

SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDO SOBRE OS BENEFICIÁRIOS DO PAA-LEITE: PRODUTORES E CONSUMIDORES

Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da
Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE).
Brasília, junho de 2005 a março de 2006

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Sumário Executivo

ESTUDO SOBRE OS BENEFICIÁRIOS DO PAA-LEITE: PRODUTORES E CONSUMIDORES

1. Apresentação:

Este sumário executivo apresenta o Estudo Sobre os Beneficiários do Programa de Aquisições de Alimentos – Modalidade Leite (PAA-Leite). O estudo foi contratado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome à Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – FADE. A pesquisa foi contratada por processo licitatório e realizada em cooperação com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) por meio do Projeto UTF/BRA/064 – Apoio à Implementação e ao Alcance dos Resultados do Programa Fome Zero. O período de vigência do contrato foi junho de 2005 a março de 2006.

A pesquisa teve por objetivo geral avaliar o processo de implementação do PAA-Leite e seus resultados sobre a ótica dos produtores, receptores de leite e sobre o mercado leiteiro. O estudo buscou: 1) analisar o processo de seleção dos agricultores beneficiários do programa e as mudanças observadas nos meios de produção utilizados; 2) analisar o grau de produção das usinas em relação à capacidade de produção instalada, seus fornecedores (analisando a participação dos agricultores familiares) e principais compradores do leite (analisando o papel dos estados); 3) analisar as percepções sobre o programa, por parte dos agricultores beneficiários e não beneficiários e das famílias beneficiárias e não beneficiários na recepção de leite e 4) avaliar o impacto das aquisições governamentais sobre os mercados regionais do leite.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) instituiu a modalidade de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite) para contribuir com aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar assim como incentivar a produção de agricultores familiares. O PPA Leite atua no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), sendo beneficiados todos os estados da região Nordeste e também o norte de Minas Gerais. As famílias recebem diariamente o leite pasteurizado em laticínios cadastrados e, posteriormente, transportado para os pontos de distribuição. O valor do litro do leite já é prefixado e atualizado semestralmente de acordo com média dos preços praticados pelo mercado local.

O agricultor familiar para participar do PAA Leite e ter a compra garantida do seu produto a preço fixo deve seguir exigências, como produzir no máximo 100 litros de leite/dia; possuir Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), enquadrando-se nas categorias A, A/C, B ou Agricultor Familiar; e ter comprovante de vacinação dos animais.

Na grande maioria dos estados conveniados, o agricultor deve procurar o laticínio mais próximo de sua propriedade para participar do PAA Leite. O laticínio é contratado pelo MDS por meio de licitação. Em alguns estados, no entanto, o agricultor deve participar de uma associação, responsável pelo contrato com o laticínio, o que dispensa a licitação.

Já a família que irá receber o leite deve estar dentro do limite máximo de renda per capita de até meio salário mínimo e ter, entre os membros da família, crianças entre 2 e 7 anos de idade, nutrizes até seis meses após o parto, gestante e idosos a partir de 60 anos de idade. Para outros casos, é preciso autorização do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

2. Metodologia:

Para a avaliação do processo de implementação e resultados do Programa de Aquisições de Alimentos – Modalidade Leite (PAA-Leite), o estudo combinou métodos qualitativos e quantitativos.

Dentre as questões investigadas, por meio dos dois métodos, foram observadas as percepções dos atores pesquisados sobre o grau de conhecimento do programa, divulgação, processo de inscrição e seleção, a relação com os governos estaduais, resultados, pontos positivos e obstáculos para sua implementação.

Na parte qualitativa foram realizadas entrevistas com gestores estaduais, locais e representantes das usinas de beneficiamento, assim como, grupos focais com beneficiários e não beneficiários do programa, tanto produtores quanto receptores do leite.

Na etapa quantitativa, aplicou-se questionários estruturados aos produtores beneficiários e não beneficiários do programa, além da realização de um estudo econométrico sobre o impacto do PAA-Leite sobre os preços e quantidades do mercado do leite e sobre a renda dos produtores para calcular o impacto do programa sobre preço, produção e renda.

O estudo abrangeu 10 estados brasileiros sendo 9 da região nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia) e 1 da região sudeste (Minas Gerais). A amostra total foi de 2.000 entrevistas sendo 200 para cada um dos estados amostrados. A amostra para o estrato de fornecedores foi de 1.200, sendo 120 para cada estado e amostra para o estrato de não fornecedores de 800, sendo 80 para cada estado.

3. Resultados:

3.1 Pontos positivos do Programa:

O PAA-Leite é, um programa social reconhecido e prestigiado dentre todos aqueles que foram implantados no Brasil, nos últimos anos. Do ponto de vista econômico, sua contribuição para a cadeia produtiva do leite se faz sentir por meio da evolução positiva que vem acontecendo nas condições de higiene e de qualidade dos produtos lácteos; nas tecnologias de manejo e sanidade animal; na ampliação e estabilidade do mercado e na elevação de emprego e renda.

Do ponto de vista social os impactos do decorrem da melhoria do padrão alimentar das populações mais carentes, que recebem o leite, e a criação de oportunidades de mercado para os pequenos produtores familiares na área de atuação do programa. Essas transformações econômicas e sociais são amplamente reconhecidas, tanto pelos produtores quanto pelo público beneficiário.

A pesquisa revelou que o Programa tem incentivado novos investimentos e induzindo mudanças importantes no que diz respeito ao processo produtivo e ao uso dos meios de produção. A partir de sua implantação a vacinação contra a Febre Aftosa se tornou universal e pelo menos 20% dos produtores adotaram novas técnicas de ordenha, em resposta às exigências do Programa em relação aos padrões de sanidade e higiene. O número de resfriadores de leite instalados na Região avaliada se expandiu em 40%; o uso de tratores, forrageiras, caminhões e computadores cresceram, respectivamente, em 15%, 17%, 27% e 35%. Nesse mesmo período, 26% dos produtores declaram ter adquirido novos animais, geneticamente superiores aos que vinham utilizando.

Com a elevação da renda, o número de automóveis e motos cresceu em 25%, enquanto que a disponibilidade de eletrodomésticos, como geladeiras e televisores, por exemplo, se expandiu em cerca de 10%.

Em função dos ganhos descritos, 68% dos agricultores entrevistados relataram a pretensão de investir no melhoramento do rebanho e na adoção de novas tecnologias, ao longo do ano de 2006.

A importância do Programa se estende, também, às usinas de processamento do leite. Algumas usinas (15%) foram criadas após a implantação do Programa, outras (12%), produzem exclusivamente para ele. Na média, 54% da produção efetiva dessas usinas se destinam ao Programa.

O impacto do Programa sobre a renda gerada na pecuária regional supera a casa dos 50% nos Estados da Paraíba e o Rio Grande do Norte, tanto em termos do volume de leite adquirido, quanto dos preços oferecidos aos produtores.

3.2 Pontos a serem aperfeiçoados pelo Programa:

Apesar de todo relato positivo em relação do programa o mesmo apresenta necessidades de ajuste para não comprometer seus objetivos finais, seja do ponto de vista de sua filosofia, seja da sua estratégia e operacionalização.

Da forma como o programa atua no período do estudo o mesmo se limita a gerar oportunidades econômicas e garantir prioridade aos pequenos produtores. Essa postura filosófica pressupõe, implicitamente, que os pequenos produtores familiares, reagirão positivamente a esses estímulos e irão em busca do aproveitamento dessas oportunidades. Porém, os resultados mostraram que grande parte desses produtores familiares não estão tendo acesso ao Programa.

Algumas barreiras os produtores familiares não estão sendo capazes de superar. Pois não basta apenas gerar os estímulos, é necessário ir ao encontro destes produtores, para ajuda-los a chegar ao mercado. A dispersão espacial, a carência de recursos financeiros, a falta de cultura gerencial e a resistência ao esforço associativo são alguns dos principais obstáculos que não podem ser superados, sem auxílio externo.

Outra falha que vem sendo observadas no Programa é de natureza estratégica, e diz respeito à comunicação com público meta. O Ministério não dispõe de canal de comunicação direto com o público beneficiário, delegando essa tarefa aos governos estaduais e às usinas que; em função de suas limitações acabam, muitas vezes, ocupando esse espaço de maneira ineficiente ou equivocada; o que traz consequências indesejáveis para o Programa. A omissão do Ministério neste processo de comunicação é tão grande, que por ocasião da pesquisa de campo, os agricultores quando foram indagados sobre a origem dos recursos que financiam o Programa, nem um único, dentre os 2.000 pesquisados, se referiu corretamente ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Esse mesmo problema de comunicação existe em relação aos fornecedores de leite que na falta de comunicação direta com o Ministério, e mesmo com as Coordenações Estaduais, resta aos produtores a sensação de que o Programa não interage com eles, mas apenas com as usinas, que acabam sendo vistas como entidades hierarquicamente superiores; cabendo a eles, produtores, um papel meramente secundário, num processo que teria como núcleo o binômio Governo-usinas.

Do ponto de vista operacional, as principais fragilidades do Programa são:

- a. Ausência de transparência no processo de escolha dos beneficiários.
- b. Ineficiência para atrair pequenos agricultores familiares no rol de fornecedores em função de que esta atividade é delegada às usinas, para que as mesmas operacionalizem o processo de seleção; sem que sobre essas usinas seja exercido um efetivo controle. Nessas circunstâncias, o resultado

da seleção, na maioria dos Estados, tem favorecido médios e até mesmo grandes produtores, em detrimento daqueles que constituem o público alvo do Programa. Os dados colhidos na pesquisa quantitativa ratificam o exposto acima indicando que, apenas cerca de 25% a 30% dos fornecedores teriam perfil produtivo compatível com aquele priorizado pelo Programa. Dentre os demais fornecedores, prevalecem os médios e grandes produtores da região que já prestavam serviços para as usinas.

- c. Omissão do Programa em relação à questão do transporte do leite da fazenda à usina, cabendo a cada agricultor administrar essa questão, e assumir o custo de tal operação.
- d. Descumprimento da cota exigida pela Portaria 16 que estabelece uma cota semestral de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), como limite de valor para a aquisição do leite de cada produtor. Essa regra foi estabelecida com o propósito de impedir o fornecimento do leite, por médios e grandes pecuaristas. Uma questão superveniente que agrava sobremaneira essa desobediência a cota exigida pelo Programa consiste na utilização, por grandes produtores e atravessadores, de Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs) emitidas em nome de pequenos produtores, para formalização da venda de leite às usinas. Esse é um problema que vem sendo denunciado, e que merece providências urgentes por parte do Programa.
- e. Atrasos no pagamento do leite adquirido é alvo de farta crítica, por parte dos agricultores pesquisados. Esses atrasos, que costumam ser longos e frequentes, acabam por impedir que os agricultores menores, desprovidos de capital de giro para bancar o financiamento de suas atividades, durante os períodos de espera, possam se manter como fornecedores do Programa.

5. Recomendações

- a. O Programa deve adotar uma nova postura filosófica em relação aos pequenos produtores; indo ao seu encontro, para auxiliá-los a romper as barreiras tradicionais que dificultam sua incorporação ao mercado: Promova o levantamento da localização geográfica desses produtores, analise a viabilidade econômica de sua organização em grupos, para fins de fornecimento de leite ao Programa; promova sua organização e capacitação, financie os equipamentos necessários ao armazenamento de sua produção e, por fim, incorpore esses produtores ao Programa;
- b. Estabelecer comunicação direta e sistemática, do Programa com os produtores e beneficiários finais; para mantê-los informados e integrados à evolução do processo; e para que os mesmos possam compreender a verdadeira dimensão do Programa e a importância dos papéis que nele desempenham;

- c. Flexibilizar a decisão relativa à imposição da cota semestral de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), para a aquisição do leite por produtor;
- d. Exigir dos Estados participantes uma postura mais proativa, no que diz respeito ao esforço de promoção e apoio à organização dos pequenos produtores em Associações;
- e. Canalizar recursos existentes em outros Programas correlatos, com o propósito de ampliar o impacto do conjunto, sobre os objetivos perseguidos pelo Programa. Nesse sentido, a concessão de crédito, para investimento e custeio, entre os fornecedores de leite do Programa, tem a perspectiva de fazer este produtor chegar ao Programa;
- f. Diminuir o prazo de pagamento do leite adquirido pelo Programa e adoção de providências para que se possa garantir o pagamento rigorosamente em dia;
- g. Instituir processo padronizado e transparente de seleção de candidatos às vagas de beneficiários existentes no Programa. Com definição de datas, locais e regras para as inscrições e critérios de julgamento dos candidatos.

Ficha Técnica:

Execução

Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE).

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação:

Laura da Veiga

Diretora de Avaliação

Diana Reiko Tutiya Oya Sawyer

Coordenador Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Alfredo Soares (coordenador)

Alexandre Rands Barros

André Matos Magalhães.

Equipe SAGI:

Cláudia Regina Baddini Currello

César Nunes de Castro

Juan Ernesto Sepúlveda

Jomar Álace Santana

Elaboração do Sumário Executivo

Luciana Monteiro Vasconcelos Sardinha

Revisão do Sumário Executivo

Alexandro Rodrigues Pinto

Diagramação do Sumário Executivo

Tarcísio Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi