

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

ROBERTA CARDOSO DE SOUZA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS LEITE DE QUALIDADE
NO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

ROBERTA CARDOSO DE SOUZA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS LEITE DE QUALIDADE
DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Letícia Maria Schabbach

Porto Alegre

2015

ROBERTA CARDOSO DE SOUZA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS LEITE DE QUALIDADE
DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso elaborado por
Roberta Cardoso de Souza e apresentado à Banca
de Avaliação como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharela em Políticas
Públicas.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof.Dr. Guilherme Francisco Waterloo Radomsky
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dra. Luciana Leite Lima
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dra. Maria Izabel Noll
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que, de alguma forma, colaboraram com este trabalho. Em especial ao meu marido Carlos Felipe e aos meus amados filhos Felipe e Jade, pela compreensão em cada minuto que estive ausente. E a minha mãe, D^a Salete, pela força e carinho. Incluo aqui, todos os professores e professoras da UFRGS que ao longo dos quatro anos de curso, me possibilitaram novos conhecimentos e vivências que levarei comigo em toda a minha trajetória. Destaco a atenção recebida pela minha incansável orientadora, Prof.^a Letícia Schabbach, pois não tenho palavras para agradecê-la por sua paciência. Agradeço também a minha querida sobrinha Bruna Lopes, jornalista, pela ajuda de última hora. Agradeço a todos os colaboradores da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA), especialmente aos amigos e amigas que conquistei na Câmara Setorial do Leite e a Sra. Vera Carvalho da EMATER de Porto Alegre, pela indicação de contatos daquela entidade.

E finalmente, aos meus colegas e aos alunos das Escolas E.E.E.F. Rodolfo Ahrons, zona norte de Porto Alegre e E.E.E.F. Solimões, da Lomba do Pinheiro, pela constante torcida.

Quando trabalhais, sois uma flauta através da qual o murmúrio das horas se transforma em melodia (GIBRAN, Khalil. O Profeta, 1975, p.23).

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) analisa a implementação do Programa Mais Leite de Qualidade, que foi uma iniciativa do governo do Estado do Rio Grande do Sul, coordenada pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA), para facilitar o acesso às novas tecnologias agropecuárias, para um grupo inicial estimado de mais de 40 mil produtores de leite no estado, no período de 04 de março de 2013 até 31 de dezembro de 2014. O Programa Mais Leite de Qualidade teve como finalidade criar condições para que os pequenos e médios produtores se enquadrassem nas normativas de sanidade e de qualidade estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em 2011. O Programa concedia subsídios para a compra de tanques de resfriamento de expansão direta e de ordenhadeiras. O foco desse trabalho é a análise da implementação do referido Programa no período de 2013-2014. Através dele pretende-se responder alguns questionamentos tais como: o que significou essa política pública? Por que não houve continuidade do Programa? Qual aprendizado ficou para a SEAPA? Para tanto, realizamos coleta de dados secundários (fontes documentais, periódicos e o banco de dados com o cadastro dos beneficiados) e pesquisa primária, baseada em entrevistas com alguns dos atores que participaram direta ou indiretamente da implementação do referido Programa. Tais procedimentos metodológicos caracterizam este estudo como exploratório e descritivo das condições de implementação e dos motivos de cancelamento daquele. Em nossa análise da implementação do Programa Mais Leite de Qualidade verificamos, segundo os relatos dos entrevistados, a observação direta e a pesquisa documental, que os resultados ficaram muito abaixo do esperado, dadas as expectativas criadas na formulação. Destacamos que a análise da fase de implementação de uma política nos permitiu atentar para a centralidade dos problemas que surgem durante o percurso. Compreender que nesta fase também ocorrem disputas, pressões sociais e interesses por parte dos atores envolvidos, possibilitou-nos uma aproximação mais concreta de que o *policy cycle* é um processo que se retroalimenta, e, em específico, a implementação implica em interação e negociação. Dessa forma, a análise de implementação desempenha um papel chave para o aperfeiçoamento das ações dos governos em prol de uma boa gestão pública.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Implementação. Agricultores Familiares. Produção Leiteira. Programa Mais Leite de Qualidade. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This Conclusion Course Work (TCC) analyses the implementation of the More Quality Milk Program, which was a state government initiative of the Rio Grande do Sul, coordinated by the Secretariat of Agriculture, Livestock and Agribusiness (SEAPA), to facilitate access to new agricultural technologies to an initial estimated group of more than 40,000 milk producers in the state, from March 4th, 2013, to December 31st, 2014. More Quality Milk Program aimed to create conditions for small and medium producers would fit in the regulations of sanity and quality established by the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA) in 2011. The program gave grants for the purchase of direct expansion cooling tanks and milking machines. The focus of this work is the analysis of the implementation of the Program in the 2013-2014 period. Through it is intended to answer some questions such as: What meant that public policy? Why wasn't there continuity of the Program? What was learning to SEAPA? Thus, we performed secondary data collection (documentary sources, periodicals and the database with the registration of beneficiaries) and primary research, based on interviews with some of the actors who participated directly or indirectly in the implementation of that program. Such methodological procedures characterize this study as exploratory and descriptive of implementation conditions and the cancellation of that Program. In our review of the implementation of More Quality Milk Program we verified, according to the reports of respondents, direct observation and documentary research, that the results were much lower than expected, given the expectations created in the formulation. We emphasize that the analysis of the implementation phase of a policy allowed us to pay attention to the centrality of the problems that arise along the way. Understand that at this stage also occur disputes, social pressures and interests by the actors involved, it allowed us a more concrete approach that policy cycle is a process that feeds back, and, in particular, the implementation involves interaction and negotiation. Thus, the implementation analysis plays a key role in the improvement of government actions in support of good governance.

Keywords: Public policy. Implementation. Family farmers. Milk producers. More Quality Milk Program. Rio Grande do Sul.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGL- Associação Gaúcha de Laticinistas e Laticínios

APIL- Associação das Pequenas Indústrias de Laticínios do Rio Grande do Sul

ASCAR - Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural

ATER - Associação Técnica e Extensão Rural

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social

CAPC-ALRS- Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul

CONSELEITE - Conselho Estadual do Leite

COSEARGS- Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMATER - Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural

FAMURS- Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

FARSUL- Federação da Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Sul

FEAPER - Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais

FETAG- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul

FETRAF/SUL- Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul

FINAME - Financiamento de Máquinas e Equipamentos

FUNDOLEITE - Fundo financeiro para captação de recursos públicos e privados

GTLeite - Grupo Técnico do Leite

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGL - Instituto Gaúcho do Leite

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário

NT - Nota Técnica

OCERGS- Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul

PMDB- Partido do Movimento Democrático do Brasil

PNQL - Programa Nacional de Qualidade do Leite

PRODELEITE - Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Leite

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT- Partido dos Trabalhadores

SAP - Secretaria da Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Sul

SEAPA - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Estado do Rio Grande do Sul

SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul

SDR - Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo do Estado do Rio Grande do Sul

SINDILAT - Sindicato da Indústria de Laticínios e Produtos Derivados do Estado do Rio Grande do Sul

SIMERS - Sindicato das Indústrias de Máquinas e Implementos Agrícolas do Estado do Rio Grande do Sul

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ranking Brasileiro da Produção de Leite.....	26
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Ciclo de Políticas Públicas.....	18
Figura 2: Relações nas Estruturas Elementares.....	22
Figura 3 – Mapa das principais regiões produtoras de leite no RS.....	28
Figura 4- Cenário industrial do leite no Rio Grande do Sul.....	29
Figura 5– Trilogia central de funcionamento da cadeia produtiva do leite no RS.....	31
Figura 6- Esquema de operação do Programa Mais Leite de Qualidade.....	34
Figura 7- Políticas públicas, ordens de interesses e lógicas diferenciais.....	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Objetivos do Plano Decenal para a Cadeia Produtiva da Bovinocultura de Leite - Melhoria da Qualidade do Leite.....	30
Quadro 2 - Demonstrativo das ações executadas durante a implementação do Programa Mais Leite de Qualidade (2013-2014).....	44

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	14
2- POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
2.1- Políticas Públicas: definições.....	16
2.2- Políticas Públicas: alguns modelos explicativos.....	17
2.3- Políticas Públicas: implementação.....	22
2.4- Políticas Públicas: modelos de análise da implementação.....	24
2.5- Políticas Públicas: avaliação.....	25
3- A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MAIS LEITE DE QUALIDADE E AS SUAS ESTRUTURAS ELEMENTARES.....	26
3.1- Estruturas Elementares do Programa Mais Leite de Qualidade.....	31
4- ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS LEITE DE QUALIDADE.....	41
4.1- A implementação do Programa Mais Leite de Qualidade.....	42
5- CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	54

1- INTRODUÇÃO

A criação do Programa Mais Leite de Qualidade teve o propósito de incentivar o aumento da quantidade e da qualidade do leite produzido nas pequenas e médias propriedades rurais do estado do Rio Grande do Sul, criando condições para que os produtores se enquadrassem nas normativas¹ de sanidade e de qualidade estabelecidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em 2011.

O programa incentivava os pequenos e médios pecuaristas e agricultores familiares para a compra de tanques de resfriamento de expansão direta e de ordenhadeiras, de modo a proporcionar condições ao produtor rural de uma melhor remuneração pelo leite vendido, gerando aumento da renda e contribuindo para a sua permanência na atividade, e, por conseguinte, com a redução do êxodo rural.

O interesse no tema surgiu quando me deparei com uma política de promoção social para os pequenos produtores rurais durante a realização de Estágio Remunerado na Câmara Setorial do Leite/SEAPA, no período de 12 de junho a 11 de dezembro de 2014, e que viabilizou a observação da implementação do Programa citado, especialmente de algumas das ocorrências que acometeram esta fase.

O foco desse trabalho é a análise da implementação do Programa no período de 2013 a 2014. Através dele pretende-se responder alguns questionamentos como: o que significou essa política pública? Por que não houve continuidade do Programa? Qual aprendizado ficou para a SEAPA?

Para tanto, realizamos coleta de dados secundários (fontes documentais, periódicos e o banco de dados com o cadastro dos beneficiados) e pesquisa primária, baseada em entrevistas com alguns dos atores que participaram direta ou indiretamente da implementação do referido Programa. Tais procedimentos metodológicos caracterizam este estudo como exploratório e descritivo das condições de implementação e dos motivos de cancelamento do Programa.

Durante o Estágio Remunerado na SEAPA aproveitamos o mesmo período para a realização do Estágio Curricular Obrigatório, esse oportuniza a experiência necessária para a formação de cada aluno, pois é um instrumento de integração para o treinamento prático, bem como possibilita o aperfeiçoamento e estimula, através de situações reais de vida e trabalho,

¹O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) publicou, em 2002, a Instrução Normativa nº 51, IN 51, e em 29 de dezembro de 2011 publicou a Instrução Normativa nº 62, IN 62, onde regulamenta a produção, identidade, qualidade, coleta e transporte do leite tipo A, leite cru refrigerado e leite pasteurizado. A IN 62 altera basicamente o cronograma que rege os parâmetros de qualidade do leite (DÜRR,2012, p.7).

os relacionamentos humanos, razão de um ambiente de trabalho favorável para a execução de tarefas atribuídas a cada um.

A escolha da SEAPA como campo de estágio deu-se por a mesma oportunizar um ambiente favorável para unir a teoria e a prática, dada a sua relevância no cenário administrativo do governo estadual. Esta vivência me permitiu observar várias situações que surgem durante o dia a dia de uma secretaria pública, um órgão muito complexo, cujos colaboradores se desdobram para, de forma sistêmica e integrada, resolver as diversas questões das cadeias produtivas a fim de fortalecer o agronegócio gaúcho.

Este trabalho, além desta introdução e da conclusão, está dividido em três capítulos. No primeiro apresentamos o conceito de políticas públicas e algumas das vertentes teóricas da área, incluindo as suas dimensões, os modelos explicativos que auxiliam para uma melhor compreensão da análise de uma política pública, bem como os estudos referenciais sobre as fases de implementação e avaliação. No segundo capítulo, tratamos do contexto de criação do Programa Mais Leite de Qualidade, suas estruturas elementares, bem como apresentamos os conceitos de agricultor familiar e pecuarista familiar. Ainda, as justificativas que acompanharam a elaboração do Programa e as ações que vêm sendo adotadas para viabilizar que a produção gaúcha de leite melhore em qualidade e quantidade. Já no terceiro capítulo, temos a apresentação dos procedimentos metodológicos que foram utilizados na pesquisa, que nos permitiram abordar a fase da implementação e as “histórias de implementação” na perspectiva dos atores entrevistados. Neste capítulo também realizamos uma breve comparação do Programa Mais Leite de Qualidade com o similar Programa Leite Gaúcho, a cargo da Secretaria do Desenvolvimento Rural e Cooperativismo (SDR). Por fim, são apresentadas as conclusões da nossa pesquisa e as referências utilizadas.

2-POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Secchi (2010, p.2) as definições sobre política pública são arbitrárias. Na literatura especializada não há consenso sobre a sua definição, haja vista a disparidade de respostas que surgem quando perguntamos: O que é uma política pública? A seguir, apresentamos algumas destas interpretações.

2.1 – Políticas Públicas: definições

A definição mais clássica de política pública é atribuída a Lowi, assim citado por Souza (2008, p. 68): “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

A noção sobre políticas públicas varia entre os teóricos, por exemplo, para Muller e Surel (2002, p.14) “uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência [*expertise*]; ela tende a constituir uma ordem local”. Para eles, a política pública é formada por medidas concretas e visíveis, com recursos materiais, competências intelectuais, normas e regramentos.

Para Secchi (2010, p.2) “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Entendemos que políticas públicas são resultados de reivindicações de bens e serviços, bem como de que um problema público² que mobiliza uma ação política para um tratamento ou resolução de uma demanda coletivamente relevante.

Já Di Giovanni (2009, p.2) entende a política pública como uma forma contemporânea de exercício de poder, nestes termos: “[...] penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade”.

Assim, percebemos a criação do Programa Mais Leite de Qualidade como uma política pública que visa à melhoria da qualidade e da quantidade de leite produzido no Rio Grande do Sul, de modo a aumentara renda dos produtores rurais, bem como adequá-los às normas do MAPA. A necessidade desta adequação nos leva ao argumento de Kingdon *apud* Capella (2006, p. 27) sobre o conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para enfrentar os problemas.

² Cabe lembrar que o entendimento do que seja considerado um problema público depende da interpretação normativa de base, isto é, para um problema ser considerado público, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade de pessoas (SECCHI, 2010, p.7).

Além disto, as políticas públicas abrangem três dimensões³: *policy*, a própria política pública; *politics*, a política em si, ou seja, o processo político, e, por último, *polity*, a sociedade política-civil, as instituições, o Estado e as organizações.

2.2- Políticas públicas: alguns modelos explicativos

Para uma melhor compreensão da análise de uma política pública foram elaborados alguns modelos explicativos que nos permitem entender como e por que os governos fazem ou deixam de fazer alguma ação que atingirá a sociedade (LASWELL *apud* SOUZA, 2006). A seguir serão elencados alguns modelos encontrados na literatura específica de estudos sobre políticas públicas.

O modelo conhecido como Ciclo das Políticas Públicas (*policy cycle*)⁴ divide a política pública em fases sequenciais e interdependentes (Figura 1) e enfatiza a definição da agenda (*agenda-setting*), procurando explicar por que alguns problemas entram na agenda política e outros não. No entanto, cabe lembrar que as decisões ocorrem em todo o ciclo, e não só nas fases iniciais (definição da agenda e a formulação das alternativas). Mesmo sendo muitas vezes criticada por sua forma simplificada, a separação em fases proposta no *policy cycle* contribui de formar a organizar o nosso estudo.

³ Tanto Frey (2000) quanto Souza (2008) e Secchi (2010) destacam as três dimensões que abrangem as políticas públicas.

⁴ O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção (SECCHI, 2010, p. 33).

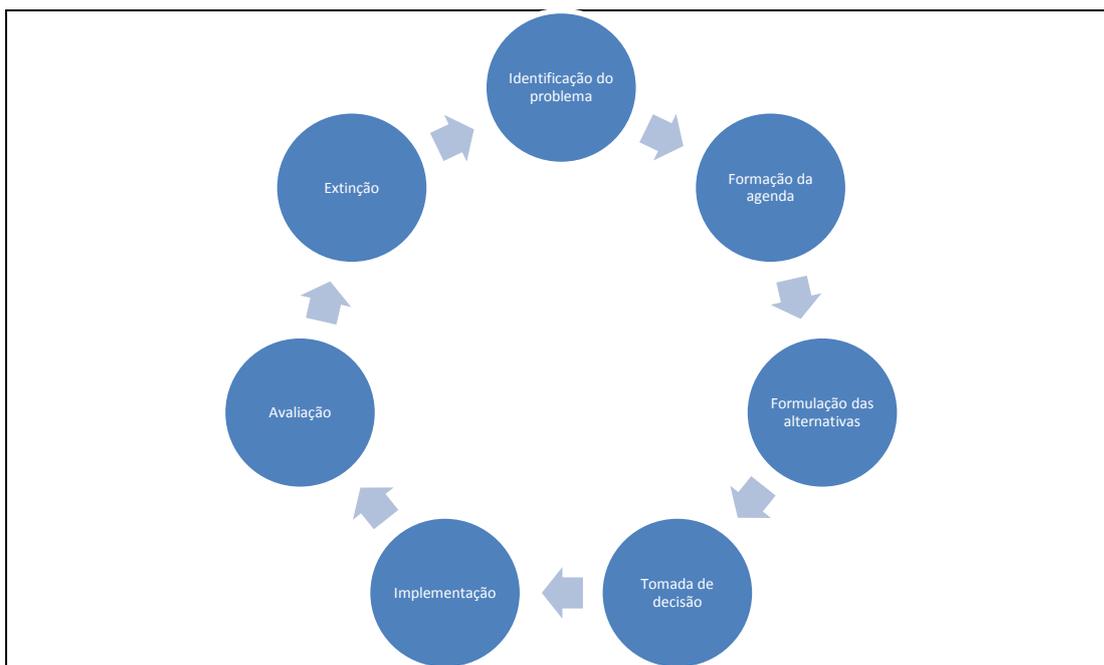


Figura 1: Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Secchi (2010, p.33).

Por sua vez o Modelo Incremental elaborado por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), estipula que as políticas públicas são sempre uma continuação do que foi feito no passado, com pequenas modificações, sendo as decisões dos governos incrementais e pouco substantivas.

Porém, “é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2008, p.73).

Outro modelo importante para análise é o *Garbage Can* ou “lata de lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), que enfatiza que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”, ou seja, “existem vários problemas e poucas soluções, que não são detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policymakers*) têm no momento” (SOUZA, 2008, p.75).

Cabe lembrar que Kingdon (1984) aplicou essa abordagem combinando elementos do *policy cycle*, e criou outro modelo, o *multiple streams*, ou fluxos múltiplos.⁵ Nesse modelo o autor questiona por que alguns problemas se tornam importantes para um governo e acabam se transformando em políticas públicas. Conforme citado por Capella (2006, p. 25), Kingdon enfatiza:

⁵ Ver: Capella (2006).

Um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas; a partir das quais as escolhas são realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão (CAPELLA, 2006, p.25).

Kingdon em seu modelo *multiple streams* privilegia o processo de formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas públicas (*policy formulation*).

O modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) defende, basicamente, que a política pública é um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, articulados com acontecimentos externos. Crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas.

[...] atores de várias organizações públicas e privadas que compartilham um projeto de política pública e procuram realizar seus objetivos comuns. Esse conceito combina elementos dos modelos *top-down* e *bottom-up*: adota a unidade de análise *bottom-up* com foco nos subsistemas de políticas públicas e nas estratégias dos atores e a preocupação *top-down* com a forma com que os instrumentos legais constroem o comportamento (SABATIER *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.7).

Assim, percebe-se nesse modelo que “há articulação entre atores inseridos em diferentes instituições. O projeto compartilhado para o setor corresponde à referência primária dos indivíduos e se sobrepõe aos conflitos administrativo-organizacionais ou político-partidários.” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.7).

Já a política pública vista como uma iniciativa dos empreendedores é defendida pela abordagem das Arenas Sociais (HECLO, 1978), que são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública. Neste caso, em geral os empreendedores constituem redes sociais (*policy community*), nas quais estão dispostos a investir recursos variados, esperando um retorno futuramente.

Elaborado por Baumgartner e Jones (1993) o modelo do “equilíbrio interrompido” (*punctuated equilibrium*), baseado em noções de biologia e computação, postula que a política pública é caracterizada por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Para os autores, é possível entender com essa abordagem por que um sistema político pode agir de forma incremental, ou como pode gerar mudanças radicais em determinados momentos, tendo a mídia uma grande importância no contexto.

Souza (2008, p. 80) reúne elementos das diversas definições e modelos de políticas públicas neste trecho:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja

materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Por fim, apresentamos o modelo analítico sugerido por Di Giovanni (2009) e que utilizaremos para a análise do Programa Mais Leite de Qualidade, por considera-lo prático, sistemático e que nos permite a identificação de elementos invariantes que estão presentes em todas as políticas públicas. Estes elementos constituem totalidades estruturadas, denominadas pelo autor como “estruturas elementares” das políticas públicas. Entre elas existe uma relação “indissolúvel e orgânica” (DI GIOVANNI, 2009, p.19). Tais estruturas elementares são a seguir apresentadas⁶.

a) Estrutura formal (teoria, prática e resultados): Toda política pública baseia-se em uma “teoria” (DI GIOVANNI, 2009), ou seja, em um conjunto de asserções de origem diversa (racional ou não) que dá sustentação às práticas da intervenção, em busca de um determinado resultado. Já a prática revela quantas medidas e ferramentas foram selecionadas para a intervenção. E nos resultados podemos comparar os que foram almejados com os que foram efetivamente alcançados.

A observação histórica mostra que “teoria”, práticas e resultados são elementos primários que estão presentes em todas as políticas públicas, embora empiricamente estes elementos tenham uma concreção histórica própria e única.

b) Estrutura substantiva (atores, interesses e regras): Atores sociais são as pessoas, os grupos ou as instituições que, direta ou indiretamente, participam da formulação, implementação e dos resultados de uma política. Assim, os atores movimentam-se dentro de um espaço social institucionalizado por pautas de comportamento decorrentes de um conjunto de regras.

As regras são leis, normas, convenções formais ou consuetudinárias, padrões morais e éticos, costumes, linguagens, práticas cristalizadas, que criam pautas de comportamento para cada um e para o conjunto dos atores. As políticas públicas são atividades sociais, nas quais

⁶ Baseado no texto de Di Giovanni (2009) compilado em material didático disponibilizado na disciplina de Introdução de Políticas Públicas, ministrada pela Profa.Dra. Leticia Maria Schabbach, em 2012/1, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS.

os agentes pautam as suas ações por orientações e condutas dotadas de objetivos implícitos ou explícitos, e com maior ou menor grau de racionalidade, os seus interesses.

c) **Estrutura material (financiamento, suportes e custos):** Refere-se aos aspectos econômicos e à exequibilidade política.

- **Financiamento:** O volume, as condições e as regras de financiamento revelam, de um lado, a natureza e as modalidades de vínculo que se estabelecem entre a *policy* e o entorno econômico, e, de outro, a sua situação e posicionamento nas relações entre Estado e mercado. As formas de financiamento são reveladores das concepções vigentes de política pública, expressam ideologias distintas e o posicionamento da política na agenda pública e no ambiente macro-econômico.
- **Custos:** como condição de viabilização da intervenção, os custos são reveladores dos sistemas de gestão e da capacidade técnica instalada no aparelho de Estado e funcionam como marcadores da efetividade das regras estabelecidas na estrutura substantiva.
- **Suportes:** são a contrapartida interna e externa das políticas públicas, pois “nenhuma política nunca se esgota nela mesma” (RUA,1997,p.6).

d) **Estrutura simbólica (valores, saberes e linguagens):** as políticas públicas são realidades sociais orientadas por valores (*value oriented*). São também orientadas por conhecimentos racionais (saberes) desenvolvidos ao longo do tempo. Ocorre também a criação de linguagens específicas, significados e universos de comunicação próprios.

Para o autor, é na interação entre Estado e sociedade que são definidas as situações consideradas problemáticas. As políticas públicas vão além do entendimento de simples intervenções do Estado e não possuem uma forma única e exclusiva, mas convivem com formas vigentes de diferentes sociedades (DI GIOVANNI, 2009, p.4).

Di Giovanni (2009, p. 20-21) salienta que a análise das políticas, por esta perspectiva, “não se faz apenas por justaposição das informações relativas a cada uma das estruturas, mas também pelas relações de mútuas interferências que se processam entre elas”, conforme demonstrado na Figura 2.

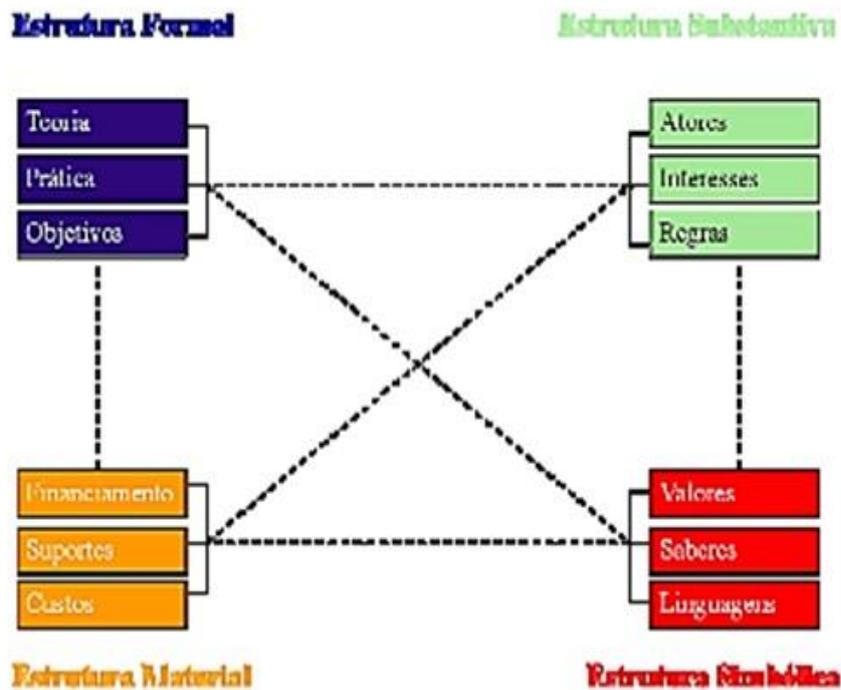


Figura 2: Relações nas Estruturas Elementares

Fonte: Di Giovanni (2009, p.21).

Uma análise de políticas públicas através desta proposta nos permite visualizar as informações de cada uma das estruturas e relacioná-las de modo organizado e sucinto.

2.3 – Políticas públicas: implementação

A fase da implementação “corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA; MELO, 2000, p. 4).

Estudos sobre a fase de implementação levam a discussões sobre a eficiência e a eficácia das políticas públicas, analisam os problemas que surgem durante esta fase, que podem representar obstáculos capazes de descontinuar a execução de uma política. Desta forma, o estudo sobre a fase de implementação pode representar um instrumento básico para o aperfeiçoamento das ações governamentais.

Um dos primeiros estudos que focou a importância da implementação foi a publicação de *Implementation* de Pressman e Wildavsky (1973), cujos autores alertaram para “a falta de

atenção da literatura acadêmica para a questão da implementação de políticas públicas” (OLIVEIRA, 2006, p.277).

Silva e Melo (2000, p. 9) entendem a implementação como um jogo que envolve negociações e uma rede complexa de atores “onde os papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre os atores são objeto de barganha”.

Já para Villanueva (2007, p. 99): “La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”.

Para Rua (1997, p. 14) a implementação é basicamente “fazer a política sair do papel”, de modo que devido aos seus desdobramentos (por exemplo, pelos diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal), a implementação poderá ser problemática, já que seu controle se torna mais complexo. A autora complementa o seu texto elencando dez pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita (dentro de uma abordagem *top-down*):

- As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso. Se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
- Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- Ao avançar em direção aos objetivos acordados deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;

- É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

Rua (1997, p. 9) finaliza salientando que o processo de implementação pode ser uma continuação da formulação (processo interativo e continuado da tomada de decisão) e que as políticas públicas são fenômenos complexos, pois a realidade é muito mais complexa:

[...] e é assim porque na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior, dotado de uma dinâmica acelerada.

2.4- Políticas públicas: modelos de análise da implementação

Em vista do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) iremos focar o processo de implementação (*implementation*) do Programa Mais Leite de Qualidade, que é a fase de implementação que sucede a tomada de decisão e antecede a fase de avaliação. Assim, “é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações” (O'TOOLE JR. *apud* SECCHI, 2010, p.44).

Assim, observar as informações surgidas durante este processo poderá promover aprendizado para melhoria na própria execução, assim como também irá fornecer subsídios para uma avaliação preliminar dos resultados, pois, como salienta Frey (2000, p.228): “muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação”.

Para este trabalho seguimos sugestões da literatura especializada em políticas públicas, por exemplo, Lima e D'Ascenzi (2013) e Secchi (2010) que indicam dois modelos hegemônicos para a análise de implementação: a abordagem sequencial que “consiste em separar as políticas em uma série de sequências de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública.” (MULLER; SUREL, 2002, p.26).

Esse modelo é conhecido como *top-down* (de cima para baixo) ou desenho prospectivo (ELMORE *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.3), caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas (SECCHI, 2010, p.46).

E o modelo *bottom-up* (de baixo para cima) ou desenho retrospectivo (ELMORE *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013, p.4), “caracterizado pela maior liberdade de burocratas e de rede de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas” (SECCHI,

2010, p.47). Basicamente, nesse modelo existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas, que é entendido como uma necessidade para suprir os problemas práticos que surgem durante a fase de implementação.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013, p. 5) os modelos se diferenciam quanto ao foco de análise,

O primeiro [*top-down*] centra-se nas características da estrutura normativa, o segundo [*bottom-up*], nos atores implementadores e em suas ações. Em comum, as abordagens enfatizam as condições e limitações materiais, vistas como determinantes da trajetória do processo de implementação. Tal ênfase deixa espaço à inserção de variáveis ligadas às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos atores.

Outra contribuição importante é a de Lipsky (1980), conforme citado por Lima e D'Ascenzi (2013, p. 4):

O autor define burocracias de nível de rua (*street-levelbureaucracy*) como as agências nas quais os trabalhadores interagem diretamente com cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricção na execução de seu trabalho. As decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho efetivamente *tornam-se* as políticas públicas que implementam. O papel de *policymaking* desses burocratas é construído sob duas facetas inter-relacionadas de suas posições: o alto grau de discricção e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional. Lipsky expõe que as condições de trabalho é que determinam a atuação desse tipo de burocracia e destaca as características consideradas mais relevantes.

Portanto, os burocratas de nível de rua são aqueles indivíduos que interagem diretamente com os cidadãos, tentando, à sua maneira, implementar as políticas diante de todas as dificuldades que se apresentam. Eles tomam decisões em ambientes de incertezas e, geralmente, contam com poucos recursos. De modo geral, criam novas rotinas e simplificações para lidar com a complexidade do trabalho.

Assim, a partir de estudos sobre a fase de implementação tenta-se entender os problemas de percurso e fatores que podem comprometer a eficácia das políticas. No caso da análise do Programa Mais Leite de Qualidade, pretendemos entender as falhas e os acertos que se processaram durante a dinâmica de sua implementação.

2.5- Políticas públicas: avaliação

Outra fase importante do *policy cycle* é a fase da avaliação (*policy evaluation*) que “consiste em interrogar-se, de diferentes modos, sobre o impacto do programa” (MULLER; SUREL, 2002, p.26).

Já para Secchi (2010, p. 49): “é a fase do ciclo das políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política são examinados”.

O autor lembra, ainda, que nesta fase são utilizados os indicadores, que são artifícios (*proxies*) criados para se medir a política pública. São eles: *inputs*, relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados; *outputs*, relacionados à produtividade de serviços/produtos, por exemplo; quantidade de atendimentos no posto de saúde, quantidade de lixo coletado, construção de ruas; e indicadores de resultado (*outcome*), que são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *politytakers* e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para qual havia sido elaborada. Resumindo, os indicadores de *input* medem esforços e os indicadores de *output* e resultados medem realizações (SECCHI, 2010, p.50-51).

Incorporamos, ainda, a contribuição de Faria (2005) que aborda em seu artigo os usos da avaliação, bem como trata da incipiência das pesquisas e práticas da avaliação no Brasil, chamando a atenção para o caráter político da avaliação de políticas públicas, suas distintas formas de utilização que podem favorecer ou não os governos, quando utilizam da “função avaliação” (grifo do autor) na gestão governamental.

Embora avaliação seja muito relevante no *policy cycle*, privilegamos neste trabalho a fase de implementação.

3 - A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MAIS LEITE DE QUALIDADE E SUAS ESTRUTURAS ELEMENTARES

A produção leiteira constitui-se em uma das atividades principais no contexto agropecuário do Rio Grande do Sul, pois aproximadamente 450 municípios (90% do total) produzem leite, sendo que o estado é o segundo maior produtor do país, com 12,5% do total brasileiro, ficando atrás somente de Minas Gerais, conforme mostramos na Tabela 1.

Tabela 1-Ranking Brasileiro da Produção de Leite

Posição	Estados	Produção (litro)	Participação Relativa (%)
1	Minas Gerais	8.905.984	27,6
2	Rio Grande do Sul	4.049.487	12,5
3	Paraná	3.968.506	12,3
4	Goiás	3.546.329	11,0
5	Santa Catarina	2.717.651	8,4
	Outros	9.116.464	28,2
	Brasil	32.304.421	100,0

Fonte: IBGE- Pesquisa Pecuária Municipal (PPM)-2012 *apud* LIMA, 2010, p.136(Adaptado).

O Rio Grande do Sul conta com aproximadamente com 121 mil famílias produtoras de leite (média de 11 milhões de litros por dia), sendo que, cerca de 30% a 40%⁷ não possuem resfriadores de expansão direta, o que dificulta a qualidade e a rentabilidade da produção. Trata-se de atividade familiar geradora de renda básica aos pecuaristas e agricultores familiares.

Cabe aqui lembrar o conceito de agricultor familiar, (BRASIL, 2006):

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

~~III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;~~

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Faz-se necessário também, a apresentação do conceito de pecuarista familiar, (BRASIL, 2010):

Art. 3º São considerados pecuaristas familiares os produtores que atendamsimultaneamente às seguintes condições:

I – tenham como atividade predominante a cria ou a recria de bovinos e/ou caprinos e/ou bubalinos e/ou ovinos com a finalidade de corte;

II – utilizem na produção trabalho predominantemente familiar, podendo utilizar mão de obra contratada em até cento e vinte dias ao ano;

III – detenham a posse, a qualquer título, de estabelecimento rural com área total, contínua ou não, inferior a trezentos hectares;

IV – tenham residência no próprio estabelecimento ou em local próximo a ele; e

V – obtenham no mínimo setenta por cento da sua renda provinda da atividade pecuáriae não agropecuária do estabelecimento, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

Segundo Mattei (2014) o papel da agricultura familiar é muito importante na produção agropecuária do Brasil, dados os avanços observados nos últimos vinte anos no meio rural brasileiro, no contexto da criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), cuja ação do Estado foi definitiva ao apoiar esse setor produtivo.

O autor aponta pontos positivos em sua análise sobre a agricultura familiar no país, tais como: produção de alimentos básicos, principalmente para o mercado interno, manutenção das famílias nas ocupações rurais, permitindo, assim, a fixação dessas no campo

⁷ Informação disponibilizada pela Câmara Setorial do Leite/SEAPA, baseada no Censo Agropecuário de 2006, IBGE.

e, finalmente, sua contribuição na preservação dos recursos naturais e espaços físicos ocupados por pessoas, em comparação as propriedades ocupadas pelo agronegócio (MATTEI, 2014, p.78).

A Figura 3 mostra as principais regiões produtoras de leite no Rio Grande do Sul.

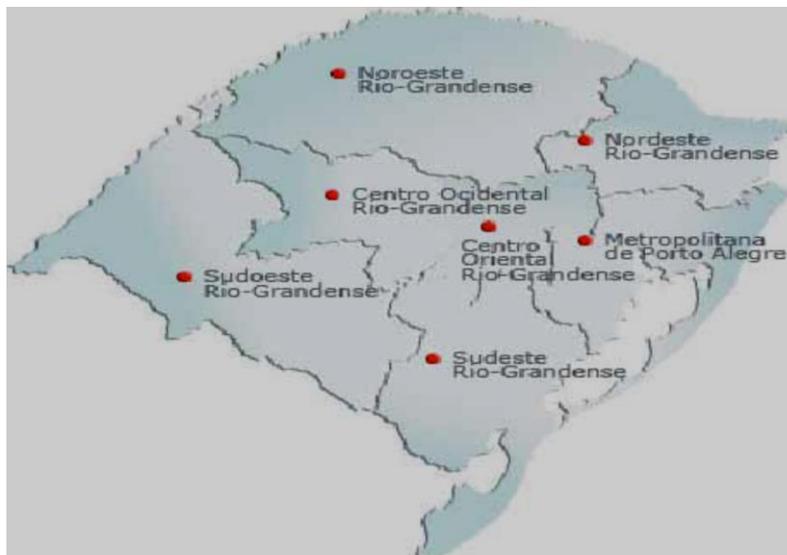


Figura 3: Mapa das principais regiões produtoras de leite no Rio Grande do Sul

Fonte: CAPC-ALRS, 2012, p.162.

Segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), 68% dos produtores de leite estão na região Noroeste do Rio Grande do Sul, 10% na Campanha Oriental, 7% no Nordeste, 7% no Sudeste, 4% na região Metropolitana, 2% no Sudoeste e 2% na Campanha Ocidental do Estado (CAPC-ALRS, 2012, p.161).

A cadeia produtiva do leite no estado, que vai desde o produtor até a indústria (insumos, produtor, indústria, representante, distribuidor, varejista e consumidor final), movimenta, anualmente, cerca de R\$ 5,9 bilhões, representando aproximadamente 2,7% da riqueza gerada no Rio Grande do Sul (CAPC-ALRS, 2012, p.168).

Dada a importância da produção de leite para o fortalecimento da agricultura familiar (forte geradora de empregos, renda e tributos), e que o Estado gaúcho trabalha com 40% de ociosidade (Figura 4), e diante da necessidade de enquadramento às normas do MAPA, gerou-se uma demanda ou situação problemática para o governo estadual, que acabou inserindo a questão na agenda do governo (*agenda-setting*). Esta, segundo Kingdon (*apud* CAPELLA, 2006, p. 26) é; “definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção e interesse num determinado momento”.



Figura 4: Cenário industrial do leite no Rio Grande do Sul

Fonte: (CAPC-ALRS, 2012, p.166).

Segundo o Conselho Estadual do Leite (CONSELEITE), a posição atual da produção e das plantas industriais do Rio Grande do Sul retrata um cenário de ociosidade industrial, que ultrapassa 40% da capacidade das indústrias processadoras de leite, quando o ideal seria uma ociosidade de 15%. A produção média diária de leite no Estado em 2012 foi de aproximadamente nove milhões de litros, sendo que o ideal seria uma produção diária em torno de 13,7 milhões de litros. (CAPC-ALRS, 2012, p.166).

Diante desse cenário complexo, o governo do Estado do Rio Grande do Sul e os representantes da Cadeia Produtiva do Leite, em ação articulada com a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA), através da Câmara Setorial do Leite, órgão consultivo que congrega todos os elos da cadeia, criaram ações que vêm sendo adotadas para viabilizar que a produção gaúcha de leite dobre em quantidade e melhore em qualidade nos próximos dez anos. Este objetivo aparece no Plano Decenal da Secretaria da Agricultura para a Agropecuária e o Agronegócio Gaúcho-2014, (Quadro1), de médio prazo, que visa o crescimento e a diversificação da agropecuária e do agronegócio no Rio Grande do Sul.

Desafios	Metas	Programas e Ações
<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de melhorias tecnológicas nas unidades produtivas. - Sensibilizar o produtor para adesão aos programas. Ajudar na adequação dos produtores à IN-62. - Remunerar de maneira diferenciada o produtor. - Uniformização dos procedimentos adotados pelos laboratórios de análises. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inserção de 44 mil resfriadores de expansão direta e ordenhadeiras, em 4 anos na cadeia produtiva do leite. - Enquadramento dos elos da cadeia à IN-62 dentro dos prazos definidos pelo MAPA e pela SEAPA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Prodeleite, PL280/2013. - Programa Mais Leite de Qualidade, decreto 50.123/2013.

Quadro 1: Objetivos do Plano Decenal para a Cadeia Produtiva da Bovinocultura de Leite - Melhoria da Qualidade do Leite

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Plano Decenal, SEAPA, 2014, p.91(Adaptado).

Para a operacionalização do referido Plano, foram criados instrumentos e instâncias específicas, a seguir discriminados.

O **Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Leite – PRODELEITE/RS** (RIO GRANDE DO SUL, 2013) que visa o funcionamento sistêmico e ordenado da Cadeia Produtiva do Leite, contribuindo para a organização das operações que envolvem a cadeia desde a produção da matéria prima até a obtenção do produto final pelo consumidor.

O **FUNDOLEITE**⁸ (RIO GRANDE DO SUL, 2013) um fundo financeiro com objeto público para captação de recursos públicos e privados para a viabilização de projetos e ações de desenvolvimento da cadeia leiteira e o **INSTITUTO GAÚCHO DO LEITE (IGL)**, criado em 11/02/2014, que é uma associação privada sem fins lucrativos, que tem por finalidade promover a coordenação da produção, do desenvolvimento e da competitividade da cadeia produtiva do leite e dos produtores lácteos do Rio Grande do Sul.

E finalmente, o objeto de estudo deste trabalho, o **Programa Mais Leite de Qualidade** (RIO GRANDE DO SUL, 2013), que concede incentivos para a aquisição de resfriadores de expansão direta e de ordenhadeiras, através de subvenções e parcerias com cooperativas, indústrias, entidades e sistema bancário, de maneira a aumentar a quantidade e melhorar a qualidade do leite produzido nos estabelecimentos rurais do estado, conforme descrito no decreto abaixo:

⁸ Uma liminar concedida pela 22ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça (TJ) em dezembro de 2014, suspendeu obrigatoriedade de recolhimento do FUNDOLEITE — taxa paga pelos laticínios desde junho daquele ano. A decisão atende ação movida pelo Sindicato da Indústria de Laticínios e Produtos Derivados do Estado do Rio Grande do Sul (Sindilat). Entre os argumentos da desembargadora está a inconstitucionalidade e a destinação da receita. (Informação disponibilizada pela Câmara Setorial do Leite/SEAPA).

Art.1. Fica instituído o Programa Mais Leite de Qualidade, de incentivo ao uso de resfriadores de expansão direta e de ordenhadeiras, coordenado pela Secretaria da Agropecuária, Pecuária e Agronegócio – SEAPA, com o propósito de incentivar o aumento da quantidade e da qualidade do leite produzido nas pequenas e médias propriedades rurais do Estado do Rio Grande do Sul, bem como gerar o aumento da renda do produtor rural (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Aumentar a renda dos produtores rurais, bem como adequá-los às normas do MAPA, remete a Kingdon (*apud* CAPELLA, 2006, p. 27) sobre o conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas.

A Figura 5 apresenta a estrutura de funcionamento da cadeia produtiva do leite no Estado do Rio Grande do Sul, que foi criada pela Câmara Setorial do Leite/SEAPA, denominada Trilogia Central de Funcionamento:

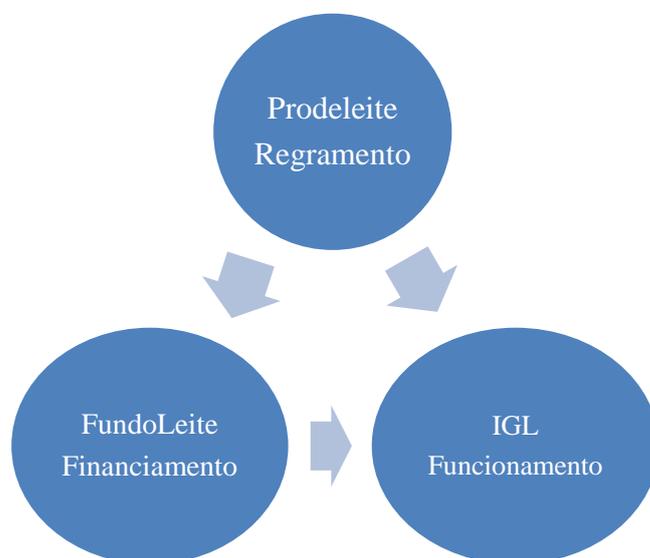


Figura 5: Trilogia Central de Funcionamento da cadeia produtiva do leite no Rio Grande do Sul

Fonte: Instituto Gaúcho do Leite/SEAPA. Reprodução do material de divulgação de lançamento do IGL.

Ressalta-se que a criação do PRODELEITE e do FUNDOLEITE enquanto legislação faz lembrar a afirmação realizada por Muller e Surel (2002, p. 17), sobre políticas públicas: “[...] ela implica, primeiramente, em tomar consciência do caráter *normativo* de todo programa de ação pública, [...] a política governamental se definirá, como um conjunto de fins a se atingir.”.

3.1 As Estruturas Elementares do Programa Mais Leite de Qualidade

O modelo escolhido neste trabalho para a análise da implementação do Programa Mais Leite de Qualidade é o *top-down*, já citado anteriormente. Ele é caracterizado pela separação

clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, como fases consecutivas (SECCHI, 2010). Embora seja muitas vezes criticado por propor uma “visão linear da ação pública”, esse modelo apresenta vantagens, como: organiza as fases da política pública de forma que possibilita acompanhar o desenvolvimento de cada uma. Desta forma, “introduz um mínimo de ordem na complexidade das ações e decisões que constituem uma política pública” (MULLER; SUREL, 2002, p.27-28). Também utilizaremos a abordagem de Di Giovanni (2009), pois abrange todos os aspectos que compõem uma política pública, permitindo-nos comparações com os relatos e depoimentos dos atores da fase de implementação, incorporados neste trabalho. A seguir, apresentamos as estruturas elementares do Programa Mais Leite de Qualidade, com base em informações disponibilizadas pela Câmara Setorial do Leite-SEAPA, através de Nota Técnica elaborada entre os meses de janeiro e março de 2013.

a) Estrutura Formal

- **Teoria:** A produção de leite é realizada, na maioria das vezes, de forma familiar, sendo praticada em 450 municípios gaúchos. É geradora de renda básica aos produtores familiares, minimiza o êxodo rural, bem como serve de alternativa de diversificação para o setor fumageiro, sendo, ainda, fator de desenvolvimento dos assentamentos e das regiões de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A cadeia leiteira do Rio Grande do Sul foi responsável por 2,13% do PIB-Gaúcho (Produto Interno Bruto) de 2011, demonstrando a sua importância socioeconômica no estado.

A indústria de lácteos gaúcha opera com uma média de 40% de ociosidade, necessitando, portanto, de um leite *in natura* de maior quantidade e qualidade a fim de atender o mercado nacional e internacional.

O Programa em análise incentiva o uso de resfriadores de expansão direta e de ordenhadeiras, estimando um público-alvo de 44 mil⁹ produtores de leite no estado que ainda não possuíam os equipamentos essenciais à melhoria da higienização do produto e à sua adequação às Instruções Normativas do MAPA.

– **Prática:** O programa é uma iniciativa da Câmara Setorial do Leite, coordenada pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio do Estado do Rio Grande do Sul, com o apoio das seguintes entidades fomentadoras:

⁹ Estimativa baseada em dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006).

- Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS), Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR-RS).
- Entidades financeiras: Banco do Brasil, Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e Sistema de Crédito (Sicredi).
- Entidades representativas de classe, indústrias de lácteos e de fabricantes de equipamentos.

Portanto, trata-se de um conjunto de mecanismos que combina parcerias do governo do Estado, através de subvenções, com políticas de crédito dos governos estadual e federal, e participação do setor privado, via sistema cooperativo e indústrias, e da assistência técnica.

– Objetivos:

I - possibilitar aos produtores de leite o acesso às condições tecnológicas de ordenha e de resfriamento, para qualificar o produto e auxiliá-los na adequação às normas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA);

II - possibilitar aos produtores de leite condições para fornecer à indústria matéria prima qualificada, com vista ao rendimento e às condições para fabricar lácteos que permitam melhor inserção no mercado nacional e internacional;

III - contribuir para que o produtor tenha menor custo de produção, permitindo maior competitividade à indústria adquirente;

IV - proporcionar condições ao produtor rural para receber melhor remuneração pelo leite vendido, contribuindo para a sua permanência na atividade e para a redução do êxodo rural;

V - fomentar a indústria de máquinas e equipamentos vinculados à cadeia produtiva do leite;

VI - criar um mecanismo de detecção da qualidade da energia elétrica fornecida;

VII - criar um banco de dados que permita traçar o perfil dos produtores rurais de que trata este Decreto, identificando aqueles que se encontram fora de um processo qualificado e rentável de produção de leite.

O esquema (Figura 6) abaixo nos permite visualizar a operacionalidade do Programa Mais Leite Qualidade, demonstrando as estruturas hierárquicas e os atores envolvidos.

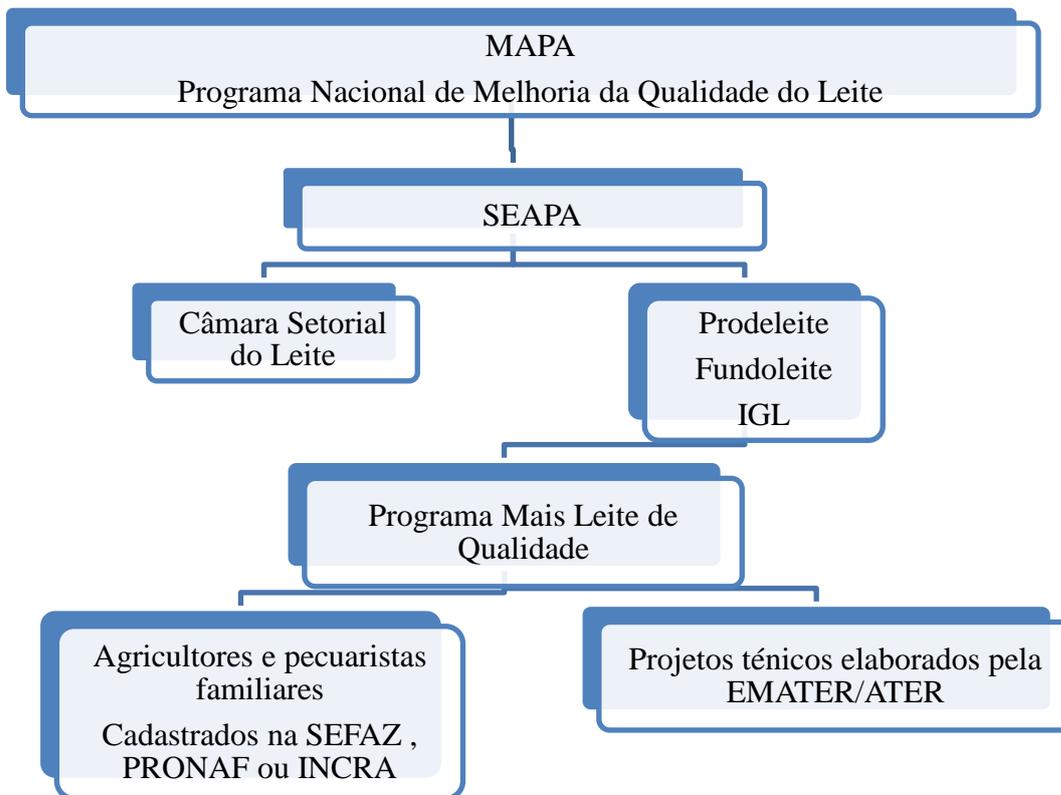


Figura 6: Esquema de operação do Programa Mais Leite de Qualidade.

Fonte: Elaboração própria.

b) Estrutura Substantiva

– Os atores e seus interesses¹⁰:

Segundo Di Giovanni (2009), os interesses são os objetivos práticos implícitos ou explícitos de cada um dos atores ou de grupos de atores, expressos sob três ordens: interesses econômicos, interesses políticos e interesses de reprodução social. Todos eles possuem suas respectivas lógicas, que são: lógica da acumulação de capital, lógica da acumulação de poder político e lógica da acumulação de recursos de bem-estar, como aparece na Figura 7:

¹⁰ Baseado em informações retiradas do Manual Operativo do Programa e de Nota Técnica/SEAPA.



Figura 7: Políticas Públicas, Ordens de Interesses e Lógicas Diferenciais.

Fonte: Di Giovanni (2009), p.34.

Segundo Secchi (2010, p. 77) os atores “são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política [...] com capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública”. Em relação ao programa estudado, os atores são os seguintes:

- I. Agricultores e pecuaristas familiares: buscam acesso às condições tecnológicas de ordenha e resfriamento, para qualificar e aumentar a produção de leite, tendo o propósito de aumento de renda e de maior competitividade e inserção no mercado nacional e internacional. Interesses de reprodução social, benefícios econômicos e sociais, bem como a sustentabilidade da agricultura familiar. Lógica de recursos de bem-estar.
- II. Governo do Estado/Câmara Setorial do Leite/SEAPA: órgão consultivo que congrega todos os elos da cadeia produtiva do leite, bem como formula, implementa e avalia as políticas públicas para o setor. Tendo em vista a sua contribuição para o desenvolvimento estadual, pretende estimular de forma sistêmica e organizada toda a cadeia leiteira, desde a produção da matéria-prima até a colocação dos produtos lácteos no mercado. Projeta dobrar a atual produção (11 milhões/litro/dia) em um prazo de dez anos, aumentando, assim, a arrecadação de ICMS. Interesses econômicos e políticos, o aumento da renda e da arrecadação tem impactos positivos no

desenvolvimento econômico e social. Lógica de acumulação de poder político pelo governo perante todos os atores.

- III. Entidades fomentadoras: cooperativas, indústrias de derivados lácteos, prefeituras municipais, escritórios da EMATER e demais instituições de assistência técnica conveniadas com a SEAPA para operar e promover o programa, na intenção de suprir a indústria láctea do volume e qualidade necessários à matéria-prima e produto final, a fim de melhor posicionamento no mercado nacional e internacional. Interesses econômicos e políticos.
- IV. Indústria de equipamentos: fabricação e venda de resfriadores e ordenhadeiras, com expectativa de lucros. Interesses econômicos. Lógica de acumulação de capital.
- V. Entidades representativas: para cooperação firmada com a SEAPA na implementação de ações visando o desenvolvimento do programa. Temos, portanto, as seguintes entidades: Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER), Associação Sulina de Créditos e Assistência Rural (ASCAR), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA-Clima Temperado/Pelotas), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Associação Gaúcha de Laticinistas e Laticínios (AGL), Associação das Pequenas Indústrias de Laticínios do Rio Grande do Sul (APIL), Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Federação da Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Sul (FARSUL), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF/Sul), Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul (COCEARGS), Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS) e Sindicato da Indústria de Laticínios e Produtos derivados do estado do Rio Grande do Sul (SINDILAT). Interesses políticos.
- VI. Entidades financeiras: financiamento dos equipamentos que são o objeto do Programa. Interesses econômicos. Lógica de acumulação de capital financeiro.

– **Regras:** Aparecem estipuladas nos documentos do próprio programa: Decreto Estadual, Manual Operativo e Cartilha do Programa. Vejamos:

a) Beneficiários: agricultores e pecuaristas familiares, pessoas físicas que exerçam atividade rural no Estado do Rio Grande do Sul, cadastrados na Secretaria da Fazenda (SEFAZ), detentores da declaração de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da

Agricultura Familiar (PRONAF) ou inscritos na relação de beneficiários do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e que não possuam dívidas com o estado, com ou sem acesso a crédito bancário. Deverão ser cadastrados junto à entidade fomentadora conveniada com a SEAPA e apresentar projeto técnico de fomento. Em caso de comprovação de ausência de crédito bancário, o beneficiário deverá atestar formalmente por intermédio dos Conselhos Agropecuários Municipais.

b) Entidades fomentadoras: cooperativas, indústrias de derivados lácteos, prefeituras municipais, escritórios da EMATER e demais instituições de assistência técnica, conveniadas com a SEAPA para operar o programa;

c) Fabricantes dos equipamentos objeto do programa: através da realização de “Cadastro de Fabricante” previamente com a SEAPA;

d) Entidades representativas de classe: por intermédio de “Termo de Cooperação” firmado com a SEAPA para implementação de ações visando o desenvolvimento do programa; Por exemplo: Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul (EMATER), Associação Sulina de Créditos e Assistência Rural (ASCAR), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA-Clima Temperado/Pelotas), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Associação Gaúcha de Laticinistas e Laticínios (AGL), Associação das Pequenas Indústrias de Laticínios do Rio Grande do Sul (APIL), Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Federação da Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Sul (FARSUL), Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF/Sul), Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul (COCEARGS), Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS) e Sindicato da Indústria de Laticínios e Produtos derivados do estado do Rio Grande do Sul-(SINDILAT).

e) Agente financiador: instituições financiadoras dos equipamentos objeto do programa que firmaram “Termo de Cooperação Técnica” com a SEAPA.

O investimento a ser beneficiado pelo Programa deverá vir acompanhado de Projeto de Assistência Técnica que comprove a viabilidade da aquisição do equipamento e que seja motivador de aumento qualificado na produção de leite, promovendo a melhoria econômica e as condições de vida do produtor rural.

c) Estrutura Material

– **Financiamento:** Para a implementação do programa, serão utilizados recursos do Tesouro Estadual que atuará em dois casos:

- a) Produtores com acesso ao crédito bancário (linhas do PRONAF, dedicadas à agropecuária familiar). Meta de abranger 40 mil produtores em quatro anos, sendo o governo estadual responsável pelo pagamento da última parcela do financiamento bancário via PRONAF, portanto, no décimo ano da sua concessão (três anos de carência, mais sete pagamentos anuais).
- b) Produtores sem acesso ao crédito bancário, sendo quatro mil famílias de assentados dedicados à produção leiteira. O Estado bonificará 50% do valor do investimento, articulando para que as indústrias adquirentes do leite financiem os outros 50%.

O limite máximo dos financiamentos passíveis de serem subvencionados é de 1/7 de até R\$10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário, que será pago na forma de reembolso após a quitação da última parcela do financiamento do equipamento.

Para a aquisição somente de ordenhadeiras é necessário que o produtor já possua resfriador de expansão direta.

Exemplo de concessão da subvenção¹¹:

Um beneficiário adquire um resfriador de expansão direta de 1.000 litros da “empresa X” no valor de R\$ 10 mil; o Programa Mais Leite de Qualidade reembolsará ao beneficiário o valor de R\$1.428,57 após a quitação da última parcela do equipamento (correspondente a 1/7 do valor do resfriador: R\$10 mil).

O projeto técnico para obtenção do financiamento poderá ser superior a R\$ 10 mil, contemplando outros itens além do resfriador e ordenhadeira, a critério do técnico e do produtor. Porém, a subvenção será concedida apenas sobre o teto máximo de R\$10 mil que deverão ser relativos aos citados equipamentos e/ou outros relativos à qualidade do leite na propriedade.

- **Custos:** No primeiro caso (Produtores com acesso ao crédito bancário), estimando-se um financiamento médio de R\$ 10.000,00, o Tesouro Estadual investirá R\$ 58.285.714,00, valor

¹¹ Informações retiradas da Cartilha do Programa Mais Leite de Qualidade da SEAPA. Disponível em:<file:///C:/Users/00219523/Downloads/-upload-20140806144432cartilha_mais_leite [1]. pdf>. Acesso em: 10 jun. de 2015.

a ser coberto com o incremento direto na arrecadação de ICMS em função do aumento na produção nos próximos dez anos, estimado em R\$ 279.926.209,00.

No segundo caso (Produtores sem acesso ao crédito bancário), o investimento público será de R\$ 20.000.000,00, cobertos com os R\$37.720.000,00 de ICMS gerados com a comercialização das 44 mil unidades de resfriadores projetadas.

– **Suporte:** A coordenação do Programa fica a cargo da SEAPA, com as seguintes atribuições específicas:

I - elaborar o “Manual Operativo” que tratará das fases e dos procedimentos necessários à operacionalização do Decreto, submetendo-o à aprovação do Comitê Gestor;

II - acompanhar o desenvolvimento periódico dos projetos técnicos, mediante os relatórios previstos no Manual Operativo;

III - efetuar o cadastro das empresas fabricantes dos equipamentos interessadas em atuar no Programa, das entidades fomentadoras conveniadas e das pessoas físicas e jurídicas para elaboração dos projetos técnicos;

IV - autorizar o pagamento da última parcela dos financiamentos bancários feitos pelos beneficiários do Programa, nos termos da Lei;

V - divulgar o Programa nos municípios, escritórios de assistência técnica, cooperativas, associações, indústrias processadoras de leite e agentes financeiros;

VI - promover parcerias com instituições públicas e privadas, por meio de instrumentos específicos, para executar etapas e aumentar a eficiência do Programa;

VII - credenciar empresas ou entidades fomentadoras do Programa, pessoas físicas e jurídicas, para a elaboração dos respectivos projetos técnicos, bem como as empresas fornecedoras de equipamentos;

VIII - exigir dos órgãos públicos e solicitar às entidades privadas envolvidas, a elaboração e remessa à SEAPA de informações sobre a implantação dos contratos firmados em decorrência do Programa;

IX - acompanhar os contratos efetuados, mediante relatórios previstos no Programa, conforme “Manual Operativo”.

À entidade fomentadora conveniada à SEAPA cabem as seguintes atribuições:

I - efetuar levantamento:

a) dos produtores de leite que não possuem resfriadores de expansão e/ou ordenhadeira;

b) dos produtores de leite que possuem resfriadores de expansão e/ou ordenhadeira que estejam em condições de ampliar sua produção com equipamentos maiores e/ou melhores do que os já existentes na propriedade.

II - providenciar o georreferenciamento da propriedade onde será instalado o equipamento adquirido;

III - prestar assistência aos produtores de leite na elaboração dos projetos técnicos para a implantação dos equipamentos, bem como avaliar a sua evolução;

IV - apresentar relatórios periódicos à coordenação do Programa; e

V - executar outras atribuições conferidas no Manual Operativo do Programa.

Compete à Administração Pública Estadual:

I - viabilizar incentivos financeiros aos produtores rurais com acesso ao crédito, para a aquisição de resfriadores de expansão e/ou ordenhadeiras, com reembolso na forma da Lei, do pagamento da última parcela do financiamento, desde que cumprido o projeto técnico e que o produtor rural esteja adimplente quanto às demais parcelas;

II - subvencionar, para o produtor sem acesso ao crédito bancário, até 50% (cinquenta por cento) do valor do equipamento, podendo os outros 50% (cinquenta por cento) serem financiados pelas indústrias processadoras de leite;

III - divulgar o Programa e firmar instrumentos legais com instituições públicas e privadas para executar etapas e aumentar a sua eficiência.

d) Estrutura Simbólica

– **Valores:** acesso às condições tecnológicas de ordenha e de resfriamento para a melhoria da qualidade do leite, bem como aumento de quantidade e adequação às normas estabelecidas pelo MAPA. Contribuir para a competitividade no mercado. Fornecer matéria-prima de qualidade. Melhoria da renda. Permanência do produtor na atividade e redução do êxodo rural. Valorização da atividade familiar. Desafio em ocupar plenamente a capacidade do equipamento adquirido, por exemplo, um produtor que produz 80 litros de leite/dia, ao ter acesso a um resfriador de 500 litros sofre o efeito psicológico¹² de aumentar a produção diária, assim buscará atingi-la.

¹² Segundo o ex-Secretário da SEAPA, da gestão do governador Tarso Genro (2010 a 2014), do Partido dos Trabalhadores (PT), quando foi criado o Programa, os produtores sofrem em efeito psicológico ao adquirir um

– **Saberes:** Compartilhados por cada grupo de atores. Aumentar a quantidade, melhorar a qualidade do leite produzido e alargar os mercados é um grande desafio para os produtores, para o estado, para as indústrias de laticínios e de equipamentos, bem como para os municípios. Valorização da agricultura e da pecuária familiar, gerando benefícios sociais e econômicos, como a possibilidade de permanência do agricultor familiar na propriedade e de continuidade da atividade produtiva.

– **Linguagens:** Próprias desta área de políticas. Linguagem técnica, material de divulgação, siglas, mensagens virtuais e eletrônicas, vocabulário coloquial/senso comum, etc. Exemplos de siglas e categorias utilizadas no âmbito do Programa: SEAPA, MAPA, IN51-62, Agricultura Familiar, Pecuária Familiar, decretos e portarias, PRODELEITE, IGL, FUNDOLEITE, ATER, etc.

4 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS LEITE DE QUALIDADE

A fim de conhecermos a fase de implementação do Programa Mais Leite de Qualidade, realizamos pesquisa exploratória e descritiva, com recorte temporal entre os anos 2013 e 2014, período estipulado no Art. 15º de seu decreto de criação, para efetivação das contratações por intermédio do Programa:

Art.15º. As contratações das operações por intermédio do Programa Mais Leite de Qualidade, serão encerradas no dia 31 de dezembro de 2014, podendo ser prorrogadas por período igual ao da contratação, caso as metas do Programa não tenham sido atingidas (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Para o levantamento dos dados empíricos utilizamos pesquisa documental (verificação de documentos oficiais da SEAPA), participamos de reuniões, acessamos o banco de dados do Programa, bem como realizamos seis entrevistas (presenciais, por telefone ou via *e-mail*) com os seguintes atores: coordenador da Câmara Setorial do Leite da SEAPA, ex-Secretário da SEAPA, representante da entidade fomentadora (EMATER/RS), representante das indústrias de equipamentos. Através destes contatos, buscamos captar as diversas percepções sobre o processo de implementação do Programa, mais especificamente sobre: como foi implementado o programa; a visão geral sobre o programa; os aspectos positivos e negativos; os resultados; dificuldades, dentre outras questões. Por meio dessas técnicas foi possível registrar e analisar algumas “histórias de implementação” (PIRES, 2012), pois as

equipamento maior, o que os estimularia a promover ações para a melhoria da alimentação e qualificação sanitária, ampliação do plantel e melhoria genética. (SEAPA, 2014, Material de Divulgação do Programa).

narrativas de certo modo nos aproximaram do contexto e das circunstâncias concretas de efetivação do Programa, permitindo responder as questões centrais desse trabalho.

Para Pires (2011, p. 9) baseado em obra de Ewick e Silbey (2003), as histórias de implementação são “interpretações que resultam de apropriações seletivas de eventos colocados em alguma ordem específica de apresentação. Além disso, refletem também a posição do narrador em relação ao seu ambiente e seus interlocutores”.

4.1- A implementação do Programa Mais Leite de Qualidade

O Programa Mais Leite de Qualidade, como já referido, foi criado por decreto estadual, na gestão do governador Tarso Genro, gestão 2010-2014, do Partido dos Trabalhadores (PT), pelo período de funcionamento de 04 de março de 2013 a 31 de dezembro de 2014, sendo que o mesmo poderia ser prorrogado, caso as metas não fossem atingidas em tempo hábil. No entanto, a atual gestão, 2015-2018, do governador José Ivo Sartori do Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), após uma avaliação realizada pelo grupo técnico da SEAPA (GTLeite/SAP) em março do corrente ano, determinou a suspensão do Programa.

a) Os beneficiários

No tocante aos beneficiários (*policytakers*), embora exista um documento chamado de “Informações Anuais à SEAPA”, criado para coletar informações diretas sobre os produtores rurais aderentes ao Programa, o mesmo ainda não havia sido respondido por nenhum dos produtores rurais beneficiados até a conclusão deste trabalho.

Optamos por não entrevistar os beneficiários diretamente, dadas as distâncias de suas residências à sede da SEAPA e as dificuldades de contatá-los por meio telefônico e, principalmente, devido ao curto período de tempo para a conclusão deste Trabalho de Conclusão.

Desta forma, utilizamos os registros de cada um deles nos arquivos¹³ da Câmara Setorial do Leite/SEAPA, que permitiram traçar o perfil dos beneficiários, a partir das características a seguir expostas: 113 produtores rurais (sete são mulheres) que aderiram ao programa, a maioria residente na Mesorregião do IBGE “Noroeste do Rio Grande do Sul”, representando 84% do total de beneficiários (percentual que supera a participação relativa de

¹³ A SEAPA possui um arquivo constituído de: a) Ficha de Adesão do Produtor, b) Projeto Técnico, c) Laudo de Instalação de Equipamento e Nota Fiscal, d) Planilhas eletrônicas para cadastramento.

produtores familiares nessa Mesorregião, de 68% conforme o MAPA). Desses, apenas dez pertencem a assentamentos.¹⁴

Dos 113 produtores, 25 deles optaram por adquirir resfriadores de 500 litros, cujo valor aproximado é de R\$7.900,00 e 17 adquiriram resfriadores de 300 litros, com valores entre R\$5.000,00 e R\$6.000,00. Os outros 46 produtores adquiriram equipamentos que variavam de 300 litros até 1.500 litros, modelos disponibilizados pelas indústrias. Os equipamentos menos procurados foram os resfriadores com capacidade para 1.500 litros, com valores médios de R\$13.000,00.

Vinte e cinco produtores adquiriram apenas as ordenhadeiras, sendo 23 do tipo canalizadas e duas do tipo balde ao pé. Quanto ao número de vacas em lactação, a maioria dos produtores tinha entre oito a 12 vacas na propriedade. Os produtores com oito vacas produziam em média 89 litros de leite ao dia. Já aqueles com 12 vacas tinham uma produção leiteira diária de 133 litros.

As operações financeiras giraram em torno de R\$856.000,00 e foram realizadas através de linhas de financiamento do PRONAF e do FINAME/PSI (Financiamento de Máquinas e Equipamentos do BNDES), tendo sido agenciadas, em sua maioria, pelo Banco do Brasil. Ao governo estadual ficou o compromisso de reembolsara os beneficiários (após a quitação da última parcela) um valor total de R\$ 116.000,00 (conjunto dos pagamentos), sendo a maioria dos pagamentos prevista para o ano de 2024.

Um primeiro destaque a ser feito acerca do alcance do Programa é quanto ao pequeno número de aderentes, 113 produtores rurais, em relação à meta, não cumprida, de atingir um público de 44 mil produtores de leite em quatro anos.

No quadro a seguir podemos vislumbrar o que foi executado e o que não foi dentro do que estava previsto no Programa.

¹⁴ Segundo o Coordenador da Câmara Setorial do Leite, a SEAPA não dispõe de dados suficientes sobre a adesão de produtores assentados ao Programa.

Objetivos do Programa Mais Leite de Qualidade	Situação	Informações/Projeções
1- Possibilitar aos produtores de leite adequação às INs do MAPA	Não foi realizado o levantamento	*O GTLeite sugeriu a pesquisa. Sem previsão de data.
2- Fornecimento de matéria prima adequada à indústria		
3- Contribuir para que o produtor tenha menor custo de produção		
4- Proporcionar melhoria na remuneração		
5- Fomentar a indústria de máquinas e equipamentos	Baixa procura para a aquisição dos equipamentos	Negativo do ponto de vista econômico
6- Criar um mecanismo de detecção da qualidade da energia elétrica fornecida	Não foi realizado o levantamento	*O GTLeite sugeriu a pesquisa. Sem previsão de data
7- Criar um banco de dados sobre o perfil dos produtores	Todos os aderentes foram cadastrados, porém faltam dados mais completos sobre o perfil dos produtores	Há necessidade de levantamento estatístico para viabilizar comparações do antes e do depois da implantação do programa
8- Elaborar Manual Operativo	Executado	Criado em 10/09/2013
9- Acompanhar o desenvolvimento dos projetos técnicos	Executado	Todos os projetos que chegaram à SEAPA foram analisados
10- Efetuar cadastro das empresas fabricantes dos equipamentos	Executado	Todas as empresas que estavam em condições de participar do Programa foram cadastradas.
11- Autorizar o pagamento da última parcela	Previsto para a partir de 2021, de acordo com o nº de parcelas	
12- Divulgar o programa	Executado	Prejudicado pelo ano eleitoral em 2014
13- Promover parcerias com instituições públicas e privadas	Executado	Destaque: criação do IGL em 11/02/2014
14- Credenciar empresas ou entidades fomentadoras do Programa, para elaboração dos projetos técnicos, bem como as empresas fornecedoras de equipamentos	Executado	
15- Informações sobre os contratos firmados	Executado	Os contratos foram analisados pela Câmara Setorial do Leite
16- Criação do Comitê Gestor do Programa	Executado	
* O GTLeite sugeriu pesquisa para a obtenção de informações sobre os produtores aderentes ao Programa, porém, até a conclusão deste trabalho, ainda não havia data estipulada para a realização da pesquisa.		

Quadro2: Demonstrativo das ações executadas durante a implementação do Programa Mais Leite de Qualidade (2013-2014).

Fonte: SEAPA. Elaborado com base nas entrevistas e documentos da Câmara Setorial do Leite. Compilação própria.

De acordo com o Quadro 1 percebemos que dos objetivos propostos e que foram direcionados para o atendimento das demandas dos produtores rurais (itens 1 a 4), não foi possível elaborar um levantamento satisfatório, pois inexistem informações necessárias ao

monitoramento. Quanto a este aspecto, o GTLeite sugeriu uma pesquisa, em 17 de março de 2015, a fim de garantir a própria manutenção do Programa, que não chegou a ser realizada.

Já os itens que dependiam dos colaboradores da Câmara Setorial do Leite da SEAPA (do 7 ao 16), estes foram executados, exceto o item 7, pois embora os produtores aderentes ao Programa estivessem devidamente cadastrados, os dados fornecidos ainda não eram satisfatórios para a criação de um banco de dados capaz de gerar informações para a avaliação dos resultados do Programa.

b) A percepção dos atores sobre a implementação do Programa Mais Leite de Qualidade

Na tentativa de entendermos os percalços que acometeram a fase de implementação do Programa Mais Leite de Qualidade analisamos as percepções dos atores que participaram direta ou indiretamente da mesma. Entendemos que, para além de examinarmos os documentos que formalizam as políticas públicas, devemos também entender e visualizar as pessoas e os interesses que participam desse processo, atuantes neste ambiente complexo. Para Secchi (2010, p.46) os elementos básicos para a análise de implementação de uma política são “as pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados”.

Como já citado anteriormente, as questões versaram sobre: como foi implementado o programa; a visão geral sobre o programa; os aspectos positivos e negativos; os resultados; dificuldades, dentre outras questões. A escolha dos atores (o coordenador da Câmara Setorial do Leite da SEAPA, o ex-Secretário da SEAPA, um representante da entidade fomentadora (EMATER/RS) e um representante das indústrias de equipamentos) se deu pela proximidade que os mesmos tiveram com a implementação do Programa. Em nossa pesquisa participamos de duas reuniões na SEAPA e realizamos seis entrevistas (presenciais, por telefone ou via *e-mail*).

Para o ex-secretário da SEAPA, embora o Programa fosse de grande importância para a cadeia produtiva do leite, não houve tempo hábil de projetá-lo como Lei e nem recursos para custear campanhas de publicidade. Além disto, a sua execução também foi prejudicada pelo intercurso de ano eleitoral, em 2014. Vejamos o seu relato:

[...] sabíamos onde queríamos chegar, num prazo de dez anos: uma produção diária de 20 milhões de litros/dia, de um leite de qualidade e com sanidade [...] mantendo 121 mil famílias de produtores em seu meio. A fragilidade do programa é de que não houve tempo hábil de transformar o Decreto que o criou em Lei.[...] e 2014, ano eleitoral, infelizmente as coisas não fluem sem um certo grau de contaminação político-eleitoral e não dispúnhamos de recursos para fazer ampla campanha publicitária. (Entrevista com ex-secretário da SEAPA, contato por e-mail, em 20/10/2015).

As críticas sobre as circunstâncias externas à implementação (no caso, o ano eleitoral) e a falta de recursos e de tempo para uma melhor efetividade do Programa são compartilhadas por outros colaboradores da SEAPA, conforme se verifica nestes depoimentos:

[...] o Programa é bom...com subvenção...temos que trabalhar, mas precisamos de tempo...E temos?(Coordenador Geral das Câmaras Setoriais e Temáticas, em reunião de apresentação do programa para os servidores da SEAPA, em 01/08/2014).

[a proposta] foi elaborada muito rápido...nem deu tempo de implantar! Ficou muito difícil, pois é ano de eleição...tranca tudo¹⁵! Um programa para dar certo, precisa de tempo e dinheiro...e empenho de todos. (Entrevista com servidora pública cedida à SEAPA e colaboradora do Programa Mais Água, Mais Renda, em conversa no dia 08/10/2014, na Câmara Setorial do Leite).

O diagnóstico previsto no Decreto de criação do Programa (RIO GRANDE DO SUL, 2013) não foi realizado. Assim, constatamos que os objetivos programáticos foram estipulados a partir de prováveis potencialidades com as quais os produtores rurais estariam inseridos (44 mil sem resfriadores¹⁶, número estimado pelo IBGE, 2006), porém, a realidade mostrou-se diferente, pois o Programa foi criado para um período que foi previamente determinado, resultando em pouco tempo para a sua implementação.

Outra crítica ao Programa, mencionada pelo Coordenador da Câmara Setorial do Leite atribui os resultados insatisfatórios (em comparação com as metas previstas) à falta de diálogo dos formuladores (especialmente cargos políticos, comissionados) com os implementadores, e de uma visão crítica sobre o sentido do programa¹⁷:

[...] foi um programa pensado por “CCs” (cargos comissionados)...com problemas desde a formulação. Faltou o envolvimento das pessoas do quadro efetivo...faltou a opinião técnica sobre os problemas relativos à baixa qualidade do leite. [...] Não houve estímulo e nem orientação adequadas para as entidades fomentadoras e até disputas políticas de interesses. Em relação aos 44 mil produtores, é um dado desatualizado. [Censo Agropecuário do IBGE de 2006]. A meta foi ousada e impossível de ser atingida (Entrevista de pesquisa com o coordenador da Câmara Setorial do Leite/SEAPA em 11/09/2015, na sede da SEAPA, grifos nossos).

¹⁵ Vale ressaltar que o governo que implementou o Programa Mais Leite de Qualidade (liderado pelo Partido dos Trabalhadores, com perfil de esquerda) não foi reconduzido ao governo do Estado do Rio Grande do Sul nas eleições de 2014, tendo sido eleita outra coalizão partidária, capitaneada por partido de centro, o Partido do Movimento Democrático do Brasil.

¹⁶ Segundo o coordenador da Câmara Setorial do Leite/SEAPA, este mesmo número (44 mil sem resfriadores) foi utilizado também pelos formuladores do Programa como meta a ser atingida durante a implementação do mesmo.

¹⁷ Acrescenta-se que durante as entrevistas (que aconteceram durante a atual gestão estadual) surgiram vários relatos informais que reforçam a crítica da participação dos cargos comissionados como os “idealizadores do programa”, como um dos motivos de seus resultados aquém do esperado, na medida em que eles supostamente não teriam a competência técnica para lidarem com o problema.

No caso do Programa Mais Leite de Qualidade, conforme mencionado pelo entrevistado, a falta de uma construção coletiva e de um diagnóstico preciso provocou falhas na formulação, as quais impactaram de modo negativo na implementação, resultando em baixa eficácia e no não atendimento dos objetivos. O mesmo Coordenador complementa:

[...] o Programa possui mérito, visto que há milhares de produtores no Estado sem resfriador de expansão direta e em vulnerabilidade econômica e social, mas a elaboração não congregou técnicos da SEAPA, nem da EMATER e SDR, o que dificultou a operacionalização e o alcance dos objetivos. (Entrevista de pesquisa, em 11/09/2015, na sede da SEAPA)

Para o representante da empresa fornecedora que mais realizou negociações com os produtores rurais dentro do Programa, os resultados ficaram abaixo do esperado. Vejamos o seu breve depoimento:

[...] mesmo estando cadastrados no Programa, muito pouco conseguimos produzir de resultado concreto, em cima dos benefícios que o Programa oferecia. (Funcionário do Departamento Comercial da empresa. Entrevista cedida por e-mail, em 21/10/2015).

As expectativas geradas em torno da venda dos resfriadores e das ordenhadeiras e, por consequência, o aumento da produção leiteira em uma projeção futura, acabaram frustrados, dado o baixo envolvimento dos produtores rurais com o Programa, como comentado por um colaborador da EMATER de Lajeado¹⁸:

No Regional da EMATER de Lajeado o Programa mais Leite de Qualidade não teve praticamente adesões. Por ser um programa com algumas exigências (produtos e fornecedores pré-definidos), os produtores optaram em fazer financiamentos pelo Programa Mais Alimentos. Além das restrições por parte dos agentes financeiros em executar o Programa. No Mais Alimentos a liberação de recursos para os agricultores foi facilitada. O Programa foi bem-intencionado e bem orientado [...] buscaram outra linha de crédito e compraram o produto e marca comercial que queriam, mesmo que a orientação técnica pudesse ser diferente. Mas quem paga a conta/financiamento? (Colaborador da EMATER de Lajeado, entrevista cedida por e-mail, em 21/09/2015).

Para Oliveira (2006, p. 282 e 284) é comum no Brasil planejar-se políticas públicas com o intuito de controlar a economia e a sociedade:

O planejamento é visto como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividido em várias etapas sequenciais (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc.), como se fosse uma receita de bolo controlar o futuro [...] em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão.

¹⁸ Vale lembrar que, dos doze escritórios da EMATER contatados para participar da pesquisa, apenas o da Regional da EMATER de Lajeado respondeu.

Quanto à adequação dos produtores rurais às Instruções Normativas do MAPA, a falta de informações posteriores à aquisição dos resfriadores e das ordenhadeiras pelos produtores rurais não nos permitiu avaliar os resultados. Todavia, conforme referido pelos atores contatados, o curto espaço de tempo de implementação do programa e a falta de informações e de qualificação de assistência técnica aos produtores, foram pontos negativos que dificultaram a implementação. Vejam-se estes depoimentos:

[...] sobre a melhoria da qualidade do leite e sobre a adequação às normas, não temos informações posteriores dos produtores para fazermos as comparações, não podemos falar sobre isso ainda. Estamos aguardando a posição da nova gestão, que está reavaliando. (Coordenador da Câmara Setorial do Leite da SEAPA, em resposta por e-mail, em 25/05/2015).

[...] O problema do Programa foi que não houve tempo hábil de implantá-lo...Tínhamos definido até os instrumentos de governança necessários: Prodeleite, IGL e FundoLeite...e um programa de relevância como este (ex-Secretário da SEAPA, em entrevista por e-mail, em 21/10/2015).

[...] Quanto à adequação da IN62, houve melhoria em CBT (Contagem Bacteriana Total). Mas o principal índice a ser conseguido é a redução de CCS (Contagem de Células Somáticas). Tem muito trabalho a ser feito e depende mais de tecnologia de processo do que de tecnologia de produto (Colaborador da EMATER de Lajeado, entrevista fornecida por e-mail, em 21/09/2015).

Críticas também aparecem em Nota Técnica da SAP¹⁹, emitida em 17 de março de 2015, pelo Grupo Técnico do Leite (GTLeite/SAP²⁰), grupo composto por cinco servidores da SAP (dois técnicos superiores agropecuários e florestais e três fiscais estaduais agropecuários) criado para avaliar e aprimorar programas, projetos e normatizações que envolvem a cadeia produtiva do leite, bem como propor ações para o setor lácteo.

Entre os trechos significativos apresentados na referida Nota Técnica, destacamos:

[...] O Grupo Técnico considera que o estímulo/financiamento para aquisição de um tanque de expansão direta, de forma isolada, não irá resolver problemas relativos à baixa qualidade do leite nas propriedades, uma vez que previamente ao acesso à tecnologia, há necessidade de qualificação da assistência técnica aos produtores, de melhoramento genético e de implantação de boas práticas agropecuárias (NT-SAP, 13/03/2015, GTLeite).

O GTLeite referiu, ainda, a inconstitucionalidade do Programa Mais Leite de Qualidade, já que não foi elaborado um projeto de lei (PL) que obrigasse o gestor a cumpri-lo, tendo sido criado através de decreto, pode ser revogado. Ademais não dispõe de previsão orçamentária e se encontra vencido desde 31 de dezembro de 2014. Sendo assim, o grupo

¹⁹Com o início da nova gestão estadual, em janeiro de 2015, a SEAPA passou a ser denominada de SAP-Secretaria da Agricultura e Pecuária do RS.

²⁰ Publicado no Diário Oficial do Estado, em 30/04/2015, Portaria 194/2015.

sugere a necessidade de avaliação sobre o cumprimento de uma série de exigências fixadas em portarias da própria Secretaria, bem como um levantamento estatístico sobre os produtores rurais aderentes ao Programa e a verificação e avaliação da melhoria da qualidade do leite e das condições de instalação dos resfriadores.

O GTLeite encerra a nota solicitando a não republicação do Decreto Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2013) referente ao Programa Mais Leite de Qualidade e a retirada das informações sobre o Programa dos setores de comunicação e divulgação da SAP.

Na visão do Coordenador da Câmara Setorial do Leite esta Nota Técnica representou uma medida responsável em relação ao Programa, já que este, embora positivo, foi implantado de forma precipitada e com pouca elaboração, encontrando-se na seguinte situação:

Atualmente o Programa encontra-se em processo de reestruturação, com grandes dificuldades internas e organizacionais de reeditar o projeto e transformá-lo em algo exequível e que cumpra o objetivo de aumentar o tecnificação dos produtores e da qualidade do leite dos mesmos (Entrevista por e-mail, 25/05/2015).

Todavia, o mesmo coordenador vislumbra um cenário promissor para a cadeia produtiva do leite,

A cadeia produtiva do Leite procura incansavelmente o aumento da produção, aliado a um produto de qualidade e segurança inquestionáveis. Todas as projeções visam orientar ações na procura de uma cadeia produtiva bem estruturada, sustentável, tecnológica e economicamente estabilizada. A Câmara Setorial do Leite, em conjunto com parceiros, produtores e órgãos responsáveis visa a disseminação de conhecimento técnico, o fomento dessa atividade tão importante para a grande maioria das nossas famílias, que é a produção leiteira (Entrevista por e-mail, 25/05/2015).

c) Comparação do Programa Mais Leite de Qualidade com Programa similar, existente em outra Secretaria Estadual

Durante a realização das entrevistas com os atores envolvidos no Programa Mais Leite de Qualidade, foi-nos mencionada a existência de Programa similar na Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo (SDR), que também visa aumentar a produção e elevar a qualidade do leite nos estabelecimentos rurais de base familiar no estado do Rio Grande do Sul, o **Programa Leite Gaúcho** de 2011²¹, cujo público-alvo são os produtores que já se encontram na atividade leiteira.

²¹ As informações sobre o Programa Leite Gaúcho estão disponíveis no site da SDR em: www.sdr.rs.gov.br. Ver também notícia relacionada ao programa em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/em-parceria-com-md>

O programa busca, também, atrair novas famílias, assentadas da Reforma Agrária e beneficiados com o crédito fundiário, além de quilombolas e indígenas. Outro público-alvo são os ex-produtores de tabaco que podem aproveitar a oportunidade de ingressar em uma atividade com retorno imediato, renda mensal e mercado assegurado. Pareceu-nos pertinente, a título de comparação, conhecer um pouco mais deste Programa.

O Programa Leite Gaúcho realiza as seguintes ações:

- Cursos de Qualificação: gestão da propriedade, manejo da alimentação, planejamento e produção de forragens, melhoramento genético e reprodução, sanidade, higiene da ordenha, entre outros.
- Assistência Técnica e Rural: em convênio com a EMATER e com parcerias para atuar na produção, na qualidade do leite e no melhoramento genético do rebanho.
- Aumento da produção e melhoria da qualidade do leite: fomento direto via Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER), aos agricultores familiares ou por meio de suas cooperativas, associações e sindicatos para: aquisição de sementes forrageiras de inverno e verão, formação de pastagens perenes, aquisição de conjuntos para inseminação artificial e estruturação da propriedade e aquisição de equipamentos.
- Apoio às Prefeituras (com máquinas e equipamentos) e apoio para adequação às INs 51 e 62 do MAPA.

As ações do Programa Leite Gaúcho são planejadas e executadas pela SDR, através do Departamento de Agricultura Familiar e Agroindústria e sua conveniada EMATER, sendo parceiros: as Prefeituras, as Cooperativas, as Associações e os Sindicatos.

No ano de 2012, o Programa Leite Gaúcho já contava com um cadastro de 40 mil produtores através de 70 cooperativas cadastradas, tendo beneficiado 30 mil produtores de leite, com ações de qualificação da produção e de capacitação, com a colaboração da EMATER/RS, totalizando 120 mil horas de qualificação (EMATER, 2012, p.20).

5 - CONCLUSÃO

Analisar a fase de implementação de uma política requer envolvimento, base teórica estruturada e, principalmente, capacidade crítica para captar as falhas que costumam acometer essa fase, que é tão complexa, muitas vezes longa, repleta de percalços e de trajetórias conflitivas. E que não se traduz apenas em problemas técnicos e administrativos, mas em um “grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos.” (SECCHI, 2010, p.45).

Para se desenvolver políticas públicas eficazes devemos observar o seu planejamento, o envolvimento da sociedade, os recursos e uma efetiva acomodação dos principais pontos de conflito envolvidos durante o seu processo. E perceber que a construção de uma política pública necessita ser coletiva e democrática.

No caso da implementação, não é diferente “é necessário que haja um bom planejamento, com metas e ações bem delimitadas e com definição de prazos, atores responsáveis e recursos necessários.” (SAMPAIO; ARAUJO, 2006, p.342).

Em nossa análise da implementação do Programa Mais Leite de Qualidade da SEAPA verificamos, segundo os relatos, a observação direta e a pesquisa documental, que os resultados ficaram muito abaixo do esperado, dadas as expectativas criadas na formulação. Por exemplo: o baixo número de aderentes ao Programa em vista das metas previstas, as vendas não realizadas de um número razoável (de acordo com as metas previstas) de equipamentos, não se atingindo o almejado aumento da produção leiteira para impulsionar a economia estadual.

Se pensarmos no processo de implementação como uma continuação da formulação, não foi considerado pelos formuladores do Programa que a realidade é muito mais complexa, dinâmica e mutável, e que “uma política pública não se esgota nela mesma” (RUA, 1997, p.6). Ela é processada dentro de um ambiente de incertezas. As limitações são inevitáveis, como no caso do Programa examinado, que, como experimentação social que reflete as preferências dos *policymakers*, não convergiu com as expectativas dos *policytakers*, haja vista a baixa aderência por parte dos produtores rurais (RUA, 1997, SILVA; MELO, 2000).

Outro ponto importante a destacar é que, após a tomada de decisão, supõe-se que a política será implementada e que as possíveis falhas serão de responsabilidade dos executores. No caso estudado, incentivar a compra de resfriadores e de ordenhadeiras, de forma isolada, não resolveria os problemas relativos à baixa qualidade do leite, pois um Programa como o pesquisado não poderia ter sido formulado sem outras ações que o complementassem, dentre

elas, capacitar tecnicamente os produtores de modo a qualificar as boas práticas agropecuárias.

Constatamos através das entrevistas que, de um modo geral, o Programa Mais Leite de Qualidade foi formulado sem a participação dos técnicos da SEAPA, da EMATER e não dialogou com os colaboradores da SDR. Estes atores já possuíam *expertise*, visto a sua capacidade de implementação de um programa similar, como o Programa Leite Gaúcho (em 2011), em outra secretaria estadual. Ou seja, os gestores de primeiro escalão, por possuírem poder decisório, não convocaram os implementadores para pensar e decidir sobre a política pública (SAMPAIO; ARAUJO, 2006). Esta exclusão de atores importantes no âmbito governamental dificultou a operacionalidade do Programa Mais Leite de Qualidade. Outro fator importante que repercutiu sobre os resultados limitados do Programa foi o curto espaço de tempo para a sua implementação, e, além do mais, a coincidência desta etapa com o ano eleitoral de 2014. Isto restringiu as ações de agentes públicos e dificultou a publicidade do programa, tão necessárias à divulgação dos esperados sucessos dos projetos governamentais.

Por outro lado, identificamos na análise do processo de implementação do Programa Mais Leite de Qualidade, a desarticulação entre secretarias responsáveis por temáticas semelhantes, como é o caso da SEAPA e da SDR. Os motivos que levaram a direção política da SEAPA no governo Tarso Genro em propor e implantar um programa próprio, desconsiderando a existência do Programa Leite Gaúcho, de competência da SDR e mais abrangente do que o primeiro Programa, não foram diretamente investigados no estudo. Todavia, supomos que parte da explicação está na disputa política dentro da coalização do governo Tarso Genro. Disputa esta que, juntamente com o interesse em angariar apoio político de grupos de eleitores, pode fazer com que a implementação de determinada política pública seja apenas simbólica²².

Tendo a pesquisa nos permitido encontrar algumas das respostas às nossas indagações iniciais - sobre por que não houve a continuidade do programa-, resta responder o que significou e o que ficou de aprendizado após a suspensão do Programa?

Ocorre que uma política pública é uma atividade política com procedimentos formais e informais que expressam relações de poder. A sua implementação é um processo interativo e continuado que depende de troca de informações, e, quanto à formulação, é necessário avaliar

²²Conforme Rúa (1997, p. 13) “[...] em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las.”

se a política é exequível e se seus objetivos e metas contam com probabilidades satisfatórias e não frustrantes (RUA, 1997, SILVA; MELO, 2000).

Por fim, destacamos que a análise da fase de implementação de uma política nos permitiu atentar para a centralidade dos problemas que surgem durante o percurso. Compreender que nesta fase também ocorrem disputas, pressões sociais e interesses por parte dos atores envolvidos, possibilita uma aproximação mais concreta do que é o *policy cycle*, um processo que se retroalimenta, e, em específico, a implementação implica em interação e negociação permanente (RUA, 1997, SILVA; MELO, 2000). Dessa forma, a análise de implementação desempenha um papel chave para o aperfeiçoamento das ações dos governos em prol de uma boa gestão pública.

REFERÊNCIAS

BACHRACH, P.; BARATZ, M.S. Two faces of power. *American Science Review*, 1962.

BAUGARTNER, Frank; JONES, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. 1993

BRASIL. Lei Federal nº 11.326, de 24 de junho de 2006. Dispõe sobre o Agricultor Familiar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 13 out.2014.

BRASIL. Lei Federal nº 13.515, de 13 de setembro de 2010. Dispõe do Pecuarista Familiar. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.316.pdf>. Acesso em: 13 out.2014.

CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. *Planning and Budgeting in Developing Countries*. New York: John Wiley. 1980.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB*, São Paulo, n. 61, 2006.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.1972.

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E COOPERATIVISMO, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL (CAPC-AL), Radiografia da Agropecuária Gaúcha, 2012. Disponível em: http://www.agricultura.rs.gov.br/conteudo/6958/?Radiografia_da_Agropecu%C3%A1ria_Ga%C3%BAcha). Acesso em: 12 mar.2015

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas elementares das políticas públicas. Caderno de Pesquisa, n82. NEPP/UNICAMP, 2009.

DÜRR, João Walter. Como produzir leite de qualidade. 4. ed. Brasília: SENAR, 2012.

Disponível em: http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/CRC/SENAR%20-%20Produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20leite%20conforme%20IN%2062.pdf Acesso em: 15 mar.2015.

EMATER. Rio Grande do Sul/Ascar. Relatório de atividades 2012. Porto Alegre: Emater/RSAscar, 2013. 131 p. il.
Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/arquivos/relatorio-institucional/Relatorio%20de%20Atividades-2012.pdf> Acesso em: 18 nov.2015

EWICK, Patrícia; SILBEY, Susan. (2003). "Narrating Social Structure: Stories of Resistance to Legal Authority," *American Journal of Sociology* 108 (6 May):1328-1372.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. RBCS, vol.20.n.59, out, 2005.

_____ Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. RBCS. Vol.18, n.51, fev, 2003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Nota Técnica da SEAPA. Decreto N°50.123, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Nota Técnica da SEAPA. Programa Mais Leite de Qualidade, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Plano Decenal, SEAPA, 2014.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Revista da SEAPA. Produção, Qualidade e Renda no Campo: A Agropecuária Sustenta o Crescimento da Economia Gaúcha, 2013.

HECLO, H. Issue network and the executive establishment. In: KING, A. (Ed). *The new American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

KINGDON, W. John. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.

LIMA, Luciana Leite. D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Política*. Vol.21 no.48 Curitiba Dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_arttext Acesso em: jun. 2015.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review* 39: 517-526. 1979.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOWY, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Revista Econômica do Nordeste*, ed. esp. 2014.

MULLER, Pierre, SUREL, Yves. *Análise de Políticas Públicas*. Pelotas: UFP, 2002.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP*, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06> Acesso em: jun. 2015.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

PIRES, Roberto Rocha. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e do fracasso de programas federais. 35º Encontro Anual da ANPOCS, GT 29 Políticas Públicas, Caxambu, MG, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 50.123, de 04 de março de 2013. Dispõe sobre Programa Mais Leite de Qualidade.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 14.378, de 26 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva do Leite, PRODELEITE.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 14.379, de 26 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Fundo Financeiro para a Cadeia Produtiva do Leite, FUNDOLEITE.

RUA. Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. Washington, Indes/BID, 1997. Disponível em:
<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticasPublicas.doc>. Acesso em: 30 mai. 2012.

SAMPAIO, Juliana; ARAUJO, José L. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. Rev. Bras. Saúde Materno Infantil, Recife, 6 (3): 335-346, jul. / set., 2006

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos. São Paulo, Cengage Learning, 2010.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press. 1993.

SILVA, P.L.B; MELO, M.A.B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. NEPP/UNICAMP, Caderno nº48, 2000.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). Políticas Públicas no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

_____. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Rev. Bras. Ciências. Soc. vol.18 n.51 São Paulo, 2003.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100003 Acesso em: ago. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. Disponível em:
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LAS%20POLITICAS.pdf> Acesso em: jun. 2015.