

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Joyce Ribeiro Colares

AVALIAÇÃO EXECUTIVA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS -
MODALIDADE DE INCENTIVO À PRODUÇÃO E AO CONSUMO DE LEITE EM
MINAS GERAIS ENTRE OS ANOS DE 2013 E 2021

Belo Horizonte

2022

Joyce Ribeiro Colares

AVALIAÇÃO EXECUTIVA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS-
MODALIDADE DE INCENTIVO À PRODUÇÃO E AO CONSUMO DE LEITE EM
MINAS GERAIS ENTRE OS ANOS DE 2013 A 2021

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Danielle Ramos de Miranda Pereira

Belo Horizonte
2022

C683a Colares, Joyce Ribeiro.
Avaliação executiva do Programa de Aquisição de Alimentos - modalidade de incentivo à produção e ao consumo de leite em Minas Gerais entre os anos de 2013 a 2021 [manuscrito] / Joyce Ribeiro Colares. – 2022.
[08], 62 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientadora: Danielle Ramos de Miranda Pereira

Bibliografia: f. 54-57

1. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA - Leite) - Avaliação - Minas Gerais. 2. Programa Leite Fome Zero. 3. Leite - Abastecimento - Política Social - Minas Gerais. I. Pereira, Danielle Ramos de Miranda. II. Título.

CDU 641 (815.1)

Joyce Ribeiro Colares

Avaliação Executiva do Programa de Aquisição de Alimentos- Modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite em Minas Gerais Entre os Anos de 2013 a 2021

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada na Banca Examinadora

Profa. Danielle Ramos de Miranda Pereira (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Victor Barcelos Ferreira (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 02 de fevereiro de 2023

RESUMO

Os primeiros anos da década de 2000 no Brasil foram marcados pelo surgimento de importantes políticas sociais, principalmente no âmbito da segurança alimentar e combate à fome. Neste contexto, surge em Minas Gerais, no ano de 2004, o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade de incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA-Leite). Este programa tem como objetivo o fortalecimento da cadeia produtiva do leite por meio da geração de renda do agricultor, e o abastecimento familiar com a distribuição gratuita de leite aos indivíduos em insegurança alimentar e nutricional. Em Minas Gerais o Programa é executado pelo Instituto de Desenvolvimento de Minas Gerais (IDENE), e atende aos municípios do Norte e Nordeste do estado. Durante os ciclos de execução, o Programa enfrentou grandes desafios, que em meados de 2018 culminaram na suspensão total das atividades em Minas Gerais, o que perdura até o ano de 2022. Em consonância com a necessidade de analisar os diversos aspectos desta intervenção, com vistas a propor correções e melhorias para a retomada da execução, o objetivo geral deste trabalho é realizar uma avaliação executiva do PAA-Leite em Minas Gerais, entre os anos de 2013 e 2021, buscando identificar, de forma ágil, os pontos críticos desde o desenho até a implementação. A avaliação executiva foi estruturada com base na metodologia proposta pelo Livro “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post” (2018), e utilizou dados de pesquisa documental, que foram enriquecidos a partir de dados primários qualitativos obtidos por meio da entrevista com o antigo gestor do programa, a atual gestora e depoimentos da equipe técnica das regionais e da equipe central. A partir da análise, foi possível observar que o PAA-Leite possui uma complexa cadeia de execução, a começar pelo fato de envolver dois eixos distintos: o fornecimento e a distribuição do leite. Estes eixos abarcam ações no âmbito da agricultura familiar e da assistência social, respectivamente, demandando uma grande articulação entre atores e um repertório extenso de atividades para possibilitar uma boa execução. No período analisado, percebe-se alguns gargalos: pouca ou nenhuma articulação entre atores importantes, ausência de participação dos entes municipais nas atividades de nível local, dificuldades em organizar a logística de fornecimento e distribuição do leite, deficiência no monitoramento e fiscalização das atividades, e imprevisibilidade de recursos para continuidade das ações. Diante disso, recomenda-se que haja uma atuação conjunta entre o Idene e os órgãos do estado envolvidos nas pautas da agricultura familiar e da cadeia produtiva do leite, bem como da assistência social e insegurança alimentar e nutricional, além da regulamentação da atuação ativa e direta dos municípios na implementação. Além disso, recomenda-se melhorias nas atividades de fiscalização e do monitoramento das atividades, principalmente para acompanhamento in loco do fornecimento e da distribuição do leite. Por fim, a avaliação executiva sugere que outras avaliações com equipe mista, interna e externa ao programa, sejam realizadas para identificar pontos de melhoria que possam não ter sido percebidos pela equipe interna do mesmo.

ABSTRACT

The first years of the 2000s in Brazil marked the beginning of important social policies, mainly in the food field, security and the search for the end of hunger. In this context, in Minas Gerais, in 2004, the Food Acquisition Program started, a modality to encourage the production and consumption of milk (PAA-Leite). This program aims to strengthen the milk production chain by generating income for farmers, and supplying families with free distribution of milk to individuals experiencing food and nutritional insecurity. In Minas Gerais, the Program is carried out by the Minas Gerais Development Institute (IDENE), and serves the municipalities in the North and Northeast of the state. During the execution cycles, the Program faced huge challenges, which in mid-2018 culminated in the total activities suspensions in Minas Gerais, which lasted until 2022. In line with the need to analyze the various aspects of this intervention, with a view to proposing corrections and improvements for the resumption of execution, the general objective of this work is to carry out an executive evaluation of the PAA-Leite in Minas Gerais, between the years 2013 and 2021, seeking to identify, in an fast way, the critical points from the design to implementation. The executive evaluation was structured based on the methodology proposed by the Book “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post” (2018), and used data from documentary research, which were enriched from primary qualitative data obtained through the interview with the former program manager, the current manager and testimonials from the regional technical team and the central team. From the analysis, it was possible to observe that the PAA-Leite has a complex execution chain, starting with the fact that it involves two distinct axes: the supply and distribution of milk. These axes cover actions in the scope of family farming and social assistance, respectively, demanding a great articulation between actors and an extensive repertoire of activities to enable a good execution. In the analyzed period, some bottlenecks can be noticed: little or no articulation between important actors, lack of participation of municipal entities in activities at the local level, difficulties in organizing the supply and distribution logistics of milk, deficiency in monitoring and inspection of activities, and unpredictability of resources for continuity of actions. In this view, it is recommended that there be a joint action between Idene and the state agencies involved in the guidelines of family farming and the milk production chain, as well as social assistance and food and nutritional insecurity, in addition to the regulation of active and directly from the municipalities in the implementation. In addition, improvements in inspection and monitoring activities are recommended, mainly for on-the-spot monitoring of the supply and distribution of milk. Finally, the executive evaluation suggests that other evaluations with a mixed team, internal and external to the program, be carried out to identify points of improvement that may not have been noticed by the internal team of the same..

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. METODOLOGIA	11
3. DESENHO DO PROGRAMA	12
3.1 Histórico e Contextualização	12
3.1.2 Construção do Problema	15
3.2 Objetivos	17
3.3 Beneficiários	18
3.4 Mapa de Processos e Resultados (MaPR)	21
3.5 Painel de Indicadores de Monitoramento	23
3.6 Considerações acerca do Desenho do Programa	25
4. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	26
4.1 Descrição da Implementação	26
4.1.1 Fornecimento e distribuição do leite	26
4.1.2 Descrição dos fluxos da implementação	28
4.1.2.1 Contratação dos beneficiários fornecedores	28
4.1.2.2 Captação e beneficiamento do produto	30
4.1.2.3 Organização das unidades receptoras e pontos de distribuição, cadastro dos beneficiários consumidores	31
4.1.2.4 Pagamento dos beneficiários fornecedores	32
4.1.2.5 Prestação de contas	34
4.1.2.7 Fiscalização	34
4.2 Análise da implementação	35
5. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E ATORES ENVOLVIDOS NO PROGRAMA	37
5.1 Papel da equipe central, da equipe regional e do município atendido	40
6. RECURSOS FINANCEIROS	42
6.1 Execução físico-financeira	44
7. RESULTADOS E IMPACTOS DO PROGRAMA	47
8. RECOMENDAÇÕES	51
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
9. REFERÊNCIAS	54
APÊNDICE	57

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Área de Atuação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE)	13
Figura 2 - Árvore de Problemas do PAA -Leite/ MG.....	17
Figura 3 - Modelo “espiral” de etapas para construção de Processos Resultados do PAA - Leite/MG.....	21
Figura 4 - Mapa de processos e Resultados do PAA -Leite/MG.....	23
Figura 5 - Mapa de Indicadores do PAA -Leite/MG.....	24
Figura 6 - Fluxo da contratação do fornecimento do leite bovino.....	29
Figura 7 - Fluxo de captação e do beneficiamento do produto.....	30
Figura 8 - Fluxo do pagamento dos fornecedores de leite.....	33
Figura 9 - Mapa de Atores do PAA -Leite/MG.....	38
Figura 10 - Relatório de Execução Físico-Financeira do Convênio 2013/2021- PAA -Leite em Minas Gerais.....	45
Figura 11 - Plano de Aplicação Detalhado do convênio 2013/2021- PAA -Leite/MG.....	47
Figura 12 - Teoria da Mudança do PAA - Leite/MG.....	48

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEBAS - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas
Centro POP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CTSANS - Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf
EMATER – Empresa de Assistência Técnica Extensão Rural
GGPAA – Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil
IDENE - Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas
IMA – Instituto do Meio Ambiente
MaPR - Mapa de Processo e Resultados
MC - Ministério da Cidadania
PAA - Leite - Programa de Aquisição de Alimentos- Modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

1. INTRODUÇÃO

Os primeiros anos da década de 2000 no Brasil foram marcados pelo surgimento de programas voltados para a segurança alimentar e o combate à fome. No advento do primeiro Governo Lula (2003- 2006), foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome que viabilizou a implementação de importantes políticas sociais, como o Fome Zero. É neste contexto que surge em Minas Gerais, no ano de 2004, o Programa Leite Fome Zero, integrante do Programa de Aquisição de Alimento (PAA) na modalidade de incentivo à produção e ao consumo de leite, que tem como principais objetivos o fortalecimento da cadeia produtiva do leite, por meio da geração de renda ao agricultor, e o abastecimento familiar com a distribuição gratuita de leite aos indivíduos em insegurança alimentar e nutricional.

Durante estes 18 anos de sua existência, o Programa enfrentou diferentes ciclos, com transformações governamentais, celebração e encerramento de convênios, e o mais marcante: uma suspensão total das atividades desde o ano de 2018 até o momento atual (2022). A paralisação do programa foi necessária para investigar denúncias de fraudes nas atividades do mesmo somadas à imprescindibilidade de regularizar os pagamentos dos produtores rurais, em um cenário de atrasos e falhas. Sendo assim, durante estes 4 anos o esforço foi de “correção de rotas”, em consonância com o que é apontado como um dos pontos mais relevante da etapa de avaliação de uma política pública (FARIA, 2005).

Portanto, este trabalho tem como objetivo realizar uma Avaliação Executiva do Programa de Aquisição de Alimentos- Modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite em Minas Gerais entre os anos de 2013 a 2021.

De acordo com Secchi (2010) as políticas públicas podem ser analisadas de forma integrada dentro da visão completa do ciclo de políticas públicas, que passa pelas etapas de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Complementarmente, cada uma dessas etapas também pode ser alvo de análise, considerando-se a interdependência entre as fases do ciclo.

Sendo assim, a avaliação é considerada uma fase do ciclo de políticas públicas, e em seu sentido literal, avaliar significa atribuir valor a algo, mensurar e fazer considerações sobre algo, determinado sua grandeza, intensidade, entre outros aspectos (MOKATE, 2002; GARCIA, 2001).

Dentro das diferentes tipologias de avaliação, a avaliação executiva é aquela que permite estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública, o que possibilita que, ao final do processo, haja a identificação clara de pontos de aprimoramento na execução

da política, bem como a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos. (Guia prático de análise ex post, 2018)

Diante disso, a avaliação executiva ocupa um importante papel numa época em que se tem demandado comunicação inovadora, caracterizada por informação que permita retorno e atuação ágeis. Apesar da importância de informações detalhadas para o enriquecimento de qualquer análise, a Avaliação Executiva, enquanto entrega sucinta e estratégica (indo direto ao ponto) tem sua importância reconhecida na medida em que possibilita a identificação de necessidades de avaliações específicas mais aprofundadas e, além disso, vai de encontro ao que é historicamente conhecido como o destino mais provável das avaliações: a gaveta do gestor.

A Avaliação Executiva realizada a partir deste trabalho acontece em um momento importante, em que a gestão do PAA-Leite requer e necessita de uma visão analítica para organizar a retomada da execução do Programa prevista para 2023. Neste sentido, é importante destacar que o fato da avaliação executiva ser realizada em um menor espaço de tempo e, em geral, possibilitar uma análise mais objetiva, torna esta modalidade ideal para a demanda gerencial do Programa no momento atual.

Portanto, esta pesquisa avaliativa tem como objetivo identificar as principais dificuldades observadas durante a implementação do Programa entre os anos de 2013 e 2021 e propor alterações que possam contribuir para minimizar estas dificuldades e, conseqüentemente, contribuir para o alcance de resultados mais efetivos.

Para tanto, este trabalho está estruturado em oito capítulos, começando por esta introdução, seguida pelo capítulo da metodologia do trabalho que descreve quais os métodos de pesquisa foram utilizados no levantamento e na análise de informações referente à Avaliação Executiva realizada.

O terceiro capítulo trata do Desenho do Programa, apresentando a construção do problema que o programa busca enfrentar, a descrição dos objetivos e beneficiários do programa, o Mapa de Processo e Resultados (MaPR) e o painel de indicadores do Programa, assim como considerações acerca deste desenho.

O quarto capítulo descreve como se deu a implementação do programa entre 2013 e 2021, analisando aspectos como as modalidades de fornecimento e distribuição do leite, a participação dos beneficiários consumidores e fornecedores, e também retrata como acontecem os principais fluxos que compõem a etapa de implementação, iniciada com a contratação do fornecimento do leite e finalizada com a prestação de contas final do convênio.

Em seguida, o quinto capítulo sobre a Estrutura de Governança do Programa apresenta o mapa de atores e o papel de cada equipe participante da implementação do

programa. O sexto capítulo traz a descrição dos recursos financeiros envolvidos na implementação do Programa a partir de dados da execução físico-financeira. O capítulo 7 faz considerações sobre resultados e impactos do Programa, buscando identificar conclusões de estudos realizados sobre resultados e impactos do programa, assim como novas oportunidades para a avaliação.

Por fim, o capítulo 8 enumera as principais recomendações para os gestores do programa com objetivo de contribuir para a reformulação de pontos identificados como problemáticos a partir da pesquisa avaliativa e o capítulo 9 apresenta as considerações finais do trabalho, reconhecendo suas limitações e contribuições -

2. METODOLOGIA

A *Avaliação Executiva* realizada neste trabalho teve como principal referência bibliográfica o Livro “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post” (2018), que estrutura este tipo de avaliação em 10 passos principais: 1) descrição geral do programa; 2) diagnóstico do problema; 3) desenho da política; 4) implementação; 5) governança; 6) resultados; 7) impactos; 8) execução orçamentária; 9) eficiência do gasto; 10) recomendações.

Para descrever o programa foram utilizadas referências das legislações específicas que instituem e definem as regras do programa, bem como de documentos internos da gestão para obtenção de dados secundários. Entre estas fontes de informação, destaca-se a Lei Nº 14.284/2021, as Resoluções GGPAA Nº 82/2020, a Resolução GG-ALIMENTA Nº 4/2022, a Resolução nº 81/2018 e a Resolução GGPAA Nº 83/2020, assim como os documentos oficiais e internos do Programa, tais como Planos de Trabalho, relatórios técnicos de acompanhamento e relatórios de prestação de contas. Por fim, informações relevantes foram alcançadas por meio do material de uma avaliação externa ex post já realizadas sobre o programa.

Estas informações foram enriquecidas a partir de dados primários qualitativos obtidos por meio da entrevista com o antigo gestor do programa, da percepção da atual gestora do programa e de depoimentos da equipe técnica das regionais e da equipe central. O roteiro semiestruturado da entrevista realizada com o antigo gestor do programa se encontra no apêndice. As perguntas feitas ao antigo gestor foram divididas em blocos, sendo o primeiro deles relativo a informações sobre o perfil do entrevistado, o segundo sobre o desenho e a implementação do programa e o terceiro sobre o conhecimento do entrevistado em relação ao monitoramento e aos resultados do programa. Os depoimentos da equipe técnica das regionais e da equipe central sobre o programa não foram estruturados, ou seja, foram livres. Importante

mencionar que a autora deste trabalho é a atual gestora estadual do programa, por isso existem informações impressas neste trabalho adquiridas a partir da atuação de gestão direta do Programa.

Os dados qualitativos foram transcritos e, posteriormente, foi realizada uma análise de conteúdo (BARDIN, 2011), procurando relacioná-los às informações das normas e dos dados secundários, de forma a identificar pontos de melhoria ao funcionamento do Programa. Segundo a autora supracitada, a análise de conteúdo se caracteriza por:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 47).

3. DESENHO DO PROGRAMA

Este capítulo trata do Desenho do Programa, em especial, apresentando um histórico do programa, a construção do problema que o mesmo busca enfrentar, a descrição de seus objetivos e beneficiários, além do Mapa de Processo e Resultados (MaPR) e do painel de indicadores do Programa, assim como considerações acerca deste desenho.

3.1 Histórico e Contextualização

O Programa de Aquisição de Alimentos - Modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite) do Governo Federal foi instituído no âmbito do Programa Fome Zero no dia 02 de julho de 2003. O programa tem objetivos estruturados em dois eixos: o primeiro é desenvolver a cadeia produtiva do leite, por meio da geração de renda entre produtores da agricultura familiar, e o segundo é suplementar a alimentação das famílias que se encontram em estado de insegurança nutricional e vulnerabilidade social.

O programa abrange todos os estados da região Nordeste e os municípios da região Norte e Nordeste de Minas Gerais. Neste estado, o programa é executado pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE), por meio de convênio realizado com a União, por intermédio do Ministério da Cidadania. Neste Instituto, a unidade administrativa cuja equipe técnica é responsável pelas ações de planejamento e gestão desta política pública é a Gerência de Inclusão Social. Atualmente, atuo como gerente desta unidade, fato que origina

a motivação para escolha desta temática para o Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

O desenho do Programa de Aquisição de Alimentos - Modalidade Leite determina que as aquisições e doações de leite sejam operacionalizadas em Estados que possuam ao menos um município na região do semiárido, conforme relação constante Resolução nº 107, de 27/07/2017 do Conselho Deliberativo da Sudene. Dessa maneira, o Estado de Minas Gerais faz parte do programa, com a ressalva de que nesta UF fica restrita a execução do PAA-Leite aos municípios das regiões norte e nordeste do Estado.

O IDENE é uma autarquia da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico criada para promover e coordenar ações que visem o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades dos vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas em relação ao restante do Estado. Dessa maneira, o Instituto foi designado como a instituição estadual responsável pela implementação do PAA-Leite em Minas Gerais, já que o território que recebe o programa corresponde à área de atuação do IDENE.

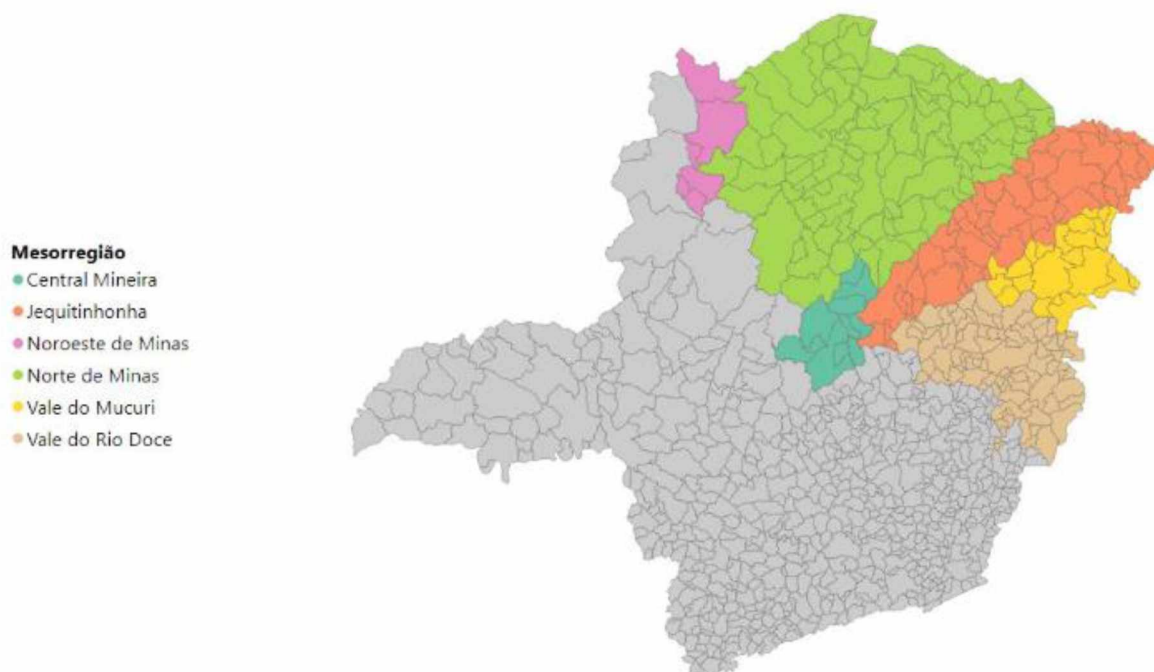


Figura 1- Área de Atuação do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE)

Fonte: Site Oficial do IDENE

As atividades e obrigações do IDENE como conveniente e executor do PAA-Leite/MG serão melhor detalhadas no decorrer deste trabalho, principalmente, no capítulo que abordará a implementação do programa.

O PAA-Leite é um programa social de grande escala, uma intervenção pública desenhada para mitigar problemáticas sociais em duas dimensões: contribuir, como complementação, para o abastecimento alimentar de famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional por meio da distribuição gratuita de leite; e fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, garantindo a compra do leite dos agricultores familiares, a preços justos.

A implementação do programa acontece em três etapas distintas e complementares: aquisição, beneficiamento e distribuição do leite. A etapa de aquisição consiste em adquirir o leite (in natura) junto aos pequenos produtores leiteiros que estejam cadastrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), necessitando apresentar ao programa a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf)¹. Estes produtores podem ser contratados para fornecimento de leite de forma individual, ou agrupados em “Organizações Fornecedoras”, sendo que, no último caso, as cooperativas ou associações de produtores rurais devem apresentar também a DAP Jurídica. Importante salientar que as informações sobre os beneficiários fornecedores estão detalhados na seção 3.3 sobre os beneficiários do programa.

A segunda etapa compreende o beneficiamento do leite in natura nos laticínios da região. Neste caso, o laticínio é o responsável pelo recolhimento do leite com os produtores, pasteurização, envasamento e distribuição final do produto já beneficiado nas unidades receptoras dos municípios atendidos naquela região. A etapa de beneficiamento poderá ocorrer por conta de laticínios privados ou por cooperativas e associações contratada como fornecedora para o programa. Os diferentes formatos possíveis de fornecimento e distribuição serão detalhados na seção sobre a implementação do programa.

A terceira e última etapa é realizada por um agente público ou agente de unidades receptoras cadastradas que distribui o leite para os beneficiários do programa. Tal distribuição acontece em unidades receptoras que sejam locais de acesso público para as famílias inscritas no CadÚnico, ou para demais beneficiários consumidores previstos no Art. 1º da Resolução GGPAА N° 82/2020.

¹ A DAP é a porta de entrada do agricultor familiar às políticas públicas de incentivo à produção e geração de renda. Como uma identidade, o documento tem dados pessoais dos donos da terra, dados territoriais e produtivos do imóvel rural e da renda da família

Como o programa envolve várias etapas e atores, isto contribui para a sua complexidade, sendo de extrema importância a elaboração de um planejamento robusto da execução, uma definição clara de fluxos e processos, assim como de regras, e uma articulação efetiva dos vários atores envolvidos.

Entre 2013 e 2018, período de execução física e financeira do último convênio, a capacidade do programa foi a de atender 193 (cento e noventa e três) municípios do Norte e Nordeste de Minas Gerais, distribuindo 150.000 (cento e cinquenta mil) litros de leite/dia aos 150.000 beneficiários consumidores, contando aproximadamente com 4.800 (quatro mil e oitocentos) *pronafricanos* cadastrados e 40 (quarenta) beneficiadoras de leite contratadas. O programa contou ainda com 193 comitês gestores municipais e aproximadamente 2.000 voluntários envolvidos no processo de distribuição de leite e controle e cadastramento de famílias, nos 560 pontos de distribuição de leite existentes nos diversos municípios atendidos.

Em 2018, houve uma interrupção no ciclo de execução do programa, decorrente especialmente do modelo imposto para sua condução que resulta principalmente na dificuldade de controle de seu andamento. Neste sentido, por meio do histórico de execução do programa em Minas Gerais nos últimos anos, percebeu-se um conjunto significativo de gargalos e falhas nos procedimentos, impedindo assim que o programa fosse efetivo e alcançasse os objetivos propostos. As informações elaboradas e consolidadas para prestação de contas do último ciclo do programa, que se encerrou com a finalização do Convênio N° 791599 em dezembro de 2021, demonstram algumas falhas pontuais como: a) dificuldade na logística de distribuição do leite aos beneficiários consumidores, o que levava à perda do produto; b) ausência de controle na entrega do produto pelos beneficiários produtores, o que gerava lacunas e erros no processo de pagamento destes; c) ausência de tarefas bem definidas para as coordenações regionais, e consequentemente sobrecarga de trabalho para a área central; d) ausência de articulação com as prefeituras municipais; e) ausência de plano de monitoramento e fiscalização efetivos, o que resultou em denúncias de possíveis fraudes nos contratos.

Em 2022, o cenário é de uma recente mudança de gestão no IDENE, com o objetivo de estudar e redesenhar a implementação do programa, a fim de retomar a sua execução em um formato mais efetivo.

3.1.2 Construção do Problema

Para a avaliação executiva que este trabalho objetiva realizar, é importante identificar a construção do problema em que se baseou a intervenção no momento da sua

formulação, para a partir daí investigar se a estrutura lógica construída na etapa ex ante ainda é válida.

Diante do exposto, buscou-se mapear as informações que permearam a construção do problema por meio de documentos que embasam a criação do programa e relacionar estas informações por meio da “Figura 2- Árvore de Problemas”. Esta figura mostra que as “raízes” do problema iniciam no clima semiárido da região, que favorece a escassez hídrica, entre outras dificuldades do território, como degradação do solo, longos períodos de estiagem e áreas em desertificação. Estes problemas implicam em dificuldades para o desenvolvimento de diversas cadeias produtivas agrícolas e da agropecuária, em geral, além de prejudicar também o desenvolvimento de outros setores econômicos na região. Entre as “raízes do problema” também é possível constatar o baixo investimento público e privado na economia da região, devido ao histórico de uma região com poucos atributos produtivos. Esta defasagem de investimentos resulta na escassez de oportunidades de emprego e renda e, também, nos baixos índices de escolaridade. Os estudos das ciências sociais apontam que a insuficiência de renda e os baixos índices de escolaridade são os principais motivos pelos quais os indivíduos vivem em situação de fome, o que explica os problemas representados na parte superior da “árvore de problemas”.

Após estruturadas as “raízes” do problema, é possível delimitar o problema central que é o baixo desenvolvimento socioeconômico da região Norte e Nordeste de Minas Gerais. Esta questão, por sua vez, leva aos demais problemas descritos na parte superior da árvore, como a insegurança alimentar das populações vulneráveis, que desencadeiam a fome e a desnutrição, sendo que estas últimas agravam o risco de desenvolvimento de outros problemas de saúde e afetam, principalmente, o desenvolvimento infantil. Paralelamente a isso, o baixo desenvolvimento socioeconômico da região gera dificuldades para o bom desenvolvimento das cadeias produtivas do setor agropecuário, questão também afetada pelas dificuldades territoriais e climáticas retratadas nas “raízes”.

Perante essas dificuldades, a cadeia produtiva do leite é altamente afetada por vários fatores, contando ainda com áreas de pastagens com graus variáveis de degradação; deficiência na alimentação suplementar do rebanho no período da seca; manejo sanitário e reprodutivo deficiente; e, ausência de práticas voltadas à obtenção higiênica do leite, agravados pela baixíssima visão e adoção de instrumentos de gestão da atividade. (EMATER, 2016). Somado a isso, a população rural como um todo tem a capacidade de geração de renda prejudicada, fatores que agravam a pobreza rural já muito expressiva nestes territórios.

Desta forma, é importante ressaltar a importância de Intervenções governamentais direcionadas para a suplementação alimentar e para o desenvolvimento da cadeia produtiva do leite, como o Programa de Aquisição de Alimentos - Modalidade Leite, com vistas a melhorar as condições de vida das famílias em vulnerabilidade social, principalmente daquelas localizadas em zonas rurais ou que dependem da agricultura familiar como geração de renda.

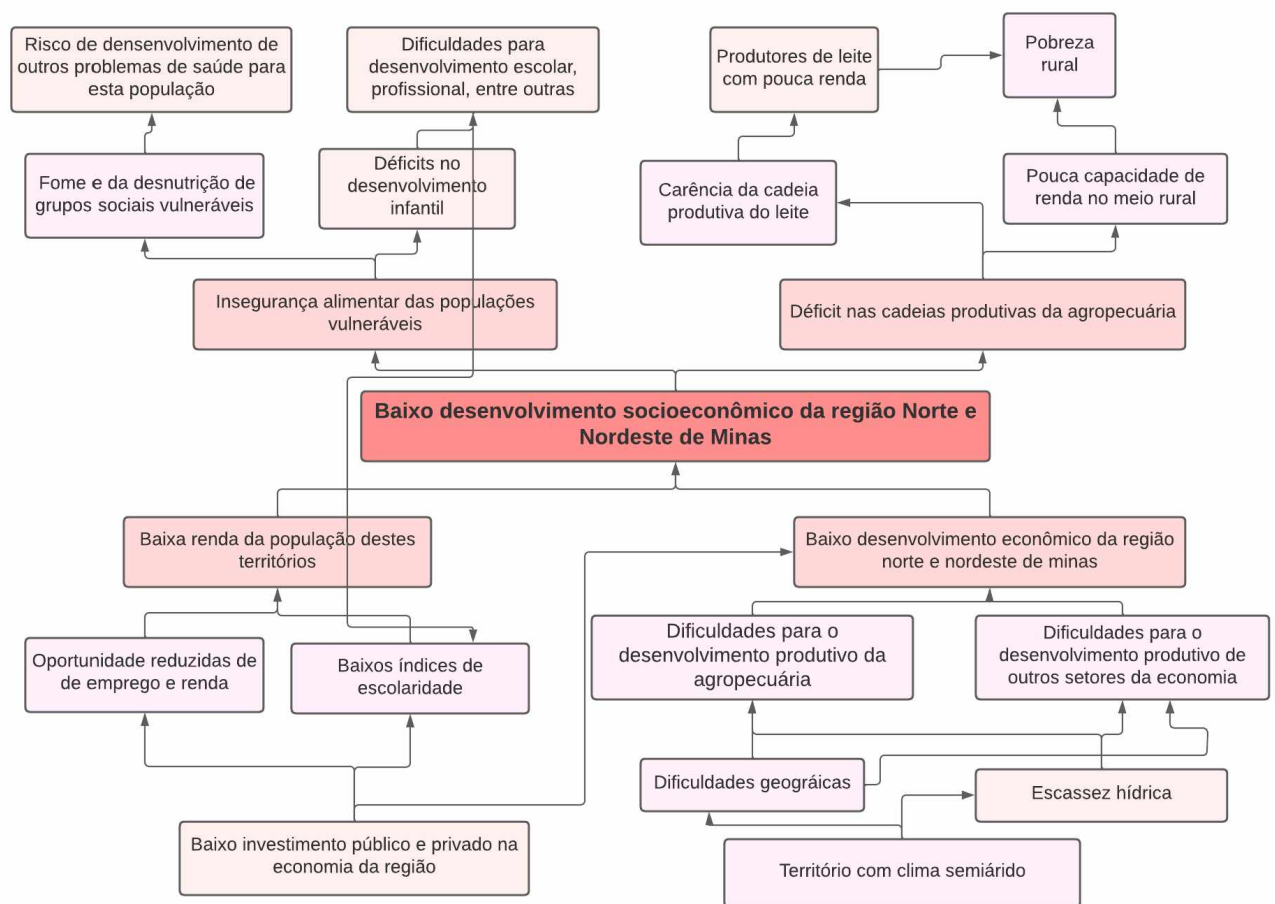


Figura 2- Árvore de Problemas do PAA-Leite/ MG

Fonte: Elaboração própria com base em documentos internos do programa.

3.2 Objetivos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), atual Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado com o objetivo geral de assegurar o acesso aos alimentos por pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e/ou nutricional e fortalecer a agricultura familiar, por meio de compras governamentais de alimentos oriundos dos produtores rurais.

Os objetivos específicos do programa estão consolidados desde as normativas anteriores que regulamentam o programa, como o caso da Resolução N° 61, de 23 de outubro de 2013, revogada pela norma em vigor Resolução n° 82, de 1° de julho de 2020, que trazia o mesmo texto da legislação atual em relação aos objetivos do programa.

Dentro deste contexto, podemos analisar os objetivos do PAA-Leite, por meio do disposto na Resolução n° 82, de 1° de julho de 2020 que determina:

Art. 2º Os objetivos do PAA-Leite são:

I - Contribuir, como complementação, para o abastecimento alimentar de famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional por meio da distribuição gratuita de leite;

II - Fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, garantindo a compra do leite dos agricultores familiares, com prioridade para aqueles agrupados em organizações fornecedoras e/ou inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, a preços justos; e

III - Incorporar o produto leite aos demais circuitos de abastecimento do PAA, por meio do atendimento a instituições formalmente constituídas, caracterizadas como Unidades Receptoras tais como definidas em Resolução do Grupo Gestor do PAA que dispõe acerca da destinação de alimentos adquiridos no âmbito do Programa.

Conforme supracitado o programa foi formulado com objetivos organizados em 2 eixos principais: o primeiro eixo, contemplado pelo inciso I, art. 2º da Resolução 82, se propõe a contribuir com o abastecimento alimentar de famílias em vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar, com vistas a minimizar os problemas causados pela fome e desnutrição que atinge esse público; e o segundo eixo, contemplado pelos incisos II e III, art. 2º da Resolução 82 se propõe a fomentar a cadeia produtiva com leite, por meio da garantia da compra do leite dos agricultores familiares a preços justos, e incorporando o produto leite no circuito do abastecimento do Programa de Aquisição de Alimentos, atual Alimenta Brasil, inserindo o produto na rotina alimentar das unidades receptoras do alimento.

3.3 Beneficiários

Desde a formulação do PAA-Leite, o programa tem como público-alvo dois grupos distintos de beneficiários: os beneficiários consumidores, que são aqueles indivíduos em situação de vulnerabilidade social que recebem o leite como complemento alimentar; e os

beneficiários fornecedores, que são os produtores rurais da agricultura familiar dos quais o Estado compra o leite fornecido ao programa, com o objetivo de geração de renda para este público.

Ao analisar as legislações anteriores, é possível perceber que a Resolução N° 61, de 23 de outubro de 2013, revogada posteriormente pela atual norma vigente (Resolução n° 82, de 1° de julho de 2020), trazia a descrição dos beneficiários de maneira bastante direcionada. Em seu art. 4, esta Resolução N° 61 determina que os beneficiários consumidores do PAA-Leite são as famílias registradas no CadÚnico e pessoas atendidas pelas unidades receptoras. No grupo das famílias estão inclusos: (a) gestantes; (b) crianças de dois a sete anos de idade, (c) nutrizes até seis meses após o parto; (d) pessoas com sessenta anos ou mais e pessoas autorizadas pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Já no grupo de pessoas atendidas pelas unidades receptoras estão incluídos aqueles atendidos por: equipamentos públicos de alimentação e nutrição e unidades da rede pública e filantrópica de ensino, dentre outras entidades públicas que servem refeições regularmente.

Esta mesma resolução define que os beneficiários fornecedores, por sua vez, são os produtores de leite que atendam aos requisitos previstos no art. 3° da Lei N° 11.326, de 24 de julho de 2006, e que apresentem a Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP e ainda que realizem a vacinação do rebanho, conforme legislação pertinente (MDS, Resolução N°61, 23 de outubro de 2013). Dentro deste contexto, o Art. 3° da Lei N° 11.326, que estabelece as diretrizes para a formação do PRONAF, consta que o agricultor familiar e empreendedor familiar rural é aquele que, na prática das atividades no meio rural, utiliza predominantemente mão-de-obra da própria família, possui percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento e não detém área maior do que 4 módulos fiscais (unidade de medida agrária utilizada no Brasil, instituída pela Lei n° 6.746, de 10 de dezembro 1979).

Mais recentemente, a Resolução n° 82, de 1° de julho de 2020, vigente atualmente, que estabeleceu as normas que regem a modalidade de incentivo à produção e ao consumo de leite, definiu como beneficiários do PAA-Leite:

I - Beneficiários consumidores: indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e de nutrição financiadas pelo Poder Público e, em condições específicas definidas pelo GGPAA, aqueles atendidos pela rede pública de ensino e de saúde e que estejam sob custódia do Estado

em estabelecimentos prisionais e em unidades de internação do sistema socioeducativo;

II - Beneficiários fornecedores: agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Parágrafo único. Para distribuição do leite a indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional é necessário o registro no CadÚnico, com prioridade àqueles com o perfil do Bolsa Família.

Art. 4º Para o cadastramento dos beneficiários fornecedores deverão ser priorizadas:

I- Organizações fornecedoras que realizem a pasteurização do leite de seus cooperados e/ou contratem o beneficiamento do leite e vendam o leite já pasteurizado ao Programa; e

II- Pessoas inscritas no CadÚnico, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, povos e comunidades tradicionais e assentados da reforma agrária. Parágrafo único. Deverá ser respeitado o percentual mínimo de trinta por cento (30%) de mulheres no total de beneficiários fornecedores, conforme disposto na Resolução nº 44, de 16 de agosto de 2011, do GGPAA

De acordo com relato do antigo gestor do programa, o programa sempre esteve diretamente relacionado com outras intervenções que trabalhavam no combate à insegurança alimentar e às vulnerabilidades relacionadas à fome. Dessa maneira, inicialmente o público prioritário para receber o leite eram “crianças de 06 meses a 2 anos”, fato que mudou após recomendações dos órgãos oficiais de saúde sobre o aleitamento materno até os dois anos ou mais, sendo de forma exclusiva até o sexto mês de vida do bebê. Diante disso, o público prioritário do programa passou a ser “crianças de 02 a 07 anos”, regra que também trouxe dificuldades à operacionalização do programa, diante do desafio de inserir e retirar as crianças do programa, considerando este recorte de idade, além da dificuldade da União em fiscalizar o cumprimento deste requisito. Posteriormente, com o objetivo de simplificar o regimento, o governo federal definiu que todos os beneficiários inscritos no CadÚnico, preferencialmente aqueles atendidos pelo programa Bolsa Família, seriam contemplados como beneficiários consumidores do PAA-Leite, conforme está vigente até os dias de hoje.

3.4 Mapa de Processos e Resultados (MaPR)

Com o objetivo de descrever o contexto de operação do programa, os recursos e as atividades necessários para sua execução, os produtos resultantes dessas atividades e os resultados e impactos de toda intervenção, utilizou-se da metodologia do Mapa de Processos e Resultados (MaPR). O MaPR tem como principal característica a capacidade de demonstrar o encadeamento lógico das atividades necessárias para que insumos se transformem em resultados e impactos da intervenção (JANUZZI, 2015).

Nesta análise, antes da construção do MaPR, empregou-se uma metodologia que serve para explicitar os componentes do MaPR por etapas, como apresentado na Figura 3. O diagrama, conhecido como Modelo “espiral” de etapas para a construção do MaPR, oferece uma primeira representação do programa, encadeando as etapas a partir do centro da figura e com continuação pelas bordas (JANUZZI, 2015).

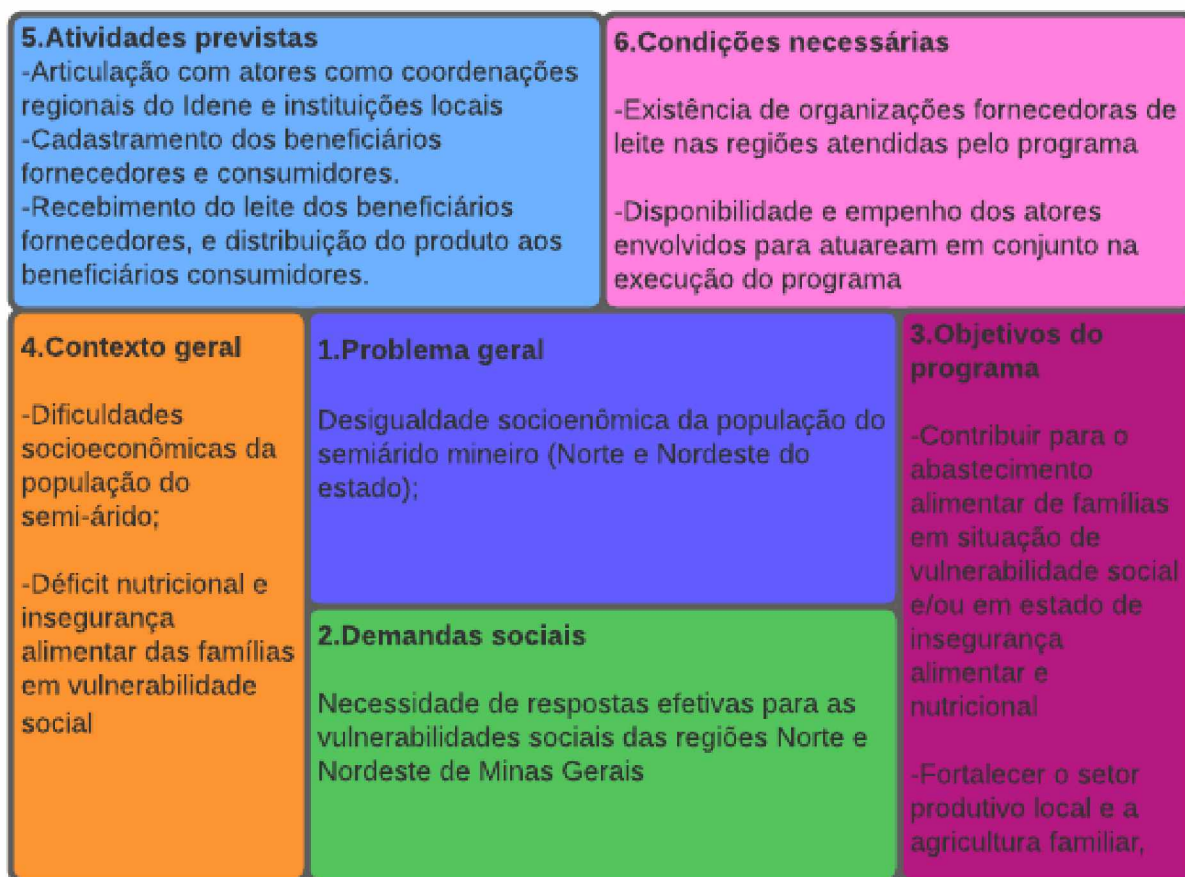


Figura 3- Modelo “espiral” de etapas para construção de Processos Resultados do PAA-Leite/MG

Fonte: Elaboração própria.

Na primeira etapa descrita ao centro do diagrama, explicita-se o problema geral da intervenção, que é a desigualdade socioeconômica da população do semiárido de Minas Gerais, mais especificamente as regiões Norte e Nordeste do estado. Em seguida, na etapa 2 é possível apontar as demandas sociais decorrentes deste problema, que neste caso é a necessidade de respostas efetivas para as vulnerabilidades sociais das regiões Norte e Nordeste de Minas Gerais, e posteriormente, na etapa 3, quais são os objetivos esperados por meio da intervenção. Definidos os objetivos do programa, mapeia-se o contexto de sua operação (etapa 4), listando quais são os fatores que condicionam, potencializam ou dificultam suas atividades, estas descritas na etapa 5, e as condições para que estas se desenvolvam (etapa 6).

A partir do esforço de explicitar as etapas do programa por meio do Modelo “espiral”, é possível construir o MaPR com mais agilidade e clareza, como representado pela Figura 4. Conforme supracitado, a metodologia do Mapa de Processos e Resultados é capaz de demonstrar a cadeia lógica das atividades necessárias para que insumos se transformem em resultados e impactos do programa.

Na primeira coluna do MaPR do Programa Alimenta Brasil- Modalidade Leite são abordados os recursos necessários para a implementação do programa, quais sejam os recursos orçamentários provenientes da União e do Estado, e os recursos humanos compreendidos pelas equipes técnicas dos órgãos envolvidos. Também nessa coluna, pode-se observar o contexto em que está inserida a execução do programa, como as características do território e do público-alvo, os entes responsáveis pelo programa e os pressupostos para a materialização efetiva dos recursos previstos para o momento da implementação.

Na segunda coluna, são descritas as atividades necessárias para o desenvolvimento da intervenção prevista, como exemplo a capacitação das equipes envolvidas; contratação das cooperativas/ associações fornecedoras do leite; definição e organização dos pontos de distribuição; assinatura do termo de compromisso com os municípios atendidos; e, cadastro dos beneficiários consumidores. O desenvolvimento dessas atividades resultará nos produtos da intervenção (terceira coluna), compreendidos por: equipes devidamente capacitadas; cooperativas/associações contratadas; pontos de distribuição organizados, cadastro dos beneficiários consumidores realizados.

A partir deste conjunto de produtos, espera-se que sejam alcançados os resultados e impactos previstos na quarta e quintas colunas respectivamente. Os resultados esperados se resumem à compra do leite dos produtores da agricultura familiar e, posteriormente, à entrega do leite aos beneficiários consumidores diariamente, configurando, em conjunto, a realização do complemento alimentar aos beneficiários consumidores. Estes resultados pretendem, no

longo prazo, gerar impactos positivos nas condições nutricionais e de saúde dos beneficiários consumidores, bem como proporcionar aumento da renda aos beneficiários fornecedores.

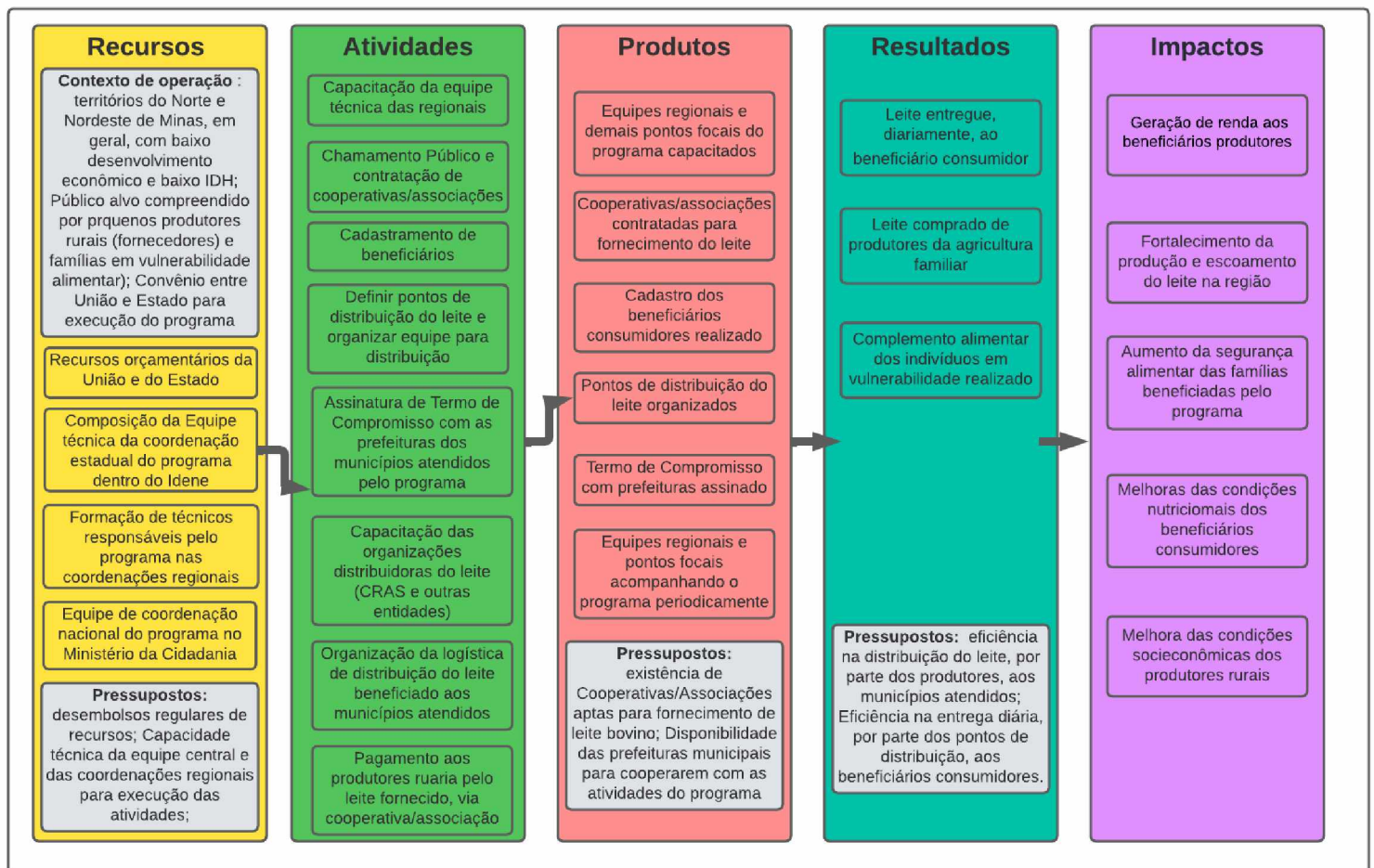


Figura 4- Mapa de processos e Resultados do PAA -Leite/MG

Fonte: Elaboração própria.

3.5 Painel de Indicadores de Monitoramento

O Painel de Indicadores de Monitoramento é uma ferramenta que se origina do conteúdo estruturado no Mapa de Processos e Resultados para definir os indicadores relevantes para o monitoramento da política pública. Esta ferramenta estabelece um conjunto de indicadores relacionados aos recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do programa.

A partir do Mapa de indicadores, é possível estabelecer um painel de monitoramento voltado aos gestores do programa e, também, pensar outras perguntas de avaliação que sejam relevantes para a análise dos resultados do programa.

Os indicadores de recursos são aqueles que irão mensurar o desembolso dos recursos financeiros oriundos do governo federal e do governo estadual. Os indicadores de atividade relacionam o quantitativo de pagamentos realizados aos produtores rurais a cada mês, e o quantitativo de beneficiários consumidores cadastrados para receberem o leite ao mês. Já os indicadores de produtos indicam a quantidade de fornecedores contratados para entregarem o leite, bem como a quantidade de pontos de distribuição organizados para distribuir o alimento aos beneficiários consumidores nos municípios atendidos. Os indicadores de resultado apontam qual a quantidade de leite, em litros, comprada dos beneficiários fornecedores a cada mês, e quantidade de litros de leite entregues aos beneficiários consumidores por mês. Por fim, os indicadores de impacto têm a finalidade de medir o quanto a intervenção modificou a renda dos beneficiários que forneceram leite ao programa e, também, as transformações geradas nas condições nutricionais daqueles que receberam o leite como alimento, por meio da mensuração do peso dos beneficiários da primeira infância.

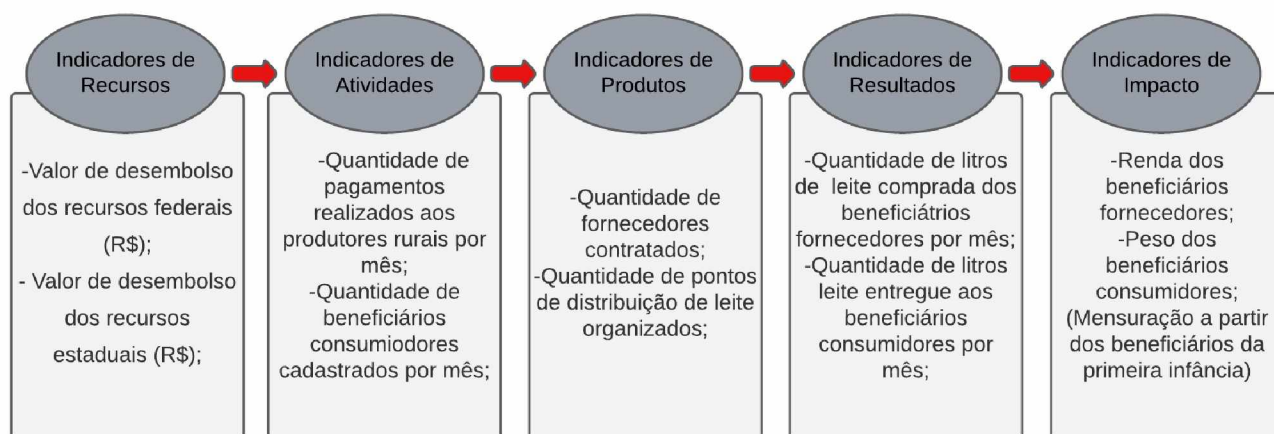


Figura 5- Mapa de Indicadores do PAA -Leite/MG

Fonte: Elaboração própria.

Os indicadores apresentados no mapa de indicadores representado na Figura 5 são aqueles que foram monitorados de alguma forma durante os períodos de 2013 a 2021. Haja vista que o programa é executado por meio de convênio entre união e estado, as informações sobre o instrumento são sistematizadas por meio da Plataforma + Brasil, também conhecida como Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que é responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final. Por meio

desta plataforma, são monitorados, periodicamente, os indicadores de recursos e os indicadores de atividade referente aos pagamentos dos fornecedores e, ao final da vigência do convênio, é prestado conta de todos os indicadores de recursos, de atividades, de produtos, de resultados, com exceção apenas dos indicadores de impacto.

Durante a vigência deste convênio foi realizada uma avaliação de impacto, por meio da contratação de empresa especializada para este trabalho, e nesta ocasião foram mensurados os indicadores de impacto. Esta avaliação foi relatada pelo antigo gestor do programa durante a entrevista, no entanto a versão impressa nem a digital (se houver) desta avaliação não foram localizadas até a finalização do presente estudo.

Além da Plataforma + Brasil citada acima, existia um sistema denominado SisLeite, administrado pelo Ministério da Cidadania, que funcionava para registro e monitoramento das informações de execução. Neste contexto, destaca-se que para a execução do novo convênio firmado em dezembro de 2021 até maio de 2023, o Ministério da Cidadania inaugurou um novo sistema, até então denominado “Novo SisLeite”. Este sistema passou por reformulações em relação à versão anterior, principalmente com a inserção de informações voltadas para o controle dos beneficiários, a fim de evitar fraudes e, também, para que o Ministério da Economia pudesse acompanhar os dados da execução em cada estado. Outras informações sobre monitoramento do Programa serão mencionadas no capítulo sobre resultados e impactos do Programa.

3.6 Considerações acerca do Desenho do Programa

A partir da análise do desenho do Programa, é possível perceber que o PAA-Leite possui um regramento bastante específico que sofreu poucas modificações durante o tempo de existência do Programa. Também não há indícios de que entre os anos analisados, 2013 a 2021, o Ministério da Cidadania tenha realizado avaliações do desenho, a fim de propor adequações que pudessem colaborar com a implementação.

As percepções dos gestores do programa indicam que a principal regra que pode desfavorecer a implementação é a metodologia utilizada para fixação dos preços, que atualmente utiliza a média dos preços pagos ao produtor nos últimos 3 (três) meses, em cada Unidade da Federação onde existe o programa, apurados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A partir desta metodologia, existem duas grandes questões que afetam negativamente a implementação: o fato do preço ser fixado em resolução, caso haja oscilação dos valores durante o ciclo de execução, estes podem ficar defasados, trazendo

prejuízos aos fornecedores do leite; a segunda questão refere-se ao fato desta metodologia não considerar fontes que compõem o custo do produto, como o preço do frete e do combustível utilizado para transporte do leite para os municípios, o custo da embalagem utilizada, dentre outros.

Além disso, os técnicos do programa, principalmente os que atuam nas coordenações regionais, sugerem que as exigências colocadas pelo Programa para a contratação de beneficiários fornecedores, sem que haja uma mobilização local anterior para incentivar a infraestrutura de produção leiteira, e a regularização das produções, fazem com que o fornecimento do leite seja um grande desafio. Além disso, os relatos apontam que algumas fraudes aconteciam pela necessidade que os fornecedores tinham de prestar contas seguindo as regras do programa, sem condições reais para colocá-las em prática.

4. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O Objetivo deste capítulo é tratar dos componentes que integram a implementação do programa para a partir deste conhecimento identificar como os processos ocorrem e quais as principais fragilidades envolvidas na implementação, pontuando sugestões para a minimização destas dificuldades

É importante destacar que grande parte das atividades da implementação do programa não estão registradas nas normativas ou outros documentos e, por isso, foram descritas com base em informações fornecidas pelo gestor entrevistado, e adquiridas por meio da experiência de atuação da atual gestora.

4.1 Descrição da Implementação

Neste tópico serão apresentados os principais componentes que integram a implementação do PAA-Leite em Minas Gerais, sendo eles: os beneficiários que compõem a implementação do programa, juntamente com os diferentes formatos possíveis para a execução das atividades que os envolve; a participação e as responsabilidades da equipe central e das Coordenações Regionais do IDENE, e dos municípios atendidos; e os principais fluxos que compõem a implementação.

4.1.1 Fornecimento e distribuição do leite

As normativas do PAA-Leite permitem que o fornecimento e a distribuição do leite aconteçam de diferentes formas. Diante dessas possibilidades regulamentadas, cabe ao estado executor definir qual ou quais modalidades são viáveis para sua realidade e que possibilitam uma implementação eficiente.

A seguir, serão apresentadas, em primeiro lugar, as três modalidades de fornecimento e, posteriormente, as duas modalidades de distribuição do leite. A Modalidade 1 de fornecimento de leite refere-se a cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, detentoras da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), que realizem a pasteurização do leite de seus cooperados e vendam o leite já pasteurizado ao Programa. Nesta modalidade, cooperativas e associações candidatam-se ao chamamento público, apresentam documentação referente a todos os procedimentos, desde a produção ao beneficiamento do leite, e, assim, o IDENE celebra o contrato com cada fornecedor habilitado. Neste cenário, existe a expectativa de gerenciamento de dois ou três contratos e a cada mês deve ocorrer a conferência de DAPs dos produtores (em torno de 800) e o pagamento dos dois ou três contratos celebrados com a organização fornecedora.

A Modalidade 2 de fornecimento de leite está relacionada a cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, detentoras da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), que contratem o beneficiamento do leite oriundo de seus associados/cooperados de laticínios e vendam o leite já pasteurizado ao Programa. Nesta modalidade, cooperativas e associações candidatam-se ao chamamento público, apresentam documentação referente aos procedimentos de produção e coleta do leite e também devem apresentar documentos do laticínio terceirizado para beneficiamento do produto. Neste cenário, o IDENE celebra o contrato com cada fornecedor habilitado, e há a expectativa de gerenciamento de dois ou -três contratos. A cada mês deve ocorrer a conferência de DAPs dos produtores (em torno de 800), e o pagamento dos dois ou três contratos celebrados com a organização fornecedora.

A Modalidade 3, por sua vez, refere-se a empresas beneficiadoras de leite que captem o leite do agricultor familiar, conforme o inciso III, §1º, art. 5º da Resolução 61/2013 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Neste caso, os laticínios candidatam-se ao processo licitatório e apresentam documentação referente aos procedimentos de beneficiamento do leite. O IDENE celebra o contrato com cada laticínio habilitado e realiza o

gerenciamento e pagamento de dois a três contatos. Somado a isso, cada laticínio fornece a listagem dos produtores que repassam o leite e, assim, o IDENE celebra contrato com cada um destes produtores. Neste cenário, a cada mês deve ocorrer a conferência de DAPs dos produtores (em torno de 800), gerenciamento e pagamento de 800 contratos.

Quanto à distribuição do leite, pode-se destacar duas modalidades. A modalidade 1 de distribuição diz respeito a indivíduos e ou famílias que se enquadram nos requisitos de beneficiários consumidores recebem um (1) litro de leite via distribuição no saquinho nos “Pontos de Distribuição”. Neste caso, a distribuição acontece em edificações disponibilizadas pelo governo estadual ou municipal, devidamente equipadas para acondicionamento do leite recebido das organizações fornecedoras e/ou dos laticínios e distribuição aos beneficiários consumidores. Para distribuição do leite a indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional nos pontos de distribuição é necessário o registro no CadÚnico, com prioridade àqueles com o perfil do Bolsa Família (Art. 1, Parágrafo único, Resolução 82).

Já no segundo formato de distribuição, o leite é destinado aos beneficiários já atendidos em outras instituições públicas ou entidades em fins lucrativos, como rede pública de ensino e de saúde e que estejam sob custódia do Estado em estabelecimentos prisionais e em unidades de internação do sistema socioeducativo; rede socioassistencial, equipamentos de alimentação e nutrição, e em demais locais com ações de alimentação e de nutrição financiadas pelo Poder Público. Neste caso, as instituições recebem o leite e realizam o seu processamento dentro das refeições já oferecidas na prestação de serviços cotidianos aos seus beneficiários diretos.

4.1.2 Descrição dos fluxos da implementação

4.1.2.1 Contratação dos beneficiários fornecedores

A contratação do fornecimento do leite é uma etapa essencial para garantir que exista o produto adquirido para ser distribuído aos beneficiários consumidores. A figura 6 apresenta como ocorre a contratação dos fornecedores no PAA-leite, de acordo com cada modalidade de fornecimento, conforme explicado no tópico 4.1.1.

De acordo com relatos dos gestores do programa, no ano de 2021 houve uma tentativa de retomar a execução do programa, diante da paralisação prolongada desde 2018, no entanto, a tentativa foi mal-sucedida. Isso ocorreu pois não foi possível credenciar nenhum dos fornecedores interessados, já que nenhum deles conseguiu apresentar toda documentação necessária para a contratação, entre documentos como habilitação fiscal, jurídica e sanitária.

Aqui se destaca a habilitação sanitária como a principal dificuldade de regularização por parte dos fornecedores e que deve ser alvo de uma atenção especial da equipe central nos momentos de pré-chamamento público e mobilização de possíveis fornecedores.

Além do desafio supracitado, a própria ausência de fornecedores nas regiões Norte e Nordeste de Minas, que estejam aptos e interessados, é uma grande preocupação dos gestores. Por isso, alguns pontos de atenção são relevantes, como o preço do leite que deve ser atrativo aos produtores, as regras que devem ser menos burocratizadas dentro do possível e a cautela com a efetividade e a continuidade das ações do programa.

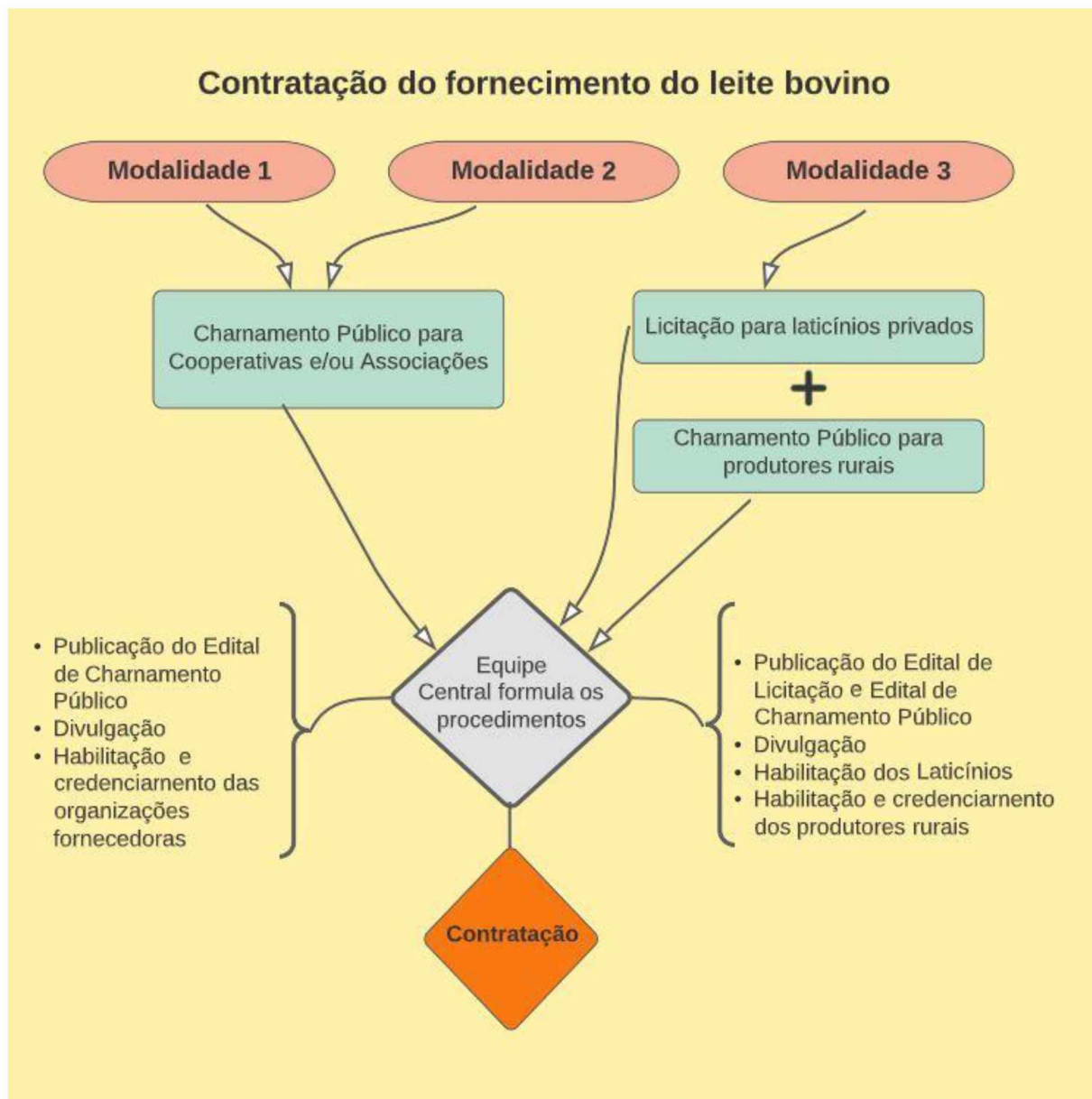


Figura 6- Fluxo da contratação do fornecimento do leite bovino

Fonte: Elaboração própria.

4.1.2.2 Captação e beneficiamento do produto

A captação do leite consiste em recolher o leite produzido pela agricultura familiar, nas propriedades rurais ou em tanques comunitários de leite, e conduzir o produto até a indústria laticinista onde ocorrerá o beneficiamento, que compreende a pasteurização e o envasamento. Por fim, o leite é transportado até os pontos finais da distribuição, atividade também considerada dentre as responsabilidades e custos do fornecedor, conforme Figura 7.

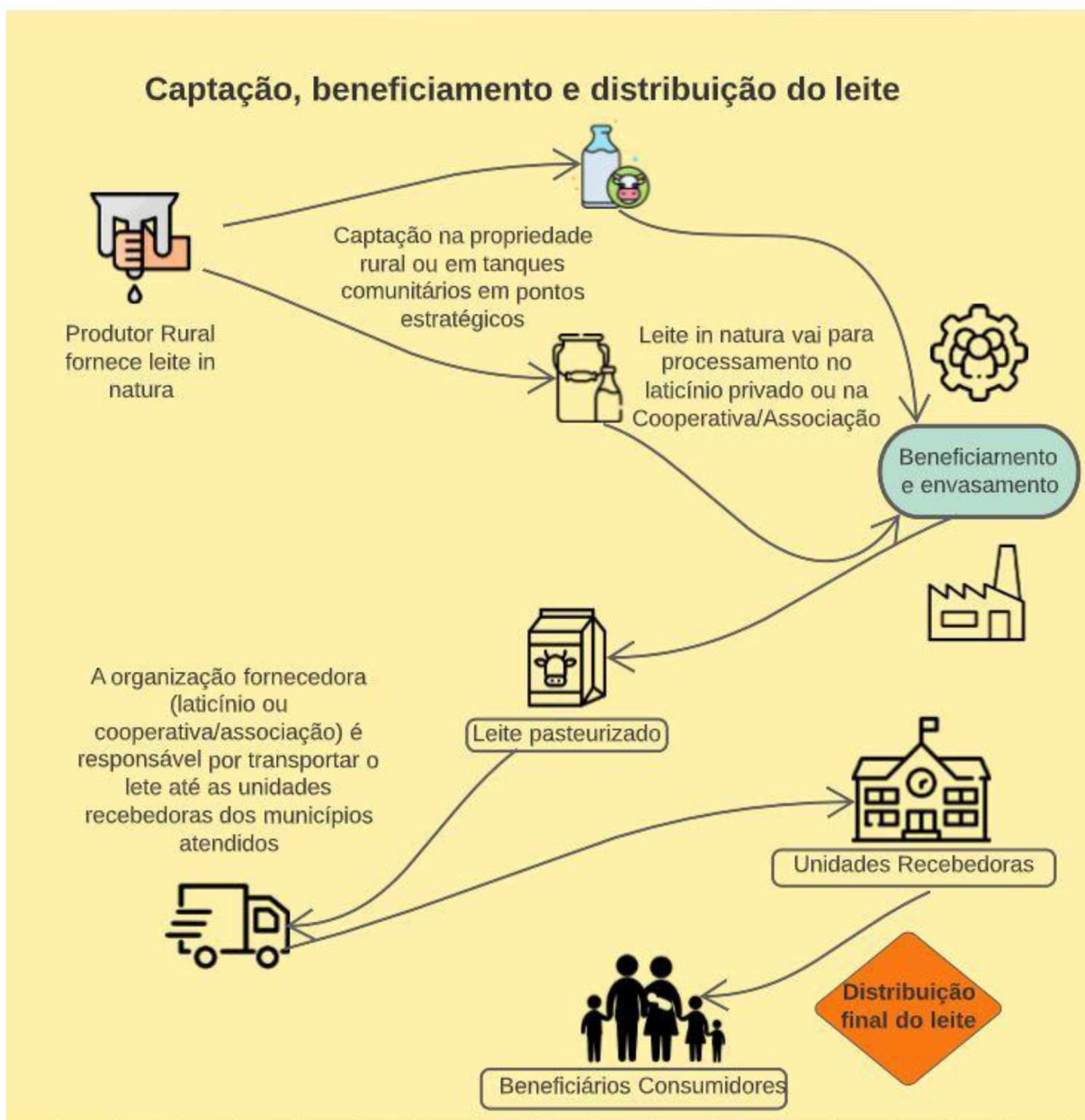


Figura 7- Fluxo da captação e do beneficiamento do produto

Fonte: Elaboração própria.

Nesta etapa da implementação encontra-se um grande desafio de logística que impacta diretamente a viabilidade da captação e da distribuição do leite, que são os custos do frete e a dificuldade de organizar as rotas para o transporte e a distribuição do produto, desde as propriedades rurais, passando pela indústria laticinista até os pontos finais de entrega nos municípios atendidos.

É importante ressaltar que a Resolução N° 94/2021, que dispõe sobre os preços de referência para operações de aquisição de leite no âmbito do programa, fixa os preços que devem ser pagos ao produtor rural por litro de leite in natura repassado, como também os preços que devem ser pagos aos laticínios pelo processo de beneficiamento do leite. Neste contexto, as equipes relatam que o preço fixado para o beneficiamento, o qual deve necessariamente cobrir os custos desde a captação até o transporte aos municípios, é insuficiente para estas atividades, o que torna a viabilidade do fornecimento do leite uma grande dificuldade.

4.1.2.3 Organização das unidades receptoras e pontos de distribuição, cadastro dos beneficiários consumidores

A distribuição do leite no Programa de Aquisição de Alimentos é regulamentada pela resolução n° 83, de julho de 2020, que dispõe acerca da destinação de alimentos adquiridos com recursos do Programa. De acordo com a normativa, podem ser considerados unidades receptoras e pontos de distribuição os seguintes equipamentos da rede socioassistencial: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP); Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). De acordo com a mesma normativa, são considerados equipamentos de alimentação e nutrição: Restaurantes Populares ou Cozinhas Comunitárias ou Bancos de Alimentos; Estruturas públicas que produzem e disponibilizam refeições no âmbito das redes públicas de educação, de justiça e de segurança; Redes públicas e serviços públicos de saúde que oferecem serviços de saúde básicos, ambulatoriais e hospitalares (SUS) e estabelecimentos de saúde de direito privado sem fins lucrativos que possuam Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

Neste contexto, é de responsabilidade da equipe central do IDENE: identificar, cadastrar e capacitar as unidades receptoras e os pontos de distribuição, observando as regras dispostas na legislação. É importante ressaltar que estes locais devem ter infraestrutura básica capaz de receber e acondicionar o leite nas condições corretas para o alimento. Além disso, é

de responsabilidade de cada unidade recebedora ou ponto de distribuição realizar o controle da distribuição aos beneficiários consumidores e, também, enviar o extrato mensal da distribuição à equipe central para fins de monitoramento e controle.

Dentro da logística de distribuição do leite há outra atividade importante que é o cadastro dos beneficiários consumidores. Para que haja o controle da distribuição do leite, segundo os critérios definidos no programa, todos os pontos de distribuição devem realizar o cadastro dos beneficiários e enviar as informações deste cadastro para a equipe central mensalmente. Cada estado deve organizar como se dará o registro das informações do cadastro, sendo que em Minas Gerais, no período estudado, este cadastro já aconteceu em dois formatos diferentes: por meio de documentos físicos em formato de ficha cadastral e extrato mensal distribuição e, também, houve um período em que a equipe central utilizava um sistema informatizado, o “SISLeite” para o registro das informações enviadas por cada ponto de distribuição.

4.1.2.4 Pagamento dos beneficiários fornecedores

O pagamento dos beneficiários é realizado pelo setor financeiro do IDENE, com apoio da área técnica, entretanto o fluxo deste procedimento depende da modalidade de fornecimento praticada, conforme explicado no tópico 4.4.1.

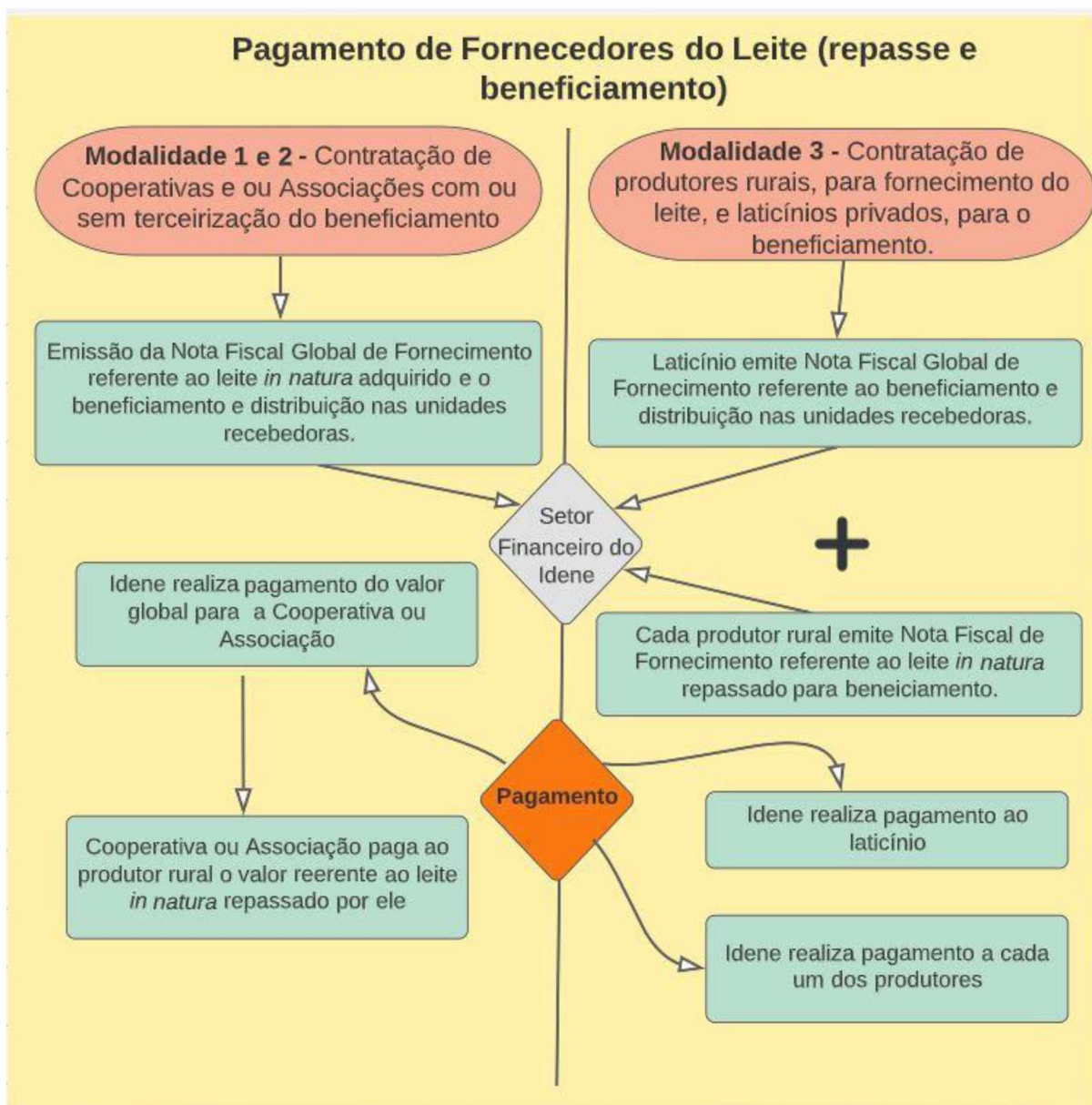


Figura 8 -Fluxo do pagamento dos fornecedores de leite.

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com relatos das equipes envolvidas, o fluxo de pagamento, ilustrado pela Figura 8, representa uma das grandes dificuldades da implementação. Em todos os anos anteriores o formato de contratação praticada, prioritariamente, foi a modalidade 3 (laticínios privados e produtores rurais contratados separadamente), o que implicava num volume de pagamentos que extrapolava a capacidade operacional das equipes. Como consequência disso, ocorreram muitos problemas relativos a pagamentos, dentre atrasos recorrentes e erros. Estas falhas são relatadas como uma das principais causas de enfraquecimento da imagem do programa perante os beneficiários, além de ser considerado um grande problema de execução.

4.1.2.5 Prestação de contas

A modalidade de execução do PAA -Leite atualmente é o instrumento de convênio, sendo este celebrado entre a União e o Estado, por intermédio do Ministério da Cidadania e do IDENE. Neste caso, a prestação de contas acontece do conveniente (IDENE) ao concedente (MC) e é estabelecido um prazo de até sessenta (60) dias após o encerramento da vigência do convênio para que o IDENE apresente a prestação de contas.

Os documentos e as informações que devem ser apresentados na prestação de contas estão relacionados aos componentes do Plano de Trabalho pactuados entre as partes, que perpassam basicamente o cumprimento das metas do objeto e a execução da receita e da despesa. Entre os documentos apresentados estão: Relatório de Cumprimento do Objeto; Relatório de Receita e Despesa; Bens Adquiridos; Serviços Contratados; Movimentações Financeiras; Relatório Físico-Financeiro; Despesas Administrativas; Documentos de Liquidação Incluídos; Pagamentos Realizados. A prestação de contas ocorre via Plataforma + Brasil, que é uma ferramenta integrada para gestão de convênios, devendo a equipe responsável submeter todas as informações supracitadas por meio desta plataforma.

A prestação de contas é uma etapa complexa da execução, pois envolve comprovações e trâmites financeiros, por isso é necessária uma organização das informações desde o início da execução. O IDENE possui um setor responsável pela prestação de contas, no entanto, de acordo com relatos coletados da equipe central e do antigo gestor do programa, boa parte da elaboração dos relatórios e organização das informações fica sob encargo da equipe técnica (Gerência de Inclusão Social) que também é responsável pelos outros fluxos centrais da implementação. Este ponto é notado como algo que sobrecarrega e dificulta a atuação da equipe técnica.

4.1.2.7 Fiscalização

No ato da celebração do convênio, no ano de 2013, foi elaborado e pactuado um Plano de Fiscalização e, a partir disso, a equipe central tinha por obrigação elaborar relatórios trimestrais de acompanhamento com informações da execução do referido Plano.

Durante a pesquisa documental não foi possível localizar a versão original deste plano, mas somente as versões dos relatórios emitidos pela equipe central. O Anexo II apresenta um Relatório de Execução do Plano de Fiscalização elaborado em 2015. Por meio dele é possível registrar que o Plano fiscalizava 7 pontos principais: 1. Enquadramento dos

beneficiários fornecedores; 2. Enquadramento dos beneficiários consumidores; 3. Qualidade do leite nos laticínios; 4. Qualidade do leite nos pontos de distribuição; 5. Denúncias; 6. Verificações realizadas antes de cada pagamento; 7. Controle Social. Cada um desses pontos era analisado de acordo com as informações de periodicidade de fiscalização e com as devidas observações a serem relatadas.

De acordo com as informações do gestor entrevistado em torno do ano de 2014 existiu na estrutura gerencial do programa uma Coordenação de Fiscalização de Contratos, que era responsável por atividades constantes de acompanhamento da execução dos contratos celebrados no âmbito do Programa, sejam eles celebrados com laticínios privados, cooperativas e/ou produtores, a depender do formato que estava vigente no período.

Paralelamente a isso, no momento anterior à contratação dos laticínios eram realizadas vistorias *in loco* com o objetivo de atestar as condições de produção e os requisitos gerais apresentados pelas indústrias na licitação. Neste momento era oportuno também um contato mais próximo com o fornecedor e alinhamentos sobre todos os procedimentos de execução dentro do escopo do PAA-Leite

Além destes instrumentos regulares de fiscalização, segundo relatos das equipes do programa e do gestor entrevistado, as principais ações de fiscalização, no período entre 2013 e 2021, ocorreram nos momentos em que houve denúncias anônimas que apontavam irregularidades na execução do programa nos municípios. Neste contexto, vale ressaltar que foi em uma força tarefa de fiscalização que foram comprovadas fraudes e irregularidades praticadas por laticínios e cooperativas fornecedores de leite ao programa, situação que culminou na paralisação do programa em 2018.

4.2 Análise da implementação

A partir da descrição das atividades, fluxos e procedimentos que compõem a implementação, agora é momento de tecer análise crítica sobre esta etapa dentro do PAA-Leite. Inicialmente, a análise é sobre a implementação na esfera do fornecimento do leite. Diversos fatores estabelecidos no desenho do programa, geralmente dispostos nas normativas, apresentam-se como dificultadores na etapa de implementação: a definição e fixação do preço do leite por resolução, fazendo com que nos períodos de entressafra o valor praticado pelo mercado seja superior ao do programa; a definição, também por resolução, do limite financeiro de venda do produto para cada produtor ao programa (R\$ 4.000,00, por semestre). Sendo assim, estes fatores, preço e limite de fornecimento, geram impacto negativo na motivação dos

produtores para aderirem ou continuarem fornecendo leite para o programa, em detrimento de fornecerem ao mercado.

Outro ponto de análise da implementação tem a ver com todas as questões envolvidas na logística de fornecimento e de distribuição do leite. A primeira questão que compromete a logística é a ausência de procedimento voltado para determinar o volume de demanda de consumo de leite nos municípios e, conseqüentemente, o volume que deve ser adquirido, tendo como base a realidade da população local a ser atendida e a capacidade de produção do fornecedor de leite. A ausência do levantamento de demanda impacta negativamente não só nos quantitativos de fornecimento e de distribuição, mas também na definição das rotas que os fornecedores deverão percorrer para entregar o leite, considerando que eles devem realizar a entrega semanalmente ou quinzenalmente em alguns municípios.

Ainda, vários aspectos de infraestrutura logística de fornecimento do leite estão prejudicados na etapa de implementação: reclamação por parte dos laticinistas sobre a existência de poucos tanques de resfriamento para captação do leite junto ao produtor rural; dificuldade de possuir caminhões refrigerados para transporte do produto até os pontos finais da distribuição; falta de previsão formal de freezer de armazenamento do leite para os pontos de distribuição do leite.

Paralelamente a isso, no que se refere ao beneficiamento do leite realizado pelos laticínios, sejam eles privados ou parte das cooperativas ou associações, um grande desafio é o serviço de inspeção sanitária. Com isso, percebe-se que a raiz deste problema é a ausência, dentro do desenho do programa, de assistência técnica e de infraestrutura para as indústrias de leite. Neste ponto, não se dispensa o comentário sobre a tentativa de retomada da execução feita em 2021 que foi malsucedida exatamente porque nenhum dos fornecedores interessados conseguiu apresentar a documentação completa de qualificação técnica e sanitária.

Já no que se refere aos fluxos que compõem a distribuição do leite aos beneficiários consumidores, é possível apontar alguns gargalos. Inicialmente, não há um método ou sistema formalizado pelo programa para controle da distribuição aos indivíduos que se enquadram nos critérios de beneficiários consumidores. Sendo assim há relatos de que muitas pessoas de fora deste grupo vão até às unidades receptoras, como por exemplo um CRAS municipal, e entram na “fila” para receberem o alimento. Também neste contexto, não há uma forma estruturada pelo programa de controlar o limite semanal de distribuição por indivíduo, estipulado pela Resolução Nº 82 de 07/2020 em 7 litros semanais. Ainda, não existem normativas que estabeleçam critérios mínimos para a instalação de um ponto de distribuição nas unidades receptoras, como aspectos em infraestrutura e recursos humanos, por exemplo. Diante disso,

a realidade muitas vezes é de pontos sem *freezers* para o armazenamento do leite, ou falta de pessoal para operacionalizar a distribuição, necessitando da convocação de voluntários, ou outras alternativas, para isso. Por fim, não existe um instrumento que formalize uma cooperação das prefeituras nas atividades da distribuição do leite no seu município, o que enfraquece as possibilidades para disponibilizar e estruturar pontos de distribuição de leite, com os recursos humanos e físicos necessários.

Por fim, é possível observar algumas lacunas deixadas pelo concedente, o Ministério da Cidadania, que refletem direta ou indiretamente na implementação da PAA-Leite como: deficiência de fiscalização periódica do MC das obrigações pactuadas pelo IDENE; ausência de previsão de recursos para despesas de manutenção e custeio dos pontos de distribuição de leite; ausência de regulamentação dos critérios de prioridade entre os beneficiários consumidores do programa, quando a demanda supera a oferta, bem como no que se refere às sobras de leite.

5. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E ATORES ENVOLVIDOS NO PROGRAMA

De acordo com o Decreto Nº 9.203, DE 22.11.2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a governança pública é conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Além disso, são princípios da governança pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Dentro desta perspectiva, no âmbito do programa PAA-Leite, a governança é estruturada a partir da relação de associação entre as lideranças da Coordenação Nacional do programa, representada pela equipe do Ministério da Cidadania, e da Coordenação estadual do programa, representada pela Gerência de Inclusão Social do IDENE/MG.

A Coordenação estadual é responsável pela articulação com os órgãos de nível estadual, como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) e Instituto do Meio Ambiente (IMA) e, principalmente, no nível municipal com as prefeituras dos municípios atendidos pelo programa, os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), que são os principais pontos de distribuição do alimento, entre outras instituições ligadas às causas da segurança alimentar, agricultura familiar, dentre outros.

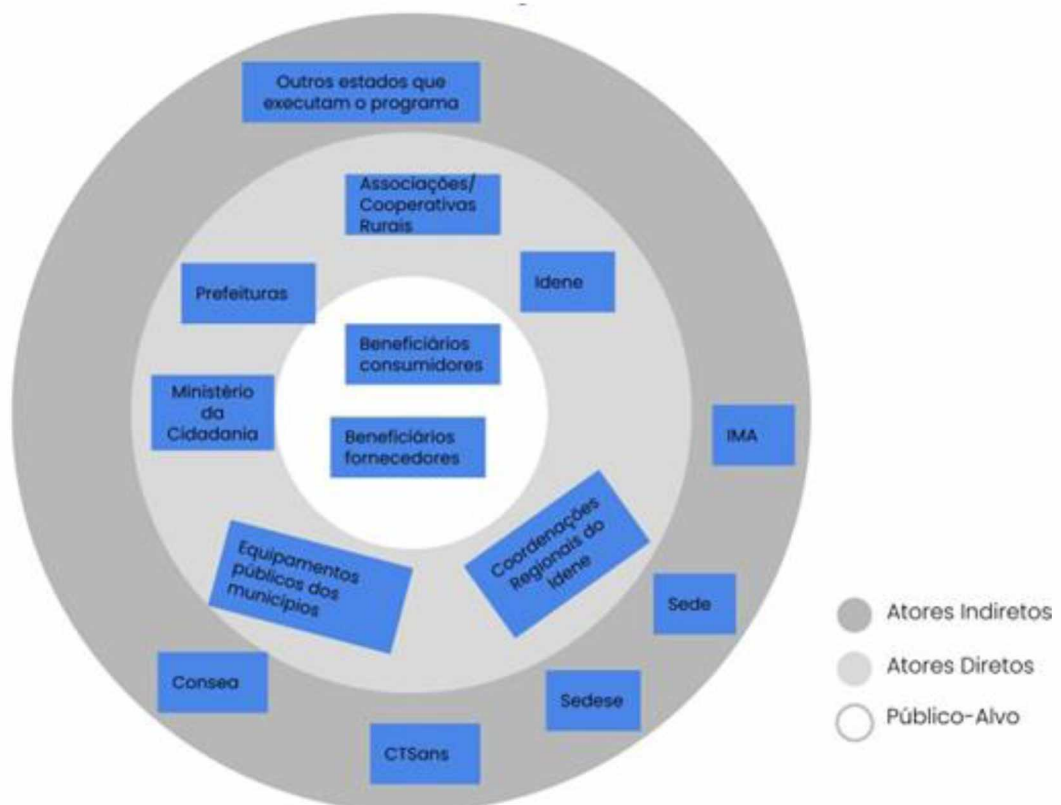


Figura 9- Mapa de Atores do PAA -Leite/MG

Fonte: Elaboração própria

Conforme demonstrado na Figura 9 sobre o mapa de atores do programa, os órgãos colegiados Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais (CONSEA-MG) e Comitê Temático de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CTSANS) são atores indiretos do programa que têm o papel de garantir a articulação entre o poder público e a sociedade civil e atuam, também, como fiscalizadores da política. Estes órgãos, frequentemente, solicitam à Coordenação Estadual do programa respostas formais sobre a execução da política.

Além das instituições citadas acima, os órgãos estaduais SEDESE, SEDE e IMA, bem como os outros nove (9) estados que participam do programa, atuam como atores indiretos em relação ao PAA-Leite em Minas Gerais.

A SEDESE tem um papel importante no acompanhamento do programa como política social, colaborando na articulação das unidades da rede socioassistencial, além de participar por meio da prestação de serviços dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como principais pontos de distribuição do leite aos beneficiários consumidores. A área de proteção social é responsável, ainda, pelo fornecimento do controle de beneficiários por meio dos dados do CadÚnico.

Paralelamente a isso, outros atores desempenham ações diretamente ligadas ao programa, e por isso são considerados atores diretos. O Ministério da Cidadania e o IDENE são os órgãos públicos responsáveis pelo programa, na esfera federal e estadual, respectivamente. Ainda dentro da competência estadual de execução do programa, as Coordenações Regionais do IDENE exercem importante papel. Elas são responsáveis pela articulação direta no território com os municípios atendidos pelo programa, com os fornecedores do leite e responsáveis, ainda, por todas as demais articulações necessárias no âmbito regional. Já na esfera municipal, as prefeituras são importantes aliadas, auxiliando na estruturação dos pontos de distribuição do leite aos beneficiários consumidores e apoiando com outras demandas logísticas particulares do município, que podem ser necessárias para viabilizar o recebimento e a entrega do leite. Ademais, outros equipamentos municipais, como os CRAS já mencionados acima, entidades beneficentes ou qualquer edificação disponibilizada pelo poder municipal, desde que devidamente equipadas para acondicionamento do leite, podem servir como ponto de distribuição do leite aos beneficiários consumidores.

Por fim, ao centro do Mapa de Atores está o público-alvo do programa, os beneficiários consumidores e fornecedores, que são os alvos do conjunto de esforços realizados por todos os outros atores do Mapa. Destaca-se que os dois grupos de beneficiários estão detalhados no tópico 3.3 deste capítulo.

Vale destacar as fragilidades da execução nos anos anteriores que resultaram na redução da confiabilidade do programa perante os beneficiários, principalmente os beneficiários fornecedores que tiveram dificuldades para receber os pagamentos em dia. Estes e outros pontos de fragilidade do programa que implicam em prejuízos diretos à sua governança serão descritos no decorrer deste trabalho.

É importante ressaltar, ainda, que não há previsão formal de participação social nos processos decisórios do programa. No entanto, a atuação das regionais, bem como a articulação junto às prefeituras atendidas, proporciona uma aproximação dos usuários a estes processos do programa.

Por fim, o Relatório de Cumprimento do Objeto, documento elaborado para a prestação de contas do Convênio 2013/2021, traz uma importante colocação acerca da “rede de governança” criada em torno da execução e do monitoramento do Programa:

Para a execução e monitoramento do Programa, se articulou uma extensa rede de solidariedade e compromisso social, convocada e gerenciada pelo IDENE e parceiros, o que garante que a sua execução se apoie em um modelo de gestão participativa, com elevado controle

social, sendo uma responsabilidade conjunta do poder público e de representantes de vários setores atuantes da sociedade civil organizada (Relatório de Cumprimento do Objeto, 2022, p.6).

5.1 Papel da equipe central, da equipe regional e do município atendido

A organização das equipes e das pessoas envolvidas nas atividades do programa é um ponto essencial para o processo de implementação. As tarefas devem ser bem distribuídas de acordo com a competência e os deveres dos atores envolvidos, de forma objetiva e articulada. Na execução do PAA-Leite em Minas Gerais, a equipe técnica da Gerência de Inclusão Social do IDENE/MG é a “equipe central” responsável pelo planejamento e gestão do convênio e da implementação do programa. Ainda dentro da estrutura organizacional do IDENE/MG, existem nove (9) Coordenações Regionais localizadas nos territórios da área de atuação do instituto (regiões Norte, Vale do Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce), responsáveis por atender, a nível local, os duzentos e sessenta e cinco (265) municípios abrangidos pelo órgão. Diante da possibilidade de atuar próximos aos municípios, as Coordenações Regionais realizam importante papel na implementação do programa nos territórios. Por fim, os municípios atendidos são aqueles cujas entidades de assistência social, órgãos públicos, dentre outras unidades receptoras, recebem o leite dos fornecedores e distribuem de forma gratuita para a população alvo.

A equipe central é responsável pelas etapas de planejamento da execução, que compreendem a:

- a) Elaboração e/ou realização de procedimentos para contratação dos fornecedores, desde o edital até a formalização do contrato;
- b) Definição das cotas de distribuição do leite e os respectivos municípios atendidos por elas;
- c) Definição dos pontos de distribuição do leite em cada um dos municípios atendidos;
- d) Elaboração de cadastro dos beneficiários consumidores que recebem o leite, bem como o monitoramento dessa informação mensalmente;
- e) Gestão dos contratos com os produtores rurais (se for o caso), e com os laticínios;
- f) Realização de pagamento dos fornecedores a cada mês;
- g) Condução das atividades juntos às Coordenações Regionais;

- h) Articulação, junto ao Ministério da Cidadania, para o atendimento de todas as demandas relativas ao Programa;
- i) Gestão do Convênio na Plataforma + Brasil;
- j) Fiscalização do programa;
- k) Articulação com os demais atores indiretos do programa;

As Coordenações Regionais do IDENE, estruturadas em nove (9) escritórios, são responsáveis pela articulação no território, que pode perpassar desde a mobilização de possíveis fornecedores de leite, até o acompanhamento da distribuição do alimento em cada município. As Regionais atuam de forma importante também, realizando reuniões, vistorias e acompanhamentos dos fornecedores e possíveis demandas de fiscalização. Além disso, as equipes estão nos territórios à disposição da equipe central para eventuais demandas referentes ao programa.

Por fim, os municípios atendidos possuem poucas atribuições na implementação do programa, limitados a um papel de beneficiários indiretos da intervenção. Em alguns ciclos de implementação houve a tentativa de instituir Comitês Gestores Municipais, os quais deveriam operar como atores de controle social e de decisão, no nível municipal.

Estes comitês foram instituídos tendo como base a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que realiza o controle social do programa no nível nacional e estadual, mas não foram capazes de atuar de forma efetiva em nível local. De acordo com o que foi relatado pelo gestor entrevistado, este formato, em um certo momento funcionou bem em situações como, por exemplo, em caso de pouca disponibilidade de leite para distribuição, quando este Comitê Gestor Municipal decidia para quem direcionar o alimento de forma prioritária, entre outras situações desta natureza. No entanto, relata-se que estes comitês não estavam totalmente formalizados dentro do processo de implementação e, por isso, não eram constituídos sempre e nem em todos os municípios atendidos.

Diante das diferentes competências e atividades atribuídas a cada um dos atores diretos envolvidos na implementação, é notória a importância da articulação entre eles e principalmente da capacitação das equipes. As ações de capacitação devem ser feitas tanto no início de um ciclo de execução - seja no início de um convênio ou quando da adesão de um novo município com o programa em curso, por exemplo - quanto periodicamente visando o alinhamento entre os atores e o aprimoramento das atividades desenvolvidas por cada um deles.

Além disso, ao analisar a participação dos municípios na implementação há um indicativo de que a atuação destes entes poderia ser ampliada, com a finalidade de contribuir

com as diversas tarefas até então sob responsabilidade da equipe central e, também, para possibilitar uma execução mais eficiente no nível local. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio da formalização da parceria entre o estado e o município com a celebração de um Termo de Cooperação Técnica entre as partes, para que assim cada uma possa oferecer sua parcela de contribuição.

6. RECURSOS FINANCEIROS

O orçamento do PAA-Leite é composto por 80% de repasse da União, por intermédio do Ministério da Cidadania, e 20% de contrapartida repassada pelo estado de Minas Gerais. Nesse sentido, no convênio que esteve vigente entre 2013 e 2021, o total de recursos do programa foi de R\$151.455.045,44, enquanto no convênio firmado em dezembro de 2021, com vigência até maio de 2023, o total de recursos é de R \$6.049.888,44, conforme dados da Tabela 1.

Tabela 1- Recursos financeiros do PAA-Leite/MG - Valores Globais

Período	Repasse do convenente (União)	Contrapartida do Convenente (Minas Gerais)	Total de recursos do programa
Convênio Vigente entre 2013 e 2021	R\$ 121.164.036,35	R\$ 30.291.009,09	R\$ 151.455.045,44
Convênio Vigente entre 2022 e 2023	R\$ 4.839.910,75	R\$ 1.209.977,69	R\$ 6.049.888,44

Fonte: Elaboração própria com base em documentos internos do programa.

A Tabela 2 mostra os recursos financeiros do PAA-Leite/MG, repasses e contrapartidas, por ano durante o período de 2013 a 2021. Destaca-se que o total de recursos do programa entre 2013 e 2021 refere-se ao valor global destinado ao instrumento, cuja vigência ocorreu neste período. No entanto, entre 2019 e 2021 não houve execução físico-financeira, devido à paralisação do programa no estado.

Tabela 2- Recursos financeiros do PAA-Leite/MG - Valores Ano a Ano 2013/2021

Ano	Repassse (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total (R\$)
2013	17.309.148,05	4.327.287,01	21.636.435,06
2014	34.618.296,10	8.663.580,14	43.281.876,24
2015	32.337.230,24	8.075.301,46	40.412.531,70
2016	21.899.361,96	9.224.840,48	31.124.202,44
2017	12.500.000,00	0,00	12.500.000,00
2018	2.500.000,00	0,00	2.500.000,00
2019	-	-	-
2020	-	-	-
2021	-	-	-
Total	121.164.036,35	30.291.009,09	151.455.045,44

Fonte: Elaboração própria com base em documentos internos do programa.

É importante ressaltar que no momento da pactuação do convênio, o Ministério da Cidadania estabelece o valor total do recurso financeiro, entre repasse e contrapartida e, a partir disso, existe a previsão de aporte de mais recurso no decorrer da vigência do instrumento, desde que o convenente tenha executado, no mínimo, 70% do recurso financeiro anterior.

No entanto, o aporte de mais recursos depende da destinação de orçamento ao programa, sob competência do Ministério da Economia juntamente ao Ministério da Cidadania. No ano de 2022, coordenadores estaduais do programa expõem suas preocupações em relação à demora e incerteza quanto ao aporte de mais recursos para o programa. Aqueles estados que estão com a execução em andamento, relatam que o recurso inicialmente aportado em janeiro de 2022 foi suficiente para a execução nos primeiros meses do ano, a qual varia de acordo com a quantidade de litros de leite comprados por mês em cada estado. Dessa forma, a ausência de mais recursos pode causar a paralisação da execução, o que pode trazer grandes prejuízos tanto aos beneficiários fornecedores, quanto aos beneficiários consumidores.

De acordo com reportagem publicada no portal de notícias UOL, o governo federal tem prejudicado o orçamento do Alimenta Brasil, considerado o principal programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar, ao passo que a fome atinge patamares recordes no Brasil (TURTELLI, 2022).

6.1 Execução físico-financeira

A análise da execução física-financeira do programa permite observar como se concretizou a destinação dos recursos de acordo com as entregas do produto previstas para o programa. Sendo assim, ao definir um plano de execução físico-financeiro, o orçamento disponível é fixado a um produto definido e com metas relacionadas à efetivação deste.

A execução físico-financeira analisada neste estudo compreende o período de 2013 a 2021, em que o programa foi executado por meio do instrumento de convênio N° 791599. Todas as informações deste instrumento foram registradas por meio da Plataforma + Brasil, que se constitui como uma ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.

É importante ressaltar que nas transferências entre a união e estado realizadas por meio de convênios, os recursos financeiros devem ser utilizados em conformidade com o Plano de Trabalho definitivo e aprovado, cabendo ao estado verificar a compatibilidade entre o valor previsto para realização da despesa e o valor efetivo da compra ou contratação do objeto, de acordo com os orçamentos apresentados.

A Figura 10 extraída dos relatórios de execução do convênio na Plataforma + Brasil, apresenta as metas, as etapas pactuadas para o instrumento e os respectivos valores previstos e realizados, tanto oriundos de repasse do concedente, quando da contrapartida do conveniente, além dos valores gerados a partir de rendimentos de aplicações.

De acordo com o Plano de Trabalho disponível na Plataforma + Brasil, a execução foi estruturada a partir da seguinte meta: “Desenvolver o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite)”. Esta meta principal, foi replicada em três etapas diferentes, conforme explicitado na coluna de descrição das etapas da Figura 10. As três etapas foram delimitadas a partir do quantitativo de leite planejado para aquele período, bem como do quantitativo de beneficiários fornecedores e consumidores envolvidos nesta aquisição. Por fim, a Figura 10 apresenta os valores destinados à aquisição do produto em cada uma das três etapas.

Num Meta	Num Etapa	Descrição	Data Término Prevista	Valor Previsto	Valor Realizado	Recurso De Repasse	Recurso De Contrapartida	Rendimentos De Aplicações
1		Desenvolver o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite)	15/12/2021	R\$ 151.455.045,44	R\$ 134.079.668,11			
	1	Adquirir 83.027.105,60 litros de leite bovino pasteurizado, de 11.025 agricultores familiares (individualmente ou por meio de organizações fornecedoras) e doá-los a 319 unidades receptoras e a 142.130 famílias em situação de insegurança alimentar.	15/12/2021	R\$ 151.455.045,44	R\$ 134.079.668,11	R\$ 104.134.629,33	R\$ 29.945.038,78	
2		Desenvolver o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite)	03/07/2017	R\$ 1.387.851,75	R\$ 1.677.300,88			
	1	Adquirir 820.093,10 litros de leite bovino pasteurizado, de agricultores familiares (individualmente ou por meio de organizações fornecedoras) e doá-los a aproximadamente 500 unidades receptoras e a aproximadamente 80.000 famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional de 193 municípios.	03/07/2017	R\$ 1.387.851,75	R\$ 1.677.300,88			R\$ 1.677.300,88
3		Desenvolver o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA-Leite)	03/07/2017	R\$ 435.003,12	R\$ 145.553,99			
	1	Adquirir 217.938,53 litros de leite bovino pasteurizado, de agricultores familiares (individualmente ou por meio de organizações fornecedoras) e doá-los a aproximadamente 500 unidades receptoras e a aproximadamente 80.000 famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional de 193 municípios.	03/07/2017	R\$ 435.003,12	R\$ 145.553,99			R\$ 145.553,99
TOTAL				R\$ 153.277.900,31	R\$ 135.902.522,98	R\$ 104.134.629,33	R\$ 29.945.038,78	R\$ 1.822.854,87

Figura 10 - Relatório de Execução Físico-Financeira do Convênio 2013/2021- PAA -Leite em Minas Gerais.

Fonte: Plataforma + Brasil - Extraído em Agosto /2022

A etapa 1 da 1ª meta pactuada compreendeu a aquisição de 83.027.105,60 litros de leite bovino pasteurizado de 11.025 agricultores familiares (individualmente ou por meio de organizações fornecedoras) e distribuição em 319 unidades receptoras e à 142.130 famílias em situação de insegurança alimentar. Já a etapa 1 da 2ª meta englobou a aquisição de 820.093,10 litros de leite bovino pasteurizado de agricultores familiares (individualmente ou por meio de organizações fornecedoras) e distribuição para aproximadamente 500 unidades receptoras e a aproximadamente 80.000 famílias em situação de insegurança alimentar e

nutricional em 193 municípios. Por fim, a etapa 1 da 3ª meta abarcou a aquisição de 217.938,53 litros de leite bovino pasteurizado de agricultores familiares (individualmente ou por meio de organizações fornecedoras) e doação destes a aproximadamente 500 unidades receptoras e a aproximadamente 80.000 famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional de 193 municípios.

Por meio das informações apresentadas acima é possível compreender que a execução físico-financeira relaciona o (s) produto (s) previsto (s) como entrega na execução aos valores financeiros relacionados à esta entrega. Dentro deste contexto, para o convênio 2013/2021 foi previsto o valor total de R\$ 153.277.900,31 e foi realizado o valor total de R\$ 135.902.522,98, sendo que destes R\$ 104.134.629,33 foram recursos de repasse e R\$ 29.945.038,78 foram recursos de contrapartida, somados à R\$ 1.822.854,87 de recursos de rendimento de aplicação financeira. A diferença entre o valor total previsto e o valor total realizado é devida às paralisações das ações do programa que aconteceram a partir de 2016, culminando com a paralisação total em 2018. Após este período, até o final da vigência em 2021 a movimentação financeira se deu em torno dos pagamentos pendentes e “restos a pagar” de exercícios anteriores.

Além disso, dentro do escopo financeiro do programa também é previsto o pagamento de INSS aos produtores rurais proporcional ao quantitativo de leite entregue ao programa e, também, custos com diárias de viagem e outros serviços de transporte destinados para ações como capacitação e vistorias nos municípios atendidos pelo programa. Dessa maneira, o Plano de Aplicação Detalhada do orçamento, conforme Figura 11, demonstra recursos divididos entre bens (aquisição de leite bovino pasteurizado, aquisição de combustível), tributos (INSS-Produtor Rural) e serviços (diárias de viagem, contratação de serviços de terceiros).

Uma ressalva importante sobre os bens e serviços adquiridos no convênio é a de que, a partir da Portaria interministerial nº 424 de dezembro/2016, são dispostas as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, ficando determinado que “não poderá haver previsão de pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres”. Dessa forma, para o convênio vigente entre dezembro de 2021 e maio de 2023, a execução está estruturada apenas com a “Meta 1- Aquisição de Leite Bovino”.

Tipo Despesa	Descrição	Cód. Natureza Despesa	Natureza Aquisição	Un.	Qtde	Valor Unitário	Valor Total
BEM	Aquisição de leite bovino pasteurizado	33903299	Rendimento de Aplicação	L	820093.1	R\$ 1,67	R\$ 1.369.555,47
BEM	Aquisição de leite bovino pasteurizado	33903299	Recursos do convênio	L	3974022.94	R\$ 2,08	R\$ 8.265.967,72
BEM	Aporte de Recurso no valor de R\$ 0,11 a	33903299	Recursos do convênio	L	729210.06	R\$ 2,08	R\$ 1.516.756,92
BEM	Aquisição de leite bovino pasteurizado	33903299	Recursos do convênio	L	2449317.5	R\$ 1,97	R\$ 4.825.155,42
BEM	Aporte de Recurso no valor de R\$ 0,09 a	33903299	Recursos do convênio	L	2002.76	R\$ 1,76	R\$ 3.524,85
BEM	Aquisição de leite bovino pasteurizado	33903299	Recursos do convênio	L	7.12731129E7	R\$ 1,67	R\$ 119.026.098,55
BEM	Aquisição de leite bovino pasteurizado	33903299	Rendimento de Aplicação	L	217938.53	R\$ 1,97	R\$ 429.338,90
TRIBUTO	INSS - PRODUTOR RURAL	33903206	Recursos do convênio	UN	43.89	R\$ 1.558,19	R\$ 68.389,07
BEM	Aquisição de combustíveis	33903001	Recursos do convênio	L	1820.0	R\$ 2,50	R\$ 4.550,00
TRIBUTO	INSS-Produtor Rural	33903206	Rendimento de Aplicação	UN	2.0	R\$ 2.832,11	R\$ 5.664,22
SERVICO	Contratação de serviços de terceiros pes	33903963	Recursos do convênio	un	1.0	R\$ 29.001,37	R\$ 29.001,37
BEM	Aquisição de leite bovino pasteurizado	33903299	Recursos do convênio	L	37162.24	R\$ 1,76	R\$ 65.405,55
TRIBUTO	INSS-Produtor Rural	33903206	Recursos do convênio	un	21.0	R\$ 92.258,04	R\$ 1.937.418,93
SERVICO	Diárias de viagem	33901414	Recursos do convênio	un	2520.0	R\$ 150,00	R\$ 378.000,00
TRIBUTO	INSS-Produtor Rural	33903206	Rendimento de Aplicação	UN	9.0	R\$ 2.032,92	R\$ 18.296,28
BEM	Aquisição de tanque de refinamento de leite	44905299	Recursos do convênio	UN	1.0	R\$ 11.640,00	R\$ 11.640,00
BEM	Aquisição de leite bovino pasteurizado	33903299	Recursos do convênio	L	4560457.1	R\$ 3,36	R\$ 15.323.137,06

Figura 11 - Plano de Aplicação Detalhado do convênio 2013/2021- PAA-Leite/MG

Fonte: Plataforma + Brasil - Extraído em agosto /2022

Conforme citado acima, a incerteza sobre o aporte de recursos que asseguram a continuidade do programa é um fator de preocupação no decorrer da sua implementação. A partir disso, considera-se de grande importância que o Ministério da Cidadania e demais órgãos envolvidos no repasse de recursos providenciem um repasse regular de acordo com as previsões orçamentárias do instrumento, além de buscarem ampliar os recursos aplicados nesta importante política social com vistas a ampliar a sua cobertura nos territórios em que ela atua.

Outra sugestão seria a reformulação da aplicação financeira prevista no convênio, abrangendo a possibilidade de aquisição de alguns itens que poderiam contribuir com a execução, como destinação de recursos para aquisição de caminhões refrigerados para transporte de leite, de tanques comunitários para coleta do leite in natura, e mesmo de equipamentos utilizados para pasteurização e envasamento do leite.

7. RESULTADOS E IMPACTOS DO PROGRAMA

Para visualizar quais são os resultados e os impactos esperados para o programa, inicialmente, as informações foram estruturadas na Teoria da Mudança, diagrama que retrata o público-alvo do programa, as estratégias de implementação, os produtos originados dessas

estratégias e necessários para gerar os resultados de curto, médio e longo prazo e, por fim, o impacto principal da intervenção (Silva e Brandão, 2014).

Por meio da Teoria da Mudança, ilustrada por meio da Figura 12, é possível analisar que, a partir das ações formuladas para a execução do programa, espera-se que no curto prazo o produto leite seja comprado dos produtores da agricultura familiar e entregue aos beneficiários consumidores. Já no médio prazo, espera-se que, a partir do leite distribuído, os indivíduos em vulnerabilidade tenham o complemento alimentar realizado e que seja possível gerar renda aos produtores rurais e fortalecer a produção e o escoamento do leite nas regiões Norte e Nordeste de Minas. Por fim, no longo prazo espera-se que a segurança alimentar das famílias atendidas pelo programa esteja aumentada e que estas famílias apresentem melhores condições nutricionais. Paralelamente a isso, no longo prazo também é esperada a melhoria das condições socioeconômicas dos produtores rurais e o fortalecimento da cadeia produtiva do leite. A partir destes resultados, o programa espera impactar de forma positiva as condições socioeconômicas dos indivíduos do Norte e Nordeste de Minas Gerais.

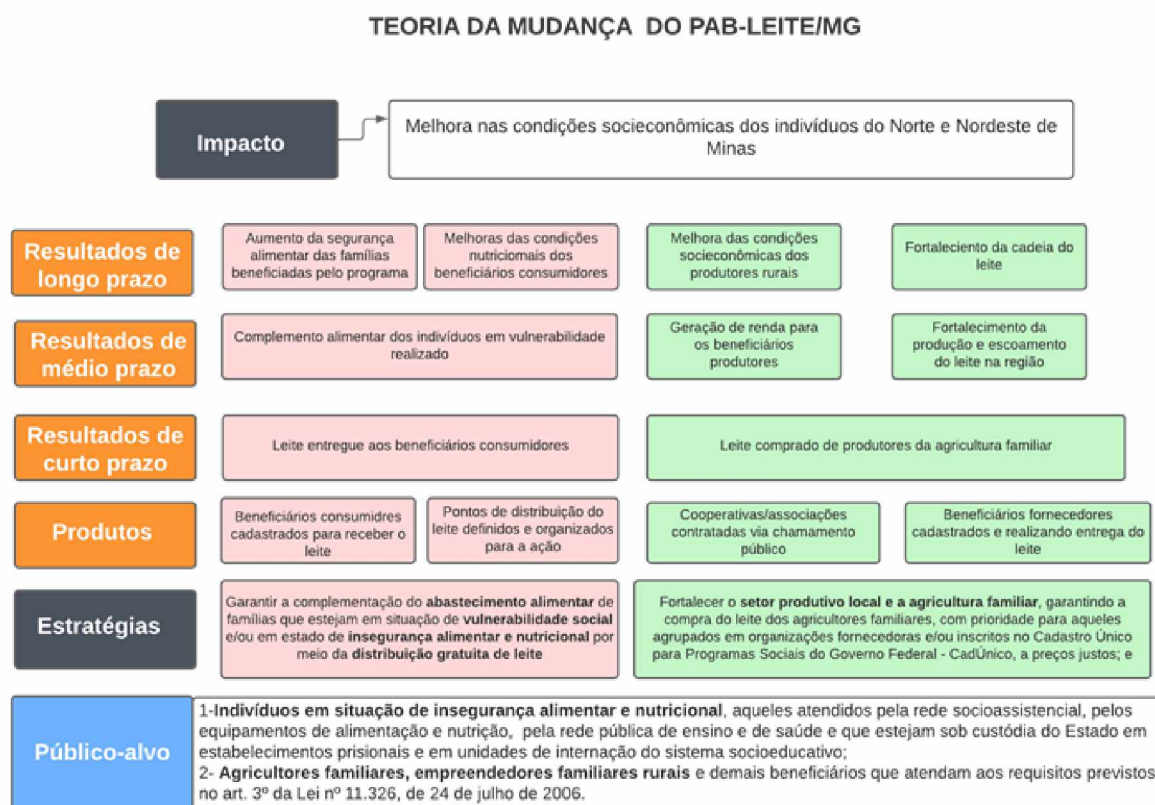


Figura 12- Teoria da Mudança do PAA-Leite/MG

Fonte: Elaboração Própria

Neste ponto, vale ressaltar que, a partir do levantamento de fontes que contêm a mensuração de resultados do programa, os relatórios elaborados para prestação de contas do convênio vigente entre 2013 e 2021 compilaram informações importantes que apontam para resultados positivos.

Estes relatórios contêm ainda informações, principalmente, no âmbito do cumprimento do objeto pactuado no instrumento, da execução físico-financeira, da receita e despesa globais do convênio. Diante das fontes documentais levantadas para este estudo, considera-se que tais relatórios estejam entre os mais detalhados em informações voltadas para resultados e, em especial, serviram como principal referência para o presente estudo. Neste sentido, de acordo com o Relatório de Cumprimento do Objeto:

A capacidade inicial do convênio em 2013, foi de atender 193 (cento e noventa e três) municípios do Norte e Nordeste de Minas Gerais, distribuindo 150.000 (cento e cinquenta mil) litros de leite/dia aos 150.000 beneficiários consumidores, contando aproximadamente com 4.800 (quatro mil e oitocentos) *pronafricanos* cadastrados e 40 (quarenta) beneficiadoras de leite contratadas, contando ainda com 193 comitês gestores municipais e aproximadamente 2.000 voluntários envolvidos no processo de distribuição de leite e controle e cadastramento de famílias, nos 560 pontos de distribuição de leite existentes nos diversos municípios atendidos (Relatório de Cumprimento do Objeto, 2022, p.6).

Tabela 3 - Resultados obtidos no Convênio 2013 a 2021- PAA-Leite MG

Metas	Planejado	Executado	% Execução
Agricultores Familiares	11.025	7.069	64,12
Entidades beneficiadas*	319	145	45,45
Famílias Beneficiadas	142.130	140.502	98,85
Leite bovino pasteurizado	84.063.317 (L)	79.502.860(L)	94,57
Municípios beneficiados**	193	208	107,77

Fonte: Relatório de Cumprimento do Objeto para Prestação de Contas - 2022

Não obstante a capacidade inicial do convênio citada acima, a Tabela 3 demonstra que quatro dentre os cinco indicadores pactuados obtiveram resultados abaixo da meta pactuada, sendo estes: o número de agricultores familiares atendidos, a quantidade de entidades beneficiadas, a quantidade de famílias beneficiadas e a quantidade de leite bovino pasteurizado. Dentre estes indicadores, os resultados menos satisfatórios foram os de entidades beneficiadas, que atingiu somente 45,45% do planejado, seguido do número de agricultores familiares

atendidos, com 64,12% do planejado. Já os resultados para a quantidade de famílias beneficiadas e de leite bovino pasteurizado ficaram bem próximos dos valores planejados, atingindo 98,85% e 94,57% da meta, respectivamente. Paralelamente a isso, apenas o indicador de municípios beneficiados superou a meta planejada, atingindo 107,77% de execução.

Para mensurar os impactos do PAA-Leite em Minas Gerais, em 2017, o IDENE contratou o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para realizar uma pesquisa avaliativa intitulada “Avaliação de Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos - Modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite”. Esta pesquisa foi estruturada considerando uma ‘Avaliação Institucional do Programa’ e uma ‘Avaliação de Impacto do Programa’. A ‘Avaliação institucional’ concluiu que:

A. Há possibilidade de empoderamento e fortalecimento de ONGs e associações de agricultores a partir da participação destes no programa;

B. Atrasos nos pagamentos dos produtos comprados junto aos produtores são recorrentes. Esses atrasos podem prejudicar a produção, pois muitos dos produtores dependem da verba para se manterem ativos, gerando um clima de incerteza entre eles em relação ao programa;

C. Outro empecilho é o fato do IDENE-MG não dispor de verbas exclusivas para o programa, impactando na disponibilidade dos recursos. Além disso, observou-se que há uma alta rotatividade das equipes do IDENE, compostas majoritariamente por estagiários, o que não permite o estabelecimento de um vínculo entre implementadores e produtores;

D. Com relação à infraestrutura dos locais de distribuição do leite, a avaliação aponta que nenhum dos centros estava em condições adequadas. Apenas 10% dos centros estavam em condições adequadas de higiene. Apesar da má avaliação em relação às equipes e pontos de distribuição, o programa foi bem avaliado pelos beneficiários que recebiam o alimento.

Já a ‘Avaliação de Impacto’ constatou que:

A. Em se tratando do impacto do programa na Agricultura Familiar em Minas Gerais, os entrevistados entenderam que os preços praticados estavam no mesmo nível do mercado, ou até mesmo em nível inferior. Além disso, com relação à produção e ao comércio, em algumas cidades não houve aumento da produção, e sim um movimento de venda do excedente de produção, que até então era utilizado para consumo diário, para o programa. Dessa forma, os agricultores viam o PAA como uma forma de escoamento da produção e não de desenvolvimento da atividade por meio de novos mercados. Também, apesar das potencialidades do PAA, um de seus riscos é criar uma dependência entre os agricultores e o programa. Muitos agricultores entrevistados disseram aumentar ou direcionar a sua

produção exclusivamente para o programa. Sendo assim, a redução, paralisação ou extinção do programa nas cidades atendidas pode afetar grupos vulneráveis, aprofundando ainda mais as suas dificuldades.

B. No que se refere à nutrição, para o estado de Minas Gerais foi constatada a inexistência de diferença do nível nutricional entre beneficiários e não beneficiários do leite (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011). Possivelmente, a ausência de estudos focados nos efeitos de médio e longo prazo da distribuição de alimentos para indivíduos em situação de insegurança alimentar demonstra a clara necessidade de se explorar melhor os possíveis impactos do programa sobre a trajetória dos indivíduos.

Vale mencionar que ao realizar uma análise considerando o mapa de indicadores (Figura 6), pode-se constatar que os indicadores de recursos são abordados nos relatórios de execução físico-financeira e de receita e despesa, conforme já apresentado no capítulo 6 sobre os recursos financeiros e, também, no decorrer da execução do convênio por meio dos relatórios trimestrais de execução. Os indicadores de atividades, produtos e resultados são monitorados por meio dos relatórios trimestrais de execução e, também, foram apresentados na Tabela 3 elaborada com base nos resultados do Relatório de Cumprimento do Objeto. No entanto, não há indícios de monitoramento mensal destes, de acordo com o que poderia ser sugerido pelo mapa de indicadores (Figura 6). Por fim, os indicadores de impacto foram mensurados a partir da avaliação citada acima, realizada pelo CEDEPLAR, que mensurou tanto o impacto na renda da agricultura familiar, quanto na nutrição dos beneficiários consumidores. Contudo, é interessante ressaltar que o próprio CEDEPLAR destaca a necessidade de se explorar melhor os possíveis impactos do programa sobre a trajetória dos indivíduos a partir de estudos focados nos efeitos de médio e longo prazo da distribuição de alimentos para indivíduos em situação de insegurança alimentar.

8. RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo serão pontuadas as principais recomendações para os gestores do Programa, tanto em nível federal quanto estadual, que poderão contribuir para o aprimoramento do programa. Estas recomendações foram construídas a partir das análises realizadas em todos os passos da Avaliação Executiva e serão sintetizadas a seguir.

A primeira recomendação, ligada ao desenho do programa, é a de que seja alterada a modalidade de parceria entre o Ministério da Cidadania e o IDENE, de convênio para Termo de Adesão, com objetivo principal de melhorar a capacidade técnica para pagamentos dos

fornecedores. Outra recomendação é que seja instituído um eixo no programa para estruturação e fortalecimento de cooperativas e associações de produtores de leite que venham a ser potenciais fornecedores para o Programa.

Além disso, é necessário revisar a metodologia que define e fixa os preços praticados, haja vista que atualmente o cálculo não considera custos de produção como embalagem, frete e combustível, entre outros custos envolvidos desde a captação à distribuição final do leite. O preço fixado também precisa passar a considerar os períodos de sazonalidade entre secas e chuvas que impactam consideravelmente o preço do leite.

Considerando ainda o âmbito do desenho, recomenda-se que o Ministério da Cidadania realize uma revisão das regras estabelecidas pelo PAA-Leite, com base em um levantamento empírico, a fim de identificar aquelas regras que têm dificultado a implementação e o alcance dos objetivos, como o limite da cota financeira estabelecida para fornecimento de cada produtor, entre outras.

No que tange à estrutura de governança do PAA-Leite, considerando que o Programa tem um eixo voltado para a agricultura familiar e a cadeia produtiva do leite e outro eixo, para o combate à insegurança alimentar e nutricional de famílias em vulnerabilidade, sugere-se a atuação direta, e em conjunto com o IDENE, dos órgãos Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAPA) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) na implementação do Programa. Além destes, outros órgãos devem somar esforços ao programa, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater-MG) e o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA). Sendo assim, a recomendação imediata é que seja criado um Grupo de Trabalho com os órgãos citados para iniciar uma parceria formal entre eles e o IDENE a fim de iniciar atividades conjuntas em prol do fortalecimento dos objetivos do PAA-Leite.

Ainda no campo da governança e atores envolvidos no Programa, recomenda-se que seja estabelecida uma atuação direta e ativa por parte dos municípios, com algumas tarefas formais destinadas ao ente municipal, como forma deste cooperar com o atendimento do Programa para o público do seu território. Isso pode ser feito por meio da celebração de um Termo de Cooperação Técnica entre IDENE e município atendido, contendo as tarefas destinadas ao ente municipal nesta cooperação, como, por exemplo, a estruturação material e de recursos humanos para o funcionamento dos pontos de distribuição do leite.

Dentre as ações que estruturam a implementação do Programa, sugere-se realizar procedimento de credenciamento das unidades receptoras de leite nos municípios. Considerando que anteriormente os municípios atendidos definiam de forma discricionária onde o leite seria

distribuído, com vistas a formalizar e organizar a atuação das unidades receptoras, faz-se necessário credenciá-las com antecedência. Isso poderá ser operacionalizado com a utilização do instrumento de edital de chamada pública, por meio do qual as instituições que se enquadram como unidades receptoras poderão se inscrever para posterior acesso ao leite distribuído pelo programa.

Na esfera da fiscalização das ações do Programa, algumas recomendações se fazem necessárias tais como: a elaboração de um plano de fiscalização robusto, envolvendo visitas constantes aos fornecedores (cooperativas, associações, laticínios) e contato direto com os produtores rurais cadastrados; a criação de uma ouvidoria para possíveis denúncias de fraudes ou outras manifestações. Ademais, no âmbito do controle, é recomendado também analisar a viabilidade (principalmente orçamentária) para a implantação de um sistema de controle eletrônico, tanto da captação do leite junto aos produtores rurais, quanto da distribuição de leite aos beneficiários consumidores. Isso pode ocorrer, por exemplo, via cadastro e emissão de cartões com chip, aos beneficiários fornecedores e consumidores. Além disso, é importante criar um mecanismo de cruzamento de informações entre os dados de DAP incluídos no Sistema oficial do Programa e os dados do cadastro nacional de DAPs gerenciados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Quanto ao monitoramento do programa, sugere-se que o mesmo não seja atrelado somente às informações e periodicidade exigidas nas prestações de contas, levantando em conta informações que possibilitem, por exemplo, no futuro a realização de estudos focados nos efeitos de médio e longo prazo da distribuição de alimentos para indivíduos em situação de insegurança alimentar.

Por fim, para que todas as ações de implementação do programa, do planejamento à fiscalização, ocorram de maneira efetiva é imprescindível que o Idene se empenhe para ampliar a quantidade de membros da equipe técnica responsável pelo Programa, bem como se preocupe com o fortalecimento da qualificação técnica desta equipe. Esta recomendação é crucial para proporcionar o funcionamento adequado do PAA Leite em Minas Gerais.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, por meio da Avaliação Executiva do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, identificar possibilidades de melhoria do programa, propondo alterações que possam contribuir para

minimizar dificuldades identificadas e, conseqüentemente, contribuir para o alcance de resultados mais efetivos.

De início, vale ressaltar que o Programa de Aquisição de Alimentos- modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite é notoriamente uma das principais políticas sociais do Brasil, sendo uma relevante intervenção no âmbito da insegurança alimentar e nutricional de pessoas em vulnerabilidade social. Portanto, um desempenho satisfatório e bons resultados devem ser assegurados em toda a sua execução.

É certo também que políticas públicas, em especial políticas sociais, carregam consigo grandes desafios e peculiaridades, advindos até mesmo do problema originário, que contribuem para tornar a implementação complexa. Este fato reafirma a necessidade de avaliações constantes - sejam de desenho, implementação, resultados ou de impactos - com vistas a garantir o acompanhamento constante e a superação dos gargalos que possam dificultar o alcance dos benefícios pelo público-alvo da política pública.

Embora o estudo realizado tenha buscado identificar possíveis pontos de melhoria ao desenvolvimento do Programa, por meio de avaliação executiva e focando especialmente em dificuldades vivenciadas ao longo da implementação pelos principais gestores do programa, provavelmente, alguns destes pontos importantes podem não ter sido identificados. Sugere-se que outras avaliações com equipe mista, interna e externa ao programa, sejam realizadas para identificar pontos de melhoria que possam não ter sido percebidos pela equipe interna do mesmo.

Por fim, apesar disto, espera-se que a partir desta avaliação executiva do PAA-Leite e das recomendações elaboradas a partir dela, seja possível avançar para um novo ciclo de implementação com alguns desafios superados, bem como com a visão crítica dos pontos mais sensíveis da execução do Programa. Desta forma, espera-se que esta avaliação possa contribuir para que a tentativa de retomada da execução seja mais bem-sucedida.

9. REFERÊNCIAS

AGOSTINI, Cíntia e BOURSCHEIDT, Henrique José **A Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos Municípios do Vale do Taquari (RS): uma análise da percepção dos executivos municipais**. Revista de Economia e Sociologia Rural [online]. 2018, v. 56, n. 2 [Acessado 18 Junho 2022], pp. 275-292. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560206>>. ISSN 1806-9479. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560206>.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Gestão social. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

ASSIS, Silmara Christina Rodrigues de, Priore, Silvia Eloíza e Franceschini, Sylvia do Carmo Castro **Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores**. Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2017, v. 22, n. 2 [Acessado 18 Junho 2022], pp. 617-626. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232017222.02292015>>. ISSN 1678-4561. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017222.02292015>.

BARDIN, L.(2011). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de Dezembro de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 dez. 2021.

BRASIL. Resolução nº04, de 21 de setembro de 2022. **Dispõe sobre os preços de referência para operações de aquisição de leite, no âmbito do Programa Alimenta Brasil, modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; estabelece a metodologia de cálculo; e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 set. 2022. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=10>

BRASIL. Resolução nº82, de 01 de julho de 2020. **Estabelece as normas que regem a modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite PAA – Leite do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 01 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=10>

BRASIL. Resolução nº81, de 09 de abril de 2018. **Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 09 abril 2018. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=10>

BRASIL. Resolução nº83, de 01 de julho de 2020. **Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 01 julho 2020. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=10>.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Revista do Serviço Público, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

FARIA, Carlos Aurélio P. de. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros **Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar.** Sociedade & Natureza [online]. 2013, v. 25, n. 3 [Acessado 18 Junho 2022] , pp. 469-483. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000300003>>. Epub 06 Jan 2014. ISSN 1982-4513. <https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000300003>.

IDENE.MG.GOV.BR. **Área de Atuação.** Disponível em: <http://IDENE.mg.gov.br/2016-02-24-20-29-47/area>. Acesso em: 18 jun. 2022.

JANNUZZI, P.M Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, no 36, Jan/Jun, IPEA, 2011.

JANNUZZI, P. M. ESTUDO TÉCNICO: **Mapa de Processos e Resultados como Representação de Programas Sociais.** MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, Brasil, 2015. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/mapa-de-processos-e-resultados-como-representacao-de-programas-sociais/>. Acesso em: 1 jun. 2022.

JANNUZZI, P.M. **Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas.** Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./2002. Disponível em: https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/registro/Indicadores_sociais_na_formulacao_e_avaliacao_de_politicas_publicas/62 . Acesso em: 11 out. 2022.

LEGIS COMPLIANCE. **DECRETO Nº 9.203, DE 22.11.2017.** Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/109>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Decreto Nº44550, de 22 de junho de 2007. **Dispõe sobre as condições gerais para o credenciamento de laticínios e cooperativas pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste do Estado de Minas Gerais - IDENE, no âmbito do Programa Leite pela Vida e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado: seção 1, Belo

Horizonte, MG, 22 jun 2007. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/44550/2007/>.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap>. Acesso em: 8 dez. 2022.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, 2002.

PLATAFORMA + BRASIL. **Sobre a Plataforma +Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma>. Acesso em: 9 jun. 2022.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo, SOUZA, Washington José de e FERREIRA, Marco Aurélio Marques **Compra institucional de produtos da agricultura familiar: avaliando a execução do Programa de Aquisição de Alimentos pelas universidades federais**. *Revista de Economia e Sociologia Rural* [online]. 2022, v. 60, n. spe [Acessado 18 Junho 2022] , e248030. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.248030>>. Epub 25 Out 2021. ISSN 1806-9479. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.248030>.

SILVA, Rogério; BRANDÃO, Daniel. Impacto Social : Teorias de Mudança . **Relatório Anual Move**, São Paulo, v. 13, n. 14, p. 7-11, jan./2014. Disponível em: <https://move.social/impacto-social-relatorio-anual-da-move-de-2014/>. Acesso em: 16 mai. 2022.

UOL NOTÍCIAS. **Com escalada de fome no Brasil, governo destrói programa alimentar**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/06/06/com-escalada-de-fome-no-brasil-governo-destroi-programa-alimentar.htm>. Acesso em: 6 jun. 2022.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevistado: André - Atuou na equipe técnica do programa desde 2011, sendo Coordenador Estadual entre 2019 e 2021.

Bloco 1- Perfil do entrevistado

- 1) Por quanto tempo você trabalhou na gestão do PAA -Leite? Quais eram suas atribuições no Programa? Fale um pouco sobre a sua trajetória no programa.

Bloco 2 - Desenho e implementação

- 2) Você tem conhecimento se, quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros podem-se encontrar a menção a esse problema?
- 3) Como o programa se operacionaliza na prática? Qual é o papel do órgão estadual? E qual é o fluxo de trabalho nos municípios atendidos (nível local)?
- 4) Quais instituições estaduais ou municipais colaboram com o programa em nível local?
- 5) No decorrer destes anos, houve mudanças no desenho do PAA -Leite? Se sim, quais foram? (objetivos do programa, regras de participação, fluxos, beneficiários atendidos).
- 6) Você acredita que existem aspectos do desenho do programa que dificultam a sua implementação? Se sim, quais?

Bloco 3- Monitoramento do Programa, Resultados e Impactos

- 7) Como o projeto era acompanhado rotineiramente? Ele era monitorado? Como? Quem realizava o acompanhamento e monitoramento?
- 8) O IDENE realizava visitas aos produtores e laticínios, e aos pontos de distribuição? Com que frequência e com qual objetivo?
- 9) Quais dados/indicadores eram utilizados para mensurar as metas de objetivo e a cobertura e qualidade das entregas?
- 10) Quais são os resultados já alcançados pelo programa? Que efeito você percebe que o programa provoca para os produtores? E para as famílias que recebem o leite?
- 11) Quais foram os principais problemas enfrentados pelo IDENE na execução (implementação) do programa? (pedir para refletir e descrever a quais fatores o entrevistado acredita que estes problemas estão relacionados)
- 12) O que você acha que poderia ser feito para melhorar o desenho e a implementação do PAA -Leite?

ANEXO

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE FISCALIZAÇÃO DO ANO DE 2015- PAA -LEITE/ MG



RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE FISCALIZAÇÃO

PAA – Leite
PLANO DE FISCALIZAÇÃO

1. Ações de fiscalização executadas no âmbito do Convênio – Outubro, Novembro e Dezembro de 2015.

	Órgão Executor	Periodicidade	Observações
1. Enquadramento dos beneficiários fornecedores			
1.1- Se os beneficiários fornecedores são os produtores que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, apresentem a Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, regulamentada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA desde que participem das ações promovidas pelo convenente, notadamente as relativas à assistência técnica e realizem a vacinação do rebanho conforme legislação pertinente.	IDENE	Semestral	O exercício de 2015 finalizou com o cadastramento de 4.101 beneficiários fornecedores relativos ao 4º trimestre, de acordo com documentação exigida (DAP válida) e cartão de vacina do rebanho válido Fonte: www.leitevida.com.br .
1.2- Pessoas inscritas no CadÚnico, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, povos e comunidades tradicionais e público beneficiário do Plano Brasil Sem Miséria. Conforme citado no Edital 001/2014 Anexo V, Cláusula Segunda – Da Operacionalização: “Para fornecer leite ao Programa de Aquisição de Alimentos – Leite, os produtores rurais serão identificados pelo CONTRATADO em cadastro padrão, devidamente preenchido e com todas as folhas devidamente assinadas, cadastro este que será disponibilizado pelo CONTRATANTE.” Este cadastro deverá ser enviado aos Escritórios Regionais, acompanhado do Extrato da DAP, identidade e CPF regular do produtor, cópia do cartão de vacina dos animais, devidamente preenchido e carimbado, emitido pelo órgão competente, para aprovação e habilitação em Sistema de Informação do “Programa Leite Fome Zero – Um Leite Pela Vida”.	IDENE	semestral	Os dados cadastrais do produtor são preenchidos no começo de cada semestre, além disso, é feito um recadastramento pelas regionais, que conferem todas as informações contidas, antes da habilitação. A solicitação do MDS, para que fosse inserido o número do NIS no cadastro do produtor foi atendida; e a partir do recadastramento do primeiro semestre de 2015, é necessário que o cadastro contenha essa informação. Com o advento da implementação do Sistema SISPAA-LEITE. A previsão é que para o ano de 2016 esta informação já venha vinculada da base de dados do MDA.

1.3- Se é hipótese de organizações fornecedoras - cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF - DAP Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos por resolução do GGPAA;	IDENE	Semestral	Terminamos o quarto trimestre com 2 (duas) Organizações fornecedoras - cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado. Sendo que 2 delas detêm a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF - DAP Especial Pessoa Jurídica.
1.4- Se estão em dia com a vacinação do rebanho;	IDENE	Semestral	O órgão responsável pela defesa sanitária animal (IMA- Instituto Mineiro de Agropecuária) controla a vacinação por meio de cartão. No momento do recadastramento dos beneficiários produtores é exigida a apresentação do cartão de vacinação do animal.
1.5- Se os produtores, cumulativamente, não detenham, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais, que utilizam predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; que tenham percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo e que dirijam seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (importante salientar que se o produtor deixar de atender a qualquer dos itens mencionados, o mesmo não poderá ser cadastrado);	IDENE	Semestral	É conferido através da categoria da DAP, se os produtores atendem às exigências citadas. Este controle é realizado junto à conferência de documentação exigida para cadastramento/recadastramento dos beneficiários produtores.
1.6- Se produzem no máximo 150 litros de leite por dia.	IDENE	Semestral	Através do cadastramento no Sisleite (é informado no cadastro a produção média de litros de leite/dia) e documentação comprobatória – categoria da DAP.
2. Enquadramento dos beneficiários consumidores			
2.1- Verificar se o beneficiário consumidor possui renda mensal per capita familiar de até 1/2 (meio) salário mínimo além de: gestante + pré-natal; criança de 2 até 7 anos + certidão de nascimento; vacinas em	IDENE	Em períodos pré-definidos e de acordo com a demanda	Há em cada município atores da sociedade civil organizada, envolvidos no Programa (Comitê Gestor) que entre suas atribuições, a responsabilidade de validar os cadastros conforme a Resolução em

<p>2.1. Crianças menores até 6 meses após o parto e amamentando, no mínimo, até o sexto mês de vida da criança; pessoas com 60 anos ou mais; outros, desde que justificado e autorizado pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN; se foi anotado na ficha de cadastro qual é o membro familiar que atende a um dos requisitos listados acima; se os indivíduos estão em situação de insegurança alimentar e nutricional.</p>			<p>vigor e orientações técnicas do próprio IDENE. A partir da solicitação enviada no ofício 429 MDS, foram desabilitados todos os beneficiários que não atende o perfil do programa, e atualmente são 83.534 beneficiários consumidores cadastrados. Para a execução de 2016 devido à publicação da Resolução 74 GPPAA, o plano de fiscalização será reviso. www.litelvenda.com.br</p>
<p>2.2. Pessoas atendidas pelas unidades receptoras, ou seja, por entidades da rede pública e filantrópica de ensino, dentro outras entidades públicas, que sirvam refeições regularmente.</p>	IDENE	<p>Em períodos pré-definidos e de acordo com a demanda</p>	<p>No cadastro das unidades receptoras é solicitada a relação de beneficiários da mesma para fins de controle.</p>
<p>2.3. No mínimo cinquenta por cento do leite será destinado para atendimento às Unidades Receptoras.</p>	IDENE	<p>Em períodos pré-definidos e de acordo com a demanda</p>	<p>Os escritórios regionais do IDENE continuam trabalhando para buscar parcerias com escolas, CRAs e entidades sócio assistenciais com o intuito de direcionar a distribuição de leite para essas unidades receptoras. Atualmente já temos 444 unidades cadastradas, contudo a demanda de leite destas não é suficiente para cumprir o percentual exigido.</p>
<p>2.4. A cada recebimento de alimentos deve ser assinado pela Unidade Receptora o termo de recebimento e aceitabilidade, conforme modelo a ser fornecido pela Unidade Executora do PAA. Esse termo deverá ser referenciado por representante da Unidade Executora.</p>	IDENE	<p>Mensal</p>	<p>O termo de recebimento preenchido é enviado para o IDENE juntamente com o processo de prestação de contas para o seu devido pagamento.</p>
<p>2.5. A Unidade Receptora deverá manter os registros das entregas atualizados no caderno de entregas, registrando toda a movimentação de alimentos.</p>	IDENE	<p>Em períodos pré-definidos e de acordo com a demanda</p>	<p>Esse acompanhamento é realizado pelas regionais durante as supervisões rotineiras sem periodicidade definida.</p>
<p>3. Qualidade do leite nos laticínios</p> <p>3.1. Descrever quais os testes que são feitos, qual a metodologia de amostra, quais os laboratórios utilizados no léxico relativo a "Qualidade do leite nos laticínios" (atendimento à IN 62/2011/MAPA- DOU 30/12/2011).</p>	<p>SIA- Sistema de Inspeção Municipal, IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária e Serviço</p>	<p>Em acordo com a legislação de defesa sanitária animal vigente.</p>	<p>Responsabilidade do órgão de inspeção, com quem mantemos contato frequente para casos de irregularidade.</p>

		de Inspeção Estadual) e SIF – Serviço de Inspeção Federal		
4. Qualidade do leite nos pontos de distribuição				
4.1- Descrever quais os testes feitos, qual a metodologia de amostra, quais os laboratórios utilizados no tópico relativo à "Qualidade do leite nos pontos de distribuição" (atendimento à IN 62/2011/MAPA- DOU 30/12/2011).		IDENE	Trimestral	Os testes realizados são: microbiológicos e físico-químicos. A coleta é realizada de acordo com os procedimentos internos descritos no manual "Procedimentos Operacionais Padrão". Próxima coleta programada para o mês de fevereiro de 2016.
5. Denúncias				
5.1-Quantificar/ qualificar denúncias recebidas.		IDENE	De acordo com a demanda	No quarto trimestre de 2015 foram registradas 05 denúncias e todas aguardam conclusão. A data de recepção da última foi 30/11/2015.
6. Verificações realizadas antes de cada pagamento				
6.1- Conferência de documentação da Movimentação de Processo de Pagamento.		IDENE	Diário	Há a conferência de toda documentação e havendo pendências essas são lançadas no SisLeite, de modo que quando o Laticínio acessa o sistema para consulta do processo de pagamento é possível visualizar a pendência para ser sanada. Alguns dos impedimentos para o andamento normal do fluxo de pagamento: - recibos de ponto (sem assinatura ou assinatura incorreta, período incorreto, ausência de recibo) - Cartas de autorização incorretas (data anterior a data da emissão da NF Global, a data da NFs incorreta na solicitação da autorização) - NFs Global com os dados adicionais incorretos (período, dados adicionais em branco/incorreto, sem período, CFOP incorreto, CEP incorreto, etc) - NF Produtores incorretas/ incompletas (faltando NF, quantidade e valor divergindo do extrato de fornecimento) - Extratos de Fornecimento e Distribuição incorretos/ incompletos (período incorreto, CPF do produtor

53 cont


				divergindo do CPF do extrato de fornecimento, modulo do SisLeite incorreto) - Recibos de ponto (incorretos ou faltando). O pagamento só é efetuado, quando o Laticínio/Cooperativa está 100% regular com a documentação exigida.
7. Controle Social				
7.1- Descrever se as listas de beneficiários estão disponíveis para consulta na internet, se relatórios são apresentados aos Conselhos Estaduais, etc.		IDENE	On-line	Foi criado um grupo de trabalho entre IDENE e CONSEA para discutir e elaborar um plano de trabalho com o intuito de intensificar o acompanhamento do conselho nos municípios atendidos pelo programa.

