

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**Graduação em Administração Pública**

**Lia Vieira Batista**

**ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um estudo Sobre o**  
**Programa de Aquisição de Alimentos - Vertente Leite em Minas Gerais**

**Belo Horizonte**  
**2016**

**Lia Vieira Batista**

**ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um estudo Sobre o  
Programa de Aquisição de Alimentos - Vertente Leite em Minas Gerais**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**Orientador:** Prof. Me. Marcos Arcanjo de Assis.

**Belo Horizonte**

**2016**

**Lia Vieira Batista**

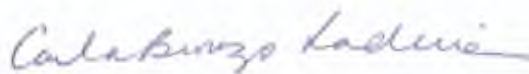
**ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um estudo Sobre o  
Programa de Aquisição de Alimentos - Vertente Leite em Minas Gerais**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Administração Pública da Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João  
Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do  
título de bacharel em Administração Pública.



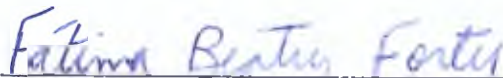
---

Prof. Me. Marcos Archanjo de Assis (Orientador)



---

Prof. Dr. Carla Bronzo Ladeira (Avaliadora)



---

Prof. Dr. Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Pereira Fortes (Avaliadora)

Belo Horizonte, 17 de junho de 2016.

## **AGRADECIMENTOS**

Apenas gostaria de dizer que não houve um sequer momento neste início da minha trajetória acadêmica em que eu não me senti plenamente agradecida e privilegiada por ter tido as oportunidades que tive. Minhas conquistas são resultados de boas doses de suor dos meus pais e um punhado de sorte que a vida me deu. Por mais difíceis que tenham sido algumas escolhas, era sabido que eu estava optando entre o bom e o ainda melhor. Além disso, não me faltaram conselhos e aconchegos de amigos e professores, sábios e generosos, dispostos a me orientar e contribuir para minha formação. É com um sentimento de imensa gratidão que finalizo a graduação e envio energias positivas para todas as almas boas que cruzaram o meu caminho!

## RESUMO

A partir de 1960, a complexidade crescente dos problemas sociais e a atenção dada à atuação estatal fizeram com que acadêmicos e gestores se preocupassem cada vez mais com a análise do ciclo das políticas públicas. Observou-se que a implementação dos programas sociais frequentemente não acontece da maneira que foi desenhada por seus formuladores. Os contratempos ocorridos durante esta fase são considerados como razão do insucesso dos programas, uma vez que a discricionariedade da ação dos agentes da ponta - aqueles que colocam os programas para funcionar - pode comprometer os resultados esperados. No bojo destas constatações, o objetivo geral deste trabalho é analisar a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos-Vertente Leite (PAA-Leite) em Minas Gerais, buscando identificar os nós críticos de seu processo de execução e mensurar os efeitos deles para o alcance dos resultados pretendidos pelo programa. O programa analisado tem o objetivo de desenvolver a cadeia produtiva do leite em regiões mais pobres do estado e melhorar a nutrição de famílias em situação de vulnerabilidade. A análise foi baseada no modelo de Sônia Draibe (2001) e utiliza dados de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e trabalho de campo. Foram realizadas entrevistas com produtores rurais (beneficiários fornecedores), com um laticínio e com um técnico do IDENE - todos agentes envolvidos na execução do programa. Observou-se que o PAA-Leite possui uma complexa cadeia de execução, iniciada sem a capacitação adequada dos agentes da ponta, com baixa divulgação das informações relevantes aos públicos-alvo, com pouco monitoramento e fiscalização por parte dos órgãos estaduais e com defasagens logísticas e operacionais, que revelam a insuficiência de recursos financeiros para o alcance dos objetivos traçados. Além disso, a estratégia da implementação não contou com a mobilização de atores estratégicos e grupos de interesse em prol de um bom funcionamento do programa. Os resultados apresentaram a existência de vários nós críticos na fase de implementação, caracterizados por assimetrias de informações, problemas de coordenação inter e intragovernamental, limitação de recursos financeiros para a realização das tarefas e inefetividade de controle. Percebe-se a necessidade de investir em mecanismos de comunicação, responsabilizar os municípios pelo acompanhamento da execução do programa a nível local, incentivar a formação de associações participativas de produtores rurais e destinar recursos para que o IDENE realize a gestão e fiscalização *in loco*.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas. Análise da Implementação. Programa de Aquisição de Alimentos-vertente leite. Minas Gerais.

## ABSTRACT

Since 1960, the social problems growth and the emphasis in the government agenda stimulated public managers and academics to study the policy cycle even more. It was noticed that the policies implementations don't happen in the same way that they were idealized by their makers most of the times. The problems that happen during the implementation are considered by managers as the reason of the policies failures, especially because the discretionary actions of the street level agents – those who execute the policies tasks - may compromise their results. In the midst of these hypotheses, the general objective of these research is to analyse the implementation of the Programa de Aquisição de Alimentos-Vertente Leite (PAA-Leite) in Minas Gerais, hoping to identify critical points in the execution process and measure their effects. The chosen program pursuit to develop the milk production chain in the poorest state area and to improve the nutrition of the less fortunate families. The analyses were based in Sônia Draibe's method and it required data of documental and theoretical research, such as fields jobs. Some farmers registered in the program, one person responsible for a dairy company also registered in the program and one of the program managers were interviewed in this research. It was noticed that PAA-Leite has a complex execution chain, that had began without the training of the street level agents, with few informations about the program rules, low monitors activities and with logical and operational problems, that might jeopardize the achievement of the program objectives. Furthermore, it seems that the implementation strategy didn't involve the mobilization of the agents in favor of the program success. The results revealed some critical points in the implementation, such as information's asymmetry, intergovernmental coordination problems, limited financial resources and ineffective control. It was revealed the necessity to invest in communication mechanisms, to responsabilize the city halls for the execution of the program at local level, to encourage the formation of farmers associations and to provide financial resources to the state government, in order to viabilize management and supervision of the local activities.

**Key words:** Implementation analysis. Programa de Aquisição de Alimentos-vertente leite. Minas Gerais.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	8
2. CICLO DE VIDA E A FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ....	12
<b>2.1 Concepções sobre políticas públicas e o seu ciclo de vida .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Implementação de políticas públicas como fase crítica .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Um modelo de avaliação da implementação de políticas públicas .....</b>	<b>25</b>
3. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO ALIMENTAR – VERTENTE LEITE .....	29
3.1 Problemas da insegurança alimentar e da cadeia produtiva do leite .....	29
3.2 Programa de Aquisição de Alimentos e a sua vertente Leite.....	31
3.3 Cadeia de implementação do PAA-Leite em Minas Gerais .....	33
3.4 Alguns resultados da avaliação recente do PAA-Leite.....	38
4. METODOLOGIA .....	44
5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....	48
5.1 Perfil dos Entrevistados.....	48
<b>5.2 Sistema de Divulgação e Informação .....</b>	<b>49</b>
<b>5.3 Sistema de Seleção e Sistema de Capacitação .....</b>	<b>54</b>
<b>5.4 Sistema Logístico e Operacional .....</b>	<b>59</b>
<b>5.5 Sistema de Monitoramento e Avaliação .....</b>	<b>67</b>
<b>5.6 Sistema Gerencial e Decisório .....</b>	<b>69</b>
<b>5.7 Alguns resultados do PAA-Leite na percepções dos entrevistados .....</b>	<b>70</b>
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	77
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA - PRODUTOR.....</b>	<b>82</b>
<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – TÉCNICO DO IDENE .....</b>	<b>83</b>
<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA – LATICÍNIO .....</b>	<b>84</b>
<b>APÊNDICE D - FOLHA DE CONTROLE DA ENTREGA DO LEITE .....</b>	<b>85</b>
<b>APÊNDICE E - FOLHA DE CONTROLE DA ENTREGA DO LEITE.....</b>	<b>86</b>
<b>APÊNDICE F - ROTINA DA ENTREGA DO LEITE.....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Até meados de 1980, as instâncias governamentais brasileiras não tinham como prática a incorporação significativa dos atores da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. As estruturas institucionais do Brasil eram caracterizadas por uma forte centralização financeira e decisória, principalmente na esfera federal (FARAH, 2001 apud RUA, 2012).

A democratização dos processos decisórios, ou seja, a participação dos cidadãos nas diferentes fases do funcionamento das políticas públicas, começou a entrar em cena com a descentralização governamental, presente enquanto princípio já no texto constitucional de 1988. Descentralizar requer alargar o grau de autonomia política e fiscal dos entes subnacionais, a desconcentração dos recursos públicos e o estabelecimento de mecanismos institucionais de participação cidadã nos processos políticos. Neste contexto, surgiram novas modalidades de arranjos decisórios, que buscaram romper com a excessiva burocratização e hierarquização desses processos bem como aprimorar as relações entre o Estado e a sociedade. (FARAH, 2001 apud RUA, 2012).

Concomitante a esse “estado de coisas”, o conceito de políticas públicas se aprimorou de uma visão tradicional – que atribui papel central ao Estado e considera que apenas as autoridades políticas e administrativas seriam responsáveis pelo tratamento dos problemas coletivos – para uma visão mais flexível, caracterizada pelo aumento do acesso às informações governamentais e da participação social. As políticas públicas representam, portanto, cursos de ações e fluxos de informações relacionados ao objeto público, definidos de forma democrática. Para que tenham qualidade, elas devem considerar a participação dos envolvidos em seu processo de implementação, através de orientações, mecanismos de participação, estruturas de incentivos, mudanças institucionais e previsões de resultados. (LAHERA, 2002).

As análises do ciclo de vida das políticas públicas, neste contexto, passam a enfatizar a fase da implementação, que se revelou o “elo perdido” nas discussões sobre eficiência e eficácia da ação governamental. Os contratemplos ocorridos durante a fase de implementação têm sido enfrentados como razão do insucesso dos programas sociais, uma vez que a discricionariedade

da ação dos agentes da ponta - aqueles que operacionalizam a política - pode comprometer os resultados almejados. (SILVA; MELO, 2000).

Muito embora não haja um consenso acerca das fases que compõem o ciclo de vida das políticas públicas, em geral os diferentes modelos o estruturam basicamente em três fases - formulação, implementação e avaliação – e convergem com a ideia de que a implementação é uma fase crítica do ciclo. Diante da iminente necessidade de promover análises a respeito da fase da implementação, identificando as teias de decisões e os gargalos que podem dificultar o alcance dos resultados de uma política pública, a cadeia de execução do Programa de Aquisição de Alimentos – Vertente Leite (PAA-Leite) em Minas Gerais foi escolhida como o problema de pesquisa do presente trabalho.

O PAA-Leite, instituído no âmbito do Programa Fome Zero no dia 02 de julho de 2003, tem como objetivo fortalecer a cadeia produtiva do leite e 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 de Minas Gerais, onde é executado pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE), através de convênio com o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDS). Considerando que as particularidades dos programa, na fase de sua implantação e execução provocam disfunções que podem inibir o alcance de seu objetivo, a pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta: ***quais são os gargalos do processo de implementação do PAA-Leite e em que medida eles influenciam os resultados do programa?***

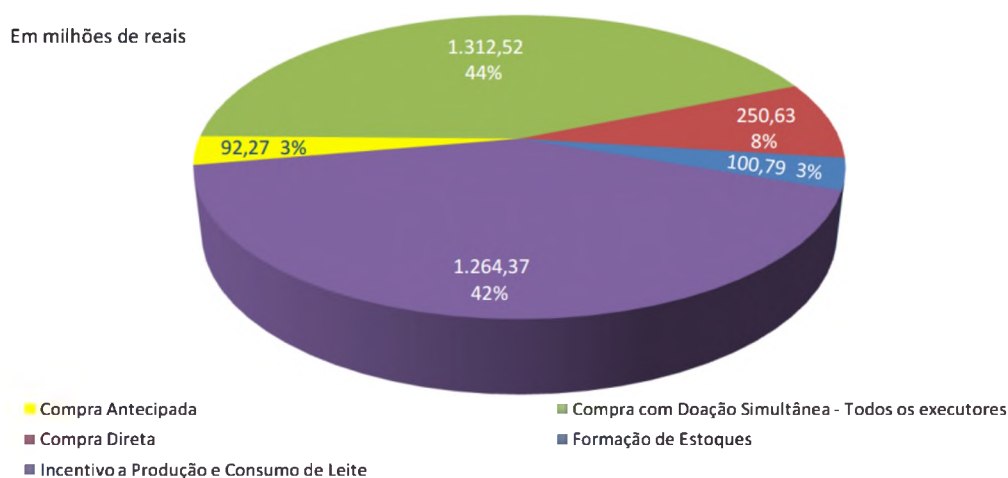
Sendo assim o objetivo geral deste trabalho é analisar a implementação do PAA-Leite em Minas Gerais a partir da experiência de técnicos e beneficiários envolvidos, buscando identificar os nós críticos de seu processo de execução e mensurar os efeitos deles no alcance de seus resultados. Para tal fim, buscar-se-á atingir objetivos específicos, tais como: sistematizar os fundamentos e modelos de análise de políticas públicas; mapear os processos e fluxos do programa em Minas Gerais; identificar os atores que compõem a rede de implementação do PAA- Leite no estado; identificar e analisar problemas no seu processo de implementação; propor sugestões de aperfeiçoamento do programa com base na análise.

A relevância de realizar tais objetivos pode ser justificada pelo fato de que, segundo Art. 37 da Consituição Federal, a administração pública deve agir atendendo ao o princípio da eficiência,

isto é, deve buscar maximizar os seus resultados com custos reduzidos. Somado a isso, a atual situação fiscal do governo de Minas Gerais de déficit orçamentário, clama por um olhar mais crítico a respeito dos gastos públicos, fazendo com que gestores, políticos, técnicos e cidadãos se preocupem cada vez mais com a qualidade do gasto. O resultado da presente pesquisa pode oferecer dados relevantes para os gestores públicos no que tange a maximização dos gastos como determina a constituição.

Cabe esclarecer que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) conta com seis modalidades de atuação: compra antecipada, compra direta, compra com doação simultânea, formação de estoques, e, incentivo a produção e consumo de leite – o já supracitado PAA-Leite. Em um balanço de avaliação, realizado pelo próprio MDS, foi verificado que aproximadamente 42% dos recursos investidos no PAA, no período de 2003 à 2010 (Gráfico 1), foi destinado à modalidade do leite, o que reforça a relevância de avaliar a sua implementação.

**Gráfico 1: Execução Financeira do PAA-Leite, Nordeste e Norte de Minas, 2003-2010**



**Fonte: Brasil, 2010.**

A metodologia do trabalho é eminentemente qualitativa e se compõe por pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica teve como intuito expor questões relativas ao ciclo de vida das políticas públicas e à fase de implementação, sob a perspectiva de diferentes autores, como Lipsky (1980), Silva e Melo (2002), Arretche (2001) e Draibe (2000). A pesquisa documental objetivou explicar o funcionamento do programa a partir de leis, resoluções e dados oficiais, e expor alguns gargalos da implementação já apontados em uma avaliação do PAA-Leite, realizada em 2011 pelo próprio MDS. O estudo de campo, por

sua vez, foi feito com base em entrevistas semiestruturadas, cujas particularidades serão descritas no capítulo da metodologia.

Dessa forma, este trabalho é composto por seis capítulos, sendo o primeiro a presente introdução; o segundo, a apresentação do referencial teórico que embasa esta pesquisa; o terceiro, a explicação do fluxo de operacionalização do PAA-Leite e das leis e resoluções que o definem; o quarto, a especificação da metodologia utilizada; o quinto, a descrição e a análise dos dados coletados; e o sexto, as conclusões sobre o processo de implementação do programa e as sugestões de mudanças para o seu aprimoramento.

## 2. CICLO DE VIDA E A FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo pretende-se desenvolver o arcabouço analítico que fundamenta a análise do Programa de Aquisição de Alimentos – Vertente Leite em Minas Gerais. Discutem-se os conceitos de políticas públicas, o seu ciclo de vida e, mais especificamente, a fase de implementação e as estratégias de avaliação da implementação. Na primeira seção, apresentam-se diferentes perspectivas sobre o ciclo de vida das políticas públicas. Em seguida, discutem-se as características e desafios da fase de implementação. Na terceira seção, enfim, apresenta-se a modelo de análise da implementação utilizado como método de análise.

### 2.1 Concepções sobre políticas públicas e o seu ciclo de vida

O campo de estudo das políticas públicas abrange uma gama de conceitos, cabendo observar que a própria palavra “política” pode apresentar variados significados na língua portuguesa. Atenta a este fato Rua (2012) recorreu a duas palavras do vocabulário inglês para conceituar as políticas públicas: *politics* e *policys*.

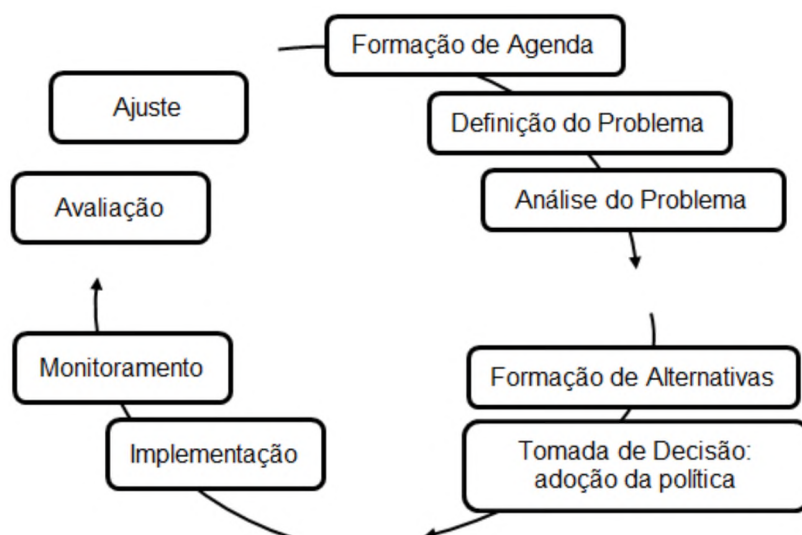
*Politics* é um termo utilizado para expressar as formas com que as relações de poder se manifestam na sociedade e influenciam as decisões públicas. São as negociações e as discussões entre representantes de grupos sociais e governantes em prol da solução de conflitos. O vocábulo *policy*, por sua vez, refere-se ao processo político que busca desenvolver tais decisões através de políticas públicas, isto é, as formulações de propostas e a implementação de ações que afetam a coletividade. (RUA, 2012).

Compreende-se, dessa forma, que as relações de poder e a representação social são fatores que influenciam as decisões públicas e os processos políticos inerentes a ela. Dessa forma, faz-se importante entender que as políticas públicas são produtos de um conjunto de escolhas feitas por indivíduos que representam grupos sociais. Rua (2012) mostra como os conceitos de *policy* e *politics* se relacionam, “avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.”

A visão da autora revela como as políticas públicas se inserem em um complexo contexto, caracterizado pelo confronto de interesses de diferentes segmentos sociais, que vão definir o escopo das ações e a alocação de recursos públicos, sejam eles humanos, materiais ou financeiros. As negociações políticas resultam, portanto, em diretrizes que vão moldar o processo de desenvolvimento das políticas e definir as atividades que serão realizadas pela administração pública.

Para auxiliar o gestor a analisar o processo de formação das políticas, Rua (2012) propõe um modelo de ciclo de política<sup>1</sup> (*policy cycle*), com fases não lineares e flexíveis, que abrangem os processos de formação de agenda, alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (Figura 1).

**Figura 1 - Ciclo de Vida das Políticas Públicas**



**Fonte:** Elaborado pela autora adaptado de Rua (2012).

De acordo com Rua (2012) a *formação da agenda* é o momento em que alguns problemas passam a integrar as discussões e as atividades dos atores políticos e das autoridades de grupos sociais. A partir desse momento, para solucionar ou amenizar tais problemas são levantadas propostas, que são ponderadas entre representantes de diversos interesses. Esta fase é chamada

<sup>1</sup> Sobre a nomenclatura política, programa e projeto, considera-se o esclarecido por COSTA (2004, p. 32): “não se desconhece a distinção entre os três conceitos [...], nem sua relevância. No entanto, as considerações feitas aqui, aplicam-se em quase sua totalidade, tanto a projetos como a políticas e programas. Por isso, apenas por uma questão de estilo, os termos [são] utilizados neste trabalho de forma intercambiável”.

por Rua (2012) de *formação de alternativas* e ela se finda quando se chega a uma solução adequada do ponto de vista da maior parte dos envolvidos.

Após delimitada a solução para o problema, ocorre a *tomada de decisões*. Neste momento, as decisões que vão definir o núcleo da política pública são assumidas, delimitando seus aspectos principais. Porém, nem todas as decisões relevantes acontecem neste momento. Dependendo da complexidade do contexto que a política abrange, algumas deliberações são deixadas para o momento da implementação, onde se espera coletar mais informações para auxiliar os gestores. (RUA, 2012).

A fase da *implementação* corresponde ao conjunto de decisões relativas à operacionalização do programa, à alocação dos recursos disponíveis e à formação das rotinas executivas que vão intervir na realidade. Tradicionalmente, é nesta etapa que ocorre os procedimentos de monitoramento, que buscam medir os resultados intermediários das ações e averiguar as características do ambiente em que elas acontecem. (RUA, 2012).

Por fim, mas não necessariamente por último em ordem cronológica, Rua (2012) apresenta a fase de avaliação, composta por procedimentos de julgamento dos resultados, a partir de critérios valorativos estabelecidos na fase de *tomada de decisão*, com objetivo de gerar informações para auxiliar futuras decisões sobre o ajuste das atividades do programa a fim de potencializar o alcance dos objetivos esperados.

É importante ressaltar que até meados de 1980, as instâncias governamentais brasileiras não incorporavam de forma significativa os atores da sociedade civil nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. As estruturas institucionais do Brasil eram caracterizadas por uma forte centralização financeira e decisória, principalmente na esfera federal. (FARAH, 2001 *apud* RUA, 2012).

Percebe-se então que os diálogos com representantes da sociedade e as discussões acerca dos problemas que irão compor a agenda governamental, mencionados por Rua (2012) como relevantes no ciclo de vida das políticas públicas, não eram significativos até a década de 1980. A sociedade civil não estava inclusa nos processos e não tinha espaço para manifestar suas percepções acerca dos problemas.

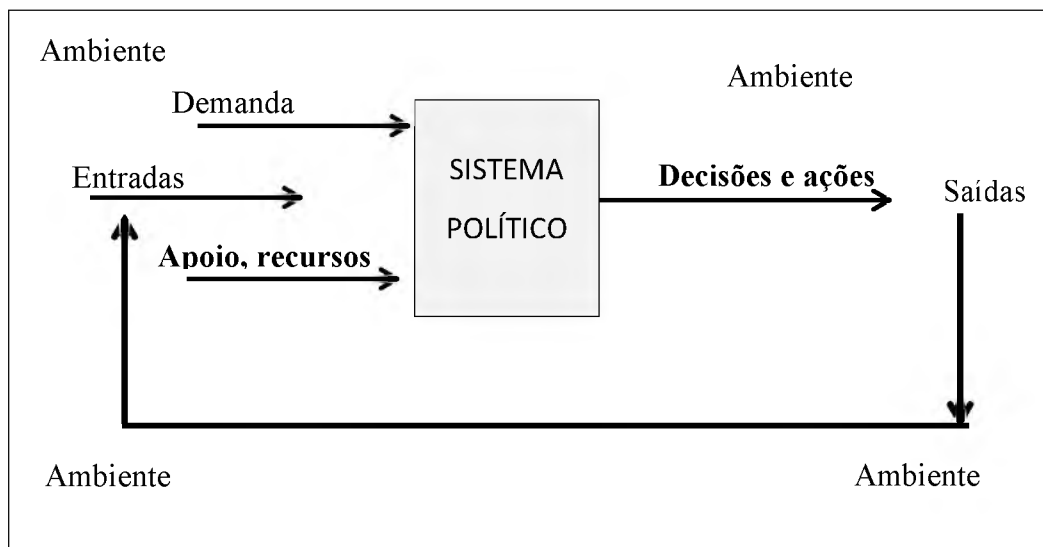
A democratização dos processos decisórios, ou seja, a participação dos cidadãos nas diversas fases do ciclo de vida das políticas públicas começou a entrar em cena com a descentralização governamental brasileira. No início da década de 1990, surgiram novas modalidades de arranjos decisórios, que buscaram romper com a excessiva burocratização e hierarquização dos processos e aprimorar as relações entre o Estado e a sociedade. Estes arranjos aconteceram, por exemplo, pela instituição de conselhos participativos e pela articulação do Estado com ONGs, comunidades organizadas, empresas do setor privado e categorias profissionais. (FARAH, 2001 *apud* RUA, 2012).

As reflexões de RUA (2012) sobre a democratização recente dos processos decisórios no Brasil como um avanço no campo das políticas públicas se alinham às observações de Lahera (2002), sobre a evolução conceitual das políticas públicas. Segundo o autor as políticas públicas, de acordo com uma visão tradicional, correspondem aos programas de ação das autoridades públicas. Este conceito atribui um papel central ao Estado e considera que apenas as autoridades políticas e administrativas são responsáveis pelo tratamento dos problemas coletivos.

Observa-se na concepção tradicional a pouca importância dada ao envolvimento da sociedade nos processos relativos às políticas públicas. O Estado se incumbiu de realizar um estudo sobre os problemas coletivos, formular ações que objetivem amenizá-los e colocá-las em prática. Dessa forma, a interação entre os agentes públicos e o público-alvo das políticas não é vista como um fator que influencia os processos.

A visão tradicional de políticas públicas se reflete em modelos de ciclo de vida inflexíveis, para os quais as macrofases de formulação, implementação e avaliação são consideradas em separado, sob uma lógica consecutiva (uma começa quando a outra termina), estritamente racional (tendo planejado bem a fase anterior, o sucesso da posterior é evidente). O modelo de ciclo de vida como um processo sistêmico de Easton (*apud* Unicamp, 2002) explicita essa concepção. Nele, o funcionamento das políticas públicas envolve inputs (entradas), outputs (saídas) e influências do ambiente externo (economia, religião, cultura e etc). Esta visão, esquematizada na Figura 2, considera as políticas como organizações complexas, conectadas umas às outras por dependência de recursos.

**Figura 2 - Ciclo de vida das políticas públicas de Easton**



Fonte: Unicamp (2002).

Nota-se que, ao contrário do modelo de *policy cycle* proposto por Ruz (2012), Easton (*apud* Unicamp, 2002) enxerga o desenvolvimento das políticas públicas como um processo linear, que se constitui de início, meio e fim. Na visão do autor, as decisões e as ações que compõem as políticas são formadas a partir das demandas sociais e da viabilização de recursos públicos. Dessa forma, considera-se que os formuladores possuem todas as informações e capacidades necessárias para criar e implementar políticas direcionadas a determinados objetivos.

Este modelo levantou aspectos muito importantes sobre a concepção das políticas, como a necessidade de se analisar as condições do ambiente em que elas serão inseridas, considerando as características econômicas e culturais na fase da formulação. No entanto, a abordagem da política como um modelo sistêmico apresenta limitações, à medida que faz uma redução excessiva da lógica dos processos, simplificando a conversão das demandas sociais em produtos. Este modelo também dá pouca atenção a influência da tomada de decisão para o ciclo de vida da política e desconsidera o fato de que as obrigações e os orçamentos das instâncias governamentais sofrem alterações ao longo dos processos. (HAM e HILL, 1998 *apud* UNICAMP, 2002).

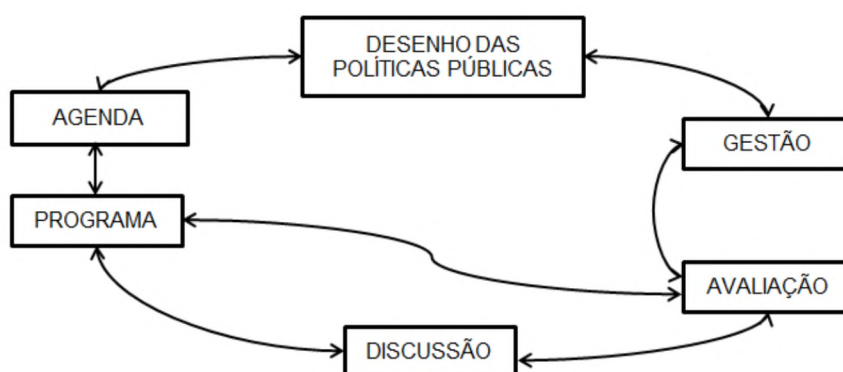
O modelo de Easton explicita, portanto, a concepção tradicional de políticas públicas por não problematizaras dinâmicas de interação inerentes as fases de formulação e implementação de políticas públicas. O autor não considera como importante para o sucesso das ações públicas a

influência daqueles que a implementam e que são afetados por ela. A burocracia que coloca em prática os processos das políticas públicas e o público-alvo beneficiado por ela não são considerados relevantes para o funcionamento do ciclo.

Corroborando com as mudanças institucionais descritas por Farah (2001 *apud* RUA, 2012) nos processos decisórios brasileiros, Lahera (2002) relata que houve um desenvolvimento no campo da ciência política que contribuiu para a formulação de um novo conceito de políticas públicas, a luz do aumento do acesso às informações e da participação social. Trata-se de uma concepção mais flexível que considera as políticas públicas como cursos de ações e fluxos de informações relacionados ao objeto público, definidos de forma democrática. Neste contexto, uma política pública de qualidade deve incluir orientações aos envolvidos, mecanismos de participação, estruturas de incentivos, mudanças institucionais e previsões de resultados. (LAHERA, 2002).

A esteira dessa perspectiva, Lahera (2002) especifica em quatro os momentos analíticos do ciclo de vida das políticas públicas: a origem, o desenho, a gestão e a avaliação (Figura 3). O autor esclarece que essas etapas não são necessariamente consecutivas e que este ciclo normalmente não se finda, uma vez que são raras as vezes em que as políticas se extinguem por completo.

**Figura 3 - Ciclo analítico das políticas públicas de Lahera**



**Fonte:** Elaborado pela autora adaptado de Lahera (2002).

Observa-se que no ciclo analítico das políticas públicas de Lahera, a origem dos programas públicos corresponde à formação da agenda política – um processo contínuo, constituído a partir de um jogo de poder entre indivíduos dotados da capacidade de transformar temas em

ações governamentais. São as forças políticas, sociais e corporativas que definem e redefinem a agenda política. (LAHERA, 2002).

Lahera (2002) faz uma importante consideração a respeito da formação da agenda política nas sociedades democráticas. Segundo ele, cabe à democracia educar seus cidadãos para se expressarem publicamente, pois todos os debates sociais são reflexos da sociedade, representando potenciais demandas legítimas. É a complexidade da agenda pública e a capacidade de processá-la que mede a riqueza das sociedades democráticas.

O desenho das políticas públicas é a fase que deve considerar os aspectos institucionais e preconizar uma estrutura de execução integrada. Quando o desenho pressupõe atividades não planejadas e desconexas, é possível que se gaste uma quantia grande de recursos sem atingir os resultados esperados. (LAHERA, 2002)

Lahera (2002) considera ainda a etapa da gestão das políticas públicas como naturalmente imperfeitas. A gestão apresenta características diferentes do desenho, até mesmo para enriquecê-lo ou adaptá-lo. Boa parte dos desvios da implementação dos programas vem de equívocos em seus desenhos. Além disso, Lahera (2002) também defende que enquanto as políticas não se desdobram de forma integrada, os agentes públicos envolvidos provavelmente vão considerar que mudanças na forma de gerir o programa vão apenas prejudicá-los e não podendo possibilitar a melhoria de sua implementação.

Percebe-se que a etapa que Lahera (2002) denomina como gestão corresponde à etapa implementação definida por Rua (2012). Esta etapa será melhor analisada no subcapítulo a seguir, sob a ótica de diferentes autores. A gestão, ou implementação, é o momento em que os serviços públicos e as demais intervenções propostas pelas políticas começam a acontecer de fato.

Cabe lembrar que é segundo a premissa de que a implementação é uma fase crítica do ciclo de vida das políticas públicas, que este trabalho se propõe a descrever as características da implementação do PAA-Leite em Minas Gerais, analisando seus possíveis entraves de gestão e refletindo sobre como eles interferem no alcance de seus resultados.

Por fim, Lahera (2002) também apresenta como parte do ciclo de vida das políticas a avaliação, que busca determinar em que medida os objetivos estão sendo alcançados e retroalimentar qualquer uma das fases descritas acima. No entanto, na visão do autor, as avaliações não funcionam de forma eficiente quando são realizadas de forma parcial ou como fim em si mesmas, ou seja, quando objetivam apenas cumprir ordens administrativas. As avaliações devem ser transcender todas as fases do ciclo de vida e os agentes nelas envolvidos bem como devem produzir informações para integrar as tomadas de decisões dos gestores e atores da implementação. (LAHERA, 2002).

Percebe-se que as ideias de Lahera (2002) e Rua (2012) convergem para uma semelhante dinâmica de construção e funcionamento das políticas públicas. Ambos enaltecem a participação social nos processos e problematizam a formulação e a implementação, enxergando-as como etapas flexíveis e constantemente mutáveis.

A análise do ciclo de vida das políticas públicas revela variadas etapas interligadas e complexas, que devem ser constantemente estudadas por seus formuladores, em parceria com seus implementadores e com a sociedade civil. É justamente para esta esfera de conhecimento que o presente trabalho busca contribuir. No próximo subcapítulo e em seu subsequente, se aprofundará a discussão sobre a fase de implementação e se refletirá sobre modelos de avaliação da implementação de políticas públicas.

## **2.2 Implementação de políticas públicas como fase crítica**

A implementação vem sendo estudada por diversos autores e encontra-se atualmente em evidência no campo das políticas públicas. Mazmanian e Sebatier (1983, *apud* OLIVEIRA, 2006) alegam que a fase da implementação se trata de um período de mudanças nas políticas, onde elas passam das decisões administrativas para as atividades práticas, por intermédio de um grupo de atores sociais que estabelecem relações de poder e negociação entre si.

Alinhado ao conceito destes autores, percebe-se que para analisar a implementação dos programas públicos é de suma importância entender a perspectiva dos atores que a executam e o contexto em que eles se inserem. Não seria possível, por exemplo, estudar a implementação de um programa da área de saúde sem coletar informações sobre os enfermeiros, médicos, agentes administrativos, assistentes sociais, psicólogos e demais

profissionais envolvidos na execução cotidiana dos serviços ofertados nesse equipamento. Nem mesmo sem compreender em quais espaços e com quais recursos os envolvidos executam suas ações.

Para Lipsky (1980) a discricionariedade dos agentes que interagem diretamente com os cidadãos é uma dimensão crítica da provisão dos serviços públicos. A performance destes agentes – chamados pelo autor de *street-level bureaucracy* – na maioria das vezes não corresponde ao nível de qualidade esperado pelos formuladores das políticas (*decision makers*) devido à falta de tempo, informação e recursos para dar a resposta apropriada para cada caso individual. Segundo o autor, os burocratas de nível de rua estabelecem práticas diferentes das planejadas, que simplificam sua rotina de trabalho e influenciam fortemente os resultados alcançados.

Outro ponto importante destacado por Lipsky (1980) é que enquanto, por um lado, os procedimentos destinados a tais agentes públicos são altamente roteirizados para atingir os objetivos da política, por outro, a execução das tarefas exige respostas improvisadas para cada caso individual. Os cidadãos esperam que os gestores dos serviços públicos estejam pelo menos abertos para a possibilidade de atender suas diferentes demandas.

Com isso, Lipsky (1980) revela a existência de um interessante paradoxo da ação governamental: como tratar todos os cidadãos igualmente perante suas demandas, respondendo, ao mesmo tempo, às demandas dos casos individuais? A própria expressão “*street-level bureaucracy*” contrasta dois conceitos opostos: ao mesmo tempo em que “*bureaucracy*” significa um conjunto de regras e estruturas de autoridade, *street-level* implica na distância entre a “ponta”, onde estão os agentes que colocam a política em prática e o “centro”, onde se encontra os *decision makers*, as autoridades de fato.

Com estes conceitos é possível compreender a complexidade e a importância da fase de implementação, na qual existe uma ciranda de poderes e interesses capaz de modificar o curso das políticas públicas. Entretanto, cabe ressaltar que nem sempre essas mudanças devem ser vistas como nocivas ao programa, pois elas podem acontecer justamente para atender melhor o público-alvo ou aumentar a eficiência dos serviços.

Nesta raia de conhecimento, surgiram dois enfoques de análise da fase de implementação que buscam responder por que algumas políticas são bem implementadas e outras não: o enfoque

*top down* e o *bottom up*. O enfoque *top down* considera como implementação o processo onde as ações dos atores buscam cumprir os objetivos definidos pelos formuladores os *policy makers*. Dessa forma, os déficits de implementação seriam causados pelas diferenças entre as aspirações dos formuladores e as realidades da rede de implementação local. (UNICAMP, 2002).

Percebe-se, deste modo, que a razão pela qual as políticas seriam mal implementadas, de acordo com o enfoque *top down*, circulariam a incapacidade dos atores de executar o que lhes foi passado pelos formuladores. O desenho dos programas sociais, de acordo com essa perspectiva, atingiria os objetivos almejados se não houvesse falhas na implementação por parte dos agentes implementadores.

Uma crítica presente na literatura a respeito do enfoque *top down* tangencia o conceito de *tecnologia “macia”* dos programas sociais, descrito por Sulbrandt (1993 *apud* MOKATE, 2002). Segundo o autor, não se pode esquecer que as iniciativas do setor social, por definição, estão direcionadas às mudanças das condições de vida de um determinado grupo de indivíduos, o que implica que as relações entre determinadas ações governamentais e suas correspondentes consequências vão ser particularmente sensíveis às dimensões culturais, econômicas e sociais. Assim, o alcance dos objetivos sociais não acontecerá seguindo uma lógica causal perfeita.

O enfoque *bottom up*, por sua vez, foi construído a partir das limitações do enfoque *top down*. Sua análise parte das redes de decisões que se dão no nível concreto, vivenciado pelos atores na fase de implementação. Nessa perspectiva, existe um controle imperfeito do processo de elaboração de política, que influencia diretamente no momento da implementação. A formulação para esse enfoque é vista, portanto, como “o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação”. (UNICAMP, 2002, p. 430). A implementação continua na etapa de formulação, como um processo interativo de negociação entre os formuladores e os implementadores.

O enfoque *bottom up* considera que os implementadores são os agentes mais adequados para tomar as decisões tradicionalmente assumidas no momento da formulação da política, uma vez que são eles que se encontram em contato diário com os diversos grupos de interesses envolvidos na política. Seguindo esta lógica, é necessário analisar o papel da discricionariedade

dos agentes e estudar as estruturas organizacionais para compreender o processo de elaboração das políticas públicas. (UNICAMP, 2002).

Segundo Silva e Melo (2000) a implementação de políticas públicas revelou-se o “elo perdido” nas discussões sobre eficiência e eficácia da ação governamental. Os contratemplos ocorridos durante a fase de implementação das políticas públicas têm sido enfrentados como a razão do insucesso dos governos. Segundo os autores, embora os problemas de implementação estejam ligados de fato à ineficiência das políticas públicas, esta visão está ancorada em uma concepção inadequada do processo de formulação e implementação das políticas.

Silva e Melo (2000) apontam a existência de três formas de percepção do processo de implementação: a visão clássica do *policy cycle*, a visão do *policy* como processo e a visão da implementação como aprendizado. Na primeira, a implementação é entendida como “um jogo de uma só rodada”, no qual a ação governamental é implementada de cima para baixo, embasada no enfoque *top down*. Na segunda, tanto a formulação quanto a implementação são vistas como um processo, onde seus problemas são incorporados à análise dos resultados da política, permitindo correções e reajustes, identificados mediante avaliações e monitoramentos.

As duas concepções sobre a fase de implementação descrita acima possuem limitações. Na visão clássica do *policy cycle* não se consideram os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores. Na visão do *policy cycle* como processo pressupõe-se que os diagnósticos e os feedbacks estão sempre corretos, que os formuladores dispõem de todas as informações necessárias e que a intervenção traduz um modelo causal válido. Esta visão é irrealista e ingênua pois, trata o funcionamento da administração pública como um “mecanismo operativo perfeito”, com simetria de informações, coordenação exata, controle, clareza de objetivos e recursos ilimitados. Infelizmente, o que se constata na prática é que o contexto de implementação das políticas públicas apresenta características contrárias: ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informações escassas. (SILVA; MELO, 2000).

As políticas públicas são implementadas em ambientes carregados de incertezas, onde os formuladores enfrentam limitações cognitivas devido à alta complexidade dos fenômenos sociais e não conseguem prever as contingências que podem afetar futuramente o contexto da política. É preciso considerar também que através dos programas os formuladores expressam

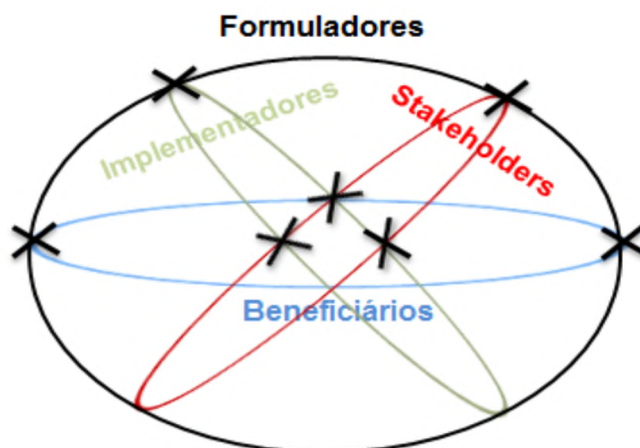
suas preferências políticas, que podem ser divergentes da opinião da coletividade e minar a racionalidade técnica do plano decorrente da fase de elaboração. Dessa forma, o comportamento discricionário dos agentes implementadores pode afetar tanto de maneira positiva quanto de maneira negativa na implementação do programa. (SILVA; MELO, 2000).

Neste sentido, Silva e Melo (2000) consideram o conceito de “street level bureaucrats” de Lipsky (1980) ao afirmarem que as decisões tomadas pelos agentes executores no momento da implementação “criam” novas políticas, pois geram informações cruciais para o desenho de futuras ações governamentais. Dessa forma, os autores propõem a visão da implementação como aprendizado (*policy learning*), que enxerga as políticas como um campo estratégico, manifestando-se como uma rede de relações entre os implementadores, os formuladores, os beneficiários e os stakeholders envolvidos no programa. (SILVA; MELO, 2000).

Os stakeholders são os agentes envolvidos com as políticas. Podem ser governamentais ou não, como líderes comunitários, voluntários e membros de empresas que são capazes de exercer influência a nível local. Estes atores devem ser incorporados ao processo de formulação e implementação, pois sua participação tem o potencial de promover a sustentação política e a legitimidade dos programas públicos. (SILVA; MELO, 2000).

O desenho estratégico das políticas sob a perspectiva do *policy learning* pode ser representado pela figura 4, que simboliza a rede de interação entre os atores e os nós críticos - “pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos se conjugam” (SILVA E MELO, 2000, p. 14).

**Figura 4 - O processo de implementação como aprendizado**



**Fonte:** Elaborado pela autora adaptado de Silva; Melo (2000).

Os nós críticos são os pontos de interseção entre as ações de cada ator envolvido na fase de implementação. Eles podem ser representados por problemas logísticos, desvios de condutas, impasses operacionais, condições ambientais adversas, insuficiência de recursos materiais, humanos e financeiros, e, várias outras circunstâncias que muitas não são antevistos no momento da formulação. São momentos de aprendizado para as políticas públicas e a partir de suas análises, pode-se quebrar paradigmas e surgir novas ações. As interações entre tais atores tendem a ser intenso o suficiente para dar margens para barganhas e trocas de favores, principalmente em ambientes organizacionais caracterizados por baixas noções de hierarquia e controle. (SILVA; MELO, 2000).

A implementação como aprendizado, portanto, aponta para a necessidade de fortes estruturas de governança – arranjos institucionais que dão sustentação à coordenação e à negociação para o alcance dos resultados, mediante a criação de mecanismos de incentivo à cooperação. (SILVA; MELO, 2000).

As instituições participativas por si só já representam um mecanismo de incentivo à cooperação. Acredita-se que quando se investe na disseminação do conhecimento a respeito das políticas e quando se recruta a sociedade civil para o diálogo, seus papéis começam a ser valorizados nas instâncias governamentais, o que instiga um sentimento de pertencimento, valorização e responsabilização pelas atividades coletivas. É dessa forma que se possibilita ao cidadão a realização do controle social, essencial para influenciar a cooperação entre os agentes.

Tendo esclarecido alguns aspectos relevantes a respeito da fase de implementação, no próximo subcapítulo, discute-se estratégias de avaliação e metodologias de análise da implementação para a definição do modelo analítico deste trabalho.

### **2.3 Um modelo de avaliação da implementação de políticas públicas**

A valorização do princípio da eficiência do setor público reposicionou o papel da fase avaliação como um instrumento importante para a modernização da gestão. A avaliação, antes vista como tarefa imposta pelos tecnocratas e pelas agências financiadoras, passou a ser valorizada no processo de tomada de decisão dos gestores. (MOKATE, 2002).

Segundo Scriven (1991, *apud* MOKATE, 2002) a avaliação se refere ao processo de determinar mérito ou valor a algo, envolvendo identificações de padrões relevantes e apuramentos do desempenho do que se avalia com base nesses padrões.

Arretche (2001) considera ingênua a suposição de que programas públicos sejam implementados exatamente da forma que foram desenhados por seus formuladores. Por essa razão, debruçando-se também no conceito de *street-level bureaucracy* de Lipsky (1980), a autora julga necessário que o avaliador da política pública entenda que a implementação modifica a política, uma vez que os agentes nela envolvidos, por possuírem uma razoável margem de autonomia, podem interferir na natureza, na quantidade e na qualidade dos resultados finais.

Se os critérios utilizados na avaliação forem apenas metas e meios de execução tal como concebidos pelos seus formuladores originais, as conclusões quanto ao desempenho da política provavelmente serão negativas e superficiais. (ARRETCHE, 2001).

Draibe (2001) desenvolve a ideia de que a estratégia de avaliação de uma política pública é dada pelo conjunto das opções e preferências dos avaliadores. É a estratégia que irá definir os objetivos e a natureza da avaliação.

A autora elenca dois principais tipos de objetivos da avaliação: conhecimento e verificação. A avaliação com o objetivo de conhecimento busca entender a relação entre condições, meios, resultados e impactos de intervenção. Já a avaliação com o objetivo de verificação busca

averiguar parâmetros de eficácia, eficiência e *accountability*, detectar obstáculos e propor medidas de correção.

Quanto à natureza da avaliação, Draibe (2001) estabelece que a avaliação pode ser de resultado ou de processo. As avaliações de resultado buscam responder quanto e com que qualidade os objetivos foram cumpridos. Elas podem ser de desempenho, quando focam metas e resultados estritos, analisando indicadores de objetivos e atividades; podem ser de impacto, quando comparam indicadores de grupos de controle e grupos de tratamento, buscando identificar mudanças efetivas na realidade; e podem ser de efeitos, quando analisam indicadores além do público-alvo, procurando impactos sob o meio institucional e social não esperados ou indiretos. As avaliações de processo, por sua vez, buscam detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados. (DRAIBE, 2001).

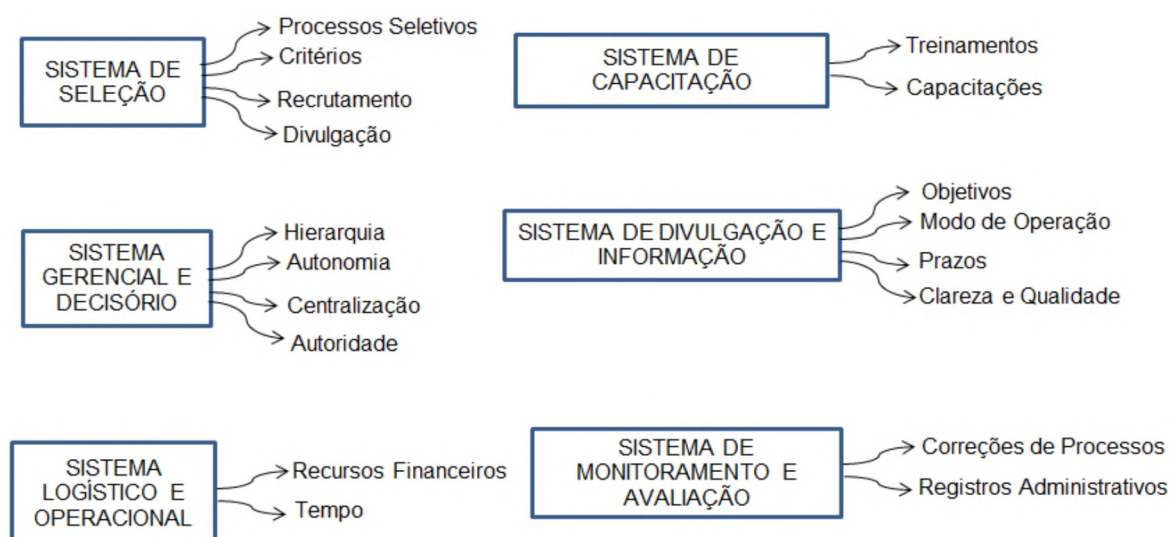
Segundo Draibe (2001) a avaliação de processos deve envolver a avaliação das estratégias que orientaram a implementação, ou seja, as dimensões políticas das políticas públicas, que remetem aos momentos de formulação e às decisões iniciais. A estratégia de implementação de uma política é constituída por decisões acerca de características ou dimensões do processo como, por exemplo, as dimensões temporais, os atores estratégicos, as matrizes de conflito e cooperação e as parcerias e redes de apoio. (DRAIBE, 2001).

As dimensões temporais remetem as escolhas acerca da temporalidade das ações, que correspondem a cálculos políticos da resistência e do apoio que o programa poderá enfrentar. Existem basicamente duas estratégias: as incrementais e as de choque. Na estratégia incremental, a implementação se desdobra por um período longo o suficiente para que se formem coalizações de apoio, capazes de combater as resistências. Já na de choque, o grosso da implementação se faz de uma vez só. (DRAIBE, 2001).

Para a estratégia da implementação também é relevante considerar os atores estratégicos que irão sustentar o programa, mobilizando-os em prol de seu bom funcionamento e da formação de núcleos de coalizações. Por fim, a implementação da política também deve se atentar aos diferentes grupos de interesses que se relacionam com o programa avaliado, desde os beneficiários diretos até atores não relacionados, como, por exemplo, aqueles vinculados a programas similares e competitivos. (DRAIBE, 2001).

Draibe (2001) desenvolveu uma metodologia de avaliação da implementação, na qual seis principais subprocessos (ou sistemas) são identificados, buscando desenhar o que chama de *Anatomia do processo geral de implementação* (Figura 5). Com a aplicação desta metodologia busca-se encontrar os fatores facilitadores e os nós críticos da implementação que interferem no cumprimento das metas e objetivos dos programas sociais. Os sistemas a serem avaliados são: *gerencial e decisório, de divulgação e informação, de seleção, de capacitação, logísticos e operacionais e de monitoramento e avaliação*. (DRAIBE, 2001).

**Figura 5 - Anatomia do Processo Geral de Implementação**



**Fonte: Elaboração Própria.**

O *sistema gerencial e decisório* refere-se à estrutura organizacional que conduz a implementação de um dado programa. De acordo com Draibe (2001), este sistema refere-se à hierarquia, aos graus de centralização ou descentralização, ao nível de autonomia entre as partes e à autoridade dos gerentes, buscando averiguar sua legitimidade e liderança.

O *processo de divulgação e informação* corresponde à circulação de informações básicas sobre o programa – seus objetivos, seus modos de operação, seus componentes e seus prazos. Neste sistema é importante averiguar se tais informações chegaram aos agentes executores da maneira clara e eficiente. Da análise dele podem ser extraídos indicadores de nível de qualidade como clareza, abrangência, agilidade do fluxo e suficiência das informações. (DRAIBE, 2001).

O *sistema de seleção*, por sua vez, busca averiguar quais critérios de seleção foram utilizados no recrutamento dos agentes da implementação e dos grupos beneficiados. Através da análise deste sistema pode-se perceber se a divulgação foi suficientemente ampla, atingindo a todos os potencialmente interessados, e se houve adequação entre os tipos de processos seletivos e os objetivos do programa. (DRAIBE, 2001).

A autora também especifica o *sistema de capacitação*, relacionado à competência técnica dos agentes de cumprir as tarefas da implementação. Busca identificar se houve algum tipo de treinamento ou capacitação para os agentes implementadores e se ela foi adequada à realidade local. A falta de capacitação pode ser percebida quando os problemas enfrentados pelos implementadores encontram-se nas atividades técnicas que lhes foram destinadas pelo Estado. Por exemplo, se um programa inclui a alimentação de um sistema de informações e os agentes implementadores não conseguem ou apresentam muita dificuldade para operá-lo, ou não foi ofertada capacitação ou ela foi insuficiente para subsidiar a execução da tarefa.

O *sistema interno de monitoramento e avaliação*, prossegue Draibe (2001), refere-se às correções de processos e procedimentos, decorrentes das evidências dos registros administrativos. Com a análise deste sistema busca-se observar se seus resultados foram adequadamente sistematizados e socializados entre instituições e técnicos participantes.

Por último, Draibe (2001) propõe a análise do sistema logístico e operacional, buscando verificar se os recursos financeiros e de tempo são suficientes para o alcance dos objetivos do programa.

As contribuições de Arretche (2000) e Draibe (2001) foram fundamentais para a definição do modelo analítico da análise da implementação do PAA-Leite em Minas Gerais, que será apresentada posteriormente. Antes disso, no próximo capítulo, serão expostas as principais características do programa e de seu processo de implementação.

### **3. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO ALIMENTAR – VERTENTE LEITE**

Neste capítulo, serão apresentados dados sobre a desnutrição e insegurança alimentar e sobre as características da cadeia produtiva do leite no Brasil, de modo a situar o marco normativo do Programa de Aquisição Alimentar – Vertente Leite, isto é o problema que o programa busca solucionar. Em sequência, serão expostas as normatizações que delimitam o seu desenho e o fluxo de sua cadeia de implementação. Finalmente, serão descritos alguns resultados do PAA-Leite oriundos de uma avaliação de impacto realizada pelo MDS.

#### **3.1 Problemas da insegurança alimentar e da cadeia produtiva do leite**

O PAA-Leite tem como objetivo solucionar a carência de uma cadeia produtiva de leite estruturada, bem como o ainda persistente problema da fome e da desnutrição de grupos sociais vulneráveis no Brasil. Para compreender melhor a realidade brasileira no que tange tais problemas, buscou-se na literatura algumas informações relevantes sobre eles.

Segundo Conti (2009) a desnutrição, geralmente associada às situações de fome e pobreza, é reflexo da insuficiência dos nutrientes necessários para o funcionamento adequado do corpo humano. Ela decorre da inadequação alimentar, caracterizada por aspectos quantitativos, relacionados aos níveis energéticos, e por aspectos qualitativos, relativos aos valores nutricionais dos alimentos.

Por tal razão, observa-se a existência da diferença entre subnutrição e má nutrição. A primeira relaciona-se à insuficiência nos níveis energéticos e atualmente aparece de maneira mais expressiva nos estados do Nordeste e Norte do Brasil. A segunda, relaciona-se à inadequação dos níveis nutricionais e caracteriza a situação de parte da população dos estados do Sudeste e do Sul do país, onde a incidência de doenças como diabetes, hipertensão e obesidades é alta. (CONTI, 2009).

A insegurança alimentar pode ser classificada como leve, quando há preocupação por parte da família em não conseguir alimento para o futuro; moderada, quando a família precisa reduzir aos poucos a quantidade e a variedade de alimentos para que estes não venham a faltar com o passar dos dias; e grave, quando não há alimento para todos e alguns integrantes da família começam a passar fome. (CONTI, 2009).

De acordo com Conti (2009) a insuficiência de renda e os baixos índices de escolaridade são os principais motivos pelo qual os indivíduos vivem em situação de fome. No Brasil, o consumo geral, em média, não ultrapassa a 1.700 quilocalorias. Este quadro é preocupante, uma vez que, de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), uma pessoa nutrida precisa ingerir de 1.900 a 2.400 quilocalorias.

Segundo dados do IBGE divulgados pela EMATER, (2016) em seu site referentes ao cenário da cadeia produtiva do leite em Minas Gerais, em 2009, o estado produziu 7,9 bilhões de litros de leite, o que equivale à 27,2% do total produzido no Brasil. Segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2006), a bovinocultura é encontrada em 64% dos estabelecimentos rurais existentes em Minas Gerais, sendo 34% do rebanho bovino pertencente à agricultura familiar. É interessante ressaltar também que 74,9% dos estabelecimentos de bovinocultura que praticam a produção leiteira são caracterizados como de produção de base familiar.

Percebe-se que a produção leiteira é uma atividade de grande expressividade na composição da renda familiar, porém, trata-se de uma cadeia produtiva pouco desenvolvida. A EMATER (2016) pontuou algumas das principais características da precariedade da cadeia que são: rebanhos com baixo potencial genético; 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.

Intervenções governamentais direcionadas para a suplementação alimentar e para o desenvolvimento da cadeia produtiva do leite são de suma importância para melhorar as condições de vida das famílias carentes, principalmente àquelas localizadas em zonas rurais ou que dependem da agricultura familiar como geração de renda. A economia dos distritos e pequenos municípios que giram em torno da agricultura familiar é sensível às condições climáticas e sofrem com a falta de infraestrutura para aprimorar o modo de produção.

O PAA-Leite foi formulado com o objetivo de amenizar os problemas sociais explicados acima. No próximo subcapítulo serão apresentados os documentos formais que regulamentam o seu desenho (objetivos, obrigações dos envolvidos na implementação, público-alvo), os processos e as ações do programa no âmbito federal e estadual.

### **3.2 Programa de Aquisição de Alimentos e a sua vertente Leite**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído no dia 02 de julho de 2003, pelo art. 19 da Lei nº 10.696, no âmbito do Programa Fome Zero, objetiva principalmente suplementar a alimentação das famílias que se encontram em estado de insegurança nutricional e vulnerabilidade social e fortalecer a agricultura familiar e o setor produtivo local. Coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), o PAA se desenvolve em seis diferentes modalidades; (a) Compra com Doação Simultânea; (b) Compra Direta; (c) Apoio à Formação de Estoques; (d) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA-Leite; e, (e) Compra Institucional e (f) Aquisição de Sementes.

A modalidade estudada no presente trabalho – o PAA-Leite – beneficia todos os estados da região Nordeste e os municípios do Norte de Minas Gerais. Em Minas Gerais, o programa é executado pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE), em convênio com o MDS, firmado em 2003, com primeira entrega efetiva em 2004. De acordo com o Termo de Convênio, para a execução do programa serão necessários recursos financeiros no valor de R\$151.455.045,44, cabendo ao concedente (MDS) destinar recursos no valor de R\$121.164.036,35 e ao conveniente (IDENE) oferecer a contrapartida no valor de R\$30.291.009,09.

Além de recursos financeiros, cabe também ao concedente analisar a prestação de contas; designar servidor do MDS para acompanhar, supervisionar, fiscalizar e avaliar, sistematicamente, a execução do objeto do Convênio; notificar a Assembleia Legislativa da liberação dos recursos financeiros; aprovar procedimentos técnicos e operacionais necessários à implantação do Plano de Trabalho e fornecer ao IDENE normas e instruções para a prestação de contas dos recursos financeiros.

Com objetivo de vislumbrar as funções e responsabilidades do IDENE como órgão implementador do programa em nível estatal, apresentam-se algumas de suas obrigações detalhadas no Termo de Convênio com o MDS (Quadro 1), em especial as que serão analisadas na pesquisa, dada sua aderência aos sistemas da Anatomia do processo geral de implementação, modelo analítico da avaliação da implementação do PAA-Leite em Minas Gerais.

**Quadro 1 - Funções e responsabilidades do IDENE**

FUNÇÕES	RESPONSABILIDADES
Executar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Executar o programa, por intermédio de seus mecanismos próprios, tendo o acompanhamento do CONSEA Estadual.</li> <li>• Realizar o cadastramento das unidades receptoras, dos beneficiários e organizações fornecedoras.</li> <li>• Disponibilizar edificações gerenciadas pelo governo estadual ou municipal, devidamente equipadas para instalação dos pontos de distribuição do leite aos beneficiários consumidores.</li> <li>• Realizar o pagamento direto aos beneficiários fornecedores ou às organizações fornecedoras.</li> <li>• Apresentar a prestação de contas do programa.</li> <li>• Fornecer relatório mensal contendo os dados dos beneficiários e unidades receptoras atendidas;</li> <li>• Fornecer relatório trimestral, contendo as dificuldades encontradas, as soluções adotadas e os avanços obtidos na execução do programa.</li> </ul>
Organizar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar a supervisão e fiscalização pelo MDS, permitindo-lhe o acompanhamento “<i>in loco</i>” e fornecendo as informações e documentos relacionados com a execução do programa;</li> <li>• Garantir a manutenção de cadastro dos beneficiários com as quantias diárias de leite entregues, mensalmente atualizado, nos locais de beneficiamento do leite.</li> <li>• Garantir a realização da pasteurização do leite e sua distribuição aos beneficiários consumidores atendidos nos pontos de distribuição.</li> <li>• Garantir a entrega do leite ao agente público responsável pelo recebimento nos pontos distribuição e ao responsável pelo recebimento nas unidades receptoras.</li> <li>• Garantir a realização do acompanhamento e fiscalização da qualidade técnica do leite por meio de coleta de amostras nos pontos de distribuição, nas unidades receptoras e nas usinas de beneficiamento.</li> </ul>
Fiscalizar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalizar e assegurar a assistência técnica aos beneficiários garantindo sua participação nas ações de assistência técnica.</li> <li>• Manter a fiscalização sanitária das usinas participantes, garantir a captação do leite na propriedade dos beneficiários fornecedores cadastrados e nos tanques de resfriamento, sendo vedada a cobrança de frete do agricultor familiar.</li> </ul>

**Fonte: Elaboração própria.**

Observa-se que IDENE possui o importante papel de viabilizar a implementação do programa e acompanhar sistematicamente os dois públicos-alvo existentes: os beneficiários produtores e os beneficiários consumidores. De acordo com o art. 4 da Resolução Nº 61, de 23 de outubro de 2013, 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: equipamentos públicos de alimentação e nutrição e unidades da rede pública e filantrópica de ensino, dentre outras entidades públicas, que sirvam refeições regularmente.

Os beneficiários fornecedores, por sua vez, são os produtores de leite que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei Nº 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 Nº61, 23 de Outubro de 2013).

No Art. 3º da Lei Nº 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 detem, área maior do que 4 módulos fiscais (unidade de medida agrária utilizada no Brasil, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro 1979).

A grosso modo, foi possível observar as variadas obrigações do IDENE no âmbito do PAA-Leite, como responsável por implementar e monitorar o desenvolvimento das atividades do programa nos 193 municípios onde ele é executado atualmente. No próximo subcapítulo será explicado como o PAA-Leite acontece na prática de acordo com documentos disponibilizados pelo IDENE, que estabelecem as regras gerais da implementação do programa. Serão analisados o termo de contrato entre o IDENE e os laticínios, as resoluções e as portarias que definem as atividades a serem realizadas nos municípios.

### **3.3 Cadeia de implementação do PAA-Leite em Minas Gerais**

Conforme explicitado na seção anterior, cabe ao IDENE escolher mecanismos próprios para executar o objeto do programa. Apoiando-se no artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93, que indica as situações passíveis de inexigibilidade de licitação, o órgão credencia empresas de laticínio,

por meio de um chamamento público, para realizar a coleta, o beneficiamento e a distribuição do leite.

Os contratos firmados entre as empresas e o IDENE estabelecem diretrizes para a implementação do programa e determinam as obrigações de cada uma das partes envolvidas. Observa-se que a logística da cadeia de execução do PAA-Leite não é trivial e envolve uma série de atividades complexas. Para efeitos didáticos, ela será dividida neste trabalho em três etapas: aquisição, beneficiamento e distribuição.

Na etapa de aquisição, o laticínio é responsável por identificar os produtores rurais da região e certificar-se de que eles possuem os documentos necessários para se tornarem beneficiários: Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), registro de identidade, CPF e cartão de vacina dos animais. Caso a lista de produtores identificados seja aprovada pelo IDENE, a empresa é autorizada a realizar o cadastro deles no programa e iniciar a coleta do leite. Os produtores passam a serem beneficiários fornecedores do programa e o seu cadastro deve ser renovado semestralmente.

Tradicionalmente, o laticínio vai diariamente até o produtor e coleta o leite em caminhões refrigerados. No entanto, o Convênio permite que a empresa faça a coleta em tanques de leite da comunidade. Dessa forma, os produtores levam o leite até o tanque e o laticínio coleta o leite do tanque para distribuição quando ele enche o que acontece em um intervalo de 2 a 3 dias.

Na etapa de beneficiamento, o laticínio realiza um processo de tratamento do leite coletado. Neste processo o leite é pasteurizado, conforme padrões técnicos específicos na legislação em vigor, e envasado em embalagens lacradas, de forma a manter a qualidade do produto. Segundo o termo de contrato, o laticínio deve responsabilizar-se pela qualidade do leite e arcar com os custos de avaliações técnicas, realizadas em laboratórios ou entidades de pesquisas, indicados pelo contratante. O recolhimento da amostra a ser avaliada é feito sem aviso prévio.

Na etapa de distribuição, a contratada deve realizar o transporte e o descarregamento do leite nos pontos de distribuição – locais de fácil acesso, disponibilizados pelo município, onde os beneficiários consumidores poderão buscar o produto – assegurando o fornecimento de *freezers* para estocagem e armazenamento adequado e visibilidade das datas de validade do

leite. A Resolução N°. 37/2009 é o dispositivo legal que regulamenta as obrigações das prefeituras com a implementação do programa, tais como a manutenção e gestão dos pontos de distribuição e o cadastramento dos beneficiários, através dos Comitês Gestores Municipais, descritos mais adiante.

Cabe apontar antes disso que, de acordo com o termo de contrato, o Estado paga ao produtor R\$0,98 por litro de leite produzido e R\$0,70 para o laticínio por litro de leite coletado, sendo que o máximo que pode ser coletado por cada produtor são 22 litros por dia. Observa-se, portanto que os laticínios são atores relevantes da rede de implementadores do Programa.

Os municípios atendidos por cada laticínio e a quantidade de leite (cota) a ser entregue para cada um deles são definidos pelo IDENE e explicitados no edital de credenciamento. Os pontos de distribuição e as entidades socioassistenciais que receberão o leite são definidos pelo município em conjunto com o IDENE.

O Programa ainda conta com a atuação dos Comitês Gestores Municipais, instâncias participativas que surgiram a partir de uma portaria do IDENE de 2004 com objetivo de auxiliar o município na realização das suas atividades no escopo do PAA-Leite no estado. A composição de representantes e abrangência de atividades dos Comitês vem sendo aperfeiçoadas desde a sua criação. Atualmente, dentre suas funções, pode-se destacar o cadastramento ou recadastramento dos beneficiários consumidores, a designação do agente público responsável pelo ponto de distribuição, a implantação de campanhas de cooperação solidária na comunidade, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da execução do PAA-Leite no município. Comitês Gestores Municipais são formados por representantes da sociedade civil (segmentos religiosos sindicatos, empresas, beneficiários), e de órgãos governamentais, como o IDENE, a prefeitura municipal, os conselhos de políticas públicas correlatas<sup>2</sup> (Quadro 2).

---

<sup>2</sup> Os membros dos Comitês Gestores Municipais estão explicitados no artigo 1º da Portaria IDENE nº 09 de 05 de maio de 2015. A atuação dos Comitês, apesar de ser essencial na etapa de distribuição do leite, não foi foco de estudo deste trabalho. Optou-se por investigar a parte da cadeia de execução direcionada ao beneficiário-produtor, que envolve principalmente a etapa de aquisição. Porém, considera-se viável e necessária a realização de estudos futuros sobre tais instâncias, altamente relevantes na implementação do PAA-Leite.

**Quadro 2 - Formação do Comitê Gestor Municipal do PAA-Leite.**

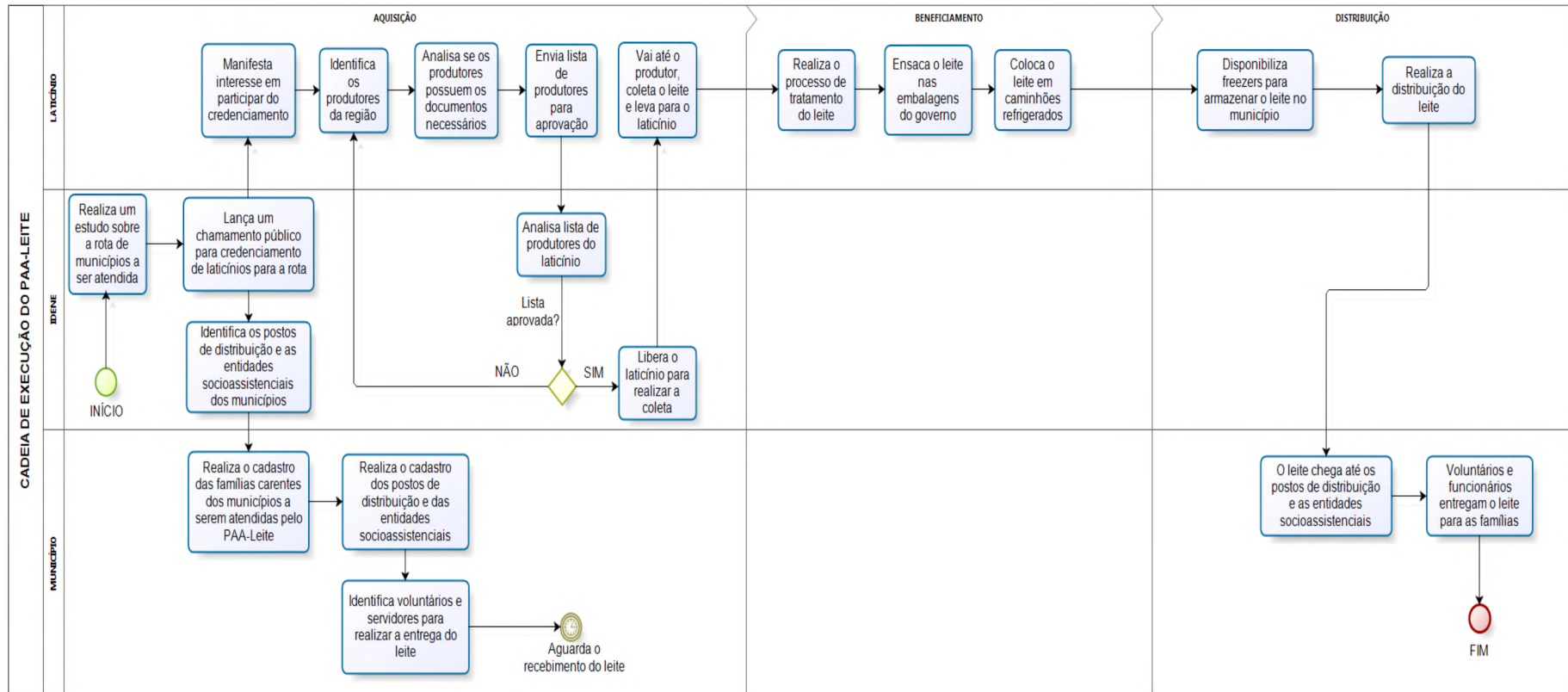
<b>Número de representantes</b>	<b>Orgãos Governamentais</b>	<b>Sociedade civil</b>
<b>01</b>	IDENE	
<b>01</b>	Prefeitura Municipal	
<b>01</b>	Programa Saúde da Família	
<b>01</b>	CRAS	
<b>01</b>	Secretaria de Estado da Educação	
<b>02</b>		Segmentos Religiosos
<b>02</b>	CMDRS	
<b>01</b>	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	
<b>01</b>	CONSEA Municipal	
<b>01</b>		Sindicato dos trabalhadores rurais
<b>01</b>		Beneficiadora responsável pela entrega de leite do Programa no município;
<b>01</b>		Ramo empresarial
<b>01</b>		Produtores rurais de leite
<b>02</b>		Beneficiário
<b>Total</b>	<b>9 representantes</b>	<b>8 representantes</b>

Fonte: Adaptado da Portaria Nº 09, de 05 de maio de 2015.

A análise dos documentos do Programa apresentados acima possibilitou desenhar um fluxograma do macroprocesso do PAA-Leite, identificando as principais etapas e obrigações de cada um dos agentes envolvidos na implementação (Figura 6).

Considerou-se ainda relevante neste capítulo apresentar os resultados de uma avaliação recente do PAA-Leite. A avaliação, detalhada no próximo subcapítulo, foi essencial para a presente pesquisa, pois possibilitou conhecer alguns gargalos da execução do programa no âmbito local e algumas características da atuação dos atores envolvidos na sua rede de implementação que foram observados na preparação do estudo de campo realizado.

**Figura 6 - Macroprocesso do PAA-Leite**



Fonte: Elaboração própria.

### 3.4 Alguns resultados da avaliação recente do PAA-Leite

A avaliação do PAA-Leite realizada pelo o Instituto Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing LTDA, mediante um acordo de Cooperação Técnica entre o MDS e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi realizada no período de fevereiro de 2010 a abril de 2011.

A pesquisa objetivou comparar famílias beneficiárias e não beneficiárias do programa e avaliar a operacionalização da distribuição do leite. Para tanto, ela lançou mão de técnicas de investigação qualitativas e quantitativas, cujos resultados foram detalhados em um Sumário Executivo, produzido pelo próprio MDS, o qual será sinteticamente apresentado. Trata-se, conforme Draibe (2001) de uma avaliação de impacto.

Para a análise qualitativa, foram realizadas entrevistas com a equipe técnica do IDENE, a partir de um roteiro semiestruturado; entrevistas em profundidade com membros do Comitê Municipal de Controle Social (CCS)<sup>3</sup> do Programa dos 98 municípios que compuseram a amostra; e, entrevistas quantitativas com 426 voluntários que realizam a distribuição do leite nos pontos de distribuição, a partir de um questionário estruturado. (BRASIL, 2011).

De acordo com a equipe técnica do IDENE entrevistada, a instituição carece de recursos financeiros específicos para a gestão do programa. Atualmente, ela utiliza seus próprios recursos materiais e humanos para operar o PAA-Leite e outros programas governamentais. Além disso, verificou-se que a equipe envolvida na execução do programa possui alta rotatividade, uma vez que parte dela é composta por estagiários (BRASIL, 2011).

Os entrevistados apontaram que o IDENE não exerce poder de comando sobre as demais instituições que participam do programa e que, por essa razão, quando o município e o Comitê não conseguem executar adequadamente suas obrigações, o órgão acaba absorvendo-as. Diante deste contexto, seria necessário uma boa estrutura de comunicação e de mobilidade espacial para acompanhar a execução em nível local. No entanto, a frota de veículos disponível para a

---

<sup>3</sup> O Comitê Municipal de Controle Social (CCS) do PAA-Leite investigado na pesquisa do Instituto Datamétrica é a mesma instância denominada Comitê Gestor Municipal na resolução do IDENE que dispõe sobre a atuação dela no programa.

realização de visitas aos municípios é insuficiente e a grande maioria dos pontos de distribuição não possuem computador e telefones que poderiam facilitar a comunicação remota (BRASIL, 2011).

Antes de apresentar a perspectiva dos membros do CCS, é necessário esclarecer que sua atuação surgiu na ausência da participação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), que seria o órgão responsável por exercer o controle social do programa no ponto de vista formal. Na prática, este controle acaba sendo realizado pelo CCS, incumbido de decidir sobre o cadastramento dos beneficiários, fiscalizar os pontos de distribuição e apurar reclamações dos beneficiários. No entanto, menos que 30% dos entrevistados admitiu exercer efetivamente estas funções. (BRASIL, 2011).

Cabe ressaltar que nenhum dos comitês recebe as condições mínimas necessárias para arcar com os custos operacionais do programa, o que faz com que tenham que contar com um forte apoio de voluntários. Bem como os membros dos comitês, 90% das pessoas que trabalham nos pontos de distribuição são voluntários e gozam de independência, o que dificulta a gestão. Por outro lado, o trabalho dos voluntários é altamente elogiado pelo IDENE e pelo CCS. (BRASIL, 2011).

Identificou-se também que, apesar dos laticínios serem subordinados hierarquicamente ao IDENE, há casos em que a usina contratada é a única capaz de realizar o fornecimento para uma determinada rota. Isto faz com que o laticínio seja tratado mais como parceiro do que como subordinado do órgão, podendo comprometer seu poder de controle. (BRASIL, 2011).

Quanto à avaliação do papel dos laticínios, 27% dos responsáveis pelos pontos de distribuição reclamaram de atrasos no horário de entrega do leite e 2% apontaram problemas com qualidade do leite e das embalagens. Dos membros dos comitês gestores entrevistados, 11% reclamaram da qualidade, 19% das embalagens e 22% dos atrasos. Segundo os gestores do IDENE, o desempenho dos laticínios é satisfatório e o atraso é justificado pelas más condições das estradas. A qualidade do leite, por sua vez, pode ser prejudicada por eventuais problemas de refrigeração dos caminhões de entrega e por inadequações de armazenamento (BRASIL, 2011).

Interessante ressaltar ainda que 88% dos pontos de distribuição dispensam a etapa de armazenamento. Nesses casos, o leite é deixado em caixas d'água ou cubas, de onde são

retirados pelos beneficiários, exigindo uma sincronização entre o horário de chegada do caminhão e de entrega do leite para as famílias. O ideal, segundo os entrevistados, é que o leite chegue antes das 08:00h para não prejudicar as famílias. No entanto, isso só ocorre em 33% dos municípios das rotas, ficando o restante obrigado a fazer a entrega no horário comercial. Com isso, é frequente a formação de filas de beneficiários à espera do leite, muitas vezes expostos à chuva, sol e condições adversas.

Quanto às cotas de leite recebidas por cada município, observou-se uma grande desigualdade. Percebeu-se que as cotas privilegiam os municípios mais populosos e não os mais pobres e constatou-se que algumas cotas são tão generosas, que os pesquisadores tiveram dificuldades em encontrar famílias que não fossem beneficiárias do programa. Segundo os gestores do IDENE, não existem critérios formais para estabelecer os limites por município. Atualmente, o único critério para se incluir um município no programa é o baixo valor de seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O cadastro do beneficiário consumidor, por sua vez, pode acontecer por três atores diferentes: bolsistas do CCS, voluntários do ponto de distribuição e técnicos do IDENE. Via de regra a inserção do beneficiário no programa deveria ser feita pelos membros do CCS, com base em informações oriundas da Pastoral da Criança e do Programa de Saúde da Família (PSF), que também se encarregariam de orientar a comunidade a procurar o PAA-Leite. Porém, 73% dos casos de cadastramento são realizados pelos voluntários do ponto de distribuição e 4% pelo próprio IDENE. Os entrevistados do CCS relataram que esta é uma das fases mais problemáticas do programa. (BRASIL, 2011).

Para analisar a capacidade potencial dos pontos de distribuição do leite, foi pedido que cada responsável avaliasse seu próprio ponto, de acordo com a qualidade das condições do local, e que os beneficiários avaliassem o programa, numa escala de 1 a 10, de acordo com seu nível de satisfação. Os resultados destas entrevistas foram sistematizados nas Tabelas 1 e 2 para facilitar o entendimento.

**Tabela 1- Pesquisa com responsáveis pelos pontos de distribuição de leite.**

<b>Crítérios</b>	<b>Más Condições</b>	<b>Condições Razoáveis</b>	<b>Condições Adequadas</b>
Espaço Físico	30%	63%	7%
Infraestrutura	91%	9%	0%
Limpeza e Higiene	32%	58%	10%
Distribuição do Leite	27%	59%	14%

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).

**Tabela 2. Pesquisa com os beneficiários do programa sobre os pontos de distribuição de leite**

<b>Aspecto Avaliado</b>	<b>Nota Média</b>
Localização	8,6
Manutenção/Higiene	8,7
Qualidade do Atendimento	8,7
Calendário/Horário	8,4
Qualidade do leite	9,3
Qualidade da Embalagem	9,3
Serviço de Cadastramento	8,9
Substituição de Beneficiários	8,8
Avaliação Global	9,6

Fonte: Adaptado de Brasil (2011).

Com a análise dos dados acima, percebe-se que os pontos de distribuição não são adequados na perspectiva dos voluntários e funcionários que lá atuam, mas são satisfatórios na perspectiva dos beneficiários do programa. Já no ponto de vista dos pesquisadores que visitaram os locais, os pontos são instalados em locais inapropriados arquitetônica e funcionalmente, sem maiores adaptações para armazenar o leite, sendo muitos deles localizados em igrejas, salas de aula, galpões, terraços de bares, quintais e garagens. (BRASIL, 2011).

Para a análise quantitativa, foram aplicados questionários contendo questões relativas às medidas antropométricas e condições socioeconômicas junto à 1.487 famílias beneficiárias (grupo tratamento) e 1.160 famílias não beneficiárias (grupo controle). Os critérios de pareamento entre os dois grupos utilizados foram morar na mesma área urbana, ter filhos com idades equivalentes e ter mesmo nível de renda familiar. (BRASIL, 2011).

Os dados coletados não revelaram diferença significativa entre os parâmetros antropométricos das crianças do grupo tratamento e do grupo controle. 70% do total das crianças estudadas ainda vivem em condições de insegurança alimentar, o que pode indicar que o programa ainda não está conseguindo conquistar os resultados almejados no âmbito da desnutrição ou que as

famílias estariam em uma condição muito pior, caso não fossem assistidas pelo programa. (BRASIL, 2011).

Vale ressaltar que o percentual de insegurança grave foi de 20% para os dois grupos e que o percentual de insegurança moderada para as famílias beneficiárias foi maior que o das não beneficiárias (respectivamente, 15% e 12%). Este dado pode ser um reflexo de que o grupo que está recebendo o leite é de fato o que precisa mais dele. (BRASIL, 2011).

Os pesquisadores sugerem que para o aprimoramento da execução do programa, as prefeituras devem ser responsabilizadas pela gestão dos pontos de distribuição e pelo cadastro das famílias interessadas. Já os CCS assumiriam a função de monitorar e fiscalizar a distribuição do leite e interagir com a comunidade buscando identificar os problemas que enfrentam no âmbito do programa e discuti-los com o IDENE. Para isso, será necessário aumentar a mobilidade dos técnicos do IDENE, disponibilizar a infraestrutura necessária para o funcionamento dos CCS, estabelecer critérios técnicos para a utilização de espaços como ponto de distribuição e muni-los com freezers para reduzir as chances de deterioração, ampliar o número de usinas (com objetivo de aprimorar o planejamento das rotas) e capacitar os voluntários para melhorar as condições higiênicas dos pontos.

A pesquisa trouxe resultados muito ricos acerca da execução do PAA-Leite, deixando claro que existem gargalos de ordem logística e gerencial. Os agentes implementadores da ponta – CCS, voluntários, funcionários da prefeitura e laticínios – possuem autonomia para modificar a implementação do programa e muitas vezes o IDENE precisa abraçar funções que não são suas para garantir a continuidade da distribuição do leite.

Embora não sejam conclusivos, os resultados a respeito do estado de insegurança alimentar das famílias também são relevantes para que se mensure o alcance das ações do programa. Nesse sentido, cabe continuar averiguando o impacto efetivo que ele tem sobre os problemas que busca resolver: a desnutrição e o desenvolvimento da cadeia produtiva do leite.

Neste sentido, considera-se relevante realizar mais estudos e pesquisas que objetivem encontrar outros críticos da implementação do programa que possam interferir na sua operacionalização e em seus resultados. A pesquisa de campo realizada neste trabalho acrescenta à avaliação do PAA-Leite no estado mais um ator relevante de rede de implementadores: o beneficiário

fornecedor (os produtores rurais de leite). Deste modo, diferentemente da avaliação de impacto referenciada, a presente análise foca no ramo da cadeia de implementação do programa referente à aquisição (coleta de leite), que também conta com a atuação de outros atores como os laticínios e o IDENE. Os aspectos metodológicos do estudo e os seus achados serão discutidos no próximo capítulo.

#### 4. METODOLOGIA

Neste capítulo serão descritos os procedimentos metodológicos utilizados na realização da pesquisa com o intuito de demonstrar como os dados foram coletados e tratados. São apresentados a abordagem de pesquisa, a classificação do objetivo, os procedimentos técnicos escolhidos e os instrumentos de pesquisa utilizados.

Adotou-se como unidade de análise o programa de aquisição alimentar – vertente leite (PAA-LEITE) que objetiva suplementar a alimentação das famílias, fortalecer a agricultura familiar e o setor produtivo local. Utilizou-se da abordagem qualitativa, com finalidade descritiva, para analisar a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos-Vertente Leite (PAA-Leite) em Minas Gerais a partir da experiência de técnicos e beneficiários envolvidos, buscando identificar os nós críticos de seu processo de execução e mensurar os efeitos deles no alcance de seus resultados.

A abordagem qualitativa, na visão de Strauss (2008), produz resultados capazes de revelar experiências, percepções, comportamentos e habilidades dos atores investigados, que devem ser interpretados pelo investigador sem apoio de dados estatísticos. Com a mesma intenção a pesquisa descritiva, segundo Gil (2002) é aquela cujo intuito é descrever as características de um fenômeno ou população.

O foco deste trabalho foi direcionado principalmente para investigar a experiência e a percepção dos atores envolvidos na coleta do leite. Por tal razão, foram escolhidos como sujeitos de pesquisa, cinco produtores rurais cadastrados no programa, um técnico do IDENE envolvido no acompanhamento da execução do programa e um laticínio credenciado.

A escolha do laticínio pesquisado seguiu a proposta da amostra por acessibilidade. Inicialmente, o município escolhido para realização do estudo de campo foi o município de Braúnas em Minas Gerais devido ao fato de que a pesquisadora já possuía conhecidos na região que poderiam ajudá-la a localizar os produtores rurais. No entanto, durante o mês de janeiro, período retirado para realizar a coleta de dados, as chuvas se intensificaram e dificultaram o acesso às fazendas. A pesquisadora entrou em contato com um técnico da Emater que a alertou sobre as dificuldades de acesso e decidiu realizar as entrevistas em outro município.

Acessando os dados do Sis-Leite, sistema que armazena as informações operacionais do PAA-Leite, foi possível descobrir que o laticínio que atende os produtores de Braúnas se localiza em Belo Oriente-MG, município que também possui produtores cadastrados no programa. Dessa forma, mudou-se a escolha do município a ser realizado o estudo de campo para Belo Oriente.

Infelizmente, o proprietário do laticínio que atende os produtores do município de Belo Oriente foi localizado, mas se negou a conversar com a pesquisadora, o que a levou a escolher outro laticínio para entrevistar posteriormente. No entanto, os funcionários do laticínio informaram que ele fez parte do programa durante muitos anos, mas que já não estava credenciado mais há alguns meses e que, por consequência, os produtores da região também não estavam mais participando do programa. Foram os próprios funcionários do laticínio que informaram também a respeito da existência de um tanque de leite, localizado nos fundos de uma escola municipal, onde todos os produtores entregam o leite na parte da manhã.

Já a escolha dos produtores, seguiu a proposta da amostra aleatória. O cadastro dos produtores oferecidos pelo sistema estava desatualizado e não era possível encontrar todos relacionados. Foram os próprios funcionários do laticínio que informaram a respeito da existência de um tanque de leite, localizado nos fundos de uma escola municipal, onde todos os produtores entregam o leite na parte da manhã. Com esta informação, foi possível entrevistar os produtores e coletar os dados, no local e horário da entrega do leite.

Como técnicas de pesquisa utilizou-se a pesquisa documental, pesquisa de campo e pesquisa bibliográfica. Na pesquisa documental foram estudados relatórios e materiais elaborados pela equipe técnica do IDENE, leis e resoluções que regulamentam o programa e dados retirados do sistema que armazena as informações operacionais do programa. A pesquisa documental, na proposta de Gil (2002, p. 45) é aquela que utiliza-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos de pesquisa.

Também foi utilizado o resultado de uma pesquisa de impacto realizada pelo Ministério de desenvolvimento social que teve como sujeito as famílias beneficiadas no programa. Seu objetivo foi comparar famílias beneficiárias e não beneficiárias do programa e avaliar a operacionalização da distribuição do leite. Utilizou-se do seu resultado como dados secundários para apoio da análise qualitativa do programa.

A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida com base em materiais já elaborados, constituindo-se principalmente de livros e artigos científicos. Embora Gil (2002) afirmar que quase todos os estudos exijam pesquisas dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas, o que não é o caso da proposta do presente trabalho. Autores como Lipsky (1980), Silva e Melo (2002), Arretche (2001), Draibe (2001) e Mokate (2000) são utilizados para explicar questões relativas ao ciclo de vida das políticas públicas e debater sobre as diferentes visões a respeito da fase de implementação, além de mostrar algumas propostas de avaliação e análise.

A técnica do estudo de campo, por sua vez, busca aprofundar as questões propostas, focalizando uma comunidade ou um grupo, desenvolvendo entrevistas com os informantes para captar suas percepções acerca do problema da pesquisa. (GIL, 2002).

As entrevistas foram gravadas em áudio para que fosse possível transcrever fielmente as falas dos entrevistados, facilitando a análise dos resultados e permitindo exemplificá-los com trechos de seus diálogos. Para identificar as falas dos entrevistados, no momento da sua transcrição foram utilizados siglas (Quadro 3).

**Quadro 3 - Siglas utilizadas nas transcrição das falas dos entrevistados**

ENTREVISTADOS	SIGLAS
Produtor Rural	PR1
	PR2
	PR3
	PR4
	PR5
Técnico do IDENE	T1
Laticínio	L1

**Fonte: Elaboração própria.**

Buscou-se nas entrevistas captar as percepções dos atores acerca da operacionalização do programa, identificando os principais problemas enfrentados. Algumas perguntas foram direcionadas para verificação de gargalos já identificados em conversas com os técnicos do IDENE, como a sazonalidade da produção e os processos de pagamento.

Para abordar os sujeitos de pesquisa foi utilizado como instrumento, entrevistas estruturadas (Apêndice A, B e C), construídas a partir da metodologia de análise da implementação proposta

por Draibe (2001). As perguntas foram classificadas de acordo com os sistemas da referida metodologia e expostas no Quadro 4.

Além dos questionamentos apresentados no quadro abaixo, também foram feitas outras perguntas buscando verificar o perfil dos entrevistados e captar suas percepções acerca dos impactos do programa no desenvolvimento da cadeia produtiva do leite. Buscou-se analisar qualitativamente cada variável proposta pela autora de forma a conseguir caracterizar a anatomia do processo geral de implementação do PAA-Leite.

**Quadro 4 - Sistemas e perguntas para análise da Implementação do PAA-Leite**

<b>SISTEMAS (Draibe, 2011)</b>	<b>PERGUNTAS DOS ROTEIROS DE ENTREVISTAS</b>
Gerencial e Decisório	Como se dá a relação entre IDENE-laticínio-produtor? Quais são suas funções dentro do âmbito do programa?
Divulgação e Informação	Você saberia me dizer para que serve esse programa? Quais são os limites diários de quantidade e preço estabelecidos pelo governo? Esses limites variam? Você se lembra se houve mudanças nas regras de participação desde que começou a fazer parte do programa?
Logístico e Operacional	Qual é a rotina de trabalho que o programa exige de vocês? De quanto em quanto tempo essa rotina se repete? Como se dá o processo de pagamento?
Capacitação	Como se iniciou sua participação do programa? Houve algum tipo de treinamento antes de começar a fornecer/coletar o leite?
Seleção	Como você ficou sabendo do Programa? Por quê começou a participar?
Avaliação e Monitoramento	Você recebe visitas técnicas do IDENE? Com que frequência?

**Fonte: Elaboração própria.**

## 5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Com intuito de realizar a apresentação e a análise dos dados coletados, os resultados serão agrupados neste capítulo de acordo com os sistemas de análise da Draibe (2001). Dessa forma, as informações coletadas serão expostas e relacionadas com a pesquisa documental e bibliográfica deste trabalho logo em seguida.

Antes de apresentar os sistemas, serão agrupadas também as características socioeconômicas dos entrevistados, buscando timidamente traçar seus perfis. Por fim, serão apresentadas as perspectivas dos sujeitos da pesquisa a respeito das vantagens e desvantagens do PAA-Leite, objetivando captar suas opiniões a respeito programa.

### 5.1 Perfil dos Entrevistados

O perfil socioeconômico dos produtores foi traçado a partir dos seguintes dados: idade, escolaridade, número de integrantes da família e renda média. Os produtores entrevistados possuem de 40 a 61 anos de idade, ensino médio completo e estão inseridos em famílias de 3 a 5 integrantes. A renda média familiar, segundo seus relatos, gira em torno de R\$2.200, considerando o valor proveniente da venda do leite e de outros complementos, como aposentadoria e salários de outros familiares (esposa e filhos).

Com relação aos dados referentes à produção de leite, buscou-se identificar o tamanho do rebanho dos entrevistados, o número de pessoas da família trabalhando na produção e a quantidade de leite produzida diariamente. Os entrevistados possuem de 20 a 50 vacas, que produzem conjuntamente em média 45 litros de leite por dia. Foi ressaltado que nem todas as vacas produzem leite no mesmo período e que, portanto, a quantidade diária de litros retirados varia. De forma geral, todos os produtores entrevistados trabalham sozinhos e não contam com a ajuda de familiares na produção. Alguns deles pagam esporadicamente “vaqueiros” para tomar conta do rebanho, mas não existe vínculo empregatício entre eles.

Já o técnico do IDENE entrevistado possui 34 anos e ensino superior completo. Ele trabalha com a gestão do programa desde 2011 e é responsável por coordenar o núcleo de fiscalização, acompanhando as atividades executadas pelos laticínios contratados e orientando os escritórios regionais no levantamento das informações, no acompanhamento da execução *in loco*, nas

orientações gerais do programa, dúvidas e apurações de denúncias. Segundo o técnico, ele presta um apoio à gestão como um todo, com ênfase na parte da sua execução.

Por fim, verificou-se que a proprietária do laticínio entrevistada possui 54 anos, tem curso superior completo em Direito e é funcionária do Estado, mas atualmente encontra-se afastada da profissão por motivos de saúde. Seu laticínio está localizado em Codisburgo-MG.

## **5.2 Sistema de Divulgação e Informação**

Como já foi dito, o sistema de divulgação e informação busca verificar como se dá a circulação de informações básicas sobre o programa, relevantes para a participação dos atores envolvidos. As perguntas desta pesquisa buscaram principalmente averiguar se os entrevistados compreendiam os objetivos do programa e conheciam suas regras.

A proprietária do laticínio e os produtores entrevistados responderam que a finalidade do programa é atender as famílias carentes, abastecer o Fome Zero e ofertar uma renda melhor para o produtor rural. Em linhas gerais, estas informações condizem com o que foi dito pelo técnico do IDENE e com os objetivos descritos na Lei Nº 10.696 que institui o PAA-Leite. Acrescenta-se apenas a noção de que o programa também busca desenvolver a cadeia produtiva do leite, o que não foi mencionado pelos produtores e pelo responsável da empresa.

No entanto, quando foi perguntado aos produtores de Belo Oriente-MG a respeito de seu status atual no programa, ou seja, se ele está participando ou não, houve respostas diferentes. Alguns disseram sem dúvida que estão cadastrados no programa e que haviam vendido para o governo no último mês. Outros disseram que não estão participando mais porque o laticínio não está mais recolhendo para o governo. E alguns deixaram claro que realmente já não sabem mais se estão ou não estão no programa. Veja-se alguns exemplos:

PR1 - Não. Diz o laticínio que é porque o governo não está pagando mais.

PR2 - O programa está parado desde o ano passado. O ano passado, meu primo que é advogado me falou que conversou com o governador e que o governo estadual não estava dando a contrapartida pro governo federal. Por isso que o dinheiro não tava vindo e que os laticínios pararam de coletar.

Na realidade, o que foi verificado na entrevista com o técnico do IDENE é que desde 2015, os produtores de Belo Oriente-MG não estão vendendo leite para o governo pois foi exigido pelas autoridades que os municípios que não fizessem parte da área de abrangência do IDENE fossem retirados do programa.

Foi informado pelo entrevistado que, até 2015, não estava formalmente definido se o programa poderia beneficiar municípios fora da área do IDENE. No entanto, adicionou-se um termo aditivo no convênio com o MDS, que deixou claro que as aquisições e as distribuições do leite só podem ser feitas nas cidades abrangidas pelo órgão. Como o município de Belo Oriente não pertence a área do IDENE e apesar de ter sido beneficiado durante vários anos pelo programa, seus produtores foram descadastrados. Segundo o entrevistado, não há impedimentos para contratar o laticínio do município, mas os beneficiários consumidores e produtores de lá não poderão ser atendidos mais.

O técnico do IDENE relatou que nas visitas de supervisão aos municípios percebe-se que vários produtores que já fazem parte do programa há mais de dez anos, não sabem que vendem leite para o governo. Segundo os produtores, seu único “comprador” é o laticínio. O técnico conclui com este fato que, apesar de ser o beneficiário fornecedor do programa, os produtores não reconhecem o estado como ator implementador dele.

I - O produtor tem a visão de que ele vende tudo para o laticínio, ele não tem muito claro que ele está vendendo para o programa (...) então essa é uma das coisas que a gente precisa melhorar: a comunicação com eles. Para essa informação fluir melhor. Sabendo sobre qual programa eles estão vinculados, qual ministério, qual política pública, é bom até mesmo para as eventuais visitas de fiscalização dos órgãos de controle - TCU, CGU, CGE – para que ele saiba dizer que participa do Programa do Leite!

Quando foram questionados a respeito do valor do preço e da quantidade de litros de leite vendidos ao programa, os produtores disseram que o valor pago pelo governo oscila e muitos não souberam ao certo dizer qual é a quantidade máxima diária que eles podem vender. Estas respostas podem ser percebidas nos seguintes trechos dos depoimentos:

PR1 - No dia do pagamento aí que nós fica sabendo qual que é o preço. Mês passado o leite foi pago a 0,85. Mês retrasado veio a 0,90. Quando for mês que vem você não sabe se vem a 0,90 ou 0,85 ou se vem menos”

PR2 - Pro particular, a gente vende um descartável de 2 litros por 2,50, mas não é toda vez que aparece. Pro governo, tem hora que eles pagam 0,78, outra hora eles pagam de 0,90. O de ontem mesmo eles pagaram a 0,90.

De acordo com o contrato firmado entre o IDENE e a empresa de laticínio, apresentado na pesquisa documental deste trabalho, e com o relato do técnico entrevistado, percebe-se que na realidade o preço do litro de leite pago pelo governo não oscila mensalmente, como pensam os produtores entrevistados. O preço é definido em resolução geral do Grupo Gestor do Programa (GGPAA).

Segundo o técnico do IDENE, O GGPAA é um órgão colegiado de caráter deliberativo, formado por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, e Ministério da Educação. A CONAB realiza uma pesquisa de preço nos estados e oferta ao GGPAA uma proposta de preço para o programa. Em seguida, o grupo gestor define se vai acatar o preço da CONAB ou não.

O técnico entrevistado relatou que na maioria das vezes o Grupo Gestor acata o preço da CONAB, o que gera uma diferença nos preços por estado, pois o valor do litro pago para o produtor do norte de Minas Gerais (R\$0,97 centavos) é muito menor do que o valor pago aos produtores do sul da Bahia (R\$1,13), sendo que os municípios possuem características climáticas muito similares. Já os laticínios têm uma limitação de R\$0,70 por litro de leite em todos os estados. O entrevistado fez uma crítica relevante quanto à forma como a CONAB calcula o preço:

I - O problema é que eles pegam o preço de Minas inteiro, que cai devido ao Sul e ao Triângulo Mineiro. Se você pegar o Triângulo, você vai ver muita produção de leite, produção industrial, então assim o preço de produção fica muito baixo. Agora o preço de agricultura familiar, que lida com essa seca toda, que lida com poucas vaquinhas, ele é muito mais caro. Mais da metade do ano o gado tem que ser alimentado de ração porque não tem pastagem. E a ração é industrial, então o produtor tem que comprar sacos de sal, de farelo, de milho, de

semente de algodão, pra tratar do rebanho. E isso tudo, entra no preço final. Então, o preço que a gente tem hoje não é ruim, mas também não é um preço que chega a fazer jus a proposta do desenvolvimento. Ele não deixa o produtor passar um aperto muito grande, mas também não favorece que ele cresça muito.

Também foi dito na entrevista que existe um decreto federal, de 2004, que estabelece que o máximo de arrecadação do produtor é de R\$4000 por semestre. Este valor foi revisto em 2012, mas permaneceu o mesmo; a única coisa que o MDS propôs foi passar de R\$4.000 semestral para R\$8.000 anual. Ressalta o técnico:

I - Hoje pra um produtor ficar com a gente 6 meses, ele tem que entregar um média de 22 litros por dia. Segundo relatos, 2 vacas médias conseguem dar 22 litros por dia. E o que ele tem de ganho diário com essas duas vacas vendendo pro programa não é o suficiente para alimentar essas duas vacas. E a gente arrisca dizer que não tem nenhum produtor que só tenha duas vacas, o que mínimo que ele tem são 10 vacas.

Foi esclarecido que quando a entrega se iniciou, em 2004, o programa pagava por litro de leite R\$0,50 para o produtor e R\$0,50 para o laticínio. Este valor foi sofrendo pequenos reajustes até os dias atuais, que nunca chegaram a acompanhar a inflação. O último ajuste foi em 2013, formalizado na Resolução IDENE N° 65, que fixou o valor de R\$0,97 por litro para o produtor e R\$0,70 por litro para o laticínio. Na perspectiva do técnico, a situação ainda é pior para o laticínio, cujo preço sofreu alteração apenas de R\$0,20 no período de nove anos.

A proprietária do laticínio, por sua vez, demonstrou conhecer os limites de quantidade e preços do programa e as mudanças que surgiram ao longo dos anos. Segundo ela, o preço aumentou com o passar dos anos, mas a cota de coleta sempre foi a mesma (22 litros por dia por produtor). No entanto, ela disse ainda que nem sempre respeita este limite para não desestimular o produtor a participar do programa. Além disso, a coleta acontece só três vezes por semana, o que impossibilitaria o produtor de vender para o programa todos os dias. Dessa forma, ela sempre coleta toda a quantia de leite que o produtor tiver disponível.

L - O governo compra a R\$0,97 pro produtor e R\$0,70 pro laticínio coletar, pasteurizar e entregar. De tempo em tempo o leite varia. Quando nós entramos no programa, se eu não me engano, era R\$0,52. O correto do governo é coletar só 22 litros por dia do produtor pra ele poder trabalhar o semestre inteiro, mas a gente não segue a risca não, sabe? As vezes a gente consegue pegar mais, ou então pega menos. Isso

é uma coisa particular minha, não sei se é certo, mas eu não gosto de pegar só os 22 litros não porque eles entram no programa muito entusiasmado e quando recebe pouco, daí a dois, três meses eles largam o programa. Então quando ele tem leite eu já pego de uma vez que ai já fica “pra frente”... É uma coisa que a gente tem que fazer pra ver se segura eles ali, entendeu?

O fato supracitado é um exemplo de como a implementação das políticas públicas cria novas políticas, como abordado por Silva e Melo (2000). Segundo as normas do programa, o laticínio deveria coletar apenas 22 litros por dia para manter o produtor cadastrado durante todo o ano, sem ultrapassar o limite total que ele pode vender ao estado. No entanto, o laticínio conseguiu encontrar uma forma de coletar uma quantidade superior por dia, sem prejudicar a manutenção do produtor no programa e sem exceder o limite diário, “passando” o excedente coletado para outros dias no sistema.

O laticínio é um exemplo de um *street level bureaucrat*, no conceito de Lipsky (1980), que atua modificando as normas do jogo para atender as especificidades do local. No caso estudado, como seria inviável ir até o produtor todos os dias e coletar apenas 22 litros, a proprietária do laticínio relata que coleta uma quantidade superior ao limite estabelecido para não correr o risco de “perder” o produtor. Este é o fenômeno da discricionariedade do ator modificando a forma de executar o programa para adequá-lo à realidade vivenciada.

Somado a isso, a proprietária do laticínio apontou que a falta de conhecimento a respeito das regras do programa por parte dos produtores dificulta sua atuação, principalmente no que diz respeito ao momento de cadastrá-lo. Segunda ela, coletar a documentação dos produtores para realizar o cadastro é uma tarefa árdua. Além da resistência em disponibilizar os dados, muitas vezes o produtor precisa de ajuda até mesmo com transporte da zona rural para zona urbana para adequar sua documentação.

L - Porque dá um trabalho pra cadastrar que você não faz ideia. Agora o Sis-Leite ta pedindo o xerox do cartão do banco, por exemplo. É um tempo danado que a gente gasta pra explicar isso pra eles.

L - Tinha que ter gente também pra ir lá nos produtores e conversar, explicar direitinho, fazer eles entenderem. Agora mesmo eu tô com um produtor aqui que eu vou levar em Curvelo pra ele revalidar a DAP porque ele vai mudar pra uma propriedade que é área do IDENE. É custoso demais.

Com isso, observa-se então que o sistema de divulgação e informação do PAA-Leite está defasado. Os produtores não têm conhecimento a respeito dos limites e das regras do programa. Ficou claro que os produtores não sabem nem mesmo se estão ou não cadastrados atualmente e quanto recebem ao certo do governo mensalmente, pois o pagamento referente ao leite vendido para o laticínio e para o governo não acontecem separadamente no caso do município de Belo Oriente-MG.

A assimetria de informações também é apontada como um problema pelo técnico do IDENE e pela responsável pelo laticínio, que relatou dificuldades em fazer com que os produtores entendam o funcionamento do programa. Pode-se afirmar, deste modo, que o sistema de divulgação e informação carece de melhorias tanto para aprimorar o funcionamento do PAA-Leite, facilitando o trabalho dos agentes da ponta, quanto para fazer com que os produtores tenham conhecimento de seus direitos no âmbito do programa e possam exercer controle social sobre ele.

### **5.3 Sistema de Seleção e Sistema de Capacitação**

As informações referentes aos sistemas de seleção e de capacitação foram agrupadas neste subcapítulo porque elas se complementam. As repostas dos entrevistados às perguntas relativas aos dois sistemas dizem muito sobre a abordagem inicial do governo no âmbito PAA-Leite, mostrando como foram recrutados os participantes e se eles foram preparados para exercer suas funções dentro do programa.

Do ponto de vista dos produtores, o principal responsável por sua participação no programa foi o laticínio. Também foi citada a Emater, a associação de produtores rurais e o “boca-a-boca” como formas de divulgação do programa. Quando foi questionado a motivação principal para aderir ao programa, os produtores disseram que foi o preço do litro do leite pago pelo governo e a garantia de que conseguiriam vender uma determinada quantidade todo mês. Segundo eles, inicialmente o preço era melhor do que o do mercado. Nas palavras dos entrevistados:

PR1 - Não sei os outros, mas eu fiquei sabendo pelo laticínio. Pelo menos paga melhor do que o normal, mas ultimamente com o cadastro a gente não está vendo diferença. Quem não tem cadastro recebe 0,90, quem tem recebe também.

PR2 - Renda melhor, inicialmente. Mas depois o preço do leite do laticínio ficou melhor que o preço do leite do governo.

PR3 - Foi através do laticínio. Ajuda porque o leite fica mais em conta, né?

PR4 - A Emater. A Emater é nossa guia. Foi através dela e da associação também.

Apesar de ter sido muito mencionada pelos produtores rurais, o técnico afirmou que a EMATER não possui nenhum vínculo formal com a execução do PAA-Leite. A empresa possui uma parceria com o extinto MDA, emitindo as DAPs para os produtores. Ela divulga o programa de forma voluntária. Segundo ele:

I - Ela [A EMATER] não é a única empresa que faz o cadastramento do pronafiano, mas é uma das que mais emite DAP. Então, as vezes o produtor aparece na Emater e fala “tô tirando a DAP pra pegar um empréstimo”, aí o técnico fala “olha, você pode pegar o empréstimo, mas você também pode participar do programa A, B ou C”. Alguns profissionais acabam se atendo apenas às próprias atribuições, mas outros possuem mais envolvimento com a atividade e acabam fomentando a participação do produtor no programa.

Ainda de acordo com o técnico do IDENE, os produtores realmente são chamados para participar do programa pelos laticínios. Esta informação a respeito do recrutamento dos produtores está de acordo com os procedimentos verificados na pesquisa documental. É o laticínio que tem a função de localizar os produtores da região e os informa a respeito da documentação necessária para realizar o cadastro. Ele é vinculado ao programa a partir do credenciamento, que acontece mediante chamamento público. Segundo o técnico, a modalidade de licitação não daria certo, porque não é possível estabelecer disputa por preço ou por qualidade.

I - Como não temos os critérios principais para fazer uma licitação, a gente faz por chamamento público – credenciamento. Então o laticínio se credencia pra uma área, que a gente chama de rota, e ele nos informa de quais produtores ele vai captar o leite. A gente analisa a documentação do produtor e, estando tudo ok, a gente habilita no nosso sistema para o laticínio poder começar a captar o leite.

De uma maneira geral, os produtores não souberam informar quando começaram a participar do programa. Com as respostas, percebeu-se que não houve nenhum tipo de preparo, treinamento ou capacitação dos produtores antes deles ingressarem no programa. Todos os produtores relataram que apenas fizeram a DAP, seguindo orientações do dono do laticínio, foram cadastrados e já começaram a vender leite para o governo. Observando os trechos abaixo, é possível perceber que a EMATER e o IDENE também foram mencionados como atores importantes para realização da DAP e para o cadastro dos beneficiários fornecedores do programa.

PR1 - Inicialmente veio a propaganda boca-a-boca, os comentários, aí eu procurei a EMATER, fiz a DAP e me cadastrei. Foi o próprio laticínio que me cadastrou.

PR 2 - Veio um rapaz do IDENE e fez nosso cadastro. Inclusive nós temos até que recadastrar de novo. Porque todo ano tem recadastramento. Vem uma pessoa do IDENE ou do próprio laticínio mesmo.

Quando a responsável pelo laticínio foi questionada a respeito da sua inserção no PAA-Leite, várias informações sobre o contexto fiscal em que o laticínio se encontrava antes de entrar no programa surgiram. Foram reveladas dificuldades de abrir financiamentos para investir no negócio, o que gerou dívidas para a proprietária. Além disso, como os compradores não tinham dia fixo para pagar, o controle financeiro era precário. Em suas palavras, percebe-se que esse quadro mudou a partir do momento em que ela começou a participar do PAA-Leite:

L - O laticínio começou em 2005 e a gente pegou o programa em 2009. Esses anos todos a gente tava sem IMA, gastava muito e recebia pouco. (...) A gente sofreu muito pra poder fazer o laticínio porque não tinha dinheiro, foi fazer financiamento, o financiamento não deu certo. A gente não tinha muito conhecimento.. E foi muito difícil pra gente conseguir o IMA. Quando a gente conseguiu, a gente já tava devendo demais. A gente vendia pouco e o dinheiro era picado, então era difícil.

L - Particularmente pra nós, o programa foi a salvação que nós tivemos porque a gente tava com muita dificuldade. Conseguimos pagar muita coisa. E eu creio que hoje o pessoal da zona rural também tem visto isso, mesmo com os atrasos nos pagamentos.

Segundo ela, seu laticínio passava por muitas dificuldades financeiras e atuou sem a licença do Instituto Mineiro de Agricultura (IMA) até entrar no programa, em 2009. A proprietária relatou que já sabia da existência do PAA-Leite mediante a propaganda do Fome Zero que passava na

rede de televisão, mas que só soube que poderia participar quando um advogado a informou sobre a abertura do edital de credenciamento.

L - Foi quando um advogado, professor de um filho meu, que falou do programa do governo. E aí meu filho viu o edital e me mostrou. Aí eu interessei. Pensei: o governo vai pagar, a gente vai ter o dinheiro certinho pra poder pagar o fornecedor e as outras coisas, né? Aí eu quis entrar.

L - Na época era o Fome Zero, agora é o PAA-Leite. Ah, agora eu lembrei de um fato importante. Foi um advogado que me mostrou o edital na internet, mas eu tomei conhecimento disso quando o Lula fazia aquela propaganda do Fome Zero, que era pra agricultura familiar. O advogado só me mostrou como que tinha que fazer, que era o edital.

Verificou-se, a partir da análise do sistema de seleção, a necessidade de realizar estudos acerca da abrangência do programa. Conforme explicitado nas entrevistas com o técnico e com a proprietária, desde o ano passado alguns produtores deixaram de ser atendidos pelo programa por não estarem inseridos na área de abrangência do IDENE. No entanto, verificou-se que nos dois municípios estudados (Belo Oriente-MG e Codisburgo-MG) a questão da oscilação do preço do leite no mercado em função da seca é mencionada pelos entrevistados, bem como as dificuldades que os produtores vivenciam para manter o rebanho neste período. Esta consideração leva a crer que os critérios utilizados para selecionar os municípios do programa podem estar desconsiderando produtores que também se enquadram no perfil do público-alvo.

Somado a isso, segundo a pesquisa do Datamétrica, os gestores do IDENE costumam privilegiar o fornecimento de leite para municípios mais populosos em detrimento dos municípios mais carentes. Dessa forma, faz-se importante a revisão dos critérios utilizados para definir as cotas dos municípios que possuem beneficiários consumidores e a abrangência dos municípios que podem ter beneficiários fornecedores.

A ideia de que as fases do ciclo de vida das políticas públicas devem ser flexíveis e inclusivas, sensíveis às especificidades locais e as ações dos atores implementadores, sustentada tanto por Rua (2012) e Lahera (2002) corroboram para que os gestores do programa busquem informações locais para realizar mudanças nas regras operacionais do programa.

Fica evidente que tanto a implementação do PAA-Leite quanto às mudanças que surgiram nos preços e na abrangência do programa seguem o enfoque *top-down*, ou seja, partem das

perspectivas dos agentes formuladores. Os municípios, os laticínios e as associações de produtores rurais não parecem ser inclusas nos processos de tomada de decisão de nenhuma forma.

De acordo com os relatos estudados, a seleção dos municípios, a delimitação das cotas, o recrutamento dos laticínios e a inserção dos produtores no programa seguem orientações de instâncias federais como o MDS, a CONAB e o GGPAA. Nem mesmo o IDENE parece participar de forma efetiva dos debates relativos às regras que irão delimitar a forma com que o programa deverá ser executado.

Não existem muitos esforços para recrutar os produtores e os laticínios para a participar do programa de forma eficiente e inclusiva. A divulgação do edital para participação do laticínio não garante que ele tenha conhecimento da sua oportunidade de participar. Como foi relatado, a proprietária entrevistada tomou conhecimento da possibilidade de ser inserida no programa através de terceiros. Segundo os relatos dos produtores e do próprio técnico do IDENE, e conforme previsto no marco organizacional do programa, o responsável por recrutar produtores para o programa é o laticínio, mas ele nem sempre tem competência para tanto e pode acabar deixando muitos produtores à margem do programa.

Sendo assim, para que os processos seletivos estejam de acordo com os objetivos do programa e para que a divulgação seja ampla e justa, é necessário investir em mecanismos que busquem atingir todos os potenciais interessados e repensar os critérios de seleção. Além disso, para auxiliar a implementação do programa, o ideal seria realizar treinamentos com os produtores e com os laticínios desde o início de sua participação.

À luz das reflexões de Silva e Melo (2001), apresentadas no capítulo 1, um *stakeholder* importante para aprimorar a implementação do PAA-Leite é a EMATER, citada tanto pelos produtores quanto pelo técnico do IDENE como disseminadora de informações relevantes, apesar de não compor formalmente a cadeia de execução do programa. A empresa, por possuir conhecimento dos mecanismos governamentais e contato próximo com os produtores, acaba exercendo informalmente a atribuição de inseri-los no programa, orientando-os com relação aos benefícios que podem ser adquiridos e aos documentos necessários para a participação.

Parafrazeando um dos entrevistados: a Emater é a guia dos produtores. Ela é a instituição em que os beneficiários do PAA-Leite depositam suas confianças e sentem-se representados. A inclusão formal desse *stakeholder* na cadeia de implementação pode ser um caminho para o aprimoramento dos sistemas de informações, de seleção e de capacitação, dando maior legitimidade e viabilidade operacional do programa.

#### 5.4 Sistema Logístico e Operacional

O sistema logístico e operacional, relacionado com a suficiência dos recursos financeiros e com o tempo estabelecido para execução das ações, foi mensurado a partir de perguntas sobre as atividades rotineiras dos entrevistados e as principais dificuldades enfrentadas em seus processos.

Com intuito de averiguar o fluxo de operacionalização do programa, foi pedido aos produtores que descrevessem a sua rotina de trabalho. Todos disseram que coletam o leite pela parte da manhã diariamente e levam até um tanque de leite que fica nos fundos de uma escola municipal. Foi esclarecido por eles que quando o tanque enche, aproximadamente de 3 em 3 dias, o laticínio manda um caminhão para buscar o leite.

Apenas um dos entrevistados relatou que opta por levar o leite até o laticínio, uma vez que a distância de sua fazenda até o tanque da comunidade é maior do que a distância até o laticínio. É possível ilustrar esses dados com as seguintes falas:

PR1 - Todo dia, fazendo chuva ou sol, eu coeto o leite e entrego aqui no tanque. Aí o laticínio de 2 em 2 dias ou de 3 em 3 dias vem buscar.

PR2 - Todo dia eu levanto 5 horas da manhã, tiro o leite, venho e coloco aqui (tanque), solto minhas vacas pro pasto e fico cuidando do meu terreno. (...) O tanque é da associação. E a prefeitura da a energia pra nós.

PR3 - Pra ser vendido pro Estado, tem que ser beneficiado, né? Tem que ser ensaculado certinho, ter certificado do IMA, da inspeção sanitária e tudo mais. Então eu faço a ordenha todo dia e levo na lata, porque a distância é muito pequena daqui até o laticínio. Não vale a pena eu ter um tanque aqui, então levo no tanque do laticínio.

Segundo o produtor que também é o coordenador do tanque, o laticínio o paga meio salário mínimo para receber o leite dos demais produtores. Este produtor chega no tanque às 07:00 e fica à espera dos demais até às 10:00. Ele explicou que só faz o teste de acidez no leite antes de colocá-lo no tanque se o produtor tiver coletado o leite no dia anterior. Caso o leite esteja “fresco”, ou seja, coletado no mesmo dia, ele não faz o teste. Este procedimento de verificação da qualidade do leite será analisado melhor no fim deste subcapítulo juntamente com a perspectiva da proprietária do laticínio sobre o mesmo.

O coordenador anota manualmente a quantidade de litros que cada um deixou no tanque em uma folha de registros, que posteriormente ele entrega ao laticínio, e também em um pequeno “recibo”, que ele entrega ao produtor. O laticínio também pede que ele verifique e registre se o rebanho possui vacinação ou não. Nas fotos presentes no Anexo 4 é possível ver tais documentos e o local onde fica o tanque.

Questionados a respeito dos valores e procedimentos do pagamento feito mensalmente pelo governo, os produtores disseram que o pagamento costuma atrasar um pouco e que recebem de R\$400 a R\$800, dependendo da quantidade que conseguem vender.

O produtor que exerce a função de coordenador do tanque disse que ele é o encarregado de fazer o pagamento dos demais produtores. O coordenador explicou que o laticínio fica com a posse do cartão que os produtores receberam quando se cadastraram no programa. Mensalmente o laticínio saca o dinheiro, coloca em envelopes e passa para ele, que repassa aos demais. Segue abaixo um trecho de seu depoimento:

PR1 - Mas a verdade é a seguinte: todo produtor que é cadastrado tem uma conta no banco. E essa conta ela é do SICCOOB e ele (laticínio) que movimenta esse dinheiro. O governo faz o depósito na conta e nós não vê essa conta. Ele que tem o controle da nossa conta. E nós fica aguardando a boa vontade dele de pegar o dinheiro, fazer a contabilidade, envelopar e trazer pra eu fazer o pagamento. Agora, e eu? Eu sou o coordenador. Como que eu faço com esse dinheiro? Eu trago uma média de uns 30mil conto pra casa.

Importante ressaltar que o procedimento de pagamento descrito acima é totalmente diferente do procedimento formalizado no termo de contrato entre a empresa e o órgão. Com o relato do técnico do IDENE, entendeu-se que o laticínio, depois de efetuado a captação, o tratamento e a

distribuição no período mensal, emite uma nota fiscal de venda para o governo, especificando a quantidade de litros coletadas de cada produtor e suas respectivas contas bancárias. Em seguida, o IDENE confere os dados, verifica a veracidade deles e autoriza o pagamento, gerando uma remessa para o Banco do Brasil – instituição financeira responsável. Por fim, o Banco do Brasil, com o recurso do convênio transferido, realiza o pagamento.

Quando questionado a respeito da existência de outras possíveis formas de pagamento, a resposta do entrevistado foi negativa. Em suas palavras:

I - O convênio tem a possibilidade de você trabalhar com as cooperativas, no qual você paga todo valor pra ela, e ela paga para os associados dela, que são os produtores. O estado de Minas tem tentado manter a lógica de pagar o produtor em conta, por várias razões. A ideia de se pagar o montante todo para a cooperativa, em alguns momentos da história, já deu problema, porque a cooperativa não passava o valor inteiro e vendia produtos onerados para os seus associados, de forma a diluir o lucro que ele teria. Existe a possibilidade de que o dinheiro fique no meio do caminho, nesse caso.

Observa-se dessa forma, que o processo de pagamento dos produtores de Belo Oriente-MG não está de acordo com o planejado. Mais uma vez, encontra-se na implementação do programa a ação discricionária do agente laticínio modificando as regras do jogo. Neste caso, a modificação pode não ter ocorrido para facilitar a execução do programa, mas sim para favorecer o laticínio.

Foi questionado aos produtores se eles vendem leite somente para o programa e se existem diferenças entre os compradores. Todos relataram que vendem sempre o máximo que podem para o governo (a cota máxima permitida diariamente) e o restante para o mesmo laticínio que coleta o leite para o governo. Vendem pouco e esporadicamente para alguns particulares também. Foi ressaltado que na época das chuvas é melhor vender para o governo do que para o laticínio, uma vez que o preço do laticínio cai muito.

Nas considerações feitas pelo técnico do IDENE a respeito do fluxo de operacionalização do programa em nível local e do papel dos principais envolvidos nele, foi esclarecido que a função do IDENE é basicamente criar um instrumento de operacionalização. Segue um resumo que o entrevistado fez a respeito da operacionalização do programa:

I - Nós fazemos um estudo para determinar o quantitativo de leite que vai ser distribuído para cada município (que a gente chama de cota) e depois contratamos o laticínio, através do credenciamento, para realizar a distribuição dessas cotas estipuladas. O laticínio vai até o produtor, busca o leite, traz até a usina, faz o processo de industrialização (pasteurização) e de envasamento nas embalagens próprias, e, depois transportando em caminhões refrigerados ele vai até os pontos de distribuição e entidades da rede socioassistencial. Nos pontos de distribuição, que são locais dentro da própria comunidade que podem ser como uma sala numa paróquia de igreja, um espaço em um centro comercial, associações de bairro - algum lugar que seja de fácil acesso pra maioria (...). Nesse ponto, o laticínio coloca um freezer ou depois (depende do quantitativo de leite que ele irá entregar) pra depositar o leite refrigerado e durante o dia, ou em um horário marcado, o beneficiário ir até o ponto e retirar a sua cota, que é 1 litro por dia.

O técnico explicou também que a entrega para as entidades socioassistenciais é um pouco diferente, porque o leite serve para o consumo interno da instituição. Nesse caso, é entregue um litro de leite para cada quatro pessoas por dia, pois considera-se que cada beneficiário da entidade toma um copo de leite por dia. Logo, se, por exemplo, uma creche tiver 20 crianças, a cota diária será de 5 litros de leite. Quando a entidade já está bem estruturada, ela pode receber abastecimento para mais de um dia. É possível, dessa forma, que em uma única entrega, ela já receba o abastecimento de uma semana.

O termo de contrato entre o IDENE e o laticínio responsabiliza o contratado por fornecer freezers para realização do armazenamento do leite nas entidades socioassistenciais e nos pontos de distribuição. No entanto, conforme apontado pela pesquisa do Instituto Datamétrica, existe uma carência desta estrutura nos municípios, o que faz com que mais de 80% dos municípios dispensem a fase de armazenamento e busquem programar o horário de atendimento às famílias.

Verificou-se na entrevista a importância do Comitê Gestor, já encontrado também na pesquisa documental, formado por representantes da sociedade que vão definir, dentre outras coisas, onde será o ponto de distribuição e o cadastramento das entidades socioassistenciais que vão receber o leite, bem como a possibilidade de recadastramento de beneficiários. É esse comitê que avalia as fichas e as situações das famílias, decidindo quais serão cadastradas. O técnico ressaltou que o programa não é universal e que a cota delimitada por município nunca é o suficiente para atender toda a demanda.

De acordo com o técnico, o fluxo de operacionalização se repete diariamente ou de dois em dois dias, por questões logísticas. Os laticínios cadastrados não são de grande porte, o que justifica a necessidade de alternar as rotas de coleta em alguns casos, para que a participação do mesmo no programa não fique economicamente inviável.

Quando perguntado a respeito da existência de outras formas de coletar o leite, o técnico esclareceu que o termo do convênio define que o laticínio deve ir até o produtor buscar o leite, para protegê-lo de ser onerado por frete. No entanto, se for viável para o produtor entregar o leite no laticínio ou deixá-lo em um tanque de leite da comunidade, não há limitação legal para isso, desde que o tanque tenha uma estrutura mínima, com proteção e energia para se mantenha refrigerado. Segundo o técnico, o que é proibido a nível de execução é o transporte de leite em tambores e latões, o que ainda ocorre em alguns casos e foi identificado na fala de um dos produtores entrevistados.

A perspectiva da proprietária do laticínio a respeito do fluxo de operacionalização do programa não se difere dos fluxos relatados pelos produtores e pelo técnico, porém revelou dificuldades na implementação do programa por falta de qualificação técnica e de conhecimentos para operar o Sis-Leite, o que a leva a contratar pessoas para ajudar nesta tarefa. Este fato pode ser averiguado com a leitura dos trechos abaixo:

L - A gente sai três vezes na semana, é toda segunda, quinta e sábado. Na verdade, nós não temos muita qualificação técnica não, sabe? Mas é o seguinte você coleta o leite, pasteuriza e entrega nos lugares. Aí tem um leite que fica perdido e tem o outro que fica bom. Aí com o leite perdido a gente acaba fazendo um pouquinho de mussarela, porque a gente não pode jogar o leite fora, né? Mas certo não é não - (...) esses anos todos, a gente buscou o leite dos produtores aqui da região, aí a gente pegava o leite, pasteurizava e aí tinha um outro caminhão que fazia a entrega, que era o refrigerado. Esse caminhão hoje ele tá praticamente fazendo as duas funções.

L - No começo eu tinha um rapaz pra me ajudar, aí a gente ia cadastrar o pessoal, mas era aquela dificuldade porque a gente não sabia mexer com computador. Quer dizer, ele sabia, mas eu não.

A proprietária do laticínio informou que em meados de julho de 2015, alguns municípios que pertenciam à sua rota foram retirados do programa por não pertencerem à área de abrangência do IDENE, confirmando o que foi relatado pelo técnico do IDENE. Com isso houve mudanças

significativas na rotina de trabalho do laticínio, pois a quantidade de litros coletados no total diminuiu consideravelmente, o que culminou na demissão de alguns funcionários.

L - Agora nós estamos coletando mais ou menos só uns 1.800 litros de leite por dia, 874 pro governo e o resto pra gente. Antes quando a gente entregava a cota cheia, que era 4.000 litros, a gente trabalhava com oito funcionários. Aí com o problema de tirar os nossos produtores, ficaram só cinco funcionários, dois lá em baixo na usina, uma comigo pra me ajudar a fazer a prestação de contas e o meu marido, no caminhão fazendo as entregas.

L - Os produtores de Curvelo não estão tendo para quem vender o leite. A Itambé já não quer pegar leite dos pequenos mais não. Então agora sem o programa, ou eles fazem queijo, ou eles soltam as vacas.

Como se observa nas falas citadas acima, na perspectiva da entrevistada, descadastrar o município do programa está sendo muito prejudicial para o laticínio e para os próprios produtores, apesar de sinalizar uma fraqueza do sistema de seleção do programa no Estado, que durante anos atendeu municípios fora da área de abrangência do IDENE, território alvo do programa segundo as normativas federais que o regulamentam. A proprietária explicou que tais produtores inclusive pedem que ela continue coletando o leite deles, mas que ela não o faz porque não teria capacidade de vender o mesmo montante que vendia para o estado.

L - Mas agora que houve essa questão de tirar os produtores que não são da área do IDENE, agora todo mundo tá sentido, sabe? Todo mundo quer voltar. Aí todo mundo viu que é bom, cê entendeu? Agora eles querem entregar o leite pra mim, mas eu já falei que não dá. Como que eu vou fazer com todo esse leite?

L - Aqui na minha região, parece que é uma questão de cultura, o pessoal não gosta muito do leite pasteurizado. Eles falam que a gente coloca água no leite. Agora lá no município de Araçá por exemplo, o pessoal já acertou com o leite pasteurizado.

Como dificuldades na implementação do programa, foram apontados pela entrevistada alguns procedimentos como o cadastro e o pagamento dos produtores e a garantia da qualidade do leite.

Com relação ao processo de pagamento, a entrevistada revelou que recebe muitas reclamações dos produtores. Segunda ela, o pagamento pode atrasar devido à liberação da verba pelo IDENE ou pela dificuldade do laticínio em realizar a prestação de contas. Conforme foi identificado na

pesquisa documental apresentada no capítulo anterior, o laticínio deve alimentar o sistema com a quantidade de leite que recebeu de cada produtor para que o IDENE autorize o Banco do Brasil a realizar o pagamento.

L - Na hora do pagamento, esse pessoal [os produtores] arruma uma confusão que você não imagina. A gente tenta falar que é pra esperar que vai cair na conta deles, que atrasa, mas cai. Mas é sempre aquela mesma falação (...) mas essa questão do atraso, as vezes é culpa do IDENE, as vezes é culpa do laticínio. Porque até que a gente arruma a documentação, pede o povo pra assinar, aí eles assinam no lugar errado. Aí a prestação de contas sai atrasada. Eu entendo que a prestação de contas tem que ser muito bem feita, mas as vezes ela é morosa aí o pessoal não aguenta esperar.

O procedimento utilizado para averiguar a qualidade do leite é um teste com alisarol feito em campo, no momento da coleta, e no laticínio, no momento em que o leite chega. De acordo com a entrevistada, é comum o leite azedar durante o transporte.

L - Lá no campo a gente faz o teste do alisarol, a gente usa até o mais forte que é o de 80. E chegando aqui a gente tem um laboratorizinho que a gente faz o teste de novo. (...) Mas assim, acontece muito imprevisto. As vezes a gente traz o leite lá do Norte e ele não tá bom, aí tem que fazer outra coisa com ele.

Observa-se dessa forma, que o procedimento utilizado para verificar a qualidade do leite pelo laticínio de Cordisburgo-MG é diferente do que foi descrito pelo coordenador do tanque de leite do Belo Oriente-MG. Retomando a pesquisa do Instituto Datamétrica, existem registros de reclamações com relação a qualidade do leite no momento em que ele chega até as famílias. De acordo com os dados mostrados, muitas vezes o leite chega nos pontos de distribuição impróprios para o consumo.

Cabe inferir que a problemática da qualidade do leite é um gargalo da implementação que talvez pudesse ser amenizado com capacitações para produtores e laticínios e investimentos em infraestruturas de transporte e armazenamento refrigerados. De certa forma, este gargalo pode dizer algo sobre o reflexo do PAA-Leite no desenvolvimento da cadeia produtiva.

Além disso, a entrevistada apontou que muitas vezes ela não consegue coletar dos produtores a quantidade de leite necessária para abastecer suas rotas. Nesses casos, ela compra leite no

mercado para completar a cota do programa e não deixar os municípios com beneficiários consumidores desassistidos.

L - Outra coisa que acontecia muito, acontece na verdade, é que as vezes a gente comprava leite fora do programa pra socorrer o próprio programa, entendeu? O que que acontece, as vezes a gente fazia questão de entregar a carga mesmo não tendo coletado o leite do produtor. A gente ficava devendo e tudo, mas sempre no outro mês, o programa restituía entendeu? Eu acho que era o melhor jeito.

Mais uma vez, fica nítido a importância da discricionariedade do laticínio na operacionalização do programa. No caso, sua proprietária vai além das atividades que lhe foram incumbidas via contrato para não deixar que os municípios fiquem sem abastecimento de leite. Este fato é mais uma evidência de como os burocratas de nível de rua, abordados por Lipsky (1980) são importantes para adequar as ações governamentais às especificidades do local.

Com isso, conclui-se que o sistema logístico e operacional também pode ser aprimorado. Foram constatados atrasos nos pagamentos e dúvidas sobre a sua procedência e operacionalização, problemas com a acidez do leite, atrasos nos horários de entrega devido à dificuldade do laticínio de gerir as rotas e infraestrutura inadequada dos pontos de distribuição.

Vale frisar que o procedimento de pagamento realizado em Belo Oriente-MG é completamente diferente do procedimento estabelecido em vias formais, pois os produtores rurais não ficam com a posse do cartão que ganharam quando se cadastraram no programa. Quem fica com a posse dos cartões é o responsável pelo laticínio, que saca o dinheiro transferido pelo governo e repassa aos produtores através de um terceiro.

Destaca-se também o fato já apresentado a respeito da restrição dos recursos financeiros disponibilizados para o IDENE realizar o monitoramento do PAA-Leite em Minas Gerais. Compreende-se que o órgão não possui verba específica destinada para as atividades de acompanhamento da execução do programa, como por exemplo as visitas técnicas.

Atualmente, o programa abrange 193 municípios no Estado de Minas Gerais e o IDENE possui menos que 200 funcionários, segundo o técnico entrevistado. Cabe ressaltar que o órgão presta suporte a vários outros programas voltados para a população do Norte e do Nordeste de Minas

e acaba dependendo de estagiários para conseguir realizar o acompanhamento de todos os programas, o que foi apontado na pesquisa do Instituto Datamétrica.

### **5.5 Sistema de Monitoramento e Avaliação**

Para mensurar as correções de processos e procedimentos, que caracterizam o sistema de monitoramento e avaliação, foram feitas perguntas relativas ao teor e a quantidade das visitas técnicas que o IDENE realiza. Alguns dos produtores relataram que já receberam visitas de técnicos para dar orientações sobre o leite, mas não se recordam com que frequência. Nas palavras dos produtores:

PR1 - Um técnico do IDENE já veio fazer visita umas duas vezes pra ver o pasto e pra dar umas orientações.

PR2 - Tem mais de uns 4 anos, desde de que eles (laticínio) começaram a comprar, eu vendo também. De vez em quando vem um fiscal do governo olhar o leite também. Eles pegam uma amostra, fazem teste e se não tiver bom, eles falam. O meu graças à Deus nunca deu problema.

O técnico entrevistado esclareceu que o IDENE enxerga o laticínio como um meio para se atingir o fim desejado – coletar o leite. Por tal razão, são realizadas visitas aos laticínios apenas quando este é inserido no programa, com objetivo de explicar como deve ser a execução e verificar a estrutura e a documentação, e, esporadicamente, em casos de apuração de denúncia ou em alguma situação específica. Nessas visitas o IDENE sempre vai acompanhado de um técnico do Instituto Mineira de Agropecuária (IMA), que é o responsável pela habilitação do laticínio. Quanto às visitas aos produtores, a perspectiva do técnico é diferente:

I - No caso dos produtores e dos beneficiários em geral, aí sim é responsabilidade do IDENE fazer essa fiscalização. A gente tem que ir lá verificar se os produtores possuem a DAP, se os beneficiários são cadastrados no CAD-ÚNICO e verificar a procedência da terra (se ela é dele, se tem registros ou não). Nosso sistema já é preparado pra isso, inclusive. É possível entrar lá e verificar por CPF o produtor que você quer, quanto ele recebeu durante o ano... tudo consolidado. Esse relatório é apresentado pra ele nessa visita, onde se verifica se ele realmente participou do programa, se o quantitativo está certo, se os dados estão corretos e pedimos pra ele assinar o relatório.

Também foi ressaltado pelo entrevistado que o acompanhamento do produtor vem sendo executado dessa forma nos últimos anos. Antes o foco das visitas eram os beneficiários consumidores e o olhar do gestor era mais voltado para o combate à fome e a desnutrição.

I - Com o passar do tempo foi se verificando a necessidade de acompanhar a outra ponta que é a do produtor. Foi definido que todos os produtores devem receber pelo menos uma visita do técnico do IDENE por ano para tentar vislumbrar como o programa tem afetado o produtor. Nesse momento agora também estamos tendo a fiscalização do TCU, CGE, CGU, que analisam as duas pontas.

Com intuito de verificar se os registros administrativos do IDENE conseguem refletir a realidade da execução do programa nos municípios, foi perguntado ao entrevistado sobre as formas de armazenamento das informações. Ele relatou que existe um sistema, chamado Sis-Leite, que é alimentado pelo laticínio, pelo escritório regional do IDENE e pelo próprio IDENE.

I - Essa informação ela é municipalizada, então a gente precisa colocar as informações por município onde está localizado o laticínio, todo valor que ele recebeu e quanto de leite que ele distribuiu para cada município (...). Eu posso gerar aqui um relatório do histórico de abastecimento do município: qual foi a primeira vez que ele foi atendido, qual o quantitativo entregue e seus valores, qual foi a última vez que ele foi atendido, quantidade de beneficiários, pontos e produtores naquele município, um detalhamento do ano corrente por mês, informações do laticínio que atende, relatórios de pagamento, e, pra fechar, informação dos agentes públicos responsáveis por entregar o leite.

Percebeu-se que não houve visitas técnicas que pudessem, por exemplo, influenciar positivamente no modo de produção do produtor rural e verificar inconsistências nos processos de pagamento e controle da qualidade do leite. Segundo o técnico do IDENE, as visitas a campo são feitas apenas no início do programa, com objetivo de verificar as instalações do laticínio. As outras visitas só acontecem a partir de denúncias pontuais.

Embora os registros administrativos referentes às visitas feitas em campo em casos de denúncias e as respostas do IDENE para cada uma delas tenham sido disponibilizados pelo técnico do órgão, tais materiais não foram objetivo de estudo deste trabalho. Dessa forma, nada pode-se inferir sobre a qualidade da sistematização destas informações e sua socialização entre as outras instituições envolvidas. Existem correções de processos e procedimentos, mas não há

evidências de que elas sejam significantes qualitativa e quantitativamente para a implementação do PAA-Leite no estado de Minas Gerais. Este ponto pode e deve ser objeto de estudo de futuros trabalhos.

## **5.6 Sistema Gerencial e Decisório**

As respostas que permitem caracterizar a estrutura organizacional que conduz a implementação do PAA-Leite foram agrupadas neste subcapítulo com intuito de analisar o sistema gerencial e decisório do programa. Muitas das informações agrupadas aqui foram sinalizados ao longo da entrevista como um todo. As relações hierárquicas entre os agentes da implementação e os seus papéis foram percebidas a medida em que os entrevistados explicavam o fluxo de operacionalização de suas atividades.

Foi percebido que a característica principal da estrutura organizacional do programa é a descentralização das atividades e a autonomia dos atores envolvidos na implementação. O principal agente da cadeia de implementação – o laticínio – tem autonomia para definir como e quando executará suas atividades, podendo inclusive criar formas alternativas de realizar os procedimentos. Este aspecto é observado em todas as entrevistas realizadas e pode ser exemplificado pelas constatações enumeradas abaixo:

- a forma com que o pagamento é feito aos produtores de Belo Oriente-MG se difere muito da forma com que ele deveria ocorrer, de acordo com as normas do PAA-Leite,
- a maneira como o laticínio pesquisado abastece o programa quando não consegue coletar a cota de leite dos produtores não está prevista no contrato entre o IDENE e a empresa, e,
- o próprio técnico do IDENE considera o laticínio como parceiro e não como subordinado e acredita que, na prática, ele é o responsável pela gestão do programa em nível local. Não obstante, segundo o desenho do programa, as atribuições de gestão do PAA-Leite são de responsabilidade do órgão estadual.

Dessa forma, constatou-se que o laticínio tem alto poder discricionário e pode operacionalizar o programa da forma que julgar mais adequada. Considerando as informações coletados pela Datamétrica em sua pesquisa, pode-se inferir o mesmo sobre os voluntários dos pontos de distribuição, que possuem autonomia para realizar o cadastramento dos usuários beneficiários mesmo não sendo designados formalmente para isto.

Segundo o próprio técnico do IDENE o laticínio acaba assumindo atribuições de gestão do programa, não previstas no desenho e, com tal autonomia, acabando criando cursos próprios de ação.

I - O que a gente tem muito hoje é que por uma dificuldade de gestão do programa, acabou que os laticínios foram gerenciando o programa.

I - A gente entende que só é negócio para a laticiniadora participar do programa é porque ela vai buscar o leite do produtor, mas não só o do programa, ela pega muito mais leite. Então, ela vê lucro porque o leite que ela compra fora do programa, ela compra por muito mais barato pra que ela possa fazer coisas pra colocar no mercado como iogurte, queijo e até o próprio leite mesmo. Então é pela relação que ela estabelece com o produtor fora do IDENE que é interessante ela buscar esse leite. A gente percebe que o programa favorece a beneficiadora apenas com algumas contas ordinárias (água, luz, telefone, combustível...). Então o que ela tem de benefício é esse custo operacional dela.

É nesse sentido que Silva e Melo (2000) argumentam sobre a importância de enxergar a implementação como aprendizado, criar incentivos de cooperação para os agentes implementadores e mobilizar *stakeholders*. Principalmente em casos como o do PAA-Leite, cujos atores da ponta (laticínio e voluntários) são detentores de poder e autonomia e o órgão que realiza o acompanhamento (IDENE) não possui recursos para controlar a execução de forma efetiva.

### **5.7 Alguns resultados do PAA-Leite na percepções dos entrevistados**

Neste subcapítulo foram agrupadas as respostas dos entrevistados a respeito das vantagens, desvantagens, pontos de atenção e possível melhorias para o PAA-Leite. Sem pretensão de inferir resultados conclusivos a respeito do impacto real do programa, buscou-se com essas perguntas mensurar algumas mudanças que podem ter ocorrido no modo de produção dos produtores e no desenvolvimento do laticínio.

Na perspectiva da proprietária do laticínio e de alguns produtores, uma grande vantagem em participar do PAA-Leite reside na certeza de que eles podem contar com a entrada do dinheiro oriundo da venda para o governo, principalmente nos períodos de chuva, onde o preço do leite no mercado cai. Observe-se os seguintes trechos dos depoimentos:

PR1 - Tem época que o leite do governo é melhor por causa do preço. Na época das águas é melhor vender pro governo

PR2 - Vender pro governo é um dinheiro que a gente conta mais com ele porque é firme, direto. O particular é só a hora que aparece.

Não houve consenso entre os produtores entrevistados sobre possíveis mudanças na produção após a entrada no programa. Os que disseram que não houve mudanças, fundamentaram sua resposta afirmando que a quantidade que eles podem vender para o governo é muito pequena, e que por isto a renda não é suficiente para gerar mudanças. Os que apontaram mudanças, argumentaram sobre a estabilidade da renda e que foi possível, por exemplo, adquirir um empréstimo depois de ingressar no programa. Nas palavras dos produtores:

PR1 - Eu acho que se fosse mais quantidade que entregasse pra ele, dava pra investir.

PR 2 - É pra ir pagando as despesas, né? Bater pasto, essas coisas. Meu terreno é pequeno. Pra melhorar muito, eu tinha que ter muita terra.

PR 3 - Melhorou um pouco por causa do empréstimo no PRONAF que eu fiz, né? Modifiquei um pouco mais o curral, calcei, troquei as vacas.

Os produtores discorreram sobre como o preço do litro de leite é muito barato, e que os insumos para manter o rebanho saudável (vacina, ração, remédios) são altos. Também foi apontado a dificuldade de acesso à água para manter o pasto fértil e a falta de esclarecimento quanto as negociações entre o Estado e o laticínio. Estes aspectos podem ser exemplificados nos seguintes trechos:

PR 1 - O problema hoje é que a gente precisava de ter o direito do governo da gente fazer algum poço artesiano pra sugar a água pra fazer irrigação. Mas pra isso precisa de licença do meio ambiente. E eles não liberam. Pra gente poder usar na agricultura e na pecuária. Se irrigar, os bois comem mais tranquilo!

PR 2 - O Laticínio firma com o Estado. Mas assim, tinha que negociar aberto, né? A gente não sabe o que ele negocia lá, né? A gente não fica sabendo. Ele fala que o governo não paga em dia. Mas a gente não tem mais esclarecimento.

PR 3 - Como o leite tá muito barato, não dá pra investir na produção, adquirir maquinários. É tudo caro. Uma vaca boa hoje em dia custa cerca de uns 6 mil reais. A gente tinha que ter mais lucro com o leite.

Vou te dar um exemplo, uma garrafa de cerveja custa 6 reais. O litro da pinga custa 10 reais. E o do leite é muito pouco.

PR 4 - O leite é muito barato e os alimentos da vaca só aumentam. A ração e o remédio tá aumentando, e o leite não.

Como sugestões de melhorias para o programa, os produtores apontaram principalmente o aumento do preço do litro de leite e da cota mínima de venda diária ao programa, alegando que ambos são muito baixos. Também foi mencionada a taxa de juros dos empréstimos, que poderiam ser mais baixas para oferecer condições melhores de pagamento para os produtores. Além disso, foi sugerido mais *transparência* quanto às informações do programa, principalmente com relação ao pagamento, e mais cooperativas que vendam insumos para os produtores a preço de custo. Abaixo, mais alguns trechos retirados das entrevistas:

PR 1 - Pra melhorar deveria haver mais verdade para o produtor. O conhecimento não está chegando até o produtor. Falta a verdade e certeza de quando o pagamento vai sair.

PR 2 - Melhorar o preço um pouquinho porque você vê que o preço tá meio baixo, né? Enquanto a cachaça eles vendem de 3 à 5 reais, o do leite é 0,90.

PR 3 - O preço e a quantidade, né? Não tem jeito de tratar de vaca com ração porque fica muito caro. A gente tem que comprar do atravessador e não direto da fábrica. Então, fica caro.

Na opinião do técnico do IDENE, o fato da região norte ter conseguido melhorar o IDH geral já é um resultado das ações executadas. No entanto, esse resultado não pode ser atribuído somente ao programa do leite, pois existem na região várias outras políticas públicas que podem interferir no IDH, como o programa da água, os programas de inclusão, os programas de fomento a produção. Sobre os problemas na execução do programa, o entrevistado primeiramente apontou para a limitação da capacidade operacional:

I - Eu não vou dizer que seriam problemas, eu acho que sejam pontos de atenção da execução da cadeia, por fato do programa ser muito pulverizado. Nós temos 193 municípios para serem atendidos, temos uma média de 400 pontos de distribuições e mais 300 entidades socioassistenciais, para uma capacidade operacional muito limitada. O IDENE não chega a ter 200 servidores, então a gente não tem a capacidade de ter esse acompanhamento. E por mais que os Comitês Gestores sejam imbuídos do sentimento de fazer um acompanhamento da distribuição do leite, eles ainda não conseguem fazer o

acompanhamento da produção, do ponto de vista do produtor. Isso é muito complexo. E é uma fraqueza que a gente precisa de achar estratégias para resolver.

Na perspectiva do entrevistado, outro ponto de atenção é a ausência da participação das associações cooperativas.

I - Outra fraqueza é que a gente tem uma participação maior de associação ou entidades que são de empresas, e uma participação ainda incipiente das associações cooperativas. A ideia é que a gente trabalhe mais ou 100% com associações corporativas. No sentido de que a política pública não deve ser mais direcionada para o setor privado. Em contraponto, existe um fomento do próprio IDENE na construção e concepção dessas associações cooperativas. É algo que a gente pretende sanar, fazendo um acompanhamento in loco mais eficaz tanto da captação quanto da distribuição do leite.

A participação da gestão municipal também foi colocada como um ponto de atenção da cadeia de execução do programa. Comentou-se sobre a necessidade de estabelecer parcerias com os municípios:

I - O programa se desenvolve naquela territorialidade do município, então a prefeitura precisa tomar posse de parte do programa porque o recurso pago aos produtores, ele vai ser gasto no entorno do município com aquisição de bens, de produtos, de insumos e tudo, ou seja, a renda que o estado através da união leva para o município faz girar a economia do município. O leite que é distribuído dentro do município, de certa forma, diminui a necessidade das pessoas de ter acesso a assistência social e à saúde. Então, é cacofônico quando você leva esse benefício para o município, mesmo não tendo um impacto tão grande quando gostaria, ele gera economia em alguns pontos, e a gente ainda não tem articulado com todos os municípios de forma institucional essa participação dele. Existe uma má articulação e uma carência do serviço público municipal (...) a gente fica a nível estatal com a impressão de que temos um poder muito grande, mas sem a possibilidade de exercê-lo na prática, porque é necessário ter uma articulação muito mais apurada a nível municipal.

O técnico apontou algumas ações que podem promover melhorias na execução do programa, em seu ponto de vista. Buscando ilustrar sua resposta, o técnico fez uma comparação entre a modalidade do leite e as demais modalidades:

I - Cabe pensar: por quê a modalidade do leite é a única que não funciona como as outras? Porque toda modalidade funciona por termo de adesão. Recomendo a leitura do PAA em termos gerais. A maioria deles é compra institucional, compra do PNAE, tudo termo de adesão – a prefeitura vai lá, coloca o edital, os produtores entregam o termo de adesão e vendem. A questão do leite é muito mais complexa que os outros alimentos, porque ele é um produto de todo dia e ele é altamente perecível. Então não adianta eu querer enquadrar o programa do leite nas outras modalidades do PAA desrespeitando a característica do produto. Para o leite ser facilmente armazenado a gente precisaria ter um processo de pasteurização estilo HT, só que ele é muito caro para ser operacionalizado pelas nossas instituições. Em outras modalidades do PAA nós temos limites de 16 mil, 20 mil de cota anual, e a modalidade do leite é a única que é 8 mil por ano. Pra própria manutenção da atividade leiteira a vaca tem que estar constantemente reproduzindo. Isso aumenta os custos, porque o produtor tem que ficar sustentando o pasto. Portanto, é preciso uma reforma nos preços e nos limites para melhorar a efetividade dessa modalidade do programa.

O entrevistado reforçou a necessidade da institucionalização da participação dos municípios, enfatizando que ela não deve ser variável de acordo com a vinculação política momentânea, mas sim constante. Para ele, a cadeia de implementação do programa deveria ser formalmente executada da seguinte forma:

I - Colocar o nível federal com a previsão do convênio, o nível estadual com as contratações e as prefeituras com a operacionalização (pego daqui, entrego dali). A prefeitura deve poder dizer quem deve ou não ser o produtor beneficiado. Por mais que a gente tenha apoio da Emater em alguns casos, quem identifica o produtor de leite atualmente é o laticínio. E se o laticínio quiser identificar um produtor mais perto dele e por acidente não identificar o mais longe dele, ele deixa uma parte da população de fora.

No ponto de vista da proprietária do laticínio, é importante reformar o valor da cota. Segundo ela, o programa funcionaria melhor se a quantidade de leite que o produtor pudesse vender fosse maior. Ela também considera que o preço está defasado, porém acredita que a cota representa um problema ainda maior, uma vez que, em época de chuva, o preço do programa ainda é melhor que o preço do mercado.

L - Eu não sei porque que essa cota é tão pequena. Eu não sei se tem um sentido real pra ser só 22 litros (...) eu acho que se o produtor é um pequeno produtor, tem uma DAP, ele está apto a entregar todo leite que ele tira. Porque hoje uma só vaca já dá 20 litros. Você pode pesquisar que você vai ver.

L - Pra mim a cota está na frente até do preço. Porque agora 0,97 não está muito bom porque nós estamos na seca, mas na época das águas, o pessoal tava pagando 0,60 e o IDENE pagava 0,97. O preço poderia melhorar sim, mas a cota é a pior coisa. E o 0,70 do laticínio também já está defasado. Tem mais de dois anos que nós estamos com esse contrato de 0,70. E tudo já subiu, por exemplo, o óleo e o salário dos funcionários.

Como propostas de melhoria ao programa, a entrevista sugere em primeiro lugar a revisão da cota diária, em segundo a revisão do preço e em terceiro o aprimoramento do processo de prestação de contas. Ela relata que é difícil coletar os recibos que confirmam a entrega do leite nos pontos de distribuição, uma vez que alguns municípios são abastecidos de madrugada.

L - Então a primeira coisa seria a cota, a segunda o preço e o terceiro é o seguinte... O Sis-Leite ele até que é um programa bem objetivo, você consegue trabalhar dentro dele direitinho. Pode até ser um defeito nosso (não sei como é nos outros laticínios), mas a gente acaba que não consegue fazer a prestação de contas em dia e atrasa o pagamento. A gente tira o recibo e leva pra pessoa assina, aí hoje ela não vai, amanhã ela tá no hospital, no outro dia ela não tá afim. Quando chega no fim do mês a gente quase morre pra pegar esses recibos e entregar.

L - Outra coisa, como a gente tá muito longe dos municípios (o que não é um problema do IDENE; é um problema nosso) [a gente] sai daqui meia noite, meia noite e meia pra poder passar em todos os pontos, pra conseguir que meio dia já esteja todo mundo com o leite já. Mas aí quando ele chega o pessoal ainda tá dormindo. Aí não dá pra assinar o recibo todo dia. O pessoal pede pra ele chegar e deixar o leite e voltar pra pegar a assinatura depois. O leite de saquinho, ele não aguenta nada, então tem que entregar depressa.... Mas ainda assim, eu falo pra você que esse programa foi a melhor coisa que aconteceu pra gente. Tô batalhando pra ver se a gente consegue pegar Curvelo de novo porque pra gente faz muita diferença.

Não foi aprofundado neste trabalho as particularidades dos procedimentos relativos à prestação de contas do laticínio. Este processo não foi problematizado nas conversas iniciais com a equipe técnica do IDENE, não foi descrito em nenhum dos documentos legais estudados e não foi enfatizado pelo técnico no momento de sua entrevista. No entanto, a fala da proprietária revela que a execução destas atividades é um gargalo na implementação do programa e que tem direta relação com o atraso dos pagamentos. Em trabalhos futuros, a prestação de contas deve ser alvo de estudos mais aprofundados.

A cadeia de execução do PAA-Leite é complexa e deve ser objeto de estudo para que o programa alcance seus resultados. Além de possuírem ações muito importantes, os atores da ponta estão inseridos em contextos diferentes e possuem capacidades operacionais diversas. Tarefas consideradas como básicas, como o cadastro dos produtores, a alimentação do sistema, a verificação da qualidade do leite e a gestão das rotas podem representar dificuldades para os implementadores, dependendo das características de seu negócio.

No momento da entrevista vieram à tona várias informações que extrapolam os documentos formais do programa estudados previamente e os gargalos identificados em conversas com a equipe técnica. Com isso, nota-se como a pesquisa de campo é essencial para que os nós críticos sejam revelados. Debruçando-se nos pressupostos dos autores Silva e Melo (2000) e na noção da análise da implementação pelo enfoque *bottom-up*, afirma-se que é acompanhando de perto a execução e trocando informações com os atores da ponta que os gestores podem aprender com a implementação.

A anatomia do processo de implementação do PAA-Leite é composta por sistemas que podem ser melhor desenvolvidos em diversos sentidos. Principalmente no que tange o aprimoramento do controle da qualidade do leite, conscientização e informação dos produtores cadastrados, capacitação para auxiliar o abastecimento do Sis-Leite e a prestação de contas, estabelecimento de condições mínimas para os pontos de distribuição e monitoramento mais expressivo das atividades em âmbito local.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo final, serão retomadas as principais etapas de formulação deste trabalho e serão propostas algumas sugestões de melhorias para a implementação do PAA-Leite. Cabe lembrar que o trabalho buscou responder a seguinte pergunta: *quais são os gargalos do processo de implementação do PAA-Leite e em que medida eles influenciam os resultados do programa?*

Seu objetivo geral foi analisar a implementação do programa em Minas Gerais, buscando identificar os nós críticos de seu processo de execução e mensurar os efeitos deles no alcance de seus resultados. Para isso, foram traçados objetivos específicos, como: sistematizar os fundamentos e modelos de análise de políticas públicas; mapear os processos e fluxos do programa em Minas Gerais; identificar os atores que compõem a rede de implementação do PAA- Leite no estado; identificar e analisar problemas no seu processo de implementação e propor sugestões de aperfeiçoamento do programa com base na análise.

Para tanto, foi feita uma fundamentação teórica sobre as políticas públicas, abrangendo diferentes visões do seu ciclo de vida, mais especificamente da fase de implementação. Também foram abordadas algumas estratégias de avaliação de programas sociais e foi explicitado o modelo analítico utilizado na pesquisa para análise da implementação do PAA-Leite.

Em seguida, algumas informações relativas à desnutrição e à cadeia produtiva do leite foram expostas com objetivo de contextualizar o marco normativo do PAA-Leite. Para mapear os processos e fluxos do programa, apresentou-se os principais documentos que delimitam seu desenho, as atividades previstas e as atribuições dos atores implementadores envolvidos.

A metodologia deste trabalho teve caráter qualitativo e buscou descrever os processos de implementação do programa mediante entrevistas com atores relevantes da cadeia de implementação e pesquisas bibliográficas e documentais.

Por fim, os resultados alcançados foram apresentados, pelos quais se observou na implementação do programa a existência de vários nós críticos, caracterizados por assimetrias de informações, problemas de coordenação intergovernamental, limitação de recursos financeiros para a realização das tarefas pré-definidas e inefetividade de controle.

A principal proposta sugere solucionar o problema de escassez de informações existente entre os produtores cadastrados no PAA-Leite. É necessário investir em mecanismos de comunicação para garantir que os produtores conheçam seus direitos e obrigações no âmbito do programa. Sugere-se, por exemplo, firmar uma parceria com a EMATER para ajudar na distribuição e explicação de folders e cartilhas informativas, contendo os limites de preços, quantidades, regras de participação e responsabilidades de cada parte.

Nota-se que existe um gargalo relativo à articulação entre o MDS, órgão formulador do PAA-Leite, e os demais atores implementadores do programa. Com o reduzido quadro de funcionários e a limitação dos recursos, o IDENE realiza o acompanhamento das atividades sem possibilidade de exigir muita cooperação dos laticínios e dos voluntários que trabalham na entrega do leite, pois a manutenção do programa depende desses atores.

Já o laticínio enfrenta dificuldades para inserir os próprios produtores no programa, garantir a qualidade do leite, operar o sistema corretamente e planejar a logística das rotas de entrega em tempo hábil, o que pode culminar no atraso dos pagamentos e do abastecimento dos municípios.

Sugere-se nesse sentido que o MDS passe a considerar os custos operacionais arcados pelo IDENE com a execução do PAA-Leite e repasse recursos para a realização de visitas *in loco* e de treinamentos, principalmente para as empresas laticiniadoras, buscando aprimorar a alimentação do sistema e melhorar a gestão dos pagamentos e do abastecimento das rotas.

Outro ponto importante revelado pela análise da implementação trata-se do fato de o programa ser formulado a nível federal e gerido a nível estatal, mas é implementado, de fato, no âmbito municipal, como quase todas as políticas públicas federais. No entanto, a participação dos municípios é incipiente, não conseguindo nem mesmo proteger os produtores rurais de possíveis desvios nos cursos de ação dos laticínios e certificar o recadastramento das famílias beneficiárias de maneira adequada.

Propõe-se desta forma que haja maior responsabilização dos municípios pelo acompanhamento das atividades do PAA-Leite. Ele deve ser incluído como parceiro formal do programa e munido de recursos físicos, materiais e humanos para cumprir com suas obrigações.

Outra possibilidade para lidar com os problemas da execução e aumentar o controle social é incentivar a mobilização dos produtores para criação de associações participativas em que eles possam debater sobre as condições enfrentadas, juntamente com o IDENE e com o município.

A natureza da pesquisa qualitativa não permite generalizar resultados, porém pode apontar padrões nas experiências relatadas pelos atores da cadeia de implementação. De fato, a implementação revelou-se como um aprendizado nessa pesquisa. Notou-se que muitas melhorias podem ser feitas com base na análise dos gargalos dessa fase e que eles podem ser identificados através de pesquisas de campo. Faz-se necessário que a administração pública estadual reconheça a importância de destinar esforços para verificar como estão sendo executadas suas políticas à nível municipal.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.

BRASIL. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade leite (PAA-leite) e das famílias dos beneficiários consumidores do leite. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo**. Brasília, 2011. Disponível em: <[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

BRASIL. Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Ministério de Desenvolvimento Social. **Relatório Descritivo**. Brasília: dezembro de 2010.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Ministério de Desenvolvimento Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília – DF.

BRASIL. Resolução nº 61, de 23 de Outubro de 2013. Ministério de Desenvolvimento Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília – DF.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz Costa. Política, Instituições e Estratégia de Implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais. In: CARNEIRO e COSTA. **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro Vol.2, 2004.

DRAIBE, Sônia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

LAHERA, Eugenio. **Introducción a las políticas públicas**. Santiago: Fundo de Cultura Económica, 2002.

LIPSKY, Michael. **Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services**. Russel Sage Foundation. New York, 1980.

MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER). **História do Programa Estadual da Cadeia Produtiva do Leite**. Disponível em:

<[http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site\\_tpl\\_minas\\_leite&id=7530](http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site_tpl_minas_leite&id=7530)>. Acesso em: 19 mai. 2016.

MINAS GERAIS. Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas. Portaria nº09, de 05 de maio de 2015. **Diário do Executivo**. Belo Horizonte – MG.

MOKATE, Karen. Convertiendo el ‘monstruo’ en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 1, jan-mar 2002, p. 89-134.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Mar./Abr. 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2. Ed. Reimp. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração. UFSC, 2012.

SILVA, Pedro Luiz Barros, MELO, Marcus André Barreto. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, NEPP, UNICAMP. n. 48, 2000. Disponível em: <[https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet A. **Pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Grupo de Análise de Políticas de Inovação. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. Campinas, 2002. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/gapi/>> Acesso em: 25 out. 2015.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA - PRODUTOR

### PERFIL SOCIECONÔMICO

Nome:

Idade:

Nº de Integrantes da Família:

Escolaridade:

Renda Média Familiar:

### DADOS DA PRODUÇÃO

Quantidade de vacas:

Quantidade de pessoas trabalhando na produção:

Quantidade de pessoas da família trabalhando na produção:

Quantidade de litros produzidos diariamente:

### QUESTIONAMENTOS SOBRE O PROGRAMA

1. Como você ficou sabendo do programa Leite pela Vida? Porque razão você começou a participar dele?
2. Você saberia me dizer para que serve esse programa?
3. Como se iniciou sua participação no Leite pela Vida? O estado contratou vocês e vocês já começaram a coletar e vender o leite para ele?
4. Conta para mim, como se dá a coleta do leite? Qual é a rotina de trabalho de vocês aqui?
5. Durante quanto tempo participou do Leite pela Vida? O senhor se lembra se houve mudanças nas regras de participação no Leite pela Vida? Se sim, quais foram?
6. Quem comprava o leite de vocês para o programa? Como era o contato com esse comprador? Como funcionava o trabalho com ele?
7. De quanto em quanto tempo o comprador vem pegar o leite?
8. Além do Estado, para quem mais você vende o leite atualmente? Há diferenças na venda do leite para o Estado e para os demais compradores?
9. Por quantos reais vocês vendiam o leite para o comprador do estado (laticínio)? Era possível negociar o preço? A quantidade vendida para eles era sempre a mesma?
10. Quanto, em média, você recebia do Estado por mês pela venda do leite? Conta para mim, como acontecia o pagamento?
11. Como o senhor gastava o dinheiro que recebia com a venda do leite para o Estado? Dava para investir em melhorias ou apenas para cobrir os gastos?
12. O que aconteceu com a sua produção depois que você começou a vender para o Estado?
13. Atualmente, quais são os maiores problemas que você enfrenta com sua produção?
14. Por quê atualmente você não participa do programa mais?
15. O que você acha que poderia ser feito para melhorar o Leite pela Vida?

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA – TÉCNICO DO IDENE

### DADOS PESSOAIS

Nome:

Idade:

Escolaridade:

### QUESTIONAMENTOS SOBRE O PROGRAMA

1. Há quanto tempo você trabalha na gestão do Leite Pela Vida? Qual é a sua função e atribuições no Programa?
2. Pode descrever sucintamente o programa? (objetivos, público, regras de participação, há quanto tempo está em execução)
3. Como se dá a inserção de um produtor no programa? E de um laticínio? (cadastro no sistema, capacitação, verificação in loco)
4. Como o programa se operacionaliza na prática? Qual é o papel do órgão estadual? Qual é o fluxo de trabalho a nível local? Que instituições estaduais ou municipais colaboram com o programa em nível local? De quanto em quanto tempo o fluxo de trabalho no nível local se repete?
5. O programa prevê outras formas de coleta de leite diferentes da que você descreveu? Se sim, que outras formas são essas?
6. Qual é o valor pago pelo litro do leite ao laticínio? E ao produtor? Este valor varia? Qual é o limite de quantidade de litros que ambos podem vender para o Estado?
7. Como acontece o pagamento dos produtores? E do laticínio?
8. O IDENE realiza visitas aos produtores e aos laticínios? Com que frequência e com qual objetivo?
9. Você tem informação (registros administrativos) sobre como está a implementação do programa em geral? Se o fluxo definido é seguido? Se os valores pagos são cumpridos? Se os laticínios beneficiadores estão trabalhando normalmente? Se os produtores cadastrados estão vendendo o leite?
10. Você tem informação (registros administrativos) sobre como está a implementação do programa em Belo Oriente? Se o fluxo definido é seguido? Se os valores pagos são cumpridos? Se os laticínios beneficiadores estão trabalhando normalmente? Se os produtores cadastrados estão vendendo o leite? O laticínio APROASA e os produtores de Belo Oriente ainda estão cadastrados e participando do programa?
11. Houve mudanças no desenho do Leite pela Vida? Se sim, quais foram? (regras de participação, fluxo, valores do leite, público).
12. 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? A renda gerada pela venda do leite do produtor ao Estado é utilizada para que?
13. Atualmente, o IDENE enfrenta problemas com a execução do programa? Se sim, quais?
14. O que você acha que poderia ser feito para melhorar o desenho e a implementação do Leite pela Vida?
15. Você tem alguma a acrescentar?

## APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA – LATICÍNIO

### Dados Pessoais:

Nome do Proprietário:

Idade:

Escolaridade:

Nº de funcionários do laticínio:

Faturamento Médio do Laticínio:

Nº de produtores que atende:

Nº de litros de leite tratados diariamente:

### QUESTIONAMENTOS SOBRE O PROGRAMA

1. Como você ficou sabendo do programa Leite pela Vida? O que te fez participar dele?
2. Você sabe me dizer para que serve o programa?
3. Há quanto tempo participa do Leite pela Vida?
4. Como se iniciou o programa? O estado contratou vocês e vocês já começaram a coletar o leite e distribuir para os municípios?
5. Conta para mim, como se dá sua participação no programa? Qual a rotina do trabalho aqui no laticínio?
6. Como ocorre a definição dos produtores, municípios beneficiados e a quantidade de leite que vocês coletam?
7. Você também compra leite dos produtores para o seu próprio negócio ou você apenas coleta o leite para ser vendido para o estado?
8. Você atende outros produtores além dos cadastrados no programa? Se não, por quê?
9. Quanto, em média, você recebe do Estado por mês? É possível negociar o preço do litro do leite?
10. Conta para mim, como acontece o pagamento?
11. Atualmente, quais são os problemas que você enfrenta com o beneficiamento do leite? E com a entrega do leite aos postos de distribuição?
12. O dinheiro que o senhor recebe com a venda do leite para o Estado é investido na sua produção?
13. Você acha que o programa lhe ajudou? Se sim, de que forma?
14. O que você acha que poderia ser feito para melhorar o programa?

APÊNDICE D - FOLHA DE CONTROLE DA ENTREGA DO LEITE

CONTROLE DO MÊS DE JANEIRO

Handwritten control sheet for January delivery. The sheet is titled "Janeiro 01/2016" and contains a grid of data. The columns represent days of the month (1-31) and rows represent different delivery points or farms. The data is handwritten and includes various numbers and symbols, such as 'X' marks, indicating delivery status. A vertical label on the right side of the sheet reads "NPO - MISAU-DOE".

CONTROLE DO MÊS DE MARÇO

Handwritten control sheet for March delivery. The sheet is titled "Março 01/2016" and contains a grid of data. The columns represent days of the month (1-31) and rows represent different delivery points or farms. The data is handwritten and includes various numbers and symbols, such as 'X' marks, indicating delivery status. A vertical label on the right side of the sheet reads "NPO - MISAU-DOE".

## APÊNDICE E - FOLHA DE CONTROLE DA ENTREGA DO LEITE

Recibo a ser entregue para o produtor informando a quantidade de litros de leite que foi coletado e a data.



Folha de Controle de Vacinação das Vacas.

	CPF	HISTÓRICO DOA
JOSÉ ROCHA		
EDUARDO		
DUNGA		
GILSON		XXXXX
JOÃO	XXXXX	
SEBASTIÃO		
ELISIO BERAL		
MOYSES		
SEBASTIÃO		
VIANA		
NILSON	XXXXX	XXXXX
EDUARDO	XXXXX	XXXXX
ANTÔNIO	XXXXX	
SCARLES		
PLUS		
CHICO		
GERMÃO		
RAMUNDO		
TEREZINHA		
JOSE P	XXXXXX	XXXXX
SANTOS		
SEBASTIÃO		
ANICIO		
EDISLEY		
JOSE MARIA		
DIIVIM		
JOSE		
SARAFIM		

- NPO MALDOO

## APÊNDICE F - ROTINA DA ENTREGA DO LEITE

Coordenador do Tanque Recebendo Leite do Produtor.



Mesa de Trabalho do Coordenador do Tanque de Leite.

Coordenador do Tanque Medindo a Quantidade de Leite.

