

Achado 4: A instituição de padrões de conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos irá reduzir o desperdício de alimentos e a ocorrência de inconformidades.

I – Introdução

1. Buscou-se verificar em que medida a aquisição de alimentos realiza a conciliação entre a demanda por ações de promoção de segurança alimentar e a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores, por meio dos cronogramas de entrega, conforme o art. 6º do Decreto 7.775/2012, art. 4º da Resolução 59/2013 do GGPAA, na modalidade de aquisição Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos, e como afeta a efetividade 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 cumprir objetivos e finalidades do Programa. Nessa fase foram utilizadas informações disponibilizadas pelo IBGE (Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil), pela Conab e por páginas da internet.

4. Em seguida foi realizado cruzamento de dados existente em diversas CPR analisadas no âmbito dos TC 010.395/2013-0, TC 12.707/2014-7, TC 13.059/2014-9, TC 14.012/2014-6, TC 15.449/2014-9 e TC 24.124/2014-1. De posse das CPRs selecionadas buscou-se verificar a compatibilidade entre a quantidade de alimentos fornecidos e o número de pessoas atendidas. Para a consecução dessa tarefa foram utilizados como parâmetro os valores de consumo alimentar médio per capita divulgados pelo IBGE, de forma a permitir a identificação de divergências significativas entre a oferta e a demanda de produtos do PAA.

5. Os documentos que deram base às análises foram:

Documento 1: Ata de entrevistas com gestores da Conab, peça 33;

Documento 2: Ata de entrevista com a SUPAF/Conab, peça 31;

Documento 3: Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), peça 14;

Documento 4: Norma de Organização da Conab (NOC) 30.604, peça 13;

Documento 5: Termo de compromisso da Unidade Receptora, peça 17;

Documento 6: Documentos não digitalizáveis, peça 42;

Documento 6: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil, disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009_analise_consumo/pofanalise_2008_2009.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 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. 6º do Decreto 7.775/2012 - a aquisição de alimentos deverá conciliar a demanda por ações de promoção de segurança alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores do PAA;

Art. 4º Resolução GGPAA 59/2013: A aquisição de alimentos deverá ser planejada, de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras de alimentos e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA;

III – Resultados

7. Segundo Art. 6º do Decreto 7.775/2012, a aquisição de alimentos deverá conciliar a demanda por ações de promoção de segurança alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores do PAA.

8. A Resolução 59/2013 do GGPAA determina que a aquisição de alimentos deve ser planejada, e esse planejamento deve conciliar a demanda e oferta de alimentos no âmbito do Programa, conforme art. 4º:

Art. 4º A aquisição de alimentos deverá ser planejada, de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras de alimentos e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA.

9. A Norma de Organização de Conab (NOC) 30.604, que define procedimentos internos da Conab em relação à Compra com Doação Simultânea não aborda a análise da compatibilidade da oferta e da demanda. A única menção a esse processo no NOC 30.604 é quanto a orientação às unidades receptoras nas visitas técnicas realizadas pela Conab, conforme transcrição a seguir:

IV - Roteiro para Visita Técnica/Orientativa e de Divulgação

(...)

3 - Unidades Receptoras

(...)

- Orientar sobre os procedimentos de entregas dos produtos, a frequência e a qualidade e se está havendo compatibilidade entre a oferta e o consumo (ocorrência de excedentes/desperdício);

10. Nota-se que existe Decreto Federal e Resolução do GGPAA com determinação de que seja realizada a conciliação entre a oferta e a demanda, no entanto não existe uma norma definidora de critérios ou procedimentos a serem aplicados na conciliação entre a oferta e a demanda.

11. Houve avanço no Título 30 do MOC – Compra com Doação Simultânea – CDS - Anexo III -Unidades Receptoras - Termo de Compromisso da Unidade Receptora (comunicado Conab/MOC n. 19, de 1/9/2014) ao requer o preenchimento por parte da Unidade Receptora de indicadores com informações quanto à quantidade de consumidores, porém permanece a lacuna quanto as obrigações e procedimentos para conciliar a demanda por ações de promoção de segurança alimentar com a oferta de produtos.

12. Para avaliar se a conciliação entre a oferta e demanda estava sendo realizada, foram construídas planilhas eletrônicas para comparar as quantidades ofertas de produtos discriminados em CPRs com a quantidade de pessoas atendidas por unidade receptora e o consumo médio per capita divulgados pelo IBGE na Pesquisa de

Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil. Dessa forma é possível a identificação de divergências significativas entre a oferta e a demanda de produtos do PAA nos estados da Bahia, do Maranhão, do Paraná, do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

13. Os resultados dessa comparação, constantes dos anexos 42, revelam números bastante distorcidos entre a quantidade entregue no ano e os parâmetros de consumo médios coletados pelo IBGE. Nota-se que em alguns casos a diferença do consumo calculado pelo IBGE e do encontrado nas CPR é de até mil vezes.

14. A tabela abaixo foi construída com exemplos de situações encontradas no cruzamento de dados nas planilhas eletrônicas. Nota-se que as CPRs selecionadas possuem uma relação de consumo (quantidade de produtos fornecida por número de beneficiário consumidores por ano) muito superior à média determinada pelo IBGE na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil. Cabe destacar que essa situação é apenas indício de descompasso entre a oferta e a demanda.

Tabela 1 - Análise das CPRs por Consumo do IBGE

| Número da CPR | Produto | Quantidade Produto (Kg) | Nome Consumidor | Quantidade e Total Atendidos | Consumo médio anual IBGE kg/ano | Consumo anual Conab Beneficiários kg/ano | Índice consumo beneficiários/IBGE |
|-----------------|---------------|-------------------------|--|------------------------------|---------------------------------|--|-----------------------------------|
| SP/2011/02/0006 | Pepino | 29.764,00 | Associação Crescendo em Cristo | 51 | 0,108 | 583,61 | 540378 % |
| SP/2012/02/0290 | Inhame | 13.113,00 | Igreja do Evangelho Quadrangular | 32 | 0,36 | 409,78 | 113828 % |
| SP/2012/02/0311 | Cenoura | 18.393,00 | Prefeitura Municipal de Itapera | 60 | 0,468 | 306,55 | 65502% |
| SP/2011/02/0173 | Milho | 90.000,00 | Mitra Diocesana de Presidente Prudente | 76 | 2,664 | 1184,21 | 44452% |
| SP/2013/02/0061 | Pimenta | 15.000,00 | Fundo Municipal de Assistência Social | 350 | 0,252 | 42,86 | 17007% |
| SP/2011/02/0212 | Mel de Abelha | 300,00 | Instituição Nosso Lar | 20 | 0,108 | 15,00 | 13889% |
| MA/2011/02/0142 | Melancia | 32.140,00 | Associação da Casa Familiar Rural de Alto Alegre do Pindaré - MA | 52 | 1,944 | 618,08 | 31794% |
| MA/2011/02/0038 | Quiabo | 5.480,00 | Assembleia de Deus | 20 | 0,144 | 274,00 | 190278 % |
| PR/2012/02/0138 | Abóbora | 3.000,00 | APMF Colégio Estadual Iraci Salete Strozake | 30 | 0,36 | 100,00 | 27778% |
| BA/2011/02/0113 | Abóbora | 22.089,00 | Pastoral da Criança | 50 | 0,36 | 441,78 | 122717 % |
| BA/2012/02/0174 | Coco | 16.128,00 | Casa de Repouso São Vicente de Paula | 62 | 0,432 | 260,13 | 60215% |
| BA/2011/02/0113 | Banana | 72.782,00 | Pastoral da Criança | 50 | 6,912 | 1455,64 | 21060% |

Fonte: Desenvolvido pelo TCU, com dados do Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil do IBGE.

15. Em alguns dos exemplos apresentadas na Tabela 1, mesmo sem realizar a comparação com os dados da Pesquisa do IBGE, a comparação da quantidade de alimentos entregues com os beneficiários consumidores apresenta algumas situações esdrúxulas. Como a aquisição de 90.000 quilos de milho para 76 pessoas, na CPR SP/2011/02/0173, isso sem levar em consideração as dificuldades de a unidade recebedora realizar a armazenagem desses produtos (tema analisado no achado 5). Outra situação anormal é a aquisição de 72.782 quilos de banana para atender 50 pessoas, constante na CPR BA/2011/02/0113.

16. De acordo com o Título 30 do MOC, a vigência da CPR é de no mínimo 6 meses até o limite máximo de 24 meses. Os cálculos forma utilizados como se os alimentos fossem entregues para consumo durante um ano, para criar uma média da

vigência das CPRs, no entanto o resultado seria expressivo mesmo se fosse utilizado o consumo das pessoas por dois anos.

17. Não somente, a quantidade de alimentos entregue para as unidades receptoras não é compatível com o número beneficiários consumidores informados, como também há uma dificuldade inerente ao armazenamento desses produtos. Como exemplo pode-se citar a CPR MA/2011/02/0142, em que devem ser entregues 32.140 quilos de melancia, e se não for bem armazenadas corre o risco de desperdício do produto. Vale ressaltar, conforme explícito no achado 5, que muitas unidades receptoras não possuem capacidade de armazenamento necessária para a execução do Programa.

18. Na entrevista realizada em 10/11/2015 com a Supaf - Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar da Conab, foi informado que o sistema, ao verificar as propostas, não faz o cruzamento das informações de quantidade de produtos fornecida e o consumo per capita do produto de referência e que a avaliação de compatibilidade entre a oferta e a demanda é realizada apenas na execução da CPR, pela fiscalização. Informou ainda que houve estudo para inserir o parâmetro consumo per capita no sistema, porém em virtude da peculiaridade de cada região, foi rejeitado. Como exemplo citou o fato de o consumo de farinha de mandioca ser maior no Pará quando comparado com o consumo do mesmo produto no Rio Grande do Sul.

19. Na entrevista realizada em 11/11/2015 com a Gepaf (Gerência de Programação Operacional da Agricultura Familiar) e Gecaf (Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar), ambas gerências vinculadas a Supaf da Conab, foi ressaltado que as unidades sociais é que detém conhecimento mais realista de consumo. Esclareceram que conciliar a oferta e demanda por meio desses índices de consumo não seria o ideal uma vez que as variáveis envolvidas no processo são enormes.

20. Os gestores realçaram que no Termo de Compromisso declara que o alimento não pode ser desperdiçado ou repassado, sendo o controle social responsável também pela fiscalização. Nessa linha explicou que as visitas técnicas orientativas são mais vantajosas uma vez que as irregularidades identificadas são na maioria das vezes ocasionadas por erros e não má fé do responsável. Sendo assim, com a capacitação dos agentes receptores reduziram-se as irregularidades.

21. Nota-se então que não existe uma rotina de trabalho formalizada para que as Suregs da Conab realizem o planejamento e a fiscalização das entregas referentes às CPRs de sua jurisdição de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras de alimentos e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS.

22. A falta de planejamento para a conciliação entre a oferta de alimentos e a demanda das unidades receptoras pode resultar em desperdício, fraudes e atendimento a pessoas que não estejam incluídas no público alvo da política pública.

23. A situação ora relatada não se coaduna com a diretriz indicada no art. 6º do Decreto 7.775/2012, na medida em que sinalizam que os projetos são elaborados sem que haja a efetiva conciliação entre a demanda real dos consumidores, beneficiários finais das ações de promoção de segurança alimentar, e a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores.

24. Assim, verifica-se que as Superintendências da Conab não têm cumprido com a obrigação de conciliar a aquisição de alimentos do PAA/CDS com a demanda das entidades receptoras.

IV – Conclusão

25. A fim de identificar divergências significativas entre a oferta e a demanda de produtos do PAA foi realizada análise no qual compreendeu comparar o consumo alimentar per capita com os valores de consumo alimentar médio per capita divulgados pelo IBGE na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil.

26. Do exame realizado constatou-se diversas CPR com o consumo per capita anual muito superior ao calculado pelo IBGE. Ademais há casos com situações extremas, e com indícios de fraudes.

27. Verificou-se ainda que as normas vigentes da Conab não estipulam critérios objetivos para acatar, ou rejeitar, proposta de oferta de produtos em face do número de pessoas a serem atendidas, conforme estipulado no art. 6º do Decreto 7.775/2012 e no art. 4º da Resolução 59/2013 do GGPA.

28. Ficou evidenciada a insuficiência de procedimentos quanto ao uso de parâmetros nos normativos quando analisado o extrato das entrevistas, no qual foi informado pelo gestor que, atualmente, não há no sistema rotina para verificação da conciliação oferta e demanda.

29. Portanto, além de os procedimentos para conciliação entre a oferta e a demanda de produtos não estarem suficientemente tratados nos normativos, não há ação da Conab para evitar que situações esdrúxulas como as apresentadas sejam evitadas.

30. Assim deve ser proposto que a Conab formalize rotina de trabalho para que as Suregs realizem o planejamento e a fiscalização das entregas referentes às CPRs de sua jurisdição de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS .

31. Espera-se com a implementação dessa proposta que haja diminuição do desperdício de alimentos, fraudes e atendimento a pessoas que não estejam incluídas no público alvo da política pública.

V – Proposta de Encaminhamento

32. Diante do Exposto propõe-se determinar à Conab que, em obediência ao princípio da eficiência do art. 37 da CF/88 e de forma a atender ao art. 6º do Decreto 7.775/2012, formalize rotina de trabalho para que as Suregs realizem o planejamento e a fiscalização das entregas referentes às CPRs de sua jurisdição de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS.