Achado 2: A adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do PAA irá contribuir para o cumprimento de objetivos do Programa.

I – Introdução

1. Buscou-se verificar se a aplicação de recursos por meio da Compra com Doação Simultânea, do Programa de Aquisição de Alimentos, operacionalizado pela Conab, possui mecanismos e critérios formalizados para definição das áreas geográficas em que serão aplicados de moda a cumprir as finalidades e os objetivos do Programa.

II – Do Método

2. Os procedimentos de coleta de dados consistiram em ampla análise da legislação afim, de documentos e a realização de reunião com gestores governamentais da Conab e do MDS que cuidam do PAA.
3. Na fase de execução foi realizado estudo de índices, formados por informações públicas e de fácil acesso, para averiguar uma forma de alocação de recursos de modo a cumpri objetivos e finalidades do Programa. Nessa fase foram utilizadas informações disponibilizadas pelo IBGE (Censo Agropecuário e PNAD), pela Conab e por páginas da internet.
4. Buscou-se estabelecer uma relação entre a alocação de recursos da CDS, com os objetivos e finalidades do Programa.
5. Os documentos que deram base às análises foram:

Documento 1 – Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), peça 14;

Documento 2 - Termo de Cooperação nº 04/2012-SESAN, peça 25;

Documento 3 - Plano de Trabalho para operacionalização do PAA entre a Conab e o MDS, peça 26;

Documento 4 - Resolução GGPAA 49/2011, peça 10;

Documento 5 – Atas de entrevistas com SUPAF/Conab, peça 31;

Documento 6 – Ata de entrevista com gestores da Conab, peça 33;

Documento 7 – Ata de entrevista com SESAN/MDS, peça 35;

Documento 8 – Ata de entrevista com DECOM/MDS, pela 36;

Documento 9 - Ofício PRESI 632 de 23/11/2015 da Conab, peça 39;

Documento 10 - Índice de Desenvolvimento Humana Municipal (IDHM), disponível em www.atlasbrasil.org.br.

Documento 11 - Censo Agropecuário de 2006, disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf.

Documento 12 - PNAD 2013 – Segurança Alimentar, disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf.

6. Foram adotados os seguintes critérios

Princípio da Eficiência: Estabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio se relaciona com a busca por resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

das necessidades da comunidade. Para atender ao princípio da eficiência, a atividade administrativa deve alcançar os melhores resultados a menor custo, utilizando os meios que dispõe;

Art. 19 da Lei 10.696/2003: Define entre as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), incentivar a agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar e fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

§3º, do art. 16 da Lei 12.512/2012: Permite o Poder Executivo estabelecer outros critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, de forma a contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e atendimento dos beneficiários de menor renda.

Art. 17, I do Decreto 7.775/2012: O objetivo da Compra com Doação Simultânea é atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

III – Resultados

7. Com o propósito de entender os objetivos e as finalidades da Compra com Doação Simultânea e do Programa de Aquisição de Alimentos, todos os normativos que tratam do assunto foram estudados. A Lei 10.696/2003 define como finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):

- Incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;
- Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
- Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
- Promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;
- Constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
- Apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;
- Fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

8. O Decreto 7.775/2012 reforça as finalidades do PAA já previstas na Lei, e acrescenta as seguintes:

- Promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos;
- Promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regionais;
- Estimular o cooperativismo e o associativismo.

9. Ainda segundo o Decreto 7.775/2012 (art. 17, I), o objetivo da Compra com Doação Simultânea é atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. A Resolução 59/2013 do GGPAA reitera o mesmo objetivo para essa modalidade do PAA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

10. O Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), define a finalidade da Compra com Doação Simultânea como a aquisição de alimentos de organizações fornecedoras constituídas pelo público descrito no art. 3º da Lei 11.326/2006, com vistas à doação para unidades recebedoras que atendam pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

11. O Termo de Cooperação nº 04/2012-SESAN, entre a Conab e o MDS, define como objetivo da operacionalização do PAA, decorrente desse termo, formar estoques estratégicos/segurança e distribuir gratuitamente os alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

12. O Plano de Trabalho para operacionalização do PAA entre a Conab e o MDS, define como objetivos específicos da Compra com Doação Simultânea: garantir o direito humano à alimentação para quem vive em situação de vulnerabilidade social e/ou de insegurança alimentar e nutricional, direcionando os produtos adquiridos para suplementação alimentar em programas sociais; fortalecer a agricultura familiar e a geração de trabalho e renda no campo, garantido a aquisição dos produtos da agricultura familiar e dos assentados da reforma agrária, visando garantir o escoamento da produção por uma remuneração justa; e promover o desenvolvimento local, por meio do escoamento da produção para consumo, em torno da própria região produtora.

13. Nota-se em todos as normas e documentos analisados uma prevalência das finalidades da Compra com Doação Simultânea e do Programa de Aquisição de Alimentos em fortalecer a agricultura familiar, gerando renda para esse grupo populacional, e de combater a insegurança alimentar e nutricional, por meio de doação de alimentos.

14. Objetivos e finalidades podem ser considerados sinônimos, e em síntese descrevem aquilo que se pretende alcançar ao realizar uma ação, ou seja, o propósito da ação. Por essa lógica, o Programa deve direcionar suas ações à consecução desses objetivos.

15. A legislação que permeia o Programa define algumas prioridades para ações do PAA, e ainda abre a possibilidade, no parágrafo terceiro do art. 16 da Lei 12.512/2012, do Poder Executivo estabelecer outros critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, de forma a contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e atendimento dos beneficiários de menor renda.

16. A Resolução GGPAA 49/2011, por sua vez, define que no mínimo quarenta por cento dos beneficiários fornecedores devem ser do sexo feminino, além disso, cinco por cento da dotação orçamentária anual do PAA são destinados para organizações composta 100% por mulheres ou mistas, com participação mínima de 70% de mulheres na composição societária. A Resolução 59/2013 define, no §2º, do art. 3, que sempre que possível devem ser priorizados na aquisição fornecedores inscritos no CADÚnico, beneficiários do Programa Bolsa Família, mulheres, produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos, indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária, povos de comunidades tradicionais e público do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

17. Cabe destacar que essas prioridades definidas por Resoluções do Grupo Gestor do PAA, são direcionadas somente aos beneficiários fornecedores e as organizações fornecedoras, não abordando as unidades recebedoras ou os beneficiários consumidores.

18. O Termo de Cooperação nº 04/2012-SESAN, estabelece como áreas prioritárias de atuação os territórios da cidadania, as regiões do Plano Brasil Sem Miséria, CONSADs, semiárido e municípios com redes de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, cuja gestão seja desenvolvida de forma direta pelo Poder Público.

19. Verificou-se a inexistência, na legislação que permeia a Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos, de definição clara de como deve ocorrer a partilha dos recursos entre os estados brasileiros de forma a atender os objetivos e finalidades definidos na Lei 10.696/2003 e no Decreto 7.775/2012.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

20. Nas entrevistas realizadas com gestores da Conab e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi relatado que até o exercício de 2014, o cumprimento das obrigações quanto as prioridades não era um problema, pois a quantidade de recursos do Programa atendia com êxito a todos as Propostas de Participação. Dessa forma, não era necessário aplicar critérios de prioridade pois todas organizações que desejassem tinham acesso ao Programa. No exercício de 2015, em que houve forte redução no orçamento do Programa, foi necessária realizar um estudo do Programa, para decidir em quais modalidades os recursos seriam aplicados.

21. Os gestores da Conab, que tratam da Compra com Doação Simultânea, relataram que essa modalidade do PAA trabalha sobre o regime de demanda, ou seja, as organizações fornecedoras se organizam e apresentam Proposta de Participação, e caso seja aprovada, terão as CPRs formalizadas conforme a ordem cronológica da apresentação da proposta. Têm prioridade e não respeitam ordem cronológica de apresentação da Proposta, as organizações fornecedoras definidas no parágrafo segundo, do art. 3º da Resolução 59/2013 do GGPAA.

22. Essa definição de prioridades para a CDS indica uma orientação do GGPAA para focalização da Modalidade em beneficiários fornecedores de baixa renda, e com menos acesso a política públicas (indígenas, quilombolas dentre outros). Nota-se que as prioridades definidas não focam no objetivo da CDS de atender demandas locais de suplementação alimentar, mas têm foco somente nos beneficiários fornecedores do Programa.

23. Ademais, outro problema foi identificado, derivado do funcionamento da modalidade sob o regime da demanda, é que locais com a agricultura familiar mais estruturada e organizada possuem mais chances de participar do Programa. Nesses locais há maior facilidade para construção e apresentação da Proposta de Participação, com maior agilidade para entrega, e essas Propostas terão precedência na formalização da CPR.

24. Em entrevista no MDS, foi relatado que, de forma básica, os recursos a serem alocados em cada Unidade da Federação eram segregados, mesmo sem uma formalização, segundo os seguintes critérios: a carteira de proposta do estado; a média da execução dos últimos três anos; e a tendência dos últimos três anos. Esses critérios não garantem o atendimento a estados ou regiões que mais necessitam desses recursos de acordo com os objetivos e finalidades do Programa, os valores são aplicados em regiões com menor insegurança alimentar e nutricional e com agricultura familiar com maior renda.

25. Independentemente da situação orçamentária e financeira do Programa, no intuito de alcançar seus objetivos definidos na legislação, é necessária uma definição formal da alocação dos recursos entre estados ou entre municípios, baseado em informações técnicas. A responsabilidade para definição desses critérios cabe ao Grupo Gestor do PAA, de acordo com suas competências definidas no Decreto 7.775/2012, e do MDS e da Conab, como integrantes do Comitê Técnico, conforme Parágrafo Quarto, da Cláusula Segunda do Termo de Cooperação nº 004/2012-SESAN.

26. O Grupo Gestor, o MDS e a CONAB devem definir critérios que torne a alocação de recursos do PAA mais eficiente no cumprimento de seus objetivos. O princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, é aplicável à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União. Tornar a CDS mais eficiente é ter um acréscimo nos resultados, com a mesma quantidade ou menos recursos aplicados. Os resultados são alcançados quando os objetivos do Programa e da Modalidade são atendidos, assim deve ser formulada uma definição de aplicação de recursos que atinja os resultados de forma mais eficiente.

27. Como boa prática, pode ser destacado que outras políticas públicas têm em sua legislação a utilização de índices para aplicação de recursos de acordo com características de determinada região. A exemplo Lei 12.512/2012, que ao tratar do Programa Bolsa Verde

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

(parágrafo primeiro do art. 5º) e do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (parágrafo segundo do art. 12) estipula que o Poder Executivo definirá critério de priorização das famílias a serem beneficiadas, conforme a disponibilidade financeira e características populacionais e regionais (Bolsa Verde) ou critério Técnicos (Fomento às Atividades Rurais). Para definir os critérios o art. 32 já determina prioridades:

> Art. 32. Na definição dos critérios de que tratam o § 1º do art. 5º e o § 2º do art. 12, o Poder Executivo dará prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e às famílias residentes nos Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano IDH.

28. Segundo o Anexo I do Ofício PRESI 632 de 23/11/2015 da Conab, em resposta ao Ofício 1-426/2015 – TCU/Secex Ambiental, a aplicação de recursos na Compra com Doação Simultânea operada pela Conab com gasto de aquisição é conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Gastos Liquidados pela Conab com CDS entre 2012 e 2014

UF	2012	2013	2014
AC	R$ 2.207.853,10	R$ 1.953.502,00	R$ 200.000,00
AL	R$ 9.390.689,88	R$ 8.218.440,92	R$ 17.206.981,95
AM	R$ 6.135.960,40	R$ 4.997.063,35	R$ 11.415.635,05
AP	R$ 2.388.897,23	R$ 4.242.534,53	R$ 9.299.060,54
BA	R$ 31.319.834,33	R$ 11.841.773,19	R$ 36.801.670,05
CE	R$ 7.736.825,90	R$ 1.297.515,78	R$ 346.441,40
DF	R$ -	R$ 247.986,06	R$ 848.000,00
ES	R$ 10.350.776,88	R$ 4.853.878,67	R$ 14.067.608,42
GO	R$ 11.303.464,18	R$ 7.236.729,36	R$ 13.885.841,63
MA	R$ 25.387.476,96	R$ 8.709.479,35	R$ 390.000,00
MG	R$ 42.323.738,22	R$ 7.262.874,63	R$ 13.390.731,46
MS	R$ 10.467.527,25	R$ 8.593.264,40	R$ 5.181.274,70
MT	R$ 17.413.312,35	R$ 5.617.299,15	R$ 10.173.391,28
PA	R$ 8.616.857,67	R$ 550.683,10	R$ 1.833.269,87
PB	R$ 10.175.702,45	R$ 13.458.867,42	R$ 14.278.828,25
PE	R$ 5.870.245,12	R$ -	R$ 2.843.906,81
PI	R$ 10.270.848,43	R$ 4.795.220,20	R$ 2.059.146,59
PR	R$ 31.967.992,94	R$ 7.813.602,72	R$ 5.194.370,80
RJ	R$ 4.324.628,50	R$ 2.846.033,78	R$ 2.598.762,13
RN	R$ 21.183.644,21	R$ 5.336.036,47	R$ 801.588,61
RO	R$ 5.490.346,10	R$ 3.785.874,66	R$ 2.960.532,94
RR	R$ 1.835.665,00	R$ 1.872.744,90	R$ 2.461.500,00
RS	R$ 13.146.912,18	R$ 5.144.810,55	R$ 9.161.231,68
SC	R$ 38.163.826,97	R$ 617.496,50	R$ 7.263.967,88
SE	R$ 7.375.298,03	R$ 1.072.855,30	R$ 2.326.025,30
SP	R$ 57.742.246,40	R$ 51.235.172,46	R$ 95.628.964,31
TO	R$ 2.418.842,21	R$ 2.808.582,40	R$ 3.827.974,49
Total	R$ 395.009.412,89	R$ 176.410.321,85	R$ 286.446.706,14

Fonte: Ofício PRESI 632 de 23/11/2015 da Conab.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

29. A Tabela 1 retrata grande variação da aplicação de recursos nos estados, por exemplo, o Maranhão que caiu de mais de R$ 25 milhões em 2012 para R$ 390 mil em 2014, assim como o Acre, Ceará, Pará e Santa Catarina. Outros estados, mesmo com a redução do total de recursos da CDS, ampliaram sua participação no Programa como São Paulo, Alagoas, Amazonas e Espírito Santo.

30. Essa instabilidade na alocação de recursos comprava que não há uma definição de valor ou percentual dos recursos da Compra com Doação Simultânea deve ser aplicado por estado ou por região, e subsidia a informação de que a destinação de recursos não está sob a gestão dos órgãos responsáveis pela Programa e sim vinculada a demanda pelas organizações fornecedoras dos estados.

31. A Tabela 2 demonstra a totalização dos gastos da Compra com Doação Simultânea operada pela Conab, entre 2012 e 2014, e o percentual de alocação de recursos por Unidade da federação.

Tabela 2 - Aplicação de Recursos com aquisição na CDS (2012-2014)

UF	**2012-2014**	**Percentual**
Norte		
Rondônia	R$ 12.236.753,70	1,43%
Acre	R$ 4.361.355,10	0,51%
Amazonas	R$ 22.548.658,80	2,63%
Roraima	R$ 6.169.909,90	0,72%
Pará	R$ 11.000.810,64	1,28%
Amapá	R$ 15.930.492,30	1,86%
Tocantins	R$ 9.055.399,10	1,06%
Nordeste		
Maranhão	R$ 34.486.956,31	4,02%
Piauí	R$ 17.125.215,22	2,00%
Ceará	R$ 9.380.783,08	1,09%
Rio Grande do Norte	R$ 27.321.269,29	3,18%
Paraíba	R$ 37.913.398,12	4,42%
Pernambuco	R$ 8.714.151,93	1,02%
Alagoas	R$ 34.816.112,75	4,06%
Sergipe	R$ 10.774.178,63	1,26%
Bahia	R$ 79.963.277,57	9,32%
Sudeste		
Minas Gerais	R$ 62.977.344,31	7,34%
Espírito Santo	R$ 29.272.263,97	3,41%
Rio de Janeiro	R$ 9.769.424,41	1,14%
São Paulo	R$ 204.606.383,17	23,85%
Sul		
Paraná	R$ 44.975.966,46	5,24%
Santa Catarina	R$ 46.045.291,35	5,37%
Rio Grande do Sul	R$ 27.452.954,41	3,20%
Centro-Oeste		
Mato Grosso do Sul	R$ 24.242.066,35	2,83%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

Mato Grosso	R$ 33.204.002,78	3,87%
Goiás	R$ 32.426.035,17	3,78%
Distrito Federal	R$ 1.095.986,06	0,13%
Total	R$ 857.866.440,88	100,00%

Fonte: Elaborado pelo TCU, com dados do ofício PRESI 632 de 23/11/2015 da Conab.

32. Observa-se uma concentração de recursos liquidados nas regiões Sudeste, com 35,74% da execução, e Nordeste, com 30,37%. Cabe destaque ao valor executado no estado de São Paulo, em que entre 2012 e 2014 obteve 23,85% de toda alocação de recursos da Compra com Doação Simultânea operada pela Conab.

33. Como não há uma normatização do percentual a ser aplicado por região, ou por estado, não é possível realizar uma análise somente com os dados da alocação de recursos. Todavia seguindo a lógica de operacionalização do PAA, objetivos e finalidades, que em resumo é fomentar a agricultura familiar, gerando renda para essa população, e reduzir a insegurança alimentar e nutricional, cabe uma análise sobre a eficiência da alocação de recursos da CDS no cumprimento dos objetivos e finalidades.

34. Diversos índices podem ser utilizados para definir tal alocação de recursos, o Tribunal de Contas da União (TCU), nesse estudo, decidiu pela utilização do IDHM, da quantidade de agricultores familiares por estado, da renda média dos agricultores familiares por estado e do mapa da insegurança alimentar e nutricional calculado pelo PNAD 2013, dados públicos e de fácil acesso, que contém relação com os objetivos e finalidades do Programa.

35. Outras informações, dados ou índices podem ser utilizados para a alocação de recursos da CDS. A análise do TCU não objetiva a obrigação da utilização dos índices analisados, o foco desse estudo é ressaltar a necessidade da formalização de critérios da alocação dos recursos para possibilitar a verificação do cumprimento das prioridades definidas e dos objetivos e finalidades do Programa.

36. A Tabela a seguir demonstra o Índice de Desenvolvimento Humana Municipal (IDHM) dos estados brasileiros auferido em 2010, de acordo com as informações obtidas no último Censo Demográfico do IBGE, disponibilizadas pela página na internet www.atlasbrasil.org.br. O IDHM é uma adaptação da metodologia do IDH Global, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud Brasil), o Ipea e a Fundação João Pinheiro para calcular o IDH dos munícipios brasileiros.

37. O Índice é calculado pela média das três dimensões avaliadas, quais sejam, longevidade, educação e renda, em outras palavras, a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e de ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas. O Índice varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

Tabela 3 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2010)

UF	IDHM	IDHM Renda	IDHM Longevidade	IDHM Educação
Acre	0,663	0,671	0,777	0,559
Alagoas	0,631	0,641	0,755	0,520
Amazonas	0,674	0,677	0,805	0,561
Amapá	0,708	0,694	0,813	0,629
Bahia	0,660	0,663	0,783	0,555
Ceará	0,682	0,651	0,793	0,615
Distrito Federal	0,824	0,863	0,873	0,742

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

Espírito Santo	0,740	0,743	0,835	0,653
Goiás	0,735	0,742	0,827	0,646
Maranhão	0,639	0,612	0,757	0,562
Minas Gerais	0,731	0,730	0,838	0,638
Mato Grosso do Sul	0,729	0,740	0,833	0,629
Mato Grosso	0,725	0,732	0,821	0,635
Pará	0,646	0,646	0,789	0,528
Paraíba	0,658	0,656	0,783	0,555
Pernambuco	0,673	0,673	0,789	0,574
Piauí	0,646	0,635	0,777	0,547
Paraná	0,749	0,757	0,830	0,668
Rio de Janeiro	0,761	0,782	0,835	0,675
Rio Grande do Norte	0,684	0,678	0,792	0,597
Rondônia	0,690	0,712	0,800	0,577
Roraima	0,707	0,695	0,809	0,628
Rio Grande do Sul	0,746	0,769	0,840	0,642
Santa Catarina	0,774	0,773	0,860	0,697
Sergipe	0,665	0,672	0,781	0,560
São Paulo	0,783	0,789	0,845	0,719
Tocantins	0,699	0,690	0,793	0,624
Brasil	0,727	0,739	0,816	0,637

Fonte: www.atlasbrasil.org.br. Consultado em 20/11/2015, às 15 horas.

38. Na análise do IDHM nota-se que todos os estados com média inferior ao do Brasil encontram-se na região norte e nordeste, além do Mato Grosso. Isso reflete a maior necessidade de atenção dessas populações, principalmente com políticas públicas que geram renda e combate a insegurança alimentar, caso do Programa de Aquisição de Alimentos.

39. Ressalta-se que na dimensão de Renda somente a região norte e nordeste estão abaixo da média nacional, e em proporções até inferiores ao IDHM composto por todas as dimensões.

40. O mapa a seguir reflete os dados do IDHM de forma cartográfica, e resta clara as desigualdades retratadas pelo índice de desenvolvimento humanonos estados do Norte e Nordeste. Com exceção de Roraima e Amapá todos os demais estão com índice abaixo de 0,7, e somente do Distrito Federal possui índice superior à 0,8.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

Figura 1 - Mapa do Brasil por IDMH (2010)

Fonte: www.atlasbrasil.org.br. Consultado em 20/11/2015, às 15 horas.

41. A utilização do IDMH para alocação de recursos no PAA corrobora tanto para a definição de áreas em que há maior necessidades dos beneficiários fornecedores, quanto dos beneficiários consumidores. A análise sob a dimensão da educação e longevidade ajuda na definição de locais com prioridades de destinação de alimentos, visto que uma alimentação adequada tende a melhorar esses índices. Já a análise da dimensão da renda, mesmo que sem a separação entre o ambiente rural e urbano, auxilia na definição de onde realizar as compras da CDS, de famílias com menor renda.

42. Outro índice que pode ser utilizado para a alocação de recursos é a quantidade de estabelecimentos rurais de agricultores familiares por estado. Os dados oficiais mais atualizados são do Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo IBGE, e mesmo com esse déficit temporal são úteis para o planejamento do Programa.

43. A tabela a seguir com dados extraídos de Censo Agropecuário de 2006, retrata o número de estabelecimentos da agricultura familiar, e separa os com receita provenientes da exploração da terra e os sem receitas da exploração da terra. Deve-se esclarecer que as informações quanto a receita de exploração da terra é declaratória dos agricultores familiares, e não englobam receitas com pensões, aposentadorias, salários fora do estabelecimento.

Tabela 4 - Número de estabelecimentos da agricultura familiar segundo o Censo Agropecuário de 2006.

Unidade da Federação	Estabelecimentos	Estabelecimentos com receita	Estabelecimentos sem receita
Norte			
Rondônia	75.165	57.194	17.971
Acre	25.114	18.788	6.326

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

Amazonas	61.830	47.514	14.316
Roraima	8.898	3.548	5.350
Pará	195.985	154.419	41.566
Amapá	2.865	2.139	726
Tocantins	42.809	24.858	17.951
Nordeste			
Maranhão	262.042	178.706	83.336
Piauí	220.735	141.928	78.807
Ceará	341.509	231.625	109.884
Rio Grande do Norte	71.210	48.778	22.432
Paraíba	148.069	97.908	50.161
Pernambuco	275.720	187.439	88.281
Alagoas	111.750	74.423	37.327
Sergipe	90.329	60.644	29.685
Bahia	665.767	430.794	234.973
Sudeste			
Minas Gerais	437.320	287.058	150.262
Espírito Santo	67.414	54.941	12.473
Rio de Janeiro	44.121	32.341	11.780
São Paulo	150.900	98.061	52.839
Sul			
Paraná	302.828	235.446	67.382
Santa Catarina	168.512	135.854	32.658
Rio Grande do Sul	378.353	314.242	64.111
Centro-Oeste			
Mato Grosso do Sul	41.057	26.424	14.633
Mato Grosso	85.815	51.602	34.213
Goiás	88.326	59.747	28.579
Distrito Federal	1.824	1.600	224

Fonte: Elaborado pelo TCU, com dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE)

44. Da Tabela 4 é possível retirar diversas informações para auxiliar no planejamento da alocação de recursos da CDS. No Nordeste se encontram mais da metade dos estabelecimentos de agricultura familiar do Brasil, cabe também destaque ao número de estabelecimento de Minas Gerais, que representa aproximadamente 10% do total do Brasil, percentual esse somente inferior ao da Bahia.

45. Como o objetivo do Programa é aumentar a renda da agricultura familiar, comprando alimentos a um preço justo, o PAA pode estabelecer a alocação de recursos por estado com base no número de estabelecimentos da agricultura familiar, pois em estados com mais estabelecimentos, tem mais beneficiários fornecedores a ser atendidos.

46. Outra análise possível a partir da tabela 2 é da quantidade de estabelecimentos que geram renda dentro da propriedade. A média do Brasil é de 30% dos estabelecimentos da agricultura familiar não possuem geração de receita da exploração da propriedade, sendo que 56% desses estabelecimentos encontram-se na região Nordeste. Por região, o Centro-Oeste possui o maior percentual, com aproximadamente 36% desses estabelecimentos sem a geração de recita. A

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

análise dos dados pode ser realizada por estado, como por exemplo em Roraima, em que 60% dos estabelecimentos afirmam não possuir receitas advindas da exploração da propriedade rural.

47. Esses dados podem auxiliar no planejamento do Programa, pois esses agricultores familiares sem receita, podem começar a explorar suas propriedades se tiverem auxílio na comercialização de seus produtos, além da compra garantida, pela CDS, a um preço justo, o que elevaria a renda dessa população.

48. A utilização da renda média da agricultura familiar pode auxiliar das decisões de alocações de recursos da Compra com Doação Simultânea. O Censo Agropecuário de 2006 trouxe informações do total de receitas dos estabelecimentos familiares por estado, destaca-se que essa receita é a gerada dentro da propriedade, e não é computada aposentadorias, pensões e salário de fora da propriedade.

49. A Tabela 5 demonstra as receitas totais dos estabelecimentos, por região, conforme informações do Censo, e a renda média por estabelecimento, calculada pelo TCU, atualizada pela taxa Selic de 31/12/2006 até 23/11/2015.

Tabela 5 - Receitas dos Estabelecimentos da Agricultura Familiar por Região

Região	Número de Estabelecimentos	Receitas do Estabelecimentos	Renda Média	Renda média (Selic)
Norte	412.666	R$ 3.999.019.000,00	R$ 9.690,69	R$ 23.874,35
Nordeste	2.187.131	R$ 9.776.855.000,00	R$ 4.470,17	R$ 11.012,89
Sudeste	699.755	R$ 9.627.381.000,00	R$ 13.758,22	R$ 33.895,25
Sul	849.693	R$ 17.129.331.000,00	R$ 20.159,44	R$ 49.665,53
Centro-Oeste	217.022	R$ 2.333.547.000,00	R$ 10.752,58	R$ 26.490,46
Brasil	4.366.267	R$ 42.866.133.000,00	R$ 9.817,57	R$ 24.186,93

Fonte: Elaborado pelo TCU, com dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE)

50. De acordo com as informações da Tabela 5 nota-se que somente a região Norte e Nordeste estão abaixo da média do Brasil de R$ 24.186,93 de receita por ano por estabelecimento da agricultura familiar. Esses números revelam que a região Nordeste tem menos da metade da média nacional, principalmente devido ao grande número de agricultores familiares na região.

51. A tabela 6 retrata as mesmas informações, mas com a divisão por estados, que traz uma visão diferente e mais específicas quanto a realidade de cada Unidade da Federação.

Tabela 6 - Renda média dos estabelecimentos da agricultura familiar por estado.

Unidade da Federação	Número de Estabelecimentos	Receitas do Estabelecimentos	Renda Média	Renda média (Selic)
Norte				
Rondônia	75.165	R$ 809.995.000,00	R$ 10.776,23	R$ 26.548,71
Acre	25.114	R$ 154.800.000,00	R$ 6.163,89	R$ 15.185,59
Amazonas	61.830	R$ 426.358.000,00	R$ 6.895,65	R$ 16.988,38
Roraima	8.898	R$ 27.200.000,00	R$ 3.056,87	R$ 7.531,01
Pará	195.985	R$ 2.335.794.000,00	R$ 11.918,23	R$ 29.362,19
Amapá	2.865	R$ 31.679.000,00	R$ 11.057,24	R$ 27.241,03
Tocantins	42.809	R$ 213.193.000,00	R$ 4.980,10	R$ 12.269,15
Nordeste				

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

Maranhão	262.042	R$	935.787.000,00	R$	3.571,13	R$	8.797,98
Piauí	220.735	R$	328.407.000,00	R$	1.487,79	R$	3.665,37
Ceará	341.509	R$	1.471.815.000,00	R$	4.309,74	R$	10.617,64
Rio Grande do Norte	71.210	R$	307.099.000,00	R$	4.312,58	R$	10.624,64
Paraíba	148.069	R$	625.298.000,00	R$	4.223,02	R$	10.403,98
Pernambuco	275.720	R$	1.908.406.000,00	R$	6.921,54	R$	17.052,15
Alagoas	111.750	R$	695.844.000,00	R$	6.226,79	R$	15.340,56
Sergipe	90.329	R$	601.256.000,00	R$	6.656,29	R$	16.398,68
Bahia	665.767	R$	2.902.943.000,00	R$	4.360,30	R$	10.742,19
Sudeste							
Minas Gerais	437.320	R$	4.347.442.000,00	R$	9.941,10	R$	24.491,26
Espírito Santo	67.414	R$	1.026.296.000,00	R$	15.223,78	R$	37.505,87
Rio de Janeiro	44.121	R$	603.907.000,00	R$	13.687,52	R$	33.721,08
São Paulo	150.900	R$	3.649.736.000,00	R$	24.186,45	R$	59.586,65
Sul							
Paraná	302.828	R$	5.594.431.000,00	R$	18.473,96	R$	45.513,12
Santa Catarina	168.512	R$	4.597.366.000,00	R$	27.282,13	R$	67.213,26
Rio Grande do Sul	378.353	R$	6.937.534.000,00	R$	18.336,14	R$	45.173,60
Centro-Oeste							
Mato Grosso do Sul	41.057	R$	489.247.000,00	R$	11.916,29	R$	29.357,41
Mato Grosso	85.815	R$	853.846.000,00	R$	9.949,85	R$	24.512,81
Goiás	88.326	R$	947.116.000,00	R$	10.722,96	R$	26.417,48
Distrito Federal	1.824	R$	43.338.000,00	R$	23.759,87	R$	58.535,69

Fonte: Elaborado pelo TCU, com dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE)

52. As informações da Tabela 6 demonstram que nenhum estado do Nordeste se aproxima da média nacional, já na Região Norte, somente três estados à ultrapassam. Nas demais regiões cabe destacar Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás que possuem média inferior às regiões a que pertencem e próximo à média nacional.

53. Os estados com pior situação da renda média dos agricultores familiares são: Piauí, Roraima e Maranhão. A média do Piauí representa aproximadamente somente 15% da média nacional de receitas geradas na propriedade por ano. Essas informações destacam a necessidade da aplicação de recursos do PAA em determinadas regiões e estados, os quais terão potencial de alcançar com maior êxito os objetivos e as finalidades da CDS do PAA.

54. A Compra com Doação Simultânea tem limite financeiro por beneficiário produtor de R$ 8.000,00 por ano, se todos os estabelecimentos da agricultura familiar do Nordeste tivessem acesso a esse valor por meio de uma CPR-Doação, ainda assim a renda média desses estabelecimentos não atingiria a média nacional.

55. Ao analisar a Compra com Doação Simultânea sob o aspecto da demanda de alimentos, surge a necessidade da informação de onde há o maior risco de insegurança alimentar de nutricional. Essa informação pode ser encontrada por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de caráter suplementar que em 2013 averiguo a situação da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

56. O PNAD realiza a classificação da insegurança alimentar em três níveis distintos: insegurança alimentar leve, moderada ou grave. Segurança alimentar é quando a família ou domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. A insegurança alimentar leve é quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro, ou acesso a alimentos de qualidade inadequada derivado de uma estratégia que visa não compromete a quantidade de alimentos.

57. Insegurança alimentar moderada é a redução da quantidade de alimentos entre os adultos ou a ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre adultos. A insegurança alimentar grave é a redução quantitativa de alimentos entre crianças ou ruptura no padrão de alimentação entre as crianças ou ainda fome, definida como ficar o dia inteiro sem alimentação por falta de dinheiro.

58. A Tabela 7 compila dados da PNAD 2013 – Segurança Alimentar para demonstrar em que estados e regiões estão concentradas as pessoas com insegurança alimentar leve e com insegurança alimentar moderada ou grave.

Tabela 7 - Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil, segundo a PNAD (2013)

Unidade da Federação	**Insegurança Leve**	**Percentual**	**Insegurança Moderada ou Grave**	**Percentual**
Norte	**4.104.675**	**11,91%**	**2.838.559**	**16,18%**
Rondônia	330.585	0,96%	79.369	0,45%
Acre	117.236	0,34%	168.101	0,96%
Amazonas	1.144.128	3,32%	686.744	3,91%
Roraima	121.433	0,35%	59.484	0,34%
Pará	1.778.853	5,16%	1.609.949	9,18%
Amapá	150.428	0,44%	73.936	0,42%
Tocantins	462.012	1,34%	160.976	0,92%
Nordeste	**14.691.364**	**42,62%**	**8.719.812**	**49,70%**
Maranhão	2.639.289	7,66%	1.750.730	9,98%
Piauí	1.251.442	3,63%	626.877	3,57%
Ceará	2.240.509	6,50%	1.166.460	6,65%
Rio Grande do Norte	720.792	2,09%	483.842	2,76%
Paraíba	1.071.114	3,11%	521.296	2,97%
Pernambuco	1.859.154	5,39%	777.156	4,43%
Alagoas	750.646	2,18%	493.365	2,81%
Sergipe	493.894	1,43%	284.202	1,62%
Bahia	3.664.524	10,63%	2.615.884	14,91%
Sudeste	**10.013.341**	**29,05%**	**3.840.163**	**21,89%**
Minas Gerais	3.174.215	9,21%	1.088.225	6,20%
Espírito Santo	309.093	0,90%	160.542	0,92%
Rio de Janeiro	2.416.942	7,01%	906.181	5,16%
São Paulo	4.113.091	11,93%	1.685.215	9,61%
Sul	**3.474.674**	**10,08%**	**1.318.321**	**7,51%**
Paraná	1.431.169	4,15%	506.170	2,88%
Santa Catarina	567.012	1,64%	242.422	1,38%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

Rio Grande do Sul	1.476.493	4,28%	569.729	3,25%
Centro-Oeste	**2.184.783**	**6,34%**	**828.243**	**4,72%**
Mato Grosso do Sul	363.427	1,05%	147.260	0,84%
Mato Grosso	494.268	1,43%	173.684	0,99%
Goiás	997.099	2,89%	399.892	2,28%
Distrito Federal	329.989	0,96%	107.407	0,61%
Total	34.468.837	100%	17.545.098	100%

Fonte: Elaborado pelo TCU, com dados daPNAD 2013 (IBGE)

59. O PNAD retrata vários avanços do país na questão de segurança alimentar, ao comparar com as pesquisas anteriores de 2004 e 2009, no entanto ainda existem mais de 50 milhões de pessoas com insegurança alimentar. Destaca-se a situação do Nordeste, que contém 42,62% da população com insegurança alimentar leve e 49,7% das pessoas com insegurança alimentar moderada ou grave.

60. Outros estados com maior concentração de pessoas com insegurança alimentar são: Pará, Amazonas e Minas Gerais. Os demais estados do Norte, apresentam um pequeno percentual relativo ao total da população com insegurança alimentar, no entanto essa informação pode enganar, visto que, conforme a Tabela 8, aproximadamente 40% de toda a população da região Norte apresenta alguma forma de insegurança alimentar, sendo a moderada ou grave, o maior percentual entre todas as regiões do Brasil.

Tabela 8 - Insegurança Alimentar e Nutricional por estado, segundo a PNAD (2013)

Unidade da Federação	**População**	**Insegurança Leve**	**Percentual**	**Insegurança Moderada ou Grave**	**Percentual**
Norte	**17.021.258**	**4.104.675**	**24,11%**	**2.838.559**	**16,68%**
Rondônia	1.731.318	330.585	19,09%	79.369	4,58%
Acre	779.050	117.236	15,05%	168.101	21,58%
Amazonas	3.814.375	1.144.128	30,00%	686.744	18,00%
Roraima	491.259	121.433	24,72%	59.484	12,11%
Pará	7.985.766	1.778.853	22,28%	1.609.949	20,16%
Amapá	737.267	150.428	20,40%	73.936	10,03%
Tocantins	1.482.223	462.012	31,17%	160.976	10,86%
Nordeste	**55.866.944**	**14.691.364**	**26,30%**	**8.719.812**	**15,61%**
Maranhão	6.798.890	2.639.289	38,82%	1.750.730	25,75%
Piauí	3.183.876	1.251.442	39,31%	626.877	19,69%
Ceará	8.796.777	2.240.509	25,47%	1.166.460	13,26%
Rio Grande do Norte	3.382.374	720.792	21,31%	483.842	14,30%
Paraíba	3.918.896	1.071.114	27,33%	521.296	13,30%
Pernambuco	9.222.181	1.859.154	20,16%	777.156	8,43%
Alagoas	3.303.379	750.646	22,72%	493.365	14,94%
Sergipe	2.199.371	493.894	22,46%	284.202	12,92%
Bahia	15.061.200	3.664.524	24,33%	2.615.884	17,37%
Sudeste	**84.593.501**	**10.013.341**	**11,84%**	**3.840.163**	**4,54%**
Minas Gerais	20.624.494	3.174.215	15,39%	1.088.225	5,28%
Espírito Santo	3.848.983	309.093	8,03%	160.542	4,17%
Rio de Janeiro	16.386.584	2.416.942	14,75%	906.181	5,53%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

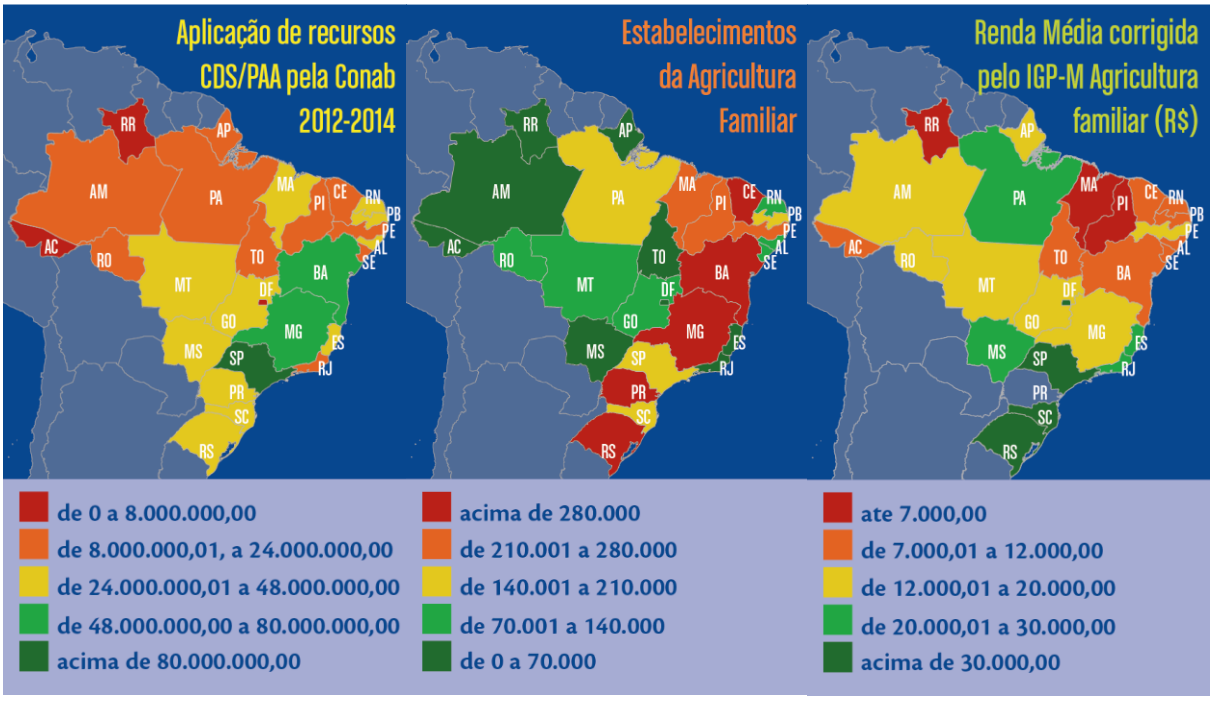
São Paulo	43.733.440	4.113.091	9,40%	1.685.215	3,85%
Sul	**28.842.486**	**3.474.674**	**12,05%**	**1.318.321**	**4,57%**
Paraná	11.015.082	1.431.169	12,99%	506.170	4,60%
Santa Catarina	6.650.566	567.012	8,53%	242.422	3,65%
Rio Grande do Sul	11.176.838	1.476.493	13,21%	569.729	5,10%
Centro-Oeste	**15.039.362**	**2.184.783**	**14,53%**	**828.243**	**5,51%**
Mato Grosso do Sul	2.594.491	363.427	14,01%	147.260	5,68%
Mato Grosso	3.190.518	494.268	15,49%	173.684	5,44%
Goiás	6.453.541	997.099	15,45%	399.892	6,20%
Distrito Federal	2.800.812	329.989	11,78%	107.407	3,83%
Total	201.363.551	34.468.837	17,12%	17.545.098	8,71%

Fonte: Elaborado pelo TCU, com dados da PNAD 2013 (IBGE)

61. Na Tabela 8, a alta taxa de insegurança alimentar de alguns estados é reduzida, pois realiza a comparação com a quantidade de pessoas do estado, logo como o estado é o mais populoso, a taxa aferida foi bastante reduzida. O processo inverso ocorreu com os estados da região Norte e Nordeste, com destaque para Maranhão e Acre, com respectivamente 25,75% e 21,58% de suas populações com insegurança alimentar moderada ou grave.

62. Os seguintes mapas foram construídos pelo TCU, com intuito de demonstrar a falta de correção entre a aplicação de recursos da CDS entre 2012 e 2014, com os critérios escolhidos nesse trabalho para averiguar a adesão aos objetivos e finalidades do Programa.

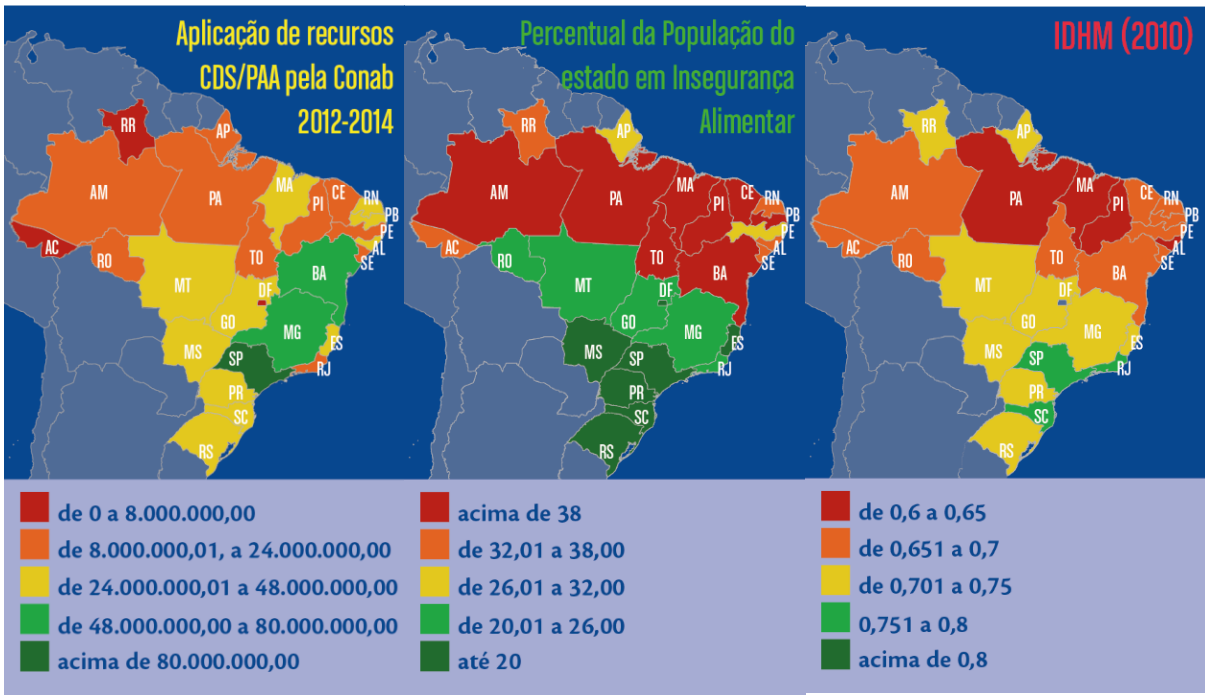
Figura 2 – Mapas de aplicação de recursos pelo PAA de 2012-2014, quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar e renda média da agricultura familiar



Fonte: Mapas confeccionados pelo TCU com base em dados da Conab e do Censo Agropecuário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

Figura 3 – Aplicação de recurso PAA/CDS 2012-2014, percentual da população em insegurança alimentar e IDHM



Fonte: Mapas confeccionados pelo TCU com base em dados da Conab, PNDA 2013 – Segurança Alimentar e do sítio www.atlasbrasil.org.br.

63. Nota-se a aplicação de recursos da CDS, efetuada pela Conab nos exercícios de 2012 a 2014, não está em consonância com nenhum dos critérios escolhidos para análise por esse estudo. O problema não está relacionado na não consonância com os índices escolhidos por esse estudo, e sim por não haver a definição formal de critérios por parte do Grupo Gestor do PAA, do MDS e da Conab, que são, respectivamente, o responsável pela normatização e pela execução do Programa.

IV - Conclusão

64. Verifica-se que não existe, na legislação que permeia a Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos, definição clara de como deve ocorrer a partilha dos recursos entre os estados brasileiros de forma a atender os objetivos e finalidades definidos na Lei 10.696/2003 e no Decreto 7.775/2012. O Grupo Gestor do PAA possui competência para o estabelecimento da forma de funcionamento das modalidades do Programa, no entanto não foi identificado em suas resoluções definição de critérios para divisão dos recursos. De forma semelhante, o MDS e a Conab possuem competência de planejar a execução do PAA, incluindo o estabelecimento de metas estadualizadas, no entanto não foram identificados nenhum documento com a formalização desse planejamento.

65. A título de exemplo foram desenvolvidos vários critérios que podem ser utilizados para definição dos recursos a serem aplicados em cada estado, de modo a tornar o Programa mais eficiente. Esse incremento de eficiência é devido à aplicação do recurso em locais com maior potencial de atingir seus objetivos.

66. Cada um dos critérios expostos no trabalho (IDHM, número de estabelecimentos da agricultura familiar, renda média dos estabelecimentos da agricultura familiar, e insegurança alimentar) podem ser utilizados isoladamente ou em conjunto para definição da forma mais eficiente de aplicação de recursos da CDS. A escolha de quais critérios serão utilizados deve ser

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.

realizada no âmbito de discussões do Grupo Gestor do PAA, em que há representante de diversos órgãos que possuem capacidade de chegar a melhor definição.

67. Assim, faz-se necessário que o GGPAA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Conab desenvolva critérios para aplicação de recursos do PAA, de acordo com seus objetivos e finalidades, de forma a atingir maior eficiência dos gastos de recursos públicos.

V – Proposta de Encaminhamento

68. Diante do exposto, propõe-se:

I. Recomendar ao MDS, à Conab e ao GGPAA que desenvolva, regulamente e aplique critérios de alocação dos recursos entre os estados de modo a cumprir os objetivos e finalidades da Compra com Doação Simultânea e do Programa de Aquisição de Alimentos, estabelecidos na Lei 10.696/2003 e no Decreto 7.775/2012, e o princípio da eficiência, definido no art. 37 da Constituição Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206420.