



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS  
AGROPECUÁRIAS**

**ANDRÉ VINAGRE SILVA**

**AVALIAÇÃO DE PROCESSO DO PROGRAMA DE VENDAS EM  
BALCÃO - OPORTUNIDADES DE MELHORIA**

**BRASÍLIA  
2020**

**ANDRÉ VINAGRE SILVA**

**AVALIAÇÃO DE PROCESSO DO PROGRAMA DE VENDAS EM  
BALCÃO - OPORTUNIDADES DE MELHORIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como parte dos requisitos para obtenção do  
grau de Especialista em Gestão de Políticas  
Agropecuárias.

Orientadora: Profa. Dra. Michelle Vieira  
Fernandez de Oliveira

**Brasília – DF  
2020**

**ANDRÉ VINAGRE SILVA**

**AVALIAÇÃO DE PROCESSO DO PROGRAMA DE VENDAS EM  
BALCÃO - OPORTUNIDADES DE MELHORIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como parte dos requisitos para obtenção do  
grau de Especialista em Gestão de Políticas  
Agropecuárias.

Orientador(a): Profa. Dra. Michelle Vieira  
Fernandez de Oliveira

Brasília, dia ..... de ..... de 2020.

---

Profa. Dra. Michelle Vieira Fernandez de Oliveira

## RESUMO

Embora o programa de vendas em balcão constitua importante instrumento no âmbito da política de abastecimento social do país, beneficiando pequenos criadores com o suprimento regular de insumos para a alimentação de seus rebanhos, o presente trabalho tem por objetivo mensurar os custos do programa, estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária e, principalmente, acompanhar sua execução operacional.

Nesse sentido buscou-se realizar uma avaliação de processos, amparado na literatura sobre o tema, assim como a legislação vigente, principalmente a Política Agrícola na forma da Lei n.º 8.171/91 e a Portaria Interministerial n.º 182, de 25/08/1994, as bases para o programa de vendas em balcão.

Foi realizada a coleta de dados dos sistemas da Conab, dados do último Censo Agropecuário 2017, entrevistas com gestores do programa e aplicação de questionário junto aos beneficiários do programa, que serviram para confirmar a importância do programa na visão desses atores, como também a necessidade de melhorias para sua operacionalização, assim como adequações em normativos, a necessidade de formalização do programa enquanto política pública e, principalmente, chamar atenção para a importância de introdução de uma cultura voltada para a avaliação de políticas públicas, sem o qual o programa tende a ser enfraquecido e por sua vez descontinuado.

Palavras-chave: política pública, abastecimento, produtor rural.

## ABSTRACT

Although the vendas em balcão program is an important instrument in the context of the country's social supply policy, benefiting small producers with the regular supply of inputs to feed their herds, the present work aims to measure the costs of the program, establish the degree to which the beneficiary population is reaching; and, mainly, to monitor its operational execution.

In this sense, we sought to carry out an evaluation of processes, based on the literature on the subject, as well as the legislation in force, mainly the Agricultural Policy in the form of Law no. 8.171/91 and Interministerial Ordinance n.º 182, 25/08/1994, the bases for the vendas em balcão program.

Data was collected from Conab systems, data from the last 2017 Agricultural Census, interviews with program managers and the application of a questionnaire to the beneficiaries of the program, which served to confirm the importance of the program in the view of these actors, as well as the need improvements to its operationalization, as well as adjustments in regulations, the requirement to formalize the program as a public policy and, mainly, to draw attention to the importance of introducing a culture aimed at the evaluation of public policies, without which the program tends to be weakened and in turn discontinued.

Keywords: public policy, supply, rural producer

## 1 INTRODUÇÃO

O programa de vendas em balcão se ampara na Portaria Interministerial n.º 182, de 25/08/1994 e a Portaria Interministerial n.º 38, de 09/03/2004, normatizadas pela Conab na Norma do Programa de Vendas em Balcão (NOC 40.202) e o Manual de Operações do Programa de Vendas em Balcão (MOC Título 22).

Embora as vendas dos estoques públicos já estivessem contempladas na Lei Agrícola, com a realização de leilões em bolsas de mercadorias, ou diretamente, mediante licitação pública, foi a PI 182 que primeiro contemplou o acesso ao estoque público na modalidade de vendas em balcão atualmente em execução, destinado aos compradores de pequeno porte.

Excepcionalmente, quando as condições de mercado estiverem inviabilizando o acesso do comprador de pequeno porte a produto que esteja disponível nos estoques públicos, poderão ser feitas vendas diretas “de balcão” ao PLE ou preço de leilão/licitação, regulamentadas por portaria específica do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária em conjunto com o Ministério do Fazenda, respeitados os princípios desta Portaria. (BRASIL, 1994. Art. 19)

A referida PI trata-se, portanto, de uma excepcionalidade, no entanto a venda em balcão passou a ser um ato contínuo, sendo necessária a autorização específica a cada ano para a realização da venda em balcão pelo Ministério da Agricultura e Ministério da Economia.

Os produtos são aqueles da pauta da Política de Garantia de Preço Mínimo - PGPM, entre eles milho em grãos, arroz em casca, arroz beneficiado, trigo em grãos, castanha de caju, castanha-do-brasil, feijão, farinha de mandioca, farinha de trigo, leite em pó, sorgo e açúcar, porém, o trabalho aqui se propõe a analisar apenas o produto milho em grãos.

O programa de vendas em balcão tem abrangência nacional, cuja venda direta de produtos dos estoques públicos é destinada aos pequenos criadores de aves, suínos, bovinos, caprinos e ovinos, atualmente limitado a 14 toneladas/mês para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, e 27 toneladas/mês para as regiões Sul e Sudeste.

O principal objetivo do programa é garantir o abastecimento e a sua manutenção na atividade, facilitando o acesso ao produto, para tanto o criador deverá se cadastrar junto à Conab, que determina a quantidade para a venda conforme o plantel declarado no momento da habilitação, limitado ao quantitativo mensal definido por região.

Dentre os diferentes modelos de avaliação, o trabalho pretende avaliar o programa de vendas em balcão sob a perspectiva da avaliação de processos (Ex Post), investigando como o mesmo vem sendo executado, com o propósito de: mensurar os custos do programa; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar sua execução operacional.

O trabalho é dividido 5 partes incluindo essa introdução; uma revisão de literatura subdividido primeiramente no programa de vendas em balcão no contexto da Política Agrícola, e a literatura a respeito da avaliação de políticas públicas; a metodologia utilizada na coleta de dados; resultados e discussões, também subdivididos em caracterização dos beneficiários a partir dos dados coletados, os resultados apurados a partir de entrevistas com gestores e questionários de beneficiários do programa, custos e execução operacional, e por fim considerações sobre a formação de estoque e armazenamento próximo da região de consumo; finalizando com uma conclusão a respeito dos achados e as referências bibliográficas.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 A Política Agrícola e o Programa de Vendas em Balcão

Com a publicação da Lei nº 8.171, de 17/01/91, denominada Lei Agrícola, o Estado define os pressupostos e objetivos da sua Política Agrícola, caracterizando que o setor é constituído por diversos segmentos, cada um deles respondendo diferenciadamente às políticas públicas e às forças de mercado, cabendo à agricultura, enquanto atividade econômica, proporcionar aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia.

Dada a heterogeneidade dos estabelecimentos rurais, certamente é desafiador o papel do Estado para prover políticas públicas que atendam as demandas do setor, sobretudo porque cabe ao mesmo Estado o papel de promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais.

Importa esclarecer que se hoje o Brasil figura entre os maiores exportadores de alimentos e, a cada safra supera os recordes de produção, principalmente em grãos como milho e soja, no momento da promulgação da Lei Agrícola este não era o cenário. O país era, portanto, grande importador de alimentos, sendo necessária atuação do Estado, que por meio da PGPM<sup>1</sup> assegurava sustentação da renda do setor rural.

Costa (2015) esclarece que a PGPM está inserida no contexto de uma política agrícola que “busca mitigar os riscos inerentes à produção rural, uma vez que essa possui papel fundamental para a alimentação humana e animal, além de ser responsável pelo fornecimento de matérias-primas ao setor industrial”.

Nesse sentido o programa de vendas em balcão é de grande importância para que o acesso aos produtos da pauta da PGPM possa ser democratizado para aqueles produtores que não dispõem de capital para manutenção do seu negócio, bem como aqueles produtores que não dispõem dos insumos em sua região em razão de adversidades climáticas.

Para a regularidade do abastecimento interno, a Lei Agrícola contempla ainda a formação de estoques, sua localização e manutenção, de modo que Peres e Matioli (2019) pontuam que “em linhas gerais, os estoques públicos são uma maneira de o Estado proteger

---

1 PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos.

agricultores e cidadãos dos riscos provocados pelos imprevistos da atividade agrícola (chuva, seca, geada)”, incluindo-se também a relevância dos estoques sobre a perspectiva de segurança nacional.

A formação e liberação dos estoques públicos foram regulamentadas por meio da Portaria Interministerial nº 182, de 25/08/1994, que também trata da intervenção no mercado de produtos agropecuários, complementada pela Portaria Interministerial nº 38, de 09/03/2004, que trata do custeio das operações executado em orçamento próprio e mediante a transferência de recursos do Tesouro Nacional para cobertura das despesas com a compra de produtos, embalagens, classificação, armazenagem, remoção de estoques, entre outros.

Amparado na Lei nº 8.171, de 17/01/91, na Lei nº 8.174, de 30/01/91, e na Lei nº 8.177, de 01/03/1991, os estoques públicos são liberados pelo Poder Público quando os preços de mercado se situarem acima de um preço de intervenção, atendidas as regras disciplinadoras da intervenção do governo no mercado, bem como no interesse da segurança do abastecimento de produtos agrícolas alimentares e da estabilização dos preços, o chamado Preço de Liberação de Estoque – PLE.

A criação do PLE, segundo Delgado e Conceição (2005), foi “um passo importante, que imprimiu mais disciplina e controle na intervenção, dissociando da pressão da conjuntura ou demandas casuísticas de atacadistas, agroindústrias, exportadores”.

Portanto, é a Política Agrícola que estabelece os princípios básicos para a ação estatal, e é por meio dessa mesma política que se estabelece os pressupostos do programa de vendas em balcão, com a intervenção necessária para a manutenção da atividade de pequenos produtores rurais.

## **2.2 Avaliação de Políticas Públicas**

As políticas públicas possuem diversas definições, mas todas convergindo para o papel do Estado na Sociedade. Dye (1984) simplifica dizendo que a “política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Simeon (1976) definiu como “o que os governos fazem e porque o fazem”. Fouillex (2011), por sua vez, define como “a materialização das ideias em instrumentos e na organização geral da política pública”.

Uma política pública deve ser planejada, envolvendo todas as partes interessadas; deve ser implementada, observando sua conformidade ao que foi planejado e atentar para as correções e melhorias identificadas, mas acima de tudo uma política pública precisa ser

avaliada, convergindo também com a visão de Silva (2006), “o que fazer no governo usando dinheiro público é sempre uma decisão política difícil, que implica custos de natureza diversa – políticos, sociais, econômicos – de cálculo complexo”.

Não pode haver política pública dissociada de uma realidade social, bem como é necessário que ela possua elementos básicos como a definição de objetivos, indicadores, metas de curto e de longo prazo, mas, sobretudo, a política pública precisa ser avaliada, de modo a garantir que suas entregas estejam em consonância os anseios do Estado e da Sociedade.

Em um cenário com escassez de recursos financeiros, a avaliação de políticas públicas torna-se mais que essencial, ela passa a ser obrigatória, sob pena de o Estado destinar recursos para uma política inócua em detrimento de uma política efetiva, e de igual maneira a falta de uma cultura de avaliação no País, a partir da qual os formuladores sintam-se comprometidos com os resultados (*accountability*), também prejudica a realização de uma avaliação verossímil de qualquer política, seja porque os programas não são desenhados e executados de forma a permitir que se isole o efeito a ser medido, seja porque se presume que não haverá cobrança dos resultados pactuados.

A avaliação de políticas públicas precisa ser compreendida e utilizada não como uma ação de fiscalização ou punição, mas como uma ferramenta capaz de determinar se elas estão sendo desenvolvidas com eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, compreende-se que uma avaliação com foco na eficiência é aquela cuja otimização na aplicação dos recursos financeiros e materiais permite alcançar os resultados esperados; já uma avaliação que prima pela eficácia é aquela capaz de atingir seus objetivos; e por sua vez a avaliação baseada na efetividade é aquela capaz de auferir resultados e prover mudanças significativas para seu público beneficiário.

Seja qual for o foco escolhido, é importante compreender que a avaliação é diferente da mensuração, para não cair no erro de destinar esforço e unicamente ser capaz de mensurar, e não avaliar uma política pública. Portanto, a avaliação não se restringe à mensuração, sendo esta apenas um estágio daquela.

Para Pestana,

“avaliar só para constatar uma realidade não é avaliar, é medir, é levantar dados. E dados são úteis quando se convertem em informações, ou seja, significam uma qualificação que permite o diagnóstico de uma dada situação e a orientação da ação, trazendo, assim, a possibilidade de correção de deficiências, por meio da eliminação ou modificação de processos ou produtos indesejáveis” (1998).

De igual forma, Perez (1998), entende que a avaliação “não se restringe apenas a diagnosticar, mas a corrigir o curso das ações, no momento em que os programas estão sendo executados, fornecendo, portanto, subsídios aos decisores”.

Para auxiliar no processo de escolha da avaliação, o quadro abaixo enumera os diferentes tipos de avaliação de acordo com o momento, a função e seus avaliadores.

#### Quadro 01 – Tipos de Avaliação de Políticas Públicas

<b>Critério de avaliação</b>	<b>Tipo de avaliação</b>
Conforme o momento realizado	Avaliação ex-ante (antes de sua execução) Avaliação ex-post (durante ou após sua execução)
Conforme sua função	Avaliação de implementação/processos/eficiência (formativa) Avaliação de metas/eficácia Avaliação de impacto/efetividade (somativa)
Conforme seus avaliadores	Avaliação externa Avaliação interna Avaliação mista Avaliação participativa

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentre os diferentes modelos de avaliação, o trabalho pretender avaliar o programa de vendas em balcão sob a perspectiva da avaliação de processos (Ex Post), investigando como o mesmo vem sendo executado, com o propósito de: mensurar os custos do programa; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar sua execução operacional.

A escolha do modelo de avaliação de processos se deve ao fato que, ao contrário dos outros modelos, essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o

desenvolvimento do programa, sendo também chamada de avaliação formativa, sendo conceituada por Scheirer (1994) como “a maneira de identificar o verdadeiro conteúdo de um programa público, se ele está sendo realizado como previsto, se está alcançando o público para o qual foi concebido e se os benefícios estão sendo distribuídos na intensidade prevista”.

Igualmente Faria (1998), Cohen e Franco (1998) consideram que a “avaliação de processos está diretamente relacionada à eficiência, pois se trata de uma ferramenta que permite o uso mais eficiente dos recursos”.

Para a mensuração dos custos do programa, considera-se a aquisição do produto na formação do estoque, a armazenagem e suas atividades correlatas como classificação do produto, conservação, ensaque, braçagem da recepção/expedição e transporte. Incluem-se, ainda, as diárias e passagens dos técnicos que realizam a fiscalização e os embarques do produto.

O transporte do produto, junto à armazenagem, responde pelo maior custo de operação do programa, por essa razão, o enfoque será dado na contratação de transporte e o período dessa contratação, uma vez que é sabido que o modo rodoviário é predominante na matriz nacional de transporte e isso gera ineficiências e reduções na lucratividade. Segundo Correa Jr. e Caixeta Filho (2003), “a distância, o tipo de carga, a sazonalidade da demanda, peculiaridades regionais, possibilidade de carga de retorno, custos operacionais, concorrência entre modais, estado de conservação das vias, pedágios e balanças e o prazo de entrega são variáveis que influenciam o frete.”

Em relação ao alcance da população beneficiária, o programa atua em todas as regiões do país, destinando, aos pequenos criadores, o milho necessário para garantir a manutenção dos rebanhos de aves, suínos, bovinos, caprinos e ovinos, fazendo-se necessário identificar se o público beneficiário é formado por agricultor ou empreendedor familiar rural contemplado na Lei 11.326, de 24/07/2006.

Ademais, o acompanhamento da execução operacional visa mensurar a continuidade do abastecimento e os insumos necessários para sua execução, tais como a vigência de contrato de braçagem, sacaria necessária para o ensaque e armazenamento, e eventuais entraves operacionais que possam impedir a operação.

O objetivo da modalidade de avaliação de processo é, portanto, detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Assim, com o uso adequado das informações produzidas durante o

desenvolvimento do programa permitir introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução.

### 3 METODOLOGIA

Este trabalho fundamenta-se na abordagem de pesquisa quantiquantitativa, em que os tratamentos dos resultados, segundo Minayo, “podem ser complementares, enriquecendo a análise e as discussões finais” (1997).

Em um primeiro momento da construção deste trabalho foi utilizada a pesquisa documental com vistas a resgatar a legislação pertinente ao programa estudado, a política agrícola e a agricultura familiar.

Esta etapa teve continuidade com a pesquisa bibliográfica acerca das políticas públicas e os tipos de avaliação, mais precisamente a avaliação de processo. De acordo com Gil, “a pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica, estando na natureza das fontes a única diferença entre ambas” (2008). Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Esta pesquisa apresenta ainda características de um enfoque exploratório e descritivo, de forma que, como pesquisa exploratória, é desenvolvida com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca do programa de vendas em balcão. No entendimento de Gil, este tipo de pesquisa “é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis” (2008). Constitui-se, ainda, como um enfoque descritivo, o fato de todos os dados da realidade serem considerados importantes, por serem características inerentes à pesquisa qualitativa.

No que se refere ao modo de investigação utilizado foi adotado o estudo amostral por acessibilidade ou por conveniência, sendo este o menos rigoroso de todos os tipos de amostragem, em que o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo. Gil recomenda “este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é requerido elevado nível de precisão” (2008).

Após a escolha do tipo de amostragem decidiu-se por aplicar questionário do tipo *survey* “que se caracterizam pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer” (GIL, 2008). Basicamente, procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante

análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes dos dados coletados e que serão apresentados no tópico 4 e no Apêndice 02.

Portanto, aplicou-se o questionário para beneficiários do programa de vendas em balcão dos estados do Ceará e Rio Grande do Norte, por ser os dois estados com maior representatividade no total de clientes ativos, 19,37% e 15,34%, respectivamente. Para esses beneficiários foi disponibilizado formulário eletrônico por meio do *google forms*, sendo enviado o *link* para o e-mail dos gerentes das unidades localizadas nestes estados, que por sua vez enviaram aos beneficiários. Aqueles beneficiários com dificuldade de acesso à internet ou com pouca familiaridade com recursos computacionais obtiveram o questionário impresso com o gerente da unidade, preenchido e digitalizado para posterior inclusão na plataforma.

De maneira complementar, foi aplicada entrevista informal com gestores envolvidos diretamente com a execução do programa de vendas em balcão, sendo entrevistas individuais semiestruturadas, conforme Apêndice 01, com duração média de 35 minutos, transcritas para então serem analisadas.

A entrevista foi realizada por telefone, com os gerentes das unidades armazenadoras dos mesmos estados do questionário aplicado nos beneficiários do programa de vendas em balcão, Ceará e Rio Grande do Norte, e também gestores da Matriz, em Brasília/DF, e os resultados também apresentados no tópico 4.

Conforme Richardson (1999), a entrevista “é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. É um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida”. A opção pela técnica de entrevista semiestruturada se deu em função de proporcionar ao entrevistador melhor entendimento e captação da perspectiva dos entrevistados, pois as entrevistas livres, ou seja, totalmente sem estrutura, onde os participantes da pesquisa falam livremente, que de acordo com Roesch (1999) “resultam num acúmulo de informações difíceis de analisar que, muitas vezes, não oferecem visão clara da perspectiva do entrevistado”.

Para os resultados das entrevistas foi utilizada a técnica proposta por Bardin (2011) para a análise qualitativa, organizando o material em três fases:

“1) pré-análise, para sistematizar as ideias iniciais colocadas, 2) exploração do material, com a transformação e enumeração das informações características do conteúdo, e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.”

Foram considerados para esse trabalho dados obtidos na Conab a respeito do programa de vendas em balcão, extraídos do Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e demais Agentes (SICAN), que disponibiliza entre outras informações, a renda familiar bruta do produtor rural, a localização e o tamanho da propriedade, a atividade econômica principal do produtor e o seu plantel; do Sistema de Gestão de Estoques Públicos (SIGESTE), que permite, entre outras informações, a consulta da posição dos estoques por produto, sua localização, safra, e vínculo; do Sistema de Extrato de Vendas em Balcão (EDVB), que permite identificar o número de atendimentos realizados, número de municípios atendidos, a quantidade e o valor comercializado; do Sistema Eletrônico de Comercialização (SEC), que permite extrair do resultado dos leilões de frete a data, a quantidade ofertada e o preço negociado para a contratação de transporte; e do Sistema de Cadastro de Armazéns (SICARM), que permite verificar a capacidade estática e localização de armazéns.

Também foram utilizados os dados obtidos no Censo Agropecuário 2017, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relacionados ao quantitativo de produtores rurais, sua distribuição, e o efetivo de rebanho de animais, extraído do SIDRA<sup>2</sup> – Banco de Tabelas Estatísticas.

Foram levantados os dados de operacionalização do programa no período de 2015 a 2019, e o cadastro de beneficiários atualizado em julho/2020.

Como fatores limitadores para a pesquisa pode-se citar o curto período para sua realização, bem como o momento crítico vivido em tempos da pandemia do COVID-19, que certamente impactou o quantitativo de questionários respondidos pelos beneficiários.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Caracterizando os beneficiários

O programa de vendas em balcão conta atualmente com aproximadamente 45 mil beneficiários inscritos em todo o Brasil no SICAN<sup>3</sup> e, deste quantitativo, 89,40% são clientes ativos que participaram do programa no período de 2015 a 2019, conforme tabela 01, com destaque para os estados da região nordeste, sobretudo Ceará e Rio Grande do Norte, os estados com maior número de clientes ativos cadastrados, 7.942 e 6.174, respectivamente.

**Tabela 01 – Cadastro de Beneficiários**

UF	SIM	NÃO	TOTAL	Percentual Participação	Percentual Clientes Ativos
AC	938	94	1.032	90,89%	2,33%
AL	1.796	443	2.239	80,21%	4,46%
AM	705	156	861	81,88%	1,75%
AP	1	1	2	50,00%	0,00%
BA	2.155	726	2.881	74,80%	5,35%
CE	7.942	658	8.600	92,35%	19,73%
DF	776	94	870	89,20%	1,93%
ES	2.115	191	2.306	91,72%	5,25%
GO	1.464	248	1.712	85,51%	3,64%
MA	888	133	1.021	86,97%	2,21%
MG	211	26	237	89,03%	0,52%
MS	0	1	1	0,00%	0,00%
MT	0	4	4	0,00%	0,00%
PA	32	6	38	84,21%	0,08%
PB	3.451	351	3.802	90,77%	8,57%
PE	2.279	288	2.567	88,78%	5,66%
PI	5.064	324	5.388	93,99%	12,58%
PR	0	2	2	0,00%	0,00%
RJ	206	78	284	72,54%	0,51%
RN	6.174	373	6.547	94,30%	15,34%
RO	513	73	586	87,54%	1,27%
RR	1.358	176	1.534	88,53%	3,37%
RS	861	124	985	87,41%	2,14%
SC	526	39	565	93,10%	1,31%
SE	501	119	620	80,81%	1,24%
SP	23	15	38	60,53%	0,06%
TO	272	32	304	89,47%	0,68%
<b>TOTAL</b>	<b>40.251</b>	<b>4.775</b>	<b>45.026</b>	<b>89,40%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Conab/Sican

3 Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes – SICAN.

É possível notar na tabela 01 que 10,60%, ou seja, 4.775 beneficiários possuem cadastro no programa mas não adquiriram produto no período analisado, o que deve servir de alerta para identificação das razões dessa ausência, seja pela falta de recursos financeiros, dificuldades operacionais, inexistência de plantel, ou até mesmo a inabilitação dos requisitos para sua participação, ou seja, passou a compor outro extrato de produtor rural, melhorando sua condição financeira.

A tabela 02 evidencia o rebanho cadastrado no SICAN para o programa de vendas em balcão, e a tabela 03, por sua vez, o efetivo de rebanho nacional apurado pelo Censo Agropecuário 2017, o que permite comparar o percentual de participação do rebanho do programa de vendas em balcão frente ao rebanho nacional.

**Tabela 02 - Rebanho Animais Cadastrado no Programa de Vendas em Balcão**

<b>UF</b>	<b>Aves</b>	<b>Bovinos</b>	<b>Equinos/Muare</b>	<b>Caprino/Ovino</b>	<b>Suínos</b>
AC	337.169	8.718	9	9.312	18.765
AL	269.941	81.882	0	31.934	21.689
AM	1.045.042	16.612	3	17.381	24.366
AP	80	3	0	62	55
BA	130.645	172.118	99	97.561	24.397
CE	1.864.875	396.302	1.783	609.067	159.795
DF	591.330	9.647	67	7.233	13.859
ES	5.080.991	113.039	91	12.245	41.135
GO	209.081	164.414	23	2.499	31.453
MA	5.254.927	77.883	29	23.105	25.952
MG	16.446	11.096	0	829	2.539
MS	0	0	0	0	0
MT	0	0	0	0	0
PA	59.683	7.111	0	452	1.040
PB	3.724.939	114.401	198	202.095	65.688
PE	278.560	89.918	0	310.760	56.446
PI	907.103	115.795	51	335.950	151.669
PR	0	0	0	0	0
RJ	26.362	4.823	1	323	1.529
RN	857.157	259.646	81	379.523	92.037
RO	138.350	42.981	31	2.882	5.971
RR	350.195	47.442	157	11.876	39.209
RS	796.643	25.480	0	2.159	122.336
SC	158.596	34.540	0	149	154.633
SE	242.508	23.571	0	7.273	14.926
SP	401	1.447	0	97	158
TO	26.975	36.995	0	1.867	3.272
<b>Total</b>	<b>22.367.999</b>	<b>1.855.864</b>	<b>2.623</b>	<b>2.066.634</b>	<b>1.072.919</b>

Fonte: Conab/Sican

Chama atenção dos dados das tabelas 01 e 02 que apenas 2%, 1% e 3%, respectivamente, representa o rebanho de animais atendido pelo programa de vendas em balcão, ou seja, uma representatividade muito pequena para um universo tão grande de animais, principalmente levando em consideração que o mesmo Censo Agropecuário apurou que 77% do total de estabelecimentos são classificados como agricultura familiar, cerca de 3,9 milhões de estabelecimentos, sendo que a região nordeste conta com 46,6% desses estabelecimentos.

Os números permitem concluir que ainda existe grande potencial para crescimento do programa, aumentando o número de produtores atendidos, e conseqüentemente contribuindo para sua melhor inserção econômica e por conseguinte em sua qualidade de vida.

**Tabela 03 - Rebanho Animais Censo Agropecuário 2017**

<b>UF</b>	<b>Aves</b>	<b>Bovinos</b>	<b>Equinos/Muare</b>	<b>Caprino/Ovino</b>	<b>Suínos</b>
AC	2.673.747	2.898.405	94.821	100.636	142.293
AL	8.640.307	1.209.309	74.573	323.887	123.471
AM	3.941.796	1.421.874	27.251	56.226	77.365
AP	70.668	369.755	10.068	5.327	31.012
BA	44.515.781	10.059.512	495.373	6.752.641	1.085.507
CE	30.859.236	2.288.660	117.110	3.287.418	1.143.214
DF	10.543.393	94.073	19.442	24.283	172.619
ES	36.635.809	1.941.761	57.768	55.029	202.252
GO	77.058.576	22.858.234	364.174	157.451	2.053.065
MA	11.441.882	7.780.118	220.220	633.097	1.070.188
MG	126.612.663	22.031.924	811.337	250.524	5.235.971
MS	27.555.215	21.487.351	278.482	489.442	1.432.577
MT	59.868.673	29.740.409	380.277	429.080	2.559.616
PA	25.551.683	21.098.773	351.806	335.748	720.365
PB	11.072.187	1.203.738	55.965	1.186.607	199.884
PE	39.852.068	1.815.170	126.358	4.551.545	670.885
PI	9.920.676	1.625.625	91.509	3.427.188	1.028.009
PR	361.638.020	9.400.640	280.717	684.618	6.894.089
RJ	12.116.877	2.540.303	100.334	58.573	76.480
RN	4.812.854	871.907	64.555	1.321.060	264.510
RO	5.070.777	14.098.118	166.722	115.240	221.132
RR	547.204	787.768	37.063	39.856	77.599
RS	157.090.675	13.414.183	553.191	3.514.239	5.992.533
SC	154.862.524	4.314.755	112.766	290.479	8.098.231
SE	6.308.338	1.067.196	69.245	184.901	103.545
SP	204.682.966	11.214.649	355.554	421.663	1.394.950
TO	8.922.896	8.744.536	195.328	167.815	311.667
<b>Total</b>	<b>1.442.867.491</b>	<b>216.378.746</b>	<b>5.512.009</b>	<b>28.864.573</b>	<b>41.383.029</b>

Fonte: IBGE

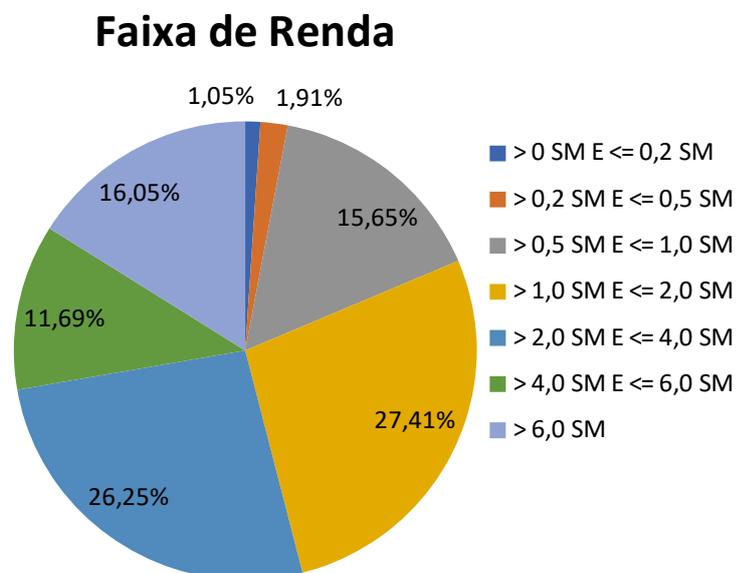
Os dados extraídos do Censo Agropecuário 2017 também nos permitem conhecer e quantificar o que é produzido na lavoura e pecuária, bem como identificar os estabelecimentos rurais por área, tipo e tamanho.

De acordo com o Censo 2017, o Brasil possui 5.073.324 estabelecimentos com área total de 351.289.816 hectares. Desse total 1.655.450 estabelecimentos produzem milho, responsáveis por uma produção de 88.099.622 toneladas, com um rebanho distribuído em: Aves 1.442.867.491 cabeças; bovinos 216.378.746 cabeças; suínos 41.383.029 cabeças, sendo que apenas 2%, 1% e 3%, respectivamente, representa o rebanho de animais atendido pelo programa de vendas em balcão.

A agricultura familiar tem dinâmica e características distintas da agricultura não familiar. Nela, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda, sendo sua definição legal de agricultura familiar constante no Decreto n.º 9.064, de 31 de maio de 2017.

Dos dados extraídos do SICAN, gráfico 01, permite afirmar que 72,26% são produtores rurais com faixa de renda de até 4 salários-mínimos, e 74% possuem título de propriedade do imóvel rural, gráfico 02.

**Gráfico 01 – Faixa de Renda Beneficiários do Programa de Vendas em Balcão**



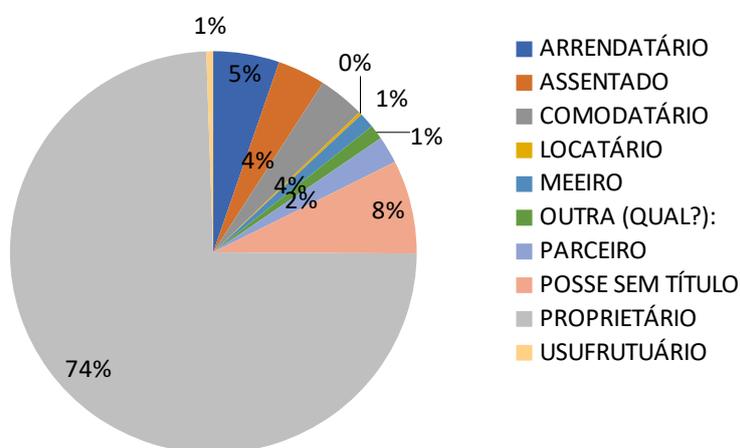
Fonte: Conab/Sican

Mas o que chama atenção é que o mesmo cadastro possui 28% de beneficiários com renda superior a 4 salários-mínimos, o que leva a crer que tal parcela pode tratar-se de público diverso dos pequenos produtores rurais oriundos da agricultura familiar, com renda proveniente exclusivamente da atividade agrícola.

Nesse sentido, ainda que o programa possua perspectiva para crescimento, tal como apresentado anteriormente, é necessário instituir mecanismos de controle que permitam excluir o público que não se enquadra no universo desse programa. Portanto, deve ser inserida na ficha de cadastro, a declaração de que o produtor não dispõe de outra fonte de renda que não a originária da atividade agropecuária.

**Gráfico 02 – Vínculo da Propriedade Beneficiários do Programa de Vendas em Balcão**

### Tipo de Vínculo da Propriedade



Fonte: Conab/Sican

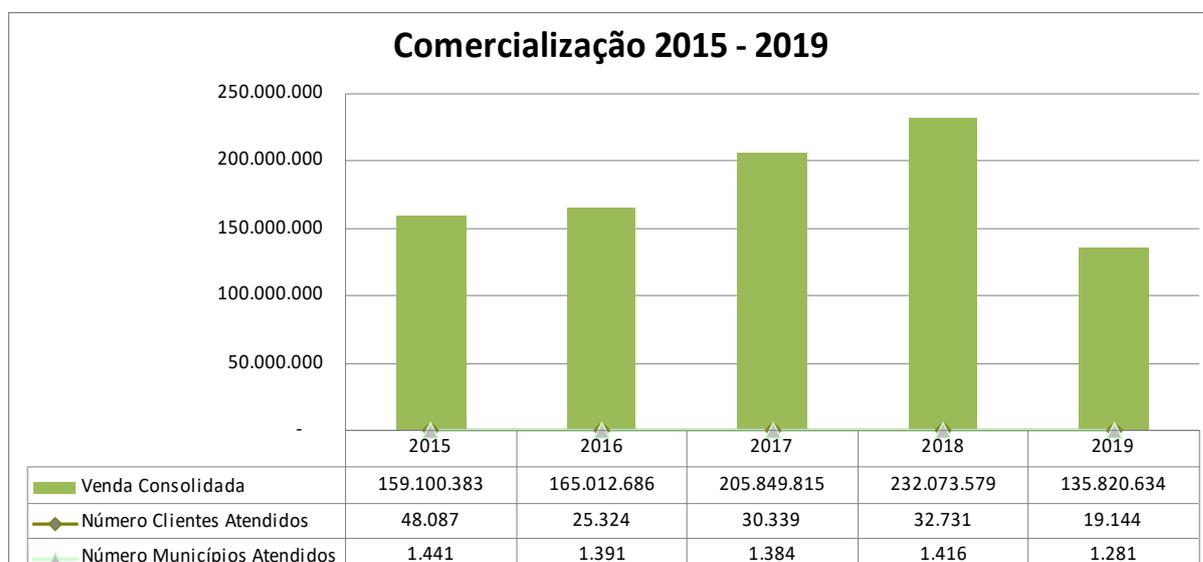
Por sua vez, os dados da produção de milho, tabela 04, permite identificar o crescimento da produção nacional, cada vez mais destinado ao mercado externo, fato que preocupa o abastecimento interno, principalmente regiões com pouca produção, como é o caso da região Nordeste, onde se insere grande parte do público do programa de vendas em balcão.

**Tabela 04 – Quadro de consumo de milho brasil e programa de vendas em balcão**

Safra	Estoque Inicial (Mil t)	Produção (Mil t)	Importação (Mil t)	Consumo (Mil t)	Exportação (Mil t)	Estoque Final (Mil t)	Vendas ProvB (Mil t)	ProvB e Consumo Brasil (%)
2015/16	10.525,1	69.142	3.336,2	56.319,1	18.847,3	7.836,8	159,10	0,28%
2016/17	7.836,8	97.842	952,5	57.337,3	30.813,1	18.480,8	165,01	0,29%
2017/18	18.480,8	81.360	900,7	59.162,0	23.742,2	17.837,2	205,85	0,35%
2018/19	17.837,2	100.043	1.596,4	64.957,8	41.074,0	13.444,8	232,07	0,36%
2019/20	13.444,8	102.142	900,0	68.427,5	34.500,0	13.559,4	135,82	0,20%

Fonte: Conab

Os expressivos números da produção de milho ao serem comparados com os dados de comercialização do programa de vendas em balcão disposto no gráfico 03 comprova que no período analisado a comercialização média de milho no programa de vendas em balcão representou apenas 0,29% do consumo nacional, chegando ao último período, a apenas 0,20%, sendo um percentual muito baixo de participação no consumo nacional, mas que representa importante apelo social e econômico, sobretudo para o público do programa de vendas em balcão da região Nordeste.

**Gráfico 03 – Volume comercializado e beneficiários atendidos**

Fonte: Conab/EDVB

Um diferencial para que o programa de vendas em balcão obtenha melhor eficiência no planejamento da demanda para atendimento dos seus beneficiários parte das premissas como conhecer o tamanho do rebanho e a produção de milho, onde seria possível determinar a quantidade de produto necessária para abastecimento do programa de vendas em balcão. Dessa maneira, com uma ferramenta de dados, tal como *Power BI*, é viável estimar a quantidade de produto necessária para o abastecimento do programa de vendas em balcão considerando o consumo médio por animal, compilando os dados do SICAN contendo o cadastro do beneficiário, município e plantel; com os dados do EDVB, quantidade média comercializada; do SIGESTE a posição de estoque do produto, quantidade e sacaria; e por fim do SICARM, com a capacidade estática e regularidade do armazém.

#### **4.2 Pesquisa com os beneficiários do Programa**

A metodologia utilizada para o trabalho permitiu a aplicação de um questionário contendo 16 perguntas com múltipla escolha, de maneira que foi possível quantificar as respostas dos beneficiários do programa de vendas em balcão.

O questionário foi disponibilizado no período de 10/09/2020 a 14/10/2020, totalizando 93 respostas.

O resultado do questionário, constante no Apêndice 02, conclui que 80,6% estão satisfeitos com o programa e igual percentual atribui ao programa a melhoria no rendimento mensal da família. O programa de vendas em balcão é responsável pela sustentação da atividade produtiva na opinião de 92,5% dos beneficiários.

Nota-se a importância do programa, na perspectiva do seu beneficiário, de modo que para grande é o programa de vendas em balcão o responsável pela sustentação de sua atividade, ainda que a amostragem não tenha sido tão expressiva quanto desejada.

Ao iniciar a pesquisa acreditava-se que o programa seria responsável por conter a migração do campo para outras regiões, no entanto a manifestação dos beneficiários no questionário sugere que apenas 15,1% pensaram em migrar para outra localidade, e apenas 20% creditam ao programa de vendas em balcão a permanência na região.

Em relação à qualidade do produto ofertado pela Conab, 89,2% atribuem boa qualidade e 86% avaliam que o preço da Conab é mais acessível que o praticado no mercado, e 81,7% afirmam que não existe na região outro fornecedor de produto.

A respeito do alcance do programa, 61,3% dos beneficiários avaliam que não atinge todos os interessados, para 47,3%, a quantidade adquirida não é suficiente para sua necessidade, ao mesmo tempo em que alegam, como principais entraves para a aquisição de maior quantidade, o limite de compra definido pela Conab (43,01%), a falta de dinheiro (37,6%) e o custo do frete (22,6%). Outros entraves foram: a falta de produto, preço e plantel pequeno.

Com esses dados é possível concluir que na visão do beneficiário, o programa poderia ampliar o seu alcance, principalmente o número de produtores atendidos e a quantidade de produto ofertada. Contudo, o programa esbarra em problemas que não necessariamente seja de sua exclusiva responsabilidade, qual seja a falta de dinheiro e o custo de frete. Cabe, portanto, a necessidade de avaliar parcerias com associações de produtores e prefeituras para auxiliar no quesito transporte, uma vez que a falta de dinheiro poderia ser amenizada quando da melhor inserção econômica desse produto.

Outro ponto interessante diz respeito à contratação de mão de obra por 36,6% dos beneficiários, sendo que 65,6% deles exercem a atividade com até 3 pessoas da família e outros 58,1% contratam empregados de fora da família.

Sobre o período de execução do programa, para 57% a oferta de milho deve ser durante todo o ano, e na sequência, 26,9% de setembro a dezembro.

### **4.3 Entrevista com gestores do Programa**

Em igual período foi conduzida entrevista semiestruturada com 19 gestores envolvidos diretamente com a execução do programa de vendas em balcão, distribuídos entre gestores de unidades armazenadoras do Ceará e Rio Grande do Norte, por tratar-se dos estados com maior volume de comercialização, e gestores da matriz da Conab, em que foi possível levantar os aspectos qualitativos da pesquisa.

A entrevista semiestruturada contou com 7 perguntas norteadoras, para facilitar a captação das perspectivas dos entrevistados. O quadro 02, abaixo, enumera as perguntas e a frequência das respostas.

### Quadro 02 – Consolidação dados qualitativos

1 – Você verifica alguma dificuldade na execução do Programa? Como poderia ser mitigada?	Regularidade de abastecimento (8), burocracia no cadastro (3), manutenção infraestrutura (3), estoque longe do consumo (2), parcerias com prefeituras para auxiliar no frete (2)
2 – Você avalia que a Conab está fornecendo os recursos necessários para uma execução eficiente do Programa? 2.1 - Qual recurso considera deficitário?	Estrutura de armazenagem (11); Formação de estoque (3), Divulgação (2), Fiscalização (1), Material de expediente (1)
3 – Você considera que o Programa oferece produto de qualidade para seus beneficiários? 3.1 – Na sua opinião o que está comprometendo a qualidade do produto?	Sim (15), Razoável (3), Não (1)
4 – Você considera que o produto está chegando aos beneficiários no tempo estimado?	Sim (8), Não (11)
5 – Quanto ao cadastramento dos beneficiários, você considera que ele está ocorrendo de maneira satisfatória?	Sim (16), Não (3)
6 – Você tem informações sobre a possibilidade de haver desvios na compra de produtos do Programa? 6.1 Que tipo de desvio?	Sim (6), Não (13), Revenda (11)
7 – Você considera o Programa relevante?	Sim (unanimidade)

Fonte: Elaborado pelo autor

Chama atenção o fato de que para grande parte dos entrevistados o tema sobre a regularidade do abastecimento seja uma das dificuldades de execução do programa, e como tal, merece especial atenção a respeito do planejamento. A dificuldade no abastecimento também foi observada na pesquisa com os beneficiários, apontada por 57% deles que o abastecimento deveria ser durante todo o ano e não apenas em alguns meses.

Para isso, é preciso um planejamento alinhado com a expectativa dos beneficiários, a realidade da posição de estoques públicos, bem como as condições de operação da Conab.

De igual relevância é a queixa a respeito da infraestrutura de armazenagem, sendo a principal razão apontada para a ineficiência do programa, seguida pela formação de estoque distante da região de consumo. Ou seja, para a regularidade do abastecimento, as condições operacionais da Conab devem permitir uma execução mais eficiente, com unidades armazenadoras dotadas de capacidade estática suficiente ao consumo na região, equipamentos para a guarda e conservação do produto, e por fim, um estoque público suficiente para a demanda, de preferência adquirido em regiões mais próximas do consumo.

Para quase totalidade dos entrevistados o produto oferecido é de qualidade, ao passo que esse produto não tem chegado com a tempestividade necessária para seus beneficiários, ou seja, o relato sobre a irregularidade no abastecimento novamente se repete, e também é

possível concluir que caso existisse a formação de estoque mais próximo da região de consumo, não só haveria tempestividade como também o custo de transporte seria menor.

O cadastramento foi avaliado como satisfatório, inclusive com maior agilidade após a adoção do SEI!, Sistema Eletrônico de Informação, recentemente implantado na Conab. Contudo, cabe reforçar a necessidade de mecanismos de controle que permitam ao programa se limitar aos seus beneficiários cativos, ou seja, os pequenos produtores rurais.

Em relação aos possíveis desvios no programa foi relatado, pela maioria, que não ocorrem, no entanto, nos períodos em que o preço praticado era subsidiado, existiam relatos de revenda de produto. Neste sentido, cabe especial atenção às ações de fiscalização para garantir a correta destinação do programa apenas para o público contemplado.

Por fim, os entrevistados foram questionados a respeito da relevância do programa de vendas em balcão. Aqui foi unânime a avaliação de que o programa é de grande relevância para os pequenos produtores rurais, especialmente da região nordeste. Segundo os entrevistados, a presença da Conab não só garante o produto para os beneficiários do programa, como também ajuda na regulação do preço do produto no mercado local, permitindo a manutenção da atividade e o equilíbrio dos custos de produção. Contudo, apontou-se que é necessária sua avaliação constante para torná-lo mais eficiente, por sinal um dos objetivos desse trabalho, assim como a necessidade da formalização do programa enquanto política pública, destinado unicamente ao pequeno agricultor familiar, de pequeno porte, que não disponha de estrutura e capital para aquisição de produto, e cuja única fonte de renda tenha origem na atividade agrícola, outrossim, limitado apenas para consumo de aves e suínos, uma vez que os demais animais não tem no milho a sua única fonte de alimento. É necessário, portanto, ainda que seja um programa já em andamento, que seja desenhado como política pública, observando criteriosamente sua definição de objetivos, indicadores de curto e longo prazo, e principalmente, dada a escassez de recursos, que os seus resultados possam ser medidos, sob pena do Estado destinar recursos indevidamente.

#### **4.4 Custos e execução operacional do Programa**

O levantamento do custo do programa é atividade complexa e se inicia com a formação do estoque, originado da PGPM; a armazenagem e suas atividades correlatas, como conservação, movimentação/expedição, ensaque, braçagem; e o transporte.

A tabela 05, elaborada com os dados extraídos do EDVB, evidencia que os números do programa de vendas em balcão diminuíram ao longo do período analisado, passando de pouco mais de 107 mil atendimentos em 2015 para aproximadamente 86 mil atendimentos em 2019. Contudo, a diminuição do programa também poderia ser explicada pelo próprio desinteresse pela formação de estoques públicos, o preço de comercialização do milho acima do preço mínimo de mercado, e por que não dizer a situação financeira do Estado.

**Tabela 05 – Extrato de Vendas em Balcão – 2015 a 2019.**

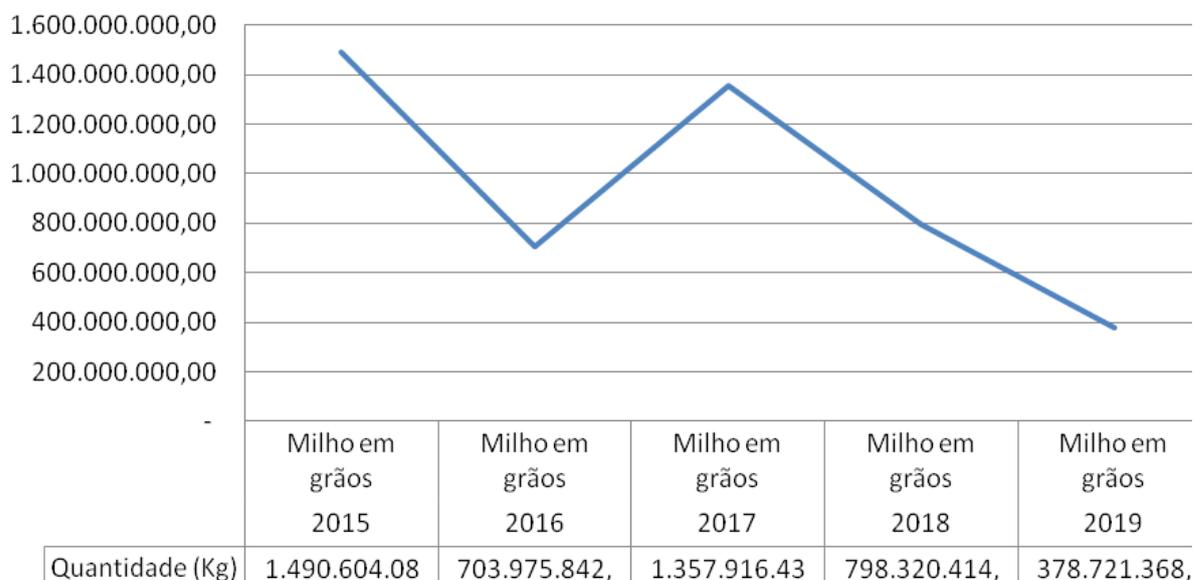
PROVB	Quantidade Comercializada (kg)	Valor Comercializado (R\$)	N.º Atendimentos Realizados	N.º Clientes Atendidos (CPF)	N.º UA Conab	N.º Cidades Atendidas
2015	159.100.382,72	86.184.046,56	107.487	48.087	96	1.441
2016	165.012.685,93	132.126.008,57	104.192	25.324	77	1.391
2017	205.849.814,69	117.951.571,67	139.833	30.339	75	1.384
2018	232.073.579,22	133.801.851,67	148.531	32.731	84	1.416
2019	135.820.634,24	94.683.754,43	86.373	19.144	77	1.281

Fonte: Conab-EDVB

É importante esclarecer que, durante os anos de 2012 e 2013, fora do período em análise, os números de comercialização tiveram expressivo desempenho em virtude da seca que assolou a região Nordeste, e principalmente pelo subsídio concedido pelo Governo Federal para o preço de comercialização do milho. Ou seja, quando é necessária a intervenção governamental, seja pela formação de estoque, seja pelo subsídio concedido na comercialização, principalmente em momentos de variáveis climáticas, é o Estado que garante a continuidade da atividade econômica, principalmente dos pequenos produtores.

A respeito do estoque público de milho, quadro 04, abaixo, evidencia que o saldo também diminuiu ao longo do período, muito em razão da menor intervenção do Governo no mercado com preço do milho acima do preço mínimo, condição para intervenção. Igualmente, a escassez de recursos também compromete a formação e a manutenção de estoques públicos.

**Gráfico 04 – Posição de Estoque Milho em Grãos**  
**Estoque Milho (Kg)**

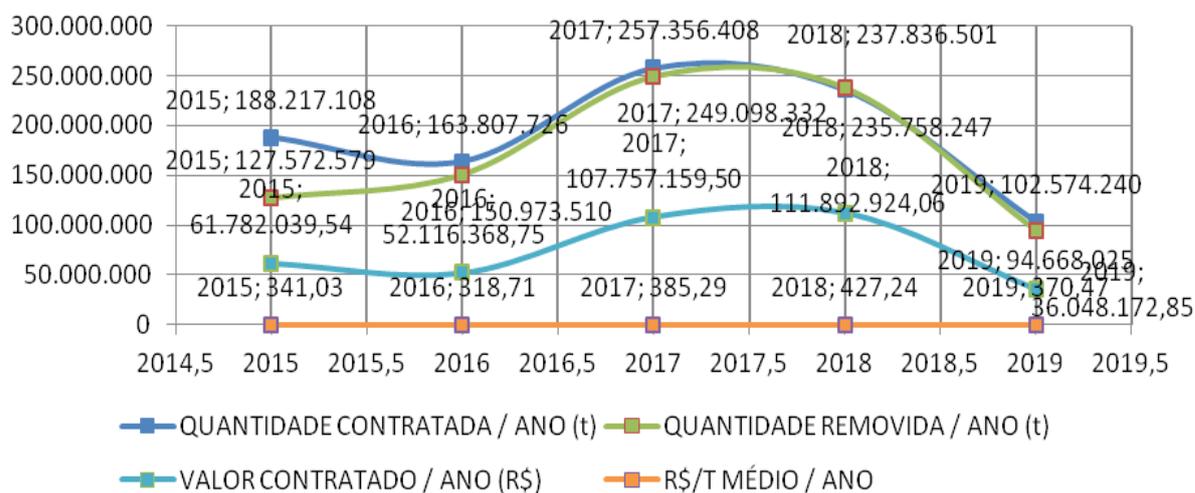


Fonte: Conab/Sigeste

O gráfico 05 apresenta os quantitativos contratados para remoção de estoques de milho para atendimento do programa, sobretudo contratações com origem no estado do Mato Grosso, onde concentram-se os estoques públicos de milho do Governo Federal.

Pode-se notar um deságio médio nas contratações de transporte na casa de 18,94%, o que representa considerável vantajosidade para a administração pública.

**Gráfico 05 – Contratação de Transporte 2015 a 2019**  
**Contratação de Transporte 2015 - 2019**

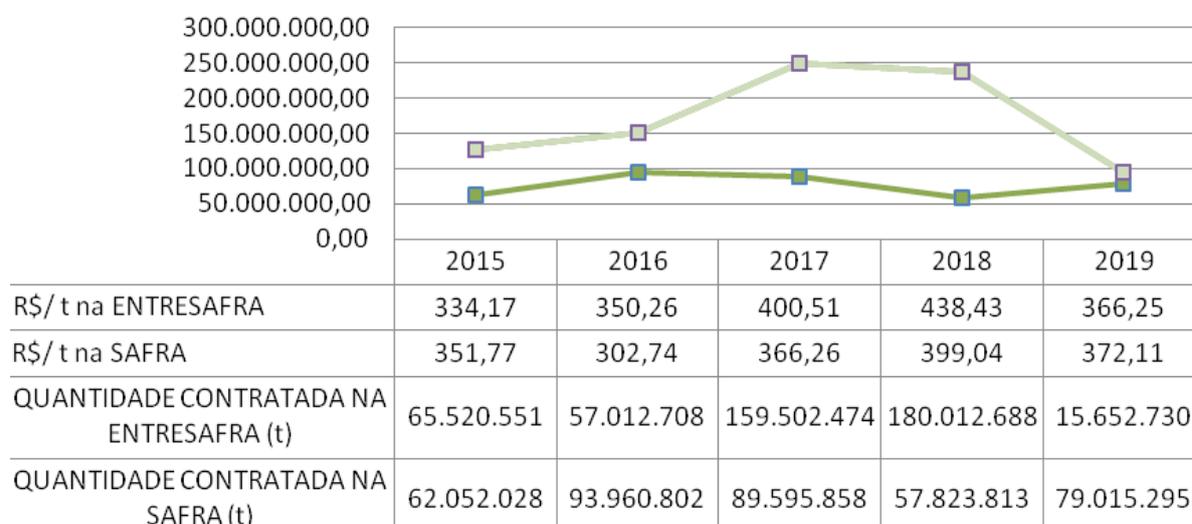


Fonte: Conab/SEC

Contudo, no mesmo período, considerando apenas os embarques concluídos na sua integralidade, pode-se verificar que 44,46% tiveram sua contratação em período de colheita de safra e 55,54% no período de entressafra, o que impacta no preço do frete contratado, conforme gráfico 06. No entanto, o dado também evidencia a importância do planejamento, tal como apontado na entrevista realizada com os gestores, de modo que permitiria não só melhores preços contratados, como também a execução da totalidade contratada, visto que poderiam ser evitados entraves que comprometem a execução.

**Gráfico 06 – Período de Contratação Transporte 2015 a 2019**

### Período Contratação Transporte 2015 - 2019



Fonte: Conab/SEC

Como já argumentado anteriormente, o período de contratação influencia sensivelmente no preço do frete, portanto, caso as contratações tivessem sido realizadas em período mais favorável, maior seria a chance de obter melhor contratação e por sua vez melhor eficiência no uso do recurso público, tal como já regulamentado pela Conab, por meio da Resolução Conab N° 001, de 17/01/2013.

1.16.1. Pedidos para Remoção no 1º Semestre: deverá ser realizado até o dia 15 de fevereiro, com a execução acontecendo nos meses de abril, maio e junho;

1.16.2. Pedidos para Remoção no 2º Semestre: deverá ser realizado até o dia 15 de julho, com a execução acontecendo nos meses de outubro, novembro e dezembro.

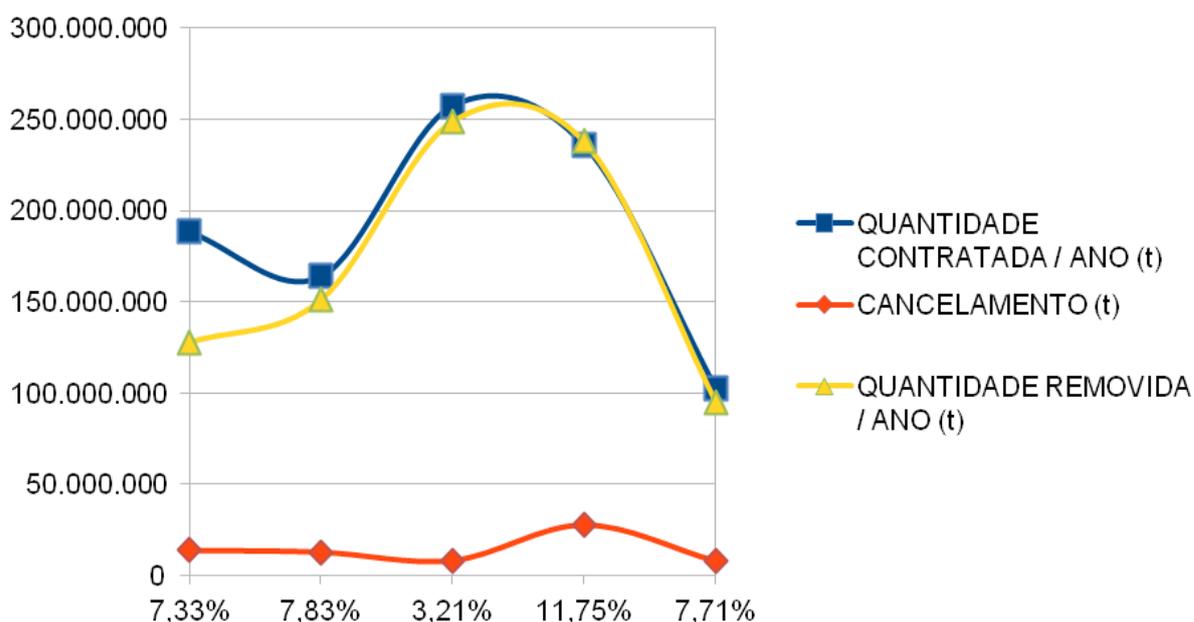
Importante registrar que: apenas em períodos de desabastecimento, calamidade pública e operações emergenciais – a exemplo do programa de vendas em balcão especial, ocorrido no período de forte seca na Região Nordeste e amparado pela Resolução Conab n.º 13, de 02/12/2013 – configuram-se como razões para a contratação de transporte fora do período definido, os casos de desabastecimento ocasionados por falta de planejamento não configuram tal excepcionalidade.

Neste sentido, é recomendável que na fase de planejamento do programa sejam considerados, além do quantitativo necessário para o abastecimento, o período mais adequado para contratação, bem como a capacidade de armazenamento no destino e os demais insumos necessários para sua operacionalização (sacaria, braçagem). Portanto, melhor desempenho e eficiência seriam as contratações ocorridas no período da entressafra, ou seja, Abril a Junho e Outubro a Dezembro, tal como informa o Calendário de Plantio e Colheita de Grãos no Brasil 2019 da Conab.

No que se refere à execução operacional do programa, observa-se que a contratação de transporte em períodos de colheita de safra impacta não só o preço do frete, como evidenciado acima. A movimentação dos estoques em tais períodos também ocasiona constantes paralisações dos embarques em virtude dos tratamentos fitossanitários, uma vez que no período de safra, o recebimento de produto da lavoura tem um aumento da incidência de insetos na massa de grãos.

**Gráfico 07 – Contratação e Cancelamentos de Transporte 2015 a 2019**

Cancelamentos de Transporte - 2015 a 2019



Fonte: Conab/SEC

Nota-se, no gráfico 07, que uma média de 7,27% do saldo contratado foi objeto de cancelamentos. Entre as motivações para cancelamento dos embarques está o reequilíbrio econômico-financeiro, falta de sacaria, falta de contrato de braçagista, qualidade do produto e capacidade estática do armazém de destino.

Tais problemas de ordem operacional podem ser mitigados na medida que exista melhor planejamento da demanda para contratação de remoção, já normatizado, inclusive, por meio da Resolução Presi n.º 01, de 17/01/2013, que estabelece as prerrogativas e as condicionantes referentes aos pedidos para execução de operação de remoção de produtos e a consequente contratação de serviços de frete.

## CONCLUSÃO

Diante dos resultados coletados com o questionário aplicado com beneficiários do programa de vendas em balcão, as observações apontadas por gestores desse programa, bem como levantamento de alguns dos custos relacionados a execução, seria possível considerar a possibilidade de formação de estoque em armazém pulmão para reduzir os custos, tornando o programa mais eficiente.

A revisão bibliográfica mostrou que fatores como: distância percorrida, possibilidade de obtenção de carga de retorno, sazonalidade da demanda por transporte, especificidade da carga transportada e do veículo utilizado, vias utilizadas, pedágios e fiscalização, aspectos geográficos (preferência por determinados percursos), prazo de entrega, tempo de carga e descarga, perdas e avarias podem influenciar a composição do preço de frete.

A distância percorrida é um fator fundamental para a composição dos preços dos fretes praticados, independentemente do período e origem das cargas. Por essa razão, é importante considerar a possibilidade de dotar o programa com um armazém pulmão, capaz de armazenar o produto e expedir na medida da necessidade de abastecimento, garantindo menor custo e prazo de entrega.

Para tanto, seria necessário a aquisição do produto em regiões mais próximas do consumo, a exemplo da região do Matopiba, resultado de um acrônimo formado com as iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, considerada a grande fronteira agrícola nacional da atualidade.

A tabela 06 apresenta uma simulação para a formação de estoque em armazém pulmão e, por sua vez, um comparativo entre contratação de transporte com origem em diferentes regiões, composto pelo preço médio do frete com origem em Sorriso/MT, o preço do frete com origem em Irecê/BA e os preços de aquisição do milho em MT, Opção 01 e na BA, Opção 02.

Para a simulação, foram considerados apenas o preço de frete calculado conforme simulador de custo de transporte rodoviário da Empresa de Planejamento Logístico – o EPL e o preço de aquisição do produto, baseado no levantamento de preço mínimo estabelecido pela Portaria n.º 135, de 12/07/2019, o que equivale a R\$18,45 /saca no MT e R\$ 22,59/saca na BA.

**Tabela 06 – Simulação Formação de Estoque Armazém Pulmão**

Município de Origem	Município de Destino	Distância (Km)	Frete R\$/t	Custo Frete (R\$)	Opção 01 Formação de Estoque com Preço Mínimo MT (R\$)	Opção 02 Formação de Estoque com Preço Mínimo BA (R\$)	Custo Total
Sorriso - MT	Teresina - PI	2196	342,62	801.730,80	719.550	-	1.521.280,80
Sorriso - MT	Natal - RN	3166	487,21	1.140.071,40	719.550	-	1.859.621,40
Sorriso - MT	Campina Grande - PB	3036	467,83	1.094.722,20	719.550	-	1.814.272,20
Sorriso - MT	Parnaíba - PB	2494	387,04	905.673,60	719.550	-	1.625.223,60
Sorriso - MT	Russas - CE	2872	443,39	1.037.532,60	719.550	-	1.757.082,60
Sorriso - MT	Crateús - CE	2459	381,82	893.458,80	719.550	-	1.613.008,80
Sorriso - MT	Maracanau - CE	2768	427,88	1.001.239,20	719.550	-	1.720.789,20
Sorriso - MT	Iguatu - CE	2597	402,39	941.592,60	719.550	-	1.661.142,60
Sorriso - MT	Caicó - RN	2905	448,31	1.049.045,40	719.550	-	1.768.595,40
Sorriso - MT	Currais Novos - RN	2972	458,29	1.072.398,60	719.550	-	1.791.948,60
Irecê - BA	Teresina - PI	1083	176,71	413.501,40	-	881.010	1.294.511,40
Irecê - BA	Natal - RN	1358	217,7	509.418,00	-	881.010	1.390.428,00
Irecê - BA	Campina Grande - PB	1101	179,39	419.772,60	-	881.010	1.300.782,60
Irecê - BA	Parnaíba - PB	1394	223,07	521.983,80	-	881.010	1.402.993,80
Irecê - BA	Russas - CE	1116	181,63	425.014,20	-	881.010	1.306.024,20
Irecê - BA	Crateús - CE	1025	168,06	393.260,40	-	881.010	1.274.270,40
Irecê - BA	Maracanau - CE	1251	201,75	472.095,00	-	881.010	1.353.105,00
Irecê - BA	Iguatu - CE	909	150,77	352.801,80	-	881.010	1.233.811,80
Irecê - BA	Caicó - RN	1050	171,79	401.988,60	-	881.010	1.282.998,60
Irecê - BA	Currais Novos - RN	1138	184,91	432.689,40	-	881.010	1.313.699,40

Fonte: Elaborado pelo autor

Para a estimativa, foi considerado como origem a UA Irecê/BA, cuja capacidade estática, tem uma capacidade total de 23.400 toneladas – conforme o SICARM – e, como destino para esta estimativa inicial, foram utilizadas as 10 unidades armazenadoras da Região Nordeste com o maior volume de vendas em 2019, sendo 2.340 toneladas destinadas para cada uma destas localidades.

Para a estimativa da Opção 01, com formação do estoque em MT e contratação de frete para as localidades citadas, apurou-se o valor total de R\$ 17.132.965,20, ao passo que na

Opção 02, com a formação do estoque na BA e a contratação de frete para as mesmas localidades, foi apurado o valor de R\$ 13.152.625,20, ou seja, uma possível economia de R\$ 3.980.340,00.

Contudo, cabe esclarecer que, para um cálculo mais apurado, devem ser considerados ainda o custo de carregamento dos estoques, a armazenagem, braçagem e sacaria, bem como o fato de que a armazenagem no caso da Opção 02 seria em armazéns próprios da Conab, ao passo que na Opção 01, o produto é depositado em armazéns de terceiros.

A formação do estoque pela Conab, na região do Matopiba para atendimento do programa de vendas em balcão na região Nordeste, deve avaliar o impacto no mercado atacadista de grãos, bem como o impacto na produção regional. Contudo a intervenção governamental pode ser indutora de investimentos no setor logístico, fomentando a armazenagem e o transporte na região, além de fomentar a economia estimada para operacionalização do programa e a melhoria na *performance* do abastecimento, com maior agilidade no abastecimento das localidades e disponibilização de produto aos beneficiários do programa.

A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM/Conab – já teve comprovado seu papel relevante no contexto da política agrícola brasileira, reduzindo a volatilidade de renda dos produtores e conseqüentemente, contribuindo para a promoção de oferta adequada dos produtos agrícolas no mercado. Agora, faz-se necessário, instituir o programa de vendas em balcão, como mais uma política pública destinada aos pequenos produtores e agricultores familiares, dando continuidade ao acesso facilitado aos estoques públicos.

Contudo, é preciso pensar na formação de estoques, pois sem ele não será possível o acesso aos estoques públicos pelo beneficiários de programas sociais como o programa de vendas em balcão.

É preciso, portanto, formar esse estoque inclusive sem a necessidade de vinculação a PGPM, que nesse caso só haveria a formação de estoque quando houvesse o preço abaixo do mínimo, o que não tem acontecido devido a produção crescente e a exportação para o mercado externo e o mercado interno aquecido, deixando os pequeno produtores rurais vulneráveis.

Por fim, recomenda-se que o roteiro de pesquisa constante no apêndice desse trabalho, possa ser aplicado a cada renovação do cadastro do beneficiário do programa. Com frequência anual, será possível acompanhar a satisfação do beneficiário com o programa, e comparado com os dados extraídos do EDVB e do Sican (frequência de compra do beneficiário,

finalidade de aquisição, tempo de cadastro, preço de venda, local da propriedade, tipo de propriedade e plantel da propriedade), os gestores podem avaliar anualmente sua eficiência.

## APÊNDICE 01

### ROTEIRO DE ENTREVISTA COM TÉCNICO/GESTOR DO PROGRAMA

#### IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Nome:

Cargo / Função:

- 1 – Você verifica alguma dificuldade na execução do Programa? Como poderia ser mitigada?
- 2 – Você avalia que a Conab está fornecendo os recursos necessários para uma execução eficiente do Programa?
  - 2.1 – Qual recurso considera deficitário?
- 3 – Você considera que o Programa oferece produto de qualidade para seus beneficiários?
  - 3.1 – Na sua opinião o que está comprometendo a qualidade do produto?
- 4 – Você considera que o produto está chegando aos beneficiários no tempo estimado?
- 5 – Quanto ao cadastramento dos beneficiários, você considera que ele está ocorrendo de maneira satisfatória?
- 6 – Você tem informações sobre a possibilidade de haver desvios na compra de produtos do Programa?
  - 6.1 Que tipo de desvio?
- 7 – Você considera o Programa relevante?

**APÊNDICE 02**

**RESULTADO DO QUESTIONÁRIO COM BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA**



# Questionário TCC

Perguntas Respostas **93**

## 93 respostas



Não está aceitando respostas



### Mensagem para os participantes

Este formulário não aceita mais respostas

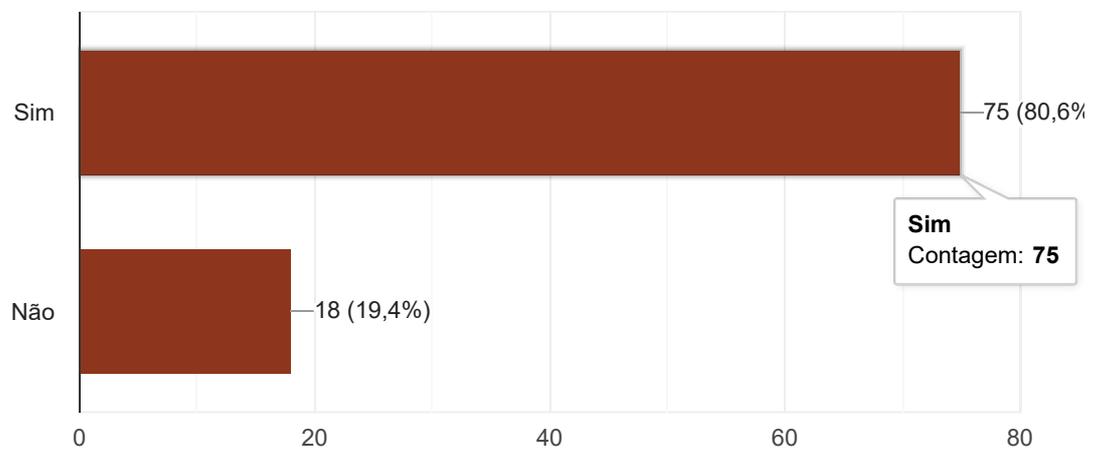
Resumo

Pergunta

Individual

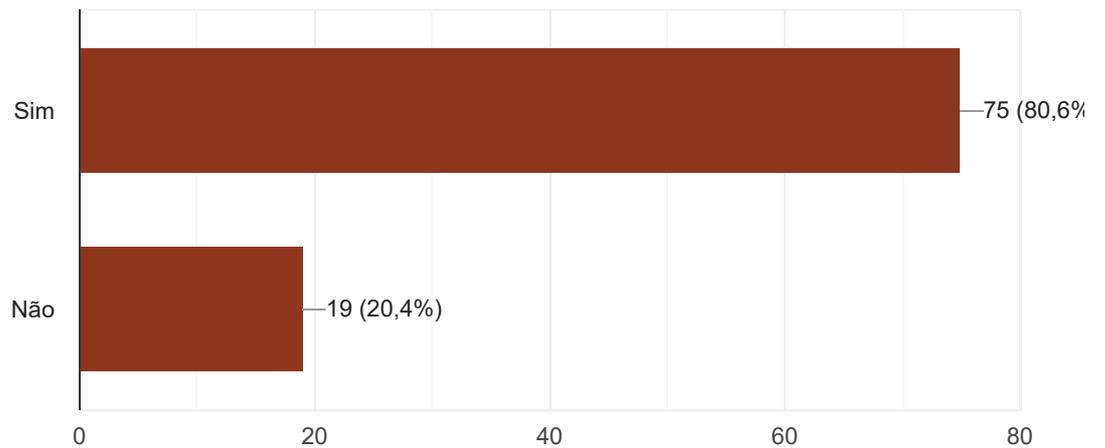
### Esta satisfeito (a) com o Programa de Vendas em Balcão?

93 respostas



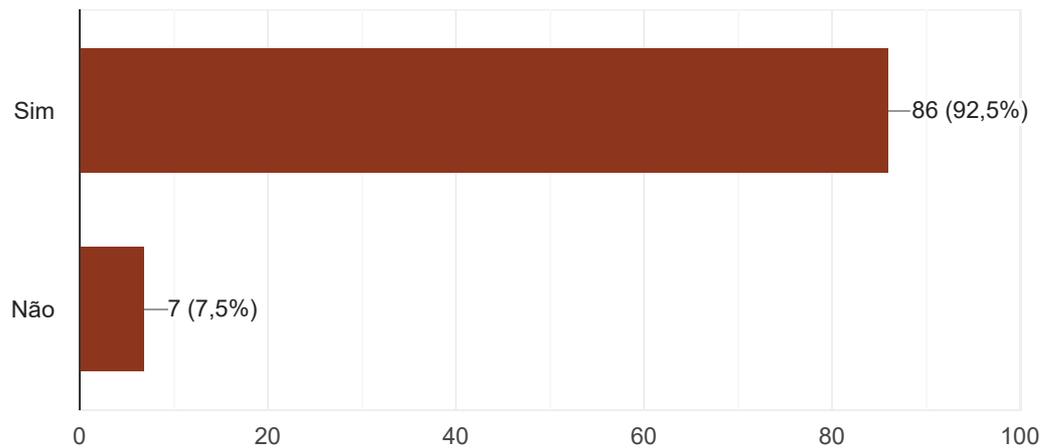
Com o Programa de Vendas em Balcão, o rendimento mensal de sua família melhorou?

93 respostas



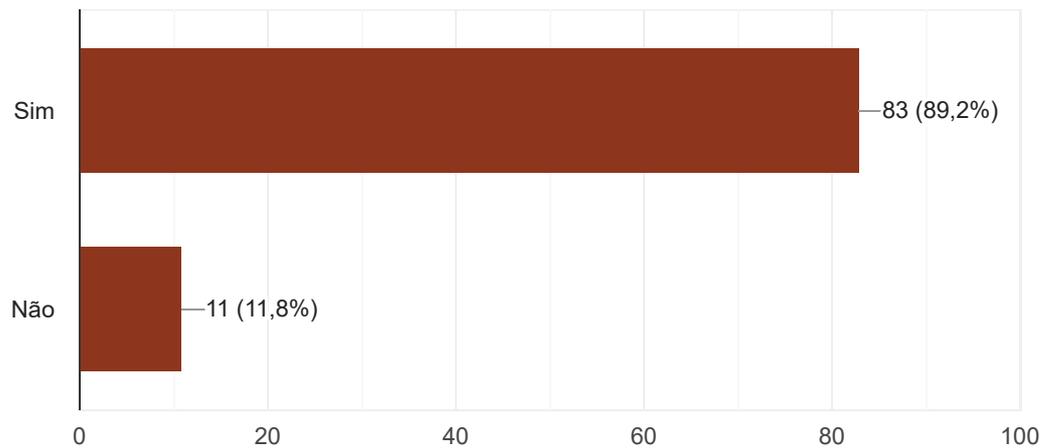
O Programa contribuiu para a sustentação do seu negócio?

93 respostas



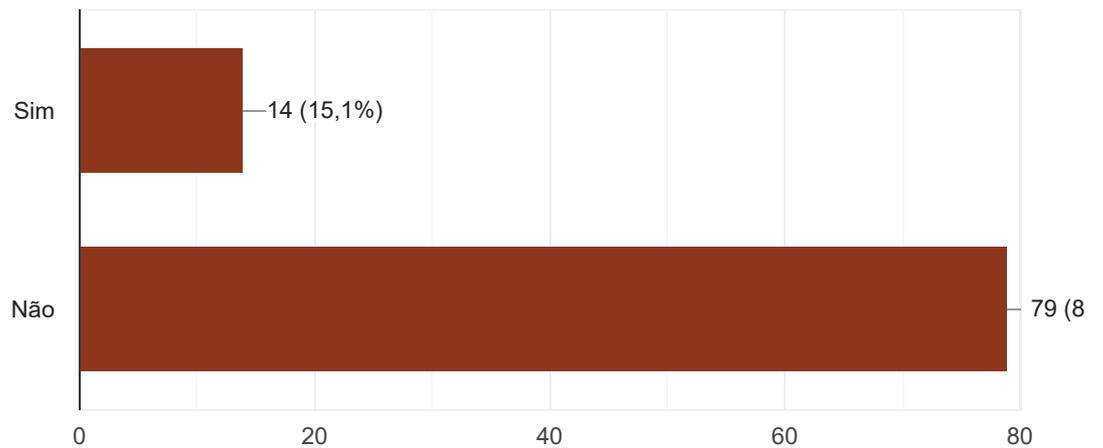
### O Programa de Vendas em Balcão oferece produto de qualidade aos seus clientes?

93 respostas



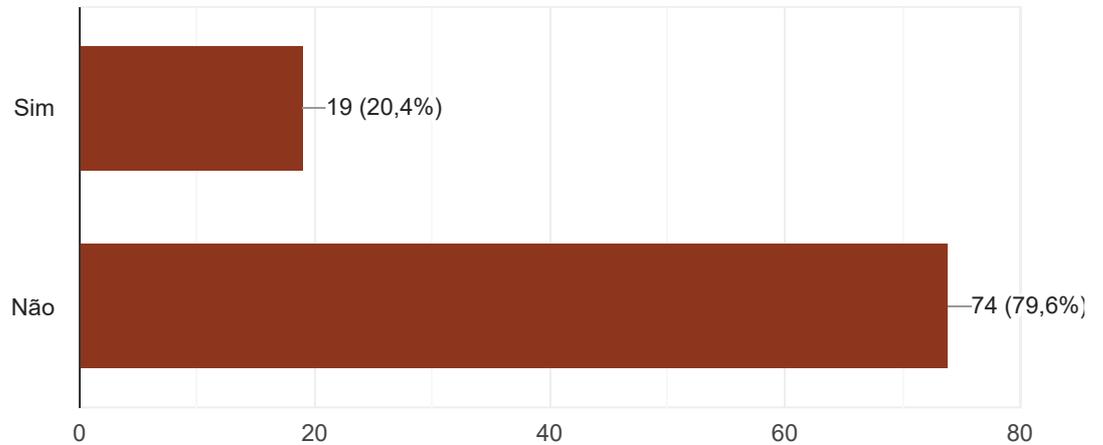
### Já pensou em migrar para outra localidade/região?

93 respostas



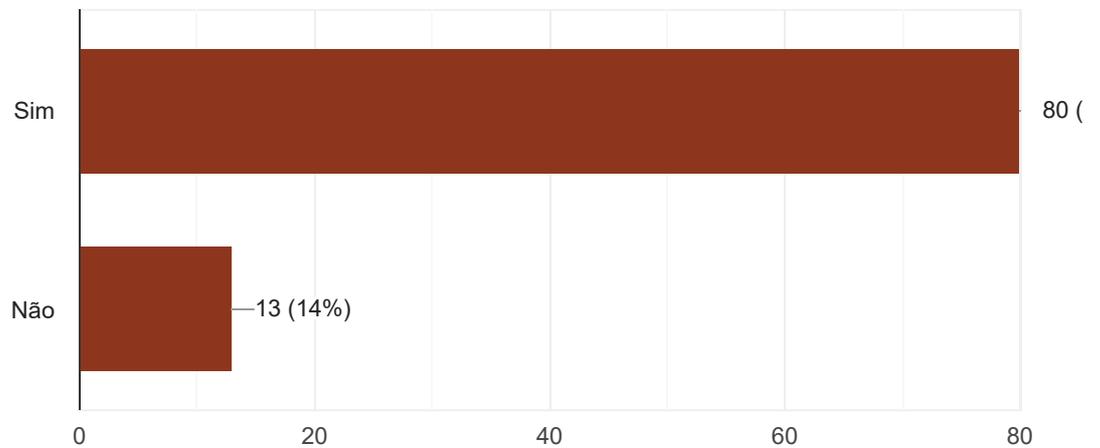
A existência do Programa de Vendas em Balcão, modificou sua intenção de migrar para outra localidade/região?

93 respostas



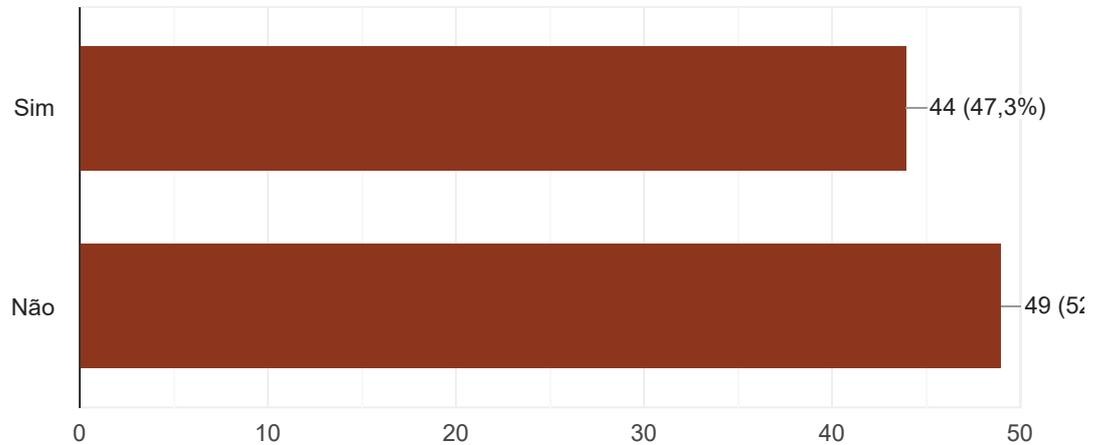
O produto é ofertado a preço mais acessível do que o oferecido pelo mercado?

93 respostas



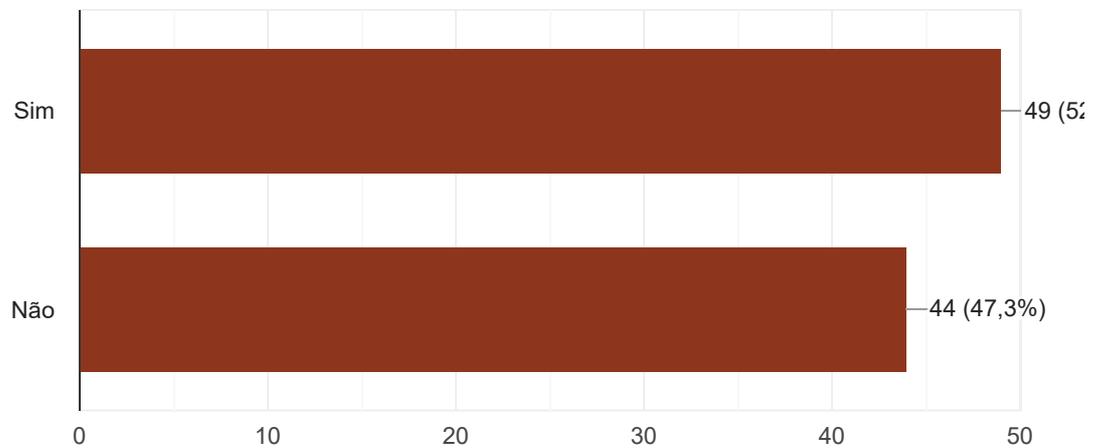
O preço do produto estável, ou seja, mantêm-se no mesmo patamar por um certo período de tempo?

93 respostas



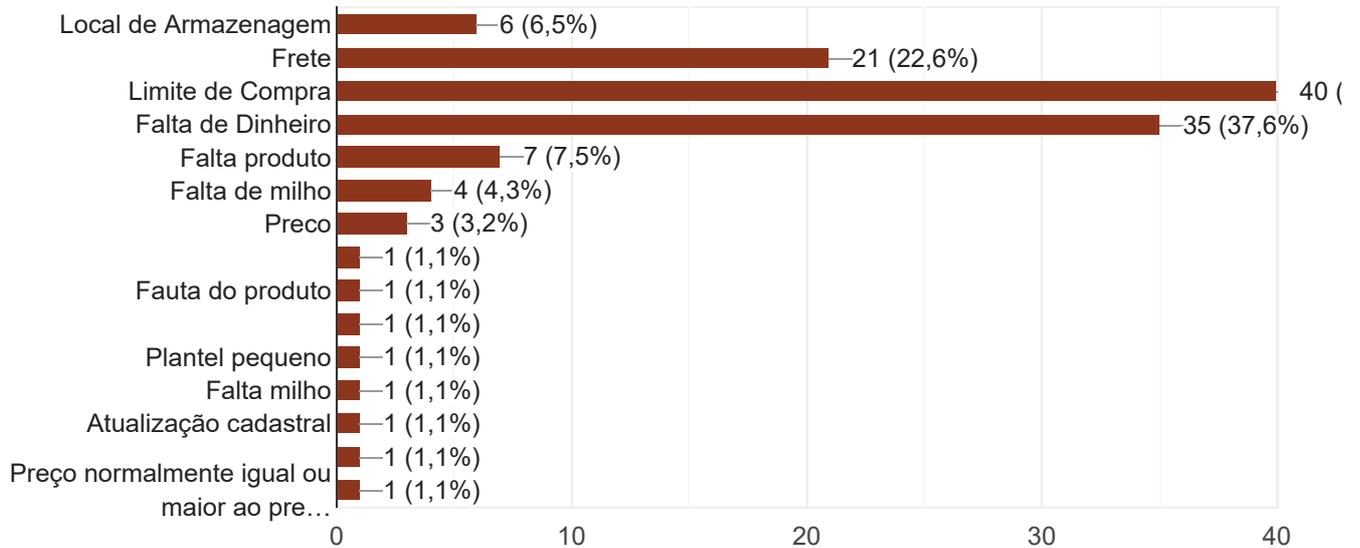
A quantidade de produto adquirido no Programa é suficiente para a manutenção de seu empreendimento?

93 respostas



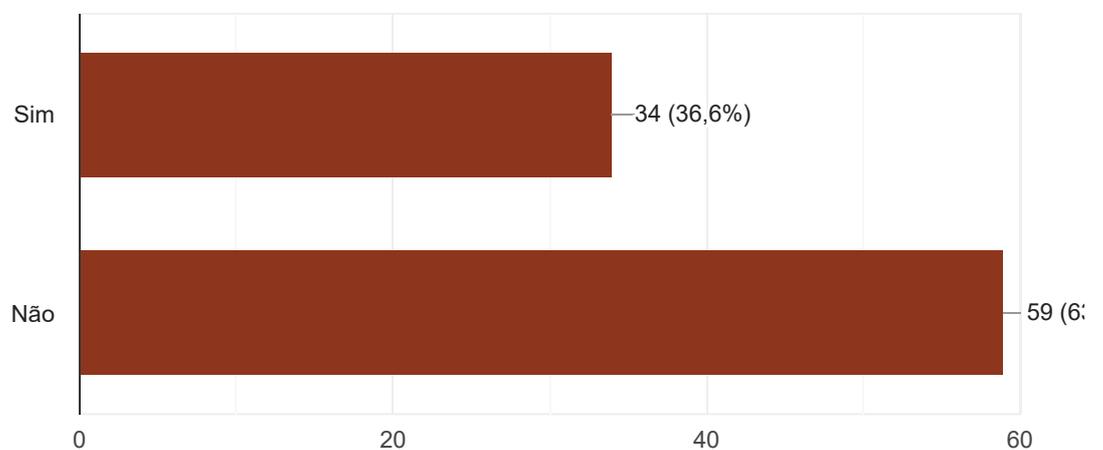
### Qual(is) seria(m) o(s) fator(es) que está(ão) impedindo uma compra em maior quantidade?

93 respostas



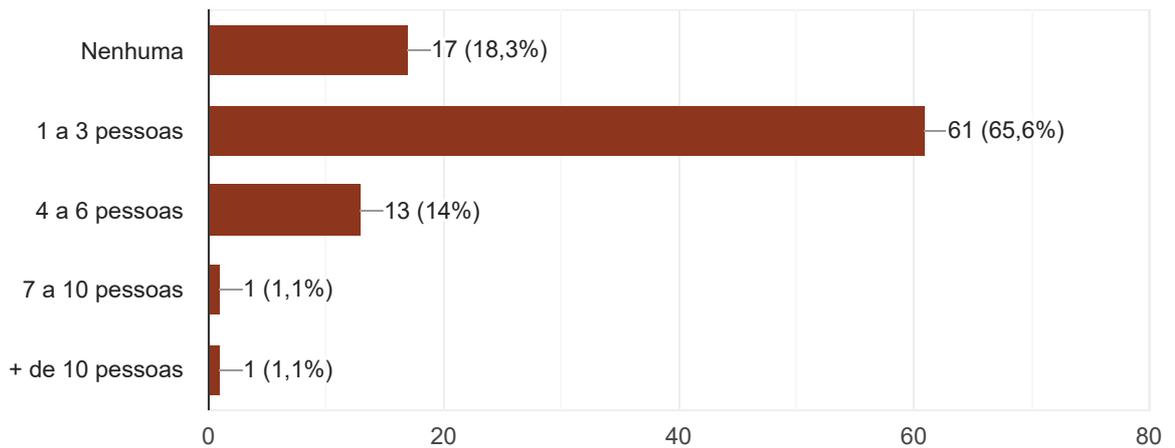
### Contratou mais pessoas para trabalhar após o Programa?

93 respostas



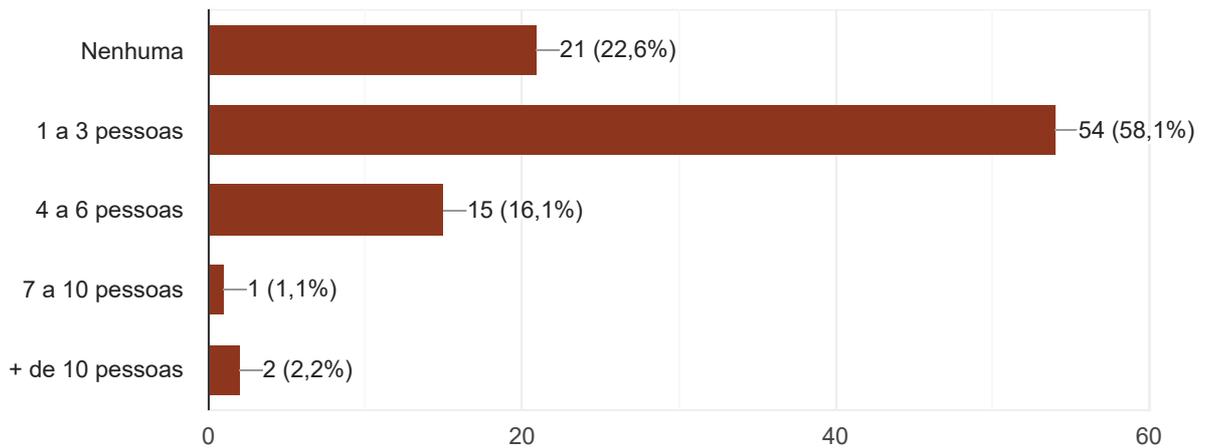
### Das pessoas que trabalham na sua propriedade, quantas são da sua Família?

93 respostas



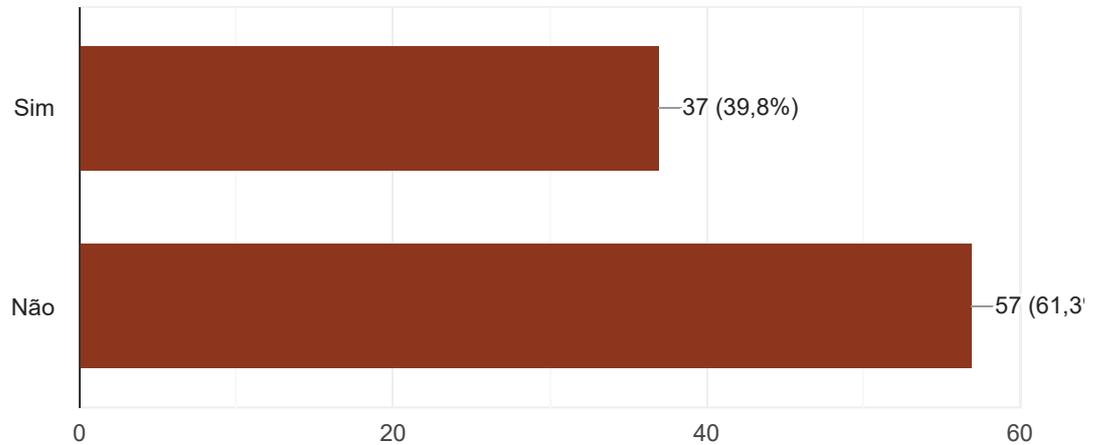
### Das pessoas que trabalham na sua propriedade, quantas são de Fora da Família?

93 respostas



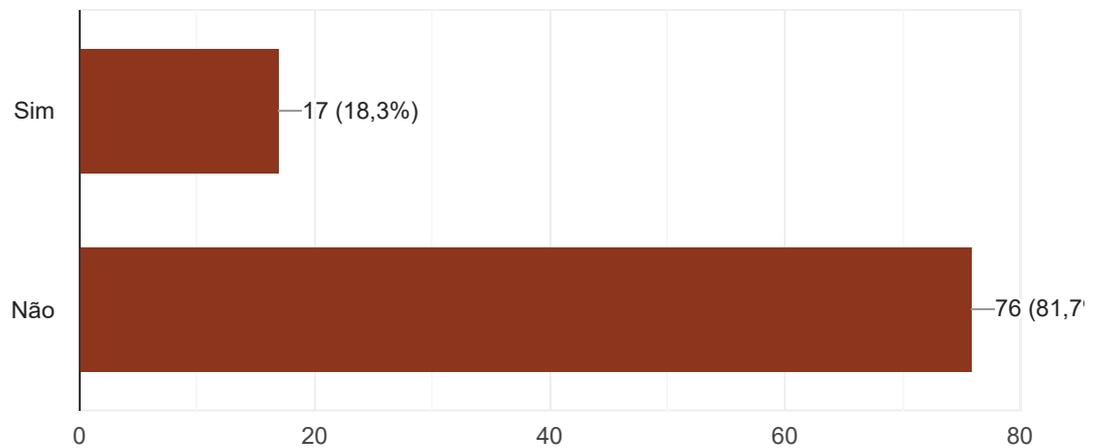
O Programa de Vendas em Balcão atinge todos os interessados em comprar o produto ofertado pela Conab?

93 respostas



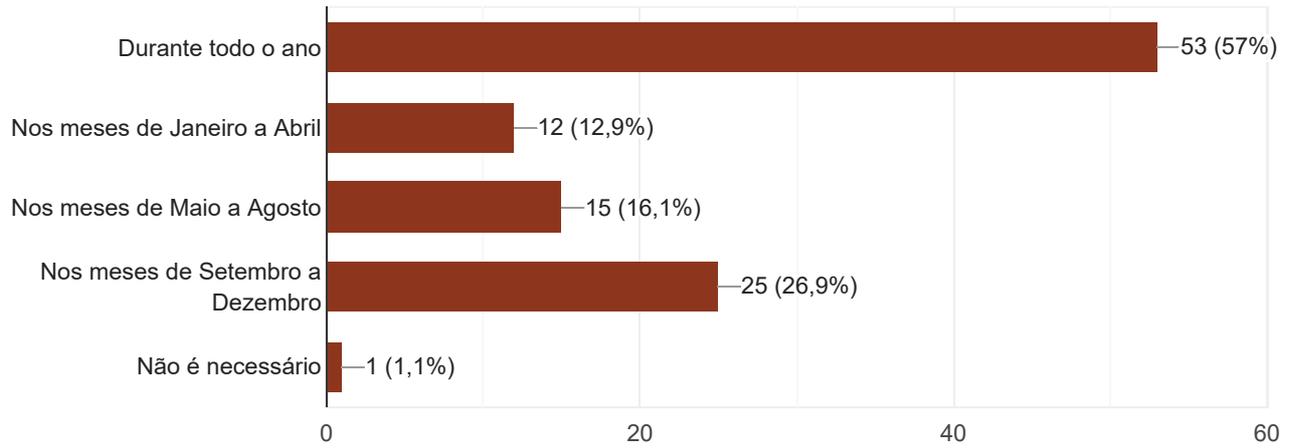
Existe na região outro(s) fornecedor(es) que oferte(m) produto com qualidade e com preço mais acessível que a Conab?

93 respostas



### Qual o período em que o milho da Conab é mais necessário?

93 respostas



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Decreto n.º 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm)>. Acesso em 06.2020

BRASIL. Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em 06.2020

BRASIL. Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8171.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm)>. Acesso em 06.2020

BRASIL. Lei n.º 8.174, de 31 de janeiro de 1991. Dispõe sobre princípios de Política Agrícola, estabelecendo atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), tributação compensatória de produtos agrícolas, amparo ao pequeno produtor e regras de fixação e liberação dos estoques públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8174.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8174.htm)>. Acesso em 06.2020

BRASIL. Lei n.º 8.177, de 4 de março de 1991. Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8177.htm)>. Acesso em 06.2020

BRASIL. Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm)>. Acesso em 06.2020

BRASIL. Portaria Interministerial n.º 135, de 12 de julho de 2019. Publicar os preços mínimos para os produtos de verão e regionais da safra 2019/2020 e 2020, relacionados nos Anexos I e II desta Portaria, fixados pelo Conselho Monetário Nacional por meio do Voto 40/2019-CMN, de 27 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-135-de-12-de-julho-de-2019-192160473>>. Acesso em 06.2020

BRASIL. Portaria Interministerial n.º 182, de 26 de agosto de 1994. Aprovar as Regras Disciplinadoras da Formação e Liberação dos Estoques Públicos, e da Intervenção no Mercado de Produtos Agropecuários. Disponível em: <[https://www.conab.gov.br/images/arquivos/vendas\\_em\\_balcao/Portaria\\_Interministerial\\_n\\_182-1994.pdf](https://www.conab.gov.br/images/arquivos/vendas_em_balcao/Portaria_Interministerial_n_182-1994.pdf)>. Acesso em 06.2020

BRASIL. Portaria Interministerial n.º 38, de 9 de março de 2004. Estabelecer que a formação e a manutenção de estoques públicos de produtos agropecuários serão realizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, executadas em orçamento próprio e

mediante a transferência de recursos do Tesouro Nacional para cobertura das seguintes despesas. Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/03/2004&jornal=1&pagina=16&totalArquivos=80>>. Acesso em 06.2020

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CORRÊA Jr., G.; CAIXETA FILHO, J.V. **Principais determinantes do preço do frete rodoviário para o transporte de soja em grãos em diferentes estados brasileiros: uma análise econométrica**, *in*: Economia Aplicada, Ano 7, vol. 1, p. 189-211, Janeiro/Março, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação social de projetos: limitações e responsabilidades. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais**. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD.

COSTA, Leonardo Tavares Lameiro da. **A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24662>>. Acesso em 08.2020.

DELGADO, Guilherme C., CONCEIÇÃO, Júnia C.P.R. **Políticas de preços agrícolas e de estoques de alimentos**. Revista de Política Agrícola. Ano XIV – Nº 3 – Brasília. Jul./Ago./Set. 2005. Pag 98-103. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/issue/view/75>>. Acesso em 08.2020.

FARIA, Regina M. **Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências**. *In*: RICO, Elizabeth Melo. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998, p. 41-49.

FOUILLEX, È. **Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança**. Estudos Sociedade e Agricultura, v. 19, n. 1, 2011, p. 88-125 *apud* GRISA, C; SCHNEIDER, S. (orgs). **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil: Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2008.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 7. ed., Petrópolis: Vozes, 1997.

PERES, João e MATIOLI, Victor. **Por que o fim dos estoques públicos de alimentos do Brasil é um problema**. Disponível em: <<https://ojoioeotriga.com.br/2019/11/por-que-o-fim-dos-estoques-publicos-de-alimentos-do-brasil-e-um-problema/>>. Acesso em 08.2020.

PEREZ, José Roberto Rus. **Avaliação de processo de implementação: algumas questões metodológicas**. *In*: RICO, Elizabeth Melo. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 65-73.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. **Avaliação educacional**: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *In*: RICO, Elizabeth Melo. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 53-63.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos. São Paulo: Atlas, 1999.

SCHEIRER, Mary Ann. **Designing and using process evaluation**. *In*: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (Eds.). **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

SILVA, Vera Alice Cardoso. Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. **Revista Pensar BH**. Belo Horizonte. Dezembro de 2005/Febrero de 2006.

SIMEON, R. Studying Public Policy. *Canadian Journal of Political Science*, v. 9, n. 4, 1976, p. 548-580 *apud* SABOURIN, E.; SAMPER, M.; MASSARDIER, G. **Políticas públicas para as agriculturas familiares**: existe um modelo latino-americano? Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.