

Achado 3 - A implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do PAA/CDS é fundamental para o aperfeiçoamento constante da política.

I – Introdução

1. Buscou-se verificar em que medida o sistema de monitoramento e avaliação utilizado pelo GGPAA está adequadamente estruturado para produzir informações e retroalimentar os processos decisórios no PAA, conforme boas práticas descritas no item “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU.

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 participam do Grupo Gestor do PAA - GGPAA.

3. Na fase de execução foram realizadas entrevistas com integrantes do GGPAA, mapeadas as competências formais do GGPAA e sistematizadas as informações obtidas.

4. Os documentos que deram base às análises foram:

Documento 1: Atas de Reunião do Grupo Gestor do PAA (GGPAA), peça 8 e 40;

Documento 2: Página do Portal Brasileiro de Dados Abertos (<http://dados.gov.br/dataset/paa-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar>).

Documento 3 – Plano Plurianual 2012-2015, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual>;

Documento 4 – Ata da entrevista com a SESAN/MDS e GGPAA, peça 35;

Documento 5 – Ata de entrevista com DECOM/MDS, peça 36;

Documento 6 - Relatório de auditoria de conformidade realizado na Superintendência da Conab no Maranhão, disponível no TC 013.059/2014-9;

Documento 7 – Relatório de auditoria de conformidade realizado na Superintendência da Conab em Minas Gerais, disponível no TC 010.395/2013-0;

Documento 8 – Relatório de auditoria de conformidade realizado na Superintendência da Conab em São Paulo, disponível no TC 014.012/2014-6;

Documento 9: Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas, peça 24;

5. Foram adotados os seguintes critérios:

Documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União (Portaria Segecex 33/2010): Define que Indicador de desempenho (ID) é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas. Ressalta que os indicadores de desempenho podem fornecer uma boa visão acerca do desempenho que se

deseja medir, mas são aproximações do que realmente está ocorrendo, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos;

Documento Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): Define que o principal objetivo dos indicadores é o de assistir os gestores públicos. Se possuem informações confiáveis, precisas e tempestivas, eles podem abdicar de decisões fundamentadas exclusivamente na intuição, tradição, “tino administrativo” ou opiniões pessoais. Neste contexto, os indicadores permitem integrar subjetividade e objetividade a partir de evidências empíricas, viabilizam comparações e avaliações consistentes, e, principalmente, criam condições para esclarecer e fornecer suporte às decisões;

Componente “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas: Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

Boas Práticas: Definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; Disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; Identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; Monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; Comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas.

Art. 2º do Decreto 7.775/2012 – Regulamenta a lei que institui o Programa de Aquisição de Alimentos PAA: Define as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos.

III – Resultados

6. Os objetivos de uma política pública devem ter metas associadas a eles, que devem ser específicas, mensuráveis, apropriadas, realistas desafiadoras e ter prazo determinado. O alcance dessas metas, e logo dos objetivos da política, é aferido por meio de indicadores de desempenho.

7. Segundo o documento do MPOG, Indicadores – Orientações Básicas aplicadas à Gestão Pública, os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, quanto para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução.

8. De acordo com o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da união, os passos para a construção de indicadores de desempenho são: análise de objetivos e ações; mapeamento de produtos; formulação de perguntas sobre desempenho; verificação dos requisitos de qualidade: validade,

comparabilidade, estabilidade, homogeneidade, praticidade, independência, confiabilidade, seletividade, compreensão, completude, economicidade, acessibilidade, tempestividade e objetividade.

9. O documento do TCU também estipula que os indicadores devem possuir as seguintes dimensões: base geográfica; grupo populacional; periodicidade; e fontes de informação.

10. Por seu turno o documento do MPOG, considera que um indicador deve apresentar propriedades essenciais: (1) Utilidade: Deve suportar decisões, basear-se nas necessidades dos decisores; (2) Validade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade a ser medida e modificada; (3) Confiabilidade: origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação; (4) Disponibilidade: os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção. Propriedades complementares de um indicador: (1) Simplicidade: de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento; (2) Clareza: uma divisão entre duas variáveis básicas; é formado por um numerador e um denominador, compostos por dados de fácil obtenção; (3) Sensibilidade: capacidade de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções; (4) Desagregabilidade: capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos; (5) Economicidade: capacidade de ser obtido a custos módicos; (6) Estabilidade: capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis para o monitoramentos e comparações das variáveis de interesse; (7) Mensurabilidade: capacidade de alcance e mensuração, na sua versão mais atual, com maior precisão e sem ambiguidade; (8) Auditabilidade: qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso.

11. As finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) estão definidos no art. 2º do Decreto 7.775/2012, quais sejam:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - 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;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e

IX - estimular o cooperativismo e o associativismo.

12. O PAA é relacionado, no Plano Plurianual (PPA), ao objetivo 380 - Promover o acesso à alimentação adequada e fomentar a inclusão socioeconômica de

agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, por intermédio da ampliação da sua participação, prioritariamente dos mais pobres, no abastecimento dos mercados institucionais, da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

13. No PPA esse o Objetivo 380 possui as seguintes metas atreladas:

- Ampliar a compra de alimentos agroecológicos e oriundos das cadeias da sociobiodiversidade, de modo a beneficiar 25.000 agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas;
- Ampliar a participação de mulheres rurais no Programa de Aquisição de Alimentos para, no mínimo, 35% do total de agricultores familiares participantes;
- Ampliar a participação de povos e comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas no Programa de Aquisição de Alimentos;
- Ampliar o número de agricultores familiares participantes do Programa de Aquisição de Alimentos para 450 mil, sendo, no mínimo, 45% dos agricultores participantes enquadrados como público do Plano Brasil Sem Miséria;
- Apoiar a formação de estoques por 45 mil agricultores familiares, organizados em pessoas jurídicas, para comercialização de seus produtos, sendo, no mínimo, 25 mil agricultores familiares enquadrados como público do Brasil Sem Miséria;
- Expandir a destinação dos produtos adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos para as redes socioassistencial e de equipamentos públicos de alimentação e nutrição;
- Expandir a execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos estados da Região Norte e Nordeste para 60% do total executado (Região Nordeste 50% e Região Norte 10%);
- Implantação de sistemas informatizados de acompanhamento e gestão do Programa de Aquisição de Alimentos, que permitam a expansão qualificada do Programa, bem como a transparência nas operações realizadas no seu âmbito;
- Qualificar, em articulação com parceiros institucionais, o fornecimento de alimentos aos grupos populacionais específicos em situação de insegurança alimentar e famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública e integrá-los aos programas sociais e de inclusão produtiva, visando a sua melhoria socioeconômica

14. O Programa 2069 do PPA, no qual o Objetivo 0380 está inserido, possui diversos indicadores, mas nenhum deles relacionados diretamente ao PAA. Indiretamente, atrelados aos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos temos indicadores como o Percentual de domicílios com insegurança alimentar grave, moderada ou leve.

15. Não foram identificados nos processos de trabalho do PAA/CDS a definição formal de um sistema de monitoramento e acompanhamento da política pública que contenha os seguintes elementos, definidos como boa prática pelo Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU: definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; monitoramento e avaliação dos

progressos para os principais produtos (deliverables) da implementação; comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas.

16. No que se refere especificamente aos indicadores acompanhados no Programa, verificou-se que não são suficientes para aferir o desempenho das iniciativas, a efetividade e eficiência do programa, conforme os critérios definidos nos documentos Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União (Portaria Segecex 33/2010) e Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os indicadores existentes, em sua maioria, apenas relatam os processos e não as finalidades e os objetivos do Programa.

17. Em entrevista realizada com o GGPA, representado pelo MDS em 18/11/2015 foi informado que os indicadores são definidos no planejamento estratégico e são relacionados com as normas criadas pelo GGPA. Citou como exemplo de indicador o perfil de renda, se é assentados da reforma agrária, percentual de indígenas, percentual de mulheres atendidas, dentre outros.

18. Na entrevista com o responsável pelo PAA no MDS em 26/11/2015, foi informado que são utilizados indicadores tais como quantidade de agricultor, receita individual, quantidade de unidades receptoras, quantidade de alimentos entregues, quantidade de entidades receptoras, quantidade de pessoas atendidas e derivados da gestão financeira e orçamentária do Programa. Acrescentou também que para o indicador da quantidade de pessoas atendidas ainda falta maior precisão na informação disponível.

19. Na Ata de Reunião Extraordinária do GGPA, realizada em 10/7/2015 foi apresentado um balanço da execução do PAA entre 2003 e 2014. Nota-se que no balanço apenas é apresentado dados referentes a execução do Programa (processos de trabalho) e não consta informações sobre a efetividade do PAA e alterações provocadas na realidade, conforme transcrição a seguir:

O Secretário fez uma breve contextualização sobre o balanço da execução do PAA entre 2003 e 2014: a) 4,4 milhões de toneladas de alimentos adquiridos; b) R\$ 5,8 bilhões destinados à aquisição de alimentos; c) 3 mil itens alimentícios adquiridos; d) mais de 380 mil agricultores fornecedores e 50 mil cartões emitidos; e) mais de 20 mil entidades beneficiadas/ano; f) presente em 3.238 municípios; g) 44% dos fornecedores estão localizados na região NE, 41% dos fornecedores são mulheres e 62% dos agricultores estão cadastrados no CadÚnico. Foram apresentados também os dados de execução por modalidade/executor e o número de agricultores familiares beneficiados no exercício de 2014, sendo: Conab (R\$ 338 milhões e 50.877 agricultores), PAA-Leite (R\$ 106,81 milhões e 21.029 agricultores), Termo de Adesão (R\$105,55 milhões e 31.005 agricultores) e Convênios (R\$22,93 milhões e 9.363 agricultores), totalizando R\$573,3 milhões e 112.274 agricultores beneficiados no período.

20. Na página da internet <http://dados.gov.br/dataset/paa-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-agricultura-familiar> são apresentados três indicadores de resultados governamentais relativos à PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, são eles: Volume de recursos liberados para o PAA; quantidade de alimentos comprados pelo PAA; e quantidade de agricultores cadastrados no PAA. Cabe destaque que mesmo com esses indicadores cadastrados, na página da internet não há informação sobre a apuração e resultados.

21. Não foi identificado um documento com a formalização dos indicadores a serem utilizados na Compra com Doação Simultânea, e nem no Programa de Aquisição de Alimentos. Existem indicadores dispersos e sem formalização, como os que foram

informados na reunião com o GGPA, e esses indicadores, mesmo que possuindo relações com as metas definidas no PPA, não são completos para uma avaliação de todo o fluxo de implementação da política pública (insumo, processo, produto, resultado e impacto), principalmente para medir a efetividade da política pública.

22. Os indicadores apresentados são relacionados aos insumos e processo, como por exemplo a quantidade de recursos disponíveis e aplicados na compra de alimentos, quantidade de beneficiários fornecedores, ou a produtos, como a quantidade de alimentos doados, quantidade de pessoas atendidas. Faltam indicadores para medir o resultado e o impacto da política pública, ou seja, avaliar o atingimento dos objetivos e finalidades e os efeitos na sociedade a médio e longo prazo.

23. Os indicadores existentes não demonstram, por exemplo, qual foi a influência do PAA em termos de inclusão social dos fornecedores frente ao momento anterior à implantação da política pública, o quanto o PAA incentivou e valorizou o consumo de produtos da agricultura familiar ou qual foi a influência do programa no fortalecimento dos circuitos locais e regionais e redes de comercialização durante esse período.

24. No que se refere à finalidade “promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável” a situação é ainda mais crítica, uma vez que segundo o próprio MDS não há muita precisão da quantidade de pessoas atendidas e pôde-se verificar isso nos TCs 013.059/2014-9 (MA, PI, CE), 010.395/2013-0 (MG), e 014.012/2014-6 (SP), em que há registros de recebimentos fictícios, falta de controle por parte das unidades receptoras e beneficiários consumidores que não preenchem os requisitos, colaborando com a imprecisão apontada.

25. De fato, existem fiscalizações estruturadas por parte da Conab nas operações da CDS, no entanto essas fiscalizações são focadas na identificação de irregularidades no Programa. Não é realizada uma averiguação do impacto que a CDS causou no município ou comunidade rural.

26. Nota-se uma falta de iniciativa do MDS, da Conab ou do GGPA no sentido de formalizar e implementar dinâmica de monitoramento e avaliação do PAA/CDS que contenha os elementos necessários para a aferição do cumprimento das finalidades dispostas no art. 2º do Decreto 7.775/2012, conforme boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU.

27. O principal efeito da ausência de um sistema de monitoramento e avaliação é a inexistência de coleta sistemática de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política pública de forma consistente com as finalidades descritas no art. 2º do Decreto 7.775/2012. Dessa forma, não é possível uma análise de custo benefício da política pública, bem como a correção de problemas de desempenho ou o desenvolvimento de aprimoramentos.

IV – Conclusão

28. As ações governamentais no PAA/CDS não têm sido acompanhadas suficientemente para aferir seus resultados e utilizá-los para a promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública não tem sido monitorado consistentemente e os seus resultados não têm sido periodicamente avaliados, com vistas à concretização das finalidades do Programa elencados no Art. 2º do Decreto 7.775/2012.

29. Os indicadores disponíveis para o PAA não são suficientes para aferir o desempenho das iniciativas, a efetividade e eficiência do programa, conforme os critérios definidos nos documentos Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União (Portaria Segecex 33/2010) e Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

30. Em face das respostas das entrevistas, análise das Atas de Reunião do GGPA e pesquisas na internet, verifica-se que os indicadores existentes apenas relatam os insumos e processos e não as finalidades e os objetivos do programa preconizados no Decreto 7.775/12.

31. A insuficiência de indicadores e a incompletude dos que existem para a avaliação da política pública ora em análise não permitem realizar avaliação de forma efetiva e resulta em acompanhamento e monitoramento incipientes.

32. Diante da análise, faz-se necessário determinar ao MDS, que em conjunto com a Conab e o GGPA, formalizem e implementem rotinas de monitoramento, de acordo com as boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Avaliação” de Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU.

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, propõe-se determinar em conformidade com as boas práticas descritas no Componente “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU, em obediência aos princípios da eficiência e da publicidade, constantes do art. 37 da CF/88, ao MDS que, em conjunto com a Conab e o GGPA, formalize e implemente rotinas de monitoramento que compreendam, pelo menos: i. definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; ii. identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii. disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv. identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v. comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vi. monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (deliverables) da implementação; vii. internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas; viii. distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; ix. comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; x. desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos.