

Tribunal de Contas do Estado
de Pernambuco – TCE/PE



**RELATÓRIO CONSOLIDADO – ANOP
SEGUNDO MONITORAMENTO
(PROCESSO TC N° 0800929-6)**

**PROGRAMA LEITE DE TODOS
EM PERNAMBUCO**

**SECRETARIA DE AGRICULTURA E
REFORMA AGRÁRIA DO ESTADO DE
PERNAMBUCO**

Conselheiro Relator:
Ruy Ricardo

Equipe:
Hélio Codeceira Júnior
João Antônio Robalinho Ferraz



Novembro - 2008



Agradecimentos

O sucesso das auditorias de natureza operacional e dos monitoramentos depende do relacionamento e da colaboração estabelecidas entre as equipes de auditoria e os dirigentes e técnicos das entidades e programas auditados. Há de se registrar que a equipe do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE foi muito bem recebida pela gestora do Programa Leite de Todos, Sr^a Carmem Patrícia R. Alexandre, da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco. O monitoramento contou com a cordialidade e participação de técnicos do Programa e da Central de Abastecimento Alimentar de Pernambuco – CEASA para disponibilização de informações e dados. Agradecemos, especialmente, ao Sr. Domingos Sávio Dornelas de Andrade, químico da CEASA responsável pela fiscalização dos laticínios do Programa, e à Sr^a Adelly Karla Góes Bezerra, técnica da gerência do Programa, que acompanharam a equipe de monitoramento durante as visitas de campo para viabilizar as entrevistas realizadas junto aos técnicos dos laticínios, aos produtores de leite, aos representantes de associações responsáveis pela distribuição do leite e aos beneficiários do Programa.



Resumo

O presente trabalho corresponde ao segundo monitoramento das recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, referente à Auditoria de Natureza Operacional – ANOP realizada no Programa Leite de Pernambuco em 2003, atualmente denominado “Programa Leite de Todos”.

Este processo de acompanhamento visa a aferir o grau de implementação das recomendações publicadas pelas Decisões TC nº 0698/04 e nº 1400/06.

A metodologia utilizada para coletar as informações que auxiliaram o processo de monitoramento foi: pesquisa documental, estudo de legislação específica; entrevistas semi-estruturadas com gestor do Programa e com beneficiários, presidentes de entidades, técnicos de laticínios e pequenos produtores de municípios do Agreste Meridional do Estado de Pernambuco; análise de dados informatizados da distribuição e produção de leite; exame dos controles internos; e leitura de relatórios gerenciais.

Os trabalhos de campo revelaram que dezesseis das vinte sete recomendações proferidas pelo TCE/PE foram implementadas pela Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – SARA, duas estão em fase inicial de implementação, sete não foram implementadas e duas não são mais aplicáveis.

Os exames realizados evidenciaram a necessidade da proposição de uma nova recomendação para garantir o aperfeiçoamento da gestão do Programa.



Lista de siglas

ADAGRO – Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco
ANOP – Auditoria de Natureza Operacional
AUGE – Auditoria Geral
CEAGEPE – Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco
CEASA/PE – Centro de Abastecimento Alimentar de Pernambuco
DAP – Declaração de Aptidão do Pronaf
DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FETAPE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco
FIDEM – Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
FUNDAJ – Fundação Joaquim Nabuco
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPA – Instituto Agrônomo de Pernambuco
LANAGRO/PE – Laboratório Nacional Agropecuário de Pernambuco
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PCF – Programa de Crédito Fundiário do Governo Federal
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCERO – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSF – Programa Saúde da Família
SARA – Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SIE – Serviços de Inspeção Estadual
SIF – Serviço de Inspeção Federal
SPRRA – Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária
TCE/PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TDA – Termo de Designação de Auditoria



Lista de tabelas

- Tabela 1** – Situação analítica da implementação das recomendações no primeiro monitoramento
- Tabela 2** – Categorização do produtor do Programa Leite de Todos
- Tabela 3** – Matriz de coeficientes de correlação de Pearsen por variáveis
- Tabela 4** – Resumo dos resultados apresentados pelos exames
- Tabela 5** – Situação analítica da implementação das recomendações proferidas pelo TCE/PE
- Tabela 6** – Total de produtores rurais ativos sem registro da classificação pronafiana por município e por laticínio
- Tabela 7** – Base de dados das variáveis escolhidas

Lista de gráficos

- Gráfico 1** – Distribuição dos produtores rurais por tipo de Pronaf – em abril/2008
- Gráfico 2** – Diagrama de dispersão: educação e renda para homens
- Gráfico 3** – Diagrama de dispersão: educação e renda para mulheres
- Gráfico 4** – Diagrama de dispersão: educação e preconceito
- Gráfico 5** – Diagrama de dispersão: IDH-M e % população 0 a 6 anos atendida pelo PSF
- Gráfico 6** – Diagrama de dispersão: % população 0 a 6 anos atendida pelo PSF e número de crianças beneficiadas pelo Programa
- Gráfico 7** – Diagrama de dispersão: IDH-M e número de crianças beneficiadas pelo Programa
- Gráfico 8** – Diagrama de dispersão: % população 0 a 6 anos atendida pelo PSF e razão entre criança atendidas pelo PSF e atendidas pelo Programa Leite de Todos
- Gráfico 9** – Comparativo entre crianças menores de um ano de idade atendidas pelo PSF e beneficiadas pelo Programa Leite de Todos por Região de Desenvolvimento
- Gráfico 10** – Situação da implementação das recomendações: segundo monitoramento – abril/2008

Lista de figuras

- Figuras 1 e 2** – Procedimento de controle do leite cru realizado no laticínio Três Netinhos
- Figuras 3 e 4** – Tanque de resfriamento no município de Brejão



Sumário

1. INTRODUÇÃO	07
1.1. Antecedentes	07
1.2. Objetivos do monitoramento	07
1.3. Procedimento metodológico	10
1.4. Equipe designada	10
2. ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES	11
2.1. Aquisição do leite	11
2.2. Distribuição do leite	23
2.3. Fiscalização e controle interno	34
2.4. Avaliação dos benefícios alcançados pelo Programa	38
3. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	43
4. CONCLUSÃO	44
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	48
Apêndice I	49
Apêndice II	51



1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE, através da Decisão TC nº 0698/04, promoveu o julgamento do Processo TC nº 0400583-1, referente à Auditoria de Natureza Operacional – ANOP realizada em 2003, resultando em recomendações de cunho operacional para o Programa Leite de Pernambuco, atualmente denominado Programa Leite de Todos. As recomendações proferidas por esta Corte visam à melhoria e ao aperfeiçoamento do Programa.

No exercício de 2006, o TCE/PE realizou o primeiro monitoramento do programa através da formalização do Processo TC nº 0600760-0, onde foram propostas duas novas recomendações através da Decisão TC nº 1400/06.

Para dar continuidade ao ciclo de auditoria operacional, o TCE/PE formalizou o Processo TC nº 0800929-6 para realização do segundo monitoramento.

1.2. Objetivos do monitoramento

O segundo monitoramento visa a aferir e avaliar o grau de implementação de todas as recomendações contidas nas decisões TC nº 0698/04 e 1400/06 proferidas pelo Tribunal de Contas.

Abaixo na tabela 1, apresentamos a situação das recomendações ao final do primeiro monitoramento realizado pelo TCE/PE:

Tabela 1 – Situação analítica da implementação das recomendações no primeiro monitoramento

Nº	Decisão TC nº 0698/04 (Auditoria) Recomendações	Situação
Referente à aquisição do leite		
7.1.1	A Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária – SPRRA ¹ deve participar mais efetivamente na seleção dos produtores rurais, de modo a cumprir a prioridade de beneficiar os pequenos produtores, já que o objetivo principal do Programa Leite de Pernambuco é incentivar, em especial, o pequeno pecuarista.	Implementada
7.1.2	A SPRRA deve possuir um Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado, com planilhas contendo informações precisas sobre todos os produtores que fornecem leite para cada laticínio e contendo, entre outros dados, os endereços e a quantidade de leite diária/mensal entregue por cada produtor aos laticínios.	Implementada
7.1.3	De posse do Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado, a SPRRA deve promover reuniões periódicas com os produtores rurais, de forma a verificar as melhorias e/ou dificuldades enfrentadas por estes no seu processo produtivo.	Não implementada

¹ Atualmente denominada Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – SARA.



Nº	Decisão TC nº 0698/04 (Auditoria) Recomendações	Situação
7.1.4	Distribuir manual de boas práticas e promover cursos de capacitação junto ao pequeno produtor para seu melhor aperfeiçoamento (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE).	Em implementação
7.1.5	A SPRRA deve redefinir a prioridade para aquisição de leite a produtores com produção de, por exemplo, até 200 litros/dia, já que o objetivo do Programa é beneficiar o pequeno pecuarista.	Implementada
7.1.6	A Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco – CEAGEPE ² deve estabelecer como condição para liberação dos pagamentos aos laticínios, a apresentação dos recibos dos produtores de leite e dos mapas de controle de fornecedores do Programa Leite de Pernambuco.	Implementada
7.1.7	A CEAGEPE deve registrar em meio eletrônico os recibos dos produtores e os mapas de controle de fornecedores e enviar esses arquivos para a SPRRA para que ambos tenham a sua disposição dados necessários para efetuar um melhor controle do processo.	Implementada
7.1.8	A SPRRA, com auxílio da CEAGEPE, deve efetuar controle sobre a qualidade do leite cru, solicitando aos Laticínios que enviem Relatórios trimestrais acerca do leite adquirido dos produtores, contendo análises físico-químicas e microbiológicas e o percentual de rejeição do leite.	Em implementação
7.1.9	A CEAGEPE deve solicitar aos laticínios a relação de seus fornecedores, os quais deverão apresentar atestado de sanidade do rebanho a cada seis meses (aftosa, brucelose, tuberculose) e os mesmos devem ser cadastrados na SPRRA (Defesa Animal).	Não implementada
7.1.10	A SPRRA deve visitar os produtores para observar o manuseio do leite e a ordenha visando orientar o produtor quanto às medidas higiênico-sanitárias.	Não implementada
7.1.11	A SPRRA, com auxílio da CEAGEPE, deve efetuar controle sobre a qualidade do leite pasteurizado, solicitando que os laticínios apresentem trimestralmente análises físico-químicas e microbiológicas do leite fornecido.	Implementada
7.1.12	A CEAGEPE deve estipular, nos contratos com os laticínios, cláusula contendo multa ou suspensão daqueles que tiverem os resultados dos exames em desacordo com a legislação.	Não implementada
Referente à distribuição do leite		
7.1.13	A SPRRA, ao determinar as cotas de leite a serem distribuídas para cada um dos municípios beneficiados, deve adotar, para que haja equidade na distribuição do leite, critérios como o IDH-M e a população infantil do município.	Não implementada
7.1.14	A SPRRA deve realizar visitas prévias às associações de modo a determinar uma média estimada de beneficiários por associação. Posteriormente será possível determinar mais precisamente o número máximo de residentes na área coberta pela associação, por meio do cálculo da densidade urbana, vide Apêndice III. Para tal, utilizar-se-ão dados sobre as áreas urbanas dos municípios que serão disponibilizados pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM após a elaboração dos Planos Diretores destes.	Implementada
Referente à fiscalização e controle interno		
7.1.15	A CEAGEPE deve elaborar um cronograma de fiscalizações, informando a SPRRA sobre os resultados de cada fiscalização, para que a Secretaria supervisione e tome as medidas necessárias para solucionar as deficiências encontradas.	Implementada

² Atualmente denominada CEASA/PE - Centro de Abastecimento Alimentar de Pernambuco.



Nº	Decisão TC nº 0698/04 (Auditoria) Recomendações	Situação
7.1.16	A CEAGEPE deve criar um banco de dados, consolidando todas as irregularidades verificadas por associação e por município. Este banco de dados deve ser remetido à SPRRA para que esta tenha subsídios que propiciem um melhor acompanhamento do Programa e da situação dos beneficiários, das associações, dos produtores de leite e dos laticínios.	Implementada
7.1.17	A CEAGEPE deve criar cláusula nos contratos com os laticínios, onde se estipule penalidade, no caso da não entrega dos freezers para as associações.	Implementada
7.1.18	A SPRRA deve criar cláusula nos convênios com as associações, onde se estipule penalidade para as Associações que não estejam utilizando efetivamente os freezers cedidos, evitando, assim, o risco de deterioração do leite e conseqüente prejuízo à saúde pública.	Implementada
7.1.19	A CEAGEPE deve ter um cronograma de visitas às entidades credenciadas, para realização de cadastramento dos beneficiários.	Implementada
7.1.20	A SPRRA e a CEAGEPE devem contactar as entidades através de telefone ou mala direta para agendamento de visitas de técnicos do Programa Leite de Pernambuco para reuniões e esclarecimentos sobre normas, critérios e benefícios do Programa.	Implementada
7.1.21	A SPRRA deve inserir na cláusula 4ª, inciso 3º, dos convênios com as associações, a obrigatoriedade do envio de relatório mensal para a Secretaria, até o quinto dia útil do mês subsequente. A associação que descumprir esta norma fica sujeita à advertência e punição pela falta de informações.	Implementada
7.1.22	A SPRRA deve acrescentar, nos convênios com as associações, a letra “F” na Cláusula Quinta – da Exclusão, com a seguinte redação: “A entidade que atingir duas advertências formais estará automaticamente descredenciada do Programa.”	Implementada
7.1.23	A CEAGEPE deve consolidar as queixas e sugestões do Disque Leite, preenchendo formulários próprios, de preferência em meio eletrônico, enviando as informações para a SPRRA. De posse desses dados, a Secretaria pode verificar as falhas mais frequentes e aperfeiçoar o Programa. Dados mínimos que devem constar no registro das informações coletadas via Disque Leite: data, se é reclamação ou sugestão, se o assunto versa sobre laticínio, produtor, associação, município, beneficiário ou qualidade do leite. Em caso de denúncia, informar se foi apurada ou não e qual o resultado da apuração.	Implementada
Referente à avaliação dos benefícios alcançados pelo Programa		
7.1.24	A SPRRA deve consolidar dados sobre a produção leiteira do Estado antes e depois da implantação do Programa, de forma a avaliar os benefícios do Programa.	Não implementada
7.1.25	A SPRRA deve firmar Convênio com a Secretaria de Saúde no sentido de viabilizar uma ação conjunta, como havia sido determinado no lançamento do Programa. A minuta da proposta elaborada pela SPRRA estabeleceu como principais objetivos da inclusão da Secretaria de Saúde: introduzir os Agentes de Saúde no cadastramento dos beneficiários, analisando o grau de desnutrição das crianças antes e depois de sua inclusão no Programa; identificar o público-alvo do Programa; informar aos beneficiários como utilizar melhor o leite recebido; verificar se houve redução do índice de mortalidade infantil e incidência de doenças dos beneficiários; e verificar se houve melhoria dos padrões de saúde e qualidade de vida das famílias carentes.	Não implementada

1.3. Procedimento metodológico

A metodologia utilizada para colher as informações que auxiliaram o processo de monitoramento foram: pesquisa documental, estudo de legislação específica; entrevistas semi-estruturadas com gestor, beneficiários, presidentes de entidades, técnicos de laticínios e pequenos produtores; análise de dados informatizados da distribuição e produção de leite; e exame dos controles internos.

Para a realização deste trabalho, também se fez necessário proceder a visitas exploratórias a municípios atendidos pelo Programa Leite de Todos. A equipe de monitoramento escolheu municípios de forma não probabilística para visita de campo. Foram estabelecidos de forma intencional dois critérios que balizaram a escolha dos municípios: que tivessem o menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH³ do Estado; e que fossem próximos dos laticínios selecionados da mesma região.

Foi escolhida a região do Agreste Meridional e três laticínios localizados na mesma região: Três Netinhos, com sede no município de Belo Jardim; Meridional, em Garanhuns; e Alami, em Bom Conselho. A partir da seleção dos laticínios, foram escolhidos os municípios de Belo Jardim, Bom Conselho, Brejão, Caetés, Garanhuns, Paranatama, Saloá e Terezinha, onde foram entrevistados vinte oito beneficiários do programa, sete produtores e seis presidentes de entidades conveniadas.

As visitas ocorreram no período de 07/04 a 11/04/2008, e tiveram como objetivo entrevistar beneficiários, presidentes de entidades, técnicos de laticínios e pequenos produtores rurais e verificar controles e situação física das entidades e laticínios dos municípios visitados.

1.4. Equipe designada

O Termo de Designação de Auditoria – TDA nº 01/2008, de 15/02/2008, designou a equipe técnica responsável pela realização do segundo monitoramento da ANOP, cujos trabalhos consistiram nas atividades de verificação do grau de implementação das recomendações proferidas pelas Decisões TC nº 0698/04 e 1400/06. Os técnicos do TCE/PE designados foram:

<i>Nome</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Lotação</i>
Hélio Codeceira Júnior	0391	CCE
João Antônio Robalinho Ferraz	1000	CCE

³ O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. (Fonte: www.pnud.org.br/idh/#)

2. ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES

Neste capítulo, avalia-se o grau de implementação das recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE por áreas abordadas pela auditoria.

Para avaliação do grau de implementação das recomendações foram definidos os seguintes critérios: (1) recomendação implementada; (2) recomendação em fase inicial de implementação; (3) recomendação em fase avançada de implementação; (4) recomendação não implementada; e (5) recomendação não mais aplicável⁴.

2.1. Aquisição do leite

Recomendação – (Item 7.1.1)

A Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária – SPRRA⁵ deve participar mais efetivamente na seleção dos produtores rurais, de modo a cumprir a prioridade de beneficiar os pequenos produtores, já que o objetivo principal do Programa Leite de Pernambuco é incentivar, em especial, o pequeno pecuarista.

Avaliação da implementação

Nos questionários aplicados de forma aleatória a sete produtores ativos do Programa Leite de Todos que fornecem leite cru nos municípios de Belo Jardim, Garanhuns, Caetés e de Brejão, constatou-se que todos eram pequenos pecuaristas com produção média diária variando de doze a sessenta litros. Observou-se também que o processo de inclusão desses pecuaristas no Programa se deu através da procura do produtor ao laticínio, ou no sentido inverso.

O Governo Federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, estabeleceu em 2005 parceria com o Programa Leite de Todos. O Programa estadual teve que se submeter aos critérios de aquisição do leite definidos pelo Ministério através da Resolução nº 16/2005 (fls. 106 a 109) do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA – Leite). A Resolução estabeleceu categorias de produtores a partir da produção média de leite por dia, priorizando aqueles de menor produção diária.

A pesquisa revelou que seis dos sete produtores entrevistados não possuíam nenhum conhecimento a respeito dos limites diários de fornecimento de leite fixados na Resolução nº 16/2005.

⁴ Recomendação não implementada devido à mudança do contexto organizacional ou do programa avaliado, sendo desnecessária sua implementação.

⁵ Atualmente denominada Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – SARA.

A Resolução do Ministério do Desenvolvimento Social especifica em seu Anexo os critérios para enquadramento do produtor rural ao PAA – Leite:

... são agricultores familiares que se enquadrem nos grupos “A”, “A/C”, “B”, “C”, “D” ou “E” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF conforme, o capítulo 10, seção 2 do Manual de Crédito Rural, que apresentem a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP regulamentada pela Portaria nº 46/05 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde que participem das ações promovidas pelo estado conveniente, notadamente as relativas à assistência técnica e realizem a vacinação do rebanho, especialmente contra a febre aftosa.

O Ministério enquadra os produtores rurais familiares ao PRONAF participantes do PAA de acordo com o Manual de Crédito Rural⁶ em grupos (fls. 110 a 115):

- **Grupo A:** agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA ou beneficiários do Programa de Crédito Fundiário – PCF do Governo Federal que ainda não foram contemplados com operação de investimentos sob a égide do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária – PROCERO ou que não foram contemplados com o limite do crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf.
- **Grupo B:** agricultores familiares que obtenham renda bruta anual familiar de até R\$ 4.000,00, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;
- **Grupo C:** agricultores familiares que obtenham renda bruta anual familiar de até R\$ 4.000,00 e até R\$ 18.000,00, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;
- **Grupo D:** agricultores familiares que obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 18.000,00 e até R\$ 50.000,00, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;
- **Grupo E:** agricultores familiares que obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 50.000,00 e até R\$ 110.000,00, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, por qualquer componente da família, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

A referida norma que regulamenta o PAA – Leite estabelece como um dos objetivos o estímulo à produção de leite e a garantia de uma renda mínima para os agricultores familiares da região de abrangência do programa. O programa do Ministério do Desenvolvimento visa a adquirir a produção do maior número possível de produtores familiares, especialmente dos mais pobres e que têm maiores dificuldades de comercialização de sua produção, sendo **priorizados os agricultores de menor produção** média diária.

⁶ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar regulamentou, a partir no Manual de Crédito Rural, o enquadramento dos produtores rurais familiares em grupos ou tipos especificados nos Declarações de Aptidão do Pronaf – DAPs. Os grupos estão distribuídos de A a E conforme a renda bruta anual familiar.

(<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/classificacao-dos-produtores-rurais-do-pronaf-participacao-do-paa>).

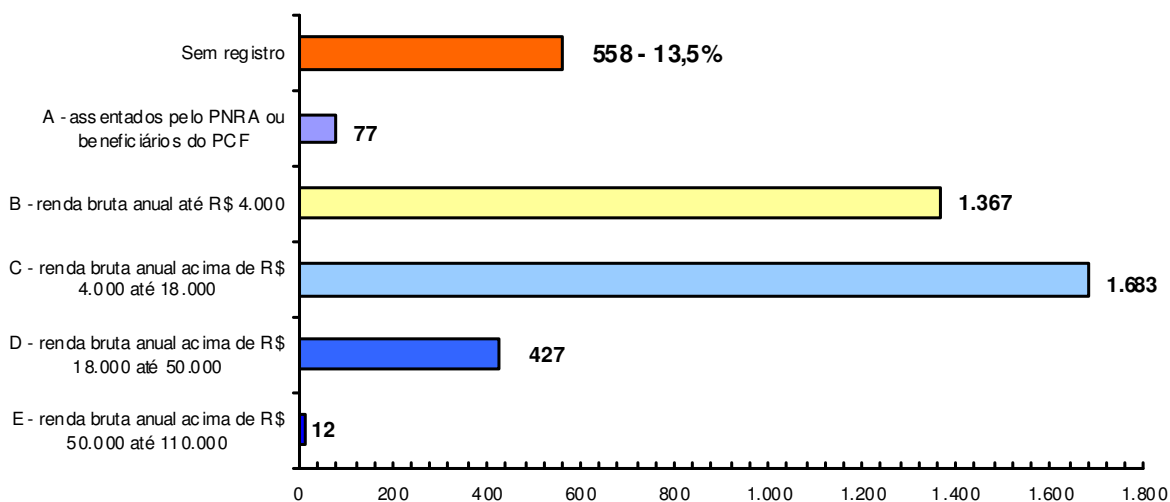
A equipe de monitoramento avaliou se o Programa Leite de Todos vem priorizando os produtores de menor produção de leite do Estado. A partir dos exames realizados na base de dados do sistema informatizado, fornecida pela gestão do Programa em 18/04 do corrente exercício, constatou-se que dos 4.124 produtores ativos que fornecem o leite para o Programa Leite de Todos cadastrados no sistema, 77 são do tipo “A” (1,9%), 1.367 do tipo “B” (33,1%), 1.683 do tipo “C” (40,8%), 427 do tipo “D” (10,4%) e 12 do tipo “E” (0,3%). Verificou-se, ainda, que 558 não constam o registro da classificação pronafiana do produtor rural, representando 13,5% do total.

Os percentuais apresentados anteriormente revelam que os produtores de menor produção não foram priorizados pelo Programa. Os produtores do tipo “B” que tem renda bruta anual até R\$ 4.000,00 representam 33,1% do total de produtores que fornecem leite ao Programa, enquanto que os do tipo “C” e “D” que possuem renda bruta anual mais elevada representam respectivamente 40,8 e 10,4%.

Esta situação talvez decorra da forma como os produtores são incluídos no Programa. Como foi citado anteriormente, os produtores, por iniciativa, é que procuram os laticínios ou estes é que procuram os produtores rurais, sem a participação direta da SARA no processo seletivo.

O gráfico 1 a seguir apresenta a distribuição dos produtores ativos do Programa a partir da classificação pronafiana.

Gráfico 1 – Distribuição dos produtores rural por classificação pronafiana – em abril/2008



Fonte: Programa Leite de Todos.

A ausência do registro da classificação pronafiana do produtor interfere na transparência do perfil econômico dos produtores que fornece leite ao Programa Leite de Todos. Para evitar possíveis questionamentos, a Gerência de Agronegócio deve levantar os motivos pelos quais não foram registradas a classificação pronafiana dos 558 produtores cadastrados no sistema e cobrar para que seja preenchido o respectivo campo. Com o objetivo de auxiliar as atividades de correção sugeridas pelo monitoramento, a equipe do TCE/PE

disponibiliza no Apêndice deste Relatório uma tabela matriz que identifica o total de produtores de leite ativo do Programa sem registro da classificação pronafiana por município e por laticínio.

Portanto, no que se refere ao objetivo de beneficiar os pequenos produtores, o Programa Leite de Todos pode ainda aperfeiçoar este processo, tornando-o mais equânime a partir da priorização de pecuaristas de menor produção, ou seja, os do tipo “B”.

Desta forma, o monitoramento considera que esta recomendação ainda **não foi implementada**.

Recomendação – (Item 7.1.2)

A SPRRA deve possuir um Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado, com planilhas contendo informações precisas sobre todos os produtores que fornecem leite para cada laticínio e contendo, entre outros dados, os endereços e a quantidade de leite diária/mensal entregue por cada produtor aos laticínios.

Avaliação da implementação

A SARA possui um sistema informatizado no qual são cadastrados apenas os produtores participantes do Programa. O cadastro dispõe de diversos campos contendo informações, tais como: nome, endereço, CPF, laticínio para entrega, volume de leite etc. (vide exemplo da tela do sistema na fls. 116 e 117). Através do Ofício AUGÉ/GAU07 nº 063/2008 protocolado no dia 14/03/08 na SARA (fl. 56), foram solicitados dados referentes à produção leiteira de pequenos produtores provenientes das instituições que emitem e fornecem a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP⁷, ou seja, o Instituto Agrônomo de Pernambuco – IPA e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco – FETAPE. Até o final dos trabalhos de auditoria estes dados não foram disponibilizados à equipe do TCE/PE, tendo em vista que não foram fornecidos em sua totalidade pelos escritórios do IPA e da FETAPE.

A ausência do Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado impossibilita a consolidação da produção leiteira do Estado, inviabilizando também a avaliação de impacto do programa, tendo em vista que um dos objetivos do Programa é o incremento da produção leiteira do Estado.

Desta forma, conclui-se que a recomendação ainda **não foi implementada**.

⁷ É o instrumento que identifica os agricultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptas a realizarem operações de crédito rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, em atendimento ao estabelecido no Manual de Crédito Rural MCR, do Banco Central do Brasil, Capítulo 10, Seção 2 (www.agricultura.al.gov.br/programas/DAP.pdf).

Recomendação – (Item 7.1.3)

De posse do Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado, a SPRRA deve promover reuniões periódicas com os produtores rurais, de forma a verificar as melhorias e/ou dificuldades enfrentadas por estes no seu processo produtivo.

Avaliação da implementação

Segundo o Ofício GAN nº 772/08, expedido em 18/03/2008 pela Gerência de Agronegócio da SARA (fls. 57 a 61), não houve cronograma de reuniões com produtores de leite no exercício de 2007 para discussão das dificuldades e soluções para o dia-a-dia destas. Foram realizadas algumas reuniões informais durante as atividades realizadas pelo laboratório móvel nas feiras e nas exposições agropecuárias realizadas nos municípios de Águas Belas, Arcoverde, Bom Conselho, Buíque, Carpina, Floresta, Garanhuns, Itaíba, Limoeiro, Salgueiro e Sertânia. Nestes eventos, o laboratório coletava e analisava o leite cru de produtores presentes e discutia os resultados das análises com estes.

A equipe de monitoramento entrevistou sete pequenos produtores de leite dos municípios de Brejão (um), Belo Jardim (dois), Caetés (um) e Garanhuns (três), onde um respondeu que já participou de reuniões ou eventos promovidos pela SARA.

Apesar da iniciativa da SARA, a rotina de realização de reuniões periódicas não foi institucionalizada. Desta forma, a recomendação ainda **não foi implementada** pela Secretaria.

Recomendação – (Item 7.1.4)

Distribuir manual de boas práticas e promover cursos de capacitação junto ao pequeno produtor para seu melhor aperfeiçoamento (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE).

Avaliação da implementação

O primeiro monitoramento realizado no segundo semestre de 2006 pelo TCE/PE constatou que a SPRRA distribuiu um manual de boas práticas – Produção de Leite em Propriedades Familiares – Vol. 1, Ordenha Manual, durante os cursos de capacitação aos produtores do Qualificampo⁸. Foram capacitados à época do primeiro monitoramento, 603 produtores distribuídos em 17 municípios do Estado, o que representava um percentual de 55% do número total de produtores ativos (1.104), ou seja, aqueles que estavam fornecendo leite ao Programa.

⁸ Programa Qualificampo, voltado para a capacitação de 400 pequenos produtores de leite que estão enquadrados como agricultores familiares e que participam do Programa Leite de Pernambuco.

Conforme Ofício GAN nº 772/08 apresentado pela gerência do Programa (fls. 57 a 61), no exercício de 2007 foram realizadas duas capacitações referentes ao manejo higiênico da ordenha para 42 produtores do município de Caetés. Foi mencionado que a SARA pretende capacitar e distribuir kits para 1.500 produtores parceiros através de 75 cursos a serem ministrados pelo IPA no exercício de 2008, via convênio com a Secretaria.

Em consulta⁹ realizada à base de dados do sistema informatizado do Programa Leite de Todos disponibilizado via *web*, constatou-se a existência de 4.123 produtores ativos que fornecem leite ao Programa. Se levarmos em consideração o total de produtores que a SARA pretende capacitar em 2008, serão beneficiados 36% dos produtores ativos do Programa.

Nas entrevistas realizadas pela equipe de monitoramento, dois dos sete pequenos produtores de leite pesquisados responderam que já participou de alguma capacitação promovida pela SARA.

Entretanto, considera-se em **fase inicial de implementação** esta recomendação tendo em vista que ainda não foram capacitados todos os produtores do Programa até a presente data.

Recomendação – (Item 7.1.5)

A SPRRA deve redefinir a prioridade para aquisição de leite a produtores com produção de, por exemplo, até 200 litros/dia, já que o objetivo do Programa é beneficiar o pequeno pecuarista.

Avaliação da implementação

No primeiro monitoramento constatou-se que a SPRRA, atual SARA, definiu em 100 litros/dia a produção máxima de leite por produtor para que esse participasse do Programa, ressalvados aqueles já participantes do programa e que tinham produção superior a essa quantidade.

Com o início da parceria com o Governo Federal em 2005, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa Leite de Pernambuco teve de se submeter aos critérios de aquisição do leite definidos pelo Ministério.

De acordo com a Resolução nº 16/2005 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foram priorizados aqueles produtores cuja produção média diária seja de até trinta litros, enquadrados na categoria um. Após a inclusão desses produtores de menor produção no PAA, serão cadastrados aqueles cuja produção média diária seja de trinta e um a 60 litros/dia, que se enquadram na categoria dois. Somente após a inclusão desses produtores de produção intermediária é que serão cadastrados aqueles cuja produção média diária seja de sessenta e um a cem litros, classificados na categoria três.

⁹ Consulta realizada em 16/04/2008 à opção “Relatório de Produtores Ativos” no site: www.leitedepernambuco.com.br.

Tabela 2 – Categorização do produtor do Programa Leite de Todos

Produção Média (litros/dia)	Categoria do Produtor	Ordem de entrada no Programa
1 a 30	1	1º
31 a 60	2	2º
61 a 100	3	3º

Fonte: Resolução nº 16/2005 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Esta mesma Resolução recomenda a aquisição média de até 30 litros/dia (900 litros/mês) por produtor durante todo o ano. Para os produtores que fornecerem mais de 30 litros/dia, o prazo de aquisição de leite pelo programa será inferior, limitado ao número de dias necessários para atingir a cota semestral de R\$ 3.500,00, conforme Decreto Federal nº 5.873, de 15/08/2006 (fls. 205 e 206).

Desta maneira, conclui-se que a recomendação foi **implementada** pela SARA.

Recomendação – (Item 7.1.6)

A Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco – CEAGEPE¹⁰ deve estabelecer como condição para liberação dos pagamentos aos laticínios, a apresentação dos recibos dos produtores de leite e dos mapas de controle de fornecedores do Programa Leite de Pernambuco.

Avaliação da implementação

Para liberação dos pagamentos do leite pasteurizado fornecidos pelos laticínios, a gerência do Programa Leite de Todos exige a apresentação dos recibos assinados pelos produtores que fornecem o leite cru ao laticínio e os comprovantes de entrega do leite pasteurizado, emitidos pelos laticínios no momento em que são realizadas as distribuições do leite nas associações contempladas pelo Programa. Os recibos são assinados pelos responsáveis de cada associação, e são os mesmos que também repassam o produto para os beneficiários. Os comprovantes passam por uma conferência realizada pela SARA/Gerência de Agronegócios junto à Central de Abastecimento Alimentar de Pernambuco – CEASA/OS, e após a conferência, as cotas de entrega dos laticínios são armazenadas no sistema que alimenta o Programa do Leite de Todos. Em seguida, a SARA repassa os valores referentes à aquisição do leite aos laticínios conveniados, que por sua vez, transferem para os produtores pronafianos os valores correspondentes ao fornecimento do leite cru.

Registre-se que, através da Resolução nº 17/2006 de 04/04/2006, que teve prazo de adequação alterado pela Resolução nº 19/2006 e redação alterada pela Resolução nº 24/2007, estabeleceu que:

¹⁰ Atualmente denominada CEASA/PE - Centro de Abastecimento Alimentar de Pernambuco.

Os governos estaduais deverão efetuar os pagamentos diretamente aos beneficiários produtores por meio de uma instituição financeira oficial federal de sua escolha, desde que estes sejam realizados sem custos ou descontos de qualquer natureza ao agricultor familiar, ressalvados os descontos decorrentes de obrigações tributárias.

Na época em que foi realizado o primeiro monitoramento (Processo TC nº 0600760-0), estava sendo celebrado convênio entre a SPRRA e a Caixa Econômica Federal para realização destes pagamentos. Atualmente, os valores vêm sendo repassados da SARA aos laticínios, que os transferem aos produtores de leite cru. Portanto, os pagamentos ainda não estão sendo realizados através de instituição financeira. Durante as visitas realizadas em campo constatou-se que os sete produtores entrevistados recebem os pagamentos diretamente do laticínio.

Assim, conclui-se que a recomendação foi **implementada** pela Secretaria.

Recomendação – (Item 7.1.7)

A CEAGEPE deve registrar em meio eletrônico os recibos dos produtores e os mapas de controle de fornecedores e enviar esses arquivos para a SPRRA para que ambos tenham a sua disposição dados necessários para efetuar um melhor controle do processo.

Avaliação da implementação

A auditoria de monitoramento considera como **implementada** a recomendação, tendo em vista que, tanto os recibos dos produtores, quanto os das entidades vem sendo conferidos e lançados em meio eletrônico conjuntamente pela SARA/Gerência de Agronegócios e a CEASA.

Recomendação – (Item 7.1.8)

A SPRRA, com auxílio da CEAGEPE, deve efetuar controle sobre a qualidade do leite cru, solicitando aos Laticínios que enviem Relatórios trimestrais acerca do leite adquirido dos produtores, contendo análises físico-químicas e microbiológicas e o percentual de rejeição do leite.

Avaliação da implementação

No primeiro monitoramento, conclui-se que a recomendação em tela encontrava-se em fase inicial de implementação. Entretanto, diante das visitas realizadas no segundo monitoramento, aos laticínios e aos produtores de leite em campo, a equipe de auditoria pretende revisar não só o *status* da recomendação, mas também o entendimento sobre o controle de qualidade do leite cru fornecido pelos produtores.

Para avaliação da qualidade do leite cru fornecido pelos produtores rurais aos laticínios do Estado são realizados dois testes padrões no momento da recepção do leite – de

acidez e de densidade do leite. Estes testes são realizados em duas situações distintas pelo laticínio:

- No laticínio, quando o produtor entrega o leite diretamente a este (figuras 1 e 2);
- No caminhão do laticínio, quando o leite é coletado na propriedade do produtor ou nos tanques de resfriamento disponibilizados por alguns laticínios em pontos estratégicos para grupos de produtores de leite (figuras 3 e 4).

Figuras 1 e 2 – Procedimento de controle do leite cru realizado no laticínio Três Netinhos



Foto: Equipe de auditoria.



Figuras 3 e 4 – Tanque de resfriamento no município de Brejão



Foto: Equipe de auditoria.



As visitas de campo do segundo monitoramento revelaram que as análises físico-químicas e microbiológicas são exigidas apenas para o leite pasteurizado fornecido pelos laticínios. Para o leite cru são realizadas avaliações da acidez e da densidade do leite. No entendimento dos técnicos da CEASA, o controle e o acompanhamento da qualidade do leite pasteurizado produzido pelos laticínios corresponde a rotina mais importante para manutenção da qualidade do leite fornecido ao Programa Leite de Todos. Neste aspecto, a SARA vem desempenhando esta função através dos técnicos da CEASA.

Considera-se esta recomendação **não mais aplicável**, uma vez que o controle realizado sobre o leite cru se restringe a análise de acidez e de densidade.

Recomendação – (Item 7.1.9)

A CEAGEPE deve solicitar aos laticínios a relação de seus fornecedores, os quais deverão apresentar atestado de sanidade do rebanho a cada seis meses (aftosa, brucelose, tuberculose) e os mesmos devem ser cadastrados na SPRRA (Defesa Animal).

Avaliação da implementação

A base de dados do sistema informatizado do Programa Leite de Todos disponibiliza a relação de todos os produtores de leite por laticínio que fornecem ao Programa e mantém um cadastro com dados pessoais de cada produtor. A equipe de monitoramento anexou ao processo, a título de exemplo (fls. 116 e 117), o cadastro de um produtor do Programa.

Em relação aos procedimentos de controle da sanidade do rebanho dos criadores do Estado, todos estão submetidos à legislação federal e estadual para controle e erradicação das enfermidades (aftosa, brucelose e tuberculose). Este controle é realizado a partir dos programas sanitários do Ministério da Agricultura, executados pelo órgão oficial do estado Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco – ADAGRO¹¹, vinculado à SARA.

A prevenção da febre aftosa é realizada através de campanhas de vacinação sistemáticas do rebanho nos meses de abril e outubro pela ADAGRO. Para prevenção da brucelose são realizadas vacinações dos bezerros entre três e oito meses pelo órgão estadual. Entretanto, para tuberculose não há vacina, mas um monitoramento para evidenciar a existência da doença. Constatada a existência da brucelose ou tuberculose, o animal deve ser abatido. Os cartões de vacinação do rebanho e seus recibos emitidos pela ADAGRO ficam sob a guarda do produtor.

Considera-se esta recomendação **não mais aplicável**, uma vez que o Programa tem mais de 4.100 produtores ativos que fornecem leite, sendo operacionalmente inviável a apresentação e o cadastramento dos cartões de vacinação de todos a cada seis meses em cadastro próprio da SARA como foi sugerido pela equipe de auditoria à época, onde o quantitativo de produtores era bem inferior a realidade atual.

Recomendação – (Item 7.1.10)

A SPRRA deve visitar os produtores para observar o manuseio do leite e a ordenha visando orientar o produtor quanto às medidas higiênico-sanitárias.

¹¹ A ADAGRO é responsável por promover e executar a defesa sanitária animal e vegetal, além de controlar, inspecionar e fiscalizar produtos.

Avaliação da implementação

Nas entrevistas realizadas em campo pela equipe de monitoramento, três dos sete pequenos produtores de leite pesquisados responderam que já receberam alguma visita da SARA para orientação sobre manuseio e ordenha. Segundo a gerência do Programa foram realizadas em 2007 em torno de duzentas visitas para recadastramento ou cadastramento de novos produtores, conforme Ofício GAN nº 772/08 (fls. 57 a 61). Segundo a gerência do Programa, em 2008 serão capacitados 36% do total de produtores ativos do Programa Leite de Todos. O Programa tem mais de 4.100 produtores cadastrados e ativos que fornecem leite.

Desta forma, considera-se que a recomendação encontra-se ainda em **fase inicial de implementação**.

Recomendação – (Item 1.11)

A SPRRA, com auxílio da CEAGEPE, deve efetuar controle sobre a qualidade do leite pasteurizado, solicitando que os laticínios apresentem trimestralmente análises físico-químicas e microbiológicas do leite fornecido.

Avaliação da implementação

A equipe da CEASA vem realizando fiscalização sistemática aos vinte seis laticínios que fornecem leite ao Programa. Todos os testes físico-químicos e microbiológicos são realizados pelo Laboratório Nacional Agropecuário de Pernambuco – LANAGRO/PE.

Conforme dados fornecidos pela CEASA (fl. 118), no período de 02/03/07 a 03/03/2008, foram realizados 339 exames, dos quais 85,1% atenderam aos parâmetros da Instrução Normativa 51 do Ministério da Agricultura e 14,9% não atenderam. Conforme informações coletadas também nos questionários aplicados aos laticínios visitados, estes também realizam análises diárias do leite pasteurizado, além de enviarem amostras para análise, quando da fiscalização da CEASA.

Desta forma, considera-se como **implementada** a recomendação.

Recomendação – (Item 7.1.12)

A CEAGEPE deve estipular, nos contratos com os laticínios, cláusula contendo multa ou suspensão daqueles que tiverem os resultados dos exames em desacordo com a legislação.

Avaliação da implementação

A equipe de auditoria considera a recomendação como **implementada**. Apesar de não constar, no contrato com os laticínios (fls. 123 a 127), cláusula expressa com referência à



imputação de multa ou suspensão, no caso de os laticínios terem resultados de exames em desacordo com a legislação, existem cláusulas de exigência de Serviços de Inspeção Federal ou Estadual, bem como se faz referência à observância de todas as normas e legislações municipais, estaduais e federais na consecução do objeto do contrato, conforme transcrito a seguir:

CLÁUSULA OITAVA – DAS PENALIDADES

- b) As penalidades aplicadas em decorrência do descumprimento deste Contrato serão as previstas na Lei nº 8666/93 e posteriores alterações.

CLÁUSULA SEXTA – DAS OBRIGAÇÕES

Para o fiel cumprimento deste instrumento, obrigam-se as partes a:

(...)

- X – Face serem os produtos, objetos da presente Licitação, de origem animal, deverão os mesmos possuírem, em caráter obrigatório e mandatório, na oportunidade das suas respectivas entregas, o Serviço de Inspeção Federal (SIF) ou Serviços de Inspeção Estadual (SIE), expedido/emitido por Órgão Estadual ou Federal, de acordo com a origem, na conformidade do que dispõe e determinado a Lei Federal de nº 1283/50, alterada pelos Decretos nºs 30.691/52, 73.116/73, pela Lei nº 7.889/89 e ainda o que dispõe o Dec. Estadual 15.839/92.

(...)

- XIII – Os laticínios deverão observar todas as normas e legislações, quer seja municipal, estadual e federal, na consecução do objeto deste instrumento.

Recomendação – 1º monitoramento (Decisão TC nº 1400/06)

A SARA deverá intensificar o controle da qualidade do leite pasteurizado, visando a dar cumprimento à legislação.

Avaliação da implementação

A equipe de monitoramento considera a nova recomendação **implementada** porque há similaridade entre a presente recomendação e a avaliada no item “7.1.11”.

Recomendação – 1º monitoramento (Decisão TC nº 1400/06)

A SARA deverá consolidar os dados da produção leiteira dos produtores do programa, de forma que seja possível comparar e identificar o impacto específico do Programa do Leite.

Avaliação da implementação

O sistema informatizado do Programa Leite de Todos registra em sua base de dados informações cadastrais dos produtores rurais, além do volume de leite fornecido por cada um ao Programa.

Apesar da existência de dados sobre o volume de leite fornecido pelos produtores rurais registrados do sistema do Programa, estes ainda não foram confrontados com a produção de leite do Estado para avaliação do impacto do Programa Leite de Todos junto à bacia leiteira de Pernambuco.

Desta forma, a equipe de monitoramento considera a nova recomendação **não implementada**.

2.2. Distribuição do leite

Recomendação – Item 7.1.13.

A SPRRA, ao determinar as cotas de leite a serem distribuídas para cada um dos municípios beneficiados, deve adotar, para que haja equidade na distribuição do leite, critérios como o IDH-M e a população infantil do município.

Avaliação da implementação

O Programa Leite de Todos ainda não adotou critérios objetivos que garantam a equidade na distribuição do leite para os municípios beneficiados. Entretanto, a existência ou não de critérios não é suficiente para avaliar se na prática os municípios que apresentam realidades sócio-econômicas mais carentes estejam sendo priorizados pelo Programa.

Para avaliar se na prática houve, ou não, equidade na distribuição do leite para os municípios contemplados pelo Programa Leite de Todos, foi escolhida uma medida estatística que permite inferir se existe uma relação entre duas variáveis e qual o grau de associação, ou correlação, que há entre elas.

A medida estatística que evidencia se há uma relação entre duas variáveis, X e Y , é o **coeficiente de correlação** de Pearson, e é representada pela letra r . O valor do coeficiente pode variar entre -1,00 e +1,00, ou seja, $-1,00 \leq r \leq +1,00$. O coeficiente é calculado a partir da fórmula expressa abaixo:

$$r = \frac{\sum (X - \bar{X}).(Y - \bar{Y})}{\sqrt{\sum (X - \bar{X})^2. \sum (Y - \bar{Y})^2}},$$

onde $\bar{X}$ corresponde a média aritmética de X e $\bar{Y}$, a média aritmética de Y .

Para leitura e interpretação do coeficiente, é necessário que se observem dois aspectos referentes à medida estatística: a intensidade da correlação entre as variáveis e a sua direção.

A intensidade de correlação ou grau de associação entre duas variáveis pode ser visualizada com o auxílio de um *gráfico de dispersão*, ou *diagrama de dispersão*. O diagrama mostra como os escores de duas variáveis, X e Y , se dispersam pelo âmbito de valores possíveis dos escores. Tome-se como exemplo imaginário apresentado por Jack Levin¹², os diagramas de dispersão apresentados a seguir que representam as diferenças de intensidade da relação entre instrução escolar e renda para homens e mulheres.

Gráfico 2 – Diagrama de dispersão:
educação e renda para homens

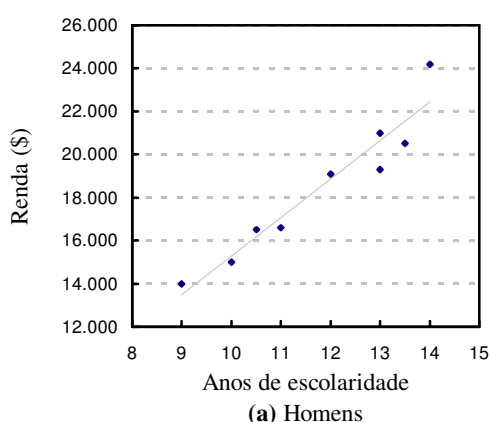
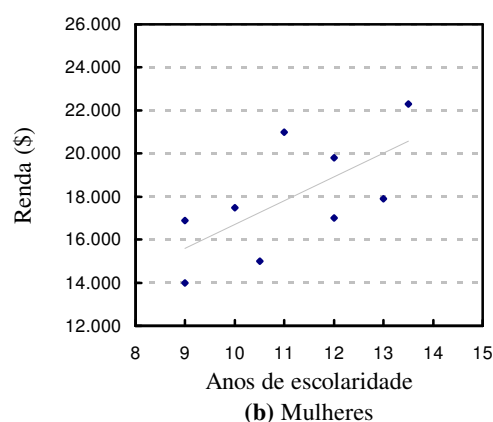


Gráfico 3 – Diagrama de dispersão:
educação e renda para mulheres



Examinando os diagramas de dispersão, verificamos que ambos apresentam a relação entre anos de escolaridade (X) e renda (Y), sendo que o gráfico 2 ilustra a relação para homens e o gráfico 3 representa a relação para as mulheres. Cada ponto nos diagramas representa dois escores (escolaridade e renda), obtidos por um único entrevistado. No gráfico 2, por exemplo, identificamos que um homem com 9 anos de instrução ganha \$ 14.000, enquanto que um homem com 14 anos de escolaridade recebe mais de \$ 24.000.

Podemos afirmar que o grau de associação entre X e Y aumenta à medida que os pontos de um diagrama tendem para uma reta diagonal imaginária, passando pelo centro do diagrama. O diagrama de dispersão dos homens evidencia uma correlação mais forte do que a correlação das mulheres, embora ambos os diagramas indiquem que a renda tende a aumentar quanto maior for a escolaridade. Este exemplo revela que a renda das mulheres, em relação à dos homens, está menos relacionada com o nível de escolaridade que elas atingem.

Desta forma, quando o valor do r da correlação se aproxima de $-1,00$, ou de $+1,00$, os pontos do diagrama tendem a se posicionar em cima de uma reta diagonal imaginária, evidenciando uma correlação quase perfeita entre duas variáveis.

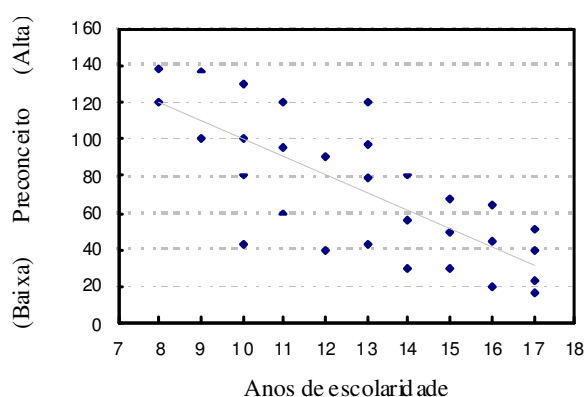
O segundo aspecto a ser observado é a direção da correlação entre as duas variáveis. A correlação pode ser positiva ou negativa. Uma correlação positiva aponta que os entrevistados que obtêm altos escores na variável X também tendem a obter altos escores na variável Y . Os dois casos apresentados anteriormente exemplificam uma correlação positiva entre as variáveis “anos de escolaridade” e “renda de homens e mulheres”. Como foi visto

¹² LEVIN, Jack. Estatística para Ciências Humanas. 9ª edição / Jack Levin, James Alan Fox. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p. 332.

anteriormente, as pessoas entrevistadas com muitos anos de escolaridade tendem a ter maior renda anual, enquanto os que possuem poucos anos de escolaridades tendem a ganhar muito pouco anualmente.

Uma correlação negativa apresenta uma relação inversa à lógica da correlação positiva. Entrevistados que apresentam altos escores na variável *X* tendem a obter baixos escores na variável *Y* e entrevistados que possuem baixos escores em *X* tendem a obter altos escores em *Y*. A relação entre educação e renda não representam uma correlação negativa porque pessoas que completam muitos anos de estudo tendem a possuir salários mais altos. Como exemplo de correlação negativa, podemos citar a relação entre instrução e preconceito contra grupos minoritários.

Gráfico 4 – Diagrama de dispersão: educação e preconceito



Fonte: Jack Levin – Estatística para Ciências Humanas, 9ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p. 333.

O preconceito tende a diminuir à medida que aumenta o nível de instrução. Portanto, pessoas que possuem pouca instrução formal tendem a apresentar fortes preconceitos, enquanto que aquelas que têm muitos anos completos de instrução tendem a possuir um baixo nível de preconceito.

Uma correlação positiva ou negativa representa um tipo de relação linear entre duas variáveis. Assim, se existe uma correlação positiva, os pontos no diagrama se aglomeram em torno da reta diagonal imaginária, conforme exemplo apresentado nos gráficos 2 e 3. Ao contrário, se deparamos com uma correlação negativa, os pontos do diagrama de dispersão tendem a se aproximar da reta diagonal imaginária invertida, conforme exemplo exposto no gráfico 4.

Como nas ciências sociais nunca se obtêm índices de correlação perfeitos, cabe aos cientistas sociais e avaliadores de políticas públicas pré-estabelecer seus critérios de intensidade com o objetivo de melhor adaptar a compreensão das diferentes intensidades de correlação ou grau de associação entre duas variáveis pesquisadas. A equipe de auditoria adotou a escala da correlação adaptada pela Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ¹³ apresentada abaixo que mede a força do coeficiente de correlação linear:

¹³ Fonte: (www.fundaj.gov.br/docs/inpsocpoli/JRego/TextosCPolitica/Mestrado/Cap_4/Cap_4/capitulo_4_As_Bases_Socioeconomicas.htm).

-0,70 a -0,85 ← muito forte correlação negativa

-0,50 a -0,69 ← forte correlação negativa

-0,25 a -0,49 ← correlação negativa moderada

-0,10 a -0,24 ← fraca correlação negativa

0,00 ← não há correlação

+0,10 a +0,24 ← fraca correlação positiva

+0,25 a +0,49 ← correlação positiva moderada

+0,50 a +0,69 ← forte correlação positiva

+0,70 a +0,85 ← muito forte correlação positiva

Para avaliar se houve equidade na distribuição do leite do Programa Leite de Todos da SARA, a equipe de monitoramento selecionou algumas variáveis e correlacionou-as entre si para avaliar se há alguma relação entre elas e seu grau de associação. As variáveis escolhidas para cálculo foram:

- IDH¹⁴ municipal de 2000 (fonte: PNUD);
- População recenseada e estimada por município em 2007 (fonte: IBGE);
- Número de crianças com idades de zero a seis anos beneficiadas pelo Programa Leite de Todos por município em 2007 (fonte: Programa Leite de Todos);
- Percentual da população municipal com idades de zero a seis anos acompanhada pelo Programa Saúde da Família – PSF em 2007 (fonte: Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco); e
- Razão entre o número de crianças com idades de zero a seis anos atendidas pelo Programa Leite de Todos e o número de crianças na mesma faixa etária acompanhadas pelo PSF por município em 2007 (fonte: equipe de auditoria).

Entraram para cálculo dos coeficientes de correlação todos os municípios¹⁵ que recebem leite do Programa, totalizando 148, com exceção dos municípios de Floresta, Petrolina e Salgueiro, que foram excluídos dos cálculos para evitar distorções nos coeficientes por serem os únicos municípios de suas regiões de desenvolvimento contemplados pelo Programa. No apêndice II deste relatório, apresentamos uma tabela contendo todos os registros das variáveis escolhidas que foram utilizados para cálculo dos coeficientes de correlação.

¹⁴ O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. (Fonte: www.pnud.org.br/idh/#)

¹⁵ Os municípios que entraram na pesquisa estão localizados nas seguintes regiões de desenvolvimento: Agreste Central, Agreste Meridional, Agreste Setentrional, Mata Norte, Mata Sul, Metropolitana, Moxotó e Pajeú.

Para leitura do coeficiente de correlação é necessário que exista um conceito ou uma premissa formulada previamente que auxilie as interpretações do objeto avaliado.

Abaixo são estabelecidas duas premissas esperadas ou pretendidas, formuladas pela equipe de monitoramento, que corroboram para avaliação da equidade da distribuição de leite promovida pelo do Programa:

- As crianças que são acompanhadas pelo PSF enquadram-se como público-alvo em potencial do Programa Leite de Todos pelo fato de serem submetidas a um acompanhamento contínuo, pela equipe de saúde da família, com relação à situação de desnutrição, evidenciando assim, com mais precisão, as crianças que estão expostas à situação de risco e à mortalidade infantil.
- Quanto mais baixo for o IDH municipal, maior deve ser a cobertura do Programa Leite de Todos junto às crianças acompanhadas pelo PSF.

Os coeficientes de correlação e as premissas formuladas anteriormente auxiliaram as conclusões sobre a equidade da distribuição do leite promovida pelo Programa. A tabela 3 apresenta os resultados na matriz de coeficientes de correlação que auxiliaram para interpretação da realidade.

Tabela 3 – Matriz de coeficientes de correlação de Pearson por variáveis

	<i>% da população municipal com idades de 0 a 6 anos acompanhada pelo PSF</i>
IDH municipal	- 0,33

	<i>Número de crianças de 0 a 6 anos atendidas pelo Programa Leite de Todos por município</i>
<i>% da população municipal com idades de 0 a 6 anos acompanhada pelo PSF</i>	- 0,21

	<i>Número de crianças de 0 a 6 anos atendidas pelo Programa Leite de Todos por município</i>
IDH municipal	0,38

	<i>% da população municipal com idades de 0 a 6 anos acompanhada pelo PSF</i>
<i>Razão entre crianças de 0 a 6 anos atendidas pelo Programa Leite de Todos e crianças na faixa etária acompanhadas pelo PSF</i>	- 0,47

Fonte: Secretaria de Saúde Estadual, IBGE, Programa Leite de Todos e PNUD.

Foi realizado o teste de significância do r de Pearson para cada coeficiente de correlação com o objetivo de validá-los. O valor t calculado¹⁶ para cada r foram os seguintes

¹⁶ LEVIN, Jack. Estatística para Ciências Humanas. 9ª edição / Jack Levin, James Alan Fox. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p. 339 e 340.

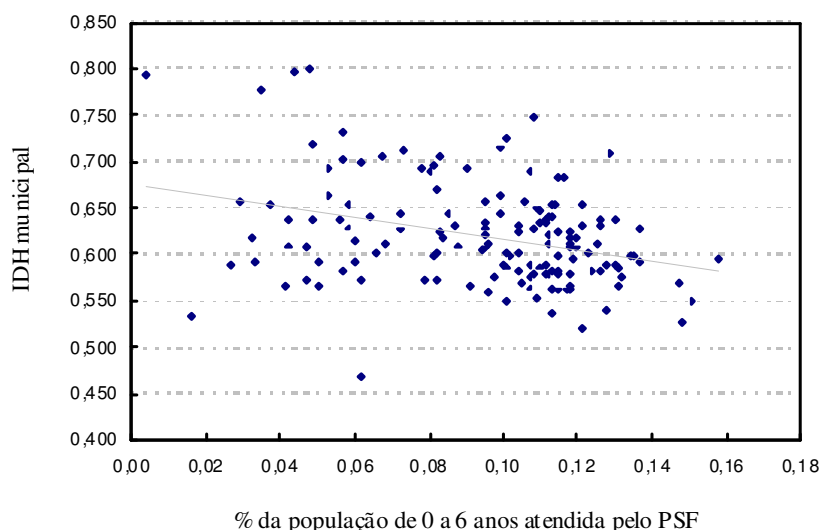
respectivamente: -4,224, -2,595, +4,964 e -6,434. Os valores críticos de t encontrados na tabela¹⁷ estatística para o teste bilateral com 146 graus de liberdade e com nível de significância de $\alpha = 0,01$ foram -2,576 e +2,576.

Para que o coeficiente de correlação seja válido, o valor t do coeficiente que apresente sinal negativo deve ser menor que o valor crítico de t de -2,576, apresentado na tabela estatística. Já o coeficiente que possui sinal positivo, o seu t deve ser maior que o t crítico de +2,576 para que seja válido. Conclui-se que todos os coeficientes calculados são válidos para análise.

Teste preliminar:

O primeiro coeficiente de correlação da matriz pretendeu verificar se existia correlação entre as variáveis “IDH municipal” e “percentual da população municipal com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF”. O coeficiente calculado demonstrou uma correlação negativa moderada de -0,33 entre as variáveis. Desta forma, há uma tendência moderada que os municípios do Estado de Pernambuco que possuam **menores IDHs tendem a ter maiores percentuais da população com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF**. Alertamos para o fato que a correlação apontada para Pernambuco não pode ser reproduzida para outros estados, ou seja, cada estado apresenta uma intensidade diferente entre as duas variáveis ora examinadas. O diagrama de dispersão apresenta a relação entre as variáveis.

Gráfico 5 – Diagrama de dispersão: IDH-M e % população 0 a 6 anos atendida pelo PSF



Resgatando as premissas formuladas pela equipe de monitoramento, o Programa Leite de Todos deverá se fazer mais presente nos municípios que possuam maiores percentuais da população com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF e que tendem a possuir os menores IDH municipais.

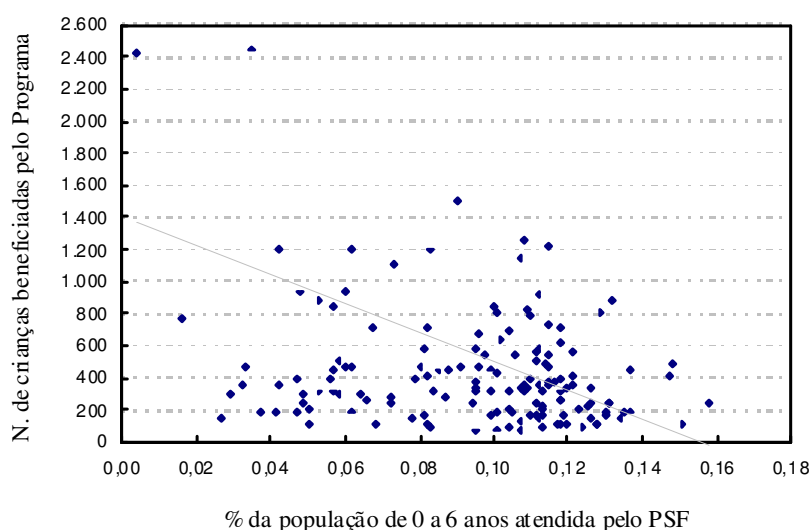
¹⁷ LEVIN, Jack. Estatística para Ciências Humanas. 9ª edição / Jack Levin, James Alan Fox. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p. 464.

A partir da hipótese anterior, testaremos se existe uma relação positiva da variável “número de crianças com idades de zero a seis anos beneficiadas pelo Programa Leite de Todos por município” com a variável “percentuais da população municipal com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF” e há uma relação negativa com a variável “IDH municipal”.

Primeiro teste:

O segundo coeficiente de correlação da matriz cruzou as variáveis “percentual da população municipal com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF” e “número de crianças com idades de zero a seis anos beneficiadas pelo Programa Leite de Todos por município”. O coeficiente calculado revelou uma correlação negativa fraca de -0,21 entre as variáveis testadas. Constatou-se que há uma tendência fraca, tendendo à moderada, que os municípios de Pernambuco que apresentem **altos percentuais da população municipal com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF tendem a apresentar números menores de crianças com idades de zero a seis anos atendidas pelo Programa Leite de Todos**. O primeiro teste apontou para uma realidade oposta à situação desejada, ou seja, há uma tendência quase moderada que os municípios que possuem baixos percentuais da população municipal com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF apresentem um número maior de crianças atendidas pelo Programa Leite de Todos. O diagrama de dispersão apresenta a relação entre as variáveis.

Gráfico 6 – Diagrama de dispersão: % população 0 a 6 anos atendida pelo PSF e número de crianças beneficiadas pelo Programa

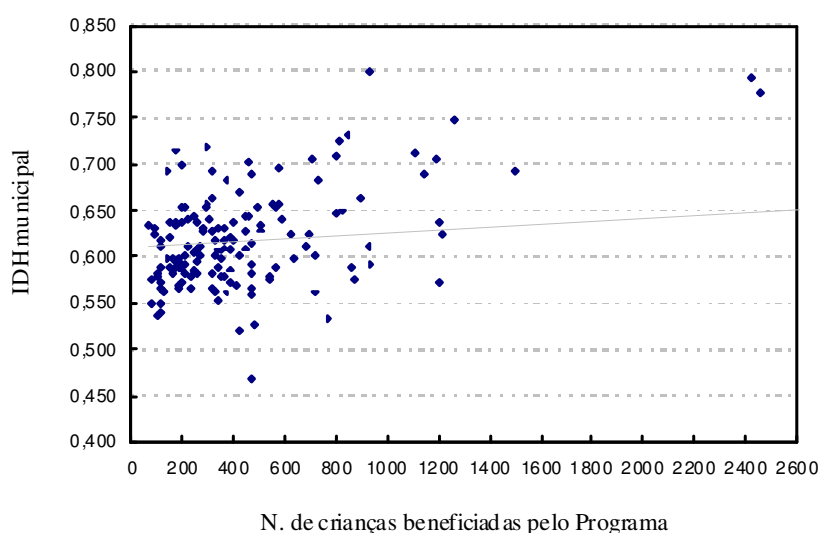


Segundo teste:

O terceiro coeficiente de correlação da matriz relacionou as variáveis “número de crianças com idades de zero a seis anos beneficiadas pelo Programa Leite de Todos por

município” e “IDH municipal”. O coeficiente calculado revelou uma correlação positiva moderada de +0,38 entre as variáveis testadas. O coeficiente indica que há uma tendência moderada que os municípios do Estado de Pernambuco que possuam **maiores IDHs tendem a apresentar um maior número de crianças com idades de zero a seis anos atendidas pelo Programa Leite de Todos**. O segundo teste também apontou para uma realidade que fere ao princípio da equidade. Há uma tendência bastante moderada que o Programa Leite de Todos esteja beneficiando um número maior de crianças de zero a seis anos de idade junto aos municípios que apresentam os maiores IDHs municipais do Estado. O diagrama de dispersão apresenta a relação entre as variáveis.

Gráfico 7 – Diagrama de dispersão: IDH-M e número de crianças beneficiadas pelo Programa



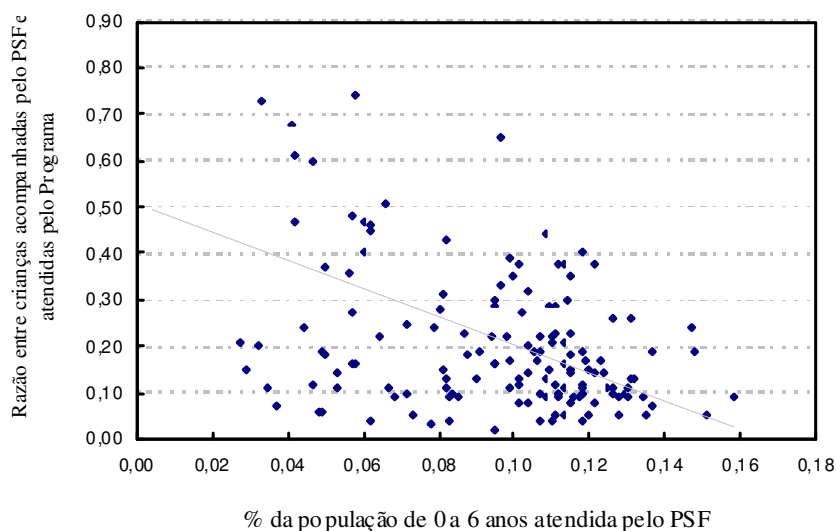
Teste complementar:

O último coeficiente da matriz examinou a relação entre as variáveis “percentual da população municipal com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF” e “razão entre o número de crianças com idades de zero a seis anos atendidas pelo Programa Leite de Todos e o número de crianças na mesma faixa etária acompanhadas pelo PSF”.

O coeficiente calculado demonstrou uma correlação negativa moderada, tendendo à forte, de -0,47 entre as variáveis. Isto nos revela que há uma correlação quase forte que os municípios que apresentam **altos percentuais da população com idades de zero a seis anos acompanhada pelo PSF tendem a possuir baixas razões entre o número de crianças atendidas pelo Programa Leite de Todos e acompanhadas pelo PSF**.

O teste complementar corrobora para tese de que a distribuição do leite junto aos municípios contemplados pelo Programa não está atendendo ao princípio da equidade. O diagrama de dispersão apresenta a relação entre as variáveis.

Gráfico 8 – Diagrama de dispersão: % população 0 a 6 anos atendida pelo PSF e razão entre crianças atendidas pelo PSF e atendidas pelo Programa Leite de Todos



A tabela 4 apresenta a síntese das análises e das conclusões apontadas a partir da leitura da matriz de coeficientes de correlação. Para facilitar o entendimento da lógica adotada pela equipe, apresentamos as correlações esperadas e encontradas pelos testes estatísticos entre as variáveis escolhidas, representadas pela direção das setas ↓ ↑.

Tabela 4 – Resumo dos resultados apresentados pelos exames

Teste preliminar: quando o IDH municipal ↓, o % da população municipal com idades de 0 a 6 anos atendida pelo PSF ↑.

Para validação das premissas:

1ª premissa:

- quando o % da população municipal com idades de 0 a 6 anos atendida pelo PSF ↑,
- o número de crianças de 0 a 6 anos de idades atendidas pelo Programa Leite de Todos deve ↑.

2ª premissa:

- quando o IDH municipal ↓,
- o número de crianças de 0 a 6 anos de idades atendidas pelo Programa Leite de Todos deve ↑.

1º Teste:

- quando o % da população municipal com idades de 0 a 6 anos atendida pelo PSF ↑
- o número de crianças de 0 a 6 anos de idades atendidas pelo Programa Leite de Todos.....

SITUAÇÃO
Esperada Encontrada

↑

↓



		SITUAÇÃO	
		Esperada	Encontrada
2º Teste:			
- quando o IDH municipal ↓			
- o número de crianças de 0 a 6 anos de idades atendidas pelo Programa Leite de Todos.....		↑	↓
Teste complementar:			
- quando o % da população municipal com idades de 0 a 6 anos atendida pelo PSF ↑			
- a cobertura do Programa Leite de Todos junto às crianças de 0 a 6 anos de idades atendidas pelo PSF.....		↑	↓

Conclusões finais	
Quando o número de crianças de 0 a 6 anos de idades atendidas pelo Programa Leite de Todos no município ↑	
- há uma tendência de que o IDH municipal seja ↑	
- há uma tendência de que o % da população municipal com idades de 0 a 6 anos atendida pelo PSF seja ↓	
Quando a razão entre o número de crianças de 0 a 6 anos de idades acompanhadas pelo PSF e o número de crianças na mesma faixa etária atendidas pelo Programa Leite de Todos ↑	
- há uma tendência de que o % da população municipal com idades de 0 a 6 anos atendida pelo PSF seja ↓	

Fonte: Equipe de monitoramento.

Para validação das premissas garantidoras da equidade da distribuição do leite, foram esperados que os resultados dos coeficientes de correlação indicassem para algumas direções: quando os municípios do Estado de Pernambuco tendessem a possuírem os menores IDHs e apresentassem os maiores percentuais da população com idades de zero a seis anos acompanhadas pelo PSF, o número de crianças com a mesma faixa etária atendidas pelo Programa Leite de Todos deveria ser maior.

Entretanto, os coeficientes de correlação apontaram para outras direções não esperadas, revelando a inexistência de equidade da distribuição do leite para os municípios contemplados pelo Programa. Os coeficientes evidenciaram que há uma tendência de que o Programa Leite de Todos esteja mais presente junto aos municípios que possuam os maiores IDHs e apresentem os menores percentuais da população com idades de zero a seis anos acompanhadas pelos PSFs. Constatou-se, também, que há uma tendência de que a razão entre o número de crianças com idades de zero a seis anos acompanhadas pelo PSF e o número de crianças na mesma faixa etária atendidas pelo Programa Leite de Todos seja bem maior junto aos municípios que apresentam os menores percentuais da população com idades de zero a seis anos acompanhadas pelos PSFs.

Diante dos resultados apresentados pelos coeficientes, concluímos que não houve equidade na distribuição do leite realizada pelo Programa Leite de Todos. Assim, considera-se como **não implementada** a recomendação.

Recomendações – (Item 7.1.14)

A SPRRA deve realizar visitas prévias às associações de modo a determinar uma média estimada de beneficiários por associação. Posteriormente será possível determinar mais precisamente o número máximo de residentes na área coberta pela associação, por meio do cálculo da densidade urbana, vide Apêndice III. Para tal, utilizar-se-ão dados sobre as áreas urbanas dos municípios que serão disponibilizados pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM após a elaboração dos Planos Diretores destes.

Avaliação da implementação

A equipe de auditoria considera a recomendação como **implementada**. A Secretaria estabeleceu como critério para distribuição de leite às entidades conveniadas a capacidade de armazenamento. Com exceção de algumas entidades do interior, a cota máxima a ser distribuída para a entidade varia de 100 a 120 litros/dia. Todavia, nos questionários aplicados a beneficiários e presidentes de associações localizados nos municípios de Saloá, Paratama, Caetés e de Terezinha, constatou-se que os critérios de inclusão de beneficiários ainda são bastante falhos. É exigida do responsável pelo beneficiário a apresentação de: cópia da carteira de vacinação e certidão de nascimento do beneficiário, identidade e CPF do responsável e preenchimento de formulário (fls. 119 a 122) onde entre outras informações, é informada a renda mensal familiar, que se traduz no único parâmetro de verificação do nível de insegurança alimentar do beneficiário.

Vale salientar que na aplicação dos questionários aos presidentes de associações foi mencionado que não era realizado nenhum tipo de checagem “in loco” da real situação sócio-econômica dos beneficiários. No município de Saloá foi visitada e entrevistada uma responsável por beneficiário (Cartão nº 001 da entidade Clube de Mães do Município de Saloá) onde foi constatado que a mesma residia em casa não compatível com pessoa que se encontra em estado de insegurança alimentar, além do fato de a própria beneficiária ter admitido ser proprietária de loja de confecções na cidade, quando da aplicação do questionário. Outro caso similar também foi identificado no município de Caetés (Cartão nº 020 da entidade Cooperativa Mista dos Agricultores e Pecuáristas de Caetés).

Portanto, apesar de haver um correto dimensionamento do número de beneficiários por entidade, **faz-se necessária uma mudança nos critérios de seleção e inclusão dos mesmos no Programa. Sugere-se a estratégia Saúde da Família¹⁸ como um dos possíveis instrumentos para seleção de beneficiários do Programa Leite de Todos, tendo em vista que as equipes de saúde da família acompanham continuamente a situação de desnutrição das crianças, evidenciando com mais precisão, aquelas que estão expostas à situação de risco e à mortalidade infantil.**

¹⁸ A Saúde da Família é entendida como uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade.

(Fonte: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=149)

2.3. Fiscalização e controle interno

Recomendação (Item 7.1.15)

A CEAGEPE deve elaborar um cronograma de fiscalizações, informando a SPRRA sobre os resultados de cada fiscalização, para que a Secretaria supervisione e tome as medidas necessárias para solucionar as deficiências encontradas.

Avaliação da implementação

A Gerência de Agronegócios da SARA, conjuntamente com a CEASA, procede à fiscalização das entidades, que é realizada atualmente a cada 62 dias.

Segundo dados coletados no sistema do Programa Leite de Todos, no período de 02/01/2007 a 23/04/2008, foram realizadas 3.254 fiscalizações a entidades do Programa. Neste mesmo período, foram apuradas 103 denúncias provenientes do Disque Leite. Todos os relatórios de fiscalização e denúncia estão disponibilizados no sistema informatizado para uso interno e na *internet*.

Desta forma, considera-se como **implementada** a recomendação.

Recomendação – (Item 7.1.16)

A CEAGEPE deve criar um banco de dados, consolidando todas as irregularidades verificadas por associação e por município. Este banco de dados deve ser remetido à SPRRA para que esta tenha subsídios que propiciem um melhor acompanhamento do Programa e da situação dos beneficiários, das associações, dos produtores de leite e dos laticínios.

Avaliação da implementação

O banco de dados de irregularidades foi criado, encontra-se no sistema informatizado que está disponibilizado na *internet*. A coleta, consolidação e inserção de dados de irregularidades no sistema são executadas pela CEASA e pela Gerência de Agronegócios. Vale salientar que além do módulo de fiscalização, também está disponível um módulo de denúncias, o qual já vem sendo utilizado.

Ressalta-se que, apesar da existência do banco de dados, é necessário o aprimoramento da fiscalização sistemática das entidades e da coleta de dados de beneficiários e entidades no sistema. Durante as vistorias realizadas a entidades e beneficiários no município de Saloá, constatou-se que tanto os cadastros de endereços de entidades, quanto os de beneficiários estavam desatualizados no sistema. É importante não só a atualização dos endereços das entidades, como também a inclusão de informações mais detalhadas sobre endereços dos

beneficiários, tendo em vista que, no sistema, na sua grande maioria, consta o endereço incompleto, dificultando assim a visita da fiscalização por parte da SARA.

Diante das evidências, conclui-se que a recomendação foi **implementada** pela gestão do Programa.

Recomendação – (Item 7.1.17)

A CEAGEPE deve criar cláusula nos contratos com os laticínios, onde se estipule penalidade, no caso da não entrega dos freezers para as associações.

Avaliação da implementação

A recomendação permanece como **implementada**. Esta cláusula consta nos contratos firmados entre a CEASA e os laticínios (fls. 123 a 127), conforme transcrito abaixo:

CLÁUSULA SEXTA – DAS OBRIGAÇÕES

Para o fiel cumprimento deste instrumento, obrigam-se as partes a:

- V – A contratada deverá dispor em cada entidade, em regime de comodato, **a instalação de freezer's, em perfeito estado de funcionamento**, destinados à conservação dos produtos, em quantidade e capacidade suficiente a demanda de cada local. A manutenção dos freezer's será de responsabilidade da CONTRATADA.

CLÁUSULA OITAVA – DAS PENALIDADES

- c) As penalidades aplicadas em decorrência do descumprimento deste Contrato serão as previstas na Lei nº 8.666/93 e posteriores alterações.

Recomendação – (Item 7.1.18)

A SPRRA deve criar cláusula nos convênios com as associações, onde se estipule penalidade para as Associações que não estejam utilizando efetivamente os freezers cedidos, evitando, assim, o risco de deterioração do leite e conseqüente prejuízo à saúde pública.

Avaliação da implementação

A recomendação permanece como **implementada**. Esta cláusula foi inserida no convênio firmado com as associações (fls. 128 a 131) e está transcrita abaixo:

CLÁUSULA QUARTA – DAS RESPONSABILIDADES

(...)

II – À Entidade Parceira:

(...)

- d) Receber, zelar e usar adequadamente o freezer, utilizando-o exclusivamente no acondicionamento do leite do programa.

CLÁUSULA QUINTA – DA EXCLUSÃO

A Entidade Parceira será sumariamente excluída do Programa, quando:

(...)

- b) Descumprir quaisquer das hipóteses descritas do inciso II da cláusula quarta deste Termo de parceria e Cooperação;

Recomendação – Item 7.1.19.

A CEAGEPE deve ter um cronograma de visitas às entidades credenciadas, para realização de recadastramento dos beneficiários.

Avaliação da implementação

A gerência do Programa Leite de Todos apresentou o cronograma de recadastramento das entidades e beneficiários do Programa atendidos do município de Recife, realizado no período de dezembro/2007 a março/2008 através do Ofício GAN nº 772/08 (fls. 57 a 61).

A equipe de monitoramento entrevistou vinte oito beneficiários residentes em municípios do Agreste Meridional (Belo Jardim, Caetés, Paratama, Saloá e Terezinha), onde dezessete responderam que o último recadastramento foi realizado em 2008, cinco responderam em 2007 e seis não souberam responder.

Desta forma, entende-se que a recomendação foi **implementada** pela SARA.

Recomendação – Item 7.1.20.

A SPRRA e a CEAGEPE devem contactar as entidades através de telefone ou mala direta para agendamento de visitas de técnicos do Programa Leite de Pernambuco para reuniões e esclarecimentos sobre normas, critérios e benefícios do Programa.

Avaliação da implementação

Considera-se esta recomendação **implementada** pela gerência do Programa. Os técnicos do Programa Leite de Todos realizam visitas às entidades conveniadas a cada sessenta dois dias.

Recomendação – (Item 7.1.21)

A SPRRA deve inserir na cláusula 4ª, inciso 3º, dos convênios com as associações, a obrigatoriedade do envio de relatório mensal para a Secretaria, até o quinto dia útil do mês subsequente. A associação que descumprir esta norma fica sujeita à advertência e punição pela falta de informações.

Avaliação da implementação

A Secretaria inseriu no Termo de Parceria e Cooperação, firmado entre a SARA e as associações (fls. 128 a 131), a obrigatoriedade do envio de relatório mensal e sua punibilidade pela ausência. Abaixo, transcreve-se o inciso inserido no termo:

CLÁUSULA QUARTA – DAS RESPONSABILIDADES.

(...)

II – À Entidade Parceiras:

(...)

- f) Apresentar relatório descritivo das distribuições mensais realizadas a SARA até o 5º dia útil de cada mês, acompanhado do Mapa de Monitoramento (modelo fornecido pela SARA), sob pena de advertência em caso de descumprimento;

Assim, considera-se como **implementada** a recomendação proferida pelo TCE-PE.

Recomendação – (Item 7.1.22)

A SPRRA deve acrescentar, nos convênios com as associações, a letra “F” na Cláusula Quinta – da Exclusão, com a seguinte redação: “A entidade que atingir duas advertências formais estará automaticamente descredenciada do Programa.”

Avaliação da implementação

A Secretaria acrescentou na cláusula que prevê a exclusão da entidade parceira do Programa o inciso sugerido pela auditoria (fls. 128 a 131). Abaixo, transcreve-se o inciso inserido no Termo de Parceria e Cooperação:

CLÁUSULA QUINTA – DA EXCLUSÃO.

(...)

A Entidade Parceira será sumariamente excluída do Programa, quando:

- f) Se forem atingidas duas advertências, referidas na cláusula quarta, item II, letra “F” deste instrumento, independentemente de comunicação formal;

Desta forma, concluí-se que a recomendação foi **implementada** pela gestão.

Recomendação – Item 7.1.23.

A CEAGEPE deve consolidar as queixas e sugestões do Disque Leite, preenchendo formulários próprios, de preferência em meio eletrônico, enviando as informações para a SPRRA. De posse desses dados, a Secretaria pode verificar as falhas mais frequentes e aperfeiçoar o Programa.

- Dados mínimos que devem constar no registro das informações coletadas via Disque Leite: data, se é reclamação ou sugestão, se o assunto versa sobre laticínio, produtor, associação, município, beneficiário ou qualidade do leite. Em caso de denúncia, informar se foi apurada ou não e qual o resultado da apuração.

Avaliação da implementação

O sistema informatizado do Programa Leite de Todos disponibiliza um módulo sobre denúncia “Manutenção de Denúncias” e “Relatório de Denúncias”. O primeiro registra o detalhamento sobre a ocorrência recebida pelo Disque Leite, o fiscal responsável pela apuração, as medidas tomadas e sua conclusão por entidade. O último consolida de forma resumida as denúncias recebidas. Foi anexada ao processo, a título de exemplo (fls. 132 a 134), uma cópia de cada relatório. Considera-se que esta recomendação **foi implementada** pelo Programa.

2.4. Avaliação dos benefícios alcançados pelo Programa

Recomendação – Item 7.1.24.

A SPRRA deve consolidar dados sobre a produção leiteira do Estado antes e depois da implantação do Programa, de forma a avaliar os benefícios do Programa.

Avaliação da implementação

Segundo o Ofício GAN nº 772/08, expedido pela Gerência de Agronegócio (fls. 57 a 61), a SARA ainda não criou mecanismos que permitam o monitoramento dos dados da produção leiteira no Estado e a avaliação do impacto do Programa Leite de Todos junto à bacia leiteira de Pernambuco.

A inexistência de um cadastro geral dos produtores de leite do Estado inviabiliza a avaliação de um dos objetivos do Programa, que é estimular à produção de leite e garantir uma renda mínima para os agricultores familiares da região de abrangência do programa,

priorizando os agricultores de menor produção. A ausência de dados consolidados impossibilita a análise da equidade do Programa, no que diz respeito à priorização dos pequenos produtores.

Desta forma, considera-se como **não implementada** a recomendação.

Recomendação – Item 7.1.25.

A SPRRA deve firmar Convênio com a Secretaria de Saúde no sentido de viabilizar uma ação conjunta, como havia sido determinado no lançamento do Programa. A minuta da proposta elaborada pela SPRRA estabeleceu como principais objetivos da inclusão da Secretaria de Saúde:

- Introduzir os Agentes de Saúde no cadastramento dos beneficiários, analisando o grau de desnutrição das crianças antes e depois de sua inclusão no Programa;
- Identificar o público-alvo do Programa;
- Informar aos beneficiários como utilizar melhor o leite recebido;
- Verificar se houve redução do índice de mortalidade infantil e incidência de doenças dos beneficiários; e
- Verificar se houve melhoria dos padrões de saúde e qualidade de vida das famílias carentes.

Avaliação da implementação

A Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária ainda não firmou convênio com a Secretaria Estadual de Saúde com objetivo de viabilizar ações conjuntas, com o Programa Leite de Todos, que contribuíssem para redução da mortalidade infantil, segundo o Ofício GAN nº 772/08, expedido pela Gerência de Agronegócio (fls. 57 a 61).

Desta forma, considera-se como **não implementada** a recomendação proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

O Programa Leite de Todos e a Secretaria Saúde, seja estadual ou municipal, buscam o mesmo objetivo: redução da mortalidade infantil. Desta forma, talvez seja importante uma aproximação entre estas para execução de ações em conjunto.

A seguir, são apresentadas algumas análises realizadas pelo TCE/PE para reflexão da gestão do Programa. A presente avaliação pretende questionar a atual **sistemática de inclusão** de crianças de zero a seis anos de idade adotada pelo Programa Leite de Todos.

Nas visitas realizadas em campo, constatou-se que os critérios de inclusão de beneficiários ainda são bastante falhos. As associações conveniadas pelo Programa que distribuem o leite para comunidade exigem do responsável pela criança beneficiada a apresentação da carteira de vacinação, certidão de nascimento do beneficiário, identidade e CPF do responsável e preenchimento de formulário, onde, entre outras informações, é informada a renda mensal familiar. Os presidentes entrevistados mencionaram que não realizam nenhum tipo de checagem “in loco” para avaliar a real situação social das crianças.

Constatou-se que as associações visitadas não adotam quaisquer critérios objetivos que permitam avaliar o estado de insegurança alimentar das crianças que estão no Programa, bem como das que se candidatam para ocupar as vagas que surjam. Possivelmente, a **ausência de critérios objetivos** que permitam avaliar a situação de insegurança alimentar da criança contribua para a situação encontrada pela equipe de monitoramento em Saloá e Caetés, onde foi constatada a existência de beneficiários que não se encontram em estado de insegurança alimentar, conforme mencionado na avaliação da recomendação 7.1.14 deste Relatório.

Outro ponto avaliado de forma preliminar foi um dos objetivos estabelecido pelo Programa Leite de Todos: a **redução da mortalidade infantil** e a incidência de doenças nos beneficiários. A equipe de monitoramento não pretende, a partir das análises a serem apresentadas a seguir, criticar a construção do Programa no que diz respeito à definição de objetivos almejados por entender que a formulação de políticas públicas é prerrogativa das administrações públicas em cada esfera para atender demandas sociais.

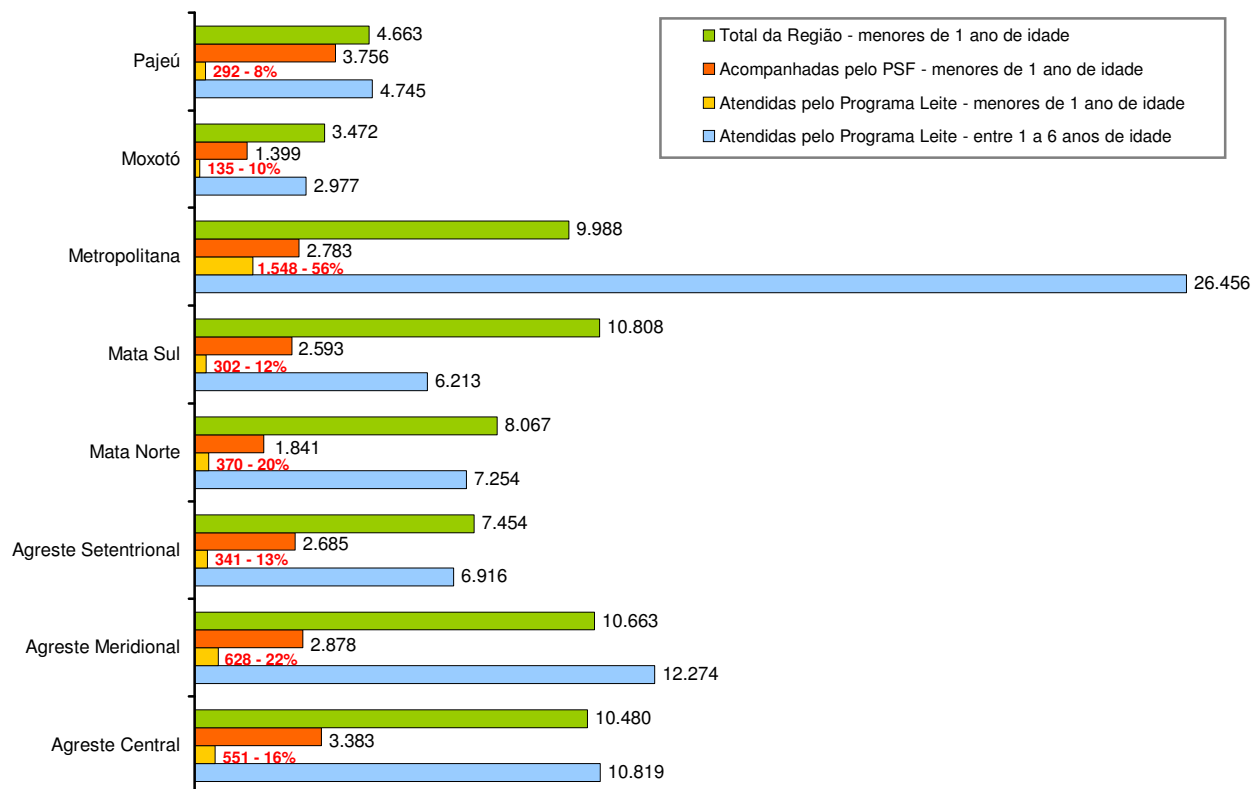
Para avaliação deste ponto, levanta-se a conceituação de “mortalidade infantil” junto à Portaria nº 493/2006 do Ministério da Saúde, que aprova a relação de indicadores da atenção básica (fls. 135 a 139). A Portaria conceitua a “mortalidade infantil” como o termo usado para designar os óbitos de **crianças menores de um ano de idade**, ocorridos em determinado local e período.

A equipe de monitoramento entende que, se o Programa Leite de Todos pretende contribuir para redução da mortalidade infantil, este deve priorizar as crianças menores de um ano de idade que estejam em situação de risco, bem como as gestantes e nutrizes.

Para avaliação se o Programa vem atendendo a premissa anterior, foram realizados três exames para verificação. O primeiro exame levantou junto à base de dados do sistema informatizado do SARA o quantitativo de crianças com idade inferior a um ano atendidas pelo Programa Leite de Todos no ano de 2007 por região de desenvolvimento, e comparou com o total de crianças acompanhadas pelo Programa Saúde da Família – PSF no mesmo período e com mesma faixa etária de idade por região de desenvolvimento. O segundo exame levantou a participação percentual de gestantes e nutrizes junto ao Programa. E por último, foi escolhido um dos municípios visitados pela equipe do TCE-PE para verificar se as crianças menores de um ano de idade beneficiadas pelo Programa Leite de Todos eram acompanhadas pelas equipes de saúde da família do município.

O primeiro exame revelou que o número de crianças menores de um ano de idade beneficiadas pelo Programa é inferior ao número de crianças na mesma faixa etária acompanhadas pelo PSF. O gráfico 9 apresenta este comparativo por região de desenvolvimento e evidencia que a Região Metropolitana possui a maior relação entre crianças beneficiadas pelo Programa Leite de Todos (1.548) e acompanhadas pelo PSF (2.783), representando 56%. Entretanto, esta realidade é bem diversa quando comparada com outras regiões de desenvolvimento: Agreste Central apresenta uma relação de 16%; Agreste Meridional, 22%; Agreste Setentrional, 13%; Mata Norte, 20%; Mata Sul, 12%; Moxotó, 10%; e Pajeú, 8%.

Gráfico 9 – Comparativo entre crianças menores de um ano de idade atendidas pelo Programa Leite de Todos e acompanhadas pelo PSF por Região de Desenvolvimento – em 2007



Fonte: IBGE, Secretaria Estadual de Saúde e Gerência do Programa Leite de Todos.

Nota: Não foi computado o total de crianças dos municípios de Recife, Olinda, Paulista e de Jaboatão dos Guararapes referente à Região Metropolitana e de Caruaru, Agreste Meridional.

Alertamos para o fato que a baixa cobertura de crianças atendidas pelo Programa Leite de Todos menores de um ano de idade pode comprometer o objetivo almejado pelo governo estadual: a redução da mortalidade infantil. Tome-se à título de exemplo a região do Pajeú, onde o Programa atende a 292 crianças menores de um ano de idade e o PSF, na mesma região, acompanha mais de 3.700 crianças na mesma faixa etária. Realçamos, ainda, que na região do Pajeú residem mais de 4.600 crianças menores de um ano de idade.

O segundo exame corroborou para a presente análise. Constatou-se que o Programa Leite de Todos atende a um baixo número de gestantes e nutrizes. O Programa parte do pré-suposto que o consumo de leite pela gestante e nutriz pode contribuir para redução dos índices de mortalidade infantil. Ao final de 2007, o Programa possuía 89.956 beneficiários, sendo que deste total, 3,7% eram gestantes e nutrizes beneficiadas.

Para consolidar a presente análise, a equipe de monitoramento escolheu um município para cruzar informações do Programa estadual e do PSF municipal. Este cruzamento teve como objetivo verificar se as crianças menores de um ano de idade beneficiadas pelo Programa Leite de Todos até a presente data eram acompanhadas pelo PSF do município ou não. Dentre os oito municípios visitados, foi escolhido de forma aleatória o município de Caetés para levantamento e cruzamento dos dados.



Os agentes de saúde da família do município de Caetés acompanham um total de 416 crianças menores de um ano de idade residentes na área urbana e rural, conforme levantamento realizado junto aos mapas de controle “Relação das Crianças sob Risco no 1º Ano de Vida”, fornecidos pela Gerência de Atenção à Saúde da Criança da Secretaria Municipal de Saúde (fls. 140 a 178). Do total de crianças menores de um ano de idade acompanhadas pelo PSF, 245 têm mais de seis meses de idade e podem potencialmente se enquadrarem como público-alvo do Programa Leite de Todos.

Foi extraído no dia 09/04/2005 do sistema informatizado do Programa Leite de Todos o “Relatório de Beneficiários com Endereço” das quatro associações conveniadas pelo Programa (fls. 179 a 192) para cruzamento destes com os mapas fornecidos pela Secretaria Municipal de Caetés. Atualmente, o Programa estadual fornece leite para 420 crianças com idades entre zero e seis anos residentes no município de Caetés. Deste total, 17 são crianças menores de um ano de idade.

Após os exames, constatou-se que, das 17 crianças menores de um ano de idade atendidas pelo Programa Leite de Todos, apenas seis são acompanhadas pelos agentes de saúde da família de Caetés.

Outro aspecto levantado é que, das 245 crianças com idade entre seis meses e um ano acompanhadas pelo PSF, apenas seis (2,4%) são contempladas pelo Programa Leite de Todos da SARA. Possivelmente, este nível de cobertura não contribuirá para a redução da taxa de mortalidade infantil do município de Caetés.

A situação levantada em Caetés chama a atenção para o fato de que os demais municípios atendidos pelo Programa Leite de Todos podem apresentar realidade semelhante.

Desta forma, considerando que a atual sistemática de inclusão adotada pelas associações para preenchimentos das vagas não são objetivas, de forma a garantir a inclusão de crianças que estejam em estado de insegurança alimentar; e que a insuficiente cobertura do Programa Leite de Todos junto às crianças com idade entre seis meses e um ano acompanhadas pelo PSF não influenciará na redução da taxa de mortalidade infantil, recomendamos à Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco que se utilize de critérios mais objetivos que garantam a inclusão no Programa, de crianças que se encontrem em estado de insegurança alimentar e nutricional.



3. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Através do Ofício TC/GAU7 nº 076/2008, de 19/08/2008 (fls. 202 e 203), foi encaminhada versão preliminar deste relatório à Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco, solicitando o pronunciamento sobre os resultados do monitoramento. Em resposta, o Sr. Ângelo Rafael Ferreira dos Santos, Secretário de Agricultura e Reforma Agrária, enviou o documento (fl. 204), protocolado em 10/11/2008, Ofício GS nº 0645/08, com os comentários sobre o Relatório Preliminar do Segundo Monitoramento da Auditoria de Natureza Operacional, Processo TC nº 0800929-6. A seguir são apresentados os comentários do gestor.

(...)

Servimo-nos do presente para informar que não vimos necessidade de acrescentar observações ao Relatório Final do Processo TC Nº 0800929-6, referente a Auditoria de Natureza Operacional – ANOP, realizada pelos técnicos Hélio Codeceira Júnior e João Antônio Robalinho Ferraz no Programa Leite de Todos.

Examinado os comentários apresentados pelo gestor, verifica-se que a avaliação e as recomendações apresentadas pela auditoria foram acatadas pela Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco. Desta forma, permanecem na íntegra a nova recomendação sugerida no presente relatório e a avaliação da implementação das recomendações.



4. CONCLUSÃO

Ao final do segundo monitoramento realizado pela equipe de auditoria, foi levantada a situação de implementação das recomendações proferidas pelo TCE/PE. Os resultados apurados são apresentados na tabela 5 abaixo.

Tabela 5 – Situação analítica da implementação das recomendações proferidas pelo TCE/PE

Segundo Monitoramento		
Nº	Decisão TC nº 0698/04 (Auditoria) Recomendações	Situação
Referente à aquisição do leite		
7.1.1	A Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária – SPRRA ¹⁹ deve participar mais efetivamente na seleção dos produtores rurais, de modo a cumprir a prioridade de beneficiar os pequenos produtores, já que o objetivo principal do Programa Leite de Pernambuco é incentivar, em especial, o pequeno pecuarista.	Não implementada
7.1.2	A SPRRA deve possuir um Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado, com planilhas contendo informações precisas sobre todos os produtores que fornecem leite para cada laticínio e contendo, entre outros dados, os endereços e a quantidade de leite diária/mensal entregue por cada produtor aos laticínios.	Não implementada
7.1.3	De posse do Cadastro Geral dos Produtores de Leite do Estado, a SPRRA deve promover reuniões periódicas com os produtores rurais, de forma a verificar as melhorias e/ou dificuldades enfrentadas por estes no seu processo produtivo.	Não implementada
7.1.4	Distribuir manual de boas práticas e promover cursos de capacitação junto ao pequeno produtor para seu melhor aperfeiçoamento (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresa – SEBRAE).	Fase inicial de implementação
7.1.5	A SPRRA deve redefinir a prioridade para aquisição de leite a produtores com produção de, por exemplo, até 200 litros/dia, já que o objetivo do Programa é beneficiar o pequeno pecuarista.	Implementada
7.1.6	A Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais do Estado de Pernambuco – CEAGEPE ²⁰ deve estabelecer como condição para liberação dos pagamentos aos laticínios, a apresentação dos recibos dos produtores de leite e dos mapas de controle de fornecedores do Programa Leite de Pernambuco.	Implementada
7.1.7	A CEAGEPE deve registrar em meio eletrônico os recibos dos produtores e os mapas de controle de fornecedores e enviar esses arquivos para a SPRRA para que ambos tenham a sua disposição dados necessários para efetuar um melhor controle do processo.	Implementada
7.1.8	A SPRRA, com auxílio da CEAGEPE, deve efetuar controle sobre a qualidade do leite cru, solicitando aos Laticínios que enviem Relatórios trimestrais acerca do leite adquirido dos produtores, contendo análises físico-químicas e microbiológicas e o percentual de rejeição do leite.	Não mais aplicável
7.1.9	A CEAGEPE deve solicitar aos laticínios a relação de seus fornecedores, os quais deverão apresentar atestado de sanidade do rebanho a cada seis meses (aftosa, brucelose, tuberculose) e os mesmos devem ser cadastrados na SPRRA (Defesa Animal).	Não mais aplicável

¹⁹ Atualmente denominada Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – SARA.

²⁰ Atualmente denominada CEASA/PE - Centro de Abastecimento Alimentar de Pernambuco.



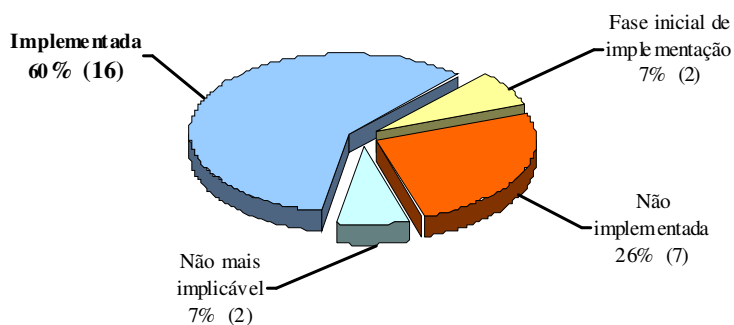
Nº	Decisão TC nº 0698/04 (Auditoria) Recomendações	Situação
7.1.10	A SPRRA deve visitar os produtores para observar o manuseio do leite e a ordenha visando orientar o produtor quanto às medidas higiênico-sanitárias.	Fase inicial de implementação
7.1.11	A SPRRA, com auxílio da CEAGEPE, deve efetuar controle sobre a qualidade do leite pasteurizado, solicitando que os laticínios apresentem trimestralmente análises físico-químicas e microbiológicas do leite fornecido.	Implementada
7.1.12	A CEAGEPE deve estipular, nos contratos com os laticínios, cláusula contendo multa ou suspensão daqueles que tiverem os resultados dos exames em desacordo com a legislação.	Implementada
Referente à distribuição do leite		
7.1.13	A SPRRA, ao determinar as cotas de leite a serem distribuídas para cada um dos municípios beneficiados, deve adotar, para que haja equidade na distribuição do leite, critérios como o IDH-M e a população infantil do município.	Não implementada
7.1.14	A SPRRA deve realizar visitas prévias às associações de modo a determinar uma média estimada de beneficiários por associação. Posteriormente será possível determinar mais precisamente o número máximo de residentes na área coberta pela associação, por meio do cálculo da densidade urbana, vide Apêndice III. Para tal, utilizar-se-ão dados sobre as áreas urbanas dos municípios que serão disponibilizados pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – FIDEM após a elaboração dos Planos Diretores destes.	Implementada
Referente à fiscalização e controle interno		
7.1.15	A CEAGEPE deve elaborar um cronograma de fiscalizações, informando a SPRRA sobre os resultados de cada fiscalização, para que a Secretaria supervisione e tome as medidas necessárias para solucionar as deficiências encontradas.	Implementada
7.1.16	A CEAGEPE deve criar um banco de dados, consolidando todas as irregularidades verificadas por associação e por município. Este banco de dados deve ser remetido à SPRRA para que esta tenha subsídios que propiciem um melhor acompanhamento do Programa e da situação dos beneficiários, das associações, dos produtores de leite e dos laticínios.	Implementada
7.1.17	A CEAGEPE deve criar cláusula nos contratos com os laticínios, onde se estipule penalidade, no caso da não entrega dos freezers para as associações.	Implementada
7.1.18	A SPRRA deve criar cláusula nos convênios com as associações, onde se estipule penalidade para as Associações que não estejam utilizando efetivamente os freezers cedidos, evitando, assim, o risco de deterioração do leite e conseqüente prejuízo à saúde pública.	Implementada
7.1.19	A CEAGEPE deve ter um cronograma de visitas às entidades credenciadas, para realização de cadastramento dos beneficiários.	Implementada
7.1.20	A SPRRA e a CEAGEPE devem contactar as entidades através de telefone ou mala direta para agendamento de visitas de técnicos do Programa Leite de Pernambuco para reuniões e esclarecimentos sobre normas, critérios e benefícios do Programa.	Implementada
7.1.21	A SPRRA deve inserir na cláusula 4ª, inciso 3º, dos convênios com as associações, a obrigatoriedade do envio de relatório mensal para a Secretaria, até o quinto dia útil do mês subsequente. A associação que descumprir esta norma fica sujeita à advertência e punição pela falta de informações.	Implementada
7.1.22	A SPRRA deve acrescentar, nos convênios com as associações, a letra “F” na Cláusula Quinta – da Exclusão, com a seguinte redação: “A entidade que atingir duas advertências formais estará automaticamente descredenciada do Programa.”	Implementada

Nº	Decisão TC nº 0698/04 (Auditoria) Recomendações	Situação
7.1.23	A CEAGEPE deve consolidar as queixas e sugestões do Disque Leite, preenchendo formulários próprios, de preferência em meio eletrônico, enviando as informações para a SPRRA. De posse desses dados, a Secretaria pode verificar as falhas mais frequentes e aperfeiçoar o Programa. Dados mínimos que devem constar no registro das informações coletadas via Disque Leite: data, se é reclamação ou sugestão, se o assunto versa sobre laticínio, produtor, associação, município, beneficiário ou qualidade do leite. Em caso de denúncia, informar se foi apurada ou não e qual o resultado da apuração.	Implementada
Referente à avaliação dos benefícios alcançados pelo Programa		
7.1.24	A SPRRA deve consolidar dados sobre a produção leiteira do Estado antes e depois da implantação do Programa, de forma a avaliar os benefícios do Programa.	Não implementada
7.1.25	A SPRRA deve firmar Convênio com a Secretaria de Saúde no sentido de viabilizar uma ação conjunta, como havia sido determinado no lançamento do Programa. A minuta da proposta elaborada pela SPRRA estabeleceu como principais objetivos da inclusão da Secretaria de Saúde: introduzir os Agentes de Saúde no cadastramento dos beneficiários, analisando o grau de desnutrição das crianças antes e depois de sua inclusão no Programa; identificar o público-alvo do Programa; informar aos beneficiários como utilizar melhor o leite recebido; verificar se houve redução do índice de mortalidade infantil e incidência de doenças dos beneficiários; e verificar se houve melhoria dos padrões de saúde e qualidade de vida das famílias carentes.	Não implementada
Decisão TC nº 1400/06 (1º monitoramento) Recomendações		Situação
Referente à aquisição do leite		
A SARA deverá intensificar o controle da qualidade do leite pasteurizado, visando a dar cumprimento à legislação;		Implementada
A Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária deverá consolidar os dados da produção leiteira dos produtores do programa, de forma que seja possível comparar e identificar o impacto específico do Programa do Leite.		Não implementada

Fonte: Equipe de auditoria.

Os trabalhos de monitoramento constataram que dezesseis das vinte sete recomendações proferidas pelo TCE/PE foram implementadas pelo Programa Leite de Todos no período compreendido entre a auditoria e o segundo monitoramento, conforme gráfico 10 apresentado a seguir.

Gráfico 10 – Situação da implementação das recomendações: segundo monitoramento – abril/2008



Fonte: equipe de auditoria.



Os exames promovidos pelo segundo monitoramento revelaram a necessidade da proposição de uma nova recomendação para garantir o aperfeiçoamento da gestão do Programa:

Recomenda-se à Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco que:

- utilize de critérios mais objetivos que garantam a inclusão no Programa, de crianças que se encontrem em estado de insegurança alimentar e nutricional, tal como previsto na no Anexo da Resolução nº 16/2005 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Diante da avaliação da implementação de algumas recomendações, propõe-se a esta Corte a realização de mais um monitoramento para análise das recomendações que se encontram em fase de implantação e das que não foram iniciadas.



5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Leite de Todos, propomos o encaminhamento das seguintes deliberações:

À Diretoria de Plenário deste Tribunal –

- Encaminhar cópias da decisão e do Relatório Consolidado – ANOP do segundo à Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco;
- Encaminhar cópia da decisão para subsidiar o julgamento da prestação ou tomada de contas, na forma dos artigos 6º e 8º da Resolução TC nº 014/2004;
- Encaminhar este processo à nossa Coordenadoria de Controle Externo para a realização do terceiro monitoramento.

Por fim, sugerimos o seguinte encaminhamento para aperfeiçoamento do Programa Leite de Todos:

- I. Recomenda-se à Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco que:
 - utilize de critérios mais objetivos que garantam a inclusão no Programa, de crianças que se encontrem em estado de insegurança alimentar e nutricional, tal como previsto na no Anexo da Resolução nº 16/2005 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Recife, 12 de novembro de 2008.

Hélio Codeceira Júnior
Técnico de Inspeção de Obras Públicas

João Antônio Robalinho Ferraz
Técnico de Auditoria das Contas Públicas

Visto e aprovado.

Lídia Maria Lopes P. da Silva
Auditora das Contas Públicas
(Gerente do Grupo ANOP)



Apêndice I

Tabela 6 – Total de produtores rurais ativos sem registro da classificação pronafiana por município e por laticínio

MUNICÍPIO	ALAMI	ATALAIA	BELA	BOM LEITE	CAPRI	CEDOCA - CABRA	CEDOCA - VACA	COLVALE	DELEITE	FACO	ITAGRO	LEITE PAN	LEITE SAÚDE	LUANDA	MERIDIONAL CABRA	MERIDIONAL VACA	NATURAL DA VACA	NSC	PRIMAVERA	RODEIO - VACA	TERRA VERDE	TRÊS NETINHOS - CABRA	TRÊS NETINHOS - VACA	VIDA MELHOR	Total geral
AGUAS BELAS	1			91	1					1			1				19				3				117
ALAGOINHA													1												1
ALTINHO								4																	4
ARCOVERDE													4												4
BELO JARDIM																						1	2		3
BOM CONSELHO	12		6		1											1									20
BREJÃO																13									13
CAETES					2																			1	3
CANHOTINHO																				8					8
CAPOEIRAS																								4	4
CORRENTES				1																	1				2
CUPIRA												3													3
GARANHUNS				4	1											1					1				7
IATI	3			19	25												2								49
IGUARACY																			4						4
INGAZEIRA																			22						22
ITAIBA				13	1								5				8								27
LAGOA DO OURO																					16				16
LIMOEIRO																		1							1
PALMERINA																				25					25
PANELAS												5													5
PEDRA				9	1				1	1					9			7					2	5	35
PESQUEIRA		47											42												89
POÇÃO		1											1												2
POMBOS											1														1
PRIMAVERA					6																				6
QUIPAPÁ																				4					4
SANHARÓ																							2		2
SÃO BENTO DO UMA				9																					9
SÃO JOSÉ DO EGITO											1														1
SÃO LOURENÇO DA MATA											3														3
SERRA TALHADA														3											3
SERTÂNIA						2	16																		18
TACAIMBÓ																							1		1
TEREZINHA			1		13																				14
TUPANATINGA													4												4
TUPARETAMA																			22						22
VENTUROSA							1								3			1						1	6
Total geral	16	48	7	146	51	2	17	4	1	2	5	8	58	3	12	15	29	9	48	37	21	1	7	11	558

Fonte: Equipe de monitoramento.

Apêndice II

Tabela 7 – Base de dados das variáveis escolhidas

Nº de Registos	Município	IDH municipal (PNUD – 2000)	População (IBGE – 2007)	Crianças de 0 a 6 anos acompanhadas pelo PSF (Secretaria Estadual de Saúde – 2007)	Crianças de 0 a 6 anos atendidas pelo Programa (Gestão do Programa – 2007)	% da população de 0 a 6 anos acompanhadas pelo PSF	Razão nº de crianças acompanhadas pelo PSF e o nº de crianças atendidas pelo Programa
1	Agrestina	0,612	21.456	2.057	681	0,096	0,33
2	Alagoinha	0,630	14.016	1.226	278	0,087	0,23
3	Altinho	0,590	21.782	2.418	566	0,111	0,23
4	Belo Jardim	0,625	70.963	8.138	1.219	0,115	0,15
5	Bezerros	0,619	56.629	1.834	358	0,032	0,20
6	Bonito	0,593	39.111	2.339	935	0,060	0,40
7	Brejo da Madre de Deus	0,579	40.265	4.486	236	0,111	0,05
8	Cachoeirinha	0,642	17.421	1.976	220	0,113	0,11
9	Camocim de São Félix	0,626	15.831	1.146	281	0,072	0,25
10	Caruaru	0,713	289.086	20.959	1.104	0,073	0,05
11	Cupira	0,606	22.106	2.099	336	0,095	0,16
12	Gravatá	0,654	71.570	2.613	190	0,037	0,07
13	Ibirajuba	0,558	7.545	724	469	0,096	0,65
14	Jataúba	0,583	14.813	1.543	211	0,104	0,14
15	Lagoa dos Gatos	0,536	15.967	1.800	96	0,113	0,05
16	Panelas	0,576	24.918	2.437	545	0,098	0,22
17	Pesqueira	0,636	61.337	2.566	1.201	0,042	0,47
18	Poção	0,571	11.135	918	117	0,082	0,13
19	Riacho das Almas	0,609	18.269	2.147	259	0,118	0,12
20	Sairé	0,598	13.709	1.104	163	0,081	0,15
21	Sanharó	0,618	17.627	2.085	398	0,118	0,19
22	São Bento do Una	0,623	47.230	5.582	624	0,118	0,11
23	São Caitano	0,580	34.769	3.903	351	0,112	0,09
24	São Joaquim do Monte	0,571	20.869	1.649	389	0,079	0,24
25	Tacaimbó	0,598	12.095	1.620	143	0,134	0,09
26	Águas Belas	0,532	37.992	589	771	0,016	1,31
27	Angelim	0,602	9.836	1.027	325	0,104	0,32
28	Bom Conselho	0,572	43.397	2.694	1.207	0,062	0,45
29	Brejão	0,569	9.341	984	186	0,105	0,19
30	Bufque	0,575	49.937	6.599	874	0,132	0,13
31	Caetés	0,521	25.219	3.061	420	0,121	0,14
32	Calçado	0,582	11.337	646	311	0,057	0,48
33	Canhotinho	0,588	24.218	2.417	855	0,100	0,35
34	Capoeiras	0,593	19.337	638	465	0,033	0,73
35	Correntes	0,587	16.330	1.792	386	0,110	0,22
36	Garanhuns	0,693	124.996	11.251	1.494	0,090	0,13
37	Iati	0,526	17.733	2.616	485	0,148	0,19
38	Itaíba	0,567	26.735	2.437	466	0,091	0,19
39	Jucati	0,553	10.500	1.149	333	0,109	0,29
40	Jupi	0,609	13.628	644	387	0,047	0,60
41	Jurema	0,550	14.760	2.226	112	0,151	0,05
42	Lagoa do Ouro	0,569	11.655	1.713	412	0,147	0,24
43	Lajedo	0,625	33.348	3.462	690	0,104	0,20
44	Palmeirina	0,596	8.487	1.008	175	0,119	0,17
45	Paranatama	0,561	11.669	1.360	120	0,117	0,09
46	Pedra	0,601	20.132	1.659	718	0,082	0,43
47	Saloá	0,561	15.027	1.776	712	0,118	0,40



48	São João	0,593	21.011	2.881	197	0,137	0,07
49	Terezinha	0,565	6.496	267	182	0,041	0,68
50	Tupanatinga	0,540	18.913	2.428	111	0,128	0,05
51	Venturosa	0,633	15.576	1.726	508	0,111	0,29
52	Bom Jardim	0,618	39.023	3.292	325	0,084	0,10
53	Casinhas	0,588	14.103	1.514	338	0,107	0,22
54	Cumaru	0,575	16.388	1.756	76	0,107	0,04
55	Feira Nova	0,606	19.276	2.320	348	0,120	0,15
56	Frei Miguelinho	0,610	14.067	597	364	0,042	0,61
57	João Alfredo	0,610	28.488	2.509	446	0,088	0,18
58	Limoeiro	0,688	55.560	5.951	1.141	0,107	0,19
59	Machados	0,601	11.152	1.124	423	0,101	0,38
60	Orobó	0,612	21.632	2.418	924	0,112	0,38
61	Passira	0,625	27.910	2.307	91	0,083	0,04
62	Salgadinho	0,602	7.770	516	263	0,066	0,51
63	Santa Cruz do Capibaribe	0,699	73.680	4.548	199	0,062	0,04
64	Santa Maria do Cambucá	0,566	12.348	619	109	0,050	0,18
65	São Vicente Ferrer	0,598	16.598	1.917	353	0,115	0,18
66	Surubim	0,641	53.934	6.036	587	0,112	0,10
67	Taquaritinga do Norte	0,688	21.447	1.706	472	0,080	0,28
68	Vertente do Lério	0,563	7.500	846	324	0,113	0,38
69	Vertentes	0,616	17.021	1.013	474	0,060	0,47
70	Aliança	0,578	34.740	4.011	546	0,115	0,14
71	Buenos Aires	0,621	12.962	1.449	150	0,112	0,10
72	Camutanga	0,632	7.921	958	363	0,121	0,38
73	Carpina	0,724	65.390	6.614	810	0,101	0,12
74	Chã de Alegria	0,629	11.636	676	501	0,058	0,74
75	Condado	0,627	23.211	2.506	314	0,108	0,13
76	Ferreiros	0,629	11.002	1.045	315	0,095	0,30
77	Glória do Goitá	0,636	27.397	1.346	250	0,049	0,19
78	Goiana	0,692	71.796	5.608	143	0,078	0,03
79	Itambé	0,573	34.944	1.658	191	0,047	0,12
80	Itaquitinga	0,587	14.985	1.515	192	0,101	0,13
81	Lagoa do Carro	0,654	14.380	1.644	487	0,114	0,30
82	Lagoa do Itaenga	0,638	19.987	1.115	400	0,056	0,36
83	Macaparana	0,597	23.078	2.359	635	0,102	0,27
84	Nazaré da Mata	0,703	29.202	1.663	454	0,057	0,27
85	Paudalho	0,670	45.777	3.757	418	0,082	0,11
86	Timbaúba	0,649	51.529	5.608	825	0,109	0,15
87	Tracunhaém	0,636	12.734	1.409	169	0,111	0,12
88	Vicência	0,644	27.360	2.704	461	0,099	0,17
89	Água Preta	0,597	29.508	3.973	182	0,135	0,05
90	Amaraji	0,617	20.149	2.411	117	0,120	0,05
91	Barreiros	0,635	41.748	3.961	65	0,095	0,02
92	Belém de Maria	0,590	9.649	1.231	108	0,128	0,09
93	Catende	0,644	33.479	2.412	242	0,072	0,10
94	Chã Grande	0,612	17.563	1.203	109	0,068	0,09
95	Cortês	0,582	11.616	1.339	469	0,115	0,35
96	Escada	0,645	59.850	5.065	442	0,085	0,09



97	Gameleira	0,590	26.281	700	149	0,027	0,21
98	Jaqueira	0,588	12.102	1.576	168	0,130	0,11
99	Joaquim Nabuco	0,613	15.947	1.992	219	0,125	0,11
100	Maraial	0,564	12.352	1.319	127	0,107	0,10
101	Palmares	0,653	56.643	6.879	565	0,121	0,08
102	Pombos	0,641	21.810	1.399	307	0,064	0,22
103	Primavera	0,632	11.853	1.230	94	0,104	0,08
104	Quipapá	0,579	24.197	2.864	105	0,118	0,04
105	Ribeirão	0,658	38.755	3.677	578	0,095	0,16
106	São Benedito do Sul	0,549	9.790	992	84	0,101	0,08
107	São José da Coroa Grande	0,628	17.090	2.343	448	0,137	0,19
108	Sirinhaém	0,633	36.414	4.008	171	0,110	0,04
109	Tamandaré	0,596	18.137	2.870	250	0,158	0,09
110	Vitória de Santo Antão	0,663	121.233	6.436	890	0,053	0,14
111	Xexéu	0,561	14.224	1.635	369	0,115	0,23
112	Abreu e Lima	0,730	92.217	5.233	841	0,057	0,16
113	Araçoiaba	0,637	16.520	2.145	193	0,130	0,09
114	Cabo de Santo Agostinho	0,707	163.139	13.587	1.191	0,083	0,09
115	Camargibe	0,747	136.381	14.665	1.265	0,108	0,09
116	Igarassu	0,719	93.748	4.620	295	0,049	0,06
117	Ipojuca	0,658	70.070	2.025	295	0,029	0,15
118	Itapissuma	0,695	22.852	1.848	579	0,081	0,31
119	Jaboatão dos Guararapes	0,777	665.387	23.096	2.453	0,035	0,11
120	Moreno	0,693	52.830	2.778	311	0,053	0,11
121	Olinda	0,793	391.433	1.632	2.418	0,004	1,48
122	Paulista	0,799	307.284	14.767	931	0,048	0,06
123	Recife	0,797	1.533.580	67.600	16.522	0,044	0,24
124	São Lourenço da Mata	0,707	95.304	6.345	710	0,067	0,11
125	Arcoverde	0,708	64.863	8.379	800	0,129	0,10
126	Betânia	0,593	11.548	574	211	0,050	0,37
127	Custódia	0,653	32.157	1.868	292	0,058	0,16
128	Ibimirim	0,566	27.261	3.207	310	0,118	0,10
129	Inajá	0,566	14.036	1.835	236	0,131	0,13
130	Manari	0,467	16.540	1.023	467	0,062	0,46
131	Sertânia	0,648	34.069	3.757	796	0,110	0,21
132	Afogados da Ingazeira	0,683	34.047	3.958	369	0,116	0,09
133	Brejinho	0,586	7.158	940	240	0,131	0,26
134	Calumbi	0,580	7.577	819	358	0,108	0,44
135	Carnaíba	0,583	18.345	2.314	250	0,126	0,11
136	Flores	0,613	21.962	2.585	264	0,118	0,10
137	Iguaraci	0,604	11.880	1.112	246	0,094	0,22
138	Ingazeira	0,638	4.444	560	148	0,126	0,26
139	Itapetim	0,620	13.849	1.320	384	0,095	0,29
140	Quixaba	0,581	6.875	780	166	0,113	0,21
141	Santa Cruz da Baixa Verde	0,655	11.610	1.308	209	0,113	0,16
142	Santa Terezinha	0,602	9.934	1.220	204	0,123	0,17
143	São José do Egito	0,657	30.469	3.235	547	0,106	0,17
144	Serra Talhada	0,682	76.198	8.735	733	0,115	0,08
145	Solidão	0,581	5.837	721	99	0,124	0,14



146	Tabira	0,630	25.836	3.268	333	0,126	0,10
147	Triunfo	0,714	15.225	1.506	173	0,099	0,11
148	Tuparetama	0,662	8.257	814	314	0,099	0,39

Fonte: Equipe de monitoramento