

## OS IMPACTOS DO PROGRAMA NACIONAL DE MELHORIA DA QUALIDADE DO LEITE – PNMQL NA REGIÃO DE FRANCA-SP

## THE IMPACTS OF THE NATIONAL PROGRAM FOR MILK QUALITY IMPROVEMENT – PNMQL IN THE REGION OF FRANCA-SP

## LOS IMPACTOS DEL PROGRAMA NACIONAL DE MEJORÍA DE LA CALIDAD DE LA LECHE - PNMQL EN LA REGIÓN DE FRANCA-SP

Claudine Campanhol Milinski<sup>1</sup>  
Carla Aparecida Arena Ventura<sup>2</sup>

### RESUMO:

Para que o Brasil pudesse aumentar a competitividade em relação à oferta de leite e derivados lácteos, nos anos 1990 foi criada pelo Governo Federal uma política pública estratégica para o agronegócio brasileiro, denominada Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite – PNMQL, que possui sustentação na Instrução Normativa 51/2002 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O presente artigo apresentou a visão de funcionários oficiais dos serviços de inspeção municipal (SIM), estadual (SISP) e federal (SIF) com relação às mudanças ocorridas na fiscalização das indústrias de produtos lácteos da região de Franca-SP, após a implantação do PNMQL. A partir da aplicação de três entrevistas semi-estruturadas e análise de conteúdo das entrevistas, foram extraídos e discutidos os temas: “*a padronização da qualidade do leite*”; “*serviços de inspeção versus indústria: adaptações ao Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite*” e “*os serviços de inspeção e suas responsabilidades*”. Os resultados demonstraram que o PNMQL trouxe parâmetros para orientar a busca pela qualidade do leite produzido na região de Franca e em todo o Brasil. Também verificou-se diferença de percepção entre os entrevistados com relação às suas competências, demonstrando que o SIM, ao contrário dos demais órgãos, negligencia a fiscalização da qualidade do leite que é industrializado na região. Além disso, foi identificada a existência de comercialização clandestina de leite na região devido às exigências do PNMQL, que demanda investimentos e mudanças imediatas para que os níveis de qualidade sejam atendidos.

**Palavras-chave:** Serviços de inspeção sanitária. Programa nacional de melhoria da qualidade do leite. Desenvolvimento regional.

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Mestrado Interdisciplinar em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário de Franca - Uni-FACEF, linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. Zootecnista graduada pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. E-mail: [claumilinski@hotmail.com](mailto:claumilinski@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo/USP, Mestre em Direito Internacional pela Universidade Estadual Paulista/UNESP, Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília/UnB, Advogada. Orientadora e Professora Colaboradora do Programa de Mestrado Interdisciplinar em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário de Franca - Uni-FACEF. E-mail: [caaventu@gmail.com](mailto:caaventu@gmail.com)

**ABSTRACT:**

In order to increase competitiveness regarding the supply of milk and milk products in the 1990s, the Federal Government created a strategic public policy on agribusiness, named National Milk Quality Improvement Program (PNMQL), based on the Agriculture Ministry's normative instruction 51/2002. This article presented the view of employees from the municipal (SIM), state (SISP) and federal inspection services with respect to the changes occurred in the supervision and control of the industry of milk products in the region of Franca, after the implementation of the program. Based on semistructured interviews applied to these employees and on their content analysis, the following themes were found: "milk quality standardization", "inspection services *versus* industry: adaptation to the National Milk Quality Improvement Program" and "inspection services and their responsibilities". Results showed that PNMQL introduced parameters to guide the search for the quality of the milk produced in the region and in Brazil. In addition, authors found differences in the view of interviewees regarding their competences, demonstrating that SIM, in contradiction to the other two offices, neglected the function of controlling the quality of the milk industrialized in the region. Besides, authors identified the illegal commercialization of milk in the region due to the PNMQL requirements of investments and immediate changes in order to achieve the quality levels.

**Keywords:** Sanitary inspection services. National program for milk quality improvement. Regional development.

**RESUMEN:**

Para que Brasil pudiera aumentar la competitividad en relación con la oferta de leche y derivados lácteos, en la década de 1990 fue creada por el Gobierno Federal una política pública estratégica para el agronegocio brasileño, llamada Programa Nacional para la Mejora de la Calidad de la Leche - PNMQL, sostenido por la Instrucción Normativa nº. 51/2002 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento. Este artículo presentó la visión de los empleados oficiales de los servicios de inspección municipal (SIM), estatal (SISP) y federal (SIF), con respecto a los cambios ocurridos en la inspección de las industrias de productos lácteos de la región de Franca-SP, después de la implantación del PNMQL. Mediante la aplicación de tres entrevistas semi-estructuradas y análisis de contenido de las entrevistas, fueron extraídos y discutidos los temas: "la normalización de la calidad de la leche", "servicios de inspección *versus* industria: adaptaciones al Programa Nacional para la Mejora de la Calidad de la Leche" y "los servicios de inspección y sus responsabilidades". Los resultados mostraron que el PNMQL trajo parámetros para orientar a la búsqueda por la calidad de la leche producida en la región y en todo Brasil. También se verificó diferencia de percepción entre los entrevistados en relación a sus habilidades, demostrando que el SIM, a diferencia de los otros servicios estudiados, descuida la fiscalización de la calidad de la leche que es industrializado en la región. Además, fue identificada la existencia de comercialización ilegal de la leche en la región debido a las exigencias del PNMQL, que requieren inversiones y cambios inmediatos para que los niveles de calidad se cumplan.

**Palabras clave:** Servicios de inspección sanitaria. Programa nacional para la mejora de la calidad de la leche. Desarrollo regional.

## INTRODUÇÃO

Para que o Brasil pudesse competir na oferta de leite e derivados, no final dos anos 1990 foi criada uma política pública bastante abrangente e estratégica para o agronegócio brasileiro, denominada Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite - PNMQL.

O Programa, que tem por objetivo alavancar o setor leiteiro com base em padrões de qualidade, visando a oferta de produtos com melhor nível sanitário para o mercado nacional e ampliação da participação brasileira no mercado internacional, foi oficialmente lançado pelo Governo Federal em maio de 1998 e regulamentado pela Instrução Normativa N° 51 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, de 18 de setembro de 2002, que fixou os padrões sanitários para a produção, identidade e qualidade dos diversos tipos de leite produzidos no país, bem como a coleta e o transporte a granel do leite refrigerado, e está em vigor nas regiões sul, sudeste e centro-oeste desde julho de 2005 (MAPA, 2008).

Um dos pontos abordados pelo Programa é a melhoria da fiscalização dos processos de industrialização de leite e derivados, que no Brasil é realizada em três níveis: federal, estadual e municipal. A partir da implantação da IN 51, acredita-se que significativas mudanças ocorreram e estão ocorrendo para o processo de modernização do sistema agroindustrial do leite.

O presente artigo faz parte de uma pesquisa abrangente que identificará posteriormente a opinião dos produtores de leite e das indústrias de lácteos da região de Franca sobre as mudanças ocorridas após a implantação do PNMQL, a fim de inter-relacionar as percepções dos atores e contribuir para a melhoria da formulação de políticas públicas destinadas à cadeia produtiva do leite.

Para Tellis (1997), a triangulação de informações consiste no uso de múltiplas fontes para aumentar a validade e confiabilidade dos dados e do processo de coleta, bem como para conferir e apoiar dados coletados em outras fontes.

Entende-se que a formulação e implementação de políticas públicas setoriais ganham maior sentido a partir do momento em que há o envolvimento dos atores sociais locais no planejamento e na concretização das exigências propostas. Com base nas impressões desses atores sociais é que se compreende a efetividade e eficácia das

políticas públicas e torna-se possível propor ajustes e melhorias pra o desenvolvimento do agronegócio brasileiro.

Nesse sentido, o presente artigo apresentou a visão de funcionários oficiais dos serviços de inspeção nas esferas municipal (SIM), estadual (SISP) e federal (SIF) com relação às mudanças ocorridas na inspeção e fiscalização junto às indústrias de leite e produtos lácteos da região de Franca-SP, a partir da implantação do PNMQL em 2005.

A primeira parte do estudo foi realizada a partir de pesquisa bibliográfica, apresentando: 1) o detalhamento do PNMQL, que possui sustentação na IN 51/2002 do MAPA; 2) os serviços de inspeção sanitária, suas atividades e as leis que os regem e; 3) informações e dados numéricos sobre a produção de leite na região de Franca. Em seguida, foram apresentados os procedimentos metodológicos adotados para a realização da pesquisa de campo, os resultados e a discussão das entrevistas coletadas, bem como as conclusões obtidas neste estudo.

## **1 O PROGRAMA NACIONAL DE MELHORIA DA QUALIDADE DO LEITE**

Segundo Lynn (1980), política pública representa um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Da mesma maneira, Peters (1986) define política pública como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. No entanto, uma das definições mais conhecidas para política pública é a de Laswell (1958), que apresenta que políticas públicas implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Em outro aspecto, Lamounier (s.d.) apresenta que a compreensão do significado de política pública corresponde a um duplo esforço: de um lado, entender a dimensão técnico-administrativa que a compõe, buscando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade; e de outro lado reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Nessa perspectiva, há cerca de 15 anos o MAPA iniciou uma discussão nacional envolvendo os setores científico e econômico do sistema agroindustrial do leite, para buscar alternativas para melhorar a qualidade do leite produzido no país. Essa discussão

resultou na Portaria nº 166/98 (BRASIL, 1998), que estabeleceu um grupo de trabalho para analisar e propor um programa de medidas visando o aumento da competitividade e a modernização do setor leiteiro no Brasil. Esse grupo desenvolveu uma versão inicial do Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite - PNMQL, projeto que já vinha sendo desenvolvido desde 1996, e o submeteu à consulta pública pela Portaria nº 56/99 no Diário Oficial da União (BRASIL, 1999). O Programa publicado foi mantido à disposição para consulta pública por um período de 90 dias aceitando críticas e sugestões para análise e possível alteração.

A versão definitiva das novas normas de produção leiteira foi publicada na Instrução Normativa nº 51 – IN 51, assinada pelo então Ministro da Agricultura Pecuária e Abastecimento Marcus Vinicius Pratini de Moraes em setembro de 2002 e veio substituir a legislação de 1952, o Regulamento de Inspeção Industrial de Produtos de Origem Animal – RIISPOA. A IN 51 determinou novos regulamentos técnicos para a produção, identidade e qualidade dos leites tipos A, B, C, cru refrigerado, pasteurizado, além de regulamentar a coleta de leite cru refrigerado e seu transporte a granel até as indústrias (MAPA, 2008).

De acordo com a IN 51/2002, cuja criação dá sustentação ao PNMQL, a modernização do setor lácteo brasileiro acontece em três etapas para possibilitar a adaptação de produtores e de laticínios: na primeira fase, que entrou em vigor em 01/07/2005 nas regiões sul, sudeste e centro-oeste e em 01/07/2007 nas regiões norte e nordeste (MAPA, 2008), tornou-se obrigatória a refrigeração do leite na propriedade e o transporte a granel até o laticínio. O produto podia apresentar no máximo 1 milhão de unidades formadoras de colônias/ml e 1 milhão de células somáticas/ml.

Na segunda etapa, que entrou em vigor em 01/07/2008 para o primeiro grupo de regiões e entrará em 01/07/2010 para o segundo, essas contagens deverão ser de no máximo 750 mil/ml.

Na fase final, que entrará em vigor a partir de 01/07/2011 no primeiro grupo de regiões e em 01/07/2012 no segundo, os limites fixados serão de 100 mil unidades formadoras de colônias/ml e 400 mil células somáticas/ml (MAPA, 2008).

Nas duas primeiras etapas, o leite deve ser resfriado à temperatura inferior a 7°C em até 3 horas após a ordenha e chegar à plataforma da indústria à temperatura máxima de 10°C. Na última etapa essas temperaturas deverão ser de 4°C e 7°C respectivamente. (NERO et al., 2005).

Para que fosse possível a implantação efetiva do PNMQL, os Estados e municípios brasileiros foram autorizados a criar suas próprias legislações, desde que respeitassem criteriosamente a legislação federal, para poderem realizar as cobranças das exigências com foco regional e/ou local. Para o Estado de São Paulo foi criada, em 10 de janeiro de 2008, as Resoluções nº 3 e nº 4 e especificamente para o município de Franca é seguida a lei municipal nº 4.782, de 31 de outubro de 1996 e o decreto nº 7.739, de 06 de janeiro de 2000. Neste artigo, todas as leis, resoluções e decretos criados com base na IN 51 foram adotados como componentes integrantes do PNMQL. São estes os instrumentos, a maneira que cada localidade brasileira encontra para fazer valer e atingir as metas propostas no Programa.

O termo “Programa” refere-se a um conjunto de políticas públicas que implicam em ações de incentivo à qualidade do leite a serem desenvolvidas em escala gradativa e plurianual (MONTEIRO, 2003), pois considera as diferenças econômicas e sociais das regiões brasileiras, prevendo diferentes prazos para as adequações exigidas pela IN 51.

O Programa abrange, em suas diversas ações, a reformulação dos Regulamentos de Inspeção Industrial e Sanitária dos Produtos de Origem Animal – RIISPOA e do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA, a fim de ajustá-los às novas normas exigidas. O DIPOA vem se aperfeiçoando em Programas de Segurança Alimentar como a Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle – APPCC e após a IN 51, exige que o serviço de inspeção realize essa cobrança junto às indústrias que fiscaliza. As indústrias devem concentrar esforços junto aos seus setores de captação de leite, uma vez que a produção representa, por parte da empresa, o primeiro ponto crítico de controle no processamento de qualquer produto lácteo (INTERNATIONAL COMMISSION ON MICROBIOLOGICAL SPECIFICATIONS FOR FOODS,1991; LÜCK, 1987).

Entre outras ações, também abrange a criação e ampliação da Rede Brasileira de Laboratórios de Controle da Qualidade do Leite - RBQL, que são os laboratórios credenciados pelo Governo para receber mensalmente as amostras de leite de todos os produtores rurais que fornecem matéria-prima para as indústrias brasileiras. Os produtores rurais receberão o resultado de suas análises e com isso, o MAPA vai poder acompanhar a qualidade do leite em cada propriedade rural, e exigir que os problemas detectados sejam resolvidos (DÜRR, 2004).

Um aspecto de fundamental importância é a conscientização da população quanto aos riscos para a saúde pública advindos do consumo de leite informal ou de baixa qualidade. De acordo com Velloso (2002), cerca de 50% do leite consumido no país é informalmente oferecido ao consumo, na forma direta ou através de derivados. O autor destaca que esse tipo de problema precisa ser realmente assumido e resolvido pela sociedade brasileira, exigindo a aplicação da legislação que proíbe esse tipo de comércio.

Até o presente momento, o Programa eliminou a comercialização do leite tipo “C”, que passou a ser denominado “leite cru refrigerado” tanto para consumo como para produção de outros derivados ou, “leite pasteurizado”, quando envasado e submetido ao tratamento térmico. Até 2012, o PNMQL pretende acabar com a diferenciação entre os tipos de leite, pois será produzido um tipo “único” com padrão internacional de qualidade. Para incentivar os produtores rurais a investir na melhoria da qualidade do leite e produzir de acordo com os padrões exigidos, as indústrias estão adotando a postura de pagamento pela qualidade.

De modo geral, todos os ramos do sistema agroindustrial do leite no Brasil têm demonstrado interesse na melhoria da qualidade do leite e derivados para a ampliação dos mercados consumidores nacionais e internacionais. Desde o início da vigência do PNMQL em 2005, diversas mudanças estão ocorrendo no cotidiano e nas relações entre todos os atores que compõem a cadeia produtiva do leite. No entanto, muitas adequações ainda estão sendo realizadas para que o leite brasileiro atinja melhores níveis de qualidade e possa efetivamente conquistar espaço e respeito no mercado atual, cada vez mais atento e exigente com relação às questões de segurança alimentar.

## **2 OS SERVIÇOS DE INSPEÇÃO SANITÁRIA**

A industrialização do leite e derivados lácteos no Brasil é fiscalizada em três níveis: federal, estadual e municipal. A lei federal nº. 1.283 de 1950 instituiu o SIF – Serviço de Inspeção Federal, órgão responsável pela fiscalização da industrialização de produtos de origem animal em todo o país. Após quase 40 anos, em 1989 foi promulgada a lei federal nº. 7.889/89 que instituiu o SIE – Serviço de Inspeção Estadual, delegando aos Estados a obrigatoriedade da prestação do Serviço de Inspeção Sanitária e Fiscalização dos Produtos de Origem Animal e o SIM - Serviço de Inspeção Municipal, que é baseado nos

mesmos instrumentos legais que dão sustentação em nível federal e estadual, não havendo simplificação das normas pelo tipo de registro requerido. A diferença básica se dá no âmbito da comercialização.

Através de um decreto, também em 1989 houve a transferência compulsória de responsabilidade. Se a produção e comercialização ocorrem no âmbito municipal, a competência de inspeção e fiscalização é de responsabilidade do município. Caso aconteçam dentro do Estado, a responsabilidade é estadual e se ocorrerem entre Estados e/ou internacional, a responsabilidade é federal. Assim, os estabelecimentos registrados no Serviço de Inspeção Municipal não podem comercializar fora do município de origem, bem como os registrados nos serviços estaduais não podem comercializar fora do Estado de origem.

São competentes para realizar essas inspeções e fiscalizações nos estabelecimentos industriais e no transporte de produtos de origem animal, o MAPA e as Secretarias Estaduais e Municipais de Agricultura. Já a fiscalização no varejo compete à Secretaria de Saúde, por intermédio da Vigilância Sanitária, serviço que pode ser estadual ou municipal.

Com o PNMQL pretende-se estabelecer mudanças definitivas no sistema agroindustrial do leite. Dentre os envolvidos nessas mudanças estão os Serviços de Inspeção em níveis federal, estadual e municipal, que devem tornar-se mais eficientes para garantir a melhoria da qualidade do leite produzido no país e a modernização do setor lácteo brasileiro.

### **3 A PRODUÇÃO DE LEITE NA REGIÃO DE FRANCA-SP**

Na região de Franca-SP, a pecuária leiteira teve início década de 1920 e atualmente são cerca de 450 produtores de leite em toda a região, que já foi considerada a segunda maior bacia leiteira do Estado, com um rebanho atual de 25 mil vacas produzindo diariamente 200 mil litros de leite (AVELAR, 2008).

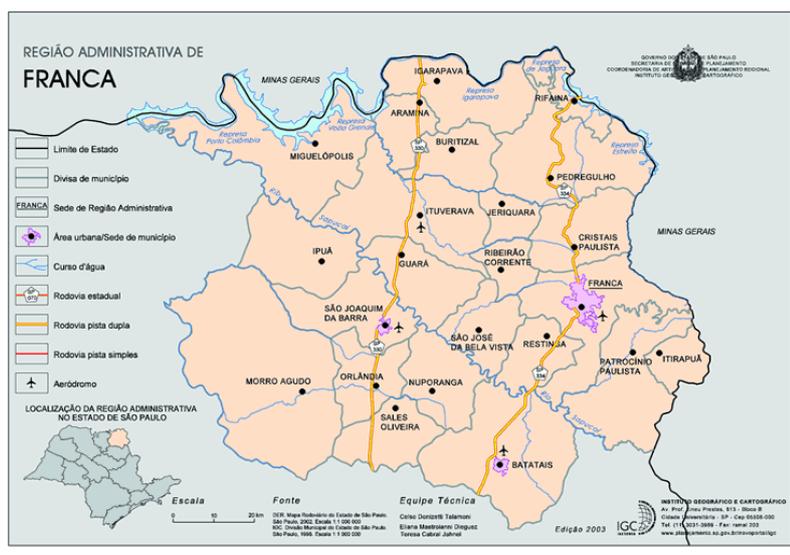
A cidade de Franca localiza-se na região nordeste do Estado de São Paulo (Figura 1) e de acordo com o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais - IPES, um dos traços marcantes da economia da região é a atividade primária, notadamente a agricultura e a pecuária, posto que, em relação ao total de estabelecimentos (incluindo indústria,

comércio e serviços), a agropecuária representou aproximadamente 26,86% do conjunto. Todavia, se excluirmos o município de Franca, este percentual ultrapassa os 43% (CADERNO DE ESTUDOS, 2001), considerando-se apenas os demais municípios da região.



**Figura 1.** Localização do município de Franca-SP.  
Fonte: adaptado de Cocapec (2008).

O município de Franca sedia a 14<sup>o</sup> região administrativa do Estado de São Paulo (Figura 2), composta pelos municípios de Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Franca (sede), Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista. No presente artigo, considerou-se a referida região para o desenvolvimento da pesquisa.



**Figura 2.** Região Administrativa de Franca-SP.  
Fonte: Instituto Geográfico e Cartográfico (2010).

De acordo com o Quadro 1, dentre os seis municípios paulistas que fazem fronteira com a cidade de Franca – Batatais, Cristais Paulista, Patrocínio Paulista, Restinga, Ribeirão Corrente e São José da Bela Vista – o município de Patrocínio Paulista se destaca por concentrar o maior número de propriedades leiteiras. Sob o aspecto cultural, o município de Batatais sedia a tradicional Festa do Leite, que se encontra na sua 35ª edição.

**Quadro 1.** Quantidade de propriedades leiteiras em municípios da região de Franca-SP.  
Fonte: Adaptado de Cerveira e Henrichsen (2007).

<i><b>MUNICÍPIO</b></i>	<i><b>NÚMERO DE PROPRIEDADES LEITEIRAS</b></i>
<i><b>Batatais</b></i>	33
<i><b>Cristais Paulista</b></i>	39
<i><b>Franca</b></i>	6
<i><b>Patrocínio Paulista</b></i>	103
<i><b>Restinga</b></i>	10
<i><b>Ribeirão Corrente</b></i>	3
<i><b>São José da Bela Vista</b></i>	20
<b>TOTAL</b>	214

A atividade leiteira é típica de pequenas e médias áreas em qualquer parte do mundo – inclusive na região de Franca - e se adapta às peculiaridades regionais como condição climática e situação econômica do produtor rural. A modernização do setor lácteo faz com que este deixe de ser extrativista passando a ser competitivo e sustentável, favorecendo o aumento dos negócios da cadeia produtiva do leite.

A região de Franca possui quatro indústrias de laticínios (leite e derivados lácteos) que recolhem a produção local de leite. Dessas, duas recebem inspeção federal (Coonai e Jussara), uma (Zanetti) recebe inspeção estadual e uma (Francano) recebe inspeção municipal.

Com a adoção efetiva das normas do PNMQL, a região de Franca poderá contribuir de forma relevante para o fortalecimento da atividade leiteira da região sudeste do país, podendo incrementar sobremaneira o volume de produção e incentivar a

comercialização de lácteos brasileiros, com a qualidade exigida e necessária para as negociações nacionais e internacionais.

Mesmo tendo avançado muito nos últimos anos, a cadeia produtiva do leite precisa acelerar seu processo de modernização caso queira aproveitar as grandes oportunidades de inserção nos mercados que se vislumbram. O Brasil tem uma grande vantagem competitiva que o diferencia dos demais países que é a capacidade de ampliar sua produção mantendo os custos abaixo dos competidores, principalmente após 2013, com o fim obrigatório dos subsídios determinado pela Organização Mundial do Comércio – OMC. Porém, o padrão dos produtos não irá satisfazer os mercados mais exigentes se não houver uma real melhoria na qualidade da matéria prima, como preconiza o PNMQL.

#### 4 METODOLOGIA

A pesquisa está fundamentada na abordagem qualitativa (BOGDAN e BIKLEN, 1982; GIL, 1987; LAKATOS e MARCONI, 1993; MINAYO, 2000a, 2000b; GASKELL, 2002; DENZIN e LINCOLN, 2006), considerada apropriada quando o fenômeno em estudo é complexo, de natureza social e que não tende à quantificação.

Na pesquisa qualitativa, não se almeja alcançar a generalização, mas sim o entendimento das singularidades. De acordo com Minayo (2000a, p. 22),

a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A pesquisa social, de âmbito fundamentalmente qualitativo,

é uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados (MINAYO, 2000b, p.23).

Para Goldenberg (1997, p.49), “os métodos qualitativos enfatizam as particularidades de um fenômeno em termos de seu significado para o grupo pesquisado”. Da mesma maneira, Diehl e Tatim (2004) argumentam que os estudos qualitativos podem descrever a complexidade de determinado problema e possibilitam o entendimento das particularidades dos acontecimentos.

Chizotti (1998) apresenta que a abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.

Em um estudo interpretativo, Chizotti (1998) menciona a necessidade de imersão do pesquisador nas circunstâncias e contexto da pesquisa, e destaca características importantes que devem estar presentes, como o mergulho nos sentidos e emoções; o reconhecimento dos atores sociais como sujeitos que produzem conhecimentos e práticas; os resultados como fruto de um trabalho coletivo resultante da dinâmica entre pesquisador e pesquisado; a aceitação de todos os fenômenos como igualmente importantes e preciosos – a constância e a ocasionalidade, a frequência e a interrupção, a fala e o silêncio, as revelações e os ocultamentos, a continuidade e a ruptura, o significado manifesto e o que permanece oculto.

Com base nesses autores, a escolha da realização de pesquisa qualitativa deu-se em função de se almejar identificar os impactos do PNMQL a partir da visão de funcionários oficiais dos serviços de inspeção nas esferas municipal (SIM), estadual (SISP) e federal (SIF), com relação às mudanças ocorridas na inspeção e fiscalização do leite na região de Franca-SP, a partir da implantação da referida política pública.

#### **4.1. Procedimentos da pesquisa de campo**

##### **4.1.1. Coleta dos dados**

Para um melhor desenvolvimento da pesquisa, a coleta de dados ocorreu em duas etapas, descritas a seguir:

###### **A) Fase exploratória**

Na etapa exploratória foram realizadas reuniões prévias com os funcionários dos órgãos de Inspeção Municipal (SIM), Estadual (SISP) e Federal (SIF) de Franca-SP a fim de captar dados através de observações e conversas informais que serviram de subsídio para a elaboração do roteiro de entrevista. As informações foram registradas em diário de campo.

O Serviço de Inspeção Federal da região de Franca localiza-se no interior da Usina de Laticínios Jussara em Patrocínio Paulista-SP (pequeno município vizinho de Franca), em uma sala anexa às instalações da indústria, em função do caráter permanente da fiscalização do SIF. O Serviço de Inspeção Estadual localiza-se no Escritório Regional de Defesa Agropecuária na cidade de Franca e é responsável pela inspeção e fiscalização da industrialização de produtos de origem animal em 13 municípios da região. O Serviço de Inspeção Municipal possui o seu escritório no Parque de Exposições “Fernando Costa” na cidade de Franca e, em relação à industrialização de leite, é responsável por apenas um estabelecimento registrado no SIM.

#### B) Fase Focalizada

Foram realizadas três entrevistas semi-estruturadas individuais com os funcionários oficiais dos Serviços de Inspeção Municipal (SIM), Estadual (SISP) e Federal (SIF) que participaram da fase anterior da pesquisa.

Vergara (2003, p. 47) afirma que “pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo”. Nesse sentido, a coleta dos dados se deu por meio de entrevista semi-estruturada (agendada com antecedência), aplicada aos representantes dos órgãos oficiais de inspeção municipal, estadual e federal. As informações foram coletadas pela própria pesquisadora, que foi, portanto, a responsável pela obtenção e análise dos dados.

A entrevista representa um dos instrumentos básicos para a coleta de dados, dentro da perspectiva da pesquisa qualitativa. Para Lakatos e Marconi (1993), a relação que se cria na entrevista é de interação, havendo uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde. Segundo Gaskell (2002), as entrevistas permitem a compreensão minuciosa das motivações, atitudes, valores, e crenças dos sujeitos pesquisados.

Sobre esse recurso, Gil (1987) afirma que o pesquisador pode formular perguntas ao entrevistado com o objetivo de obter dados que interessam à investigação e que a entrevista é uma forma de interação social e uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

Para Queiroz (1988), a entrevista semi-estruturada é uma técnica de coleta de dados que supõe uma conversação continuada entre informante e pesquisador e que

deve ser dirigida por este de acordo com seus objetivos. Seguindo a perspectiva de Minayo (2000b), os entrevistados se manifestaram sobre o tema proposto, sem respostas ou condições prefixadas pelo pesquisador.

As três entrevistas foram gravadas, transcritas na íntegra e submetidas à análise de conteúdo, através da elaboração de categorias baseadas no sentido semântico e contextual dos conteúdos das entrevistas.

De acordo com Lalande (1998), o instrumento de coleta de dados, neste caso a entrevista gravada, representa ao mesmo tempo, um prolongamento da capacidade de entendimento do investigador na procura de sentido e constitui-se como uma barreira entre os dois universos em questão — a realidade factual e a análise científica —, agravada pelo próprio ato de inquirir e marcada pela barreira de um gravador ou de um contexto nem sempre favorável à conversa.

#### **4.2. Análise dos dados**

Os relatos obtidos pelas entrevistas foram transcritos na íntegra, separados e classificados, e passaram por uma análise de conteúdo, através da elaboração de categorias de análise e, em seguida, de temas, baseados no sentido semântico e contextual dos discursos dos entrevistados.

Analisar semanticamente um texto pressupõe construir, a priori, uma grade de análise. Para fazer esta análise, identificam-se os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ausência ou frequência significam alguma coisa para o objetivo analítico visado.

Na análise de conteúdo o ponto de partida é a mensagem, mas devem ser consideradas as condições contextuais de seus produtores e assenta-se na concepção crítica e dinâmica da linguagem. Segundo Puglisi e Franco (2005), devem ser considerados, não apenas a semântica da língua, mas também a interpretação do sentido que um indivíduo atribui às mensagens.

A análise de conteúdo é muito utilizada na análise de comunicações nas ciências humanas e sociais e de acordo com Minayo (2000b) é um método comumente adotado no tratamento de dados de pesquisas qualitativas. O método proporciona um meio de

apreender as relações sociais em determinados espaços, de uma forma apropriada ao tipo de problema de pesquisa proposto neste estudo.

A análise de conteúdo, na perspectiva de Bardin (2004), constitui-se em um conjunto de técnicas de análise de comunicações, visando obter a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. Essas técnicas complementares consistem na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão desse conteúdo, tendo por finalidade efetuar deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens, levando em consideração o emissor e seu contexto e, eventualmente, os efeitos dessas mensagens.

Bardin (2004) apresenta ainda que a técnica de análise de conteúdo refere-se ao estudo tanto dos conteúdos nas figuras de linguagem, reticências, entrelinhas, quanto dos conteúdos manifestos e explícitos.

Na análise de conteúdo, o texto transcrito é um meio de expressão do sujeito, no qual serão categorizadas as unidades de texto – palavras ou frases com sentidos semelhantes – que se repetem, atribuindo uma expressão que as represente – os temas.

De acordo com Bardin (2004), para a operacionalização da análise de conteúdo devem ser seguidas algumas regras, por meio das quais se parte de uma leitura de primeiro plano para atingir um nível mais aprofundado. A análise de conteúdo relaciona as estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas/contextuais (significados) dos enunciados e articula os textos com os fatores que determinam suas características – variáveis psicossociais, contexto cultural, contexto e processo de produção da mensagem (MINAYO, 2000b).

Para Bardin (2004), não se trata de atravessar os significantes para atingir significados, como se faz na leitura normal, mas de, por meio dos significantes e dos significados em conjunto, buscar diferentes significados de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, dentre outras.

O processo de análise de conteúdo, de acordo com Nunes et al. (2008), deve ser organizado em três etapas, conforme descritas a seguir:

A pré-análise, que é a fase de organização e sistematização das idéias, em que ocorre a retomada dos objetivos iniciais da pesquisa em relação ao material coletado e a elaboração de indicadores que orientarão a interpretação final. A pré-análise pode ser decomposta em cinco sub-etapas: leitura flutuante, na qual deve haver um contato

superficial com o material de análise; constituição do corpus, que envolve a organização do material de forma a responder a critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência; formulação de objetivos ou de pressupostos iniciais flexíveis que permitam a emergência de outros pressupostos a partir de procedimentos exploratórios; referenciação dos índices e elaboração dos indicadores a serem adotados na análise e preparação do material, ou se for o caso, edição.

A exploração do material, que é a fase em que os dados brutos do material são codificados para se alcançar o núcleo de compreensão do texto e envolve procedimentos de recorte, contagem, classificação, tabulação, desconto ou enumeração em função de regras previamente formuladas.

E finalmente, o tratamento dos resultados obtidos, que é a fase na qual os dados são submetidos à análise, a fim de se tornarem significativos e evidenciarem as informações obtidas.

A partir dessas informações é possível propor inferências e apresentar interpretações de acordo com o quadro teórico e os objetivos propostos (NUNES et al., 2008). Para Bardin (2004), cabe ao pesquisador fazer o jogo entre os pressupostos, a técnica e a interpretação.

Na presente pesquisa, através da análise de conteúdo das três entrevistas, foi possível identificar a visão dos funcionários dos serviços de inspeção municipal, estadual e federal com relação às mudanças que ocorreram na fiscalização das indústrias de lácteos da região de Franca após a implantação do PNMQL.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A pesquisa foi realizada com três atores-chave: o Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal do Serviço de Inspeção Federal; a Assistente Agropecuária e Assistente de Planejamento do Serviço de Inspeção Estadual e o Diretor do Serviço de Inspeção Municipal.

As entrevistas foram gravadas, transcritas na íntegra e submetidas à análise de conteúdo, através das seguintes categorias de análise:

### Categorias de Análise

Padrão para a qualidade do leite após a criação do PNMQL  
 Comercialização de leite clandestino  
 Diferenças/semelhanças nos serviços de inspeção  
 Mudanças na indústria e nos serviços de inspeção após a implantação do Programa  
 Cobranças das exigências do Programa  
 Responsabilidade pelo controle da qualidade do leite  
 Importância da atividade leiteira para a região de Franca-SP

A partir destas categorias de análise, foram elaborados os temas que são discutidos a seguir.

## 5.1. A padronização da qualidade do leite

O processo de melhoria da qualidade do leite não acontece subitamente. A partir da implantação do PNMQL em 2005, a qualidade do leite produzido na região de Franca demonstrou significativos avanços e atualmente as indústrias da região obedecem às regras mínimas para a obtenção de qualidade da matéria-prima. Antes de 2005, o leite produzido na região de Franca, bem como todo o leite brasileiro, não possuía padrões quantitativos definidos de qualidade. Segundo os entrevistados, o PNMQL trouxe parâmetros numéricos de referência para direcionar a busca pela melhoria da qualidade do leite produzido no Brasil, conforme demonstrado abaixo:

[...] antigamente você não tinha padrões *pra* microbiologia [...]. Não existia. Então esse Programa traz padrões [...]. (SIF)

[...] a grande vantagem é que começou a ter padrões. Hoje não pode produzir mais com 10 milhões e achar que *tá* bem. Antes a análise com 10 milhões, não tinha padrão, você era obrigado a receber [...]. (SIF)

[...] a [IN] 51 ela veio *pra* dar parâmetros, pra normatizar a produção de leite no Brasil como um todo, entendeu? [...] Tanto faz se é leite tipo B, tanto faz se é leite tipo C, ela normatizou, padronizou e passou a exigir *a nível* de produtor. Então ela facilitou e melhorou a qualidade de leite nesse sentido. (SIF)

[...] primeiro que [o Estado de] São Paulo nem sabia o leite que era produzido, *né?* Então na verdade, a gente não *tá* nem melhorando, por enquanto, *tá* se descobrindo [...], pra depois passar pro processo de melhoria. Não tinha padrão, e o que *tá* dando padrão hoje, é isso aqui, [...] a Resolução. (SISP)

De acordo com os entrevistados, o PNMQL trouxe padrões de qualidade para o leite produzido no Brasil. Antes da implantação do Programa não havia parâmetros que orientassem a busca pela da qualidade.

No entanto, as exigências por parte dos órgãos de fiscalização oficiais têm gerado, durante esse período de transição e adaptação dos produtores rurais e indústrias às novas normas, um significativo aumento da comercialização de leite clandestino na região, proveniente do pequeno produtor rural que não possui condições econômicas, financeiras e culturais para se adequar às exigências, como destaca-se:

Hoje, aqui em Franca mesmo, tem muito leite clandestino, muita coisa irregular ainda, que não dá para controlar. Eu acho que [o Programa] não consegue atingir todo mundo. (SIM)

[o produtor rural] volta a vender leite em garrafa PET, ele não tem condições de colocar um tanque de expansão lá *pra* 15 litros de leite por dia, 30 litros de leite por dia. [...] E aí o que ele vai fazer? Ele vai lá e vai vender na garrafinha PET. E aí o é que isso te traz? Te traz um problema maior do que você tinha antes. (SISP)

Além desses aspectos, os órgãos de inspeção entrevistados possuem âmbito de ação diferente e as suas perspectivas são distintas em alguns aspectos. A atuação da inspeção federal é realizada de forma permanente enquanto que a inspeção estadual e a inspeção municipal são executadas periodicamente. O SIF, em relação ao SISP e ao SIM, é o único órgão que possui sala própria no interior das indústrias com esse tipo de inspeção e integra suas atividades diárias.

a diferença da municipal, estadual e a federal, é que nós estamos permanentemente aqui dentro. Na estadual não existe e na municipal não existe [...] toda a indústria que tem produção grande como tem aqui, que tem SIF, ela tem uma inspeção permanente. (SIF)

As diferenças de atuação dos órgãos oficiais de inspeção se devem, principalmente, aos aspectos citados pelo agente de inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal do SIF:

na prática, estruturalmente, a inspeção municipal e estadual ela *tá* muito longe da inspeção federal, entendeu? Em termos de estrutura, de pessoal capacitado, de pessoal treinado, de servidor suficiente *pra* fazer o trabalho, entendeu? Não existe estrutura nenhuma. No entanto, qualquer empresa pequenininha, que quer por inspeção estadual ou inspeção municipal, a facilidade é muito maior do que vc colocar SIF. *Pra* você colocar SIF numa empresa, é muito mais difícil, entendeu? Ela tem que aceitar todas as exigências que o Ministério da Agricultura preconiza. (SIF)

A partir da criação do PNMQL, os Estados e os municípios brasileiros, cada um a sua maneira, se viram obrigados a elaborar as suas próprias legislações, a fim de cumprirem com a legislação federal que a partir de então, tratava da qualidade do leite em uma nova perspectiva de modernização. Através da realização das entrevistas foi possível perceber que nem todos os envolvidos com os serviços de inspeção possuem clareza quanto as suas competências totais enquanto fiscalização oficial, principalmente no que se refere a fiscalização da qualidade do leite. A regra geral diz que nenhuma legislação estadual ou municipal pode sobrepor ou anular a legislação federal, conforme relatado enfaticamente em uma das entrevistas:

a lei maior sai da federação. Os Estados, eles podem fazer uma outra legislação mais rigorosa do que a federal, mas não menos rigorosa, entendeu? [...] A nossa legislação ela pode ser mais exigente do que a federal e não menos. No municipal é a mesma coisa, o municipal ele pode fazer uma outra legislação. Não menos exigente do que a federal, mas mais rigorosa. Igual ou mais rigorosa. (SISP)

Tem coisa que o RIISPOA [Regulamento para Inspeção Industrial e Sanitária para Produtos de Origem Animal] é mais exigente. Quer dizer, eu tenho que respeitar, entendeu? Porque esse aqui é a da federação, eu não posso deixar de seguir ela também. A resolução não anula em nenhum momento o mais alto. (SISP)

## **5.2. Serviços de Inspeção *versus* Indústria: adaptações ao Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do leite**

Após a implantação do PNMQL foram verificadas diversas mudanças, em diferentes aspectos, na relação dos órgãos oficiais de inspeção com as indústrias e também na relação da indústria com os seus fornecedores de matéria-prima. Entende-se que todos os elos que compõem o sistema agroindustrial do leite estão intimamente envolvidos no processo de melhoria da qualidade do leite brasileiro e por esse motivo, os produtores rurais são citados em diversos trechos das entrevistas.

Um dos entrevistados, o funcionário do serviço de inspeção federal, relatou que os produtores rurais que fornecem leite para as indústrias com esse tipo de inspeção (SIF) receberam informações e orientações por meio de circulares informativas e palestras realizadas pelas indústrias e apoiadas tecnicamente pelo serviço de inspeção, esclarecendo a proposta do PNMQL, as exigências da IN 51 e as mudanças necessárias que deveriam ser implantadas nas propriedades rurais da região para o cumprimento da legislação:

As empresas atualmente, em virtude da instituição da IN 51, elas passaram a fazer palestras junto a seus produtores, emitir circulares de orientação pra conscientizar os produtores e tomar conhecimento das responsabilidades e obrigações deles inerentes à IN 51. (SIF)

ainda existem as palestras até hoje. O SIF apóia na parte técnica das palestras. Eles, o pessoal da captação tem um cronograma de palestras [...] eles vão em todas as regiões, em todos os postos de captação. A equipe de captação é ligada ao controle de qualidade e [...] são contratados da empresa. (SIF)

Uma das principais mudanças exigidas no PNMQL foi a granelização no transporte do leite, ou seja, a entrega do leite deveria ser realizada, a partir de 2005, em caminhões-tanque e não mais em latões de leite. Isso implicou ao produtor rural de leite a aquisição de tanques de resfriamento para armazenamento do leite cru na propriedade até a chegada do caminhão de coleta:

Desde 2003 [a indústria] já começou investindo nos tanques e já passou nas palestras o porquê dos tanques e apresentando a IN 51. (SIF)

Os tanques, imediatamente em 2002, a indústria investiu em todos os produtores. Ela ajudou, depois o cara pagava com leite [...] porque eles viram que era melhor negócio do que o latão [...] conseguiram financiamentos bons para os produtores pra poder colocar rápido o tanque. Então, quando chegou em 2005, tava 100% granelizado [...]. (SIF)

Além disso, o envio mensal de amostras de leite de todos os fornecedores da indústria para um laboratório da Rede Brasileira de Laboratórios de Controle da Qualidade do leite – RBQL passou a ser obrigatório. O laboratório da rede mais próximo para atender a região de Franca é a Clínica do Leite da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ, em Piracicaba-SP:

Todo mês eles coletam amostra do produtor [...] 100% dos produtores são coletados mensalmente e mandado pra fazer a CBT e a CCS fora, na ESALQ (...) essa daí é obrigatória. A função nossa é cobrar que essas providências, que essas análises sejam realizadas. Essa é uma exigência do MAPA, a partir da IN 51 (...) não existia a *nível* de produtor. (SIF)

De acordo com os entrevistados, a exigência de envio mensal de amostras de leite para análise na Rede Brasileira de Laboratórios de Controle de Qualidade do Leite – RBQL está sendo cumprida na região desde o início da implantação do PNMQL. A totalidade dos produtores que fornecem leite para a Usina de Laticínios Jussara, onde se localiza o SIF entrevistado, enviam suas amostras para o laboratório da rede, pois são

cobrados pela indústria. O fiscal federal afirma na entrevista que não está tendo problemas com essa adequação.

Na rotina de trabalho dos serviços de inspeção também ocorreram mudanças. Para que toda a cadeia mudasse, foi realizado um forte trabalho de conscientização com todos os atores envolvidos no sistema agroindustrial do leite:

*Pro serviço de inspeção teve mudança de atitude. De um dia pro outro a nossa rotina também mudou [...] a amostra passou a chegar aqui já pronta, a coleta pronta, o leite gelado, então você muda todinha a sua rotina [...] A IN 51 ela tornou o poder de fiscalização mais eficiente, mais dinâmico e com parâmetros mais claros, mais iguais pra todos os produtores. (SIF)*

*Antes da IN 51 os problemas eram com os produtores. Porque você tinha problemas sérios de leite com acidez [...] a IN 51 preocupou muito com isso, houve uma conscientização muito grande a nível de produção lá na fazenda, houve uma conscientização muito grande a nível de empresariado em termos de produção nacional. (SIF)*

As indústrias de leite que ainda não dispunham de laboratório interno de análises físico-químicas e microbiológicas tiveram que se adequar e foram obrigadas a adquirir ou reforçar a frota de caminhões-tanque para o transporte do leite a granel. As alterações ocorridas nas indústrias de leite são fiscalizadas pelos serviços de inspeção federal, estadual ou municipal:

*O que mudou foi que o laticínio criou o laboratório e ele mudou o transporte... Ele comprou o caminhão-tanque e ele se enquadrou. Então nós fomos lá fiscalizar. A partir de tal data é IN 51, você vai ter que enquadrar. É caminhão-tanque, criou o laboratório... Ele transportava em latões de leite e teve que comprar o caminhão-tanque. Antes da IN 51, no caso, o laticínio transportava tudo em latões, a partir da data ele comprou o caminhão tanque e passou a transportar assim. A gente tinha que ver as condições do latão, que jeito que tava, se tava limpo. Agora a gente olha o caminhão. (SIM)*

Com a modernização e tecnificação da cadeia produtiva do leite, a legislação vigente sobre leite e produtos lácteos, o RIISPOA - Regulamento para Inspeção Industrial e Sanitária para Produtos de Origem Animal também está sendo reformulado. Os serviços de inspeção demonstram estar cientes e concordantes com as alterações que irão ocorrer:

*O RIISPOA está em revisão, devido aqueles problemas da operação ouro branco, então o ministro convocou uma comissão que tá fazendo uma revisão do RIISPOA pra poder melhorar ainda mais o nível de fiscalização [...] tá sendo revisado e nós devemos sair, pelo que a gente tá entendendo, a gente vai sair também de dentro da indústria. Nós vamos fazer só periódico. (SIF)*

Porque hoje em dia, com a evolução das indústrias[...] tá tecnicando muito a produção. E cada vez mais, a gente tá inserindo [...] os programas de auto-controle da indústria, que são as boas práticas de fabricação, higiene operacional, procedimento operacional padrão [...] análise de risco e pontos críticos de controle. Isso tudo a gente chama de programas de auto-controle da indústria [...] É como uma auditoria. A proposta está se voltando mais para ser auditores mesmo, sabe, fiscalizador, e não uma inspeção permanente, [...] essa é a proposta, que cada vez mais a gente exija os programas de auto-controle. Que isso sim assegura que o estabelecimento está dentro das normas [...] Pra cada vez menos precisar da intervenção do fiscal. (SISP)

não é por causa de falta de profissional. É por causa de evolução das indústrias do Brasil e do mundo [...] Fiscalização periódica [...] Com exigências de programas de auto-controle da indústria [...] Mas não porque é falta de profissional. É porque hoje em dia tem maquinário, entendeu? Maquinários que fazem o que o humano que fazia antes. (SISP)

De acordo com as entrevistas, uma das importantes mudanças do RIISPOA é a saída do Serviço de Inspeção Federal, que hoje é realizado de maneira permanente, do interior das indústrias e o tornar periódico como acontece com os Serviços de Inspeção Estadual e Municipal. A principal razão dessas mudanças é a necessidade de adequação das normas publicadas no novo RIISPOA às atuais realidades de produção e consumo de leite no Brasil (MARTINS, 2004).

### 5.3. Os Serviços de Inspeção e suas responsabilidades

Pela legislação federal, a responsabilidade de inspecionar e fiscalizar produtos de origem animal – inclusive produtos lácteos – é atribuída aos serviços de inspeção federal, estadual e municipal. No SIF, esse trabalho é facilitado em função do referido órgão de inspeção estar localizado permanentemente no interior das indústrias. No SIE e no SIM, esse trabalho é realizado em conjunto com o Responsável Técnico contratado pela indústria para monitorar a qualidade da matéria-prima recebida e inspecionar os processos produtivos de maneira constante e diária, pois os fiscais de inspeção estadual e municipal visitam as indústrias periodicamente.

[na inspeção estadual e municipal] a responsabilidade é 100% da empresa. Aqui [na inspeção federal] a responsabilidade de coletar o leite também é da empresa, só que é checado pela inspeção federal todos os dias. (SIF)

Então eu vou fiscalizar um laticínio [...] Você tá enviando as amostras pra Clínica do Leite? Não, não tô. Passível de autuação [...] tá escrito na legislação. Ou, tô. Então me mostra as análises [...] ele vai receber laudo de análise, então tem que tá tudo

arquivadinho lá [...] Então eu vou pegar o resultado da análise dele e vou ver o padrão que tá o leite dele, entendeu? Ah, então, muita célula somática, pouca célula somática, Ah... deu presença de antibiótico, não deu presença de antibiótico. Então, aí que tá onde a gente fiscaliza a qualidade do leite. A gente vê esse resultado e vê se tá batendo com o que a legislação tá preconizando, entendeu? A resolução nº 3 e nº 4 [estadual] fala dos padrões como na IN 51. (SISP)

Análise quem faz é o Responsável Técnico. Não somos nós que analisamos o leite. Nós olhamos o sistema de produção... Mas quem faz análise é tudo o próprio responsável técnico... e a parte da qualidade do leite, a responsabilidade é do Responsável Técnico. (SIM)

Todos os órgãos têm que olhar a qualidade. [...] a responsabilidade é do Responsável Técnico, é dele e da empresa, mas o fiscal federal, municipal ou estadual tem a obrigação de olhar. Não pode negligenciar a responsabilidade. (SIF)

Os entrevistados do SIF e do SISP entendem que a inspeção e fiscalização do leite e derivados lácteos produzidos pelas indústrias da região é de responsabilidade dos fiscais oficiais. Em momento algum a responsabilidade foi colocada como encargo exclusivo do Responsável Técnico da indústria. Já o SIM realiza a inspeção apenas no que se refere à estrutura física de produção da indústria, não considerando os aspectos que envolvem a qualidade do leite.

Para o funcionário do SIM, a responsabilidade pela qualidade do leite que é industrializado fica a cargo do Responsável Técnico contratado pela indústria. No entanto, a checagem dos resultados laboratoriais referentes à qualidade do leite, realizados diariamente pelo Responsável Técnico da indústria, deveriam ser auditados pelo fiscal municipal e, no entanto isso é negligenciado.

Ainda na opinião do funcionário do SIM, atualmente a atividade leiteira não é mais significativa para a região, que até a década de 1980 foi bastante desenvolvida:

No município de Franca, o leite não tem tanta importância econômica. Franca já foi uma das maiores bacias leiteiras do Estado de São Paulo. Hoje... não é atividade específica, não é a única atividade da propriedade. [...] não é gado puro. Por causa de mudança de vocação da região. As áreas melhores foram usadas para agricultura mecanizada, área de cana e foi sobrando as áreas piores. [...] Mas não representa grandes números *pro* município nem *pra* região em geral. Passaram pra uma atividade mais rentável e que tem menos mão-de-obra. (SIM)

## CONCLUSÕES

O presente artigo contemplou a visão de um dos tipos de atores sociais afetados pelo PNMQL e portanto apresenta percepções parciais ou unilaterais das influências da referida política pública sobre a atividade leiteira da região.

É consenso entre os entrevistados que o PNMQL trouxe padrões de qualidade para o leite produzido no Brasil, pois antes da implantação do Programa não havia parâmetros numéricos de referência que orientassem a busca pela qualidade.

De acordo com as entrevistas, a exigência de envio mensal de amostras de leite para análise na Rede Brasileira de Laboratórios de Controle de Qualidade do Leite – RBQL está sendo cumprida na região desde o início da implantação do PNMQL.

No caso do SIM, foi observado que não há o cumprimento total da lei federal, que é a lei maior no que diz respeito à fiscalização da qualidade do leite. As análises laboratoriais sobre a qualidade do leite, realizadas diariamente pelo Responsável Técnico da indústria, deveriam ser verificadas pelo fiscal municipal e na prática isso não acontece. Percebeu-se, ainda, a falta de clareza em relação às competências totais do serviço de inspeção municipal e o conhecimento parcial da legislação federal, que é referência obrigatória para a elaboração da legislação municipal e o seu cumprimento.

A partir disso, pode ser demonstrada a diferença de percepção entre os entrevistados em relação às suas competências como fiscais do serviço de inspeção. Enquanto o SIF e o SISP realizam a fiscalização e inspeção da qualidade do leite utilizado pelas indústrias da região, o SIM atua de maneira diversa dos demais órgãos de inspeção entrevistados, não desempenhando plenamente a sua função fiscalizadora.

As entrevistas demonstraram a existência de comercialização clandestina de leite nos municípios da região de Franca. Os entrevistados atribuem este problema as rígidas exigências do PNMQL, que demanda investimentos em infra-estrutura nas propriedades rurais e mudanças diárias na rotina operacional da produção de leite para que os níveis de qualidade sejam atendidos. O pequeno produtor rural da região geralmente desenvolve a atividade leiteira com baixos índices de produção e produtividade e não possui condições econômicas, financeiras e até mesmo culturais para efetuar as mudanças propostas e se adequar às exigências, acabando por realizar a comercialização informal de sua produção.

O PNMQL propõe diferentes prazos para a implantação das exigências, de acordo com as diferenças econômicas e sociais existentes nas regiões brasileiras. No entanto, através das entrevistas, foi possível perceber que os prazos estabelecidos não foram suficientes para o total cumprimento das normas e a completa adequação da produção de leite da região de Franca ao Programa.

É necessário promover a conscientização dos consumidores da região em relação aos riscos do consumo de leite clandestino e seus derivados, que não passaram por nenhum tipo de tratamento industrial ou controle de qualidade. Somente assim será possível contribuir para a extinção o comércio informal desses produtos na região, obrigando os produtores rurais a se adequarem ao PNMQL.

Pretende-se, a partir desse artigo, dar continuidade às pesquisas com os demais atores sociais envolvidos na política pública em questão – produtores rurais e indústrias de laticínios – a fim de realizar um estudo completo que poderá, por meio da triangulação das informações, contribuir para a melhoria da formulação de políticas públicas voltadas à cadeia produtiva do leite no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AVELAR, P. C. B. Projeto CATI Leite. **Boletim Semanal CATI On Line**. Campinas, CECOR/CATI. 24-29 mar. 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3 ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. K. **Qualitative research for education: an introduction for to theory and methods**. Boston: Allyn and Bacon, 1982.

BRASIL. Portaria nº 166, de 05 de maio de 1998. Cria grupo de trabalho para analisar e propor programa e medidas visando ao aumento da competitividade... **Diário Oficial da União**, Brasília, p.42, 06 mai. 1998. Seção 1.

BRASIL. Portaria nº 56, de 17 de dezembro de 1999. Submete a consulta pública os regulamentos técnicos de padrão de identidade e qualidade de leite... **Diário Oficial da União**, Brasília, p.34, 08 dez. 1999. Seção 2.

CADERNO DE ESTUDOS. **Espaço Local**. Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis de Franca – FACEF. 1º semestre 2001. Franca, SP. FACEF/IPES. 2001. 86 p.

CERVEIRA, R.; HENRICHSEN, L. **Diagnóstico Agro SEBRAETEC Leite - Parceria Coonai/Sebrae-SP**. Instituto Maytenus/IBS. 2007.

CHIZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

COCAPEC. **Prêmio Cooperativa do Ano** (Boletim eletrônico interno). Franca: Setor de comunicação da Cocapec, 2008.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Org). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Trad. Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed-Bookman, 2006.

DIEHL, A.A.; TATIM, D.C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DÜRR, J. W. Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite: uma oportunidade única. In: DÜRR, J. W. et al. (Ed.). **O Compromisso com a Qualidade do Leite no Brasil**. Passo Fundo: EdiUPF, 2004.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes. 2002.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

INSTITUTO GEOGRÁFICO E CARTOGRÁFICO. Mapas das regiões administrativas e metropolitanas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.igc.sp.gov.br/mapasRas.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2010.

INTERNATIONAL COMMISSION ON MICROBIOLOGICAL SPECIFICATIONS FOR FOODS. **El sistema de análisis de riesgos y puntos críticos: su aplicación a las industrias de alimentos**. Zaragoza: Acribia, 1991.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. Revista e Ampliada. São Paulo: Atlas, 1993.

LALANDA, P. **Sobre a metodologia qualitativa na pesquisa sociológica**. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa, 1998.

LAMOUNIER, B. **Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência**. (texto digitado). São Paulo: FGV, [s.d.].

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, Califórnia: Goodyear, 1980.

LÜCK, H. Control de la calidad de la industria lactologica. In: Robinson, R.K. **Microbiologica Lactologica**. v. 2. Zaragoza: Acribia, 1987. p.255-94.

MARTINS, M. C. Competitividade da cadeia produtiva do leite no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, n. 3, ano 13, p. 38-51, 2004.

MINAYO, M. C. de S. Ciência, Técnica e Arte: o Desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2000a.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo - Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 2000b.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA. **SISLEGIS - Sistema de Legislação Agrícola Federal. Instrução Normativa Nº 51, de 18 de setembro de 2002**. Disponível em: <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do?operacao=visualizar&id=8932>> . Acesso em: 1 dez. 2008.

MONTEIRO, R. P. A regulamentação do Programa Nacional de Melhoria da Qualidade do Leite (PNQL), a agricultura familiar e o mercado informal: avaliação dos principais impactos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41, 2003, Juiz de Fora. **Anais...** Juiz de Fora: SOBER, 2003. 1 CD-ROM.

NERO, L. A. et al. **Ciência e Tecnologia de Alimentos**. Leite cru de quatro regiões leiteiras brasileiras: perspectivas de atendimento dos requisitos microbiológicos estabelecidos pela Instrução Normativa 51. v. 25. n. 1 Campinas: Jan./Mar., 2005.

NUNES, A. V. de L. et al. **Análise de conteúdo: olhar da técnica sobre o preconceito racial no Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://www.psicologia.com.pt/artigos/textos/A0443.pdf>> . Acesso em: 29 jul. 2009.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PUGLISI, M. L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo**. 2 ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

QUEIROZ, M. I. P. Relatos orais: do "indizível" ao "dizível". In: VON SIMSON, O. M. (Org. e Intr.). Experimentos com histórias de vida (Itália-Brasil). São Paulo: **Vértice-Revista dos Tribunais-Enciclopédia Aberta de Ciências Sociais**, v.5, 1988.

TELLIS, W. Application of a case study methodology. **The Qualitative Report**. v. 3, n. 3. September, 1997.

VELLOSSO, C. R. V. Apresentação. In: LERAYER, A. L. S. et al. (Org.) **Nova Legislação Comentada de Produtos Lácteos**. Revisada e Ampliada. São Paulo: Revista Indústria de Laticínios, 2002.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Artigo:  
Recebido em: 06/03/2010  
Aceito em: 04/05/2010