



SUMÁRIO EXECUTIVO

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
MODALIDADE LEITE (PAA-LEITE) E DAS FAMÍLIAS DOS
BENEFICIÁRIOS CONSUMIDORES DO LEITE**

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, novembro de 2011

Sumário Executivo

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS MODALIDADE LEITE (PAA-LEITE) E DAS FAMÍLIAS DOS BENEFICIÁRIOS CONSUMIDORES DO LEITE

1. Apresentação

A pesquisa “Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade leite (PAA-leite) e das famílias dos beneficiários consumidores do leite”, fruto de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) denominado “Apoio à Agenda do Conhecimento”, foi executada pelo Instituto Data-métrica Consultoria, Pesquisa e Telemarketing LTDA. no período de fevereiro de 2010 a abril de 2011.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), um dos integrantes da Estratégia Fome Zero, foi instituído através da Lei Nº 10.696, de 02 de julho de 2003, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar, promoção da inclusão social e econômica no campo e de formação de estoques estratégicos.

A modalidade de Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA-Leite) tem dois objetivos principais: a) contribuir para o combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional através da distribuição gratuita de leite; e b) fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, garantindo a compra do leite dos agricultores familiares, a preços mais justos e fortalecendo a cadeia produtiva.

Do ponto de vista objetivo, a função do PAA é adquirir leite de pequenos produtores familiares, processá-lo, ensacá-lo, transportá-lo e distribuí-lo gratuitamente a famílias carentes em situação de risco alimentar, seguindo uma legislação específica que regulamenta o processo e define detalhadamente os critérios de seleção dos beneficiários, tanto produtores quanto consumidores de leite.

Atualmente, a família, para 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 idade¹, nutrizes até seis meses após o parto, gestante

¹ Resolução nº. 37, de novembro de 2009, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. Publicação no Diário Oficial da União, 10 de novembro de 2009, Seção 1, página 89.

e idosos a partir de 60 anos de idade. A família que quer receber o leite deve procurar o ponto de distribuição mais próximo.

Nos anos de 2005 e 2009 foram realizadas duas avaliações do PAA-Leite, contemplando todos os estados por ele atendidos. Dentre as recomendações derivadas dessas avaliações, uma dizia respeito à necessidade de realização de estudos em profundidade sobre as condições de funcionamento dos pontos de distribuição de leite e sobre a situação socioeconômica e nutricional dos beneficiários consumidores do programa.

O objetivo principal deste estudo é analisar comparativamente as famílias dos beneficiários consumidores do PAA-Leite com famílias não atendidas, incluindo a situação nutricional de ambos os grupos, e avaliar a sistemática de operacionalização e funcionamento da distribuição do leite aos beneficiários consumidores do programa em municípios do estado de Minas Gerais².

2. Metodologia

O estudo utilizou técnicas de investigação qualitativa e quantitativa, sendo realizadas as seguintes etapas:

- a) Entrevistas em profundidade, a partir de roteiro semiestruturado, com a equipe técnica do IDENE (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais), instituição responsável pela gestão do programa no estado. Esta fase da pesquisa visou dimensionar os recursos materiais e humanos disponibilizados ao programa; avaliar as condições de trabalho da equipe gestora; entender os critérios e a lógica de funcionamento operacional, bem como os problemas e as dificuldades envolvidos na execução do programa.
- b) Entrevistas em profundidade com membros dos Comitês Municipais de Controle Social do programa. O propósito das entrevistas foi caracterizar os comitês, avaliar suas condições de trabalho e entender a visão que os componentes desses comitês têm sobre o funcionamento, os problemas e dificuldades experimentados pelo Programa. Foram realizadas entrevistas em todos os municípios da amostra.
- c) Entrevistas quantitativas, a partir de questionário estruturado, com os voluntários que fazem a distribuição do leite, bem como utilização de uma planilha estruturada para listar os equipamentos e instalações disponíveis, além de um registro fotográfico dos Pontos de Distribuição de Leite.

2 O PAA-Leite atua no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), abrangendo todos os estados da região Nordeste e também o norte de Minas Gerais, incluindo tanto municípios compreendidos na região do Semiárido como fora dela. Este último estado foi escolhido para esta pesquisa por dois motivos: por ter o maior número de beneficiários (151.500 beneficiários em 193 municípios) e por ser o estado onde o programa funciona ininterruptamente desde sua adoção.

d) Questionários aplicados junto ao público alvo do programa (beneficiários efetivos e beneficiários potenciais – grupo controle), contendo questões relativas à caracterização socioeconômica das famílias, medidas antropométricas das crianças beneficiárias, avaliação de sua satisfação para com o programa, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), o questionário Semiquantitativo de Frequência alimentar (QSFA), além do Álbum de Registro Fotográfico de Alimentos (ARFA) desenvolvido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

A amostra utilizada junto aos pontos de distribuição de leite foi constituída por 98 municípios e 426 pontos de distribuição, escolhidos de forma aleatória.

A amostra de famílias foi composta por 2.647 domicílios, sendo 1.487 beneficiárias do programa e 1.160 do grupo de controle. As famílias beneficiárias sorteadas para as entrevistas foram identificadas com base nas listagens nominais existentes nos pontos de distribuição de leite. Para cada família sorteada foi selecionada, de forma não aleatória, outra, não beneficiária, dentre aquelas residentes na mesma comunidade, com nível de renda domiciliar per capita a ela equivalente e um filho com idade aproximadamente igual a da criança receptora do leite do programa.

Em função desse critério de pareamento entre as famílias entrevistadas, indispensável à avaliação do impacto do programa sobre a segurança alimentar e o estado nutricional de seus beneficiários, a amostra colhida se tornou bastante homogênea no que diz respeito ao perfil socioeconômico das duas categorias avaliadas (grupo de tratamento e grupo de controle).

3. Resultados – gestão municipal e pontos de distribuição

3.1 Gestão e operacionalização do programa

Em Minas Gerais, o PAA-Leite, que recebe a denominação local de “Projeto Leite Fome Zero – Um Leite pela Vida”, foi concebido para beneficiar a região mais pobre do estado. A área compreendida pelo programa é formada pelos 193 municípios localizados nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, no Norte do estado. Todos esses municípios têm baixo IDH (entre 0,568 e 0,783), sendo este, de acordo com os gestores entrevistados, o principal critério justificativo para sua inclusão no programa.

O IDENE

A responsabilidade sobre a gestão do programa, no âmbito estadual, recai sobre a Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e para o Norte de Minas Gerais (SEDVAN) e o Instituto de Desenvolvimento

do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), autarquia vinculada ao Governo do Estado. A SEDVAN se encarrega principalmente dos aspectos documentais e regulatórios, deixando ao IDENE as questões operacionais a seguir relacionadas.

Para executar as ações do programa, o IDENE conta com a colaboração de diversas instituições públicas e privadas, com destaque para as prefeituras, as usinas de beneficiamento de leite, o Programa de Saúde da Família (PSF), os Comitês de Controle Social (CCS), a Pastoral da Criança e centenas de voluntários.

Na condição de gestor estadual do programa, o IDENE é a peça mais fundamental da engrenagem administrativa e assume a maior carga de responsabilidade sobre o êxito do empreendimento. Embora exista, do ponto de vista da legislação, uma divisão explícita de tarefas entre as diversas instituições que participam do programa, a pesquisa observou que, na prática, sempre que uma instituição se omite ou não consegue executar adequadamente suas obrigações, parte de suas tarefas acaba sendo absorvida pelo IDENE.

Pelos depoimentos colhidos, ficou evidenciado que o desempenho do IDENE no programa poderia ser substancialmente melhorado mediante o aprimoramento dos seguintes aspectos:

- i) A instituição faz uso de seu orçamento ordinário e de seus próprios recursos materiais (espaço físico, móveis, equipamentos, veículos, etc.) e humanos, para custear e operar simultaneamente vários programas governamentais, incluindo o PAA-Leite. Em outras palavras, o orçamento do programa, estimado em R\$ 94.005.750,00 (noventa e quatro milhões, cinco mil setecentos e cinquenta reais) no ano de 2009, destina-se exclusivamente à aquisição do leite a ser distribuído. No âmbito do IDENE, o PAA-Leite não dispõe, praticamente, de recursos financeiros especificamente destinados ao seu funcionamento e gestão;
- ii) A maior parte da equipe que serve ao programa é composta por estagiários, em tempo parcial, com grande rotatividade de pessoas, em prejuízo da eficiência executiva do programa;
- iii) O IDENE mantém relações de estrita parceria e não exerce qualquer poder de comando sobre as demais instituições que participam do programa. Nesse tipo de arranjo gerencial, as instituições são absolutamente autônomas e o êxito do trabalho exige que os gestores do IDENE disponham de mobilidade espacial e de uma boa estrutura de comunicação, para bem cumprir suas funções. No caso em tela, de acordo com os gestores entrevistados, a frota de veículos por eles utilizada é relativamente pequena e se encontra bastante desgastada. Por outro lado, a maior parte dos pontos de distribuição carece de computadores (95%) e de telefones (90%), o que dificulta bastante a interação e, por consequência, a coordenação, a supervisão e a pronta correção dos problemas do dia a dia.

Os Comitês de Controle Social (CCS)

Do ponto de vista formal, o controle social do programa deveria ser exercido pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). Entretanto, entre os municípios pesquisados, poucos contam com COMSEA suficientemente estruturado para exercer essa função na sua plenitude. Na prática, o controle social acaba sendo realizado, com maior ou menor eficiência, pelos CCS. Ao incluir em sua composição representantes da Igreja, das organizações e movimentos sociais, do Conselho tutelar, do COMSEA e do conjunto das famílias beneficiadas, dentre outros, esses comitês se revestem da transparência e da legitimidade necessárias ao cumprimento de suas importantes competências, a saber:

- ♦ Acompanhar, monitorar e avaliar a execução do projeto;
- ♦ Validar os cadastros dos beneficiários;
- ♦ Implantar campanhas de cooperação solidária;
- ♦ Solicitar indicação de membros substitutos, quando houver vacância de cargos;
- ♦ Resolver casos omissos.

Apesar da importância que têm para o funcionamento do modelo de gestão ora vigente, os CCS não recebem do programa as condições mínimas necessárias ao seu bom desempenho. De acordo com os depoimentos colhidos, nenhum dos comitês dispõe de orçamento ou qualquer fonte própria de financiamento para fazer face aos seus custos operacionais, razão pela qual dependem fortemente de apoio externo para funcionar, contando, sobretudo, com a participação de voluntários.

Do ponto de vista objetivo, apenas 25% dos pontos de distribuição de leite pesquisados admitiram que seus respectivos CCS decidem sobre o cadastramento e a substituição de beneficiários. A participação dos comitês em outras atividades, como fiscalização dos pontos de distribuição (5%) e recepção de reclamações dos beneficiários (10%) foram admitidas por um número ainda menor de entrevistados, evidenciando assim que, na prática, talvez não chegue a 30% a proporção de CCS que exercem efetivamente pelo menos parte de suas funções. Esse é, sem dúvidas, um dos fatores que mais limitam o êxito do programa.

A participação das Prefeituras Municipais

Até 2009, a participação das Prefeituras no PAA-Leite de Minas Gerais era voluntária e não havia qualquer dispositivo legal que determinasse suas obrigações para com o programa. Em alguns municípios, a participação das prefeituras foi grande, enquanto que em outros ela praticamente inexistiu. A partir de 2009, a Resolução nº. 37/2009, do Grupo Gestor do PAA, transfere aos governos municipais as responsabilidades sobre a manutenção e a gestão dos pontos de distribuição e sobre

a realização do cadastramento dos beneficiários. Nesse sentido, como o programa não dispõe de orçamento próprio para o custeio de sua complexa máquina operacional, a contribuição potencial das prefeituras se torna extremamente importante para garantir o adequado funcionamento dos pontos de distribuição.

A participação dos colaboradores voluntários

Os prédios onde funcionam os pontos de distribuição leite e a mão de obra por eles utilizada são, em geral, voluntária e gratuitamente cedidos pela comunidade. O programa, no propósito de expandir sua rede de distribuição, vem aceitando a oferta desses espaços e dessa mão de obra gratuitos, sem, contudo, estabelecer critérios objetivos para a avaliação técnica de sua adequabilidade às funções que desempenham.

Os dados e fotos colhidos na pesquisa deixam claro que muitos dos pontos de distribuição se encontram realmente instalados em locais arquitetônica e funcionalmente inadequados.

Pelo menos 90% das pessoas que trabalham nos pontos de distribuição de leite são voluntárias não remuneradas. Essas pessoas gozam de independência e, ao contrário dos funcionários pagos, não são obrigados a acatar ordens. Dirigir produtivamente um grupo com essas características é uma tarefa complexa que exige capacidade de gestão e esforço redobrado no que diz respeito à coordenação e treinamento.

Com algumas exceções, o trabalho e a dedicação dessas pessoas é reconhecido e elogiado pelos gestores do IDENE e pelos componentes dos CCS. Entretanto, mais de 16% dos responsáveis pelos pontos de distribuição entrevistados reclamaram da escassez e da qualificação do seu quadro de pessoal. Por outro lado, parte dos beneficiários do programa manifestou insatisfação com o atendimento que lhes é dispensado nos pontos de distribuição.

A Participação dos laticínios

Aos laticínios locais cabem as importantes funções de, obedecendo aos critérios definidos pelo programa, selecionar os fornecedores, adquirir, transportar, processar, ensacar e entregar o leite nos pontos de distribuição localizados nas rotas que lhes dizem respeito.

Seguindo os critérios e as orientações definidas pelo MDS, o IDENE elabora um edital de licitação contendo as exigências a serem cumpridas pelos laticínios. O território coberto pelo programa é dividido em rotas específicas, com a especificação dos pontos de distribuição a serem abastecidos e suas respectivas cotas. Publicado o edital, os laticínios se cadastram, apresentam a documentação exigida, e após o cumprimento dessa etapa apresentam suas propostas para o fornecimento de leite a uma ou mais rotas.

Por força das cláusulas contidas nos contratos firmados, as usinas são as únicas instituições hierarquicamente subordinadas ao IDENE. Essa subordinação é de fundamental importância para que o IDENE possa exercer efetivo controle sobre a qualidade e a eficiência dos serviços prestados pelas usinas. Há casos, entretanto, em que a usina contratada é a única em condições de viabilizar o fornecimento de leite para determinada rota e, sabendo que não pode correr o risco de perdê-la, sob pena de a rota ficar completamente desabastecida, o IDENE se vê forçado a tratar a usina muito mais como parceira do que como subordinada, comprometendo, portanto, seu efetivo poder de controle sobre a qualidade dos serviços que são prestados aos seus beneficiários.

De acordo com os gestores vinculados ao IDENE, as usinas vêm desempenhando satisfatoriamente suas funções e os problemas que lhes dizem respeito, todos de ocorrência eventual, se restringem a atrasos nos horários planejados para a entrega, à deterioração da qualidade do leite e ao rompimento das embalagens. De acordo com a avaliação dos entrevistados:

- ◆ Os atrasos na entrega do leite em geral acontecem em função das más condições das estradas (durante ou após a ocorrência de chuvas intensas), ou de problemas mecânicos com os caminhões de entrega;
- ◆ Todas as usinas trabalham com embalagens de boa qualidade. O rompimento delas acontece em função do manuseio inadequado do leite durante a carga e descarga dos caminhões de entrega. O problema geralmente se restringe a algumas poucas unidades do produto, que são repostas pelas usinas, de imediato ou na entrega seguinte;
- ◆ A qualidade do leite de todas as usinas contratadas é comprovadamente boa³. Eventualmente, em função das condições inadequadas de armazenamento, o leite “azedado” e se torna inadequado ao consumo in natura. O problema pode ocorrer por conta de defeitos eventuais no sistema de refrigeração da usina ou do caminhão de entrega, podendo afetar um lote inteiro de determinada rota.

No que diz respeito à avaliação dos responsáveis pelos pontos de distribuição de leite sobre as usinas, 27% reclamaram de atrasos no horário de entrega e apenas 2% se referiram a problemas relacionados à deterioração da qualidade do leite e ao rompimento das embalagens.

Dentre os membros dos comitês gestores, entretanto, muitos dos entrevistados se queixaram de problemas em relação às usinas: qualidade do leite (11%); rompimento de embalagens (19%) e a impontualidade da distribuição (22%).

3 O controle da qualidade bromatológica e microbiológica do leite é realizado de forma sistemática por laboratórios especializados independentes, contratados diretamente pelo sistema SEDVAN/ IDENE.

Os critérios de seleção dos municípios e a distribuição da cota estadual de leite

Conforme já mencionado, todos os 193 municípios que integram a área do programa são caracterizados por baixos valores de IDH (0,568 a 0,783) e, de acordo com os gestores do IDENE, esse seria o critério justificativo para a inclusão dos municípios no programa. De acordo com esses gestores, não existem critérios explícitos para determinar a distribuição da cota total de leite do programa (151.000 litros/dia) entre os municípios.

Em termos formais, caberia aos CCS deliberar, em primeira instância, sobre a distribuição da cota municipal de leite entre as comunidades e, no âmbito de cada comunidade, definir as famílias carentes a serem beneficiadas. Todavia, a pesquisa constatou que a distribuição das cotas de leite entre os municípios é desigual, e que essa desigualdade não privilegia os municípios mais pobres e sim os mais populosos, sobretudo aqueles com maior concentração populacional na zona urbana. Alguns municípios dispõem de cotas tão generosas que os pesquisadores tiveram dificuldade para localizar famílias do grupo de controle, ou seja, aquelas que não eram beneficiárias do programa.

De acordo com os dados coletados, as cotas de distribuição por ponto de entrega variam de 5 litros/dia a 1.715 litros/dia, com média de 315 litros nos pontos de distribuição urbanos e 113 litros nos rurais. Os pontos que distribuem até 100 litros/dia representam 33% do total e entregam cerca de 7% do leite distribuído, enquanto que os que distribuem 500 ou mais litros correspondem a 12% e distribuem 45% do leite do programa.

É evidente que, quanto mais descentralizada é a entrega, mais próximos dos beneficiários estarão localizados os pontos de distribuição. Há que se considerar ainda que as concentrações de usuários nos grandes polos de distribuição resultam em longas filas de espera.

Horários e características da distribuição do leite aos beneficiários

Em pelo menos 88% dos pontos, a distribuição de leite acontece imediatamente após a chegada dos caminhões frigoríficos das usinas, dispensando a etapa de armazenamento. Ao chegar aos pontos de distribuição, os caminhões frigoríficos depositam o leite em caixas d'água, cubas, e outros recipientes, de onde são imediatamente retirados pelos beneficiários. O processo é prático e barato, na medida em que dispensa os investimentos necessários à aquisição de freezers e demais custos que seriam requeridos para sua manutenção.

Essa prática, entretanto, exige esforço redobrado no que diz respeito à compatibilização dos horários de distribuição dos diversos pontos que são servidos por um mesmo caminhão de entrega. Os primeiros pontos do roteiro seguido pelos caminhões de entrega recebem o leite e, portanto, realizam sua distribuição, antes das 8 horas da manhã. Os demais (67%) se veem obrigados a programar a entrega no horário comercial (entre 8h e 18h), o que dificulta a vida dos beneficiários, sobretudo

para as famílias em que os dois componentes do casal se encontram trabalhando. Quando, por qualquer motivo, o caminhão atrasa, todos os pontos de distribuição de sua rota ficam prejudicados, sendo esse um dos motivos de maior insatisfação do público beneficiário, conforme ficou comprovado na avaliação por eles realizada. Nos pontos de distribuição maiores, formam-se longas filas de beneficiários que, em geral, ficam expostos ao sol, à chuva e, às vezes aos riscos do trânsito de veículos.

Cadastramento, admissão e substituição de beneficiários

De acordo com os gestores do IDENE, o cadastramento das famílias beneficiárias é regulamentado por meio da Portaria 007/2008 e realizado com o apoio de bolsistas indicados pelos respectivos CCS. Esses bolsistas receberiam R\$ 0,50 (cinquenta centavos) por cadastro válido e tomariam como base as informações oriundas do PSF e da Pastoral da Criança para localizar e identificar as comunidades carentes e as famílias enquadradas nos critérios do programa. Os integrantes do PSF e da Igreja, por outro lado, além do apoio aos bolsistas e aos pontos de distribuição de leite, se encarregariam de orientar a comunidade na busca dos benefícios oferecidos pelo programa.

Uma vez prontos, os cadastros seriam analisados e homologados pelos CCS e encaminhados à Coordenação Geral do SEDVAN-IDENE, juntamente com a documentação exigida para fins de implantação no Sistema Informatizado de Gestão e Monitoramento do Programa (Sisleite). As famílias incorporadas ao sistema recebem um cartão de inscrição e passam à condição de beneficiárias, ficando vinculadas a determinado Ponto de Distribuição para fins de recepção do leite.

De acordo com os dados levantados na pesquisa junto aos pontos de distribuição, entretanto, em 73% dos casos o cadastramento de candidatos é autonomamente realizado pelos próprios funcionários/voluntários. Apenas 25% dos pontos de distribuição afirmaram que contam com a participação dos CCS no processo, e apenas 4% deles admitiram a participação direta do IDENE. Para 67% dos membros dos CCS o cadastramento é uma das etapas mais problemáticas do programa.

Quarenta e seis por cento dos membros dos CCS entrevistados se referiram também a problemas graves envolvendo a substituição de beneficiários. Na opinião deles, muitas pessoas cadastradas omitem ou falseiam informações e documentos com o propósito de contornar exigências e usufruir, indevidamente, dos benefícios oferecidos pelo programa. Para eles, a substituição de beneficiários é uma fonte permanente de conflito e de desgaste para as pessoas envolvidas com a distribuição do leite, havendo, inclusive, registros de ameaças à integridade física dessas pessoas.

Infraestrutura física dos prédios que abrigam os pontos de distribuição de leite

Raros são os pontos de distribuição de leite que dispõem de espaços exclusivamente destinados ao abrigo dos equipamentos do programa e à distribuição do leite.

No geral, ambientes que servem rotineiramente a outras atividades – como igrejas, salas de aula, terraços de bares, garagens, cozinhas e corredores residenciais –, espaços abertos cobertos com telhas, galpões, quintais e outros ambientes abertos, são utilizados, sem maiores adaptações, para abrigar os equipamentos auxiliares e distribuir o leite.

De maneira geral, tanto a infraestrutura, quanto a disponibilidade de equipamentos dos pontos de distribuição de leite é precária. A pesquisa levantou, por exemplo, que 9% dos pontos não dispõem de água corrente, enquanto 13% deles utilizam água sem qualquer tipo de tratamento para proceder à lavagem e higienização de suas instalações e equipamentos; 33% dos pontos não dispõem de sanitários e na maioria dos pontos pesquisados os sanitários existentes funcionam de forma precária; apenas 5% dispõem de computadores, 9%, de telefones e 10% dos pontos de distribuição dispõem de freezers.

Recursos humanos dos pontos de distribuição de leite

Não existe padrão definido para a gestão dos recursos humanos vinculados aos pontos de distribuição. A disponibilidade de pessoas, entre voluntários (90%), funcionários públicos e contratados eventuais (10%), por ponto de entrega, varia de um a mais de cinco, com média de três funcionários. No geral, cada pessoa faz um pouco de tudo e age de forma relativamente independente.

Dentre as pessoas que prestam serviços aos pontos de distribuição, 3% não estudaram, 49% frequentaram ou concluíram o ensino fundamental, 28% o ensino médio e 5% o ensino superior. Quase metade (45%) dessas pessoas foram submetidas a treinamento específico sobre o PAA – Leite, com carga horária que variou de 8 a mais de 10 horas-aula.

3.2 Avaliação do Programa

3.2.1 Avaliação da capacidade potencial dos pontos de distribuição de leite para bem cumprir suas funções

A capacidade potencial de um ponto de distribuição para bem cumprir suas funções depende de fatores tais como: localização, condições de acesso, disponibilidade de equipamentos e de pessoal, condições de higiene, dentre outras. Neste sentido, foi solicitado a cada um dos responsáveis pelos pontos de distribuição que avaliassem a adequação do seu respectivo ponto para atender aos fatores considerados na pesquisa, conforme apresentado nos itens a seguir.

A. Espaço físico utilizado pelos pontos de distribuição

No que diz respeito ao espaço físico, a avaliação considerou a facilidade de acesso e distância entre o ponto de entrega e seus usuários; as dimensões, ventilação e

iluminação do ambiente onde funciona o ponto; e a existência de espaço coberto para abrigar as filas de usuários que são formadas nos horários da entrega. Os resultados apontam que 26 pontos de distribuição (7%) se consideram em condições adequadas; 239 (63%) em condições razoáveis; e 109 (30%) em más condições em relação aos aspectos em tela.

B. Infraestrutura

Em relação à infraestrutura, considerou-se a disponibilidade de água corrente, de energia elétrica e de sanitários; a disponibilidade de freezers, computadores e telefones. Como resultado, nenhum dos pontos de distribuição avaliados se considera em condições adequadas; 30 (9%) encontram-se em condições razoáveis e 335 (91%) encontram-se em más condições em relação aos aspectos em tela.

C. Condições de limpeza e higiene

Em relação à limpeza e higiene, a avaliação abrangeu a limpeza e higienização diária do ponto de distribuição, com produtos adequados; realização de dedetizações e desratizações periódicas do ambiente; e o acondicionamento adequado e coleta diária do lixo. Neste quesito, 37 (10%) dos pontos de distribuição avaliados se consideram em condições adequadas, 207 (58%) em condições razoáveis e 119 (32%) se dizem precariamente aparelhado para cumprir plenamente suas funções.

D. Processo utilizado para proceder a distribuição do leite

Quanto ao processo de distribuição do leite, a avaliação incluiu a realização da distribuição do leite pelo menos 2 vezes por semana; a utilização de um calendário fixo (dias e horários) para a distribuição; e o credenciamento de pelo menos 2 pessoas por família para receber o leite. Os resultados apontam que 52 (14%) dos pontos de distribuição avaliados se consideram em condições adequadas, 214 (59%) apresentam condições razoáveis e 101 (27%) deles se diz precariamente aparelhado para cumprir plenamente suas funções.

3.2.2 Satisfação dos beneficiários consumidores do PAA-Leite em relação ao programa

Para expressar a satisfação dos beneficiários para com o programa foi solicitado aos entrevistados que atribuíssem notas, numa escala de 1 a 10, a cada uma das diversas características do processo de distribuição do leite (localização do ponto de distribuição; condições de manutenção e higiene das instalações e equipamentos; qualidade do atendimento pelo pessoal responsável pelo posto; cumprimento do calendário e horários de entrega; qualidade do leite, qualidade da embalagem, etc.). Quanto mais próxima de 10 fosse a nota atribuída maior o nível de satisfação do beneficiário, e quanto mais próxima de 1 menor seria a satisfação.

A pesquisa revelou que, conforme esperado, a avaliação do programa por seus usuários foi bastante positiva, conforme pode ser observado na Tabela 1. Todos os aspectos avaliados receberam nota média superior a 8,5. O grupo das famílias insatisfeitas com qualquer dos aspectos avaliados (que lhe atribuíram nota inferior a 5,0) ficou restrito a menos de 13% dos entrevistados.

Em termos relativos, os aspectos que receberam as piores avaliações foram, nessa ordem, calendário/horário de distribuição (média 8,4), localização dos pontos de distribuição (média 8,6), qualidade do atendimento e manutenção/higiene (ambos com média 8,7) e processo de substituição de beneficiários (média 8,8).

Tabela 1 – Avaliação dos pontos de distribuição pelos beneficiários do programa

ASPECTO AVALIADO	NOTA MÉDIA	% NOTAS ≤ 5	% NOTAS ≥ 8
Localização	8,6	9	80
Manutenção/higiene	8,7	7	82
Qualidade do atendimento	8,7	8	83
Calendário/horário	8,4	13	77
Qualidade do leite	9,3	3	91
Qualidade da embalagem	9,3	3	92
Serviço de cadastramento	8,9	5	86
Substituição de beneficiários	8,8	7	82
Avaliação global	9,6	1	95

Fonte: Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade leite (PAA-Leite) e das famílias dos beneficiários consumidores do leite. DATAMÉTRICA/MDS/BID, 2010.

4. Resultados – beneficiários

4.1 Comparação dos perfis socioeconômicos das famílias beneficiárias e não beneficiárias⁴

Conforme assinalado anteriormente, as famílias do grupo de controle foram selecionadas entre aquelas que preenchessem três requisitos de semelhança com os beneficiários entrevistados (critérios de pareamento): i) morar na mesma área (rural/urbana); ii) ter um filho com idade equivalente à do beneficiário (10% para mais ou para menos); e iii) ter um nível de renda familiar per capita equivalente ao da família beneficiária (10% para mais ou para menos).

Em função da utilização desses critérios de pareamento indispensáveis a uma ava-

4 Este item faz uma análise comparativa utilizando os números absolutos obtidos tanto no caso dos beneficiários como dos não beneficiários. Já que não se conhece o número de famílias não assistidas pelo programa e não houve aleatoriedade no processo de escolha das famílias do grupo de controle, não faz sentido expandir a amostra para o universo pesquisado.

liação do impacto do programa sobre as condições nutricionais e de segurança alimentar de seus beneficiários, a amostra ganhou tal nível de homogeneidade que, como pode ser visto através dos números contidos nas tabelas seguintes, as médias e proporções de indivíduos das duas categorias pouco diferem em relação à maioria das variáveis pesquisadas.

Características gerais.

Tabela 2 - Comparação dos perfis das famílias entrevistadas

Variáveis	Beneficiários	Controle	Total da amostra
Número médio de pessoas por domicílio	4,6	4,3	4,5
Pessoas do gênero masculino (%)	47	47	47
Pessoas do gênero feminino (%)	53	53	53
Idade média (em anos)	20	20	20
Pessoas pretas/pardas (%)	79	76	77
Tempo médio de escolaridade (anos)	5	6	6
Pessoas que possuem Registro civil	98	98	98
Famílias beneficiárias de programas de transferência de renda (%)	58	37	49
Número médio de cômodos por domicílio	5	5	5
Domicílios com abastecimento de água - Rede pública (%)	88	84	86
Domicílios com disponibilidade de energia elétrica (%)	98	97	98
Domicílios com paredes de alvenaria (%)	92	92	92
Domicílios cobertos com Telha/ Lage de concreto (%)	87	87	87
Renda domiciliar mensal média (em R\$)	610	632	619
Renda domiciliar mensal per capita média (em R\$)	139	151	144

Fonte: Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade leite (PAA-Leite) e das famílias dos beneficiários consumidores do leite. DATAMÉTRICA/MDS/BID, 2010.

De acordo com os números acima apresentados, os perfis das duas categorias de famílias avaliadas são praticamente idênticos, com exceção da proporção de beneficiários de programas sociais de transferência de renda (58% dos beneficiários do PAA-Leite contra 37% dos não beneficiários) e do nível médio de renda, que é maior entre as famílias do grupo de controle (R\$ 632,00) do que entre as famílias beneficiárias (R\$ 610,00). É importante frisar que, mesmo com uma maior proporção de beneficiários de programas de transferência, a renda média das famílias beneficiárias ainda é inferior àquela que caracteriza o grupo de controle. De todo modo, é evidente a eficiência do PAA-Leite no processo de escolha de seus beneficiários.

Características das crianças e mães avaliadas

No caso dos perfis antropométricos das crianças, bem como do perfil das mães, também foram encontradas poucas diferenças entre os grupos beneficiário e controle, conforme as tabelas abaixo.

Tabela 3 – Comparação do perfil das crianças avaliadas

Respostas	Beneficiário	Controle	Total
Idade média (em anos)	3,6	3,2	3,4
Peso atual médio das crianças (em kg)	14,6	14,2	14,4
Altura atual média das crianças (em cm)	94	93	94
Tempo médio de gestação (em meses)	8,9	8,9	8,9
Peso médio das crianças ao nascer (em g)	3.144	3.175	3.157
Comprimento médio das crianças ao nascer (em cm)	48	49	49
Tempo médio que as crianças mamaram (em meses)	12	12	12
Tempo médio que as crianças só se alimentaram de leite materno (em meses)	4	4	4

Fonte: Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade leite (PAA-Leite) e das famílias dos beneficiários consumidores do leite. DATAMÉTRICA/MDS/BID, 2010.

Tabela 4 – Perfil das mães

Variável	Beneficiário	Controle	Total da amostra
Idade média da 1ª gravidez (em anos)	20	20	20
Número médio de consultas pré-natal	7	7	7
Mês de gestação médio da 1ª consulta pré-natal	2	2	2
Gravidez sem problemas de saúde (%)	76	78	77
Recepção de orientações sobre aleitamento materno durante a gravidez (%)	71	72	72

Fonte: Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos modalidade leite (PAA-Leite) e das famílias dos beneficiários consumidores do leite. DATAMÉTRICA/MDS/BID, 2010.

Estado nutricional e insegurança alimentar

Os grupos beneficiários e de controle são bastante semelhantes no que concerne a importantes variáveis determinantes de insegurança alimentar e do estado nutricional das crianças menores de 6 anos. Por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), o estudo constata que os índices de segurança e insegurança alimentar apresentadas nas condições leve, moderada e grave são bastante semelhantes entre os dois grupos estudados, demonstrando uma forte homogeneidade nas duas categorias avaliadas (beneficiários e controle).

Os dados indicam que, aproximadamente 70% das crianças estudadas vivem em condições de insegurança alimentar (73% e 70% para os beneficiários e não beneficiários, respectivamente), o que representa mais do dobro das proporções médias divulgadas pela PNAD de 2009, relativamente aos domicílios brasileiros nessa condição. Os percentuais de insegurança moderada encontrados (15% para beneficiários e 12% para os não beneficiários) e insegurança grave (20% para ambos os grupos), também são bastante superiores aos dados apresentados na PNAD.

Medido com base em um Questionário de Frequência Alimentar (QFA), o consumo alimentar observado no conjunto da amostra indica a existência de inadequações importantes nos dois grupos quanto ao consumo de lipídeos e fibras, e alta adequação em relação a proteínas. Há evidência de ingestão de risco para o excesso de peso (elevado consumo de carboidrato), anemia (baixo consumo de ferro) e deficiência de cálcio entre os não beneficiários. Por outro lado, no grupo dos beneficiários, destaca-se uma ingestão de risco para agravos crônicos não transmissíveis (elevado consumo de gordura saturada).

Grosso modo, pode-se dizer que a dieta básica na área estudada constitui-se de arroz, leite, feijão, frutas, carnes e batatas em ambos os grupos. Pode-se perceber que cereais e derivados do leite representam mais da metade do valor calórico total da dieta. Destaca-se a baixa participação relativa de verduras, legumes, gorduras e açúcares nas calorias diárias totais. Em relação à distribuição dos macronutrientes, os dois grupos apresentaram um padrão de dieta normoglicídica, normoprotéica e normolipídica⁵.

Em relação à contribuição do leite para a dieta, conclui-se que há uma importante contribuição calórica de ingestão de cálcio no grupo beneficiário, comparativamente ao controle. Ainda que se possa considerar outras fontes mais importantes de proteína na dieta, o leite possivelmente é um importante contribuinte para uma maior ingestão protéica entre os beneficiários.

5. O impacto do programa sobre as crianças por ele beneficiadas

5.1 Metodologia

Um dos objetivos do projeto foi realizar uma análise dos possíveis impactos do programa sobre a insegurança alimentar das famílias e sobre a antropometria e a nutrição das crianças por ele beneficiadas. Dada a impossibilidade de realizar experimentos completamente aleatórios para avaliar os impactos do PAA-Leite sobre os seus beneficiários, o método quase-experimental denominado Pareamento de Escores de Propensão (Propensity Score Matching) foi utilizado nas análises.

O método de Escores de Propensão é uma alternativa amplamente utilizada para análises de impacto de programas públicos nos quais existem possíveis vieses de

5 Esses termos são usados para indicar as taxas de açúcar, proteínas e lipídios.

seleção. O método procura sintetizar as informações contidas nas variáveis que determinam a participação no programa por meio da estimação condicionada nestas variáveis da probabilidade de pertencer ao grupo de beneficiados pelo programa (estimativa de escore de propensão – propensity score). Tal procedimento resume as informações em uma probabilidade de participação, fornecendo um critério único de distribuição dos indivíduos entre os grupos. A obtenção de uma estimativa do impacto do programa é realizada em dois estágios. O primeiro procura estimar as probabilidades de participação, isto é o escore de propensão, para os indivíduos da amostra. Em seguida, estes são agrupados de acordo com estas probabilidades e as diferenças entre eles é calculada.

A estimativa do escore de propensão, em si, ainda não é suficiente para estimar o efeito médio do tratamento. A causa disso é que a probabilidade de encontrar dois indivíduos com exatamente o mesmo valor de escore de propensão é praticamente zero. É necessário “agrupar” (parear) os indivíduos dos dois grupos (beneficiários, ou tratados, e não beneficiários, ou controle) por algum método de aproximação. Para o presente projeto, três métodos mais utilizados foram escolhidos: estratos (estratificação), o vizinho mais próximo (Nearest Neighbour Matching) e o método de Kernel (Kernel Matching Method). Através da comparação dos resultados desses três métodos de pareamento é possível obter uma medida da robustez dos resultados encontrados.

No método de estratificação, após a estimação do escore de propensão, os indivíduos são distribuídos em estratos. Cada estrato contém indivíduos tratados (beneficiários) e indivíduos do grupo de controle (não beneficiários). Para cada estrato são obtidas diferenças das médias da variável de interesse entre beneficiados e controles, sendo o impacto final do programa obtido através da média ponderada destas diferenças, com os pesos dados pela participação dos beneficiados em cada grupo.

No método do vizinho mais próximo, para cada unidade tratada (cada beneficiário) é procurada uma unidade (ou unidades) não tratada com o escore de propensão mais próximo, ou seja, o pareamento é realizado de forma a minimizar a diferença absoluta entre o escore de propensão da unidade beneficiada e não beneficiada.

No caso do método Kernel, para cada unidade tratada é pareada com uma média ponderada de todas as unidades não tratadas com pesos que são inversamente proporcionais à distância entre o escore de propensão da unidade tratada e não tratada.

Na medida em que os indicadores analisados no projeto dizem respeito à situação da criança (relação altura-idade, por exemplo), para a análise dos resultados do programa, a unidade de interesse é a criança em si e não o domicílio. Nesse sentido, é importante definir as crianças do grupo de tratamento e controle.

Os grupos de controle e tratamento foram definidos da seguinte forma:

- ◆ **Controle:** faz parte desse grupo a criança que não é beneficiária do programa e que mora em um domicílio no qual ninguém mais é beneficiário do PAA-Leite;
- ◆ **Tratamento:** faz parte desse grupo a criança que é oficialmente a beneficiária do PAA-Leite.

A amostra final para a análise dos impactos do Programa pelo método de escore de propensão foi de 2.979 crianças, sendo 1.461 do grupo de controle e 1.518 do grupo de tratamento.

Para estimar a probabilidade de participação foi utilizado um modelo logit no qual cada uma das variáveis pré-selecionadas foi testada individualmente, considerando sempre o impacto de cada uma delas sobre a pseudo-verossimilhança. A variável que causou maior redução é mantida e uma segunda rodada com as características já testadas é realizada seguindo o mesmo procedimento até que as reduções na verossimilhança fossem insignificantes.

O modelo final incluiu, entre outras variáveis, informações da criança e do chefe (peso da criança ao nascer, gênero e nível de instrução do chefe), tamanho da população dos municípios, além das seguintes variáveis dicotômicas: participação do domicílio no Bolsa Família, indicação de domicílios em áreas urbanas, domicílio situado no Semiárido.

5.2 Resultados

Na análise de impacto foram considerados os indicadores antropométricos (em índice e variáveis categóricas) e os indicadores de segurança alimentar baseados na EBIA. De forma específica, foram analisados os impactos do Programa sobre as seguintes variáveis:

- ◆ HAZ (Estatura/Idade) – Escore normalizado da relação entre estatura e idade;
- ◆ WHZ (Peso/Estatura) - Escore normalizado da relação entre peso e estatura;
- ◆ WHZB (Índice do peso para altura - baixo) – Variável dicotômica para a relação peso e estatura e idade (eutrofia/excesso=1);
- ◆ WHZE (Índice do peso para altura - excesso) – Variável dicotômica para a relação peso e estatura e idade (excesso=1);

- ♦ BA (BAZ - IMC/ Idade) - Escore normalizado da relação entre o Índice de Massa Corporal (IMC) e idade;
- ♦ BAE (Índice do IMC para idade - excesso)- Variável dicotômica para a relação entre o Índice de Massa Corporal (IMC) e idade (sobrepeso/ obesidade =1);
- ♦ EBIAD - Variável dicotômica para a segurança alimentar (insegurança alimentar=1);
- ♦ EBIA_Leve- Variável dicotômica para a segurança alimentar leve (insegurança alimentar leve=1);
- ♦ EBIA_moderada - Variável dicotômica para a segurança alimentar moderada (insegurança alimentar moderada=1);
- ♦ EBIA_grave- Variável dicotômica para a segurança alimentar grave (insegurança alimentar grave=1).

De forma geral, os resultados apontam para a não ocorrência de impactos do Programa sobre as variáveis analisadas. Nos resultados estimados a partir do método de Kernel, há uma indicação de que o Programa teria um impacto sobre a relação entre estatura e idade. Entretanto, esse resultado não é confirmado pelos outros métodos utilizados.

A única variável estatisticamente significativa nos três métodos está ligada ao indicador de segurança alimentar. Em todos os métodos, há uma indicação de que o grupo de tratamento (os beneficiários) está em situação de maior insegurança alimentar grave do que o grupo de controle. Tal resultado não deve, entretanto, ser entendido como sendo um impacto negativo do Programa. Ele pode ser entendido, por exemplo, como um bom indicador de foco do PAA-Leite: o grupo que está recebendo o leite é o que mais precisa dele. Para identificar o impacto do programa sobre esse grupo e observar se a insegurança alimentar está sendo reduzida entre os seus beneficiários, seria interessante acompanhar essas famílias por mais um período de tempo e realizar uma nova rodada de análise usando, por exemplo, um método de diferença em diferença.

Antes de concluir que o PAA-Leite isoladamente tem pouco impacto para as crianças, é preciso considerar que a própria ausência de diferenças significativas entre os dois grupos pode ser reflexo do leite distribuído: sem o leite as crianças estariam piores e seriam observadas diferenças negativas significativas entre os grupos. O acompanhamento dessas famílias, com uma nova rodada de entrevistas em um futuro próximo, pode ajudar a compreender melhor o papel do Programa no desempenho das crianças.

6. Recomendações: proposta de arranjo institucional e de mudanças no processo de gestão do programa

Tendo em vista a limitação de recursos materiais e financeiros do programa, o elenco de correções propostas se restringe ao mínimo considerado indispensável. Para gerir, operar e monitorar o programa, o Estado deve pôr em prática, de forma efetiva, a seguinte divisão institucional de funções, a qual se encontra inclusive prevista na legislação vigente:

- i) O IDENE ficaria encarregado pela coordenação geral das ações e pela execução financeira do programa, mantendo relações bilaterais com as usinas processadoras, o estado, o MDS, as prefeituras, os CCS e as demais instituições que participam do programa;
- ii) As prefeituras municipais, com apoio dos voluntários e das demais instituições parceiras, teriam a função de instalar, readaptar, manter, gerir e operar os pontos de distribuição de leite, assumindo também o trabalho operacional de cadastramento das famílias interessadas em participar do programa;
- iii) Os CCS, investidos de autonomia e tendo asseguradas as condições materiais de trabalho abaixo recomendadas, assumiriam, de fato, as funções de monitorar e fiscalizar a distribuição do leite; decidir, com base no cadastro elaborado pelas prefeituras, sobre as famílias a serem admitidas e substituídas no rol de beneficiários; interagir com a comunidade para ouvir suas críticas e necessidades e discuti-lás com o IDENE, as prefeituras e demais parceiros, em busca de soluções.

Para que isso aconteça, seria necessário:

- 1. Proporcionar maior mobilidade aos técnicos do IDENE (melhoria da frota de transporte, pronta disponibilização de diárias, etc.);
- 2. Disponibilizar a infraestrutura (salas equipadas com telefone, computador, fax e pessoal de apoio), transporte e os recursos de custeio necessários ao funcionamento autônomo dos CCS;
- 3. Estabelecer critérios técnicos explícitos para orientar a utilização de prédios e espaços destinados à instalação de novos pontos de distribuição;
- 4. Reavaliar a adequação dos prédios e espaços que já abrigam pontos de distribuição, objetivando a paulatina substituição ou readaptação daqueles que, de acordo com os critérios estabelecidos, se encontrarem em situação mais crítica;
- 5. Expandir a rede de distribuição, com o propósito de reduzir a cota média por ponto (substituir cada um dos pontos maiores por vários pontos pequenos);

6. Prover o treinamento e os equipamentos necessários à imediata melhoria das condições de limpeza e higiene dos pontos de distribuição;
7. Estabelecer critérios técnicos explícitos para orientar a recepção da mão de obra voluntariamente oferecida pela comunidade, e investir os recursos necessários ao imediato treinamento e capacitação tanto dos novos quanto dos antigos colaboradores;
8. Aprimorar o planejamento das rotas, com a ampliação do número de usinas e a consequente redução do número de pontos por rota;
9. Munir os pontos de distribuição maiores, sobretudo aqueles localizados nas rotas em que os atrasos da entrega ocorrem com maior frequência, com freezers. Os freezers deverão reduzir as chances de deterioração da qualidade do leite e possibilitar a separação entre o momento da recepção e o momento da distribuição do leite. Assim, o calendário de distribuição pode ser programado em horários convenientes para distribuidores e beneficiários e livres do risco de atrasos.
10. Estabelecer critérios e rotinas explícitas e universais para orientar o cadastramento, a admissão e a substituição de beneficiários.

Ficha Técnica

Execução da pesquisa

Datamétrica – Consultoria, Pesquisa e Telemarketing Ltda.

Coordenador Geral

Alfredo Soares

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Diretora de Avaliação

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Coordenadora Geral de Avaliação de Resultados e de Impacto

Renata Mirandola Bichir

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Daniela Sherring Siqueira

Danilo Mota Vieira

Fernando Baptista Pereira

Marcel Frederico de Lima Taga

Rodrigo Costa Capeáns

Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Maya Takagi

Diretor de Apoio à Produção

Familiar e ao Acesso à Alimentação

João Marcelo Intini

Coordenadora Geral de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite

Zorilda Gomes de Araújo

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Especialista em Proteção Social e Saúde - BID

Rita Sório

Gerente do Projeto Apoio à Agenda do Conhecimento

Eduardo Kappaun

Edição e Diagramação deste Sumário Executivo

Revisão

Danilo Vieira

Renata Bichir

Júnia Quiroga

Diagramação

Kátia Ozório

Tomás Nascimento

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