

## **ARRANJO INSTITUCIONAL DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE REFORMULAÇÃO DO PROGRAMA DO LEITE POTIGUAR.**

Layse Rodrigues da Silva

Louyse Rodrigues da Silva

### **Resumo**

Este estudo visa analisar o arranjo institucional que resultou na reformulação do Programa do Leite Potiguar (PLP) no estado do Rio Grande do Norte uma política pública criada e executada pelo governo estadual, que integra as ações de promoção da agricultura familiar, da agropecuária e das políticas de assistência social e Segurança Alimentar e Nutricional do Estado, cuja finalidade é incentivar a cadeia produtiva do leite produzido no território potiguar promovendo o desenvolvimento local e regional. Para isso, busca destacar como se formou esse arranjo institucional, quem são os atores envolvidos e como resultou na reformulação da política pública, aproveitando a janela de oportunidade criada pela eleição de um governo progressista. A investigação é exploratória e descritiva, com abordagem qualitativa dos dados, baseia-se em um referencial sobre as categorias analíticas de arranjos institucionais, políticas públicas e atores sociais, além de uma pesquisa documental e levantamento hemerográfico (matérias jornalísticas) entre janeiro de 2016 e janeiro de 2021. Conclui-se que a reformulação no arranjo institucional envolveu atores estatais e não estatais e não envolveu a participação social na tomada de decisão. Entretanto, as mudanças consideraram as dimensões de análise: intersectorialidade, relações federativas, participação de atores não estatais e aspectos territoriais.

**Palavras-chave:** Política pública. Arranjos institucionais. Atores políticos. Programa do leite.

### **Abstract**

This study aims to analyze the institutional arrangement that resulted in the reformulation of the Potiguar Milk Program (PLP) in the state of Rio Grande do Norte, a public policy created and implemented by the state government, which integrates actions to promote family agriculture, agriculture and livestock social assistance policies and State Food and Nutrition Security, whose purpose is to encourage the productive chain of milk produced in the Potiguar territory promoting local and regional development. For this, it seeks to highlight how this institutional arrangement was formed, who are the actors involved and how it resulted in the reformulation of public policy, taking advantage of the window of opportunity created by the election of a progressive government. The investigation is exploratory and descriptive, with a qualitative approach to the data, based on a reference on the analytical categories of institutional arrangements, public policies and social actors, in addition to documental research and hemerographic survey (journalistic articles) between January 2016 and January 2021. It is concluded that the reformulation of the institutional arrangement involved state and non-state actors and did not involve social participation in decision-making. However, the changes considered the dimensions of analysis: intersectoriality, federative relations, participation of non-state actors and territorial aspects.

**Keywords:** Public policy. Institutional arrangements. Political actors. Milk program.

## 1 INTRODUÇÃO

A reforma do Estado, ocorrida nos anos de 1990, transformou a forma de planejar e gerir as políticas públicas. Com o objetivo de otimizar os recursos e ampliar o acesso a serviços e de recuperar a infraestrutura, apresentou poucos resultados concretos à melhoria de políticas públicas, mas proporcionou ao governo federal experimentar um conjunto de novas formas de planejamento e gestão marcados por novos arranjos institucionais, que buscam aumentar a efetividade das políticas por meio da articulação horizontal, vertical e com atores da sociedade civil (Lotta Favareto, 2015).

Os arranjos institucionais são compreendidos como um conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma como se coordenam os atores e os interesses em pauta em uma determinada política pública (Gomide e Pires, 2012; 2013). Para Fiani (2011), essas regras definem, de forma particular, como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade.

De acordo com Lotta e Vaz (2015), esses arranjos têm buscado construir formas mais integradas e eficazes de promover monitoramento e avaliação das políticas públicas, sendo o monitoramento tomado como aposta central para a eficácia das políticas. Isso porque os arranjos institucionais determinam os atores habilitados a participarem de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste e as formas de relação entre os atores (GOMIDE E PIRES, 2012; 2013).

Essas mudanças nas políticas públicas se tornaram ainda mais transformadoras ao longo dos anos 2000, quando o governo federal adotou um conjunto de políticas de caráter desenvolvimentista, com forte priorização de políticas sociais (combate à pobreza, expansão do acesso a direitos e valorização do salário mínimo) e de políticas voltadas à retomada do crescimento econômico, especialmente projetos de infraestrutura, além de maior oferta de crédito, estímulos às exportações e ampliação do mercado consumidor interno (LOTTA E FAVARETO, 2016).

Nesse contexto, uma série de políticas já existentes, passaram a ser reformuladas a fim de se observar não apenas o processo de formulação de políticas no âmbito do poder central, que se concentra excessivamente nos decisores que elaboram a política (análise top-down), mas também o processo de implementação nas esferas mais locais - análise bot-tom-up (SCOTT, 2008).

Esse foi o caso do Programa do Leite, inspirado numa agenda internacional que discutia a insegurança alimentar e combate a extrema pobreza no mundo, o programa foi criado em 1985 pelo então prefeito do município de Natal, Garibaldi Alves Filho (PMDB) com o objetivo de distribuir diariamente a cota de 01 (um) litro de leite bovino ou caprino

pasteurizados tipo C por família, para auxiliar na alimentação de pessoas em vulnerabilidade social ou que se enquadrem no perfil pré-determinado (COSTA,2017).

O Programa do Leite se insere nas políticas sociais de alimentação e nutrição que visava a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por meio do oferecimento de alimentos de modo a superar o déficit nutricional de crianças com idade até sete anos, pertencentes a famílias com renda mensal de até dois salários mínimos em vulnerabilidade social, recuperando assim o estado nutricional destes e, ao mesmo tempo, visava prevenir carências nutricionais futuras (SAMBUICHI et al, 2022)

O programa foi estadualizado quando adotado, no mesmo período, pelo ex-governador Geraldo Melo, que criou o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONESAN), para auxiliar na gestão do Programa, contemplando apenas dez municípios. E, posteriormente, em 1986, federalizado pelo primeiro governo pós-ditadura militar no país, do presidente José Sarney, que lançou o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), por meio do Decreto de Lei nº 93.120/1986, caracterizado pela distribuição de tíquetes para que famílias carentes pudessem adquirir 30 litros de leite mensais no comércio local. (BRASIL, 1986).

Apesar do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) ser extinto em 1990, em virtude de uma série de críticas por parte de especialistas, que destacavam seu caráter clientelista e centralizado (por parte do governo federal), além de ser isolado e desarticulado de outras políticas, no estado do Rio Grande do Norte o Programa do Leite passou por uma suspensão, durante o governo de José Agripino Maia (PFL- atual DEM), mas foi reativado pelo seu idealizador em 1995, quando este assumiu o governo do estado, expandindo a sua distribuição para os demais municípios do Rio Grande do Norte e segue ativo até hoje (CRUZ, 2008).

Vale destacar que a aquisição de leite dos pequenos laticínios, fornecido pelos produtores da região onde são distribuídos têm importante papel no fortalecimento das economias locais, de modo que apresenta elevado potencial para estimular o desenvolvimento local e regional (BAZOTTI et al, 2014).

Recentemente, o programa passou por um processo de reformulação no seu arranjo institucional a partir da publicação do Decreto nº 25.447, de 19 de agosto de 2015, que institui o Programa Leite Potiguar e regulamenta os seus procedimentos operacionais, e posteriormente pela implementação do Plano Operacional de Providência, executado pela Secretaria do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social -Sethas (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Desse modo, a pesquisa parte do seguinte questionamento: como se dá o novo arranjo institucional do Programa do Leite Potiguar, considerando os desafios para implementação da política pública?

Frente a isso, como objetivo geral deste estudo, busca-se analisar o desenho institucional que resultou na reformulação do Programa do Leite Potiguar (PLP) no estado do Rio Grande do Norte. Segundo Souza (2003), para a realização de uma análise de políticas públicas, sob a ótica dos “arranjos institucionais” e seus traços constitutivos, deve-se identificar tensões e conflitos entre as racionalidades técnicas e políticas presentes no seu processo de implementação e na construção de seus sentidos e significados.

Assim, baseada na metodologia desenvolvida por Lotta e Favareto (2016), que analisa os arranjos institucionais a partir da observação de quatro dimensões comuns: intersectorialidade, relações federativas, participação de atores não estatais e aspectos territoriais, o estudo tem como objetivos específicos identificar os atores envolvidos, esclarecer a forma de envolvimento e analisar quais os processos, baseados no novo decreto, que estão sendo implementados após a reformulação.

Portanto, parte de uma investigação empírica, do tipo estudo de caso, de caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa dos dados, baseada em uma revisão bibliográfica sobre as categorias analíticas de arranjos institucionais, políticas públicas e atores sociais, além de uma pesquisa documental e levantamento hemerográfico (matérias jornalísticas) entre janeiro de 2016 e janeiro de 2021.

Para análise do arranjo institucional, utilizou-se como ferramenta metodológica as quatro dimensões de análise: intersectorialidade, relações federativas, participação de atores não estatais e aspectos territoriais, desenvolvidas por Lotta e Favareto (2016).

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 OS COMPONENTES DE ANÁLISE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 permitiu que os estados e municípios passassem a assumir novas responsabilidades no que se refere à implementação dos serviços públicos, tornando o ambiente institucional brasileiro mais complexo, uma vez que novos atores (políticos, sociais e econômicos) passaram a assumir um papel mais ativo no que tange ao processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Além disso, favoreceu a criação de mecanismos mais efetivos de participação e controle social das instituições públicas, com a criação dos órgãos

de controle (Tribunais de Contas e Ministério Público) e dos Conselhos Gestores (GOMIDE E PIRES, 2014).

Diante desse cenário, as instituições brasileiras passaram a enfrentar o desafio de coordenar a execução de políticas públicas, para tornar o Estado mais maleável às demandas, mobilizações e participações dos atores não estatais, instituindo, assim, um sistema de múltiplas dimensões no desafio de se formular e executar políticas públicas por parte dos gestores públicos, que passaram estabelecer relações com outros setores e atores estatais, bem como com atores não estatais – empresas, organizações sociais, agentes da sociedade civil organizada – (GOMIDE & PIRES, 2014; LOTTA & VAZ, 2015).

Pires (2016) aponta quatro vetores que marcam esse novo contexto de produção de políticas públicas no Brasil pós Constituição de 1988: divisão de poderes e ao presidencialismo de coalizão, que dificultam a capacidade de coordenação das políticas; a descentralização político-administrativa que passou a exigir envolvimento de municípios e governos estaduais na formulação, implementação e avaliação de políticas; a garantia de direitos individuais, coletivos e difusos colocada pela Constituição, que exige capacidade de coordenação para entrega; e a ampliação da participação social na formulação e controle das políticas que, em conjunto com a transparência, reforçam a necessidade de o Executivo se articular com outros atores (GOMIDE & PIRES, 2014).

De acordo com Sotero, Lotta e Oliveira (2019), esses vetores exigiram novas capacidades de respostas por parte do poder executivo brasileiro, especialmente no que tange a capacidade de construir processos articulados e coordenados para implementar políticas públicas efetivas. Assim, pode-se dizer que, atualmente, a implementação de políticas públicas no Brasil é caracterizada por uma multiplicidade de atores, regras institucionais e ambientes políticos.

Frente a isso, novos arranjos institucionais foram construídos, buscando uma maior viabilização de ações intersetoriais (dada a complexidade de muitas políticas públicas desenvolvidas), além de garantir uma governança sobre esses diversos atores, bem como ações públicas mais efetivas. (LOTTA & FAVARETO, 2016).

Ao longo das últimas décadas, no contexto internacional e nacional, os estados têm vivido importantes transformações, como as reformas gerenciais, aumento da transparência e da participação social e o envolvimento de atores não estatais na produção de serviços, que tem construído novas formas de governança, exigindo dos estados novas capacidades de lidar com estes diferentes atores e novos modelos de formulação e implementação de políticas (LOTTA & FAVARETO, 2015)

Segundo Lotta e Favareto (2016), a análise desses arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos. Além disso, possibilita compreender como se efetiva essa governança, os processos decisórios, os graus de autonomia e o impacto dessas variáveis sobre os resultados das políticas.

Para isso, os autores apontam quatro componentes que têm sido experimentados, em graus e formas diferentes, nesses distintos arranjos, e que podem ser usados como elemento analítico para compreender as inovações que têm sido realizadas nas políticas públicas, são eles: (i) articulação de temáticas intersetoriais (dimensão horizontal), (ii) relações federativas (dimensão vertical), (iii) dimensão territorial no que tange a forma como as políticas são produzidas e (iv) dimensão da participação social- participação de atores não estatais (LOTTA & FAVARETO, 2016).

Compreende-se a intersetorialidade como o grau de integração em que os diferentes atores de um mesmo nível de atuação conseguem transmitir nas diferentes fases de realização da política pública, descrita pelos autores como uma combinação de saberes e experiências para formulação, implementação e monitoramento ou avaliação de políticas públicas buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas (LOTTA & FAVARETO, 2016).

Para que a intersetorialidade seja identificada dentro de uma política pública, faz necessário analisar o grau de articulação dos diferentes atores em cada uma das fases do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação ou monitoramento) buscando compreender como as diferentes agências envolvidas, como secretarias estaduais e municipais, ministérios ou mesmo subdivisões em um mesmo órgão tomam decisões conjuntas a respeito de como as políticas serão desenhadas, se executam as políticas de forma compartilhada, se articulam no processo de monitoramento e na avaliação (LOTTA & FAVARETO, 2016).

A relação federativa (dimensão vertical) consiste em esclarecer como os diversos entes federativos (governo federal, governos estaduais e governos municipais) se relacionam e se responsabilizam no processo de formulação e execução das políticas públicas (LOTTA & FAVARETO, 2016). No entanto, a literatura aponta que a descentralização promovida pela Constituição de 1988 não correspondeu efetivamente a uma maior autonomia desses entes federados em relação ao governo federal, tendo em vista que a legislação e a distribuição de incentivos e recursos financeiros continuaram concentrados no Poder Executivo Federal (ARRETICHE, 2012; LOTTA & FAVARETO, 2016)

Para isso, Arretche (2012) sugere considerar a diferença entre o que chama de policy making (quem tem autoridade formal e responsabilidade sobre a política) e policy

decision making (quem possui autonomia para tomar decisões sobre as políticas). O que permite a diferenciação da descentralização com base em três variáveis: política, com a possibilidade de que governos locais sejam eleitos diretamente; fiscal, que é a participação de receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado; e de competências – isto é, a diferenciação entre os entes federativos das responsabilidades pela execução das políticas públicas, considerando-se, como foi dito, que a execução é diferente da autonomia decisória para definir as políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

Entende-se territórios como “os lócus de implementação das políticas e como expressão das forças sociais nele presentes” (LOTTA & FAVARETO, 2016). Dessa forma, a dimensão territorial, terceiro componente de análise dos arranjos institucionais, se refere à relação das ações públicas com as peculiaridades do território no qual a política pública está destinada a ser implementada. Ou seja, eles não são apenas expressão da unidade geográfica onde a política ocorre, mas especialmente das relações e dinâmicas sociais ali existentes (LOTTA & FAVARETO, 2016).

Segundo Sotero, Lotta e Oliveira (2019), embora seja um componente ainda recente na literatura de arranjos institucionais, sua análise corrobora para que se entenda a adequabilidade das políticas públicas desenvolvidas, tendo em vista a heterogeneidade do território onde é implementada, podendo dessa forma aplicar uma política com maior ressonância às diversidades locais encontradas.

O quarto e último componente apontado pelos autores consiste na dimensão de participação social, que analisa a atuação dos atores não estatais ao longo de todo o ciclo de uma política pública (formulação, implementação e monitoramento ou avaliação) em diferentes níveis da federação. Para que essa análise aconteça da melhor forma é necessário que haja diferentes mecanismos de participação social (conselhos participativos, audiências públicas, entre outros), tendo em vista a forma como se dá seu funcionamento e suas contribuições para a realização da ação pública (LOTTA & FAVARETO, 2016).

A análise dessas dimensões de forma articulada enquanto um modelo analítico, “permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia”(LOTTA & FAVARETO, 2016).

Com base no referencial teórico sobre os novos arranjos institucionais e a abordagem analítica, elaborada por Lotta e Favareto (2016), aqui apresentados, será apresentado na próxima seção é analisado posteriormente o “Programa do Leite Potiguar” apresentando uma síntese da sua formulação, implementação e reformulação.

## 2.2. O PROGRAMA DO LEITE POTIGUAR

O programa do leite, criado em 1985 pelo então prefeito do município de Natal, Garibaldi Alves Filho (PMDB), com o objetivo de combater a desnutrição entre crianças e gestantes em situação de vulnerabilidade, sendo instituído no estado pela primeira vez em 1986, pelo então governador Geraldo Melo e em seu primeiro período de funcionamento (1986-1989), era financiado pelo governo federal, por meio do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), cabendo ao estado e aos municípios, apenas a operacionalização, com funções de recebimento junto às indústrias, e distribuição junto às famílias (AZEVEDO, 2005).

Entretanto, entre 1990-1994 o programa foi suspenso por questões políticas, o que desencadeou uma forte crise no setor leiteiro com reflexos imediatos, também, no universo de famílias assistidas, por conseguinte no sistema político estadual, repercutindo-se no processo eleitoral seguinte, que resultou na eleição de Garibaldi Alves Filho, idealizador do programa, para governador do Estado (CRUZ, 2008)

Ao assumir o governo, em 1995, Garibaldi Alves Filho re-implantou o Programa do Leite com novas características e reconfigurações, passando a constituir um programa social custeado, principalmente, pelo tesouro estadual (85%) e, parcialmente, pelo Governo Federal (15%), comprometendo aproximadamente cinco milhões de reais mensais de recursos do setor público (SETHAS, 2004).

O trabalho de distribuição do leite era realizado por voluntários com supervisão da Emater, e a empresa de laticínios que fazia a distribuição do produto era a Cersel, encarregada de entregar o leite aos vigias das escolas, que o acondicionava em pequenas caçambas. O repasse feito pela Cersel se dava a partir da meia noite e a entrega do leite aos beneficiários começava às 5 horas, estendendo-se em média até às 7 horas da manhã (COSTA, 2017).

Contudo, durante todo o governo de Alves (1995-2002) o programa não dispunha de qualquer regulamentação criteriosa que controlasse e fiscalizasse, efetivamente, a operacionalização e o funcionamento do mesmo (AZEVEDO, 2005). Isso significou o surgimento, em 2003, de uma série de críticas ao programa, bem como a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito, que ficou conhecida como a CPI do leite, incumbida de apurar as irregularidades administrativas e financeiras durante a segunda fase de execução do programa (1995-2002) e apurou o desvio de mais de 12 milhões de litros de leite, 9 milhões de reais e contratação de cooperativa sem licitação (PORTAL G1, 2004)

Apesar disso, o Programa do Leite no Rio Grande do Norte se mantém ao longo dos anos e as sucessivas gestões do Governo do Estado o tratam como o principal programa social, que tem como objetivo central “reduzir as carências nutricionais de crianças,

gestantes, nutrizes, desnutridos e deficientes, através da distribuição diária de 1 (um) litro de leite por família com renda de até 1 (um) salário mínimo” (SETHAS, 2004, p. 3).

Além disso, o Programa também se apresenta como um indutor da cadeia produtiva do leite do Rio Grande do Norte, uma vez que se constitui em uma “garantia de mercado, instrumento de promoção social, assistência técnica e capacitação dos produtores, potencialidade da cadeia produtiva (leite, carne e pele)” (SETHAS, 2004, p. 15).

Com base nisso, em 2015, o então governador Robson Farias, por meio do Decreto de Lei nº 25.447, de 19 de agosto de 2015, instituiu o Programa do Leite Potiguar, bem como regulamentou os seus procedimentos operacionais, passando a integrar as ações de promoção da agricultura familiar, da agropecuária e da política de assistência social do Estado do Rio Grande do Norte, cuja finalidade é incentivar a cadeia produtiva do leite no Estado, a agricultura familiar, a agropecuária e a indústria de laticínios. Nesse sentido, oferece apoio à produção, comercialização, industrialização e consumo de leite (bovino e caprino) e, ainda, tem como metas contribuir para o abastecimento alimentar de famílias que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar e nutricional (RIO GRANDE DO NORTE, 2015).

De acordo com o Decreto nº 25.447 de 19 de agosto de 2015, alterado pelo Decreto nº 25.564 de 06 de outubro de 2015, publicado no Diário Oficial do Estado, a implantação das novas regras está sendo acompanhada pelo Comitê Gestor do Programa do Leite (CPLP), determinando as organizações responsáveis pela gestão do Programa no Estado. O Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RN) ficou responsável por gerir os recursos financeiros e pelo pagamento dos produtores de leite e ainda se encarrega de prestar assistência técnica aos produtores da agricultura familiar e fiscalizar a entrega do leite. A Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS/RN), por sua vez, se encarrega de prestar assessoria e supervisionar o processo de cadastro e recadastramento dos beneficiários, focando em famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar e nutricional (RIO GRANDE DO NORTE, 2015).

Entretanto, um relatório da Subcoordenadoria de Vigilância Sanitária (SUVISA), apresentado em 2017, apontou irregularidades no programa, com a presença de laudos de análise com resultados insatisfatórios para determinação de coliformes a 45°C, acondicionamento e transporte inadequados. Diante das falhas, o Ministério Público do Rio Grande do Norte recomendou que a Secretaria do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (Sethas) a suspensão dos contratos com fornecedores laticinistas que tiveram mais de um laudo com resultado insatisfatório (PORTAL G1, 2017).

Assim, outras irregularidades também foram apontadas na execução do programa, baseadas em laudos, elaborados, entre dezembro de 2018 e abril de 2019, pelas Vigilâncias Sanitárias Municipais, que apontaram irregularidades como pontos de distribuição em locais inadequados do ponto de vista sanitário e de acondicionamento, ausência de participação dos municípios na operacionalização do programa; ausência de indicação de distribuição do leite e etc (PORTAL NOMINUTO, 2019).

Ao assumir o governo do estado, a gestão de Fátima Bezerra, recebeu diversas denúncias de irregularidades na execução do programa e a pedido da Sethas, foi solicitado à Controladoria do Estado (Control) uma auditoria no PLP, a fim de coibir os vícios históricos, as fraudes e desvios do produto (JORNAL DEFATO, 2019). De posse desse relatório, foi elaborado pela Sethas, em parceria com a Control, o Plano de Operacional de Providência que reformula o programa e estabelece medidas saneadoras para os problemas apontados. Para isso, conta com o apoio da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e da Assessoria Técnica do Gabinete Civil (ASTEC/GAC), responsáveis pela definição dos critérios, cronograma de execução e os mecanismos de monitoramento do PLP.

Para a realização dessas ações foi reativado o Comitê Gestor do PLP, composto por servidores do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER), da Secretaria da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE), do Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária (IDIARN) e da Sethas.

Inicialmente, foi realizada a renovação do credenciamento dos produtores de leite, agricultores familiares e organizações sociais para construir um cadastro de produtores de leite bovino e caprino para fins de distribuição pelo programa (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Outro ponto importante da reformulação foi a melhoria dos processos de distribuição do leite, nos territórios, aos participantes beneficiários, ou seja as famílias do CadÚnico, além do chamamento público de organizações de sociedade civil, para ampliação dos participantes beneficiários com caráter complementar, buscando ampliar a acessibilidade a idosos, crianças, gestantes, lactantes, dependentes químicos, pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social e de insegurança alimentar (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Para aderir ao PLP, os municípios devem assinar o "Termo de Cooperação" com a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social - SETHAS, se comprometendo em disponibilizar espaço em sede ou outro equipamento (prédio), para funcionamento de um Ponto de Distribuição do Leite, utilizar a plataforma "CERES - Sistema de Informação e Gerenciamento do Campo" para o acesso à lista de participantes consumidores do município, cabendo a SETHAS indicar o responsável pelo Ponto de

Distribuição quando localizado em equipamento público estadual e estiver sob a gestão da SETHAS, ou seja, o mesmo não é funcionário do município.

Atualmente, o investimento mensal no programa é de R\$ 369,6 mil, com execução garantida pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOPE), sendo distribuídos 5 litros de leite, por semana, a cerca de 80 mil famílias que se enquadram nos critérios de exigidos pelo Programa (TRIBUNA DO NORTE, 2020).

Esta seção buscou apresentar o Programa do Leite Potiguar. Na próxima seção faremos analisar o desenho institucional que resultou na reformulação do Programa do Leite Potiguar (PLP) no estado do Rio Grande do Norte.

### 2.3. O ARRANJO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DO LEITE POTIGUAR

Ao analisar o Programa do Leite Potiguar, com base nas quatro dimensões de análise dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação de atores não estatais e aspectos territoriais, desenvolvidas por Lotta e Favareto (2016).

#### **Intersetorialidade**

O Programa do Leite Potiguar (PLP) foi estabelecido a partir de um decreto estadual instrumento no qual já se estabeleceu uma construção do programa de maneira intersectorial, ou seja, criou-se um comitê gestor, ligado ao Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RN), mas com participação de diversas outras secretarias estaduais e que puderam incidir na formulação da iniciativa. Observa-se a intersectorialidade, portanto, desde sua formulação.

Em sua implementação, através do Comitê Gestor, a intersectorialidade apresenta-se como o principal método de trabalho. O Programa conta com algumas ações, conforme descrito acima, que são de responsabilidade dos vários setores envolvidos, nas suas áreas de expertise, imprimindo um aspecto concreto de intersectorialidade para o funcionamento da iniciativa. Além disso, para monitorar o Programa e suas ações no território, o CPLP realizará consultas à Câmara Técnica do Leite - TECleite (instância consultiva do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRUS), bem como universidades e outros parceiros para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do PLP, constituída por representantes governamentais e da sociedade civil.

Além disso, no processo de reformulação criou-se uma parceria entre a Secretaria de trabalho, habitação e assistência social (Sethas) e a Assessoria Técnica do Gabinete Civil (ASTEC/GAC), com os órgãos de controle do estado, como a Controladoria Estadual, a Procuradoria Geral do Estado (PGE), a fim de definir os critérios, cronograma de execução e os mecanismos de monitoramento do Programa do Leite Potiguar.

### **Relações Federativas**

O Programa do Leite no Rio Grande do Norte aderiu inicialmente ao “Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC)” do Governo Federal, sendo integralmente financiado pelo ente federal, cabendo ao estado e aos municípios apenas a execução do programa. Contudo, desde sua reimplantação, na década de 1990, o programa passou a ser financiado com recursos estadual (85%) e federal (15%), por ser instituído por Decreto Estadual, teve suas regras estabelecidas pelo estado.

A participação do governo federal se manteve por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Leite, uma parceria entre a Emater/RN e o Ministério da Cidadania, com o objetivo contribuir para o abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social, por meio da distribuição gratuita de leite, além de incentivar a produção de leite dos agricultores familiares para fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, e integrar o leite aos demais ciclos de abastecimento do PAA (BRASIL, 2015).

### **Participação de Atores Não Estatais**

A formulação do PLP aconteceu de forma top-down (de cima para baixo), não sendo registrada participação social no Programa. Embora envolva atores não-estatais como os produtores de leite, os beneficiários do programa e as organizações de sociedade civil, não se identifica uma articulação desses que influencie no desenho do programa. Fato que também ocorreu nas demais etapas do ciclo da política pública.

### **Aspectos Territoriais**

O território é observado como algo complexo para a coordenação do programa pelos muitos atores envolvidos (beneficiários, produtores de leite, poder público, sociedade) que atuam no programa de forma muito específica, sendo, portanto, fator preponderante da política, na medida que suas ações se dão majoritariamente de formas diferentes em cada local do estado.

Além disso, os aspectos culturais do município, sua capacidade estatal de gerir o programa a nível municipal, também influenciam no desempenho do programa. Para isso, o Governo do Estado realizou, por meio da Secretaria de Estado do Trabalho, Habitação e Assistência Social (SETHAS), Conferências Territoriais de Segurança Alimentar e

Nutricional, em diversos municípios do Estado, com coordenação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-RN), com o objetivo de identificar avanços e desafios, bem como das proposições de cada território.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve como objetivo analisar o desenho institucional que resultou na reformulação do Programa do Leite Potiguar (PLP) no estado do Rio Grande do Norte. Para essa análise utilizou-se o expediente teórico de Lotta e Favreto (2016), que descreve como principais elementos de estudo a intersetorialidade, a coordenação federativa, a participação de atores não estatais e os aspectos referentes à territorialidade.

Em relação aos aspectos da intersetorialidade, a análise do PLP mostrou uma articulação entre diversas secretarias estaduais por meio da criação de um comitê gestor, que atuou conjuntamente desde a formulação do programa, e também em sua implementação. Na fase de monitoramento do PLP, a mesma intersetorialidade presente nas outras etapas por meio do comitê gestor se faz presente, por meio de consultas à Câmara Técnica do Leite - TECleite (instância consultiva do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRUS), bem como universidades e outros parceiros para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do PLP, constituída por representantes governamentais e da sociedade civil.

Além disso, no processo de reformulação criou-se uma parceria entre a Secretaria de trabalho, habitação e assistência social (Sethas) e a Assessoria Técnica do Gabinete Civil (ASTEC/GAC), com os órgãos de controle do estado, como a Controladoria Estadual, a Procuradoria Geral do Estado (PGE), a fim de definir os critérios, cronograma de execução e os mecanismos de monitoramento do Programa do Leite Potiguar.

Nesse sentido, a análise do arranjo quanto a dimensão de intersetorialidade corrobora com a afirmação realizada por Pires (2016) ao afirmar que “a intersetorialidade requer ação coletiva, a qual precisa ser intencional e ativamente produzida no cotidiano do trabalho de implementação pelos atores envolvidos”.

No tocante às relações federativas do PLP, sua análise mostrou que o programa construído na esfera estadual e financiado com recursos estadual (85%) e federal (15%), por ser instituído por Decreto Estadual, teve suas regras estabelecidas pelo estado. Sua implementação se deu por meio de parceria com órgãos federais, estaduais, municipais e a sociedade civil, por meio do Comitê Gestor do Programa.

A análise da participação de atores não estatais do PLP, demonstra que a formulação aconteceu de forma top-down (de cima para baixo), não sendo registrada participação social no Programa. Embora envolva atores não-estatais como os produtores de leite, os beneficiários do programa e as organizações de sociedade civil, não se identifica uma articulação desses que influencie no desenho do programa. Fato que também ocorreu nas demais etapas do ciclo da política pública.

Por fim, a análise dos aspectos territoriais mostrou-se inicialmente complexa para a coordenação do programa pelos muitos atores envolvidos (beneficiários, produtores de leite, poder público, sociedade) que atuam no programa de forma muito específica, sendo, portanto, fator preponderante da política, na medida que suas ações se dão majoritariamente de formas diferentes em cada local do estado.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. Seridó Potiguar: Dinâmica socioespacial e organização do espaço agrário regional. Uberlândia: Composer, 2005.

BAZOTTI, A; CONTI, I. L.; FINOKIET, M. Programa Leite das Crianças: uma política pública de incentivo à produção local e à segurança alimentar e nutricional. Revista IDEAS, v. 8, n. 1, p. 135-159, 2014 Disponível em: <<https://revistaideas.ufrj.br/ojs/index.php/ideas/article/view/165/164>> Acesso em 21 de julho de 2021.

COSTA, José Carlos Batista da. Programa Leite Potiguar: uma avaliação das ações no município de Currais Novos-RN 2017. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração), Departamento de Ciência Sociais e Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Currais Novos, 2017 Disponível em: <<http://monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/4559>> Acesso em 23 de julho de 2021

CRUZ, Taís Soares. O impacto do programa do leite na vida familiar dos beneficiários do Rio Grande do Norte – Natal, 2008, Dissertação. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/13547>>. Acesso em: 20 de julho de 2021.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. S. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. REDES (SANTA CRUZ DO SUL. ONLINE), v. 22, p. 11-38, 2016.

FIANI, R. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.815).

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. Boletim de Análise Político-Institucional do Ipea, v. 2, p. 25-30, 2012. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/120906\\_boletim\\_analisepolitico\\_02.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02.pdf)> Acesso em 24 de julho de 2021

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.864).

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. In Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. IPEA, Brasília, 2014.

LOTTA, G.S.; VAZ, J.C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), pp. 171-194, 2015 DOI: 10.21874/rsp.v66i2.409

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57), pp. 49-65, 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245704

NO MINUTO. Ministério Público recomenda a suspensão de pontos de distribuição do Programa do Leite, MPRN, 22 de julho de 2019. Disponível em: <<https://nominuto.com/noticias/saude/ministerio-publico-recomenda-suspensao-de-pontos-d-e-distribuicao-do-programa-do-leite/188728/>> Acesso em 21 de julho de 2021.

PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In MACEDO, J.; XEREZ, F. e LOFRANO, R. (org.) Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 26. MDS, Brasília, 2016.

PORTAL G1, Após auditoria, Governo reorganiza postos de distribuição do Programa Leite no RN. Rio Grande do Norte, 21 de julho de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/07/21/apos-auditoria-governo-reorganiza-postos-de-distribuicao-do-programa-leite-no-rn.ghtml>> Acesso em: 23 de julho de 2021.

PORTAL G1, Governo do RN faz chamada pública para distribuição de leite em 21 municípios. Rio Grande do Norte, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/governo-do-rn-faz-chamada-publica-para-distribuicao-de-leite-em-21-municipios.ghtml>> Acesso em: 23 de julho de 2021.

PORTAL G1, MP recomenda que governo do RN suspenda contratos do Programa do Leite. Rio Grande do Norte, 25 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/mp-recomenda-que-governo-do-rn-suspenda-contratos-do-programa-do-leite.ghtml>> Acesso em: 23 de julho de 2021

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. Disponível em: . Acesso em: 04 nov. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE, DECRETO Nº 25.447, DE 19 DE AGOSTO DE 2015. Dispõe sobre o Programa do Leite Potiguar – PLP, de responsabilidade do Governo do Rio Grande do Norte, regulamenta os seus procedimentos operacionais e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20150820&id\\_doc=506679](http://www.diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20150820&id_doc=506679) Acesso em 20 de julho de 2021

RIO GRANDE DO NORTE, RESOLUÇÃO Nº 002/2020-CPLP, DE 04 DE AGOSTO DE 2020 *Estabelece critérios para habilitação, priorização, seleção, inclusão e exclusão de famílias como Participantes Consumidoras no Programa Leite Potiguar (PLP), gerido pela Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), e dá outras providências.* Disponível em:

<[http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id\\_jor=00000001&data=20200819&id\\_doc=693572](http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20200819&id_doc=693572)> Acesso em 24 de julho de 2021

SAMBUICHI, R.H.R.; MOURA, I.F.; MACHADO, J.G.; PERIN, G. Contribuições do programa de aquisição de alimentos para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2763>. Acessado em: 14 agosto 2022.

SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa", Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, DA HABITAÇÃO E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SETHAS). Relatório dos impactos sociais, econômicos e nutricionais do Programa do leite. Natal, 2004. (Digitado).

SOTERO, E.; LOTTA, G. S; OLIVEIRA, E. O Programa "De Braços Abertos" - Um Olhar à Luz dos seus Arranjos Institucionais. Administração Pública e Gestão Social, v. 11, p. 1-17, 2019.