



Sumário Executivo
PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE
ALIMENTOS - MODALIDADE LEITE
(PAA-Leite)

Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília
Setembro de 2009

Sumário Executivo da Pesquisa de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos - Modalidade Leite (PAA-Leite)

Este documento representa uma síntese do relatório final da pesquisa “Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite (PAA-Leite)”. O trabalho foi fruto de Carta Acordo entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing.

Objetivos

- Avaliar a capacidade de focalização do Programa, aprofundando a análise dos fatores que dificultam a participação dos pequenos agricultores familiares;
- Avaliar o processo de seleção dos receptores do leite doado pelo Programa;
- Avaliar os efeitos do Programa sobre a estrutura produtiva das usinas de beneficiamento de leite;
- Avaliar os efeitos do Programa sobre a oferta e os preços do mercado regional de leite;
- Traçar o perfil das pequenas unidades de produção de leite (disponibilidade de terras, de máquinas, de equipamentos, de rebanhos, de culturas e de pastos; caracterização da tecnologia de produção de leite; produção, produtividade, renda etc.);
- Traçar o perfil socioeconômico das famílias dos pequenos produtores familiares de leite;
- Avaliar a percepção e a satisfação do público beneficiário com relação ao Programa (Fornecedores e receptores potenciais do leite adquirido e distribuído pelo Programa);
- Avaliar o processo de controle social exercido sobre o Programa;
- Avaliar os problemas de gestão enfrentados pelo Programa;
- Oferecer sugestões e recomendações técnicas para o aprimoramento do Programa.

Metodologia

A pesquisa foi realizada nos 10 Estados que integram o PAA-Leite – Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais. A coleta e o processamento dos dados foram realizados entre os meses de fevereiro e maio de 2009.

Foram utilizados modelos quantitativos e qualitativos de análise. Os primeiros se destinaram a avaliar a capacidade de focalização do programa; bem como os efeitos e impactos das ações por ele desenvolvidas sobre os componentes da oferta e da demanda de

leite regional, sobre a tecnologia, e a renda da pecuária leiteira, e sobre o crescimento da capacidade industrial voltada para a transformação do leite. Os modelos qualitativos, por outro lado, estiveram voltados à análise das questões relacionadas à gestão do programa, à percepção de seus resultados, e ao nível de satisfação dos seus fornecedores e dos seus beneficiários. Para isso foram utilizadas as seguintes formas de coleta de dados:

A) Entrevistas em profundidade com gestores e representantes das instituições que interagem com o programa

O trabalho de avaliação foi iniciado com uma entrevista à equipe encarregada pela gestão do programa no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, seguida de uma viagem aos 10 estados, para a realização de uma série de entrevistas em profundidade, envolvendo os gestores estaduais do programa e representantes das demais instituições que dele participam, seja na condição de beneficiárias, seja como parceiras do empreendimento.

B) Pesquisas qualitativas com grupos focais de produtores de leite e de famílias em condição de risco alimentar, componentes do público alvo do programa

Tomando por base as informações cadastrais e as opiniões colhidas nas entrevistas em profundidade acima referidas, foram selecionadas 60 comunidades, em áreas de concentração de produtores de leite e de famílias carentes dos 10 estados, com perfis socioeconômicos correspondentes àqueles priorizados pelo programa. Dessas comunidades, foram aleatoriamente sorteadas 5 delas para a realização de uma pesquisa qualitativa com grupos focais. Em cada comunidade foram realizados dois grupos focais, um com produtores e um com famílias em condição de risco alimentar. As comunidades selecionadas fazem parte dos seguintes municípios: Bacabal - MA, Queimadas - PB, Limoeiro - PE, Telha - PE e Francisco Sá - MG.

C) Pesquisa à distância com as usinas de processamento de leite

Com base no cadastro obtido nas entrevistas com os gestores, se fez uma pesquisa junto a 123 usinas de processamento de leite para obtenção de dados relacionados, entre outros aspectos, com a evolução dos investimentos, da capacidade instalada, da produção sazonal, dos preços, do percentual da oferta entregue ao programa e a outros órgãos governamentais, procurando identificar a influência do programa sobre essa evolução. Constaram também da pesquisa, dentre outras, perguntas para identificação da distribuição geográfica e dos quantitativos de leite adquirido de fornecedores com diferentes perfis.

D) Pesquisa Quantitativa

Outro instrumento utilizado no processo de avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA-Leite) foi uma pesquisa quantitativa, junto a uma amostra de produ-

tores de leite. A amostra foi constituída, em cada estado, por 200 produtores, sendo 120 aleatoriamente sorteados entre aqueles constantes das relações oficiais de fornecedores do programa, e o restante (80 não fornecedores), identificados na circunvizinhança, por indicação dos fornecedores sorteados. A idéia básica foi utilizar o mesmo questionário e repetir a mesma amostra que serviram de base à primeira pesquisa de avaliação do programa, realizada em 2005, substituindo apenas as pessoas que não fossem localizadas.

E) Pesquisa de dados secundários

Os dados colhidos nas pesquisas acima referidas são inadequados para proporcionar uma avaliação segura do impacto do Programa sobre o preço, a produção e a renda da pecuária leiteira regional. Em função disso a avaliação relacionada com essas variáveis fez uso da internet para obter séries temporais de dados secundários junto à Fundação Getúlio Vargas (FGV) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Principais Resultados e Recomendações

Os principais resultados e recomendações são apresentados em tópicos, relativos a cada um dos objetivos específicos que nortearam a avaliação.

A) Estrutura operacional e condições de trabalho dos núcleos gestores

Embora sigam a mesma linha filosófica, tenham os mesmos objetivos e sejam condicionados pelas mesmas regras gerais de funcionamento, definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os dez estados que participam do PAA Leite apresentam, entre si, diferenças marcantes na forma pela qual operacionalizam o programa.

O que se percebe de comum nessa heterogeneidade é que a gestão do programa é, em geral, realizada por um núcleo central constituído, em média, por cerca de 10 a 20 pessoas, entre técnicos, estagiários e administrativos.

Para planejar, fiscalizar, supervisionar e cumprir funções executivas de contratação de laticínios, apoio aos produtores e distribuição do leite, dentre outras, o núcleo gestor conta com o apoio de outras instituições (públicas e privadas) e de pessoas da comunidade.

O núcleo gestor se encontra geralmente subordinado a uma Secretaria de Estado, Autarquia ou Fundação, não dispondo, ele mesmo, de autonomia gerencial nem financeira.

Além da subordinação administrativa e financeira, na maioria dos casos os núcleos não dispõem de veículos próprios nem de recursos financeiros prontamente disponíveis para lhes garantir a mobilidade necessária à solução de problemas, mesmo quando se trata de problemas emergenciais.

Sendo funcionários públicos em cargo de confiança, os gestores evitaram, ao longo da pesquisa, expressar críticas e descontentamentos com relação às suas condições de trabalho, aos seus superiores e aos órgãos integrantes de seus governos. Quando se analisa pormenorizadamente suas declarações, entretanto, pode-se perceber a existência de um descontentamento generalizado com as condições de trabalho e com a colaboração das instituições encarregadas de apoiá-los.

Em mais da metade dos estados há carência de pessoal qualificado, de espaço físico, de equipamentos e, o que é particularmente grave: não há disponibilidade de um software capaz de minimizar o esforço repetitivo requerido pela burocracia regular do dia a dia. Em função disso a maior parte da energia das unidades gestoras é desperdiçada, de forma arcaica, na elaboração de folhas de pagamentos, relatórios e outros procedimentos meramente burocráticos. Resta, em geral, pouco tempo para dedicar ao planejamento, coordenação, supervisão, controle e comunicação, que são etapas essenciais à garantia da qualidade executiva do programa.

A realidade mostra que os órgãos estatais designados para colaborar com os núcleos gestores, em seus diversos misteres, salvo raras exceções, são instituições saturadas com seus próprios afazeres, problemas e objetivos, que acabam por não conceder ao programa a devida prioridade, contribuindo assim para agravar sua deficiência executiva.

O leite adquirido pelo programa é processado por laticínios locais, mediante contratos celebrados, em geral, com o estado. A quantidade de leite processada por cada usina é extremamente variada, havendo estados grandes como Maranhão e Piauí em que a eficiência da distribuição do leite fica amplamente prejudicada pelo fato de haver apenas 3 a 4 laticínios participando do programa. Por outro lado, estados territorialmente pequenos, como Paraíba, Pernambuco e Alagoas se veem favorecidos por contar com a participação de cerca de duas dezenas de usinas.

Em alguns casos os núcleos gestores recebem a colaboração de cooperativas e associações de produtores, para intermediar suas relações com as usinas de processamento de leite. Esse tipo de parceria que é, em princípio, bastante positiva, por facilitar a organização dos pequenos produtores e o acesso deles ao programa, vem sendo realizada de maneira ainda incipiente e ineficaz. Na maior parte das vezes as associações utilizadas para tal finalidade são instituições imaturas que preenchem formalmente as funções contratuais, mas não mantêm com seu corpo de associados as relações que dela se espera.

Para o trabalho de distribuição do leite os núcleos gestores contam com o apoio de prefeituras, associações, sindicatos, escolas e até mesmo de voluntários recrutados na comunidade. Pode-se dizer que no geral a qualidade dessa colaboração é bastante razoável, variando de caso a caso. Da mesma forma que existem dirigentes e voluntários altamente comprometidos com o programa e com a comunidade; que realizam suas funções de maneira exemplar, há outros que pouco se identificam com o programa e que se desincumbem de suas obrigações de forma inadequada e até problemática.

A colaboração dessas pessoas e instituições poderia ser mais bem aproveitada não fosse a fragilidade operacional dos núcleos gestores, que não dispõem dos recursos necessários à realização de um trabalho mais consistente de comunicação, coordenação, apoio e supervisão. Outro fator que certamente tem influência negativa sobre a eficiência da colaboração dessas pessoas e instituições é o mecanismo de controle social, que, por enquanto, na maioria dos municípios, funciona de forma bastante precária.

Há estados, como Minas Gerais, que instituíram comitês municipais que se encarregam do cadastramento dos beneficiários, orientam e fiscalizam a distribuição, decidem sobre a substituição de beneficiários e centralizam reclamações e insatisfações da comunidade, para cobrar providências junto ao núcleo gestor e às próprias usinas de processamento do leite. Essa é uma experiência bastante positiva, que deveria ser estendida a todos os municípios incluídos no programa.

Até o momento o Programa carece de informações sobre o estado nutricional, os índices de morbidade e de mortalidade das crianças beneficiadas, bem como do impacto do programa sobre esses aspectos.

O controle social do programa é realizado de forma precária e assistemática. Os CONSEAS municipais praticamente inexistem e os estaduais são acionados apenas para cumprir exigências burocráticas formais, ou quando acontecem denúncias de maior gravidade, que são relativamente raras. Além dos CONSEAS estaduais, participam dessa atividade, de forma menos freqüente, outros conselhos sociais, algumas ONGs e o Ministério Público.

Apesar dessa lacuna, os problemas que afligem o programa se restringem a questões relacionadas com o planejamento e a operacionalização, não tendo sido encontrada ao longo da pesquisa qualquer evidencia da existência de problemas de outra ordem.

Com a estrutura funcional acima descrita o programa consegue funcionar, captando, processando e distribuindo leite, em consonância com seus objetivos. Esse funcionamento, entretanto, se faz à custa de uma série de limitações e de problemas indesejáveis que variam, de estado para estado, em função de suas características gerenciais específicas.

De uma maneira geral, quanto mais frágil e problemática é a estrutura gerencial do programa, maior a dificuldade para: a) cumprir suas metas; b) garantir exclusividade aos fornecedores que integram seu público alvo; c) estabelecer um processo impessoal e transparente de substituição de beneficiários; d) evitar delongas na solução de problemas corriqueiros; e) cumprir um cronograma de pagamentos compatível com as necessidades dos fornecedores; f) garantir que o valor pago pelo leite seja integralmente recebido pelos fornecedores etc..

B) Impactos do programa sobre o processo produtivo e as condições socioeconômicas dos produtores

As informações colhidas na pesquisa de campo deixam claro que a realidade socioeconômica da área coberta pelo projeto continua mudando, de forma cabal e positiva, em benefício não apenas das famílias diretamente vinculadas ao programa, mas também daquelas que por motivos diversos não fornecem leite ao programa.

As mudanças positivas induzidas pelo programa abrangeram, dentre outros, os seguintes aspectos:

- Ampliação do nível de investimentos e ampliação da disponibilidade de máquinas, equipamentos e instalações das unidades de produção agropecuária;
- Melhoria do padrão genético dos rebanhos;
- Adoção de tecnologias modernas de manejo pecuário, inclusive pelos pequenos produtores;
- Melhoria do padrão de higiene da bovinocultura leiteira;
- Ampliação do nível de produtividade da pecuária leiteira;
- Redução da instabilidade sazonal dos preços e do volume de leite comercializado;
- Redução da instabilidade sazonal do emprego;
- Ampliação do associativismo entre os pecuaristas da região;
- Melhoria do nível de escolaridade das pessoas que compõem as famílias dos produtores de leite;
- A ampliação do uso de computadores pelos produtores;
- Ampliação da disponibilidade de veículos, eletrodomésticos e outros bens de consumo duráveis, entre as famílias de produtores de leite.

C) Impactos da ausência do programa sobre o mercado regional e a renda dos produtores

As estimativas de impactos da ausência do programa sobre os preços, a produção e a renda dos produtores conduziram às conclusões que são a seguir apresentadas.

Os resultados demonstraram que os impactos diferem, de estado para estado, em função de fatores como a proporção do leite produzido que é adquirido pelo PAA-Leite; a relação entre o preço do programa e o preço do mercado; o crescimento autônomo da demanda de mercado; o poder de monopólio e a capacidade ociosa da indústria de processamento de leite; dentre outras.

Pelos resultados encontrados pode-se concluir que o preço real pago pelo Programa caiu, entre 2004 e 2007, em todos os estados analisados. Essa queda, que variou entre 3 centavos/litro em Pernambuco e 17 centavos/litro no Rio Grande do Norte, pode vir a comprometer, no médio e longo prazo, a eficácia do Programa.

Foi também constatado que a quantidade de leite adquirida pelo programa declinou praticamente em todos os estados. Destaca-se o Rio Grande do Norte, aonde a redução de compras chegou a representar cerca de 2/3 do volume que era adquirido em 2004.

A combinação do efeito preço com o declínio das compras, pelo programa, reduziu a renda real dos produtores de leite, entre 2004 e 2008, em aproximadamente 18%. Apesar do declínio relativo, entre 2004 e 2008, a importância do programa, em termos absolutos, continua sendo muito grande. Caso fosse suspenso, os maiores impactos da ausência do programa sobre a renda total do setor pecuário ocorreriam nos estados da Paraíba, Bahia, Ceará, Piauí e na região do Jequitinhonha (parte de Minas Gerais coberta pelo Programa).

Na Paraíba a renda dos produtores, com a extinção do Programa, sofreria uma redução de 73,7%. Esse enorme impacto se deve fundamentalmente à importância relativa das compras efetuadas pelo programa, que é particularmente elevada (23% da produção total do estado) e ao preço oferecido pelo programa aos produtores, que é o mais elevado, dentre todos os estados participantes.

Na Bahia e no Ceará, onde o programa adquire apenas cerca de 4% da produção, a redução esperada da renda seria de 20% e 17,6%, respectivamente. Trata-se de dois estados de grande extensão territorial com poucas usinas de processamento de leite. O poder de monopólio dessas usinas é relativamente elevado e, na ausência do programa, haveria grande impacto negativo sobre os preços de mercado (12 centavos por litro na Bahia e 13 centavos por litro no Ceará).

No Piauí e em Minas Gerais (Vale do Jequitinhonha), onde o programa adquire entre 15% e 18% da produção, a redução esperada no nível de renda ficaria entre 14,8%,(Piauí) e 14% (Minas Gerais).

Em Alagoas e no Rio Grande do Norte as aquisições do programa correspondem a cerca de 8% da produção e os produtores poderiam perder anualmente entre 6,3% (no Rio Grande do Norte) e 8% (Alagoas).

Sergipe e Pernambuco, onde o programa adquire entre 4,3% e 4,9% do leite produzido apresentam reduções esperadas de renda de 4,7% e 3,9%, respectivamente.

Quando se toma em consideração a situação específica dos pequenos produtores, a importância do programa ganha, ainda mais relevância. Os números indicam que o impacto da ausência do programa seria particularmente alto nos estados da Paraíba, onde a renda dos pequenos produtores seria reduzida em 94%, do Ceará (64%), da Bahia (56%), do Piauí (55%) e do Rio Grande do Norte (51%).

Nos demais estados a renda dos pequenos produtores, com a ausência do programa, seria afetada da seguinte maneira: Minas Gerais - Vale do Jequitinhonha - 21%, Pernambuco (39%), Alagoas (45%) e Sergipe (48%).

D) O impacto do programa sobre a indústria regional de processamento de leite

A indústria leiteira é um elo fundamental da cadeia produtiva. Cessadas as condições básicas de viabilidade econômica para a sustentabilidade desse elo, toda a cadeia produtiva entraria, simultaneamente, em colapso, não havendo chances de sobrevivência para os produtores de leite, principalmente para os pequenos produtores.

O PAA-Leite, por sua dimensão, exerce obviamente grande influência sobre a indústria de processamento de leite da região. Os dados colhidos na pesquisa indicam, por exemplo, que 31% das usinas que servem ao programa foram criadas há menos de 7 anos, portanto, por influência direta do Programa.

Quando analisada numa perspectiva de curto prazo a influência do Programa sobre a indústria de processamento de leite pode ser considerada imensamente positiva. O investimento e o nível de produção dos laticínios cresceram, o nível de capacidade ociosa caiu, o padrão de qualidade e de higiene melhorou e tudo isso vem contribuindo, de forma significativa, para melhorar as condições socioeconômicas da região.

Para o longo prazo, entretanto, a influência do programa pode vir a ser perversa, caso as usinas não adquiram capacidade para sobreviver autonomamente no mercado, após uma eventual descontinuidade do programa. Os números indicam que entre 2005 e 2009 a proporção de usinas que comercializam a totalidade de sua produção exclusivamente ao PAA evoluiu de 9% para 20%. Por outro lado, nesse mesmo período, a proporção de usinas que concorriam nos mercados estaduais e que hoje disputam apenas os mercados locais caiu de 63% para apenas 27%.

Verifica-se, portanto, que o nível de dependência das usinas em relação ao Programa cresceu bastante, agravando o risco de ocorrência de um grande colapso da pecuária leiteira, em caso de uma eventual desativação do PAA-Leite.

Por essas razões, urge que o Programa estabeleça uma política de longo prazo, com critérios objetivos, no sentido de preservar a estabilidade não apenas da indústria, mas também dos produtores de leite da região.

E) Percepção e satisfação do público beneficiário com relação ao Programa

O nível de satisfação do público beneficiário foi aferido mediante pesquisa qualitativa, não havendo como expressar essa avaliação em termos estatísticos. Os depoimentos dos grupos pesquisados nos estados da Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Minas Gerais foram, entretanto, suficientemente eloqüentes para deixar claro que a população beneficiária, demonstra, de forma praticamente unânime, apreço e gratidão pelo programa, guardando dele uma imagem bastante positiva.

Não significa dizer que não haja, por parte deles, reclamações. No geral, as reclamações formuladas se referem aos problemas operacionais que são a seguir apresentados.

A transparência e a impessoalidade necessárias ao processo de escolha dos beneficiários

A primeira reclamação diz respeito à falta de transparência e ao uso de poder discricionário por parte das pessoas que têm a responsabilidade de realizar as substituições dos beneficiários. Na maioria dos casos, o ingresso de novos beneficiários é decidido pela(s) pessoa(s) responsável pelo posto de distribuição, sem que para tanto ela(s) tenha(m) que prestar satisfações aos candidatos.

Ainda que o agente realize as substituições de forma criteriosa, as pessoas excluídas ficam, sempre, com argumentos para contestar o resultado, sendo esse um ponto de desgaste desnecessário do programa.

Seria de todo interessante que o programa expusesse publicamente seus critérios de seleção e que os interessados se inscrevessem, formalmente, através de formulários próprios, onde constassem os dados familiares relevantes para o julgamento. A seleção se processaria então de forma objetiva, usando como fator de seleção, por exemplo, uma média ponderada, calculada a partir de pontos atribuídos aos dados da ficha de inscrição (nível de renda, composição da família, etc.).

Problemas operacionais relacionados com a distribuição do leite

Problemas operacionais como o descumprimento do calendário e do horário de distribuição do leite; embalagens com vazamento; leite estragado; mau atendimento por parte dos agentes encarregados pela distribuição, dentre outros, se repetem com maior ou menor frequência de estado para estado e até mesmo de cidade para cidade de um mesmo estado. Na maioria dos casos esses problemas ocorrem de forma eventual, mas em outros eles se repetem de forma praticamente sistemática.

A frequência desses problemas depende enormemente do tipo de arranjo institucional utilizado pelos estados para a distribuição do leite. Enquanto Minas Gerais, por exemplo, utiliza comitês municipais coordenados por técnicos do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE), com participação de funcionários públicos e de voluntários da própria comunidade, a Paraíba transfere a responsabilidade da distribuição às prefeituras.

Infelizmente, com base unicamente na pesquisa ora realizada não se pode afirmar, de forma categórica, qual dos arranjos institucionais utilizados pelos diversos estados é mais eficiente. Cabe, entretanto, ao programa realizar uma avaliação interna, com a participação de técnicos dos diversos estados, para discutir o que há de bom e de ruim em cada tipo de arranjo, com o propósito de substituir aqueles que demonstram maior ineficiência.

Deficiência da comunicação entre o programa e seus beneficiários

Centenas de pessoas, a maioria com baixo nível de instrução, acorrem diariamente aos postos de distribuição de leite, aos tanques de resfriamento e aos pátios das usinas para vender ou receber o leite do programa. Esses pequenos aglomerados humanos geram, naturalmente, um clima favorável à discussão e a disseminação de notícias.

Se existisse um fluxo regular de informações oficiais sobre o programa, as discussões tenderiam a convergir para os assuntos por ele pautados. Quando esse fluxo inexistente, como é o caso do Programa, há uma tendência para que as discussões passem a ser polarizadas por especulações e boatos que acabam, muitas vezes, por confundir a população e desgastar o programa.

Ao longo das pesquisas qualitativas ficou evidente que o Programa, a exemplo do que acontecia em 2005, não faz qualquer esforço no sentido de aproveitar esse espaço para estabelecer um processo sistemático e profissional de comunicação com seu público beneficiário. Como consequência, os boatos e críticas, muitas vezes carentes de fundamento, passam a ser disseminados, em detrimento do bom nome do programa.

É importante que o programa estabeleça regras para a imediata e adequada ocupação desse espaço.

F) Percepção e satisfação dos fornecedores de leite com relação ao Programa

Apenas 9% dos produtores entrevistados consideram que a presença do Programa não implicou em mudanças significativas para o seu negócio (em 2005 foram 14%). A grande maioria têm consciência de que o Programa trouxe estabilidade e maior segurança para produzir e comercializar a produção; teve impacto sobre sua renda e influiu positivamente sobre sua vontade de produzir.

Em termos de concepção, o Programa continua sendo unanimemente aplaudido como sendo o empreendimento de maior relevância socioeconômica, dentre todos aqueles que se destinam a apoiar e desenvolver a agropecuária da região semi-árida.

A despeito de todo o prestígio que merecidamente desfruta junto aos seus fornecedores o programa é alvo das críticas que são abaixo apresentadas.

Atrasos nos pagamentos dos fornecedores de leite

Sessenta e um por cento dos entrevistados reclamaram da ocorrência de atrasos nos pagamentos do leite vendido ao programa, sendo que esses atrasos se prolongam, algumas vezes (23%), por mais de 60 dias. Os atrasos, que afetam quase todos os estados, acontecem nos primeiros meses do ano, quando os sistemas de controle contábeis se fecham à espera da implantação dos orçamentos fiscais dos estados.

As demais situações variam de estado para estado, em função da disponibilidade e capacitação técnica dos funcionários encarregados pelas unidades gestoras do programa, da disponibilidade de sistemas operacionais digitais de processamento de dados e da agilidade das usinas e associações de produtores para providenciar a documentação legalmente exigida para a liberação desses pagamentos.

Independentemente da causa, o impacto desses atrasos sobre os produtores é absolutamente devastador, na medida em que o volume de capital de giro requerido pela atividade leiteira é bastante significativo, quando comparado à receita obtida com a venda do produto. Ou seja, grande parte do que o estado paga pelo leite é utilizado pelos produtores para pagamento dos insumos de que necessita para produzir o leite do dia seguinte.

Os fornecedores do programa, como se sabe, são, em sua grande maioria, indivíduos pobres, que vivem rotineiramente endividados e não dispõem de capital de giro sequer para cobrir os custos de produção de uma semana extra.

Em assim sendo, um atraso, mesmo que curto, desorganiza completamente sua unidade produtiva, deixando-o a mercê de agiotas e aproveitadores que num curto espaço de tempo podem ser capazes de lhes subtrair em juros e encargos extras uma parte substancial do que o programa se propõe a lhes transferir, como subsídio, durante todo o ano.

Não foram poucos os fornecedores que, em função do atrasos no pagamento, tiveram que se desfazer de seu parco capital produtivo, para alimentar a família e o rebanho, durante esses longos períodos de atrasos. Esse tipo de ocorrência afasta os fornecedores, sobretudo os menores, e desmoraliza o programa ante a opinião pública.

Torna-se urgente corrigir esse tipo de distorção que é fruto, unicamente, da falta de estrutura e da morosidade do processo burocrático estatal. É imprescindível que o programa estabeleça um calendário anual de pagamentos semanais ou, na pior das hipóteses, quinzenais; e exija dos estados seu rigoroso cumprimento, inclusive no primeiro mês do ano, independentemente do folclórico argumento relativo à implantação do orçamento anual.

O preço oferecido pelo programa

A questão do preço do leite, tido pela maioria dos produtores como defasado, merece uma reflexão um pouco mais apurada. Embora seja verdade que o longo período de manutenção dos preços nominais de compra implicou numa queda substancial de receita líquida, não é necessariamente verdadeiro que, em termos reais, os fornecedores estejam incorrendo em prejuízos. O próprio fato de não existir unanimidade entre os produtores quanto a essa questão sugere que a defasagem apontada pelos reclamantes, no geral, tome como referência o preço de mercado, e não o custo de produção.

Se o termo defasagem estiver se referindo realmente ao preço de mercado, a alegação procede. Porém, apenas em parte: como o mercado de leite é por natureza sazonal, no período de entressafra seu preço, em muitos lugares, realmente supera o preço pago pelo programa.

Se é verdade que na entressafra os preços do mercado eventualmente superam o preço do programa, é igualmente verdadeiro que no período da safra o preço do programa, em geral, supera os preços do mercado. Computados os dois ciclos, os fornecedores provavelmente ainda gozam de vantagem em participar do programa, comparativamente àqueles que participam exclusivamente do mercado. Essa margem, hoje, certamente é muito pequena em comparação àquela que existia há 5 anos e é exatamente esse o motivo maior de descontentamento dos produtores.

Há fornecedores que preferem maximizar seus ganhos, participando do programa na safra e procurando o mercado na entressafra. Em função desse comportamento, tem havido desabastecimentos parciais do programa, com graves conseqüências para a população carente que recebe o leite. Nesses casos, para se proteger dos desabastecimentos parciais de entressafra que hoje ocorrem, o programa deveria utilizar dois preços: um mais baixo, para a safra; e outro mais alto, para entressafra; de sorte que no somatório anual os fornecedores viessem a ter a mesma remuneração que receberiam se o preço fosse único.

Para manter a proposta original de incentivo à pecuária o programa deveria, de fato, reajustar seus preços. Se for comprovada a existência de defasagem em relação aos custos de produção esse reajuste será, evidentemente, inadiável.

A postura dos estados em relação à questão do transporte do leite da fazenda à usina

Embora o valor pago pelo programa às usinas inclua, de forma específica, uma parcela correspondente ao custo do transporte do leite, não há como definir que parte desse custo se refere ao transporte necessário à captação e que parte se refere ao custo da entrega do leite nos pontos de distribuição.

Na prática, as usinas utilizam suas rotas regulares de captação que, via de regra, contemplam apenas os pontos de maior oferta do produto, excluindo, portanto, muitos dos pequenos produtores isolados que constituem o público prioritário do programa. Com isso os produtores localizados fora dessas rotas se veem obrigados a administrar o transporte do seu leite até a usina ou até o tanque de resfriamento mais próximo, assumindo eles mesmos o custo dessa operação.

É óbvio que quanto maior o volume de leite produzido por um indivíduo, e quanto mais bem localizada for sua propriedade, em relação à rota regular de captação, menor será seu custo unitário de transporte, por litro de leite. Por outro lado, quanto menor e mais isolado for o produtor, tão mais elevado será o custo de transporte do seu leite.

Em algumas regiões a usina se encarrega de viabilizar um sistema de transporte complementar, cobrando dos produtores o custo extra desse transporte. Em outras regiões atravessadores autônomos acabam se instalando, para tirar proveito da situação. Em qualquer dos casos parte substancial dos subsídios que o Programa dirige aos pequenos produtores acabam por ser absorvido no processo.

Nessa circunstâncias os pecuaristas, cujo perfil produtivo mais se aproxima daquele que o Programa deseja beneficiar (pequenos agricultores familiares), são exatamente aqueles que se veem obrigados a pagar os maiores custos com o transporte do leite e, portanto, são aqueles que recebem as menores remunerações líquidas pelo leite ofertado.

Torna-se necessário que o programa modifique a postura que hoje adota em relação a essa questão e interceda, seja junto às usinas, seja junto aos estados. Junto às usinas, para negociar um custo médio de transporte compatível com a inclusão de seu público meta, porque as usinas têm condição de terceirizar a captação em rotas secundárias, a um custo unitário muito inferior àquele que os produtores, agindo isoladamente, são capazes de obter. E atuando junto aos estados, para que os mesmos procedam ao cadastramento dos pequenos produtores e definam áreas de concentração desses produtores, com o propósito de viabilizar a instalação de tanques de resfriamento que venham possibilitar a participação desses produtores no programa.

G) A capacidade de focalização do Programa

Um dos objetivos pétreos do PAA-Leite é adquirir leite exclusivamente de pequenos produtores, com produção média igual ou menor que 100 litros de leite por dia, com prioridade para os que produzem até 30 litros diários. Os principais instrumentos de controle que vêm sendo utilizados pelo programa para garantir o cumprimento desse objetivo são a exigência de apresentação da Declaração da Aptidão ao PRONAF - DAP e a instituição de um teto máximo de compra a cada fornecedor, correspondente a R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) por semestre.

Por contrariar a lógica natural de livre funcionamento do mercado essas regras são alvo de resistência e, apesar do esforço desenvolvido pelo programa, continuam sendo desrespeitadas.

Os números colhidos na pesquisa indicam ter havido uma evolução positiva, no que concerne ao cumprimento desse objetivo, quando se compara a situação observada em 2009 com aquela existente em 2005. O tamanho médio das propriedades dos fornecedores de leite do programa, que era de 83 hectares em 2005, caiu para 69 hectares em 2009. Por outro lado, a produção média de leite por propriedade estimada em 72,6 litros/dia em 2009, era de 80,3 litros por dia, em 2005.

Os fornecedores menores, de até 50 litros/dia, representam hoje cerca de 60% do total; enquanto que as propriedades maiores, que produzem mais de 100 litros diários, representam 15%. Há que se considerar, entretanto, que cerca de 78% dos não fornecedores

pesquisados produzem menos de 100 litros/dia enauadrando-se, portanto, entre os fornecedores potenciais que o programa não consegue atrair.

Em função desses números, pode-se afirmar que, tomando o ano de 2005 como referência, o programa teria melhorado o foco, no que diz respeito à aquisição de leite exclusivamente de pequenos produtores. Há, entretanto, no âmbito da população meta, um grande número de fornecedores potenciais que o programa não está conseguindo atrair. Não há como se justificar a aquisição de leite de produtores que fogem ao padrão priorizado.

Na maioria dos estados as usinas desempenham papel relevante no processo de seleção dos fornecedores chegando, em alguns casos, a assumir integralmente essa função. As usinas, como qualquer outra instituição capitalista, têm critérios e objetivos próprios. Para elas o bom fornecedor é aquele cujo custo da captação é compatível com suas expectativas de lucros.

Porém, o que se constata é que o público alvo do programa é basicamente constituído por produtores muito pequenos, localizados em áreas distantes e isoladas, que são servidos por estradas muito precárias. Além disso, grande parte desses produtores são neófitos no mercado e exigem um esforço extra da usina para se igualarem aos demais fornecedores, em termos de qualidade do produto que oferecem. Tudo isso encarece a captação e, por conseqüência, afasta o produtor da usina.

Ao receber a delegação de escolher os fornecedores, as usinas se veem constrangidas a confrontar seus princípios e interesses com os objetivos do programa. Na prática, prevalecem seus interesses.

Faz-se necessário que o programa assuma, de forma integral, a responsabilidade de proceder a seleção dos seus fornecedores.

H) Conflito entre as metas de distribuição de leite e o objetivo de adquirir esse leite exclusivamente de pequenos produtores

A eliminação dos médios e grandes produtores da condição de fornecedores não é um problema que possa ser resolvido meramente à custa de uma fiscalização mais rigorosa dos critérios exigidos pelo programa. Trata-se, verdadeiramente, de um problema estrutural que põe em evidência o conflito existente entre as metas distributivas e o objetivo de compra exclusiva aos pequenos produtores. Tanto é assim, que mesmo recebendo leite de médios e grandes produtores, o programa não consegue cumprir suas metas de distribuição, por falta de leite nos períodos de entressafras.

A situação varia de estado para estado, mas, no geral, a lógica é mais ou menos a seguinte: nos estados em que as usinas têm menos liberdade para escolher seus fornecedores e a fiscalização do programa é mais intensa, o objetivo de compra exclusiva aos pequenos fornecedores se cumpre, mas, em compensação, os desabastecimentos das entressafras são mais agudos e as metas distributivas são mais dramaticamente afetadas.

Há dois caminhos que permitem a solução desse problema estrutural: o programa assumir os custos extraordinários de transporte do leite oferecido pelos pequenos produtores isolados, ou investir numa estrutura que permita que esses pequenos produtores se associem em grupos, e que a oferta conjunta desses grupos seja suficientemente grande, para atrair as usinas, de forma economicamente viável.

A segunda alternativa de solução já vem sendo perseguida pelo programa através do projeto de instalação de tanques de resfriamento em pontos estratégicos de convergência de pequenos produtores. A expectativa em torno dos resultados desse projeto é extremamente positiva, seja entre os produtores, seja entre os gestores, seja, enfim entre os usineiros.

I) A forma do pagamento do leite aos fornecedores

Para evitar a interferência de intermediários e a possível apropriação indébita de parte da receita de seus fornecedores, o programa optou por efetuar o pagamento do leite diretamente na conta bancária do fornecedor. Esse procedimento foi implantado, ou se encontra em fase de implantação, nos diversos estados cobertos pelo programa.

Com o propósito de aferir a aceitação desse procedimento, entre os produtores, a avaliação incluiu no questionário algumas perguntas específicas sobre o assunto, tendo, a partir da análise das respostas, chegado às seguintes conclusões:

- A maioria dos produtores (63%) recebe hoje pagamentos quinzenais pelo leite vendido ao programa. Há casos (21%) em que o pagamento é realizado semanalmente e outros (15%) em que o pagamento é realizado mensalmente.
- Quarenta e sete por cento dos produtores já recebem diretamente na conta corrente enquanto os demais recebem através das usinas de processamento de leite, de associações de produtores, de cooperativas e de outros intermediários.
- Questionados sobre a forma pela qual gostariam de receber o pagamento os fornecedores se mostraram, no geral, satisfeitos com a forma em que esse pagamento hoje acontece. Ou seja, tanto os que recebem em conta corrente, quanto os que recebem através de terceiros, se dizem satisfeitos.
- Ficou evidenciado através da pesquisa que parte dos fornecedores (13%), por motivos diversos, se veem constrangidos a efetuar desembolsos, para ter acesso aos pagamentos realizados pelo programa. O valor médio desses desembolsos é da ordem de R\$ 0,02 (dois centavos)/litro. Esses pequenos produtores, em função da distância de suas propriedades ao ponto de realização do pagamento, e da precariedade dos meios de transporte de que dispõem, preferem pagar a intermediários do que se deslocar para receber diretamente seus pagamentos. Essa prática aparentemente independe da forma pela qual o pagamento é realizado (pela usina ou diretamente em conta corrente).

Em função desses dados pode-se concluir que embora o depósito em conta corrente contribua para reduzir a vulnerabilidade dos pequenos produtores, ele não elimina, de

todo, essa dependência. Os dispêndios com o transporte do leite e com a recepção dos pagamentos, por parte dos produtores que vivem isolados e distantes, no final acabam por expropriar os subsídios que lhes são concedidos pelo programa.

J) A interação do programa com outros programas

Existem vários programas públicos e privados que desenvolvem ações voltadas à satisfação de necessidades do mesmo público favorecido pelo PAA-Leite. Do ponto de vista teórico, a integração dos esforços desenvolvidos pelo conjunto desses programas poderia resultar em substancial ampliação dos benefícios recebidos pela população por eles contemplada. Infelizmente, a pesquisa de avaliação não conseguiu identificar, em nenhum dos estados pesquisados, qualquer esforço sistemático no sentido de aproveitar as ações realizadas por outros programas e projetos, sejam eles públicos, ou privados.

Ficha Técnica

Execução

Datamétrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing

Pesquisadores

Alfredo de Oliveira da Costa Soares
André Matos Magalhães
Alexandre Rands Coelho Barros
Luciano Barbosa da Silva

Unidades Responsáveis

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI/MDS
Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/MDS

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

Luziele Maria de Souza Tapajós

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Diana Oya Sawyer

Coordenadora Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Daniela Sherring Siqueira
Dionara Borges Andreani Barbosa
Luana Padua Soares
Pedro Antônio Bavaresco

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Crispim Moreira

Diretora do Departamento de Gestão Integrada da Política (DGIP)

Neila Maria Batista Afonso

Coordenadora Geral de Apoio à Inclusão Produtiva (CGAIP/DGIP)

Zorilda Gomes de Araújo

Colaboradoras

Letícia Cristina Santana da Silva
Carolina Magno R. da C. Chaves

Edição e Diagramação

Coordenadora Geral de Publicações Técnicas/SAGI

Monica Rodrigues

Arte e diagramação

Marcelo Rocha

Revisão

Tomás Vasconcelos Nascimento

Foto

ASCOM/MDS

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Departamento de Avaliação e Monitoramento

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 410

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1528

www.mds.gov.br/sagi