PRODUTO 9

Dezembro 2014

Avaliações de Impacto de Programas Públicos no Estado de São Paulo

Avaliação dos processos de implementação dos programas São Paulo Solidário e Vivaleite

Programa Vivaleite
Relatório Final

SEADE
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

GOVERNO DO ESTADO SÃO PAULO
Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional

Governador do Estado
Geraldo Alckmin

Vice-Governador do Estado
Guilherme Afif Domingos

Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional
Julio Semeghini

SEADE
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

Diretora Executiva
Maria Helena Guimarães de Castro

Diretora Adjunta Administrativa e Financeira
Silvia Anette Kneip

Diretor Adjunto de Análise e Disseminação de Informações
Haroldo da Gama Torres

Diretora Adjunta de Metodologia e Produção de Dados
Margareth Izumi Watanabe

Chefe de Gabinete
Sergio da Hora Rodrigues

Conselho de Curadores
Carlos Antonio Luque (Presidente)
Antonio de Pádua Prado Junior
Cassiana Montesião de Sousa
Hubert Alquéres
José Carlos de Souza Braga
José Paulo Zeetano Chahad
Márcia Furquim de Almeida
Rogério Luiz Buccelli
Sérgio Besserman Vianna
Wanderley Messias da Costa

Conselho Fiscal
Shigueru Kuzuhara
Mirella Micioni
Nelson Ferreira Simões

São Paulo
2014

Sumário

Introdução 2

Capítulo 1 – Operacionalização e avaliação dos subsistemas da implementação 4

Forma de operacionalização do programa 4

Avaliação do programa, segundo os subsistemas da implementação 5

- Financiamento e gasto 5
- Seleção dos agentes implementadores 7
- Seleção do público-alvo 9
- Informação 11
- Capacitação dos implementadores 13
- Sistemas logísticos 14
- Prestação da atividade-fim 15
- Sistemas de monitoramento e avaliação 17
- Capacidades institucionais prévias das organizações implementadoras 18
- Desempenho e resultados 18
- Capital social: opinião e satisfação dos atores 19
- Resultados indiretos e desdobramentos 20

Capítulo 2 – Estudos de caso 22

Estudos de caso na Região Metropolitana de São Paulo 24

- Associação Amigos dos Bairros Jardim Eliza, Jardim Rogério Levorin e Vila Rossi (PAN – 428) - cota 321 famílias 24
- Movimento Frente Popular (PAN - 1062) 31
- Associação Amigos do Parque Belém (PAN 365) 37
- Estudos de caso em municípios do interior do Estado 41
- Município de Santos 41
- Município de Taubaté 50

Capítulo 3 – Considerações finais 59

Capítulo 4 – Recomendações 69

Introdução

O Programa Vivaleite foi instituído pelo Decreto nº 44.569, de 22 de dezembro de 1999, em substituição ao Programa Campo/Cidade-Leite, de 1997, no âmbito do Programa Estadual de Alimentação e Nutrição para Populações Carentes. A distribuição de leite para essa camada da população é ainda anterior: o Decreto nº 37.739, de 1993, instituiu o Programa Vidalimento – Leite, como uma das ações emergenciais definidas pelo Conselho Estadual de Alimentação, com o objetivo de fornecer suplementação alimentar às crianças de 6 meses a 6 anos. Era coordenado pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, operacionalizado por entidades da sociedade civil, que distribuíam tíquetes às famílias cadastradas que, por sua vez, os trocavam pelo alimento em estabelecimentos comerciais, com implantação gradual nas regiões do Estado.

O Programa Vivaleite, em seu início, tinha como beneficiários prioritários crianças de 6 a 23 meses de idade, de famílias com renda mensal de até dois salários mínimos. A gestão era responsabilidade da Secretaria de Agricultura e Abastecimento e sua implementação se dava por meio de convênios com os municípios que, por sua vez, eram responsáveis pelo cadastramento e manutenção dos dados das crianças beneficiárias, bem como pela distribuição do leite *in natura* e pelo acompanhamento nutricional mensal das crianças beneficiadas. O leite era adquirido pelo Estado e entregue aos municípios que se encarregavam de sua distribuição.

Em junho de 2000, o Decreto nº 45.014 (e respectiva minuta de convênio) alterou o Decreto nº 44.569 para especificar melhor o universo de beneficiários, mantendo a faixa de renda e limitando-o a crianças de 6 meses até 6 anos de idade e a pessoas de mais de 60 anos. A prioridade de atendimento, no entanto, não foi alterada para as crianças de 6 a 23 meses de idade; e foi fixada em idade superior a 65 anos para idosos. Pelo novo instrumento de convênio, o acompanhamento nutricional das crianças beneficiárias deixou de ser mensal para ser periódico.

Em 2011, pelo Decreto nº 56.674, o Programa Vivaleite foi transferido para a Secretaria de Desenvolvimento Social, integrando o Programa Família Cidadã – Ações Sociais Integradas.

Considerando que o programa tem mais de 10 anos de implantação, passou por diversos ajustes ao longo desse período, marcado por forte alteração no quadro econômico e social no Estado, cabe avaliar sua aderência aos objetivos, bem como a adequação de seu modelo de implantação e monitoramento à realidade paulista

Capítulo 1

Programa Vivaleite: operacionalização e avaliação dos subsistemas da implementação

1.1. Forma de operacionalização do programa

Cada beneficiário recebe 15 litros de leite por mês. E precisa retirá-lo nas datas e horários definidos.

O programa tem duas formas de operacionalização distintas: uma válida para o interior e, outra, para a capital e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

No interior, o leite é entregue às prefeituras e destina-se apenas a crianças. Uma vez recebido o leite, os municípios são responsáveis por toda a operacionalização. Cadastram os beneficiários, entregam o leite, fazem o acompanhamento antropométrico das crianças e alimentam os dados no sistema de monitoramento do programa, denominado Programa de Alimentação e Nutrição – PAN Vivaleite. O leite é entregue três vezes por semana.

As prefeituras recebem o produto diretamente dos laticínios, que entregam o leite nos postos de distribuição de cada município, definidos contratualmente entre a SEDS e o laticínio. Nem sempre esses postos coincidem com os locais de entrega do leite ao beneficiário. Por exemplo, em Santos, o laticínio entrega em um único posto de distribuição e o município é responsável por distribuir o leite para todos os postos de entrega aos beneficiários. Em Taubaté, ao contrário, o laticínio entrega o leite diretamente nos postos que atendem os beneficiários, isentando o município dessa etapa de manipulação.

A relação da SEDS com o município é regida por convênio, com prestação de contas quadrimestral.

No interior, os postos de entrega aos beneficiários deveriam ser instituições vinculadas ao poder público municipal. Consta como anexo aos termos de convênio uma declaração da prefeitura nesse sentido. No entanto, verifica-se que, em muitos municípios, há outras instituições, como ONGs, efetuando a entrega do leite ao beneficiário final. A alegação, no caso de Santos, é de que as instituições públicas não têm a capilaridade necessária para que o programa atinja a sua população-alvo.

Na capital e nos demais municípios da RMSP, o programa é operado diretamente por Organizações não Governamentais, sem qualquer relação com as prefeituras. O leite é entregue diretamente nas entidades, responsáveis por cadastrar os beneficiários e entregar a eles o produto. O programa destina-se a crianças e a idosos e não há acompanhamento antropométrico. O leite é entregue duas vezes por semana.

A relação das ONGs com a SEDS é regida por convênio, com prestação de contas bimestral, em papel. A ONG não acessa o sistema PAN Vivaleite para inserção de dados.

A SEDS é totalmente responsável pelos processos relacionados ao leite até sua entrega ao município ou à ONG. O Estado define e licita lotes no interior e capital e contrata os laticínios, pagando diretamente a eles.

1.2. Avaliação do programa, segundo os subsistemas da implementação

1.2.1. Financiamento e gasto

Indicadores de eficácia: suficiência de recursos; agilidade de fluxos

O programa conta com recursos orçamentários que garantem a sua implementação. Como demonstra o Quadro 1, abaixo, desde 2010 o valor executado (pago) é inferior ao orçado. E no período, a valores constantes o executado (pago) caiu 14% entre 2011/2010. Mesmo com a recuperação de 15% entre 2013/2011, o valor pago não atingiu o mesmo patamar verificado em 2010 (0,4% inferior). Os recursos são pagos diretamente aos laticínios, mediante a apresentação de notas fiscais e comprovação de entrega.

A cada entrega, o laticínio deixa a nota fiscal e o responsável por receber o leite confere as quantidades. Se há problemas, entram em contato direto com os laticínios e resolvem. Apenas em casos de conflito acionam a SEDS, mas os entrevistados informam que isso raramente acontece.

Quadro 1 – Valores orçados, empenhados e pagos (2010 – 2013)

VIVALEITE					
	DOTAÇÃO INICIAL	EMPENHADO	PAGO (R$ correntes)	Pago (R$ constantes de 2013)*	OBS.
2010	168.262.700,00	167.954.670,07	155.683.807,16	190.664.230,54	SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
2011	176.049.621,00	164.598.656,27	147.459.309,04	164.526.043,03	TRANSFERÊNCIA DO PROGRAMA VIVA LEITE DA SECRETARIA DE AGRICULTURA PARA A SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, EM MARÇO/2011. VALORES PAGOS PELA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL A PARTIR DO MÊS DE ABRIL/2011
2012	197.934.421,00	194.910.006,00	177.387.942,00	189.827.555,25	
2013	206.023.919,00	205.930.829,34	190.426.796,35	190.426.796,35	
PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2014	220.174.701,00	171.044.668,83	84.010.126,59		Execução até 9 de junho de 2014

Fonte: Vivaleite/SEDS.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA /IBGE até 6/2013, com base nos dados da Calculadora do Cidadão (BCB).

No período 2010-2013, a quantidade total de beneficiários do programa caiu consistentemente, atingindo -10% (Quadro 2). Essa redução se deu entre as crianças, cuja quantidade atendida caiu 14%, mais acentuadamente na RMSP (-26%) do que no interior, onde a queda foi de 2%. Na RMSP, o aumento de 24% na quantidade de idosos atendidos atenuou a queda no total de beneficiários (-15%).

Quadro 2 – Beneficiários e litros entregues – RMSP, interior e total

	RMSP				Interior		Total		
	Crianças	Idosos	Total	Litros	Crianças	Litros	Beneficiários	Litros	Litros /beneficiário
2010	315.722	89.729	405.451	6.081.765	292.775	4.391.625	698.226	10.473.390	15
2011	278.285	89.753	368.038	5.520.570	292.233	4.383.495	660.271	9.904.065	15
2012	256.909	98.257	355.166	5.327.490	292.158	4.382.370	647.324	9.709.860	15
2013	233.685	111.133	344.818	5.172.270	286.934	4.304.010	631.752	9.476.280	15

Fonte: Vivaleite/SEDS.

1.2.2. Seleção dos agentes implementadores

Indicadores de eficácia: critérios e transparência

Nos municípios do interior, a responsabilidade pela definição dos postos de cadastramento e de entrega do leite aos beneficiários é a da prefeitura.

Na capital e RMSP, o cadastramento das entidades que entregam o leite aos beneficiários é feito pela SEDS, a partir de solicitação da própria ONG. Não há critério objetivo para a escolha das entidades. Cumpridas as exigências legais, e não existindo outra entidade atuando na mesma localidade, elas podem ser incluídas no programa. Atualmente, são 2.650 ONGs que recebem leite dos laticínios e o entregam aos beneficiários.

O cadastramento dos agentes implementadores se dá com base na Resolução SAA nº 24, de 1 de agosto de 2000, cujos artigos pertinentes são:

> Artigo 2º - A distribuição do leite, dentro do Projeto Estadual do Leite "Vivaleite", será feita por entidades da sociedade civil, devidamente credenciadas junto à Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e por Prefeituras Municipais do Estado de São Paulo, mediante a celebração de convênio com o Estado, nos termos do modelo anexo ao Decreto 44.569-99, alterado pelo Decreto 45.014-00, podendo contar, com a participação de outros órgãos públicos estaduais.

§ 1º - As entidades da sociedade civil e as Prefeituras Municipais receberão quotas de litros de leite proporcionalmente à quantidade de famílias a serem atendidas, respeitada a disponibilidade de leite e os critérios de prioridade e preferência previstos no artigo 1º desta Resolução.

§ 2º - O número de crianças atendidas pelas entidades da sociedade civil credenciadas não poderá ser superior a 150, salvo para atendimento ao disposto no artigo 7º desta Resolução, hipótese em que tal limite será duplicado.

§ 3º - O número de idosos atendidos pelas entidades da sociedade civil credenciadas não poderá ser superior a 100, salvo para atendimento ao disposto no artigo 7º desta Resolução, hipótese em que tal limite será de 500.

Artigo 3º - Para o credenciamento junto à Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios as entidades da sociedade civil interessadas deverão apresentar, através de cópias autenticadas, os documentos abaixo especificados:

I – estatuto social comprovando ter por objeto a execução de atividade social sem fins lucrativos;

II – ata de eleição dos integrantes da diretoria em exercício;

III – inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);

IV – cédula de identidade e do cartão de Identificação de contribuinte do Ministério da Fazenda (CIC) do presidente da entidade e do seu substituto legal, bem como da pessoa responsável pelo efetivo recebimento e distribuição do leite;

V – relatório sucinto das atividades exercidas pela entidade.

§ 1º - As entidades da sociedade civil que pretenderem o credenciamento para participarem da distribuição de leite a idosos deverão apresentar, além dos documentos previstos no caput, prova de atendimento a idosos há mais de 1 ano, emitido por Órgão Público.

§ 2º - O credenciamento para participação na distribuição de leite deverá ser específico para crianças ou para idosos, admitindo o credenciamento para ambos os atendimentos, apenas no caso do estatuto social da entidade prever o atendimento de ambos (crianças e idosos).

§ 3º - Os documentos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem estar registrados no Cartório de Registros de Títulos e Documentos.

A pesquisa de campo mostrou que não há critério de seleção para os agentes implementadores, no caso as ONGs, além dos tradicionais e formais para que se possa firmar convênio com o setor público.

Os estudos de caso mostraram que existem locais de entrega do leite inadequados para o manuseio de alimento. Num deles, a entrega é feita no espaço onde funciona uma oficina mecânica do presidente da ONG, já que a sala onde ela funciona se localiza no alto do morro, local de difícil acesso para a população.

No interior, o fato do programa ser operado pelo município e, em geral, implementado por instituições do poder público municipal, assegura maior qualidade aos agentes implementadores, no caso instituições e pessoas. E, pela própria institucionalidade, implica maior eficácia e transparência ao processo de seleção dos agentes. O que não ocorre no caso do modelo de implementação do programa na capital e RMSP.

1.2.3. Seleção do público-alvo

Indicadores de eficácia: focalização; critérios

Nos municípios do interior, a seleção do público-alvo é responsabilidade da Prefeitura Municipal. Na capital, das ONGs cadastradas. Os critérios são dados pelo Decreto nº 44.569, de 22 de dezembro de 1999, e pela Resolução SAA nº. 24, de 1 de agosto de 2000, como indicado nos seus artigos transcritos abaixo:

Decreto nº. 44.569, de 22 de dezembro de 1999

Artigo 2º - O Projeto Estadual do Leite "VIVALEITE" destinado ao atendimento às crianças carentes do Estado de 6 (seis) meses até 6 (seis) anos de idade, mediante a distribuição gratuita de leite fluído pasteurizado, com teor de gordura mínimo de 3% (três por cento), e enriquecido com Ferro (Fe) e Vitaminas A e D.

§ 1º - Serão beneficiadas com o Projeto Estadual do Leite "VIVALEITE" as crianças cujas famílias tenham renda mensal de até 2 (dois) salários mínimos

Resolução SAA – 24, de 1 de agosto de 2000

Artigo 1º – O Projeto Estadual do Leite “Vivaleite” é destinado ao atendimento à crianças de 6 meses a 6 anos de idade e a pessoas com idade superior a 60, pertencentes a famílias com renda mensal de até 2 salários mínimos, através da distribuição gratuita de leite fluído pasteurizado, com teor de gordura mínimo de 3% e enriquecido com 6 mg. de Fe (aminoácido quelato), 2000 U.I. de vitamina A e 400 U.I de vitamina D por litro.

§ 1º - A distribuição de leite observará os limites de 15 litros por beneficiário e 30 litros/mês por família.

§ 2º - Terão prioridade para o recebimento do leite as crianças de 6 a 23 meses de idade e as pessoas com idade superior a 65 anos.

§ 3º - Somente após o atendimento dos beneficiários das faixas etárias mencionadas no parágrafo anterior far-se-á a distribuição do excedente de litros de leite aos demais beneficiários do Projeto.

§ 4º - Respeitada a prioridade das faixas etárias mencionadas no § 2º, serão atendidas preferencialmente as crianças pertencentes às famílias cujo chefe encontrar-se desempregado e aqueles em que a mãe for arrimo de famílias e as pessoas mais idosas ou portadoras de doenças crônicas que necessitem de uso constante de medicamentos.

(...) Artigo 4º - Caberá à entidade credenciada ou ao Município conveniente:

I – cadastrar os beneficiários do Projeto e suas famílias;

II – controlar o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 1º desta Resolução, comunicando à Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios as alterações ocorridas.

III – divulgar junto à comunidade as condições de participação no Projeto.

§ 1 º - O cadastramento dos beneficiários e suas famílias dar-se-á

a) no tocante às crianças, mediante a identificação do seu responsável legal, a apresentação de certidão de nascimento e de carteira de vacinação e a comprovação da renda familiar e quando for o caso, da condição de desemprego ou de ser a mãe arrimo da família;
b) no tocante aos idosos, mediante a apresentação de documento de identidade, da carteira de vacinação e de prova de renda familiar e, quando for o caso, atestado médico de ser portador de doença crônica com necessidade de uso constante de medicamentos.

(...) Artigo 8º - A substituição dos beneficiários do Projeto será providenciada pelas entidades credenciadas ou pelos Municípios convenentes nos seguintes casos:

I – quando a criança inscrita completar a idade de 7 anos;

II – quando for necessária para atendimento aos critérios de prioridade e preferência previstos no artigo 1º desta resolução;

III – quando houver modificação da renda familiar do beneficiário (a), passando a exceder a 2 salários mínimos;

IV – quando ocorrer o não comparecimento para a retirada do leite no local e horário pré-estabelecidos pela entidade e/ou Município para a distribuição do leite, por mais de 3 vezes consecutivas, sem justificativas.

Apesar de haver foco e critérios para o cadastramento de beneficiários, a Secretaria não tem como verificar se o universo atendido corresponde efetivamente à população-alvo do programa. Isso, particularmente, no que diz respeito à faixa de renda da família e sobre a priorização dos beneficiários.

Vimos, nos estudos de caso, que os documentos para cadastramento dos beneficiários são solicitados. Mas a faixa de renda da família pode ser "falsificada" se for apresentado apenas um holerite, o mais baixo. O controle social poderia funcionar, mas apenas nos casos em que haja maior demanda do que oferta. Esse foi o caso em apenas uma ONG visitada. Nas outras duas e nos dois municípios não se verificou pressão de demanda.

Por outro lado, dentro das faixas etárias das crianças e idosos atendidos, há prioridades. Apenas em Taubaté verificou-se o atendimento a essa prioridade.

Crianças mais velhas são excluídas em favor daquelas na faixa etária de atendimento prioritário do programa. Novamente, uma certa "pressão de demanda" é fator que induz ao cumprimento das regras do programa.

Essas questões serão tratadas novamente no próximo item, sobre informações.

Vale assinalar que um exemplo da fragilidade é dado, por exemplo, pelo município de Registro que, segundo dados do PAN Vivaleite, atende a 123,29% da sua população infantil na faixa etária de 6 meses a 6 anos de idade com renda familiar *per capita* de até 2 salários mínimos[1]. Casos como esse deveriam ser investigados pela gestão do Vivaleite: parece certo que pessoas fora da faixa de renda estão sendo atendidas pelo programa. Assim como Registro, outros municípios apresentam atendimento superior a 100% da população foco do programa, como pode ser visto no Anexo 1.

1.2.4. Informação

Indicadores de eficácia: suficiência e qualidade

O PAN Vivaleite é o sistema de informações do programa. Apresenta importantes fragilidades, que serão listadas a seguir.

a. Alimentação do sistema

Os municípios do interior são responsáveis por alimentar o sistema. No entanto, verifica-se significativa desatualização dos dados. Em muitos municípios o último convênio registrado é de 2011. Em raros, há informações sobre as quantidades de litros entregues nos postos de distribuição e nos de entrega aos beneficiários.

O cadastramento de beneficiários (crianças e famílias) parece razoavelmente consistente, uma vez que registra as informações antropométricas das crianças e serve como base para o recebimento, pelo município, da cota de leite. De qualquer modo, mereceria ser cruzado com outros bancos de dados da

[1] O dado utilizado para o cálculo é do IBGE e tem como base de cálculo de renda, a renda *per capita*. Mas o critério definido no programa tem como referência a renda familiar de até 2 salários mínimos. Então, como proxy, para uma equiparação das duas medidas, utiliza-se a referência de 1/2 salário mínimo *per capita* como similar a dois salários mínimos de renda familiar, considerando a média de 4 pessoas por família. Os dados são do Censo Demográfico 2010.

Secretaria, seja para fins de consistência, seja para ampliar as informações sobre as famílias.

Há um manual para a inserção de dados no sistema pelas prefeituras, mas não há sanção para os municípios que não o atualizam devidamente.

Na capital e RMSP, a alimentação do sistema é feita centralmente, com base na prestação de contas das entidades (bimestral). Isso gera um imenso problema para a Secretaria, que tem que digitar os dados.

b. Relatórios e apresentação dos dados

As telas de consulta apresentam informações apenas sobre municípios (no caso do interior). Na RMSP, as informações são apenas por entidade, família e beneficiário. Esse formato dificulta a efetiva gestão do projeto. Relatórios gerenciais seriam importantes para a visualização dos resultados e efeitos da implementação do programa, da mesma forma que para corrigir distorções.

c. Isolamento do sistema

O cruzamento de informações do PAN Vivaleite com as de outros cadastros/programas da SEDS e do governo do Estado seria importante para ajustar o foco do programa e viabilizar uma gestão mais efetiva do mesmo, no conjunto das ações de assistência social. Por exemplo, o Plano Municipal de Assistência Social tem informações sobre ONGs, que poderiam ser usadas para traçar um perfil das entidades que atuam no programa. Da mesma forma, o cruzamento com os dados dos cadastros de programas de transferência de renda possibilitaria a identificação das famílias, com o conjunto de programas que acessa, ou que poderia acessar. O mesmo ocorre em relação ao cadastro Pró-Social. Isso permitiria, inclusive, uma atuação diferenciada, pró-ativa e mais focalizada.

Com base nas observações acima e a sua comprovação nos estudos de caso, concluímos que o PAN não é uma ferramenta efetiva de monitoramento do programa. Ele é, quando muito, um arquivo de informações, mesmo assim, em boa parte, desatualizadas.

Sistemas de monitoramento e informações precisam ser úteis ao programa a que se vinculam e a seus usuários. E, nesse contexto, a não atualização deve gerar ônus aos responsáveis. Devem ser concebidos como sistemas colaborativos, que geram benefícios a todos. Não é esse o caso do PAN Vivaleite.

O programa, na ponta, é operado com base em cadernos e folhas soltas. Assim são feitos os registros de retirada de leite, mantidos os dados de beneficiários, os registros de exclusão, os avisos da necessidade de passar por controle antropométrico. A informação é dispersa e, mesmo quando existe, não é utilizada. Um exemplo é Santos: o controle antropométrico é visto como um problema. É realizado no posto de saúde, por enfermeira, mas não se associa a nenhuma ação de saúde. E, mesmo tendo garantido atendimento prioritário no posto de saúde, as mães não o fazem. É apenas uma formalidade do programa, que na prática não serve para nada, já que nem a SEDS usa esse dado.

Em resumo, os sistemas de informação não têm qualidade e são insuficientes.

1.2.5. Capacitação dos implementadores

Indicadores de eficácia: suficiência; qualidade

A julgar pelas informações obtidas, não há processos formais, estruturados e constantes de capacitação dos implementadores.

No entanto, a assinatura dos atuais convênios (fevereiro de 2014) foi precedida de uma rodada de viagens pela equipe da SEDS, nas quais foram feitas reuniões entre a equipe central do Vivaleite e equipes municipais.

Ainda que a implementação do programa pelos municípios e ONGs não seja complexa, caberia um processo de formação dos implementadores, no mínimo para garantir homogeneidade, inclusive no trato de informações – tanto para a população, quanto para o monitoramento mais eficaz do programa.

Além disso, a forma como o leite deve ser tratado deveria ser foco de capacitação. Aspectos sobre higiene no armazenamento, na forma de manter as caixas de isopor e mesmo as de plástico, a temperatura, perecibilidade, manutenção longe do sol, entre outros, deveriam ser tratados.

No caso dos municípios visitados, verificou-se mais cuidado com relação à capacitação dos implementadores. São equipes fixas, estabelecidas sob uma coordenação, o que garante um mínimo de capacidades.

No caso das ONGs, o serviço à população é prestado por voluntários e a transmissão de conhecimentos, seja sobre a operacionalização do programa, seja sobre hábitos e práticas, é feita informalmente pelo voluntário que sai para o que entra. Vale apenas o bom senso.

Em resumo, a capacitação dos implementadores é insuficiente. Quando existe, é esporádica e informal.

1.2.6. Sistemas logísticos

Indicadores de eficácia: suficiência, regularidade e adequação

O leite é comprado dos laticínios, que são responsáveis por entregá-lo nos pontos de distribuição. Na RMSP esses pontos são as próprias ONGs, que são encarregadas da entrega do leite ao beneficiário.

No entanto, no interior, o leite é entregue em postos de distribuição, que nem sempre coincidem com os postos de entrega ao beneficiário. Por exemplo, Santos tem apenas um ponto de distribuição, onde o laticínio entrega a totalidade do leite. A SEDS tem visibilidade e, em princípio, controle apenas até esse ponto.

O produto, de fato, chega regularmente aos postos. Parece ter havido uma aprendizagem nesse sentido, uma vez que entrevistados que estão há mais tempo no programa afirmaram: “agora está tudo bem, chega certo, mas antes tivemos problemas...”.

A partir daí, o município é que redistribui o leite para os pontos de entrega, que se relacionam com os beneficiários. Problemas nesse trecho da distribuição são identificados pela SEDS apenas por denúncias.

Em Santos, o caminhão refrigerado chega ao pátio de uma das sedes de Administração Regional do município, onde quatro peruas kombi o aguardam. As caixas de leite são transferidas para as peruas, com base em dados de uma planilha.

A operação de transferência demora cerca de 40 minutos. Cada perua distribui leite para, em média, quatro postos de entrega e, além do leite, transporta também as pessoas que farão a entrega aos beneficiários. Saem lotadas. Não há nem ar condicionado.

Em todos os postos de entrega há sobra de leite, já que nem todos os beneficiários comparecem 100% das vezes. Observou-se que, no caso das ONGs, cada uma dá uma destinação a essa sobra. No caso dos municípios, há uma definição central sobre a destinação a ser dada a essas sobras.

Em resumo, verificou-se que a SEDS tem visibilidade apenas sobre a logística envolvida na operação prevista no contrato entre ela e o laticínio. A partir daí, é tudo informal, sem orientação, com base no bom senso e "na forma como sempre foi feito".

Não há orientações sobre como transportar o leite para outras localidades, nem sobre como armazenar no período entre o recebimento e a entrega aos beneficiários.

Considerando a perecibilidade do produto envolvido, mais cuidado e atenção deveriam ser dados a esses aspectos. Os sistemas de logística são insuficientes.

1.2.7. Prestação da atividade-fim

Indicadores de eficácia: abrangência, cobertura, procedimentos

A atividade-fim do programa é a entrega do leite à população nas faixas etárias, observadas as prioridades.

Com todas as ressalvas assinaladas nos itens acima, o leite chega aos beneficiários. No entanto, a SEDS tem pouca visibilidade sobre o processo e sobre a forma pela qual se dá a prestação da atividade-fim, já que seu espectro de atuação restringe-se à atuação dos laticínios.

Cabem ainda algumas observações, baseadas nos estudos de caso realizados.

Na capital e RMSP, as ONGs que implementam o programa não têm como controlar a idade dos beneficários. Os interessados se inscrevem e permanecem no programa: no caso das crianças, até completarem 7 anos, e no caso de idosos, até falecerem. Em ambos, a não retirada constante também pode causar exclusão, ainda que os

critérios e a tolerância sejam bem diversificados entre instituições – apesar de a Resolução SAA – 24, de 1 de agosto de 2000, estabelecer, em seu artigo 8º, que a substituição dos beneficiários poderá acontecer "quando ocorrer o não comparecimento para a retirada do leite no local e horário pré-estabelecidos pela entidade e/ou Município para a distribuição do leite, por mais de 3 vezes consecutivas, sem justificativas."

O preenchimento das cotas é por ordem de chegada. Se houver vaga, o interessado que preenche os requisitos é cadastrado. E não há avaliação sobre pertencer, ou não, às faixas de idade de atendimento prioritário. Até porque as ONGs não têm essa visibilidade sobre os dados do beneficiário. Na prática, a exclusão aos 7 anos se dá pela SEDS, que exclui a criança da lista.

Da mesma forma, não há acompanhamento sobre renda familiar. Uma vez cadastrada, a criança e o idoso permanecem sem a necessidade de atualizarem qualquer informação. O mesmo vale para a carteira de vacinação, que só precisa ser apresentada no momento da entrada no programa.

Além disso, a julgar pelas ONGs visitadas, verificamos que aquela que se encontra na região de população com maior vulnerabilidade social é a que apresenta piores condições: funcionando num espaço de uma oficina mecânica; com o presidente cansado de trabalhar para o programa e buscando alguém para substitui-lo; onde a placa do programa não pode ficar do lado de fora do prédio, pois senão é quebrada; e onde há maior sobra de leite, as mães se mobilizam menos para buscar o alimento. Normalmente, perto de 40% dos beneficiários não comparecem às entregas em cada dia. A dúvida que fica é se o formato do programa consegue atender efetivamente a população que realmente seria o seu foco, a mais carente. Se esses estão cadastrados e se beneficiando.

Nas demais ONGs e nos municípios visitados, as ausências e, logo, as sobras, não são tão relevantes. Portanto, dá para afirmar que o leite chega aos beneficiários cadastrados.

1.2.8. Sistemas de monitoramento e avaliação

Indicadores de eficácia:sistematicidade, adequação, eficácia

O sistema de monitoramento e avaliação do programa é dado exclusivamente pelo PAN Vivaleite e pelos documentos de prestação de contas das ONGs e dos municípios.

Como sistema de monitoramento, o PAN é falho, essencialmente pelos seguintes motivos:

(i) Apresenta uma gama limitada de informações;

(ii) Da forma como está montado, não é instrumento de gerenciamento nem para o município, nem para o gestor local do programa. A alimentação dos dados não contribui para a gestão local do programa: não são gerados relatórios gerenciais, informações que permitam tomadas de decisão. Isso, por si, representa um forte incentivo negativo à sua atualização (apesar de ser responsabilidade do gestor, conforme os termos do convênio). Apenas as informações essenciais são preenchidas. Muitas, que também seriam importantes para o monitoramento do programa, sequer são preenchidas;

(iii) Não apresenta a possibilidade de emissão automática de relatórios gerenciais, tanto para gestores municipais, quanto para os gestores da SEDS. Para se conseguir as informações é necessário solicitar um processamento especial da base de dados;

(iv) Na RMSP, a prestação de contas das ONGs não é feita via PAN. Com isso, as informações agregadas são alimentadas centralmente. É preciso digitá-las na SEDS.

Com isso, não há possibilidade de gestão eficaz do programa nem por municípios nem pela SEDS. As atuações são sempre corretivas, acionadas essencialmente pela via de denúncias à Central de Atendimento do Programa.

A SEDS tem ações de fiscalização da entrega de leite nos municípios e ONGs, mas sua atuação é bastante centrada na qualidade e nas condições de entrega do leite pelo laticínio.

1.2.9. Capacidades institucionais prévias das organizações implementadoras

Indicadores de eficácia: experiência anterior; quantidade/qualidade dos recursos humanos e administrativos; adequação dos recursos materiais.

No interior, o fato do programa ser implementado pelo município, por instituições do poder público municipal, garante alguma institucionalidade e capacidade institucional prévia das organizações envolvidas. Além disso, o fato dele estar inserido na lógica de algum setor de atuação da prefeitura, define algum grau de inserção na política social do município. Os estudos de campo realizados mostram isso. Em Santos, o programa está na área de assistência social e a sua forma de operação e lógica são da assistência social. Opera em instituições cadastradas junto à prefeitura e têm equipes exclusivas, capacitadas, subordinadas a uma coordenadora do programa, que é uma assistente social. Esta tem visão de conjunto sobre o programa naquele município. Em Taubaté, onde vimos a melhor forma de implementação, o programa está na área de saúde. O leite é entregue nos postos de saúde e segue toda a lógica desta área. O controle antropométrico é feito em consulta com o pediatra e a criança perde o benefício caso não passe pelas consultas regulares.

Já na capital e na RMSP, verificou-se que as ONGs estudadas não têm qualquer capacidade institucional prévia. E nem as desenvolveram. O programa não propicia o desenvolvimento das organizações implementadoras, uma vez que não há capacitação dos atores, nem monitoramento, nem visibilidade sobre as ações realizadas.

Embora tenham sido solicitados, os dados sobre o perfil das ONGs não foram fornecidos pela direção do programa, sob a alegação de que não dispõe dos mesmos.

1.2.10. Desempenho e resultados

O programa atinge o objetivo de distribuir leite às populações infantil e idosa cadastradas. Mas resta saber se os beneficiários são efetivamente aqueles a quem o programa deveria focalizar, ou seja, a parcela mais carente da população nas faixas etárias prioritárias definidas.

Da mesma forma que com relação às ONGs, o cruzamento de dados das famílias com bancos de dados da SEDS e da Fundação SEADE seria desejável para essa verificação. Entender como o programa contribui para a redução da vulnerabilidade das crianças e famílias seria importante.

1.2.11. Capital Social: opinião e satisfação dos atores

Indicadores de eficácia: envolvimento de organizações da sociedade civil; avaliação dos atores sobre o programa; graus de satisfação dos beneficiários

Como sabido, na capital e RMSP, o programa atua por meio de ONGs. É, portanto, forte o envolvimento de organizações da sociedade civil. No entanto, elas não atuam de forma organizada para contribuir para a redução dos problemas sociais. Restringem-se à distribuição de leite. Muitas delas abrem apenas para receber e distribuir o leite.

Entre as mães e idosos entrevistados, verificamos que o programa é considerado muito importante por todos os beneficiados:

“O leite é forte”

“O leite é muito bom”

“Meu filho mais velho foi criado com esse leite. Agora eu pego para o meu neto.”

“É importante, pois tomamos muitos remédios e o leite ajuda.”

Esses são exemplos de frases que ouvimos em todos os casos estudados. Mas esse dado é enviesado por natureza. Não tivemos acesso à parcela da população que foi excluída ou que não conseguiu se cadastrar, ou que não consegue se organizar para usufruir do benefício.

Nos municípios do interior, a participação da sociedade civil organizada é menor, ainda que em Santos a entrega ocorra também em instalações de associações de moradores, ou equivalente, uma vez que “há locais onde não há prédios públicos, mas a população precisa do leite”. Em Taubaté, o programa é integralmente executado

pelo poder público municipal. E o modelo do interior nos pareceu mais consistente, apesar de contar com menor participação da sociedade civil.

1.2.12. Resultados indiretos e desdobramentos

Indicadores de eficácia: indução a mudanças / melhorias institucionais; indução a inovações / promoção de autonomia

Não há incentivo à focalização. Municípios e entidades não priorizam beneficiários. Respeitam a faixa etária, mas dentro dela, a inclusão no programa se dá pela demanda: no caso de fila, a ordem normalmente respeitada é a de chegada. Entre 2010 e 2011, apenas dois municípios reduziram o número de beneficiários no programa. Essa diminuição no interior, no total, foi de 541 crianças (0,18%). Entre 2011 e 2012, a redução foi de 74 beneficiários (0,03%). Os municípios não diminuem suas cotas e não há incentivo ao ajuste. O caso de Registro, com 123,29% de atendimento na faixa etária, é emblemático (ver mais informações no Anexo 1).

Na RMSP, o decréscimo na quantidade de crianças atendidas (58,9 mil, queda de 18,6% em relação a 2010) foi apenas parcialmente compensado pelo aumento na quantidade de idosos (8,5 mil). A queda na quantidade de beneficiários total do programa no período considerado foi essencialmente em função da redução de crianças beneficiárias na RMSP.

Isso é contraditório com a situação demográfica do Estado, com redução da taxa de crescimento populacional, associada à redução da pobreza verificada nos anos recentes.

Mesmo assim, há pressão por aumento dos recursos a serem alocados no programa.

Não há incentivo para inovações ou mudanças no programa. Apenas a SEDS poderia criar esses incentivos, tornando o programa mais efetivo e adaptado às necessidades sociais. Mas na ausência de recursos e mecanismos de gerenciamento, isso se torna difícil.

Não há qualquer mecanismo de criação de autonomia. Por exemplo, orientações sobre nutrição para as mães ou orientação sobre como cozinhar e conservar

alimentos. O fato da mãe comparecer ao posto/ONG para retirar o leite abre espaço para um conjunto de ações que poderiam melhorar as condições de autonomia das famílias.

Capítulo 2

Estudos de caso

Os estudos de caso realizados no âmbito desta avaliação do Programa Vivaleite foram os seguintes:

(i) Na capital e Região Metropolitana de São Paulo: três entidades que distribuem o leite aos beneficiários:

1. Associação Amigos dos Bairros Jardim Eliza, Jardim Rogério Levorin e Vila Rossi (PAN – 428) - cota: 321 famílias – município de Francisco Morato.
2. Associação Amigos do Parque Belém (PAN 365) - cota: 133 famílias – município de Francisco Morato.
3. Movimento Frente Popular (PAN -1062) - cota 200 famílias – Vila Brasilândia; município de São Paulo.

(ii) No interior, dois municípios:

1. Santos
2. Taubaté

Há diferenças importantes entre a forma de implementação do programa no interior do Estado e na capital e Região Metropolitana de São Paulo. O Quadro 3 resume as principais distinções:

Quadro 3

Quadro resumo: características do programa na RMSP e interior

Requisito	Capital e RMSP	Interior do Estado
Beneficiários	Crianças e idosos	Crianças
Responsável pela Implementação	ONGs (2.650)	Prefeitura Municipal
Instrumento que ampara a implementação	Convênio com cada ONG	Convênio com prefeitura
Quem entrega o leite ao beneficiário	ONGs	Órgão da administração pública municipal
Prestação de contas	Bimestral	Quadrimestral
Controle antropométrico das crianças	Não há	Quadrimestral
Responsabilidade pela alimentação dos dados no sistema de informações (PAN)	SEDS	Prefeitura Municipal
Onde o laticínio entrega o leite	Direto para as ONGs	Para postos de distribuição no município, que nem sempre são os postos de entrega do leite aos beneficiários

A escolha das entidades e dos municípios visitados pautou-se pelos primeiros achados do trabalho, em sua fase de análise documental e de entrevistas com os gestores do programa em seu nível central. Particularmente, a análise dos dados do PAN contribuiu para a seleção dos casos, especialmente no que se refere aos municípios.

Complementarmente, buscou-se trabalhar no âmbito da cadeia de atores do programa, que vai desde o laticínio, município (no caso do interior do Estado), ONGs (no caso da capital e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo), posto de distribuição (onde o leite é entregue pelo laticínio no município) e posto de entrega do leite aos beneficiários.

A visita aos laticínios e a avaliação das condições específicas referentes aos processos associados à produção, envase e armazenamento do leite não são escopo

desta parte do estudo. Será complementada pela avaliação realizada pelo consultor Sergio Romeiro, cujo trabalho prevê a realização de estudo junto a três laticínios. Cabe ressaltar que a escolha dos casos – entidades e municípios, bem como dos laticínios, foi feita conjuntamente entre as duas partes que compõem o presente estudo. Contou ainda com a colaboração dos gestores do programa.

2.1. Estudos de caso na Região Metropolitana de São Paulo

Na capital e demais municípios da RMSP, o leite é entregue pelo laticínio diretamente às entidades (ONGs), que o distribuem à população beneficiária. Não há nenhuma instância do poder municipal envolvida no processo de implementação do programa.

Foram selecionadas três entidades que entregam o leite à população. Duas delas atendidas pela Cooperativa do Médio Vale do Paraíba (Comevap), responsável pelo fornecimento de parte da demanda da RMSP e capital, e de municípios do Vale do Paraíba. Outra, pela Cooperativa de Laticínios de Guaratinguetá.

A seleção das ONGs para a realização do estudo pautou-se ainda por critérios de relevância da quantidade de beneficiários e pelas condições de acesso, com alguma segurança para os pesquisadores.

2.1.1. Associação Amigos dos Bairros Jardim Eliza, Jardim Rogério Levorin e Vila Rossi (PAN – 428) - cota 321 famílias

Recebe e entrega leite às terças e quintas-feiras.
Horário da entrega: entre 08h e 09h
Endereço: Rua Jandira 471 – Francisco Morato/SP
Presidente: Antonia Mauricio da Silva – Tel.: 4608 1257 / 9 7552 7833
Laticínio: Comevap

A entidade é credenciada desde 1997. Pelo PAN, verifica-se que distribui leite para crianças e idosos.
O depoimento das atuais responsáveis e de uma anterior é de que a ONG está no programa desde o seu início, há cerca de 20 anos. “Antes, a entrega era na igreja. Mas já há um tempo veio para cá.” Hoje, a entrega se dá numa sala, no local onde funciona uma casa de repouso para idosos.

Figura 1 – Sala do programa

Fomos atendidos pelas duas voluntárias que entregam o leite aos beneficiários. Ambas se chamam Vera Lúcia. Acham o trabalho extremamente gratificante. São orgulhosas do que fazem e executam o trabalho com atenção e carinho. Conhecem, pelo nome, a totalidade das pessoas que retiram o leite.

São amáveis e conversam com todos. O clima na entrega é muito bom. É rápido e, por vezes, quando tem mais gente, forma-se naturalmente uma pequena fila, que se dissipa em instantes.

O leite é entregue duas vezes por semana. São dois litros por beneficiário, por vez. Se necessário, há ajuste na quantidade para completar a cota de 15 litros por mês. Por exemplo, em feriados, a entrega é reprogramada, de forma que o beneficiário sempre receba os 15 litros.

Os beneficiários ou seus responsáveis se organizam para buscar o leite. É comum pessoas que levam para filhos, vizinhos, parentes, amigos. Mesmo assim, nem todos vêm todas às vezes. Por isso, há sobras.

A) Logística e operacionalização

Como é a inclusão de beneficiários?

O requerente deve apresentar os documentos necessários para conseguir se cadastrar como beneficiário. A cota de idosos está esgotada. A de crianças tem vagas.

Para crianças, pedem: certidão de nascimento, carteirinha de vacinação, CPF e RG do responsável, comprovante de residência e de renda. Para idosos, CPF, RG, comprovantes de residência e renda são necessários.

Informam que as famílias de crianças do programa recebem também Bolsa Família.

Como é a exclusão de beneficiários?

As crianças são excluídas quando completam 7 anos. O aviso vem da Secretaria, já que elas não têm condições de fazer esse controle. Outra forma de exclusão é pela não retirada com frequência. “Às vezes as pessoas viajam, ou têm outros problemas. Não dá para excluir direto, pois precisam do leite. Esperamos pelo menos um mês, às vezes, dois.”

Como efetuam e controlam a entrega aos beneficiários?

Cada beneficiário recebe uma carteirinha, que é plastificada e feita pela própria ONG.

Para efeito da retirada, elas mantêm a lista com o nome de cada beneficiário. E só entregam o leite mediante a apresentação da carteirinha e assinatura na lista. Uma mesma pessoa pode retirar o leite para vários beneficiários, desde que tenha suas carteirinhas. Alegam que já tiveram problemas com vizinhos que retiraram para outros e depois houve confusão.

O controle da retirada do leite é feito em uma folha na qual consta o nome do beneficiário, com as datas de entrega no mês, na qual é assinalada a retirada do leite em cada data.

Figura 2 – Beneficiária assinando o controle de retirada

Como é a entrega do leite à ONG?

O motorista do caminhão tem a chave da sala. Deixa o leite nas caixas de isopor, logo cedo (por volta de 6h30), no mesmo dia da entrega aos beneficiários, que recebem o leite entre 8h e 9h. Quando, eventualmente, o motorista atrasa, a entrega aos beneficiários ocorre um pouco mais tarde.. O motorista e seu ajudante deixam a nota fiscal sobre a mesa. Quando chegam, as responsáveis na ONG conferem tudo e, se tem algum problema, telefonam para o contato no laticínio. “Eles sempre entregam certo. Não tem problema com este laticínio.”

Às vezes, o motorista deixa algum bilhete avisando sobre algo referente à programação de entrega: mudanças em função de feriados, principalmente.

“Antes, vinha bastante leite furado. Reclamamos e agora isso não acontece mais. Quando acontece, reclamamos e eles substituem.”

As caixas de isopor estão velhas e manchadas, uma delas está quebrada. “A usina é obrigada a nos dar as caixas. Já mandamos ofício para eles, mas até agora, nada!”

O que fazem com as sobras?

Assim que acaba a distribuição, telefonam para a Santa Casa de Misericórdia, que busca o leite que sobra. Isso acontece em todas as datas de entrega. Identificaram que a Santa Casa precisa de leite para servir especialmente às crianças.

B) Capacitação de Pessoal

Não há processos de capacitação do pessoal envolvido na implementação do programa na ONG. Pelo que foi visto, há uma rotina que é transmitida para os novos voluntários por parte dos mais antigos.

C) Monitoramento

Os registros da ONG limitam-se aos definidos pela Secretaria no instrumento de prestação de contas, que é o único instrumento que relaciona a Secretaria à implementação do programa na ponta da entrega ao beneficiário.

Como é a Prestação de Contas?

Ao final de cada bimestre, a ONG apresenta a prestação de contas à Secretaria, em papel. Os beneficiários, ou seus responsáveis, precisam assinar a ficha, atestando o recebimento do leite no período.

Normalmente, recolhem essas assinaturas em plantões, fora do horário de entrega do leite, a fim de não tumultuar a entrega.

De acordo com as responsáveis, não há dificuldades com a prestação de contas, mas o processo é trabalhoso e implica muita responsabilidade.

D) Aspectos institucionais

Capacidades institucionais

Não se pode falar em capacidade institucional na entidade. Trata-se de uma associação, com pessoas que trabalham como voluntárias, com tarefas muito

delimitadas. Percebe-se, sim, uma cultura do programa. As pessoas se mobilizam para usufruir do benefício e as voluntárias se orgulham do trabalho que fazem. Mas é só isso.

Como se definem as cotas?

O PAN registra o histórico de cotas a partir de 2007, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Cotas e atendimento - Entidade 428

Mês/ano	Crianças		Idosos		Total	
	Cota	Atendimento	Cota	Atendimento	Cota	Atendimento
11/2007	180	175	50	50	230	225
02/2008	230	224(em 07/2008)	50	50	280	174
06/2012	244	202	77	77	321	299
12/2012	224	222(em 01/2013)	97	95 (em 01/2013)	321	317
06/2013	204	200(em 07/13)	117	117 (em 07/13)	321	317
03/2014	204	179	117	117	321	296

Fonte: PAN.

O Quadro 4 mostra o crescimento da cota da entidade entre 2007 e 2012. A partir daí, verifica-se manutenção da cota e migração na quantidade de crianças em favor de idosos. Os dados mostram que quando a cota para idosos se expande, é rapidamente esgotada. A informação obtida é de que há cerca de 50 idosos na fila e "só abre vaga se alguém morre ou se muda. Ninguém abre mão."

Já a cota de crianças não é preenchida sistematicamente.

Segundo as responsáveis, é muito difícil mudar a distribuição entre crianças e idosos. "Quando conseguimos, foi porque a nossa presidente foi a uma reunião em Caieiras onde estavam o governador e o secretário. Ela pediu a eles e insistiu muito. Aí conseguiu. De outro jeito não dá."

E) Percepção dos beneficiários sobre o programa

Todos acham que é muito importante. Não reclamam de buscar o leite duas vezes por semana – pelo menos os que lá estavam. Têm uma ótima percepção sobre a qualidade do leite – "é forte e enriquecido".

Diversas senhoras, beneficiárias do programa de idosos disseram que para elas o leite sobra, mas que aproveitam fazendo arroz doce, canjica, etc. "Nunca perdemos nada*."*

F) Algumas histórias:

Uma senhora idosa leva os documentos do neto para cadastrá-lo. Ela foi levada ao posto por uma amiga, que é beneficiária (como idosa). Pede informação sobre a possibilidade de se cadastrar, mas é avisada de que há fila de espera para idosos. Para o neto, seria possível cadastrar na hora. Mas como faltava a carteirinha de vacinação, não conseguiu e ficou de voltar com o documento. Segundo informou, a mãe da criança trabalha e por isso ela mesma estava cuidando disso. Foi informada que se ela aparecer como responsável pelo neto, não poderá receber o benefício para si mesma.

Uma senhora idosa disse que iria mudar para outro bairro e gostaria de transferir sua cota para o novo endereço, uma vez que ficaria mais perto. Mas ficou sabendo que lá também a cota de idosos está esgotada e tem fila para a obtenção do benefício. Decidiu esperar para ver como fazer.

Uma das beneficiárias, dona Angelina, foi voluntária no programa há muitos anos. "Desde quando davam *ticket,* que a gente trocava na padaria. Mas os maridos começaram a trocar por pinga. Daí começaram a entregar o leite para nós. (...) é bom trabalhar como voluntária no programa: a recompensa vem de Deus (...) Andei tanto tempo atrás desse leite e agora sou eu que pego leite!"

As duas Veras controlam tudo. E orientam as pessoas: uma senhora aparece com um RG antigo e apresenta para cadastrar o neto. Elas avisam que aquele documento não vale mais e que ela precisa fazer um novo. Para efeito do programa, elas até o

aceitariam, mas dizem isso para aconselhar a senhora, a fim de evitar problemas em outros locais.

Uma senhora com dengue veio buscar o leite para o neto. Discutiram se ela já havia avisado o posto de saúde. Ela informou que sim. E as Veras disseram que com certeza os agentes da vigilância passariam na casa dela para identificar o foco do mosquito. Segundo elas, “isso é automático.”

2.1.2. Movimento Frente Popular (PAN – 1.062) - cota: 200 famílias

Recebe e entrega leite às terças e quintas das 13h às 14h
Endereço: Rua Daisy Barbara da Silva, 11 – Vila Brasilândia - São Paulo
Presidente: Valdevino Baldam – Tel.: 99757 4100 / 3979 8225
Laticínio: Cooperativa de Laticínios Guaratinguetá.

Segundo os dados do PAN, a entidade é credenciada desde 31 de março de 2010 e tem como beneficiários crianças e idosos.

No entanto, quando verificados os documentos que constam do próprio PAN, há registros de sua atuação desde 2007. Entre agosto de 2009 e março de 2010, a entidade consta como suspensa do programa, tendo retornado no mês seguinte. A sua cota sempre esteve em torno de 150 crianças e 50 idosos.

Fomos atendidos pelo presidente da entidade, Sr. Baldan. Ele é um líder reconhecido na comunidade. Já lutou por diversas melhorias na região, conhece o mundo político. Afirma ter sido um dos fundadores do PT, mas hoje não tem vinculação partidária. Conhece programas governamentais e já atuou em Educação de Jovens e Adultos e outros programas. No momento, vai trazer para a entidade a Escola de Moda, do Fundo Social de Solidariedade (Governo do Estado). Avalia que será muito bom para as mães da comunidade.

O leite é entregue duas vezes por semana. São dois litros por beneficiário, por vez. Se necessário, há ajuste na quantidade entregue para completar a cota de 15 litros por beneficiário/mês. Nos feriados, a entrega é reprogramada para que a cota seja cumprida. Essa programação é feita pelo laticínio e avisada para a ONG.

Para a entrega, conta com um ajudante (voluntário), o Marcos. Ele chegou um pouco depois das 13h, pois antes deixa o filho na escola.

Os beneficiários se organizam para buscar o leite. É comum pessoas que levam para filhos, vizinhos, parentes, amigos. Nem todos comparecem todas as vezes.

.

A. Logística e operacionalização

Como é a inclusão de beneficiários?

O requerente deve apresentar os documentos necessários para conseguir se cadastrar: certidão de nascimento, carteirinha de vacinação, CPF e RG do responsável, além de comprovante de residência e de renda para as crianças. Para idosos, CPF, RG, comprovante de residência e renda. De acordo com o responsável, há uma fila de espera de 70 mães e de 50 idosos, porque as cotas estão esgotadas.

Segundo o Sr. Baldan, a demanda é muito grande. Avalia que as cotas deveriam ser mais flexíveis “Tem lugar que não consegue atingir a cota e aqui tem muita gente na fila”. E sugere que o programa deveria incorporar outros grupos, como é o caso de pessoas com deficiências: “todo mundo pede.” E afirma que: “*Mas lá não tem criatividade não*.”

Informa que as famílias de crianças do programa também recebem Bolsa Família.

Como é a exclusão de beneficiários?

As crianças são excluídas quando completam 7 anos. O aviso de exclusão vem da Secretaria, com a retirada da criança da lista.

Outra forma de exclusão é pela não retirada consistente e pela não assinatura da prestação de contas. “Não dá para excluir direto. A gente tenta ver o que acontece.”

Como efetuam e controlam a entrega aos beneficiários?

Para efeito da retirada, mantém um caderno com a lista de beneficiários. Nela, assinala a retirada do leite. Uma mesma pessoa pode retirar para vários beneficiários.

O Sr. Baldan controla a lista e o ajudante entrega o leite. Ele conhece todos pelo nome. E sabe quem é vizinho de quem, amigo, parente. Por conta disso, diz que não precisa de carteirinha. Anota o nome de quem retirou para o beneficiário, ao lado do nome de cada um.

É bem organizado.

O clima na entrega é tranquilo. Quando junta mais gente, as próprias pessoas se organizam em fila e o atendimento é rápido.

Como é a entrega do leite à ONG?

O Sr. Baldan mostra que no dia de nossa visita recebeu do laticínio duas caixas de isopor novas. E mostra também as velhas, bem deterioradas e manchadas. Diz que prefere deixar o leite nas caixas plásticas do laticínio a colocar nas caixas velhas de isopor.

O horário de entrega do leite, das 13h às 14h tem dois motivos: (i) é conveniente para as mães, pois fica perto do horário de entrada ou saída de escola; (ii) nesse horário é certeza que o caminhão já entregou o leite, o que "evita tumulto na porta*".*

"O caminhão não tem hora para chegar. Por isso não dá para marcar a entrega pela ma*nhã*".

Recebe normalmente 400 litros por vez, para que possa entregar dois litros por beneficiário. Uma vez por mês e nas reposições (nos feriados) essa quantidade chega a 600 litros, de forma a completar a cota de 15 litros por beneficiário.

Na entrega normal, de 400 litros, tem em média 4 litros furados. "O motorista não repõe os furados." E diz que acha que a empresa que entrega o leite é terceirizada, por isso não se importa.

Mas afirma que as coisas melhoraram bastante: “Hoje a distribuição funciona bem. No passado, em cada caixinha vinha faltando 1 ou 2 litros”. Afirma que já teve diversos dias em que contou cada saquinho e fez o motorista ficar esperando. “Eles sabem que a gente conta aqui.”

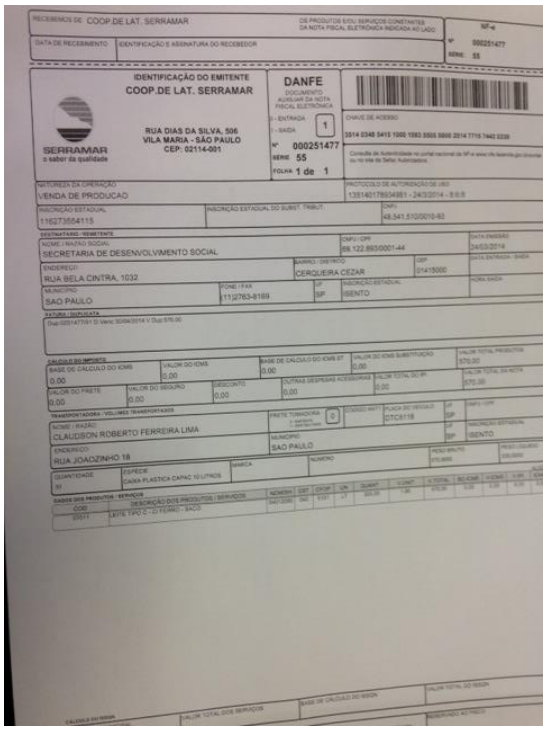


Figura 3 – Nota Fiscal apresentada pelo laticínio na entrega do leite

O que fazem com as sobras?

“Aqui não tem sobra”. As pessoas, em sua maioria, retiram regularmente. Mas se alguém não vem, entregamos para as pessoas da fila. Na prática, hoje atendemos a 56 idosos. Eles sempre vêm aqui e esperam.

Conversamos com um desses “beneficiários”. Ele se enquadra nos critérios do programa, mas não tem vaga. Assim, chega bem antes do final e fica sentado, esperando. Segundo ele: “Geralmente consigo. É só ter paciência. E o leite é muito bom e importante para mim. É uma benção, ajuda muito.”

O Sr. Baldan afirma que os idosos nunca faltam. “Eles sempre vêm buscar.” “Sobra de mães.”

B. Capacitação de pessoal

Não há processos de capacitação do pessoal envolvido na implementação do Programa na ONG. Nem da Secretaria para a ONG.

Os registros da ONG limitam-se aos definidos pela Secretaria no instrumento de prestação de contas.

C. Monitoramento

Os registros da ONG limitam-se aos definidos pela Secretaria no instrumento de prestação de contas. Ela é o único instrumento que relaciona a Secretaria à implementação do programa.

Como é a prestação de contas?

Ao final de cada bimestre, a ONG a apresenta à Secretaria, em papel. Para tanto, o beneficiário, ou seu responsável, precisa assinar a ficha de prestação de contas, atestando o recebimento do leite no período, o que é parte integrante da prestação de contas.

As assinaturas são recolhidas em plantões, fora do horário de entrega do leite, para não tumultuar a entrega. Quando de nossa visita (numa terça-feira), o Sr. Baldan havia ficado de plantão no domingo anterior, das 8h às 13h para colher assinaturas. E naquela tarde, a partir das 15h, até às 20h, faria novo plantão.

Afirma não ter dificuldades com a prestação de contas. “Quem não assina é cortado”.

D. Aspectos institucionais

Capacidades institucionais

Não se pode falar em capacidade institucional na entidade. Trata-se de uma associação, com pessoas que trabalham como voluntárias, com tarefas muito delimitadas. Percebe-se, sim, uma cultura do programa. As pessoas se mobilizam

para usufruir do benefício. E parece que o programa faz com que a entidade seja conhecida.

Essa entidade se organiza para além da entrega do leite. Tem representação na sociedade local e o presidente é reconhecido na comunidade. Tem legitimidade para cobrar das pessoas comportamentos adequados face ao programa.

Sobre a relação com a Secretaria, afirma: “Hoje tem um pessoal que nos recebe muito bem na Secretaria. Tentam ajudar. Antes tinha um pessoal que só queria prejudicar a gente de associação!”

Como se definem as cotas?

O PAN registra o histórico de cotas a partir de 2007, mostrando que a entidade sempre teve praticamente a mesma cota.

O responsável pela entidade critica a rigidez da cota. “Na região há demanda maior tanto por parte de crianças, quanto de idosos. Temos fila de espera.”

E. Percepção dos beneficiários sobre o programa

Todos acham que é muito importante. Não reclamam de buscar o leite duas vezes por semana – pelo menos os que lá estavam. Têm uma ótima percepção sobre a qualidade do leite:

“É forte e enriquecido”

“É uma benção!”

“Ajuda muito. É muito bom para mim e para o meu marido, já que tomamos muitos remédios”. (idosa)

Conversamos com idosas sobre o que fazem com o leite e todas dizem que não sobra nada. Usam para tomar e para fazer doces.

F. Algumas histórias:

Perguntamos:

E se ao invés de ser assim, o leite fosse longa vida? Respostas:

- “Ihhh! Leite longa vida é água quente!”

- “Este leite é muito bom!”

Mas, e se este mesmo leite fosse colocado na embalagem longa vida? Respostas:

-“Ah! Aí pode ser...”

- “Pode ser bom”

Um motorista para o ônibus que está dirigindo na porta da ONG. O Marcos corre e entrega dois litros para ele. E o Sr. Baldan anota na lista. Perguntado sobre quem era, diz que é pai de uma criança beneficiária

2.1.3. Associação Amigos do Parque Belém (PAN 365) - cota 133 famílias

Recebe leite às quartas e sextas-feiras.
Horário da distribuição: 10h
Rua Roraima, 134 – Francisco Morato (bairro: Parque 120)
Presidente: Severino Palmeira de Souza. Tel.: 97282 1309 / 4488 3303
Laticínio: Comevap

Segundo a informação registrada no PAN, a entidade é cadastrada no programa desde 1 de janeiro de 1997. Pelo relatório de posição da entidade, que tem dados para o período a partir de 2007, a ONG sempre esteve ativa no programa, não constando nenhuma suspensão.

*“*Entregamos leite desde que o programa começou. Quando era ticket*...”*

Sua cota consta como sendo de 150 crianças em 2007. Em 2013, foi reduzida para 133 beneficiários, sendo 83 crianças e 50 idosos.

Dentre os postos de entrega na RMSP e nos municípios visitados nesta pesquisa, este nos pareceu o que atende a população com maior vulnerabilidade social.

O presidente da ONG, Sr. Severino, foi quem nos atendeu. Ele faz a entrega com a sua esposa e mais dois voluntários.

A. Logística e operacionalização

Como é a inclusão de beneficiários?

O requerente deve apresentar os documentos necessários para conseguir se cadastrar como beneficiário. Há vagas tanto na cota de idosos (3), quanto na de crianças (10).

Para crianças, pedem: certidão de nascimento, carteirinha de vacinação, CPF e RG do responsável, comprovante de residência e de renda. Para idosos, apenas CPF, RG, comprovante de residência e renda.

Informa que as famílias de crianças beneficiárias do programa recebem também Bolsa Família.

Como é a exclusão de beneficiários?

As crianças são excluídas quando completam 7 anos. Nesse caso, o aviso vem da Secretaria, já que eles não têm condições de fazer esse controle.

Outra forma de exclusão é pela não retirada frequente do leite. “Quando a pessoa falta muito, ou quando não vem assinar. Aí mandamos a lista das exclusões*”.* Mas isso não ocorre com frequência. Há bastante tolerância.

“Teve uma época em que a procura era muito grande. Aí, a gente excluía mais.”

“A gente exclui, mas muitas vezes (a pessoa) continua vindo na lista*”.*

Como efetuam e controlam a entrega aos beneficiários?

Cada beneficiário recebe uma carteirinha, que é plastificada e feita pela própria ONG. Tem o nome do beneficiário e o do responsável. Mas a foto é do responsável.

Só entregam o leite mediante a apresentação da carteirinha. Uma mesma pessoa pode retirar o leite para até dois beneficiários, desde que tenha suas carteirinhas. Alegam que essa é uma orientação que tiveram da gestão do programa.

O controle da retirada do leite é feito em uma folha com o nome do beneficiário e as datas de entrega no mês, na qual é assinalado se o beneficiário retirou o leite.

*"*O pessoal aqui é relaxado. Se ainda tiver leite na geladeira, não vem. E quando sobe o preço, aí vem mais gente*."*

Essa observação contraria o senso comum, já que a região é claramente mais carente.

Também neste caso, as famílias com crianças estão no Bolsa Família.

Como é a entrega do leite à ONG?

A entrega do leite na ONG não tem hora certa para acontecer.

"O caminhão é problema. Agora neste mês, está chegando entre 7h – 7:30h. Mas ficou atrasando por muito tempo. Isso é ruim pois tenho que mandar o pessoal embora para voltar mais tarde."

Por conta disso, o horário de entrega aos beneficiários é às 10:00h para dar uma margem maior para que o leite chegue.

As caixas de isopor estão velhas e manchadas. O leite fica nelas.

Já tiveram muito problema com leite e com o horário de entrega. Agora, dizem que está melhor.

O que fazem com as sobras?

Informaram que pouco mais de 50% dos beneficiários retiram o leite em cada dia de entrega. O que sobra é doado para a igreja.

B. Capacitação de pessoal

Não há nenhum processo de capacitação do pessoal envolvido na implementação do programa na ONG.

C. Monitoramento

Os registros da ONG limitam-se aos definidos pela Secretaria no instrumento de prestação de contas.

Como é a prestação de contas?

Ao final de cada bimestre, a ONG a apresenta à Secretaria, em papel. O beneficiário, ou seu responsável, precisa assinar a ficha de prestação de contas, atestando o recebimento do leite no período.

Recolhem essas assinaturas em plantões, fora do horário de entrega do leite, a fim de não tumultuar a entrega.

Os responsáveis informaram que naquele mês não conseguiram apresentar a prestação de contas.

D. Aspectos institucionais

Capacidades institucionais

Não se pode falar em capacidade institucional na entidade. Trata-se de uma associação, com pessoas que trabalham como voluntárias, com tarefas muito delimitadas. O Sr. Severino mostra descontentamento e desinteresse em continuar com a atividade. É ele quem mantém o programa atuando. Não tem apoio de ninguém, segundo ele. “É um sufoco para conseguir alguém para preencher os cargos da associação”. Afirma que o local onde ocorre a entrega do leite não é da associação:

“O salão é lá em cima (no morro). É muito difícil para as pessoas e para o caminhão chegarem. Então, uso este espaço, que é alugado e onde funciona a oficina mecânica. Pago aluguel aqui. Agora, o aluguel vai subir e não sei se vou conseguir manter.”

Reclama que acaba custando caro para ele: “por agora, tive que gastar mais de R$ 1.000,00 em documentação. Não temos renda. Acabo tendo que tirar do meu bolso. E não tenho condições”. “Antes, tínhamos outras atividades na associação. Mas por falta de dinheiro, tivemos que parar tudo.”

Pede uma colaboração (voluntária) de R$ 2,00 por mês, mas só poucos aceitam colaborar.

Afirma que já tentou entregar o programa para outros, mas ninguém quer. E que tem pena de parar, pois tem gente que precisa muito.

A placa do programa está dentro do espaço. “Já tivemos que substituir a placa um monte de vezes. Se a deixamos lá fora, quebram. Então, fica aqui dentro mesmo, já que todo mundo sabe que é aqui que entregamos o leite.”

Como se definem as cotas?

A entidade tinha cota de 150 beneficiários; em 2013, foi alterada para 133, sendo 83 crianças e 50 idosos. A cota é definida centralmente, pela gestão do programa.

E. Percepção dos beneficiários sobre o programa

Todos com quem falamos acham o programa importante e o leite muito bom. Mas as altas taxas de não comparecimento despertam a atenção.

F. Algumas histórias:

Um senhor que buscava leite para o seu neto disse que seu filho foi criado com esse leite. E seu neto, prematuro, só se deu bem com esse leite. “A pediatra recomendou, mesmo antes dele ter os seis meses. Ajudou muito e tudo deu certo”.

2.2. Estudos de caso em municípios do interior do Estado

2.2.1. Município de Santos

Fomos atendidos pela Sra. Célia Regina Cação Tavares, que é a responsável direta pela implementação do programa e coordena a equipe e as ações.

Visitamos a Administração Regional da Zona Noroeste, que é também o Posto de Distribuição, onde o laticínio entrega todo o leite a ser distribuído aos postos de entrega de Santos; e o Posto de Entrega da Caneleira (quem fazia a entrega do leite era a Sra. Marili).

Falamos por telefone com a Sra. Gorete, o contato da prefeitura junto ao frigorífico que armazena o leite a ser distribuído na cidade, que fica em São Vicente.

Falamos também com o Sr. Nelson, chefe dos motoristas, responsável pelo transporte do leite do ponto de distribuição até os pontos de entrega aos beneficiários.

A. O programa no município

Em Santos, o programa está vinculado à área de Assistência Social.

A cota do município no programa é de 2.094 crianças. Em 15 de abril de 2014 estavam cadastradas 2.079. Essa diferença é usual e deve-se ao mecanismo de cadastramento / exclusão de beneficiários, que não entra automaticamente no PAN.

Segundo dados do PAN, a cobertura no município é de 33,18% e se define como beneficiários em relação à população total na faixa etária com renda familiar de até 2 salários mínimos (IBGE 2010). Ainda segundo o PAN, a distribuição dos cadastrados por faixa etária é a que se segue:

Quadro 5 – Santos - Distribuição dos cadastrados por faixa etária

Faixa etária	Crianças beneficiárias	
	Quantidade	Porcentual
Entre 6 meses e 2 anos	276	13%
Entre 2 anos e 3 anos	335	16%
Entre 3 e 4 anos	380	18%
Entre 4 e 5 anos	357	17%
Entre 5 e 6 anos	731	35%
Total	2.079	100%

Fonte: PAN (15/04/2014).

Ainda que a prioridade definida pelo programa seja para crianças entre 6 meses e 2 anos, esta é a faixa com menor representatividade entre os beneficiários. E, na prática, verifica-se inversão: as maiores concentrações de crianças estão nas faixas de maiores idades. Mesmo considerando a baixa taxa de crescimento populacional do município, de 0,20% a.a. (a do Estado de São Paulo é de 0,87% a.a. no mesmo período – 2010/2013), a distribuição da população infantil não se assemelha à verificada entre os beneficiários do programa. Os dados sugerem que uma vez que entra, a criança só é excluída quando completa a idade limite, de 7 anos. E, uma vez

que a cota do município é completada, mas sem grandes pressões de demanda, essa situação de não priorização da faixa etária se mantém. A falta de mecanismos sistematizados de gestão gera a ausência de informações sistematizadas, o que contribui para que não haja focalização.

Em todos os postos, a entrega do leite aos beneficiários ocorre às segundas, quartas e sextas-feiras.

A) Logística e operacionalização

Como é feita a inclusão dos beneficiários?

O cadastramento dos beneficiários é feito centralmente, nas três administrações regionais da cidade. São solicitados os documentos da criança e do responsável, conforme definido pelo programa. Com base no endereço, por critério de proximidade, o beneficiário é encaminhado a um dos postos de entrega do leite.

Todas as mães têm também Bolsa Família. E diversas pegam leite para mais de um filho.

Como é feita a exclusão de beneficiários?

A exclusão é feita pelos critérios previstos: faltas seguidas na retirada do leite e pelo alcance do limite de idade. Também excluem beneficiários pelo fato da mãe não levar a criança ao posto de saúde para fazer o controle antropométrico. Segundo os responsáveis pelo programa, esse é o maior problema que enfrentam.

Segundo as Sras. Célia e Marili, as mães não levam as crianças nas policlínicas:

“Elas preferem perder o leite a levar as crianças para pesar e medir.”

“Só levam as crianças no posto de saúde quando são pequenas e dependem da vacina.”

Na lista de controle da retirada do leite, há muitos papéis anexados. São avisos da necessidade de pesar e medir as crianças, que as mães recebem. Na prática é o encaminhamento do posto de saúde.

Como controlam a entrega do leite aos beneficiários?

A forma de controle da entrega do leite é muito semelhante em todos os locais que visitamos. Há uma lista com o nome dos beneficiários, onde a pessoa responsável pela entrega assinala a retirada.

Perguntada sobre se quem retira o leite assina a lista, afirma que isso não é possível, pois muitas pessoas (mães/avós) não sabem, ou têm dificuldade para escrever. “Isso iria demorar muito”.

Como é a logística de distribuição do leite, até a entrega ao beneficiário?

O laticínio que fornece leite para Santos (Capodifóglio) fica no interior do Estado. Para abastecer a região, tem uma câmara frigorífica alugada no município de São Vicente.

Nos dias de entrega, o laticínio leva o leite, em caminhão frigorífico, até o único posto de distribuição de Santos, que fica na Administração Regional da Zona Noroeste.

Como a entrega aos beneficiários é às segundas, quartas e sextas-feiras, o laticínio envia o leite embalado para a câmara frigorífica, em São Vicente, aos sábados, terças e quintas-feiras. E, no dia seguinte, esse frigorífico transporta o leite, em caminhão refrigerado, até o posto de distribuição. A exceção é a entrega da segunda-feira, quando o leite permanece mais de um dia na câmara frigorífica antes de ser distribuído.

Nossa visita foi numa segunda-feira, dia 7 de abril. O leite tinha a data do dia 6, com validade até o dia 10. Identificamos um problema: o dia 6 foi domingo. Se o leite foi entregue no sábado, como afirmou a responsável no frigorífico, isso foi dia 5. Então, na melhor das hipótese, o leite foi embalado no dia 5, mas com data do dia 6.

Do caminhão frigorífico, o leite é transferido diretamente para quatro peruas Kombi, sem refrigeração, e sem caixas de isopor, que o distribuem para os 16 postos que entregam o leite no período da manhã. Essa transferência para as Kombis é totalmente manual e orientada por planilha, com um responsável que controla o carregamento das quantidades devidas.

Figuras 4 e 5 – Carregamento das peruas Kombi que levam o leite aos postos de entrega a beneficiários

A transferência para as Kombis demora cerca de 40 minutos. Dali, elas seguem direto para os postos, onde são entregues aos beneficiários em diferentes horários. A Sra. Marili, responsável pela entrega do leite no posto que visitamos, disse que mais tarde iria fazer a entrega em outro posto. Afirmou também que nem sempre elas atuam no mesmo posto. Intencionalmente, a coordenação faz um rodízio entre os agentes pelos diversos postos.

Nos outros nove postos, a entrega se dá no período da tarde. Nesse caso, as peruas retiram o leite direto no frigorífico. O caminhão só leva para o ponto de distribuição o leite referente aos postos que entregam o leite pela manhã.

Os beneficiários recebem 1 litro por dia, exceto quando é preciso completar a cota e/ou repor por conta de feriado. Nesses casos, organizam um cronograma de forma a entregarem 2 litros em alguns dias. Esse cronograma é acordado entre a Sra. Célia e a Sra. Rita, a interlocutora no laticínio. Segundo a Sra. Célia, essa relação com o laticínio é bem fácil e sem problemas, assim como a relação com o frigorífico (com a Sra. Gorete).

Segundo o Sr. Nelson, chefe dos motoristas, nos dias em que são entregues dois litros por beneficiário, as Kombis vão muito lotadas. Por coincidência, nossa visita foi em um desses dias e vimos as Kombis saindo completamente lotadas com caixas de leite. A Kombi leva também as pessoas responsáveis pela entrega do leite aos

beneficiários. A sugestão dele é que na próxima licitação de veículos, o município opte por vans, maiores.

Ao menos nos postos que entregam o leite pela manhã, o horário não é fixo. No dia de nossa visita, fomos informados de que o caminhão chegaria às 8h e que o carregamento das Kombis seria feito até aproximadamente 8h30. O caminhão chegou um pouco antes das 9h. A entrega aos beneficiários, que era para se iniciar às 9h, começou atrasada, o que não nos pareceu incomodar as pessoas que foram retirar o leite. A sessão de entrega de leite dura sempre 1 hora. Enquanto isso, a Kombi vai entregar leite nos demais postos a ela atribuídos.

Segundo nos informou a Sra. Célia, a maioria dos postos de entrega não têm caixas de isopor. O leite fica nas embalagens plásticas em que são acondicionados no caminhão. Disse que o laticínio alega que essa seria uma obrigação da prefeitura. Que eles só teriam que dar caixas para o local onde entregam diretamente o leite. Pelo jeito, é um impasse e a questão das caixas de isopor não está clara nos termos do contrato. De qualquer forma, se o laticínio disponibilizasse as caixas ao ponto de distribuição, na quantidade proporcional aos litros entregues, essas poderiam ser distribuídas entre os postos.

O posto que visitamos tinha caixas de isopor, mas não foram utilizadas.

Segundo as regras do programa, a entrega aos beneficiários deve ocorrer em órgãos do poder público municipal. Em Santos não é sempre assim. Segundo afirmam os responsáveis, isso não seria possível. A entrega precisa ocorrer em locais de fácil acesso, perto do local de residência dos beneficiários. Nem sempre tem algum órgão da administração municipal nos arredores. Assim, utilizam locais distintos. No entanto, a regra é que a entrega ao beneficiário deve ser feita por pessoal da prefeitura. Segundo as informações dos responsáveis, dos 24 postos, quatro não são da prefeitura. “Por exemplo, na Vila dos Criadores, área invadida, não tem nenhum prédio público. E há 1.000 beneficiários.”

O posto que visitamos, por exemplo, funciona numa sala que é da Sociedade de Melhoramentos do Bairro. Fica bem na base de um morro. E as pessoas que moram ao lado retiram o leite para as mães que trabalham e que moram mais acima. Todos têm geladeira e guardam o leite para quando elas descerem, ou voltarem do trabalho.

Pelos dados sobre os postos de entrega cadastrados no PAN, verificamos que a maioria não é vinculada diretamente à administração municipal. Há, inclusive, o registro de uma entidade que consta como inadimplente. É interessante que o próprio PAN mantém espaço para o cadastramento de entidades com problemas.

O que fazem com as sobras?

Depois de deixar o leite em cada um dos postos, a Kombi volta ao primeiro para recolher as sobras e a agente que fez a entrega aos beneficiários, com as fichas de controle, e retorna ao posto de distribuição (na Regional Noroeste). Lá, o leite que sobrou é armazenado em *freezers* (que estão regulados em temperatura de geladeira) e, posteriormente, é entregue a unidades cadastradas, em sua maioria creches, ou asilos.

Como era segunda-feira, eles estavam desligados, já que ficam vazios durante o final de semana.

Figura 6 – Geladeiras onde as sobras de leite de um dia são armazenadas até o dia seguinte para serem levados a creches

B) **Capacitação de pessoal**

A entrega do leite à população é realizada por pessoal vinculado à prefeitura por meio de contrato terceirizado.

A Sra. Célia, coordenadora do programa, conhece bem a sua forma de implementação no município e é responsável por constituir e formar a equipe. É responsável também por supervisionar todas as ações. “É firme e cuida de cada detalhe”, como afirmou a Sra. Marili, no posto de entrega.

Presenciamos o seguinte acontecimento: a regra é que o responsável pela entrega do leite assinale a lista e entregue o leite à pessoa que veio retirar. A Sra. Marili posicionou a mesa em frente à porta de entrada e colocou as caixas de leite ao seu lado, bem embaixo da janela, no sol, de forma a que cada um pudesse retirar os saquinhos, sob sua supervisão.

Figura 7 – Leite exposto ao sol

A Sra. Célia tirou as caixas de lá e as reposicionou em outro lugar. Disse que o leite não deve ficar exposto ao sol. Com isso, reposicionou também a mesa. Ao menos, na nossa presença isso aconteceu e ela explicou à agente o motivo, o que em tese deve evitar que isso aconteça novamente.

Mas o incidente mostra a fragilidade do manuseio do leite também no momento da entrega aos beneficiários.

C) Monitoramento

Na sua implementação no município, a Sra. Célia consegue ter apenas alguma visibilidade sobre o que acontece no âmbito do programa. Mas mesmo o que existe é bem informal. Não há mecanismos gerenciais formais e nem informações disponíveis a outras áreas. É apenas operacional.

Não há integração entre a implementação do programa e a área de saúde. Como já mencionado, a maior dificuldade é fazer com que as mães levem as crianças ao posto de saúde, a cada quatro meses, para o acompanhamento antropométrico. O mecanismo para tanto está definido. A mãe recebe um papel de encaminhamento. Segundo nos foi informado, basta apresentá-lo no posto de saúde para que a criança seja pesada e medida, sem ter que ficar em fila.

Mesmo quando isso ocorre, não há vinculação entre o acompanhamento antropométrico e consultas com o pediatra. De forma que essa informação é apenas formal, para o programa.

O Sr. Adilson, pai de beneficiário, diz que leva o filho ao acompanhamento antropométrico e que “é muito rápido e tranquilo”.

Prestação de contas

Não apontam problemas com a prestação de contas, que é quadrimestral. Diferente do que ocorre com as entidades atuantes na RMSP, não precisam apresentar a assinatura do beneficiário.

A alimentação dos dados no PAN é responsabilidade do município. Mas verifica-se que apenas os dados essenciais são informados.

D) Aspectos institucionais

As prefeituras municipais têm capacidades institucionais e técnicas para implementar o programa. Mais do que isso, em alguma medida, de integrá-lo às políticas sociais locais. Essa integração deveria ser um dos focos da atuação da gestão central do programa pela SEDS.

Sua implementação requer capilaridade. Como o leite é pasteurizado, precisa de refrigeração; também por isso, sua validade é menor e a entrega é feita três vezes por semana. Nessa configuração, é preciso que ela ocorra muito perto da moradia do beneficiário.

Por conta disso, justificam a entrega em locais que não são do poder público, apesar da execução ser feita por agentes públicos.

As características do leite e a entrega em três dias definem esse formato. Na RMSP, a entrega se dá duas vezes por semana, o que simplifica a logística. No formato atual, como visto em Santos, foram encontradas soluções não previstas no desenho geral do programa, mas que acabam por responder às necessidades locais.

Como se definem as cotas?

As cotas são definidas centralmente. Em Santos, avaliam que seria muito positivo se o programa pudesse incluir a população idosa.

E) Percepção dos beneficiários sobre o programa

Para todos os beneficiários (seus responsáveis) com quem falamos, o programa é muito importante, o leite é de ótima qualidade.

No entanto, a falta de interesse em pesar e medir as crianças, com a consequente perda do benefício, mostra algum grau de indiferença em relação ao benefício.

2.2.2. Município de Taubaté

Fomos atendidos pela Dra. Maria Estela Amorim da Costa Zolner, médica, responsável pelo programa e pela Vigilância Epidemiológica e Sanitária do município. A coordenação do programa está a cargo da enfermeira Sandra Regina Braga Takedomi.

Visitamos o posto de entrega, no Posto de Atendimento Médico e Odontológico (Pamo Aeroporto), onde entrevistamos os técnicos de enfermagem Angela e Alex,

responsáveis pelo programa, e a Sra. Isabel, que auxilia na entrega e no controle da distribuição do leite.

Visitamos também a Secretaria de Saúde, onde entrevistamos a Dra. Estela e a enfermeira Sandra.

B. O programa no município

Em Taubaté, o programa está vinculado à Saúde. Não se sabe por que razão está vinculado à área de Vigilância, mas segundo a Dra. Estela, o prefeito diz que "não se mexe no que está dando certo."

A cota do município no programa é de 1.480 crianças, todas cadastradas no PAN.

Segundo dados do PAN, a capacidade de atendimento do município é de 21,81% e a distribuição dos cadastrados por faixa etária é a seguinte:

Quadro 6 – Taubaté - Distribuição dos cadastrados por faixa etária

Faixa etária	Crianças beneficiárias	
	Quantidade	Porcentual
Entre 6 meses e 2 anos	618	42%
Entre 2 anos e 3 anos	393	27%
Entre 3 e 4 anos	214	14%
Entre 4 e 5 anos	137	9%
Entre 5 e 6 anos	118	8%
Total	1.480	100%

Fonte: PAN (15/04/2014).

A distribuição das crianças por faixa etária é exemplar, com alta concentração entre 6 meses e 2 anos, decrescente por faixas de maior idade. Deliberadamente as crianças mais velhas são excluídas em favor de mais novas.

A entrega do leite aos beneficiários ocorre às segundas, quartas e sextas-feiras, em 21 postos de entrega, que são órgãos vinculados à Secretaria da Saúde do município (unidades Pamo ou Programa Saúde da Família – PSF). Não há postos em áreas rurais.

Figura 8 - Entrada do Pamo Aeroporto - Informações sobre o Vivaleite

A) Logística e operacionalização

Como é feita a inclusão dos beneficiários?

O cadastramento dos beneficiários é feito na própria unidade de saúde. E, em caso de necessidade, a coordenadora do programa, enfermeira Sandra, remaneja as cotas entre os postos.

Todas as mães têm também Bolsa Família. E diversas pegam leite para mais de um filho.

A regra de priorizar crianças de 6 meses a 2 anos é cumprida estritamente.

Não têm lista de espera e não sentem pressão para a inclusão de idosos no programa.

No caso do Pamo Aeroporto, avaliam que a população seja bastante carente. “Aqui neste bairro tem muito conjunto habitacional da prefeitura, com gente muito carente. Elas também têm Bolsa Família e recebem da prefeitura uma cesta básica a cada três meses, além do leite às segundas, quartas e sextas. Muitos pais estão em situação carcerária, ou no tráfico.”

Como é feita a exclusão de beneficiários?

A exclusão segue os critérios previstos: três faltas seguidas na retirada do leite (na quarta, se não houver justificativa para alguma anterior, a criança é excluída); pelo

alcance do limite de idade; pela priorização de beneficiários: os na faixa etária de 6 meses a 2 anos. E pelo fato da mãe não levar a criança ao posto de saúde para fazer as consultas agendadas, em princípio, para acompanhamento antropométrico.

Por conta da cultura do setor saúde, as exclusões são chamadas de “Altas”. Têm códigos para informar o motivo: três por mudança de endereço; e seis por abandono.

Quando alguém “tem alta” e depois quer retornar, é preciso passar novamente pelo pediatra, para pedir encaminhamento. Neste caso, vai para uma “fila de espera”, mesmo que exista vaga. “Para não acharem que é só ir e voltar, sem ônus”.

Em caso de abandono, algumas vezes vão até a casa da mãe para saber o que aconteceu.

Como controlam a entrega do leite aos beneficiários?

A forma de controle da entrega do leite é muito semelhante em todos os locais que visitamos. Eles têm uma lista com o nome dos beneficiários, onde a pessoa responsável pela entrega assinala a retirada. Mas têm também um papel, ficha que é distribuída mensalmente aos beneficiários, no qual constam as datas de entrega de leite. Essa ficha funciona como um comprovante de retirada e precisa ser apresentada para que o leite possa ser levado.

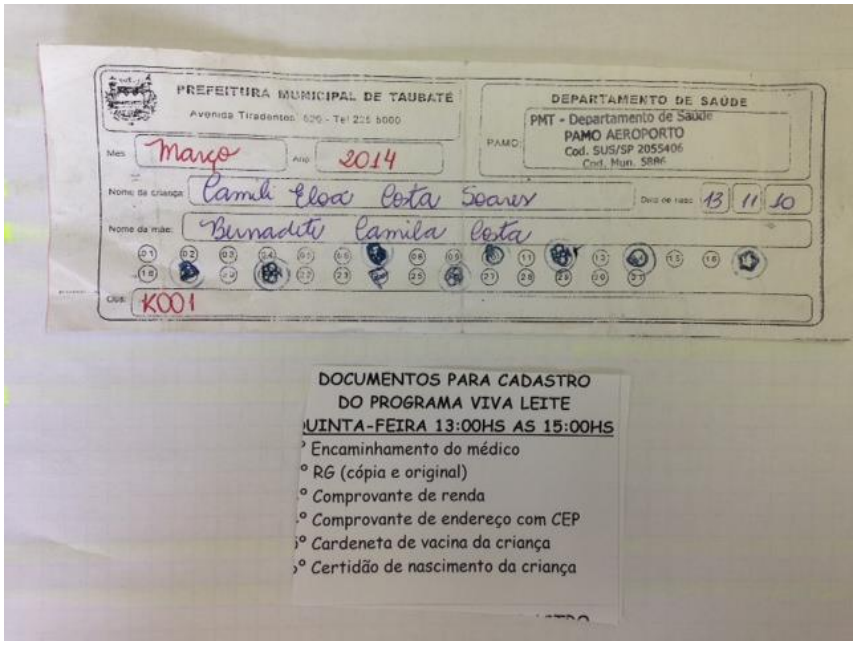


Figura 9 - Ficha do beneficiário - controle mensal de retirada. Ficha com informações sobre documentos para cadastramento no programa

A entrega do leite é feita em apenas meia hora, por duas pessoas. Elas carimbam a ficha, assinalam a retirada na lista de controle e, previamente, já têm o papel com a marcação de consultas para o acompanhamento antropométrico, assim como a informação de quem não compareceu às consultas agendadas. Nesse caso, a mãe só leva o leite se reagendar a consulta. Enquanto isso o benefício fica suspenso.

O leite só é entregue para outra pessoa caso ela leve a ficha mensal do beneficiário. E colocam mais regras: a pessoa tem que ter mais de 12 anos. Alegam que já tiveram problemas com crianças que retiravam leite e largavam pelo caminho.

Para as mães que precisam remarcar a consulta, guardam o leite na geladeira até o início da tarde. Só entregam com o comprovante de agendamento.

Como é a logística de distribuição do leite até a entrega ao beneficiário?

O laticínio que fornece leite para Taubaté (Comevap) fica no próprio município. Todos os postos recebem o leite diretamente do laticínio.

Os caminhões de distribuição não são exclusivos do programa. Distribuem outros produtos para o comércio local. Os responsáveis pelo programa não acham que seja problema e consideram a distribuição boa. “O caminhão vem refrigerado até a porta”.

Para quem faltou na entrega anterior, perguntam o porquê. As pessoas se justificam e pedem atestado médico, ou receita, para “retirarem a falta”. Elas não são exatamente gentis, mas são muito cuidadosas e sérias.

O leite fica armazenado nas caixas de plástico em que são transportados. O laticínio entrega o leite entre 7h30 e 8h. A entrega do leite aos beneficiários é feita entre 10h30 e 11h00. Dizem que as mães não gostam de ir mais cedo, já que muitas dormem até mais tarde. Por conta disso, o leite fica sem refrigeração por cerca de 3 horas. Alegam que nunca tiveram problema com isso.

Não têm caixa de isopor no Pamo Aeroporto. A coordenação do programa diz que a cooperativa entrega, mas que elas estragam muito rápido.

Sobre o laticínio, avaliam o Comevap como muito bom: “não atrasa, não vem furado, não vem estragado”. “Antes tinha uma outra, muito ruim, a Lagoinha. Até fechou. Já tivemos caminhão que foi lacrado!”

Figura 10 – Entrega do leite na cozinha do posto de saúde

O que fazem com as sobras?

A orientação da coordenação do programa é que se sobrarem até cinco litros, o Pamo tem liberdade de alocar para pessoas carentes que estejam ali presentes. Mais que isso, é recolhido e entregue aos asilos da cidade.

“Falta pouca gente. As sobras maiores são em períodos de férias.“

B) **Capacitação de pessoal**

Além de se dar em uma unidade de saúde, por profissionais da área, o programa é muito bem coordenado. Fazem reuniões periódicas de troca de informações e de capacitação para os implementadores.

C) **Monitoramento**

Há instrumentos definidos centralmente e aprimorados pela equipe. A coordenadora do programa tem todas as informações e registros sobre a sua situação, sobre as crianças, etc.

Os registros não são informatizados, mas existem e são utilizados. Ela tem arquivos organizados.

“Umas duas a três vezes por ano aparece alguém do Vivaleite para fiscalizar. Mas eles vêm ver o leite e os caminhões.”

Figura 11 – Caderno com registros sobre situação dos beneficiários

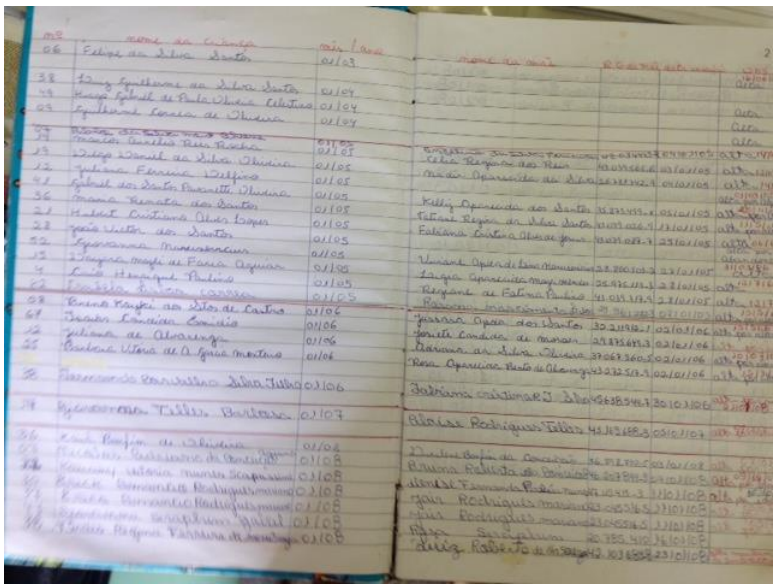


Figura 12 – Registro de retiradas de leite

Figura 13 - Controle centralizado das fichas de beneficiários

Prestação de contas

Não identificam problemas com a prestação de contas, que é quadrimestral. Diferente do que ocorre com as ONGs, na RMSP, não precisam apresentar a assinatura do beneficiário. E, uma vez que têm as informações organizadas, não têm dificuldades.

D) Aspectos institucionais

No caso de Taubaté, a implementação do programa mostrou-se exemplar. Provavelmente esse não seja o único modelo possível de boa implementação, mas ele mostra-se bastante efetivo, especialmente pela integração com a questão da saúde das crianças, objetivo primordial do programa. Além disso, contar com a institucionalidade e cultura dos órgãos municipais de saúde é extremamente positivo para o programa.

Como se definem as cotas?

As cotas são definidas centralmente. Avaliam que a cota está boa. Não sobra e nem falta.

Perguntado sobre como vê a função do programa na redução de risco nutricional das crianças, a Dra. Estela respondeu: “avalio que não haja risco nutricional significativo no município. Mas a ausência do programa teria um impacto social significativo”.

E) Percepção dos beneficiários sobre o programa

Para todos os beneficiários (seus responsáveis) com quem falamos, o programa é muito importante, o leite é de ótima qualidade.

Capítulo 3

Considerações finais

Algumas evidências e conjecturas sobre o programa Vivaleite

O programa ensejou a elaboração de estudos, teses de mestrado, doutorado e artigos. A maioria dos encontrados tem foco nos aspectos de nutrição das crianças. Um deles (Augusto & Souza. 2010)[2] chamou a atenção para o efeito desta avaliação.

"O estudo foi realizado com dados secundários de 25.433 crianças de baixa renda com idade entre seis e 24 meses que participaram do Programa Vivaleite entre 2003 e 2008. O ganho ponderal foi medido ao ingressar e a cada quatro meses durante a permanência. As crianças foram divididas em três grupos ao entrar: (i) sem comprometimento de peso; (ii) com risco de baixo peso: (iii) com baixo peso.(...)Concluiu-se que "o programa foi efetivo para o ganho ponderal de crianças menores de dois anos, com efeito mais pronunciado entre as crianças que entram no programa em condições menos favoráveis de peso" (*abstract*).

A autora observa ainda que programas de suplementação alimentar bem conduzidos têm o mérito de dar alívio imediato a populações com vulnerabilidade alimentar, em especial a crianças pequenas, para as quais problemas nutricionais podem causar graves problemas[3].

Outro trabalho (Sanchez, 2012)[4], envolvendo 344 crianças menores de 5 anos, e suas famílias, em creches municipais de Ribeirão Preto, concluiu que 45,7% das crianças estão em famílias em situação de Segurança Alimentar (SA); 42,4% em famílias com Insegurança Alimentar Leve (IAL); 7,8% em famílias com Moderada (IAM); e 4,1% em famílias com Grave (IAG). No entanto, verifica que "o maior problema alimentar entre essas crianças é o excesso de peso (11%), que se sobrepõe à desnutrição" (pag. 74). Observa que a insegurança alimentar é altamente correlacionada com a condição econômica da família e que a maior vulnerabilidade está entre as famílias com mães apenas com ensino fundamental e sem pais morando no domicílio.

---

[2] Augusto, R.A., Souza, J.M.P., 2010. **Efetividade de Suplementação Alimentar no Ganho Ponderal de Crianças**. In: Rev Saúde Pública 2010;44(5):793-802. São Paulo.

[3] Augusto, R.A. 2009. **Avaliação da Efetividade de Programa Governamental de Distribuição de Leite Fortificado a Crianças de 6 a 24 meses, de Baixa Renda, no Interior de São Paulo**. Tese de Doutorado. PRONUT/USP, pág 74.

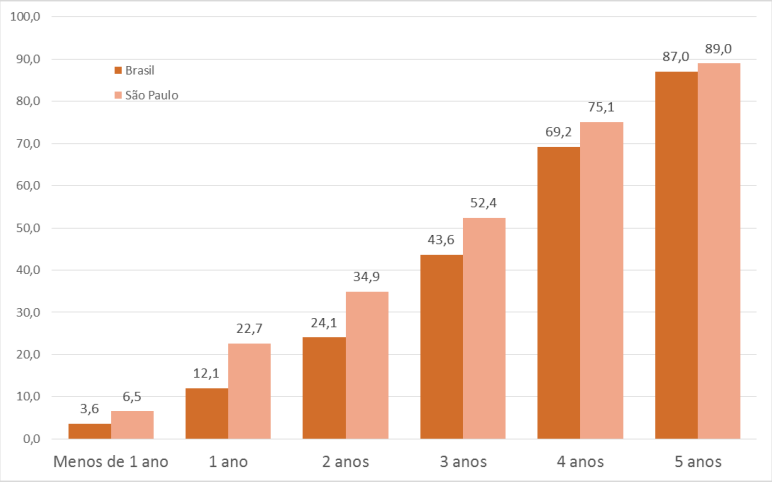
[4] Sanchez, A.P.L.M, 2012. **Insegurança Alimentar Domiciliar e Estado Nutricional de Crianças de Creches Municipais de Ribeirão Preto**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Medicina/USP.

A autora ressalta que a renda, ainda que não seja um indicador direto e suficiente, guarda forte correlação com a insegurança alimentar. No entanto, a escolaridade da mãe é também variável relevante, especialmente quando se comparam famílias em faixas de renda semelhantes.

Destaca também que "o fato das crianças estudadas participarem do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)[5] é relevante para a observância de alimentação adequada, mesmo para as crianças das famílias de maior vulnerabilidade" (pág. 72). E, nesse sentido, conclui: "cabe destacar que as crianças destas famílias estão inseridas em um equipamento social, a creche, que pode ser considerada um protetor na questão nutricional em situações de insegurança alimentar da família, por oferecer alimentação nutricionalmente equilibrada. Desta forma, o estado nutricional das crianças não refletiu a situação de segurança alimentar e condições socioeconômicas da família" (pag. 74).

Considerando as discussões apresentadas acima, cabe ressaltar que o esforço de universalizar a educação infantil (creche e pré-escola), bem como a obrigatoriedade de matrícula e frequência escolar para crianças a partir dos 6 anos (no ensino fundamental) devem contribuir significativamente para a redução da insegurança alimentar das crianças. O quadro abaixo mostra a cobertura de matrículas por faixa etária, no Brasil e em São Paulo, até a idade de 5 anos.

Quadro 7 – Matrículas – Cobertura por faixa etária: 0 a 5 anos. 2012



Fonte: IBGE; Fundação Seade.

[5] O PNAE objetiva suprir cerca de 70% das necessidades nutricionais diárias das crianças que frequentam creches em período integral, nos dias em que passam na instituição **(**Resolução n. 26, de 17 de junho de 2013, Artigo 14º.)

Cabe considerar que esses porcentuais de atendimento vêm crescendo ano a ano, com a meta constante do Plano Nacional de Educação, de chegar à universalização da pré-escola (4 e 5 anos) e ao atendimento, nas creches, de 50% da população de 0 a 3 anos, até 2020. Com isso, essa população passa a ser atendida pelo PNAE.
As evidências apresentadas pelos estudos mencionados incitam à reflexão sobre o programa Vivaleite, sua relevância e efetividade, tanto no presente quanto em termos prospectivos.

Uma síntese das observações da pesquisa
Com base nos estudos de campo realizados, seguem as principais observações sobre o programa, organizadas segundo a sua região de implementação.

Entidades na RMSP

1. Sobre as cotas – a rigidez nas cotas e, especialmente na distribuição entre idosos e crianças parece ser um fator de ineficiência do programa. Recomendam-se estudos que indiquem a correlação entre as cotas e a população que efetivamente necessita do programa, por faixa etária.
2. A avaliação do programa pelo beneficiário é muito positiva. O fato do beneficiário ou seu responsável ir duas vezes por semana na ONG poderia ser melhor explorado para fins de orientação das pessoas, por exemplo, nutricional. Ou mesmo profissional, como pretende fazer o Sr. Baldan, da entidade da Vila Brasilândia.
3. O programa não tem uma marca forte do Governo do Estado, ainda que o logotipo do Governo esteja no saquinho. É descolado das políticas sociais, fica solto para a população.
4. A gestão do programa é muito distante das ONGs e dos beneficiários. A relação do Estado com as ONGs é exclusivamente pela via da prestação de contas.
5. A visibilidade e a ação da Secretaria são exclusivamente com relação aos laticínios, com quem a relação contratual e financeira se estabelece. A outra ponta, do beneficiário, é solta: a atuação da Secretaria se dá apenas pela via de denúncias.

6. O trabalho realizado pelas entidades visitadas no programa nos pareceu bom e dá indícios de contribuir em alguma medida para a coesão social na localidade em que atua.
7. Sem dúvida, a entrega do leite dá visibilidade à ONG na sua região de atuação. E reconhecimento a seu presidente. Não percebemos uso político do programa nas três entidades visitadas.
8. A ONG tem muito poder de decisão. Por exemplo: critérios para cadastrar beneficiários em caso de haver fila; para eliminar beneficiários; para distribuir o leite que sobra em cada dia de entrega. Esse é claramente um ponto de ineficiência do programa. Além disso, a SEDS não conhece esses critérios. Eles poderiam ter alguma flexibilidade, mas deveriam ser conhecidos e declarados.
9. Sobre os beneficiários: em duas das entidades estudadas, a julgar pelas vestimentas, postura, conversas e aspecto físico, pareceu-nos que são pessoas pobres, mas não com problemas de subnutrição. Avaliam o recebimento do leite como muito importante. “Ajuda muito”.
10. Na terceira ONG visitada, onde nos pareceu que os beneficiários são bem mais carentes, o interesse por retirar o leite é bem menor. As pessoas não se organizam para buscá-lo e a cada dia de entrega a sobra chega a quase 50%, segundo o presidente. A população que nos pareceu ser o maior foco do programa não se beneficia devidamente dele. Isso coincide com o diagnóstico feito pela secretária de Assistência Social do Município de Francisco Morato sobre a concentração dos programas sociais em transferência de renda. “Isso até já está sendo feito. É importante. Mas precisamos trabalhar com essas famílias, orientá-las”.
11. Nessa mesma ONG, perguntamos se o posto de saúde não seria uma opção para a entrega do leite e nos informaram que ele é muito longe e que, se fosse lá, nem essas pessoas que retiram no atual posto poderiam ter o leite: não daria para ir buscar. O que mostra que muitas vezes as organizações do poder público municipal não têm a capilaridade suficiente para atender a população no programa. Particularmente porque a frequência de retiradas é alta: duas vezes por semana.

12. Nos pareceu que a falta de institucionalidade do programa pode ser excludente. Na comunidade que nos pareceu mais carente dentre as estudadas, encontramos a ONG menos capacitada, assim como pessoas mais desinteressadas pelo benefício, seja para se cadastrarem no programa, seja para buscarem o leite. Isso levanta dúvidas sobre a eficácia do programa em chegar às famílias que realmente necessitam do benefício.

Municípios do interior

1. A gestão centralizada do programa no município, em particular a manutenção de informações centralizadas, permite maior visibilidade do conjunto dos beneficiários, e algum grau de flexibilização das cotas em relação ao verificado com a operação das ONGs (exemplo de pessoa da RMSP que ia mudar de endereço e não conseguia cota no novo endereço, por não ter vaga na entidade local).
2. A operação pelo município permite a integração de programas. Por exemplo, em Santos, eles conseguem afirmar que todas as mães têm também o Bolsa Família e, no caso das não incluídas, têm como encaminhá-las a esse programa. O mesmo ocorre em Taubaté.
3. Nos municípios, vimos mães que têm mais de um filho como beneficiário. Em duas das ONGs visitadas, nos informaram que cada família só pode ter um beneficiário, seja ele criança ou idoso. Por exemplo, numa das ONGs visitadas, que funciona em uma casa de repouso, afirmaram que os idosos não têm direito por terem o mesmo endereço. Há problemas de comunicação sobre as regras do programa. A resolução SAA – 24, de 1 de agosto de 2000, estabelece que serão distribuídos 15 litros/mês por beneficiário, com limite de 30 litros/mês por família. Mas os entendimentos e a forma de aplicá-los é bem distinta entre os implementadores.
4. A regra de que o posto de entrega tenha que ser em locais do poder público municipal não consegue ser cumprida em Santos. Em Taubaté, ela é cumprida. Talvez isso tenha relação com a forma como os serviços públicos se distribuem nos municípios. Mas é fato que a logística que se imprime por conta da necessidade de refrigeração e do curto prazo de validade do leite complica muito a entrega aos beneficiários e a operação pelos municípios.

5. O contrato com os laticínios, quanto à entrega de leite, é muito variado. No caso de Santos, implica o município assumir uma logística complicada, que põe em risco a própria qualidade do leite. Em Taubaté, o laticínio distribui o leite direto aos postos de entrega à população. Em consultas ao PAN, verificamos que há diversos municípios em que os postos abastecidos pelo laticínio não correspondem integralmente aos de entrega à população, o que significa que há manipulação do leite realizada sob responsabilidade das prefeituras. Pelo que vimos, a regra pode mudar entre distintos municípios. O modelo definido para a RMSP é melhor, uma vez que o caminhão refrigerado sempre leva o leite direto ao posto de entrega aos beneficiários.
6. No caso das caixas de isopor, onde o leite deveria ficar armazenado até a entrega ao beneficiário, não está claro o porquê de não se exigi-las do laticínio. E nem quantas e em que prazo ele precisa entregar.
7. Ao longo do tempo, parece existir uma melhora na operacionalização do programa no que diz respeito aos laticínios. Em todos os casos isso foi verificado.
8. A entrega aos beneficiários ocorre duas vezes por semana nas entidades da RMSP. No interior, é três vezes por semana. Isso também faz com que a logística se complique.
9. O acompanhamento antropométrico da criança seria o único indicador que propiciaria uma avaliação de impacto do programa. E ele deveria fazer a ligação entre o programa e as ações de saúde das crianças, o que nem sempre ocorre. Mais que isso, não faz sentido não ter acompanhamento antropométrico na RMSP.
10. O programa não promove o intercâmbio de experiências e o aumento de capacidades dos seus implementadores.

QUADRO SÍNTESE

Subsistemas de atividades e condições institucionais	Indicadores de eficácia	Resultados da pesquisa
1. ***Financiamento e gasto***	1. Suficiência de recursos; agilidade de fluxos	Os recursos são suficientes; os fluxos são adequados
2. ***Seleção dos agentes implementadores***	2. Critérios; transparência	**RMSP:** Os critérios de seleção das ONGs são apenas os formais, definidos pela legislação para a celebração de convênios. A restrição adicional é de não haver duas entidades na mesma localidade. Faltam critérios relativos a capacidades das ONGs. Falta também a visibilidade sobre ONGs inscritas e ONGs integrantes. Não há critério para manutenção da entidade no programa. **Interior:** Devem ser organizações do poder público municipal. Mas na prática, há municípios que utilizam ONGs, ou realizam a distribuição em locais de ONGs, com a responsabilidade e equipe do poder público. A justificativa é não haver a capilaridade necessária nas organizações públicas.
3. ***Seleção do público-alvo***	3. Focalização; critérios	Os beneficiários apresentam a documentação no ato do cadastramento. Em geral, as crianças permanecem como beneficiárias até completarem 7 anos, quando a SEDS as corta do programa. Não há controle posterior da carteira de vacinação e da faixa de renda. Não há priorização das faixas etárias previstas na legislação. A exceção é em Taubaté, onde essa priorização ocorre por iniciativa do município e o programa é associado às ações de saúde das crianças.
4. ***Informação***	4. Suficiência; qualidade	O PAN Vivaleite, como sistema de informações é insuficiente. Além de desatualizado, não permite a visualização de informações agregadas sobre

		o programa. Não há canais diretos, formais, de informação e comunicação entre ONG e SEDS (lembrando que são mais de 2.600 ONGs). A comunicação, quando ocorre, é por telefone, com algum técnico da Secretaria, portanto, se restringe a problemas, no limite do necessário. No interior, isso é minimizado na medida em que há um responsável pelo programa em cada município e para esses há mais informação. Ainda assim, a via é de se comunicar com técnicos. Para os beneficiários, não há canais de informação e comunicação. Sua relação é estritamente com o posto de entrega do leite, ou pelo 0800, de denúncia.
5. ***Capacitação dos implementadores***	5. Suficiência; qualidade	**RMSP**: Não há capacitação para os implementadores. Os responsáveis mais antigos ensinam os mais novos como proceder. **Interior**: para os municípios, na ocasião da assinatura de convênios e esporadicamente, as equipes da SEDS fazem alguma capacitação aos responsáveis locais pelo programa.
6. ***Sistemas logísticos***	6. Suficiência; regularidade; adequação	A entrega do leite até o posto de distribuição é feita em caminhão frigorífico e de forma regular e adequada. Por se tratar de leite pasteurizado, a logística de distribuição e entrega se complica muito. A perecibilidade requer condições especiais de transporte e guarda e entrega imediata do produto. São duas entregas por semana na RMSP e três no interior. Isso gera custos e ineficiências (sobras) na retirada pelo beneficiário. **RMSP:** a entrega do leite pelo laticínio é direta às ONGs, ocorre regular e adequadamente. A logística de armazenamento do leite até a entrega ao beneficiário (ainda que por pouco tempo) é inadequada. **Interior:** no caso de Santos, há uma enorme movimentação do leite entre o ponto onde o laticínio o entrega até a retirada pelo beneficiário. Toda essa movimentação é inadequada. Em todos os municípios, o beneficiário precisa retirar o leite três vezes por semana, o que é inadequado e ineficiente. O programa atende a população cadastrada.

7. ***Prestação atividade-fim***	7. Abrangência; cobertura; procedimentos	Apenas em Taubaté há priorização da faixa etária entre 6 meses e 2 anos. A maioria das famílias recebe também o Bolsa Família, o que é um indicador de aderência à faixa de renda. Pairam dúvidas sobre se a população mais carente, em situação de extrema vulnerabilidade consegue se beneficiar do programa: seja por falta de informação, seja por desestruturação familiar.
8. ***Sistemas de monitoramento e avaliação***	8. Sistematicidade; adequação; eficácia	Não há sistema de monitoramento e avaliação. O PAN Vivaleite é inadequado para esse fim. A SEDS tem visibilidade apenas sobre os processos relacionados ao laticínio. Não consegue chegar ao beneficiário e à qualidade da prestação da atividade-fim.
9. ***Capacidades institucionais prévias das organizações implementadoras***	9. Experiência anterior; quantidade/qualidade dos recursos humanos e administrativos; adequação dos recursos materiais	**RMSP:** Não é demandada qualquer capacidade institucional prévia das entidades implementadoras. E no estudo de campo verificou-se a inexistência de capacidades institucionais. Tudo funciona na base da boa vontade das pessoas. **Interior:** a implementação pelo município garante alguma capacidade institucional ao programa. Muito boa em Taubaté.
Desempenho/ Resultados dos programas	**Indicadores de eficiência técnica**	
	Coberturas; produção, regularidade e produtividade dos serviços prestados; qualidade das ações	O programa distribui o leite à população cadastrada com regularidade. A qualidade do leite é boa, porém, as ineficiências e inadequações logísticas colocam em risco essa qualidade. Sobre a produtividade, eficácia e efetividade, não há estudos que mostrem efeitos e impactos sobre a população beneficiária. A institucionalidade verificada em Taubaté nos pareceu positiva, na medida em que vincula o programa a ações de saúde da criança.
Capital social	**Indicadores de eficiência social**	

Opinião e satisfação dos atores	• Envolvimento de organizações da sociedade civil	• O envolvimento das entidades da sociedade civil parece gerar capital social apenas às ONGs que, por sua vez, não aproveitam o fato dos beneficiários comparecerem duas vezes por semana para realizarem outras ações que pudessem contribuir para a melhoria das condições de vida dessa população. O mesmo se aplica para o município de Santos, onde o programa é operacionalizado pela área de assistência social.
	• Avaliação dos atores sobre o programa	• Implementadores têm boa percepção sobre o programa. O avaliam como importante e a qualidade do leite é vista como excelente.
	• Graus de satisfação dos beneficiários	• Beneficiários têm boa percepção sobre o programa. O avaliam como importante e a qualidade do leite é vista como excelente. Mas só tivemos acesso a quem está incluído no programa e, portanto, se ajusta à logística definida de retiradas.
Resultados Indiretos e desdobramentos	**Indicadores de impacto (parciais)**	
	• Indução à mudanças / Melhorias institucionais	• Não se identificou
	• Indução a inovações	• Não se identificou
	• Promoção de autonomia	• Não se idenficou

Capítulo 4

Recomendações:

1. Realizar estudo(s) sobre a viabilidade de substituição do benefício *in natura* por incremento nos valores repassados pelos programas de transferência de renda, reforço da merenda escolar, ou outros programas sociais, com foco específico nessas populações. Os estudos devem se aprofundar na verificação das hipóteses:

   (i) O programa não é universalmente relevante, do ponto de vista nutricional, para todas as crianças que se propõe a atender no Estado de São Paulo. Outros programas, como o PNAE podem estar cumprindo esse objetivo, especialmente para crianças mais velhas.

   Em caso de corroboração, a implicação direta seria a sua substituição por outro(s) mais focalizados às necessidades das populações a que se destina(m). Ou mesmo a sua manutenção para o segmento mais vulnerável, provavelmente composto pelas crianças menores.

   (ii) O programa seria relevante do ponto de vista nutricional para uma população infantil que não consegue se beneficiar dele.

   Em caso de corroboração, a implicação direta seria o redesenho de sua implementação de forma a chegar a essa população (provavelmente, passar para os municípios seja uma forma mais efetiva para atingir esse objetivo na RMSP).

   (iii) O programa não cumpre o papel de estimular a produção leiteira, especialmente de pequenos produtores no Estado.

   Ainda que este não seja um objetivo declarado nos documentos do programa, ele é implícito e sempre mencionado.

   Em caso de corroboração da hipótese, ou da confirmação de que esse não é um objetivo, o seu desenho pode também ser alterado. De qualquer forma, segundo os dados da produção/consumo de leite, a lógica do programa deve obedecer a aspectos ligados ao melhor atendimento dos beneficiários e estabelecimento de formas possíveis de monitoramento.

Considerando a manutenção do programa:

2. Redesenhar o modelo de atuação na RMSP de forma a tornar o programa menos pulverizado. Nossa avaliação é que a implementação pela via do poder público municipal (ainda que eventualmente operado por ONGs) garante maior integração com as políticas sociais e tende a gerar maior organicidade, com capacidade de alcançar beneficiários em situação mais vulnerável.

3. Realizar estudo para proposição de critérios objetivos para a definição das cotas de municípios e ONGs (na RMSP). Considerar a faixa de renda, mas também outros aspectos como a condição da família e sua integração com o PNAE e outros programas sociais.

    a. No caso de municípios, propõe-se que a população na faixa etária, dentro do critério de renda, seja tomada como o teto do atendimento.
    b. O cálculo da população potencialmente beneficiária (ou a cota) pode ser refinado: (i) que se utilize microdados do IBGE para chegar à faixa etária correta do programa (de 6 meses a 6 anos, quando hoje se utiliza de 0 a 6 anos); (ii) que esse dado seja cotejado com os dos bancos de dados de outros programas sociais.
    c. Na RMSP, vale a mesma lógica e a mesma definição deve se aplicar à população idosa.

4. Modificar o modelo de gestão do programa na SEDS, o que inclui:
    (a) Criar um sistema de informações e monitoramento adequado, que permita: (i) a visibilidade sobre as ações do programa, seus beneficiários; (ii) a simplificação da gestão do programa na ponta das instituições implementadoras; (iii) o cruzamento das informações dos beneficiários com os demais bancos de dados e cadastros da SEDS, de forma a permitir a integração das ações e a compreensão da política de assistência como um todo; (iv) a identificação de

necessidade de alteração nas cotas; (v) o estabelecimento de canais de comunicação entre a SEDS e os implementadores do programa; (vi) a simplificação de procedimentos de alimentação de informações no sistema (hoje em boa parte digitadas pela própria SEDS) e da prestação de contas; (vii) a simplificação do processo de transferência dos dados antropométricos entre a gestão do programa e a área de saúde do município; entre outros.

5. Ampliar o raio de ação e visibilidade da Secretaria para os implementadores e beneficiários, especialmente no que diz respeito a informação/comunicação e a suporte e capacitação.
6. Repensar a logística de entrega do leite. Caso se opte pelo esterilizado, a logística de distribuição e de entrega à população se altera totalmente, simplificando muito toda a operação. Possibilitando, inclusive, a redução dos postos de entrega e abrindo a possibilidade de maior institucionalidade dos mesmos e do programa como um todo. Isso facilitaria, inclusive, o estabelecimento de mecanismos de implementação mais modernos e informatizados.
7. O formato da implementação em Taubaté pareceu-nos exitoso e poderia ser considerado como um possível modelo a ser replicado. A recomendação é que sejam feitos estudos sobre boas práticas de implementação e que sejam divulgados para os municípios. Promover o intercâmbio de experiências é ação simples e que contribui para a disseminação de boas práticas.

Anexo 1 - Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
ADAMANTINA	145%	145%	120%
ADOLFO	181%	181%	181%
AGUAÍ	32%	32%	32%
ÁGUAS DA PRATA	36%	36%	36%
ÁGUAS DE LINDÓIA	25%	25%	25%
ÁGUAS DE SANTA BARBARA	54%	54%	54%
ÁGUAS DE SÃO PEDRO	333%	333%	333%
AGUDOS	34%	34%	34%
ALAMBARI	63%	63%	63%
ALFREDO MARCONDES	274%	274%	274%
ALTAIR	61%	61%	61%
ALTINÓPOLIS	101%	101%	101%
ALTO ALEGRE	259%	259%	259%
ALUMÍNIO	22%	22%	22%
ÁLVARES FLORENCE	182%	182%	182%
ÁLVARES MACHADO	90%	90%	90%
ÁLVARO DE CARVALHO	168%	168%	168%
ALVINLÂNDIA	147%	147%	147%
AMERICANA	17%	17%	17%
AMÉRICO BRASILIENSE	22%	22%	22%
AMÉRICO DE CAMPOS	110%	110%	110%
AMPARO	23%	23%	23%
ANALANDIA	74%	74%	74%
ANDRADINA	91%	91%	91%
ANGATUBA	65%	65%	65%
ANHEMBI	100%	100%	100%
ANHUMAS	126%	126%	126%
APARECIDA	59%	59%	59%
APARECIDA D'OESTE	290%	290%	290%
APIAÍ	92%	92%	92%
ARAÇARIGUAMA	21%	21%	21%
ARAÇATUBA	43%	43%	43%
ARAÇOIABA DA SERRA	40%	40%	40%
ARAMINA	112%	112%	112%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
ARANDU	131%	131%	107%
ARAPEÍ	106%	106%	106%
ARARAQUARA	27%	27%	27%
ARARAS	39%	39%	39%
ARCO-ÍRIS	133%	133%	133%
AREALVA	85%	85%	85%
AREIAS	126%	126%	112%
AREIÓPOLIS	71%	71%	71%
ARIRANHA	146%	146%	146%
ARTUR NOGUEIRA	23%	23%	23%
ASPASIA	395%	289%	289%
ASSIS	48%	48%	48%
ATIBAIA	23%	23%	23%
AURIFLAMA	129%	129%	109%
AVAÍ	59%	59%	59%
AVANHANDAVA	121%	121%	121%
AVARÉ	36%	36%	36%
BADY BASSITT	101%	101%	133%
BALBINOS	133%	133%	133%
BÁLSAMO	122%	122%	122%
BANANAL	105%	105%	105%
BARÃO DE ANTONINA	136%	136%	136%
BARBOSA	144%	144%	144%
BARIRI	59%	59%	59%
BARRA BONITA	64%	64%	64%
BARRA DO CHAPÉU	70%	70%	70%
BARRA DO TURVO	69%	69%	69%
BARRETOS	59%	59%	59%
BARRINHA	35%	35%	35%
BASTOS	105%	105%	105%
BATATAIS	34%	34%	34%
BAURU	13%	13%	13%
BEBEDOURO	32%	32%	32%
BENTO DE ABREU	178%	178%	178%
BERNARDINO DE CAMPOS	108%	108%	108%
BERTIOGA	16%	16%	16%
BILAC	250%	250%	250%
BIRIGUI	49%	49%	49%
BOA ESPERANÇA DO SUL	28%	28%	28%
BOCAINA	50%	50%	50%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
BOFETE	39%	39%	39%
BOITUVA	18%	18%	18%
BOM JESUS DOS PERDÕES	41%	41%	41%
BOM SUCESSO DE ITARARÉ	47%	47%	47%
BORA	286%	286%	286%
BORACEIA	62%	62%	62%
BORBOREMA	76%	76%	76%
BOREBI	101%	101%	101%
BOTUCATU	37%	37%	37%
BRAGANÇA PAULISTA	45%	45%	45%
BRAUNA	129%	129%	129%
BREJO ALEGRE	929%	929%	929%
BRODOWSKI	110%	110%	110%
BROTAS	50%	50%	50%
BURI	53%	53%	53%
BURITAMA	84%	84%	84%
BURITIZAL	194%	194%	194%
CABRÁLIA PAULISTA	59%	59%	59%
CABREÚVA	45%	45%	45%
CAÇAPAVA	19%	19%	19%
CACHOEIRA PAULISTA	40%	40%	40%
CACONDE	109%	109%	109%
CAFELÂNDIA	97%	97%	122%
CAIABU	159%	159%	159%
CAIUÁ	106%	106%	82%
CAJATI	52%	52%	52%
CAJOBI	73%	73%	73%
CAJURU	47%	47%	47%
CAMPINA DO MONTE ALEGRE	29%	29%	29%
CAMPINAS	19%	19%	15%
CAMPO LIMPO PAULISTA	6%	6%	6%
CAMPOS DO JORDÃO	18%	18%	18%
CAMPOS NOVOS PAULISTA	128%	128%	128%
CANANÉIA	63%	63%	50%
CANAS	55%	55%	55%
CÂNDIDO MOTA	53%	53%	53%
CÂNDIDO RODRIGUES	278%	278%	278%
CANITAR	32%	32%	32%
CAPÃO BONITO	105%	105%	105%
CAPELA DO ALTO	58%	58%	58%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
CAPIVARI	32%	32%	32%
CARAGUATATUBA	13%	13%	13%
CARDOSO	120%	120%	120%
CASA BRANCA	38%	38%	38%
CASSIA DOS COQUEIROS	124%	124%	124%
CASTILHO	101%	101%	101%
CATANDUVA	49%	49%	49%
CATIGUÁ	131%	131%	131%
CEDRAL	77%	77%	77%
CERQUEIRA CESAR	78%	78%	78%
CERQUILHO	18%	18%	18%
CESÁRIO LANGE	51%	51%	51%
CHARQUEADA	34%	34%	34%
CHAVANTES	80%	80%	80%
CLEMENTINA	141%	141%	141%
COLINA	94%	94%	94%
COLÔMBIA	153%	153%	153%
CONCHAL	15%	15%	15%
CONCHAS	66%	66%	66%
CORDEIRÓPOLIS	18%	18%	18%
COROADOS	127%	127%	127%
CORONEL MACEDO	94%	94%	94%
CORUMBATAÍ	85%	85%	85%
COSMÓPOLIS	12%	12%	12%
COSMORAMA	192%	192%	192%
CRAVINHOS	63%	63%	63%
CRISTAIS PAULISTA	71%	71%	71%
CRUZÁLIA	142%	142%	142%
CRUZEIRO	58%	58%	58%
CUBATÃO	10%	10%	10%
CUNHA	80%	80%	72%
DESCALVADO	59%	59%	59%
DIRCE REIS	160%	160%	160%
DIVINOLÂNDIA	175%	175%	154%
DOBRADA	28%	28%	28%
DOIS CÓRREGOS	32%	32%	32%
DOLCINOPOLIS	238%	238%	238%
DOURADO	46%	46%	46%
DRACENA	178%	178%	178%
DUARTINA	107%	107%	107%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
DUMONT	96%	96%	96%
ECHAPORA	118%	118%	118%
ELDORADO	75%	75%	75%
ELIAS FAUSTO	51%	51%	51%
ELISIÁRIO	625%	625%	625%
EMBAÚBA	154%	154%	154%
EMILIANÓPOLIS	191%	191%	191%
ENGENHEIRO COELHO	14%	14%	14%
ESPÍRITO SANTO DO PINHAL	50%	50%	44%
ESPÍRITO SANTO DO TURVO	67%	67%	67%
ESTIVA GERBI	48%	48%	48%
ESTRELA D'OESTE	96%	96%	96%
ESTRELA DO NORTE	221%	221%	221%
EUCLIDES DA CUNHA PAULISTA	112%	112%	112%
FARTURA	128%	128%	128%
FERNANDO PRESTES	181%	181%	181%
FERNANDÓPOLIS	145%	145%	145%
FERNÃO	149%	149%	149%
FLORA RICA	150%	150%	150%
FLOREAL	281%	281%	281%
FLÓRIDA PAULISTA	225%	225%	225%
FLORÍNEA	104%	104%	104%
FRANCA	16%	16%	16%
GABRIEL MONTEIRO	194%	194%	194%
GALIA	89%	89%	80%
GARÇA	142%	142%	131%
GASTÃO VIDIGAL	219%	219%	219%
GAVIÃO PEIXOTO	47%	47%	47%
GENERAL SALGADO	113%	113%	113%
GETULINA	120%	120%	120%
GLICÉRIO	151%	151%	151%
GUAIÇARA	105%	105%	105%
GUAIMBE	133%	133%	133%
GUAIRA	58%	58%	58%
GUAPIAÇU	102%	102%	102%
GUAPIARA	93%	93%	93%
GUARÁ	59%	59%	53%
GUARAÇAÍ	184%	184%	131%
GUARACI	63%	63%	63%
GUARANI D'OESTE	265%	265%	265%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
GUARANTÃ	139%	139%	139%
GUARARAPES	64%	64%	64%
GUARATINGUETÁ	50%	50%	50%
GUAREÍ	115%	115%	115%
GUARIBA	25%	25%	25%
GUARUJÁ	9%	9%	9%
GUATAPARÁ	44%	44%	44%
GUZOLÂNDIA	132%	132%	132%
HERCULÂNDIA	125%	125%	125%
HOLAMBRA	102%	102%	102%
HORTOLÂNDIA	15%	15%	15%
IACANGA	92%	92%	92%
IACRI	207%	207%	207%
IARAS	44%	44%	44%
IBATÉ	6%	6%	6%
IBIRÁ	122%	122%	122%
IBIRAREMA	141%	141%	141%
IBITINGA	36%	36%	36%
IBIÚNA	66%	66%	66%
ICÉM	65%	65%	65%
IEPÊ	187%	187%	187%
IGARAÇU DO TIETÊ	65%	65%	65%
IGARAPAVA	88%	88%	88%
IGARATÁ	84%	84%	84%
IGUAPE	80%	80%	80%
ILHA BELA	15%	15%	15%
ILHA COMPRIDA	56%	56%	56%
ILHA SOLTEIRA	71%	71%	71%
INDAIATUBA	20%	20%	20%
INDIANA	133%	133%	133%
INDIAPORÃ	142%	142%	142%
INÚBIA PAULISTA	382%	382%	382%
IPAUSSU	77%	77%	77%
IPERÓ	24%	24%	24%
IPEÚNA	37%	37%	37%
IPIGUÁ	65%	65%	65%
IPORANGA	109%	109%	109%
IPUÃ	67%	67%	67%
IRACEMÁPOLIS	18%	18%	18%
IRAPUÃ	160%	160%	160%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
IRAPURU	167%	167%	167%
ITABERÁ	86%	86%	72%
ITAÍ	91%	91%	91%
ITAJOBI	166%	166%	166%
ITAJU	65%	65%	65%
ITANHAÉM	14%	14%	14%
ITAÓCA	95%	95%	95%
ITAPETININGA	42%	42%	42%
ITAPEVA	90%	90%	90%
ITAPIRA	20%	20%	20%
ITAPIRAPUÃ PAULISTA	78%	78%	71%
ITÁPOLIS	36%	36%	36%
ITAPORANGA	103%	103%	91%
ITAPUÍ	30%	30%	30%
ITAPURA	97%	97%	97%
ITARARÉ	108%	108%	76%
ITARIRI	57%	57%	57%
ITATIBA	12%	12%	12%
ITATINGA	58%	58%	58%
ITIRAPINA	26%	26%	26%
ITIRAPUÃ	126%	126%	126%
ITOBI	151%	151%	151%
ITU	18%	18%	18%
ITUPEVA	12%	12%	12%
ITUVERAVA	59%	59%	59%
JABORANDI	72%	72%	72%
JABOTICABAL	37%	37%	37%
JACAREÍ	10%	10%	10%
JACI	128%	128%	128%
JACUPIRANGA	61%	61%	61%
JAGUARIÚNA	16%	16%	16%
JALES	141%	141%	141%
JAMBEIRO	89%	89%	89%
JARDINÓPOLIS	24%	24%	24%
JARINU	27%	27%	27%
JAÚ	62%	62%	62%
JERIQUARA	142%	142%	142%
JOANÓPOLIS	75%	75%	75%
JOÃO RAMALHO	67%	67%	67%
JOSÉ BONIFÁCIO	151%	151%	105%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
JÚLIO MESQUITA	126%	126%	126%
JUMIRIM	119%	119%	119%
JUNDIAÍ	45%	45%	45%
JUNQUEIRÓPOLIS	243%	243%	243%
JUQUIÁ	81%	81%	81%
LAGOINHA	134%	134%	134%
LARANJAL PAULISTA	77%	77%	77%
LAVÍNIA	198%	198%	198%
LAVRINHAS	70%	70%	70%
LEME	21%	21%	21%
LENÇÓIS PAULISTA	52%	52%	52%
LIMEIRA	25%	25%	25%
LINDÓIA	65%	65%	65%
LINS	84%	84%	84%
LORENA	50%	50%	50%
LOURDES	264%	264%	264%
LOUVEIRA	12%	12%	12%
LUCÉLIA	193%	193%	152%
LUCIANÓPOLIS	247%	247%	247%
LUÍS ANTÔNIO	46%	46%	46%
LUIZIÂNIA	155%	155%	155%
LUÉERCIO	128%	128%	128%
LUTÉCIA	154%	154%	154%
MACATUBA	54%	54%	54%
MACAUBAL	113%	113%	113%
MACEDÔNIA	198%	198%	198%
MAGDA	139%	139%	139%
MAIRINQUE	34%	34%	34%
MANDURI	43%	43%	59%
MARABÁ PAULISTA	132%	132%	132%
MARACAÍ	123%	123%	123%
MARAPOAMA	400%	400%	400%
MARIÁPOLIS	217%	217%	217%
MARÍLIA	48%	48%	48%
MARINÓPOLIS	151%	151%	118%
MARTINÓPOLIS	168%	168%	147%
MATÃO	48%	48%	48%
MENDONÇA	217%	217%	217%
MERIDIANO	300%	300%	300%
MESÓPOLIS	94%	94%	94%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
MIGUELÓPOLIS	69%	69%	69%
MINEIROS DO TIETÊ	58%	58%	58%
MIRA ESTRELA	118%	118%	118%
MIRACATU	66%	66%	66%
MIRANDÓPOLIS	99%	99%	99%
MIRANTE DO PARANAPANEMA	107%	107%	107%
MIRASSOL	33%	33%	33%
MIRASSOLÂNDIA	135%	135%	135%
MOCOCA	35%	35%	35%
MOGI GUAÇU	28%	28%	28%
MOGI MIRIM	16%	16%	16%
MOMBUCA	89%	89%	89%
MONÇÕOES	465%	465%	465%
MONGAGUÁ	11%	11%	11%
MONTE ALEGRE DO SUL	74%	74%	74%
MONTE ALTO	71%	71%	71%
MONTE APRAZÍVEL	143%	143%	143%
MONTE AZUL PAULISTA	71%	71%	71%
MONTE CASTELO	238%	238%	238%
MONTE MOR	16%	16%	16%
MONTEIRO LOBATO	75%	75%	75%
MORRO AGUDO	69%	69%	69%
MORUNGABA	64%	64%	64%
MOTUCA	46%	46%	46%
MURUTINGA DO SUL	117%	117%	117%
NANTES	87%	87%	87%
NARANDIBA	136%	136%	136%
NATIVIDADE DA SERRA	87%	87%	67%
NAZARÉ PAULISTA	132%	132%	102%
NEVES PAULISTA	431%	431%	431%
NHANDEARA	140%	140%	140%
NIPOÃ	370%	370%	370%
NOVA ALIANÇA	195%	195%	195%
NOVA CAMPINA	40%	40%	40%
NOVA CANAÃ PAULISTA	241%	167%	167%
NOVA CASTILHO	203%	203%	203%
NOVA EUROPA	26%	26%	26%
NOVA GRANADA	126%	126%	126%
NOVA GUATAPORANGA	291%	291%	291%
NOVA INDEPENDÊNCIA	140%	140%	140%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
NOVA LUZITÂNIA	257%	257%	257%
NOVA ODESSA	46%	46%	46%
NOVAIS	93%	93%	93%
NOVO HORIZONTE	87%	87%	87%
NUPORANGA	91%	91%	91%
OCAUÇU	221%	221%	221%
ÓLEO	213%	213%	213%
OLÍMPIA	68%	68%	68%
ONDA VERDE	192%	192%	192%
ORIENTE	211%	211%	211%
ORINDIÚVA	132%	132%	132%
ORLÂNDIA	72%	72%	72%
OSCAR BRESSANE	138%	138%	138%
OSVALDO CRUZ	232%	232%	232%
OURINHOS	37%	37%	37%
OURO VERDE	119%	119%	119%
OUROESTE	200%	200%	200%
PACAEMBU	201%	201%	201%
PALESTINA	162%	162%	162%
PALMARES PAULISTA	57%	57%	57%
PALMEIRA D'OESTE	173%	173%	139%
PALMITAL	125%	125%	125%
PANORAMA	95%	95%	95%
PARAGUAÇU PAULISTA	149%	149%	149%
PARAIBUNA	122%	122%	122%
PARAÍSO	81%	81%	81%
PARANAPANEMA	87%	87%	87%
PARANAPUÃ	267%	267%	267%
PARAPUÃ	112%	112%	112%
PARDINHO	100%	100%	100%
PARIQUERA-AÇU	75%	75%	75%
PARISI	522%	543%	543%
PATROCÍNIO PAULISTA	57%	57%	57%
PAULICÉIA	108%	108%	108%
PAULÍNEA	6%	6%	6%
PAULISTÂNIA	225%	225%	225%
PAULO DE FARIA	103%	103%	103%
PEDERNEIRAS	20%	20%	20%
PEDRA BELA	122%	122%	88%
PEDRANÓPOLIS	203%	203%	203%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
PEDREGULHO	73%	73%	73%
PEDREIRA	22%	22%	22%
PEDRINHAS PAULISTA	112%	112%	112%
PEDRO DE TOLEDO	65%	65%	65%
PENÁPOLIS	116%	116%	116%
PEREIRA BARRETO	57%	57%	57%
PEREIRAS	49%	49%	49%
PERUÍBE	19%	19%	19%
PIACATU	172%	172%	172%
PIEDADE	71%	71%	71%
PILAR DO SUL	30%	30%	30%
PINDAMONHANGABA	13%	13%	13%
PINDORAMA	101%	101%	101%
PINHALZINHO	131%	131%	131%
PIQUEROBI	244%	244%	244%
PIQUETE	63%	63%	63%
PIRACAIA	47%	47%	47%
PIRACICABA	11%	11%	11%
PIRAJU	108%	108%	108%
PIRAJUÍ	73%	73%	73%
PIRANGI	190%	190%	190%
PIRAPOZINHO	114%	114%	102%
PIRASSUNUNGA	34%	34%	34%
PIRATININGA	84%	84%	84%
PITANGUEIRAS	21%	21%	21%
PLANALTO	180%	180%	180%
PLATINA	126%	126%	126%
POLONI	155%	155%	155%
POMPEIA	123%	123%	123%
PONGAÍ	126%	126%	126%
PONTAL	28%	28%	28%
PONTALINDA	119%	119%	119%
PONTES GESTAL	477%	477%	477%
POPULINA	144%	144%	144%
PORANGABA	116%	116%	99%
PORTO FELIZ	28%	28%	28%
PORTO FERREIRA	28%	28%	28%
POTIM	14%	14%	14%
POTIRENDABA	154%	154%	154%
PRACINHA	133%	133%	133%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
PRADÓPOLIS	16%	16%	16%
PRAIA GRANDE	5%	5%	5%
PRATÂNIA	60%	60%	60%
PRESIDENTE ALVES	94%	94%	94%
PRESIDENTE BERNARDES	230%	230%	230%
PRESIDENTE EPITÁCIO	138%	138%	138%
PRESIDENTE PRUDENTE	64%	64%	64%
PRESIDENTE VENCESLAU	199%	199%	156%
PROMISSÃO	63%	63%	63%
QUADRA	54%	54%	54%
QUATÁ	69%	69%	69%
QUEIROZ	145%	145%	145%
QUELUZ	83%	83%	83%
QUINTANA	141%	141%	141%
RAFARD	40%	40%	40%
RANCHARIA	102%	102%	102%
REDENÇÃO DA SERRA	104%	104%	104%
REGENTE FEIJÓ	54%	54%	54%
REGINÓPOLIS	92%	92%	92%
REGISTRO	123%	123%	123%
RESTINGA	41%	41%	41%
RIBEIRA	139%	139%	139%
RIBEIRÃO BONITO	23%	23%	23%
RIBEIRÃO BRANCO	73%	73%	73%
RIBEIRÃO CORRENTE	70%	70%	70%
RIBEIRÃO DO SUL	137%	137%	119%
RIBEIRÃO DOS ÍNDIOS	167%	167%	167%
RIBEIRÃO GRANDE	86%	86%	86%
RIBEIRÃO PRETO	23%	23%	23%
RIFAINA	179%	179%	179%
RINCÃO	19%	19%	19%
RINÓPOLIS	213%	213%	213%
RIO CLARO	27%	27%	27%
RIO DAS PEDRAS	35%	35%	35%
RIOLÂNDIA	127%	127%	127%
RIVERSUL	106%	106%	106%
ROSANA	97%	97%	73%
ROSEIRA	16%	16%	16%
RUBIÁCEA	223%	223%	223%
RUBINÉIA	188%	188%	188%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
SABINO	317%	317%	317%
SAGRES	213%	213%	213%
SALES	251%	251%	221%
SALES OLIVEIRA	42%	42%	42%
SALMOURÃO	238%	238%	238%
SALTINHO	125%	125%	125%
SALTO	30%	30%	30%
SALTO DE PIRAPORA	22%	22%	22%
SALTO GRANDE	111%	111%	111%
SANDOVALINA	111%	111%	111%
SANTA ADÉLIA	116%	116%	116%
SANTA ALBERTINA	162%	162%	162%
SANTA BÁRBARA D'OESTE	26%	26%	26%
SANTA BRANCA	23%	23%	23%
SANTA CLARA D'OESTE	167%	167%	167%
SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO	174%	174%	174%
SANTA CRUZ DA ESPERANÇA	116%	116%	116%
SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS	47%	47%	47%
SANTA CRUZ DO RIO PARDO	75%	75%	75%
SANTA ERNESTINA	101%	101%	101%
SANTA FÉ DO SUL	171%	171%	171%
SANTA GERTRUDES	30%	30%	30%
SANTA LÚCIA	37%	37%	37%
SANTA MARIA DA SERRA	73%	73%	73%
SANTA MERCEDES	209%	209%	209%
SANTA RITA D'OESTE	343%	343%	343%
SANTA RITA DO PASSA QUATRO	62%	62%	62%
SANTA ROSA DO VITERBO	47%	47%	47%
SANTA SALETE	320%	320%	320%
SANTANA DA PONTE PENSA	360%	360%	360%
SANTO ANASTÁCIO	157%	157%	157%
SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA	125%	125%	125%
SANTO ANTÔNIO DE POSSE	19%	19%	19%
SANTO ANTÔNIO DO ARACANGUÁ	109%	109%	109%
SANTO ANTÔNIO DO JARDIM	124%	124%	124%
SANTO ANTÔNIO DO PINHAL	128%	128%	128%
SANTO EXPEDITO	137%	137%	137%
SANTÓPOLIS DO AGUAPEÍ	222%	222%	222%
SANTOS	33%	33%	33%
SÃO BENTO DO SAPUCAÍ	92%	92%	92%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
SÃO CARLOS	24%	24%	24%
SÃO FRANCISCO	165%	165%	165%
SÃO JOÃO DA BOA VISTA	62%	62%	62%
SÃO JOÃO DAS DUAS PONTES	186%	186%	186%
SÃO JOÃO DE IRACEMA	154%	154%	154%
SÃO JOÃO DO PAU D'ALHO	500%	500%	500%
SÃO JOAQUIM DA BARRA	44%	44%	44%
SÃO JOSÉ DA BELA VISTA	109%	109%	109%
SÃO JOSÉ DO BARREIRO	94%	94%	94%
SÃO JOSÉ DO RIO PARDO	45%	45%	45%
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	18%	18%	18%
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	13%	13%	13%
SÃO LUIZ DO PARAITINGA	107%	107%	107%
SÃO MANUEL	48%	48%	48%
SÃO MIGUEL ARCANJO	70%	70%	70%
SÃO PEDRO	19%	19%	19%
SÃO PEDRO DO TURVO	173%	173%	173%
SÃO ROQUE	28%	28%	28%
SÃO SEBASTIÃO	21%	21%	21%
SÃO SEBASTIÃO DA GRAMA	108%	108%	108%
SÃO SIMÃO	47%	47%	47%
SÃO VICENTE	15%	15%	15%
SARAPUÍ	88%	88%	88%
SARUTAIÁ	151%	151%	151%
SEBASTIANÓPOLIS DO SUL	423%	423%	423%
SERRA AZUL	44%	44%	44%
SERRA NEGRA	62%	62%	62%
SERRANA	14%	14%	14%
SERTÃOZINHO	45%	45%	45%
SETE BARRAS	92%	92%	92%
SEVERÍNIA	29%	29%	29%
SILVEIRAS	78%	78%	78%
SOCORRO	91%	91%	91%
SOROCABA	40%	40%	36%
SUD MENNUCCI	94%	94%	94%
SUMARÉ	21%	21%	21%
SUZANAPÓLIS	68%	68%	68%
TABAPUÃ	123%	123%	123%
TABATINGA	72%	72%	72%
TACIBA	143%	143%	143%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
TAGUAÍ	129%	129%	129%
TAIAÇU	132%	132%	132%
TAIÚVA	54%	54%	54%
TAMBAÚ	53%	53%	53%
TANABI	128%	128%	128%
TAPIRAÍ	64%	64%	64%
TAPIRATIBA	160%	160%	160%
TAQUARAL	221%	221%	221%
TAQUARITINGA	24%	24%	24%
TAQUARITUBA	110%	110%	110%
TAQUARIVAÍ	44%	44%	44%
TARABAI	84%	84%	84%
TARUMÃ	49%	49%	49%
TATUÍ	23%	23%	23%
TAUBATÉ	22%	22%	22%
TEJUPÁ	125%	125%	125%
TEODORO SAMPAIO	90%	90%	90%
TERRA ROXA	43%	43%	43%
TIETÊ	27%	27%	27%
TIMBURI	180%	180%	180%
TORRE DE PEDRA	151%	151%	151%
TORRINHA	75%	75%	75%
TRABIJU	107%	107%	107%
TREMEMBÉ	17%	17%	17%
TRÊS FRONTEIRAS	143%	143%	143%
TUIUTI	87%	87%	87%
TUPA	147%	147%	147%
TUPI PAULISTA	519%	519%	519%
TURIÚBA	347%	347%	347%
TURMALINA	216%	216%	216%
UBARANA	74%	74%	74%
UBATUBA	10%	10%	10%
UBIRAJARA	143%	143%	143%
UCHOA	208%	208%	208%
UNIÃO PAULISTA	225%	225%	225%
URÂNIA	308%	308%	308%
URU	104%	104%	104%
URUPÊS	255%	255%	255%
VALENTIM GENTIL	70%	70%	85%
VALINHOS	31%	31%	31%

Município	Cobertura nos municípios do interior - Beneficiários/População de 0 a 6 anos de famílias com rendimento de até dois salários mínimos (IBGE)		
	2011	2012	2013
VALPARAÍSO	82%	82%	82%
VARGEM	62%	62%	62%
VARGEM GRANDE DO SUL	49%	49%	49%
VÁRZEA PAULISTA	0%	0%	0%
VERA CRUZ	200%	200%	200%
VINHEDO	23%	23%	23%
VIRADOURO	82%	82%	82%
VISTA ALEGRE DO ALTO	194%	194%	155%
VITÓRIA BRASIL	167%	167%	167%
VOTORANTIM	20%	20%	20%
VOTUPORANGA	191%	191%	191%
ZACARIAS	109%	109%	109%