

Achado 8: O estabelecimento de regras de atuação conjunta entre os participantes do PAA contribuirá para que suas políticas se reforcem mutuamente.

I – Introdução

1. Buscou-se verificar em que medida os diversos atores governamentais e não governamentais integrantes do GGPAA atuam de maneira coerente e coordenada entre si, conforme boas práticas descritas no componente “Coordenação e Coerência”.

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: Extratos de entrevistas com SESAN/MDS, peça 35;

Documento 2: Extratos de entrevistas com DIPAI/Conab, peça 32;

Documento 3: Ata de entrevista com DUPAF/Conab, peça 31;

Documento 3: Termo de Cooperação nº 004/2012-SESAN, entre o MDS e a Conab, peça 25;

Documento 4: Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas, peça 24;

5. Foram adotados os seguintes critérios:

Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, componentes “Coordenação e Coerência” e “Monitoramento e Avaliação”: 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.

Decreto 7.775/2012 - Regulamenta a lei que institui o Programa de Aquisição de Alimentos PAA;

Resolução GGPAA 49/2012 - Institui o Comitê Consultivo com finalidade de assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA;

Resolução GGPAA 59/2013: Dispõe sobre a modalidade de aquisição de alimentos Compra com Doação Simultânea (CDS);

Resolução GGPAA 72/2013: Dispõe sobre a destinação dos alimentos adquiridos (Unidades Receptoras);

Resolução GGPAA 63/2013: Aprova o regimento interno do Grupo Gestor do PAA.

III – Resultados

6. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU a fragmentação da missão entre diversas entidades e a consequente sobreposição de atividades entre elas tem potencial de afetar a obtenção de resultados. Para evitar essa situação é necessário o trabalho em conjunto das instituições participantes. O Referencial define ainda que “As políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente”.

7. No Programa de Aquisição de Alimentos há duas instituições com participação de várias instituições que podem realizar a coordenação e coerência do Programa, são elas: o Grupo Gestor do PAA e o Comitê Consultivo. Além delas há o Comitê Técnico, definido pelo Termo de Cooperação nº 004/2012-SESAN, entre o MDS e a Conab, mas de acordo com entrevista com gestores do MDS, esse Comitê não está ativo e realizando reuniões formais.

8. O Grupo Gestor do PAA (GGPAA) tem previsão na Lei 10.696/2003 e competências e estrutura definidos pelo Decreto 7.775/2012 e pela Resolução 63/2013 do GGPAA. De acordo com o Decreto a Grupo é um órgão colegiado de caráter deliberativo e tem por objetivos orientar e acompanhar a implementação do PAA. São integrantes do GGPAA, um representante titular e um suplente do MDS, do MDA, do MAPA, do MPOG, do MF e do MEC.

9. O Decreto define que o GGPAA é vinculado ao MDS, e esse órgão o coordenará. Quanto aos demais integrantes, define que:

Art. 24. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome fornecerá o apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do GGPAA.

Art. 25. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento fornecerá os subsídios e o suporte técnico para a operacionalização das decisões do GGPAA, especialmente para atendimento do estabelecido nos incisos II e V do caput do art. 21.

Art. 26. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, em articulação com outros órgãos da administração pública federal estabelecerá os meios para a identificação e a emissão de documento de comprovação de aptidão para participação no Programa.

10. A Resolução 63/2013 do GGPAA, define o Regimento Interno do Grupo Gestor. A Resolução define as atribuições do coordenador e dos demais membros, conforme o trecho a seguir:

Art. 5º - Compete ao Coordenador do GGPAA:

I - cumprir e zelar pelo cumprimento das deliberações do Plenário;

II - representar externamente o GGPAA;

III - convocar, presidir e coordenar as reuniões do Plenário;

IV - submeter a ordem do dia à apreciação do Plenário;

- V - aplicar este Regimento Interno;
- VI - expedir os atos decorrentes das deliberações do Colegiado, encaminhando-os a quem de direito;
- VII - delegar competências, desde que previamente submetidas à aprovação do Plenário;
- VIII - decidir sobre as questões de ordem;
- IX - instalar Grupos Temáticos, designando o coordenador e demais membros, conforme deliberado em Plenário;
- X - cobrar apresentação de resultados dos Grupos Temáticos nos prazos estabelecidos; e
- XI - responsabilizar-se pelos trabalhos do Grupo Gestor junto ao MDS.

Art. 6º - São, ainda, de responsabilidade do Coordenador do GGPAA as seguintes atividades, que poderão ser desempenhadas pela equipe técnico-administrativa do MDS, sob sua supervisão:

- I - organização da pauta das reuniões e da ordem do dia;
- II - comunicação aos membros do Grupo Gestor sobre a pauta, a data, o horário e o local das reuniões ordinárias e extraordinárias;
- III - organização das agendas de trabalho do Colegiado, dos Grupos Temáticos e do Comitê Consultivo;
- IV - fornecimento de apoio logístico e administrativo para as reuniões do Colegiado;
- V - redação e lavratura das atas das reuniões do Colegiado;
- VI - redação das resoluções do Grupo Gestor e encaminhamento das resoluções assinadas à publicação;
- VII - emissão de parecer e encaminhamento dos assuntos relativos ao PAA que devam ser dirigidos ao Colegiado; e
- VIII - organização do arquivo de decisões do Colegiado.

Art. 7º - São atribuições dos membros gestores:

- I - participar do Plenário e dos Grupos Temáticos para os quais forem designados, manifestando-se a respeito das matérias em discussão e elaborando propostas de deliberação ou parecer de relatoria, conforme o caso;
- II - prestar assessoramento ao Coordenador do GGPAA e aos Coordenadores dos Grupos Temáticos, especialmente em assuntos de competência dos órgãos ou entidades que representam;
- III - relatar matérias que lhes forem distribuídas, podendo valer-se de assessoramento técnico;
- IV - propor matérias ao GGPAA.
- V - requerer aprovação de matéria em regime de urgência;
- VI - propor a criação de grupos temáticos, bem como indicar nomes para sua composição;
- VII - exercer outras atividades que lhes sejam atribuídas pela Coordenadoria ou pelo Plenário.

Parágrafo único - O membro gestor poderá fazer-se acompanhar do suplente e de um assessor técnico nas reuniões.

Art. 8º - O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, conforme disposto no art. 25 do Decreto nº 7.775, de 2012, fornecerá os subsídios e o suporte técnico para a operacionalização das decisões do GGPAA.

11. O Comitê Consultivo, instituído pela Resolução 49/2012 do GGPAA, é composto por representantes governamentais e da sociedade civil e tem funções de assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA, além de ser instância de controle social do Programa.

12. O art. 2º da Resolução 49/2012 define os integrantes do Comitê Consultivo:

Art. 2º O Comitê Consultivo será composto por representantes governamentais e da sociedade civil.

§ 1º A representação governamental no Comitê Consultivo será exercida por integrantes dos seguintes órgãos e entidades da administração pública federal:

I - dois representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, sendo um da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e outro da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN;

II - um representante do Ministério do Meio Ambiente;

III - um representante do Ministério da Pesca e Aquicultura;

IV - um representante da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

V - um representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

VI - um representante da Fundação Nacional do Índio;

VII - demais membros do GGPA, sendo um de cada órgão;

§ 2º A representação das entidades da sociedade civil no Comitê Consultivo será exercida pelas seguintes instituições convidadas:

I - um representante do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional;

II - um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura;

III - um representante da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar;

IV - um representante da Via Campesina;

V - um representante da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária;

VI - um representante do Movimento dos Pequenos Agricultores;

VII - um representante do Movimento das Mulheres Camponesas;

VIII - um representante do Conselho Nacional das Populações Extrativistas;

IX - um representante da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas;

X - um representante da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira;

XI - um representante da Rede Nacional de Colegiados Territoriais;

XII - um representante da Articulação Nacional de Agroecologia; e

XIII - um representante da Articulação no Semi-Árido Brasileiro.

§ 3º Também comporão o Comitê Consultivo um representante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, um representante do Conselho Nacional de Assistência Social e um representante do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

13. De acordo com entrevista com o gestor da SESAN/MDS o objetivo do Comitê é realizar o debate envolvendo a visão dos beneficiários do Programa e averiguar se os marcos regulatórios são adequados. Não há relatórios formalizando o acompanhamento realizado pelo Comitê, e as reuniões, segundo o gestor, é baseada em “troca constante de avaliação na reunião por meio de compromissos passados e discussões, com pauta para aperfeiçoamento do programa”.

14. Verificou-se que os atores envolvidos na operacionalização do PAA não criaram condições suficientes para atuação conjunta e sinérgica entre si, de modo que seus esforços individuais se reforcem mutuamente. Não foram identificados, dentre os diversos normativos e atas de reunião analisados, definição formal de objetivos comuns entre os envolvidos na gestão, normatização e operacionalização do PAA/CDS. Tanto o Decreto 7.775/2012, quanto as resoluções editadas pelo GGPA não tratam

especificamente dos objetivos de comum acordo e alinhamento entre as organizações envolvidas ou de seus integrantes.

15. No que se refere à estrutura de governança vigente entre as instituições envolvidas no PAA, também não foi possível identificar normativo ou documento que formalizasse os papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo dessas instituições será liderado. De forma semelhante, no que se refere aos objetivos comuns, tanto o Decreto 7.775/2012, quanto as Resoluções definidas pelo GGPAA, não tratam especificamente desses assuntos.

16. Os art. 24 a 26 do Decreto 7.775/2012 define competências de alguns membros, como o MAPA, representado pela Conab, que dará subsídios e suporte técnica à operacionalização do PAA, o MDS apoio técnico administrativo ao GGPAA, e o MDA meios de identificação e comprovação da aptidão para participar do Programa. No entanto não é definido as competências dos órgãos integrantes do GGPAA em relação à sua participação no Grupo Gestor, salvo o MDS que é definido como coordenador.

17. De forma similar não há definição em normas quanto as competências dos integrantes do Comitê Consultivo, dessa forma, não há informação de como ocorre a participação dos diversos membros do Comitê. Na entrevista com a SESAN/MDS foi informado que ocorre uma troca de informações durante as reuniões do Comitê. Esse comitê é responsável pelo relacionamento horizontal com os outros atores públicos e privados da política, e na situação atual não é possível cobrar resultados de seus integrantes.

18. A formalização de mecanismos de coordenação é importante para a efetividade da política, conforme apontado pelo Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas:

Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo das políticas públicas.

19. Verificou-se também que não existe a integração completa entre os sistemas de informação utilizados no PAA. O MDS não possui acesso online a todos os dados da Conab, a empresa deve fazer o repasse desses dados ao Ministério que então o integrará aos demais dados, o que torna o acesso a informação mais complicado. Segundo o Gestor do MDS, seria interessante ter acesso a toda a base de dados da Conab, como valor empenhado por cadastro familiar e percentual de execução por CPR. No caso de CDS por Termo de Adesão com estados e municípios, o MDS tem acesso a todos esses dados online.

20. A importância da integração de sistemas é ressaltada pelo Referencial de Avaliação de Governança ao afirmar que “A coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos”.

21. Como efeitos dessa situação encontrada, nota-se que sem a definição dos instrumentos básicos de coordenação dos integrantes do GGPAA e de coerência entre suas políticas, há uma tendência de que haja uma fragmentação da missão e a sobreposição de programas, principalmente entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura e do Desenvolvimento social e Combate à Fome.

22. Além disso, as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas principalmente pelo MDA, Mapa, MDS e Ministério da Educação e que tem conexão com o PAA como, por exemplo, reforma agrária, desenvolvimento rural, combate da pobreza no campo, programas de agroindustrialização, alimentação escolar, segurança alimentar, etc. não estão alinhadas e os resultados comuns esperados com a implementação dessas iniciativas não se reforçam mutuamente, podendo inclusive, existir sobreposição e de duplicidade de esforços, bem como paralelismo de ações entre iniciativas governamentais conexas ao PAA.

23. A principal causa para essa situação encontrada é que não houve iniciativa dos membros do GGPA para formalizar normativo, ou qualquer outro instrumento válido, que defina os elementos básicos de coordenação entre seus integrantes e a coerência entre suas políticas que tenham influência ou conexão com o PAA.

IV - Conclusão

24. Não foi identificado no Programa de Aquisição de Alimentos a definição formal dos elementos básicos de coordenação entre os seus integrantes e de coerência entre suas políticas que tenham relação com o PAA. De forma semelhante não há definição formal dos mecanismos de relacionamento horizontal e o papel de cada entidade nesses processos.

25. A ausência desses elementos tem potencial de causar prejuízos à execução do Programa, como a sobreposição de esforços e recursos e o não alinhamento de políticas conexas

26. Assim, faz-se necessário que o MAPA, MDA, MDS e MEC formalizem normativo que defina elementos básicos de coordenação entre eles e coerência entre os seus programas com influência ou conexão com o PAA.

V – Proposta de Encaminhamento

27. Recomendar ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos que formalize normativo, ou qualquer outro instrumento válido, que defina os elementos básicos de coordenação entre seus integrantes e a coerência entre suas políticas que tenham influência ou conexão com o PAA, como: i. Objetivos coerentes, de comum acordo, e alinhados entre todas as organizações envolvidas; ii. estrutura de governança vigente, assim como dos papéis e das responsabilidades, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado; e iii. mecanismos de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados.