

Enap



**“Análise da Implementação do Programa de
Aquisição de Alimentos (PAA) pela Companhia
Nacional de Abastecimento no período 2003-
2015: estudo de caso sobre a modalidade
Compra com Doação Simultânea”**

Kelma Christina Melo dos Santos Cruz

Brasília – DF
Junho/2016

**Análise da Implementação do Programa de
Aquisição de Alimentos (PAA) pela
Companhia Nacional de Abastecimento no
período 2003-2015: estudo de caso sobre a
modalidade *Compra com Doação
Simultânea***

Monografia apresentada como parte dos requisitos
para obtenção do grau de especialista no Curso de
Especialização em Gestão Pública 10ª edição.

Professor Orientador: Rita de Cássia L. F. dos Santos

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) PELA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO NO PERÍODO 2003-2015: ESTUDO DE CASO SOBRE A MODALIDADE *COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA*

Autora: Kelma Christina Melo dos Santos Cruz
Escola Nacional de Administração Pública

RESUMO

Este artigo pretende analisar o desenho e a prática de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, adotando como estudo de caso a modalidade “Compra com Doação Simultânea”, operacionalizada pela Conab no período de 2003 a 2015. O trabalho se desdobra nas seguintes seções: apresentação da trajetória que deu origem ao Programa; referencial teórico sobre o desenho da política pública; identificação dos arranjos e estratégias adotadas pela Companhia na implementação da política; análise da política pela matriz SWOT; e recomendações finais, propondo medidas que promovam maior eficiência na implementação do Programa.

Palavras-Chave: **Segurança alimentar e nutricional; Agricultura Familiar; Comercialização Agrícola.**

Análise da Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pela Companhia Nacional de Abastecimento no período 2003-2015: estudo de caso sobre a modalidade *Compra com Doação Simultânea*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o desenho e a prática de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, com o objetivo de abordar algumas fragilidades do Programa relacionadas a aspectos institucionais, de capacidade organizacional e de escolhas de estratégias, cuja superação se faz necessária para a melhoria da eficiência desse importante instrumento de política pública.

Para elaboração deste artigo, foram levantadas informações por meio de pesquisa documental, com a utilização de documentos de trabalho, consulta à legislação aplicável (leis, decretos, portarias e resoluções) e a relatórios de execução e de fiscalização do Programa, bem como recurso à observação participante, tendo em vista que a autora é parte integrante da equipe responsável pelo PAA no âmbito da Conab.

Foram examinados materiais que não receberam um tratamento analítico ou que poderiam ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar, a saber: Relatórios de Auditorias do PAA produzidos pelos órgãos de controle interno e externo (Auditoria Interna da Conab, Controladoria Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU), Manuais de Operação da Conab (MOC) e Normas da Organização (NOC).

O universo estudado compreende as operações da modalidade “Compra com Doação Simultânea – CDS” executadas pela Conab no período de 2003 a 2015, em nível nacional. Para isso, foram utilizadas informações gerenciais extraídas do Sistema de Gestão do PAA – SigPAA, que estão parcialmente disponíveis ao público externo.

Para a análise da questão, foram utilizados elementos das seguintes ferramentas teóricas: análise de *stakeholder*, matriz SWOT, abordagem DVR de gestão de risco e matriz de avaliação estratégica (MAE).

A análise *stakeholder* contribui desde a fase do desenho até o desenvolvimento da matriz de marco lógico e auxilia na identificação da forma de participação dos atores envolvidos em um programa ou projeto. É uma ferramenta de grande utilidade em avaliação de programas, para identificar, por exemplo, conflitos de interesses entre as partes envolvidas,

possibilitando, dessa forma, diminuir os riscos envolvidos no desenvolvimento de um programa/projeto (TCU, 2002).

A análise SWOT utilizada foi elaborada com apoio da Superintendência de Estratégia e Organização – SUORG/CONAB, que é uma área vinculada à Presidência da Companhia, e que tem como atribuição realizar o planejamento estratégico e a modelagem organizacional. A matriz resultante produziu indicadores relativos a: densidade de cada quadrante de pontos fortes, fracos, oportunidades e riscos; capacidade ofensiva da organização; capacidade defensiva da organização; posicionamento estratégico global; forças mais atuantes; fraquezas mais prejudiciais; oportunidades mais acessíveis; e ameaças com maior impacto para a organização. O objetivo desta ferramenta foi o de “identificar o grau em que as forças e fraquezas atuais são relevantes para, e capazes de, lidar com as ameaças ou capitalizar as oportunidades no ambiente” (Johnson *et al*, 2007).

O DVR (*Demand Variability Risk*), por sua vez, é uma técnica de gestão de risco visando gerenciar efeitos adversos que possam comprometer o processo de gestão. Na área de controle, sua aplicabilidade foi bem difundida pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), que tem como missão fornecer orientações sobre aspectos críticos de governança, ética, controle interno, gestão de riscos, fraudes e relatórios financeiros (TCU, 2010).

Por fim, a Matriz de Avaliação Estratégica (MAE) fundamenta a análise de ambientes em processos de planejamento. Trata-se de uma matriz de impacto da correlação SWOT. Avalia um momento da organização e permite demonstrar a evolução estratégica com sucessão de “fotografias”. Nesse contexto, são importantes os conceitos de coeficiente ofensivo (capacidade de aproveitar oportunidades), coeficiente defensivo (capacidade de neutralizar ameaças) e posicionamento estratégico (como a organização ou projeto se encontra estrategicamente, confrontando o ambiente interno, sobre o qual tem domínio, com o externo, sobre o qual não tem domínio).

Por meio desses elementos teóricos, o presente artigo visa analisar o desenho e a prática de implementação do PAA, adotando como estudo de caso a modalidade “Compra com Doação Simultânea”, operacionalizada pela Conab no período de 2003 a 2015. Pretende-se apresentar o arranjo institucional do programa, explorando os atores, papéis, interesses, instrumentos de coordenação e articulação. Também são objetivos desse trabalho: identificar as estratégias adotadas pela Conab na implementação da política, abordando suas funções institucionais e sua capacidade organizacional; analisar os efeitos sobre as políticas públicas voltadas à agricultura familiar oriundos das condições de implementação verificadas;

identificar medidas necessárias à melhoria da eficiência da política; e propor medidas que promovam maior eficiência na implementação do programa.

O artigo se desdobrará nas seguintes seções: apresentação da trajetória que deu origem ao Programa, com a descrição da situação problemática antes do desenho do PAA; referencial teórico sobre o desenho da política pública, forma de concepção, objetivos, marco legal; análise da política pela matriz SWOT; implementação de arranjos e estratégias; e recomendações para a Conab quanto às perspectivas futuras.

II - AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)

Em meio à diversidade do meio rural, destaca-se a presença de uma categoria social denominada de “agricultores familiares” que busca integrar, em um único rótulo, grupos bastantes heterogêneos e princípios definidores divergentes. Para Carneiro (1999), é possível reconhecer um consenso: “por agricultura familiar entende-se, em termos gerais, uma unidade de produção onde trabalho, terra e família estão intimamente relacionados”.

De acordo com Delgado (2013), ocorre uma pluralidade de concepções legais de agricultura familiar com vigência simultânea no presente: Propriedade Familiar (Lei 4.504/64), Regime de Economia Familiar (Lei complementar 11/71 e Constituição Federal de 1998), Pequena Propriedade (Lei 8.629, de 25/02/93), Agricultor Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de junho de 2006), e “Agricultor Familiar em Extrema Pobreza (Lei nº 12.512/2011).

A Lei nº 11.326/2006 institui um guia para o reconhecimento da diversidade dessa categoria social no Brasil. Para a execução das políticas públicas voltadas a este segmento, esta Lei reforça a base legal do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do seu principal instrumento de reconhecimento: a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

Diversos estudos têm focalizado o papel da agricultura familiar como elemento estratégico de desenvolvimento rural. Nesse contexto, vêm sendo conduzidas pesquisas que buscam analisar as estratégias individuais e coletivas de reprodução física e social desses grupos, bem como suas dinâmicas territoriais (Schneider, 2003; Abramovay, 1999; Valente, 2004).

O aspecto multifuncional da agricultura familiar deve ser o foco da política agrícola, reunindo as diferentes dimensões da sustentabilidade (Altafin, 2003). A multifuncionalidade

pode ser definida como o conjunto das contribuições da agricultura a um desenvolvimento econômico e social considerado na sua unidade. É associada à segurança alimentar, aos cuidados com o território, à proteção ao meio ambiente, à salvaguarda do capital cultural e à manutenção de um tecido econômico e social rural pela diversificação de novas atividades ligadas à atividade agrícola (Maluf, 2002, p.309).

A agricultura familiar brasileira mobiliza 14 milhões de pessoas, o equivalente a 60% dos trabalhadores ocupados na agricultura. Os pequenos estabelecimentos representam 75% das propriedades rurais, 25% das terras cultivadas e geram 35% da produção agrícola nacional. Uma grande diversidade de alimentos, em especial os que constituem a base da dieta da população, origina-se das pequenas propriedades familiares. Estudos estimam que cerca de 31% do arroz, 70% do feijão e 49% do milho provêm da produção familiar (INCRA/FAO, 2000).

Nos últimos anos houve um inegável avanço no campo das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. O Plano Safra 2016/2017 tem previsão de investimento de R\$ 30 bilhões pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Na safra 2002/2003, o crédito disponível foi da ordem de R\$ 2,3 bilhões. Ainda nesse plano safra (2016/17) o governo estima o atendimento a 600 mil famílias de agricultores familiares, com foco na produção de base agroecológica e das mulheres rurais no âmbito da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Além disso, existe um conjunto de políticas de suporte à comercialização, garantia de preços, seguro agrícola, investimento e infra-estrutura.

Os temas da segurança alimentar e nutricional e o reconhecimento da agricultura familiar foram dois debates muito importantes da década de 1990 no Brasil. Desde então, observa-se um inegável avanço na agenda das políticas públicas de SAN. Fruto de um amplo processo intersetorial e de participação social, verifica-se a implantação de um conjunto de medidas de enfrentamento da fome e da pobreza que tornaram o Brasil uma referência internacional nessa área. Dentre os principais avanços cabe destacar:

- Recriação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003);
- Criação do Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Nº 11.346/2006);
- Estruturação do sistema e de seus componentes (Conferência, Conselho e Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - Caisan);

- Instalação da Caisan (Decreto nº 6.273/2007) - coordenação e monitoramento intersetorial das políticas públicas relacionadas à SAN, ao combate à fome e à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA);
- Elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan 2012-15) que tem como uma de suas diretrizes a promoção do abastecimento e do acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável;

As compras da agricultura familiar surgiram há mais de uma década no Brasil, como uma estratégia de incorporação dos princípios de SAN à gestão dos mercados institucionais, estando integradas a um processo mais amplo de inovação em políticas públicas desenvolvido, na sua origem, no âmbito do Projeto Fome Zero (Schmitt, 2005).

3. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA

Os esforços para a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) oportunizaram o surgimento de importantes inovações no campo das políticas públicas, traduzidas na maior articulação entre os programas/ações de fortalecimento da agricultura familiar e os objetivos estratégicos de combate à fome e à desnutrição, estabelecidos pelo Governo Federal nos últimos 12 anos.

Nesse contexto, merece destaque a criação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei 10.696, de 02 de julho de 2003, que tem como principais objetivos a promoção da segurança alimentar e nutricional da população e a garantia de renda para a agricultura familiar.

A criação do Programa buscou suprir uma lacuna de apoio à comercialização da agricultura familiar, propiciando acesso a mecanismos de sustentação de preços e de renda que, até então, não atingiam este segmento, historicamente excluído dos mecanismos tradicionais da Política Agrícola coordenada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

O PAA foi concebido com originalidade, introduzindo diversos aspectos inovadores em termos de políticas públicas, a partir de demandas consubstanciadas no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea (Brasil, 2014). O processo de controle social exhibe significativos avanços, o que demonstra que o PAA é eficiente indutor não apenas da estruturação produtiva e comercial, mas também da participação cidadã. O Programa tem monitoramento sistemático do Consea Nacional, dos Conseas

Estaduais e dos Movimentos Sociais do campo, é acompanhado por redes de organizações sociais e de ONGs que atuam na temática da soberania e segurança alimentar e nutricional.

De 2003 a 2015, o PAA adquiriu produtos de cerca de 1,3 milhão de famílias de agricultores familiares, com investimento de aproximadamente seis bilhões de reais, na aquisição de aproximadamente 4,5 milhões de toneladas de alimentos. Tais indicadores evidenciam a importância dessa política para o fortalecimento da agricultura familiar e de promoção de condições para superação da insegurança alimentar e nutricional de milhares de famílias em situação de vulnerabilidade social. Do total de operações realizadas, a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab foi responsável pela execução de cerca de 56% dos recursos, ou seja, R\$ 3,34 bilhões.

Ao longo de 12 anos de execução, as operações executadas pela Companhia envolveram a aquisição de 2,5 milhões de toneladas de alimentos. Foram 16.323 projetos aprovados, viabilizando 970 mil acessos de agricultores ao Programa. Mais de 5 mil Organizações da Agricultura Familiar acessaram o Programa em 2.700 municípios brasileiros.

Nesse contexto, mais de 35 mil Unidades Receptoras fizeram, em média, oito milhões de atendimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, por ano. Nos últimos dois anos, cerca de 51% dos atendimentos foram a Entidades e Organizações de Assistência Social; 35% para a Rede Pública de Educação; 4% para o Serviço de Acolhimento e Serviços Públicos de Saúde; 4% para Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e 6% para outras categorias de entidades.

Para execução das ações orçamentárias 2798 – Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (MDS) e 2B81- Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA (MDA), a LOA 2016 consignou dotações de, respectivamente, R\$ 478.369.945,00 (quatrocentos e setenta e oito milhões, trezentos e sessenta e nove mil, novecentos e quarenta e cinco reais) e R\$ 17.102.753,00 (dezessete milhões, cento e dois mil, setecentos e cinquenta e três reais). No total, encontram-se consignados R\$ 495.472.698,00 (quatrocentos e noventa e cinco milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, seiscentos e noventa e oito reais).

Em maio de 2016 foram formalizados Termos de Execução Descentralizada da Conab junto aos dois Ministérios, devendo ser disponibilizados cerca de R\$ 182.000.000,00 (cento e oitenta e dois milhões de reais) para execução do PAA. Especificamente para a modalidade Compra com Doação Simultânea, deverão ser disponibilizados R\$ 139.000.000,00 (cento e trinta e nove milhões de reais) em contraposição aos R\$ 241.000.000,00 (duzentos e quarenta e um milhões de reais) investidos em 2015.

A importância do programa para fortalecimento do segmento e promoção da SAN tem sido destacada em diversas pesquisas acadêmicas e avaliações governamentais. Porém, existe uma lacuna na análise da sua gestão. Trata-se do aspecto relativo a um arranjo complexo, que exige um elevado grau de articulação entre os órgãos responsáveis e o controle social efetivo. Tendo por referência a experiência acumulada ao longo de quase treze anos de execução, verifica-se a relevância de (i) aspectos institucionais da política, como a atribuição à Conab de funções relativas à implementação de vários componentes da estratégia e (ii) condições no ambiente interno (capacidade organizacional e disponibilidade de pessoal) e externo (apoio à produção, crédito, assistência técnica, investimentos e mercado). Observa-se que eventuais desalinhamentos causam fragilidades na condução do Programa, prejudicando a eficiência na sua implementação, como se discutirá adiante.

Diversas pesquisas acadêmicas têm se dedicado a avaliar a importância do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA para o desenvolvimento da agricultura familiar e seus impactos na promoção da segurança alimentar e nutricional (Schmitt, C.J, 2005; Delgado, 2005; Mattei, 2007; Muller, 2009).

Autores apontam o PAA como uma das mais importantes referências de apoio à comercialização governamental (Mattei, 2005 e Muller, 2007). A ampliação do público prioritário, incluindo povos e comunidades tradicionais, no fornecimento de alimentos, tem sido um dos principais desafios para a consolidação do programa.

Pela primeira vez, o Governo definiu recursos exclusivos para aquisição de produtos da agricultura familiar (distingue a origem da produção) e as aquisições se fazem sem licitação pública, de maneira descentralizada. O PAA desburocratizou o processo de aquisição dos produtos, criando, portanto, um marco jurídico capaz de possibilitar a presença mais efetiva do Estado no apoio aos processos de comercialização desenvolvidos por essa categoria de produtores.

O Programa visa incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações de aquisição e distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. Em síntese, o PAA proporciona acesso a uma alimentação diversificada para uma população em insegurança alimentar e nutricional, valoriza a produção e a cultura alimentar e dinamiza a economia local, com repercussões sobre a auto-estima tanto de fornecedores e consumidores.

No que tange ao apoio à comercialização agrícola, o padrão de intervenção pública migrou de uma completa regulação estatal para uma tendência à desregulamentação, com reduzida intervenção do Estado, contribuindo para o surgimento de novas formas de

comercialização que buscavam se aproximar da dinâmica e do processo de funcionamento do mercado, por meio de instrumentos alternativos, que visavam amparar diferentes cadeias produtivas¹.

A leitura técnica e política que precedeu a criação do PAA em 2003, consubstanciada nas “Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra 2003-2004”, é de que faltava à Política Agrícola brasileira uma ação estruturada dirigida à agricultura familiar produtora de alimentos, como também carecia a segurança alimentar de políticas permanentes de provisão aos grupos sociais diretamente afetados pelo risco alimentar (Delgado, 2013). O PAA veio para suprir integralmente essas duas lacunas se configurando como uma política pública de fomento econômico e proteção social.

De acordo com aquele autor, nos arranjos precedentes de política agrícola, seja na chamada era Vargas, seja no regime militar de 1964-84, seja ainda na política agrícola posterior à Constituição de 1988, marginalmente se reconheceu o lugar específico do agricultor familiar.

Delgado (2013) traça uma linha histórica demonstrando que, em 1964, no Estatuto da Terra, houve a institucionalização do conceito de propriedade familiar (módulo rural). Num segundo momento, a legislação assistencial rural (FUNRURAL – 1971) e posteriormente previdenciária (Previdência Rural – 1988), reconheceu o “regime de economia familiar” como titular de direito social na Constituição de 1988. E, finalmente, uma conceituação legal em 2006 (Lei 11.366, de 24/06/2006), que define normativamente o agricultor familiar, já contemplado desde 1996 com um “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar” (PRONAF – Decreto 1.946, de 28/05/1996).

Nesse contexto, o fomento à agricultura familiar se restringia à ações de acesso ao crédito rural, enquadradas como políticas do campo econômico. A ampliação do excedente econômico se legitimou pela via da política social – promoção da segurança alimentar e nutricional - a partir de 2003, com a instauração da Estratégia Fome Zero.

Até maio de 2016 o PAA contava com o orçamento de duas Unidades Gestoras: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (responsável pela parcela majoritária dos recursos) e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

O Programa conta com diferentes Unidades Executoras:

¹ Souza Júnior, G. M.; Conceição, J. C.; Botelho Filho, F. B. **A Formação de estoques públicos via mecanismo de preço mínimo responde aos desafios do agronegócio brasileiro?** Março de 2007. *Mimeo*.

a) os órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, que celebrarem Termo de Adesão ou convênios com as Unidades Gestoras; e

b) a CONAB e outros órgãos ou entidades da administração pública federal que celebrarem termo de cooperação com as Unidades Gestoras.

Atualmente o PAA possui seis mecanismos que propiciam formas distintas de intervenção governamental (WFP, 2015):

- Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF);
- Compra com Doação Simultânea (CDS);
- Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar;
- Aquisição de Sementes;
- Compra Institucional;
- Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (IPCL).

A Conab operacionaliza as cinco primeiras modalidades. Também podem ser formalizados Termos de Adesão, por intermédio do MDS, entre o Governo Federal e os Governos Estaduais/Municipais, para a execução da CDS. A modalidade IPCL é operada exclusivamente por Estados e Municípios e a Compra Institucional ocorre com recursos do próprio órgão comprador.

Como já foi dito, a Compra com Doação Simultânea permite a aquisição de produtos destinados a pessoas em situação insegurança alimentar atendidas por entidades socioassistenciais ou pelos programas de alimentação e nutrição. Associações e cooperativas podem, por sua vez, submeter suas Propostas de Participação a serem avaliadas pela Conab através da Plataforma PAANet.

De maneira sucinta, como principais inovações do PAA destacam-se:

- Recursos orçamentários e financeiros específicos para compras públicas de alimentos oriundos da agricultura familiar, de povos e comunidades tradicionais;
- Processo de compras por dispensa de licitação a exemplo da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), permitindo a relação direta entre governo e sociedade civil para a aquisição de alimentos;
- Metodologia coerente e adequada às especificidades regionais e locais para a formação dos preços a serem pagos nas aquisições;
- Gestão compartilhada, assegurando interinstitucionalidade, em face da composição do Grupo Gestor do PAA (GGPAA): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Desenvolvimento Agrário (MDA), Agricultura, Pecuária e

Abastecimento (MAPA) – representado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Fazenda (MF) e Educação (MEC) – representado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A governança do Programa, a cargo dos mencionados órgãos, está submetida ao cumprimento da legislação aplicável à sua execução, inclusive das normas editadas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), além de normativos internos da própria Conab, nas modalidades sob sua responsabilidade.

O Programa apresenta componentes de política agrícola e de segurança alimentar e nutricional. Há fortes indicativos de que o PAA também configure uma estratégia de abastecimento, por favorecer os circuitos curtos e regionais de produção e distribuição de alimentos de qualidade (produção orgânica, valorização da agrobiodiversidade, estímulo às experiências locais de uso, conservação e manejo dos recursos genéticos vegetais e animais).

O mercado institucional de alimentos vem promovendo a inclusão e o fortalecimento econômico da agricultura familiar. As compras públicas de gêneros alimentícios destinam-se ao abastecimento de uma ampla rede de entidades, incluindo as forças armadas, presídios, hospitais e escolas. Também existem as aquisições voltadas aos programas sociais, que incluem doações às pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. Em relação ao abastecimento alimentar, verifica-se a existência de iniciativas de regulamentação na esfera do legislativo; previsão de uma política nacional de abastecimento no I PNSAN; e necessidade de superar enfoques parciais (comercialização agrícola, disponibilidade física, preços e atuação na esfera do atacado).

O mercado institucional criado a partir do PAA pode ser compreendido como um esforço do Estado em focalizar seu poder regulador e de compra na construção de novos circuitos de comercialização de alimentos, para utilização em programas e organismos públicos. No entanto, ainda é bastante incipiente a inserção desse segmento no mercado privado.

4. IMPLEMENTAÇÃO DO PAA E MATRIZ SWOT

O processo de formulação de políticas públicas é usualmente apresentado pelo ciclo de etapas sucessivas, nos manuais clássicos de Ciência Política. De acordo com Nascimento (1991), essa descrição é certamente idealizada, com aderência limitada ao cotidiano, mas justifica-se para fins didáticos e para orientar o recorte analítico na pesquisa acadêmica.

Para Januzzi, 2011, esse modelo pode ser descrito por etapas, sendo: 1) Definição da agenda; 2) Formulação dos programas e políticas; 3) Tomada de decisão técnica-política; 4) Implementação de políticas e programas e 5) Avaliação.

De acordo com aquele autor, na etapa de formulação da política, as demandas explicitadas na agenda transformam-se em leis, programas e proposições de ações. Essa etapa envolve a busca de soluções para as questões priorizadas na agenda. Os elementos operacionais da política devem ser explicitados nesse momento: diretrizes estratégicas, propostas de leis, decretos normativos, bem como programas e projetos. A formulação de políticas envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses. Está repleta de avanços e retrocessos, com desdobramentos não necessariamente antecipáveis.

A fase de implementação corresponde aos esforços de efetivação da ação governamental na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente (Januzzi, 2011). O autor esclarece que a fase de implementação trata da gestão das ações para fazer uma política pública sair do papel e funcionar efetivamente, compreendendo o conjunto de realizações, por grupos ou atores de natureza pública ou privada, para a consecução de objetivos definidos. Envolve programação de atividades, provisionamento de recursos financeiros, alocação de recursos humanos, mobilização de agentes, interlocução com atores estratégicos, manejo dos mecanismos que assegurem a governabilidade das atividades e correção de rumos, caso se identifiquem obstáculos ou imprevistos.

A sociedade organizada reconhece que tanto os desafios contextuais quanto as condições de funcionamento dos Estados, exigem ações no sentido de buscar seu fortalecimento institucional. No Brasil, os contextos político, econômico e social impõem transformações macro-institucionais que afetarão o papel do Estado. Estas, por sua vez, exigirão significativas transformações nas instituições públicas, em especial as do Poder Executivo Federal (Brasil, 2003).

Os espaços de diálogo entre o Estado e a sociedade civil surgem a partir da Constituição Federal de 1988. A democracia participativa aborda a ampliação da participação da população nas decisões que dizem respeito aos seus interesses (Avritzer, 2007).

López (2010) aponta da necessidade de desenhos institucionais que permitam e incentivem a participação social. Assim, os grupos sociais teriam o direito de participar nas escolhas e decisões sobre os temas afetos a elas. Trata-se de uma “abordagem relacional”, onde a participação dos grupos/comunidades na elaboração e acompanhamento das políticas públicas é a grande inovação na administração pública.

Como apontam Abers, Serafim e Tatagiba (2014), trata-se de entender a construção, os momentos de conflitos, negociação e participação, compreender como as redes sociais interagem com o Estado, numa sociedade civil cada vez mais mobilizada e abrangente.

No caso do PAA, a execução do Programa é realizada pela CONAB e por Estados e Municípios, via parcerias estabelecidas com os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e do Desenvolvimento Agrário – MDA, que são as Unidades Gestoras do Programa, conforme estabelece o art. 27 do Decreto nº 7.775/2012. A CONAB é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com sede e foro no Distrito Federal e atuação em todo o território nacional.

A Companhia foi criada em 1991 com a missão institucional de contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e da execução das políticas agrícola e de abastecimento.

A Empresa tem uma longa história de contribuição para a sustentabilidade da produção agrícola, regularidade do abastecimento e segurança alimentar da população brasileira. Sua potencialidade no desenvolvimento de estudos técnicos, disponibilização de informações e conhecimento e execução de atividades direcionadas à produção, comercialização e consumo de produtos agrícolas configuram um diferencial para o desenvolvimento da agricultura, do abastecimento e da segurança alimentar do Brasil.

De 2003 a 2007, foi realizado um amplo esforço para recuperar a imagem institucional, quando a Empresa passou a dar suporte a diferentes áreas do governo, incluindo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Integração Nacional (MI) e Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio da formulação e operação de inúmeras ações, programas e políticas desses órgãos, em especial no contexto da Estratégia Fome Zero.

A Conab foi convocada a garantir a operacionalidade das aquisições do PAA em 2003, tendo por referência suas atribuições institucionais de: acompanhamento dos mercados agrícolas; coordenação das políticas oficiais de formação, armazenagem, remoção e escoamento dos estoques reguladores e estratégicos; e execução das políticas do Governo Federal, nas áreas de abastecimento e regulação da oferta.

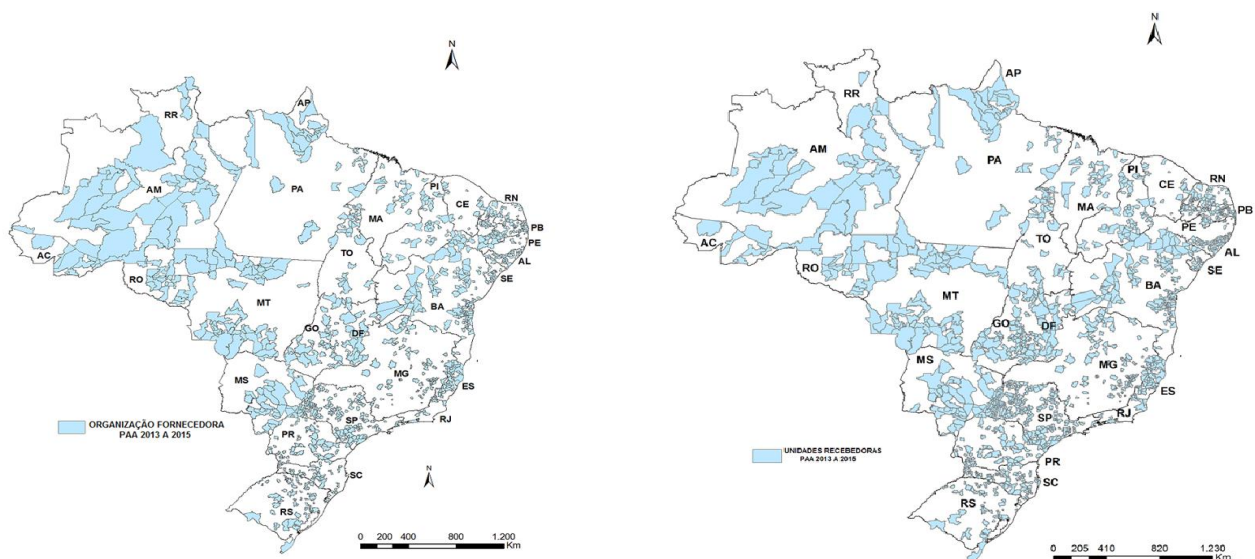
Especificamente na operacionalização do Programa, a Companhia optou por executar um modelo que estabelece relação direta com as organizações econômicas da Agricultura Familiar. Essa execução extrapola a aquisição dos produtos, estimulando o associativismo e cooperativismo, fortalecendo a participação das organizações nas fases de planejamento,

produção, distribuição de gêneros alimentícios para populações em situação de insegurança alimentar e, ainda, nas operações de compras para formação dos estoques públicos.

Desde então, houve um aumento significativo da inserção da Estatal na agenda relacionada à agricultura familiar. A Companhia desenvolveu ações de divulgação, capacitação, incentivo ao associativismo/cooperativismo, normatização, adequações fiscais e tributárias, desenvolvimento de controles e sistemas, operacionalização, supervisão, fiscalização, aplicação de penalidades e avaliação dos projetos.

A Figura 1 demonstra a capilaridade das ações executadas no período de 2013 a 2015. Observa-se a ocorrência de operações em 1.054 municípios de Organizações Fornecedoras e os produtos adquiridos foram distribuídos a Organizações Receptoras distribuídas em 1.333 municípios brasileiros.

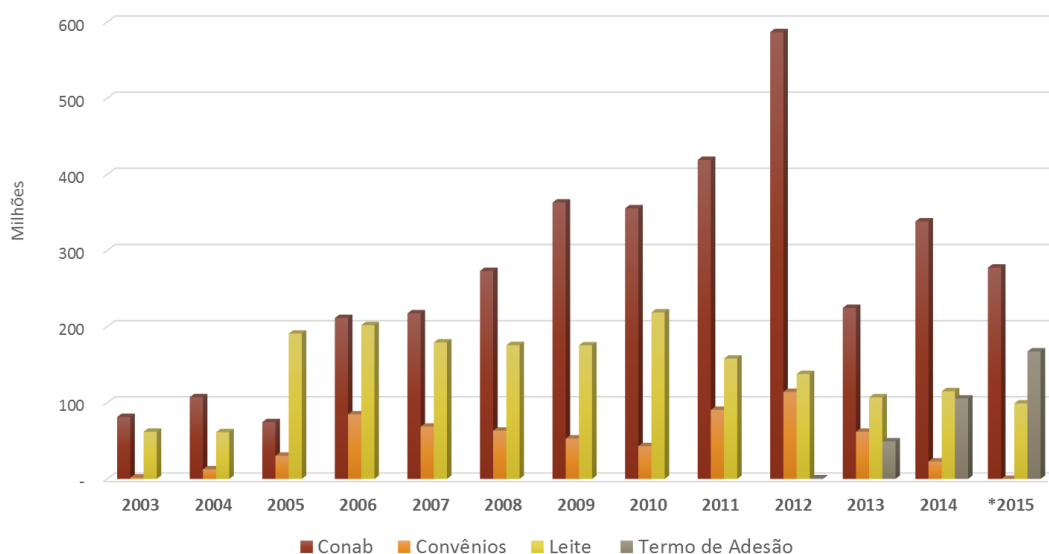
Figura 1 - PAA CONAB - 2013 A 2015



Fonte e elaboração: Suinf/Conab

A alta adesão por parte do público beneficiário fica evidenciada nos mapas da execução do Programa. Ao longo da sua evolução ocorreram importantes avanços em termos de alocação de recursos, como se pode depreender nos gráficos a seguir. O Gráfico 1 demonstra a evolução da execução do PAA por Unidade Executora, no período de 2003 a 2015.

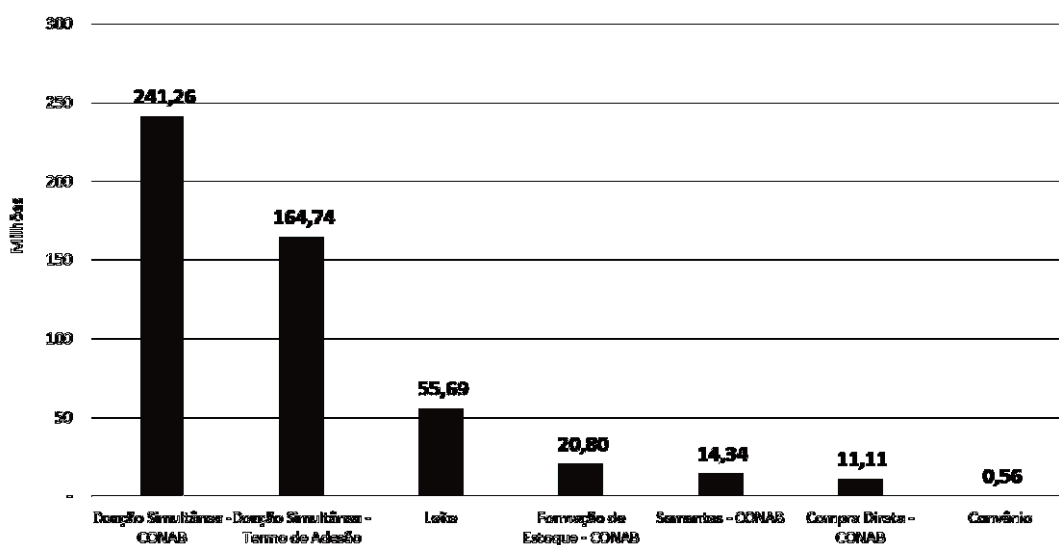
Gráfico 1 - Recursos Aplicados no PAA (execução da Conab, Estados e Municípios) em R\$



Fonte e elaboração: Decom/Sesan/MDS

Gráfico 2 – Execução PAA 2015

Execução (milhões R\$) por modalidade/executor



Fonte e elaboração: Decom/Sesan/MDS (2016). Dados PAAData. PAA Leite (dados jan a set 2015)

Tabela 1 - Recursos Aplicados e Nº de Fornecedores (execução Conab)

Ano	Recursos aplicados MDA/MDS	Nº de agricultores familiares atendidos
2013	224.517	41.412
2014	338.004	51.228
2015	287.515	38.794
TOTAL	850.037	131.434

Fonte e elaboração: Conab

Tabela 2 - Evolução do PAA executado pela Conab – Recursos MDS e MDA

ANO	Valor (R\$)					TOTAL
	C.OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL	
2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.225.303	102.830.480	15.549.939	78.842.348	153.516.158	363.964.228
2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	154.904.344	36.045.217	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	24.075.247	66.487.273	22.938.796	67.812.376	43.203.433	224.517.124
2014	31.155.531	79.992.989	37.860.917	128.709.065	60.286.440	338.004.942
2015	29.589.161	92.549.198	33.399.258	77.902.561	54.075.037	287.515.216
TOTAL	214.974.856	980.286.905	279.348.934	776.425.426	1.096.257.466	3.347.293.586

Fonte e elaboração: Supaf/Dipai/Conab

O Gráfico 2 apresenta os recursos de aquisição especificamente no ano de 2015. A Conab foi responsável pela operacionalização de R\$ 241,26 milhões na modalidade Compra com Doação Simultânea, R\$ 14,34 milhões na modalidade Aquisição de Sementes e R\$ 11,11 milhões na Compra Direta da Agricultura Familiar, totalizando a aplicação de 266,71 em recursos oriundos do MDS) e R\$ 20,80 milhões na modalidade Apoio à Formação de Estoques com recursos oriundos do MDA.

A Tabela 1 apresenta o histórico dos recursos aplicados no PAA nos últimos três anos, relacionando ao número de agricultores familiares atendidos nas operações executadas pela Conab. Já a Tabela 2 consolida os valores operacionalizados pela Companhia por ano e por região.

Considerando um arranjo que envolve o segmento da produção, do consumo e do controle social, foram adotadas diversas medidas de aperfeiçoamento da gestão no sentido de garantir a efetividade do PAA. Entretanto, foram detectadas fragilidades que denotam um desalinhamento entre o desenho da política e as condições reais de implementação. A matriz SWOT resume essa situação (Figura 2).

Os critérios adotados na definição dos componentes da matriz basearam-se no estabelecimento de pontos críticos presentes na implementação do PAA, relatados por Técnicos e Gestores do Programa em atividades de capacitação interna, planejamento e avaliação conduzidas pela Conab. Portanto, esta análise não contém apenas critérios

objetivos, nem pretende esgotar o tema, mas sim contribuir no debate relacionado à capacidade operacional e ao desempenho da Empresa na execução do Programa.

A análise do ambiente externo aponta um elenco de oportunidades que, confrontadas com os pontos fortes, indicam potencial de continuidade de atuação da Conab, que tem como missão institucional, contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e da execução das políticas agrícola e de abastecimento.

Para a execução de suas competências estatutárias e regimentais, conta com uma estrutura composta de unidades administrativas (Matriz e 27 Superintendências Regionais) e operacionais representadas por 98 complexos armazenadores, compostos por 177 armazéns, destinados à prestação de serviços ao setor privado, assim como ao armazenamento dos estoques públicos e ao suporte dos programas de abastecimento. Ao término do exercício de 2015 a Conab contava com 5.021 colaboradores.

A estrutura orgânica da Conab contempla o Conselho de Administração, a Diretoria Colegiada e o Conselho Fiscal, além do suporte da Auditoria Interna, Corregedoria – Geral e Ouvidoria (conforme Anexo 1). Também é auditada pela Controladoria-Geral da União – CGU e pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

As atividades da Companhia, planejadas e organizadas, podem contribuir com a geração de renda e emprego, no campo e nas cidades; regular o abastecimento dos principais grãos em todo o território brasileiro, minimizando possíveis impactos sobre a inflação; contribuir para o acesso à alimentação de uma parcela significativa da população que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional; promover o uso da agrobiodiversidade, além de valorizar e resgatar os hábitos alimentares regionais.

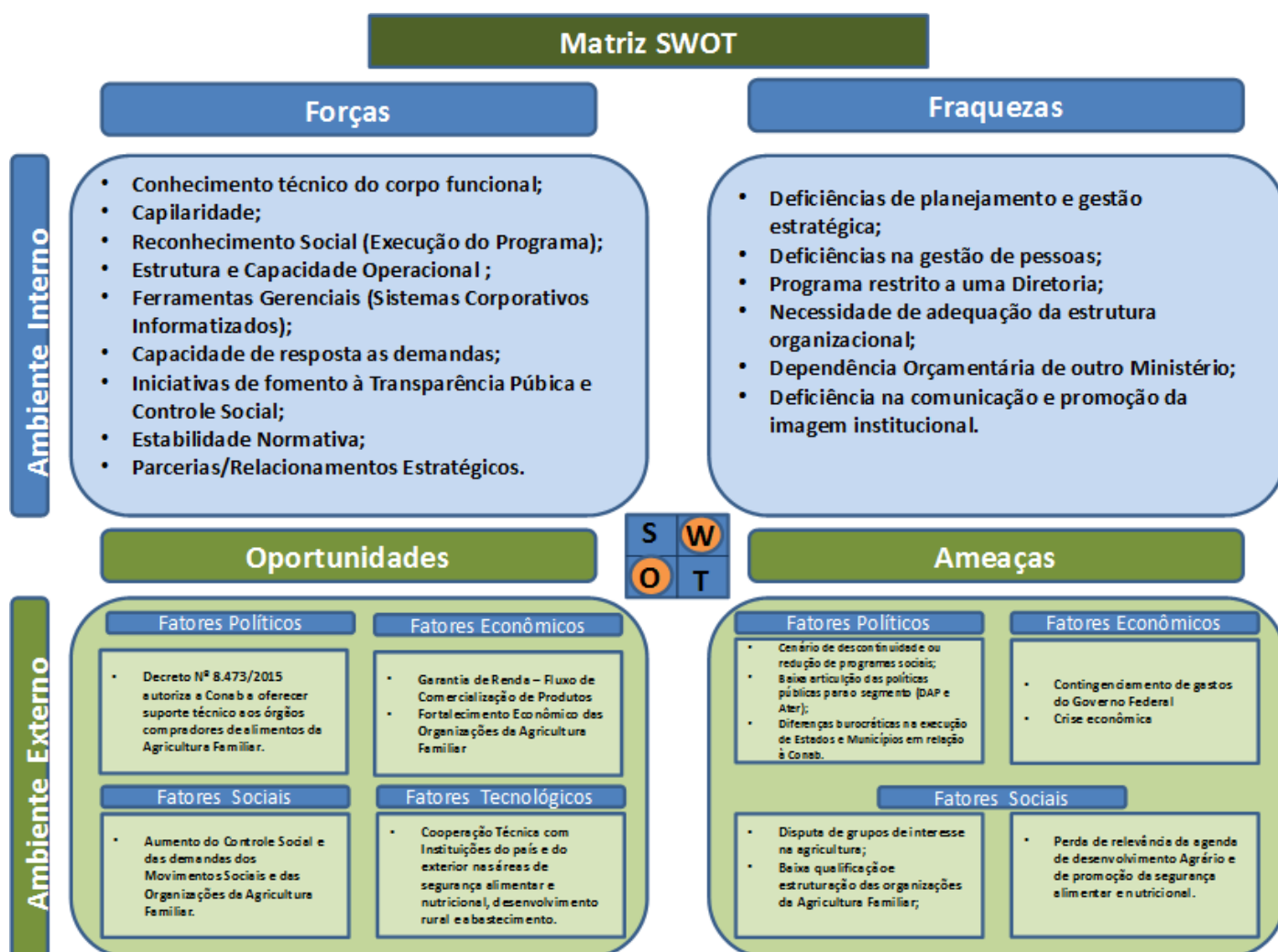
Quando se confrontam os pontos identificados como fortes com as ameaças que podem ser impostas pelo ambiente externo, o resultado não é muito favorável visto que os pontos fortes parecem não ser suficientes para neutralizar as **ameaças**.

Dentre as ameaças listadas, a que causa mais preocupação é o cenário de descontinuidade ou redução de programas sociais em decorrência do contingenciamento de recursos do Tesouro Nacional. No dia 24/05 o Governo Temer (interino) anunciou medidas para reduzir os gastos públicos, incluindo a proposta que as despesas públicas só possam crescer na proporção da inflação do ano anterior (Teto) e o bloqueio de novos subsídios para programas da agricultura familiar.

Adicionalmente, a baixa articulação do conjunto de políticas públicas voltadas ao segmento influencia diretamente a condução do PAA. Apesar da evolução das ações de

suporte ao segmento, alguns temas não avançaram na mesma proporção do incremento das operações executadas pela Conab.

Figura 2



Fonte e elaboração: da Autora

Até 2012, houve grande avanço na alocação de recursos para o PAA, definição de públicos prioritários e metas, inclusive respaldadas em regramentos específicos, instrumentos balizadores e indutores da participação, mas algumas premissas da fase de elaboração do Programa não se concretizaram, especialmente no que se refere à organização social e produtiva, incidência da política de assistência técnica e extensão rural e investimentos/infra-estrutura.

Determinados públicos e territórios – a exemplo dos Povos e Comunidades Tradicionais da região Norte – apresentam dificuldades mais pronunciadas de acesso ao Programa, demonstrando a necessidade de aumentar a capilaridade e capacidade operacional dos órgãos públicos para a emissão das Declarações de Aptidão ao PRONAF - DAP's.

Também existem diferenças significativas nos pré-requisitos para participação na CDS entre a Conab e Estados/Municípios (como as questões sanitária e preços pagos). Isso acarreta dificuldades de entendimento e acesso por parte das organizações da Agricultura Familiar.

O PAA foi constituído por Lei e regulamentado por Decreto, e a forma como o Grupo Gestor publica as suas decisões é por meio de Resoluções. Desde 2003 foram editadas ao todo 74 Resoluções. Chama a atenção o número de Resoluções em relação às operações da Conab, em detrimento da liberalidade em relação a estados e, sobretudo, municípios (Porto, 2014).

Ainda persiste a necessidade de ações coordenadas de Governo, para a qualificação das organizações da Agricultura Familiar, especialmente em relação à gestão administrativa (prestação de contas, questões contábeis e tributárias), cuja ausência obstaculiza o acesso à política ou à gestão dos recursos disponibilizados.

Os pontos identificados como fracos merecem atenção especial, na medida em que podem restringir o aproveitamento das oportunidades.

Apesar da eficiência alcançada na operacionalização dos diversos programas relacionados à política agrícola e de abastecimento, a Companhia vem enfrentando sérios problemas de natureza estrutural e conjuntural.

O planejamento estratégico foi relegado em detrimento da operacionalidade dos programas governamentais, perdendo a dimensão das modificações políticas e sociais que ocorriam ou estavam em perspectivas futuras bem delineadas.

Desde sua criação, a Empresa desenvolveu vários trabalhos direcionados ao seu reordenamento estratégico, sem atingir plenamente os objetivos traçados pela Organização, prejudicando o engajamento do corpo funcional (Conab, 2012).

Mesmo tendo sido submetido e aprovado pela alta administração da Companhia, o planejamento estratégico foi novamente descontinuado em 2007.

Tendo em vista suas premissas, princípios e aderência à situação da Companhia, a Diretoria Colegiada tomou a decisão de retomar em 2012 o planejamento, a partir das estratégias definidas no **Mapa Estratégico Corporativo**.

Existem iniciativas isoladas de planejamento e controle de projetos. No caso das ações relacionadas à agricultura familiar, houve um certo isolamento das ações, tornando o PAA um Programa conduzido majoritariamente por uma Diretoria, sem o efetivo engajamento da Alta Direção, com exceções pontuais.

Historicamente a Companhia trabalha na lógica de operações, e no caso da CDS/PAA, são contratados projetos. Isso acarretou uma mudança de paradigma, com a

necessidade de adoção de medidas contínuas de capacitação e treinamento. Até o momento, a empresa não possui uma plataforma padronizada para Gerenciamento de Projetos, constituída de processos, ferramentas e estrutura organizacional.

Considerando sua origem na fusão de três empresas no início da década de 90, o quadro funcional é composto por empregados anistiados e reintegrados que apresentam uma necessidade proeminente de qualificação e capacitação. As deficiências na área de gestão de pessoas têm se mostrado uma grande fragilidade. Existe uma alta rotatividade de empregados concursados, tanto na Matriz quanto nas Regionais. Merece destaque, o desequilíbrio interno nas carreiras e dificuldades de administrar políticas de recursos humanos por coexistirem dois planos de cargos e salários.

Nessa perspectiva, tais desafios institucionais se tornam empecilhos para a gestão. Além das idiosincrasias relacionadas ao corpo funcional é relevante a falta de unidade entre os Dirigentes/Alta Administração o que não favorece a governança corporativa.

Considerando as principais dificuldades apresentadas pela Empresa, em 2012 foi firmado Acordo de Gestão com o Ministério supervisor. Tal Acordo visa definir relações e responsabilidades entre os signatários, em especial no que se refere a medidas de organização administrativa que aperfeiçoem a gestão da **CONAB**, em função de sua qualificação como empresa pública vinculada ao **MAPA**.

O Plano de Trabalho que integra o Acordo engloba 13 eixos temáticos: governança e controles, gestão estratégica, estrutura organizacional, gestão de pessoal, gestão tecnológica, gestão do patrimônio, planejamento, execução e controle orçamentário e financeiro, aspectos judiciais, sustentação de renda ao produtor, administração de estoques públicos, prestação de serviços de armazenagem, relação intra e interinstitucional e gestão das Suregs.

A Companhia deve buscar o maior alinhamento dos projetos com as estratégias e prioridades da organização. Além disso, é importante que haja o aperfeiçoamento da competência comportamental e da competência técnica e contextual.

O planejamento e alinhamento da estratégia corporativa podem gerar ganhos de credibilidade junto ao governo e à sociedade. É preciso reorganizar e modernizar sua estrutura, otimizar os processos, investir em comunicação, tecnologia e inteligência.

A inovação e a criatividade são variáveis que não têm sido observadas na implementação das atividades e na operacionalização dos programas governamentais, especialmente por causa dos problemas observados no campo da gestão de pessoas.

No rol das iniciativas estruturais necessárias encontra-se o resgate da implantação do Planejamento Estratégico consistente, tático e operacional, e que deve atender aos

pressupostos de Objetividade, Instrumentalização, Interação, Responsabilidade, Exeqüibilidade, Unidade, Flexibilidade, Motivação e Capacitação.

Registre-se que, por ocasião da elaboração do Plano Brasil sem Miséria, em 2011, e a inserção do PAA no eixo de inclusão produtiva, ficou claro para o Governo Federal (MDS, MDA, MP, Casa Civil) as dificuldades que a Conab teria em cumprir as metas sob sua responsabilidade, haja vista a falta de pessoal, dificultando assim, a maior inserção e acompanhamento dos processos que envolvem as operações do PAA.

A estrutura adequada de pessoal demandada para que a Conab pudesse assumir esse compromisso no PPA 2011-15 não foi disponibilizada, acarretando sérios prejuízos no acompanhamento do programa. Apesar das exaustivas tentativas formais da Dipai, desde 2010, não foi concretizada a implantação de uma área específica e ampliação do quadro de pessoal das Superintendências Regionais para atender as atividades de agricultura familiar e sociobiodiversidade.

A criação de unidades específicas da Agricultura Familiar nas Suregs poderia melhorar a interlocução e a qualidade do atendimento ao público beneficiário. Adicionalmente, possibilitaria uma clara definição acerca das competências das áreas envolvidas com as atividades do PAA, de modo a segregar as funções de aprovação, execução e fiscalização das operações.

A total dependência econômica dos recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS também causa preocupação. No rol de iniciativas eleitas pela direção é contemplada a adoção de medidas de busca de novas fontes de captação de recursos.

Também é preciso aprimorar continuamente a qualificação do corpo funcional para conhecimento das dinâmicas de mercado nas quais se encontram inseridas as diferentes categorias de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais.

Abaixo são elencadas as principais prioridades estratégicas que deverão ser trabalhadas pela Empresa, na busca por maior eficiência na execução da CDS/PAA.

Figura 3 – Resumo das Prioridades para Atuação no PAA



Fonte e Elaboração: da Autora

5. ARRANJOS E ESTRATÉGIAS DO PAA

Desde o início da execução do PAA pela Conab a Diretoria de Política Agrícola e Informações – Dipai emvidou esforços na promoção da transparência e adoção de medidas que viessem a contribuir com aprimoramento administrativo e de controle gerencial.

Ao longo da execução do Programa foram realizadas importantes avaliações com representantes de movimentos sociais, técnicos e especialistas de várias instituições governamentais. Tais resultados contribuíram no processo de melhoria contínua da gestão.

Na esfera do controle das operações, a Unidade de Auditoria Interna - Audin, vinculada ao Conselho de Administração da Conab, realizou consoante o "Plano Anual de

Atividades da Auditoria Interna" e de acordo com as técnicas estabelecidas no "Manual de Auditoria Interna", trabalhos de avaliação e acompanhamento da gestão na Supaf/Dipai.

Também foram realizadas avaliações de natureza operacional no PAA, com a finalidade de emitir opinião sobre sua gestão sob a ótica da eficiência, eficácia, economicidade, efetividade e equidade. O Programa integra o Plano Anual de Atividade da Auditoria Interna e o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna.

Destacam-se como principais subsídios para melhoria dos processos de gestão do PAA, os seguintes trabalhos: a **Nota Técnica AUDIN nº 020/2011**, na qual foram apresentados os resultados da auditoria extraordinária de gestão realizada no âmbito da Superintendência Regional do Ceará – Sureg/CE, onde, entre outros objetos, foi avaliada a operacionalização do PAA; o **Relatório de Auditoria nº 17/2011** – auditoria realizada no âmbito da Superintendência Regional do Maranhão – Sureg/MA; o **Relatório de Auditoria Extraordinária nº 01/2012** - auditoria realizada no âmbito da Superintendência Regional de Pernambuco - Sureg PE e **Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão Nº 8/2013** – auditoria realizada no âmbito da Superintendência Regional de Minas Gerais - Sureg MG.

Além das Auditorias Anuais de Contas, também foram realizadas Auditorias Especiais, Auditorias de Acompanhamento e Avaliação do PAA, pela Controladoria Geral da União – CGU.

Em outubro de 2010 teve início o diálogo da Supaf/Dipai com a Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, iniciando o mapeamento dos processos da agricultura familiar. Nos anos seguintes tiveram início os trabalhos de auditoria nas Suregs que demandavam basicamente acesso ao SigPAA, documentos comprobatórios, relatórios de fiscalizações *in loco*, extratos bancários, relatórios de fiscalizações para avaliação da regularidade da execução, supervisões de acompanhamento, ocorrências de irregularidades, aplicação de penalidades, preços pagos, instrução processual, controle dos limites, numeração das CPRs e acesso aos extratos das DAPs – Declaração de Aptidão ao Pronaf.

O **Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa - CGU Nº 011/2012** foi baseado nos normativos vigentes à época e nos resultados das Auditorias realizadas em Pernambuco e Ceará.

O **Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo – CGU – Nº 40/2013** apontou fragilidades que denotavam deficiências inclusive estruturais da Companhia e que requeriam providências que ultrapassam as capacidades e limites da Supaf/Dipai e da Conab.

Algumas constatações demandavam ações conjuntas com os Ministérios coordenadores do PAA (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA), com o Grupo Gestor do Programa – GGPAA e também junto ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

O Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo – CGU – RAc nº 26/2014, recomendou à Companhia que, com base nos resultados dos Planos Nacionais de Fiscalização e de Acompanhamento e Supervisão das operações do PAA, adotasse providências para a correção das falhas identificadas, apresentando à CGU as ações corretivas e preventivas adotadas.

Para a correção das inconformidades detectadas foram adotadas medidas corretivas e a implementação de controles administrativos adicionais, consubstanciadas em Plano de Providências com foco em quatro ações estratégicas: a) Revisão da Estrutura Organizacional das Superintendências Regionais da Conab; b) Padronização de Rotinas Procedimentais; c) Procedimentos de Acompanhamento e Supervisão das Operações e d) Institucionalização de um Plano Nacional de Fiscalização.

A avaliação realizada pela CGU tomou por base a análise sistemática de normativos, estudos acerca dos fluxos operacionais discutidos junto às áreas operacionais, conteúdo de denúncias recebidas, relatórios elaborados pela Auditoria Interna da Conab, além dos resultados das fiscalizações realizadas nas Superintendências Regionais da Conab, nas organizações de agricultores, nos agricultores fornecedores e nas entidades consumidoras.

O Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 52 Aquisição de Alimentos provenientes da Agricultura Familiar contempla o resultado de 1213 (mil duzentos e treze) fiscalizações no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar.

Os trabalhos foram realizados no período de 2013 a 2015, com o objetivo de avaliar a execução da CDS-PAA, referente aos exercícios de 2012 e 2013. Até junho de 2016 o RAV (Relatório de Avaliação) não havia sido divulgado ao público externo. Os comentários a seguir referem-se a versão preliminar do referido Relatório, que foi entregue à Conab por meio do Aviso nº 15/2016/GM/CGU-PR, de 11 de janeiro de 2016.

O RAV apresentou as principais falhas encontradas na execução da CDS, no período fiscalizado, sem deixar de destacar a adoção de ajustes estruturantes que permitiram maior controle das operações sob responsabilidade da Conab, destacando-se a atualização normativa

(MOC e NOC), a implantação do Plano Nacional de Fiscalização e melhorias nos sistemas informatizados.

Da análise das falhas, observou-se fragilidade no programa quanto ao cumprimento do estabelecido na Proposta de Participação e Cédula de Produto Rural. Além do não cumprimento da Proposta, observou-se irregularidade na documentação que atestava o recebimento dos produtos, informando uma quantidade ou relação de itens diversa do efetivamente entregue.

Também foi verificado que as entidades consumidoras não possuíam orientações ou mecanismos eficientes para realizar o devido ateste dos produtos recebidos no âmbito do Programa.

Cumpra observar que, apesar das falhas encontradas nas fiscalizações realizadas pela CGU, a Conab adotou providências para melhoria na execução dos projetos.

Conforme destacado neste Relatório, ao longo do acompanhamento do Programa realizado por esta Controladoria, a Conab elaborou ajustes estruturantes no Programa, que permitiram maior controle e transparência das operações.

Foram realizadas atualizações dos normativos voltados ao público externo (MOC) e aos empregados da Conab (NOC), contribuindo para o fortalecimento dos controles internos. Também foi instituído o Plano Nacional de Fiscalização e a definição mais precisa das Visitas Técnicas Orientativas (VTOs) realizadas pelas Suregs, constituindo um importante instrumento de gestão para monitoramento e correção de rumo da Política. Além disso, a Conab tem promovido capacitação e orientação dos próprios empregados e do público-alvo do PAA, além do desenvolvimento de ferramentas automatizadas para o auxílio no planejamento e execução do Programa.

Não obstante as providências adotadas, a CGU indicou que a Conab deve intensificar a interação com outras entidades envolvidas com o PAA, de forma a realizar o monitoramento contínuo da execução do Programa e aperfeiçoar os controles internos quando oportuno. Dentre as medidas verificadas que ainda podem ser desenvolvidas pela Companhia destaca-se a integração dos sistemas informatizados com outros órgãos da Administração Pública, apuração das irregularidades já verificadas, e efetiva aplicação de penalidade, conforme os normativos vigentes.

Em relação aos instrumentos de gestão e monitoramento da execução do programa, a cargo da Supaf/Dipai, a CGU verificou a alteração de procedimentos, de forma que esta área possa se dedicar mais fortemente à identificação das falhas, ao acompanhamento e à capacitação das equipes das Suregs, atuando de forma preventiva.

Como principal ação pendente de providências, restou a avaliação da estrutura organizacional das Suregs, buscando viabilizar a efetiva segregação de funções no âmbito do PAA.

Dentre os principais avanços referentes à gestão estratégica e operacional, destacam-se:

a) Sistemas Informatizados

- SIGPAA e PAANet: Sistema e aplicativo desenvolvido e disponibilizado pela Conab, com o objetivo de facilitar e descentralizar o preenchimento das propostas de participação dos mecanismos do PAA e emitir relatórios dinâmicos;
- Desenvolvimento do PAANet –Execução: Aplicativo desenvolvido com o objetivo de auxiliar a gestão dos projetos do PAA pelas organizações e descentralizar a alimentação dos dados das entregas de produto;
- Portal da Transparência Pública do PAA (2010): disponível no módulo de consulta *on-line*, das informações referentes aos projetos de CDS formalizados. São disponibilizadas informações por UF, município, produtos, fornecedores e consumidores, o que favorece a participação e controle social;
- Preços praticados no PAA: Permite a consulta. *on-line*, do preço mais recente praticado na aquisição de produto da agricultura familiar.

b) Acordo com instituições financeiras para a operacionalização do PAA

- Parcerias com catorze instituições financeiras objetivando disciplinar sua atuação, na condição de responsáveis pela abertura e manutenção de contas bloqueadas (vinculadas) relativas às operações do PAA. Essa iniciativa confere maior segurança e controle dos pagamentos via conta bloqueada;

c) Controle Social

- Grupo de Acompanhamento e Controle Social do PAA (GAPAA) no âmbito de algumas Superintendências Regionais visando aprimorar a divulgação das ações do Programa, canalizar as demandas e auxiliar o acompanhamento da sua execução.

d) Atualização Normativa

- Padronização de procedimentos com vistas a garantir a uniformidade de atuação pelas Suregs. Foram realizadas atualizações em maio de 2013:

Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC) e Normas da Organização – NOC, Título 30.604. Outra atualização do Título 30 do MOC foi publicada em 21/02/2014 e finalmente, em 01/09/14, ocorreu uma ampla revisão dos normativos, destacando-se os seguintes itens:

- Participação sistemática das Unidades Receptoras na elaboração da proposta de participação e no processo de entrega e controle dos alimentos;
- Necessidade de que as Organizações Fornecedoras tenham a DAP Jurídica;
- Exigência de cópia de Ata ou Memória da Reunião da instância de controle social (o registro já ocorria, mas não de forma padronizada);
- Formulário Bipartite entre a Organização Fornecedor e representante do Poder Público Municipal (inova na articulação entre as ações de assistência alimentar no município);
- Termo de compromisso da Unidade Receptora registrando seus direitos e deveres (passam a ser sujeitos ativos no processo);
- Termo de Compromisso do Beneficiário Fornecedor conferindo maior clareza e transparência aos projetos apresentados (identifica as condições para execução do projeto e evidencia que o fornecedor está de acordo com eventuais descontos);
- Registro das entregas no Caderno de Entregas e obrigatoriedade da guarda da documentação;
- Modelos de pedidos de alteração das propostas condicionados à aprovação da Conab (prorrogação, beneficiário fornecedor, produto e/ou unidade receptora);
- Maior clareza na delimitação dos procedimentos de gestão administrativa e orientação dos projetos (sob responsabilidade da Sureg) e ações de fiscalização (coordenadas pela Superintendência de Fiscalização/Sufis);
- Detalhamento das infrações e penalidades decorrentes da fiscalização;
- Incentivo às Organizações Fornecedoras para disseminação de Boas Práticas de Gestão do PAA;
- Manutenção do diálogo e comunicação com os Beneficiários Fornecedores vinculados;
- Formalização e registro da documentação enviada à Conab.

e) Aprimoramento dos procedimentos operacionais e de controle gerencial

Implantação do Plano Nacional de Fiscalização das Operações do PAA a partir de 2013. No decorrer dos exercícios de 2013 a 2016 a Conab investiu R\$ 2.554.969,20 (Dois milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e sessenta e nove reais e vinte centavos) em ações de fiscalização de projetos do PAA, conforme quadro abaixo, tendo sido fiscalizados 1.094 projetos.

Recurso Financeiro Utilizado na Fiscalização do PAA/CDS em 2013 a 2016

Ano	Valor Investido (R\$)
2013	887.063,00
2014	969.531,00
2015	478.600,13
2016*	219.775,12
Total de recursos	2.554.969,20
Total de projetos fiscalizados = 1.094	2.335,43 R\$/projeto

* Até mai/16

Fonte: Sufis/Gecoq – Conab

Em relação ao controle externo, nos anos de 2014 e 2015, foi realizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, uma Auditoria de Conformidade do Programa que teve como objetivo realizar um exame da execução da modalidade CDS quanto a aspectos de eficiência e efetividade com vistas a promover o aperfeiçoamento da política pública. Essa auditoria fez parte de um conjunto de trabalhos realizados em conjunto pela Secretaria Ambiental e pelas Secretarias Regionais do Tribunal, em que foram efetuadas diversas auditorias de conformidade nas Superintendências Regionais da Conab, e essa auditoria operacional visa compilar as diversas situações identificadas nessas auditorias.

A metodologia empregada foi aplicada de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com as Normas de Auditoria Operacional do TCU. Os procedimentos de auditoria foram aplicados em Brasília, no entanto foram utilizadas informações obtidas nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Maranhão, Sergipe, Bahia e Santa Catarina.

Considerando a natureza e a arquitetura da modalidade, foram se conformando ao menos três atores sociais com funções e participação bem distintas: *i*) as organizações proponentes dos projetos, responsáveis por agregar a produção dos agricultores e fornecer os alimentos; *ii*) as instituições beneficiárias da distribuição de alimentos; e *iii*) as organizações e instituições de assessoria, conforme demonstrado a seguir.

Figura 3 – Compra com Doação Simultânea (CDS)



Fonte: Elaborado pelo TCU (2016)

Os resultados dessas ações, além das iniciativas internas da Companhia, permitiram a análise da execução do Programa no que se refere a seleção de fornecedores; aquisição de produtos, administração orçamentária e financeira e destinação dos produtos.

O Relatório preliminar do TCU, recepcionado pela Conab em março de 2016, consolidava oito conclusões principais (Anexo II). A seguir, são apresentadas algumas considerações apresentadas pelos Gestores do Programa acerca das principais recomendações do Tribunal em consonância com a Nota Técnica Supaf Nº 004/2016. Cabe destacar que, até junho de 2015, não havia sido publicada a versão final do referido documento.

I. Procedimentos e controles na avaliação dos fornecedores não são suficientes para atendimento da Lei.

No que tange à recomendação de “adoção de controles internos adicionais para evitar a aplicação recursos do Programa em beneficiários fornecedores irregulares”:

- a) Esse apontamento deveria ser comunicado diretamente ao órgão competente, MDA, ou alternativamente ao GGPAA, face à importância da qualificação constante dos controles adicionais sobre os batimentos e cruzamentos com outras bases de dados já existentes;
- b) Conforme estabelece o art. 27 do Decreto 7.775/2012, o MDS e o MDA são as Unidades Gestoras do PAA e cabe a Conab o papel de Unidade Executora, ficando clara a distinção de atribuições no âmbito do

Programa, cabendo a cada órgão atuar de acordo com a competência estabelecida;

- c) O MDA possui regras e normativos específicos acerca da rede de entidades credenciadas para emissão e monitoramento da DAP. No âmbito do PAA, a sua apresentação é pré-requisito para participação e a checagem do seu *status* é obrigatória, não havendo possibilidade de acesso de agricultores não familiares, ou seja, aqueles não detentores de DAP mesmo que sejam associados à organização fornecedora;
- d) Importante destacar os esforços empreendidos pela Conab e MDA para qualificação da participação no PAA. Prova disso é a queda significativa de indícios de irregularidades de 2012 a 2015, onde tem-se que para o ano de 2012 foram registradas 10.112 ocorrências de possíveis irregularidades e em 2015 foram registradas 177. Esta redução deve-se muito a evolução normativa promovida pela Conab que em 2014 passou a exigir a DAP Jurídica das organizações para formalização de propostas de participação;
- e) Em 2015 as DAPs individuais passaram a ser automaticamente checadas no SigPAA a partir de consulta a base de dados da DAP fornecida pelo MDA. Presentemente, está sendo firmado um Acordo de Cooperação Técnica - ACT junto ao Ministério com o objetivo de sistematizar os procedimentos de envio das atualizações da base de DAPs;
- f) Cabe a Conab dar continuidade às ações de fiscalização em campo para checagem da execução junto aos beneficiários fornecedores e em caso de irregularidades na execução do Programa, adotar as providências cabíveis.

II. Não há definição normativa quanto à distribuição dos recursos entre estados e regiões.

Em referência à recomendação de “adoção de critérios formais para a distribuição de recursos”:

O Grupo Gestor do PAA aprovou em 09/03/16, metodologia proposta pela Conab para alocação de recursos da modalidade CDS/PAA. A metodologia considera a distribuição geográfica dos recursos tendo por referência os dados municipalizados do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, dados estaduais da Escala Brasileira de Insegurança

Alimentar (EBIA) da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o número de integrantes das unidades familiares detentoras da DAP inscritos no CadÚnico. Tendo por referência os critérios descritos acima, foram atribuídos pesos, a partir de uma ponderação que considerou 50% para IDH, 25% para EBIA/PNAD e 25% para DAP/CadÚnico. Adicionalmente foram consideradas premissas de regionalização (estabelecendo 60% dos recursos para as Regiões, Norte e Nordeste e 40% para as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e de histórico de execução (60% de peso para a execução relativa aos anos de 2014 e 2015 e 40% de peso para a execução dos anos de 2009 a 2015, excetuando-se 2013 por ter sido um ano atípico). Foi gerado um ranking estadual que estabelece uma ordem de prioridade e o percentual de recursos que deverá ser destinado a cada Unidade da Federação;

A partir da metodologia aprovada os indicadores serão verificados anualmente para a atualização dos percentuais e respectivos valores (R\$) por Estado;

Em maio de 2016 a Conab realizou atividades de capacitação interna com todas as suas Regionais para repassar essa metodologia, antes de iniciar a contratação de novos projetos.

III. Aquisição de alimentos processados ou beneficiados pela CDS não estão aderentes às finalidades do Programa.

Com relação à recomendação de “regulamentação da aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas”:

A produção e o consumo de produtos beneficiados/processados faz parte de um rol de demandas da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e, ao tempo em que fortalece o desenvolvimento e a organização econômica da agricultura familiar, possibilita o atendimento da demanda das entidades e pessoas consumidoras desses alimentos com qualidade e praticidade;

Os produtos processados em composição com produtos *in natura*, estabelecem um cardápio para consumo das diversas entidades receptoras de alimentos (grande número de escolas, creches, hospitais, entidades da rede socioassistencial e equipamentos de alimentação e nutrição);

Esta determinação do Tribunal confere maior clareza para a operacionalização, sendo necessário que o GGPAA delimite as regras e procedimentos para aquisição desses produtos, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma aderente aos objetivos e finalidades do Programa.

IV - Dependência e fragilidade da unidade recebedora em relação à organização fornecedora;

V - Falta de procedimento para conciliação da demanda das recebedoras e características dos beneficiados com a oferta de produtos;

VI - Avaliação das Unidades Recebedoras antes da formalização da CPR para garantir sua capacidade de executar as obrigações previstas nos normativos (conferência de pesagem e armazenamento de produtos);

Em referência às recomendações de “instituição de padrões de conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos”; “implementação de regras para avaliação prévia e fiscalização da capacidade das unidades recebedoras” e “diminuição da relação de dependência da unidade recebedora em relação a unidade fornecedora”:

Ocorreram importantes avanços na qualificação das Unidades Recebedoras de alimentos do PAA. Destaca-se a publicação das Resoluções GGPAA Nº 62/2013 e Nº 72/2015, que qualificaram as entidades beneficiárias a partir de critérios, a exemplo da necessidade de enquadramento das entidades de assistência social na tipificação normatizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a partir de regramentos específicos. Os critérios previstos nas referidas Resoluções do GGPAA ao qualificar as entidades, impedem a participação daquelas fora do enquadramento ou exigem esforços de adequação daquelas menos estruturadas.

Ademais, ressalta-se que os aprimoramentos realizados no Título 30 do MOC, promovendo maior alinhamento entre a oferta e demanda, onde, desde 2014, a Unidade Recebedora passa a participar da construção da Proposta de Participação (Doc. 1 - T30 do MOC) que contem previsão de entrega de alimentos. No Termo de Compromisso da Unidade Recebedora (Doc. 3 - T30 do MOC – em anexo) a entidade atesta que participou da elaboração da proposta, reconhece os produtos e suas quantidades e se compromete a utilizar os alimentos exclusivamente para atendimento dos beneficiários consumidores por ela cadastrados. Além disto, a Unidade Recebedora se apropria dos seus direitos e deveres enquanto entidade partícipe do PAA. Simultaneamente, o controle social e o poder público local integram o arranjo dessa política pública ao formalizar os documentos específicos anexos ao MOC;

A Unidade Recebedora tem assumido, portanto, um papel mais ativo no processo de execução do PAA. As ações de fiscalização realizadas em campo pela Conab têm sido

eficazes no sentido de verificar a melhoria da execução no enfrentamento do tema do desperdício de alimentos;

Administrativamente serão intensificados os processos de controle. Em relação às Organizações Fornecedoras e às Unidades Receptoras, serão ampliadas as orientações, com vistas a minimizar os erros materiais apontados, melhorando a eficiência do Programa;

Com relação à equidade buscaremos aprimorar a participação da unidade receptora avaliando a possibilidade de alteração normativa nesse sentido.

VII - As ações não são adequadamente acompanhadas e monitoradas. Os indicadores de desempenho são direcionados aos processos e não aos impactos da política.

No tocante à recomendação de “implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do PAA/CDS”:

A gestão do Programa segue as rotinas de atendimento ao ciclo formal de políticas públicas. Os procedimentos de monitoramento da execução estão expressos no Termo de Execução Descentralizada - TED firmado entre Conab e MDS, explicitando metas e indicadores, e o Grupo Gestor do PAA e o Comitê Técnico são instâncias formais para realizar esse acompanhamento;

O estabelecimento de metas e sua retroalimentação, a partir das variáveis e indicadores trabalhados são fruto do acompanhamento sistemático a partir da prestação de contas trimestrais;

A execução do Plano Nacional de Fiscalização das Operações do PAA pela Conab oferece importantes subsídios para aperfeiçoamento da gestão e adoção de medidas preventivas e corretivas, a partir de gabarito em consonância com as normas vigentes;

Entende-se que esse apontamento é pertinente no sentido de aprimorar e avançar na qualificação das medidas de efetividade da política, propondo uma metodologia adequada para monitoramento do Programa. A Conab envidará esforços junto ao MDS para tratar essa recomendação.

VIII - Não existem regras para atuação conjunta com objetivos comuns entre os envolvidos na gestão do Programa.

Em referência à recomendação de “estabelecimento de regras de atuação conjunta entre os participantes do PAA”, é importante direcionar ao Grupo Gestor do PAA para a melhor definição das atribuições de cada partícipe considerando o Regimento Interno do GGPA.

Pelo exposto, é possível depreender que boa parte das recomendações constantes do Relatório preliminar encontram providências tomadas ou em curso, o que demonstra o interesse desta Companhia no constante aprimoramento da execução do PAA, com o apoio dos Ministérios parceiros.

Entendemos que as recomendações desse Tribunal contribuem profundamente com a melhoria dos processos de gestão, monitoramento e avaliação do Programa.

6. RECOMENDAÇÕES PARA A CONAB

Considerando o seu período de implementação, o PAA apresenta resultados viáveis, consistentes e coerentes com os seus objetivos, pois a modalidade analisada integra as demandas de acesso aos alimentos às necessidades de mercado para os produtos da agricultura familiar.

O PAA incidiu sobre outras políticas, programas e/ou ações públicas, visto que alguns incorporaram seus melhores objetivos e procedimentos operacionais. Além disso, tem irradiado efeitos também para além das fronteiras nacionais, em países da América Latina, Caribe e África.

O Programa apresenta arranjos institucionais que confluem com os interesses dos atores envolvidos. Destacam-se, neste sentido, as relações estabelecidas com os atores “de fora” do Grupo Gestor, ou seja, do mercado e da sociedade civil em diferentes escalas. Cada uma destas esferas tem sua lógica própria e influenciam de modo distinto a distribuição, o controle e a transformação dos recursos necessários à reprodução das famílias rurais.

No que se refere às recomendações à Conab no contexto do apoio à comercialização, indica-se a necessidade de:

- Buscar fontes alternativas de financiamento;
- Dar continuidade às ações de controle interno;
- Intensificar a interação com outras entidades envolvidas com o Programa, de forma a realizar o monitoramento contínuo da execução;
- Fortalecer as parcerias com os Governos estaduais e a articulação no nível municipal, com promoção do controle social;
- Fomentar a participação dos empreendimentos familiares nas políticas públicas de apoio à comercialização com foco nas compras institucionais;
- Integrar os sistemas informatizados com outros órgãos da Administração Pública;
- Adotar providências pós-fiscalização;

Os desafios apresentados exigem esforço concentrado, decisão política de governo e profissionalismo, além de determinação da Diretoria Colegiada da Companhia para transformar a empresa em referência de gestão e cumprir seus objetivos e metas. É preciso superar os elementos internos para absorver as ameaças apresentadas e minimizar os riscos ao desempenho do Programa.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, (Rio de Janeiro. Impresso), v. 57, p. 325-357, 2014.

ALTAFIN, Iara. **Sustentabilidade, Políticas Públicas e Agricultura Familiar**: uma apreciação sobre a trajetória brasileira. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, agosto, 2003.

AVRITZER, Leonardo. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BRASIL.Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento.Companhia Nacional de Abastecimento.Acordo de Gestão. Detalhamento do Plano de Trabalho. Portaria Conjunta n.º 879/2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos**: um plano de gestão para o Governo Lula . Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES,2003. 30 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA**: 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014.

BRASIL.Tribunal de Contas da União. **Boletim Interno [do] Tribunal de Contas da União**. Edição Especial. Conteúdo: Aprova a Técnica de Auditoria “Análise Stakeholder”. Brasília: TCU, 2002.

BRASIL.Tribunal de Contas da União. **Boletim Interno [do] Tribunal de Contas da União**. Edição Especial. Conteúdo: Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco. Brasília: TCU, 2010.

CARNEIRO, M. J. T. Sobre classificações e tipologias: agricultores familiares e pluriatividade. In: SEMINÁRIO “O NOVO RURAL BRASILEIRO”. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1145).

DELGADO, G. C. “**Relatório de Avaliação do PAA III – Síntese**”. Brasília, (não publicado), 2013, 21p.

FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Perspectiva: apontamentos e Questões para o Debate. In:., ROMANO, Jorge O, HERINGER, Rosana (Org.) **A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Actionaid: Ford Foundation, 2011, p. 367-396.

JANUZZI, P. M. **Avaliação de Programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. IPEA, PPP, n. 36 , Jan.-Jun., 2011.

JOHNSON, G.; SCHOLE, K.; WHITTINGTON, R. **Explorando a Estratégia Corporativa**. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

LOPEZ, Felix Garcia. *Accountability e Controle Social na Administração Pública Federal*. In: SILVA, Fabio de Sá e; LOPEZ, Felix Garcia ; PIRES, Roberto Rocha C. (org). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília, v.2, 2010.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias no nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. **Cadernos do CEAM (UNB)**, v.7, p. 33-44, 2007.

MULLER, A.L. A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS. Porto Alegre – RS, 2007.

NASCIMENTO, B. **A reforma universitária de 1968: origem, processo e resultados de uma política pública para o ensino superior**. 1991. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Política Pública de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da agroecologia no Brasil**. - 2014. 131 f: il. Orientador: Manuel Gonzáles de Molina. Dissertação (Mestrado) -- Universidad Internacional de Andalucía, Programa Oficial de Postgrado – Agroecología, Baeza – Jaén, Espanha, 2014.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília-DF, Ano XIV, n. 2, p. 78-88, 2005.

SILVA, Edna L., MENEZES, Ester. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2005.

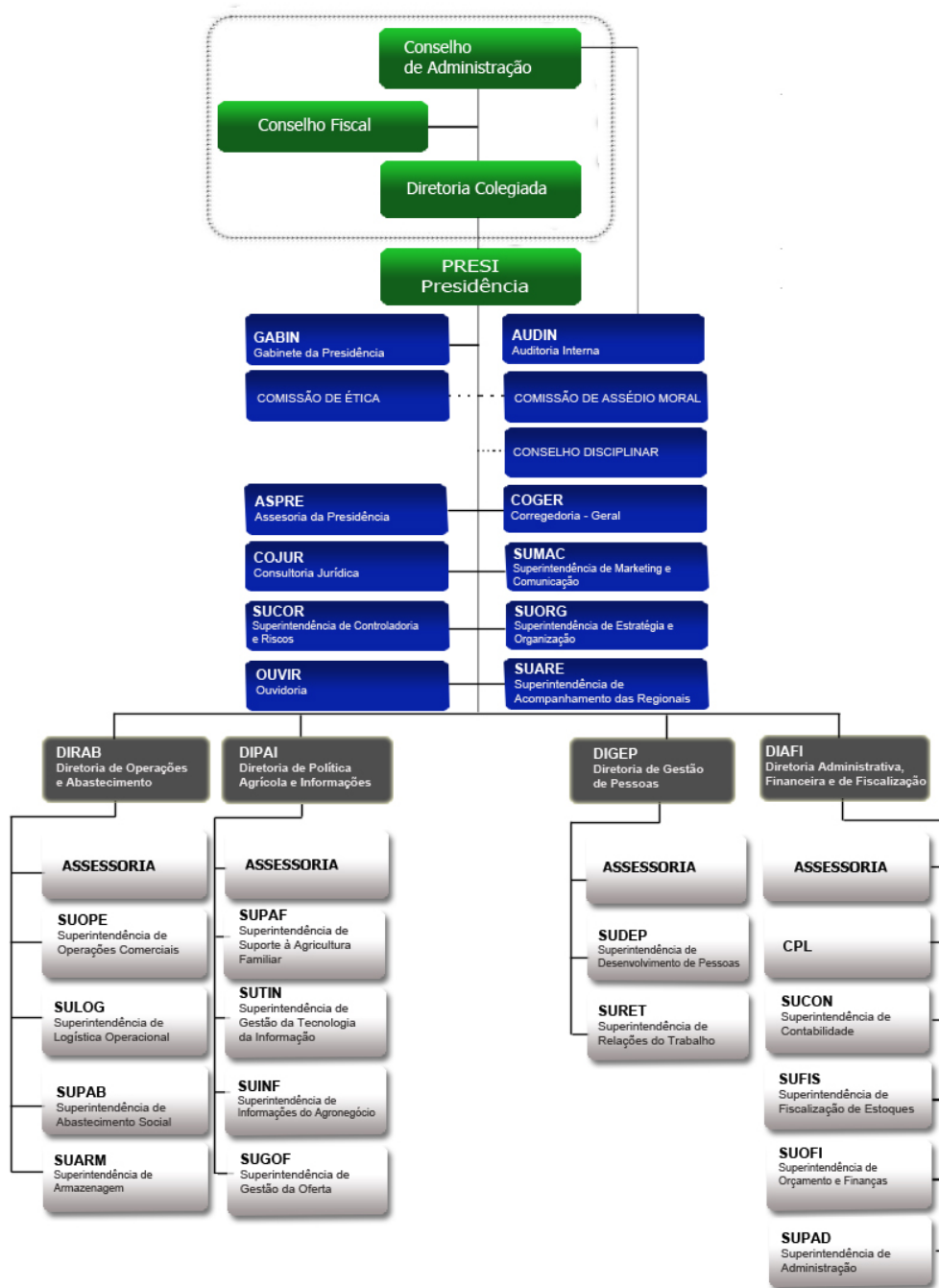
WFP. **Modalidades de Compras Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar no Brasil**. Brasília: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015. (Série Políticas Sociais e de Alimentação).

WINTER, Soren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.) **Administração Pública**: coletânea. Brasília: ENAP, p.209-228, 2010.

Kelma Christina Melo dos Santos Cruz

Graduada em Engenharia Agrônômica pela Universidade de Brasília (2002), Mestre em Agronegócios pela Universidade de Brasília (2005), Especialista em Ciência Política com ênfase em República, Democracia e Movimentos Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010). Analista de Planejamento da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, atualmente no exercício da função de Superintendente de Suporte à Agricultura Familiar. Contato: kelmacruz@hotmail.com

ANEXO 1 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA CONAB



ANEXO II - AUDITORIA OPERACIONAL NO PAA (TCU/2016)

	Conclusões	Recomendações
I	Procedimentos e controles na avaliação dos fornecedores não são suficientes para atendimento da Lei.	Determinar à Conab, que: a. estabeleça controles internos adicionais a exemplo de: cruzamento de dados, sistematização de procedimentos e instrução processual, checagem das informações fornecidas pelo beneficiário, mecanismos de controle de qualidade das instruções processuais, revisão do trabalho - externa ao departamento responsável, fiscalização em campo. b. em obediência ao princípio da legalidade e da eficiência, envie plano de providências para confirmação das irregularidades e/ou correção dos registros, além da recuperação do montante financeiro referente à diferença entre o valor de aquisição dos produtos e o valor de mercado do produto à época da operação, conforme histórico de preços da bolsa de mercadorias /CONAB e demais custos incorridos com as operações para as operações em que forem confirmadas as irregularidades.
II	Não há definição normativa quanto à distribuição dos recursos entre estados e regiões.	Recomendar ao MDS, à Conab e ao Grupo Gestor que: b. 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.
III	Aquisição de alimentos processados ou beneficiados pela CDS não estão aderentes às finalidades do Programa.	II. Determinar ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), que regulamente a aquisição de produtos beneficiados, processados e industrializados pela Compra com Doação Simultânea operada pela Conab de forma aderente aos objetivos e finalidades do Programa;
IV	Dependência e fragilidade da unidade recebedora em relação à organização fornecedora.	Recomendar ao MDS, à Conab e ao Grupo Gestor que: a. desenvolva métodos que permitam a equidade de participação da organização fornecedora e da unidade recebedora no Programa, como participação na definição das entregas e segurança quanto manutenção de sua participação no PAA.
V	Falta de procedimento para conciliação da demanda das recebedoras e características dos beneficiados com a oferta de produtos.	c. em obediência ao princípio da eficiência, 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 recebedoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS.
VI	Avaliação das Unidades Recebedoras antes da formalização da CPR para garantir sua capacidade de executar as obrigações previstas nos normativos (conferência de pesagem e armazenamento de produtos).	Recomendar à Conab que: a. em obediência ao princípio da eficiência, em conjunto com o MDS e o GGPAA, desenvolva método de avaliação prévia e da capacidade das unidades recebedoras para recepção, conferência e acondicionamento dos alimentos entregues pelo PAA/CDS. b. que estructure suas fiscalizações de modo a conferir informações prestadas no termo de Compromisso da Unidade

		Recebedora.
VII	As ações não são adequadamente acompanhadas e monitoradas. Os indicadores de desempenho são direcionados aos processos e não aos impactos da política.	<p>Recomendar ao MDS, à Conab e ao Grupo Gestor que:</p> <p>c. 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, formalize e implemente rotinas de monitoramento que compreendam, pelo menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.