

AValiação de Políticas Públicas: Uma Perspectiva em Dados do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar¹

Kaiza Correia da Silva Oliveira²
Lessi Inês Farias de Pinheiro³

RESUMO

A formulação e implementação de políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que visam promover o desenvolvimento rural brasileiro auxiliando na superação de problemas que obstaculizam o desenvolvimento regional têm sido o foco da política agrária nacional. Todavia, existe um questionamento fundamental acerca da eficiência da gestão dessas políticas. Partindo dessa perspectiva, o presente artigo traz uma abordagem a cerca da avaliação de políticas públicas, analisando a eficiência dos gastos públicos na manutenção do Programa de Aquisição de Alimentos, usando para isso indicadores de avaliação presentes nos Planos Plurianuais.

Palavras-chave: Estado. Desenvolvimento Regional. Plano Plurianual. Gestão eficiente

ABSTRACT

The formulation and implementation of public policies that promote the Brazilian rural development and assist in overcoming problems that delay the regional development have been the focus of national agricultural policy. The Programa de Aquisição de Alimentos (Food Acquisition Program) is one of these programs. However, there is a fundamental question about the efficiency of the management of these policies. From this perspective, this paper presents an approach about the evaluation of public policies, analyzing the efficiency of public spending on the maintenance of the Programa de Aquisição de Alimentos, using it for assessment indicators present in the Plano Plurianual.

Keywords: government. regional development. efficient management

1. INTRODUÇÃO

Tem-se observado nos últimos anos a evolução do que se refere à percepção econômica e social sobre as vantagens que podem trazer as políticas públicas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar.

No Brasil, a agricultura familiar configura-se como um importante segmento econômico e social, responsável por cerca de 74% da ocupação no setor rural e cerca de 33% do PIB agropecuário do país. O seu desenvolvimento contribuiu para a evolução econômica da população rural, cuja renda teve, nos últimos anos, crescimento real de 52%, e permitiu a ascensão de 3,7 milhões de pessoas que vivem no campo à Classe C (BAHIA, 2014).

¹ Versão revisada do trabalho apresentado no IV Semana do Economista da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz - BA, Bolsista da FAPESB. Email: kaizacorreia@outlook.com

³ Professora Titular do Departamento de Ciências Econômica da Universidade Estadual de Santa Cruz – BA. E-mail: lifpinheiro@uesc.br

Cabe ressaltar ainda que 85 % do total de propriedades rurais do país pertencem a grupos familiares que geram cerca de 70% dos alimentos produzidos e são responsáveis por 37,8 % do Valor Bruto da Produção Agropecuária nacional (CONAB, 2012). No estado da Bahia, existem 762 mil estabelecimentos da agricultura familiar (IBGE, 2010) e aproximadamente 3,8 milhões de pessoas neste segmento social.

Em vista dos benefícios sociais e econômicos gerados pela agricultura familiar, as elites brasileiras e o Estado começaram a identificar os agricultores familiares como um grupo social distinto e, sobretudo, a reconhecê-los como um dos agentes coletivos do processo de desenvolvimento rural, tornando a agricultura familiar um segmento endógeno importante para consolidar a estratégia de desenvolvimento regional que o Brasil necessita.

Nesse contexto, a agricultura familiar tem recebido uma maior atenção do Estado por meio de políticas que visam estimular e desenvolver esse segmento. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um desses instrumentos e visa a estruturação e o desenvolvimento da agricultura familiar, sendo direcionado a etapa de comercialização dos produtos. O Programa é considerado como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero e mecanismo complementar ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Devido à importância estratégica para a promoção do desenvolvimento rural inerente a agricultura familiar é importante compreender como se tem dado a expansão do PAA nos estados brasileiros e, sobretudo, na Bahia, assim como avaliar o comportamento do programa no que diz respeito à eficácia da gestão dessa política, analisando para isso pontos como execução de etapas previstas e o cumprimento das metas pré-estabelecidas a partir da análise do Relatório do Planejamento Plurianual.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O debate sobre a avaliação de políticas públicas constitui-se como questão fundamental para o entendimento das ações e do papel do Estado na sociedade capitalista e para a consolidação de sociedades democráticas. Visto que, a avaliação de políticas suscita a participação da sociedade no planejamento, processo decisório, conhecimento e fiscalização das ações desenvolvidas pelo Estado e seus órgãos competentes, além de ser um mecanismo essencial na otimização de recursos e a obtenção de êxito na gestão estatal.

A prática da avaliação direciona a ação governamental para a realização de uma gestão mais comprometida com os interesses da sociedade. A transparência exigida torna pública a ação do governo e gera um ambiente propício a participação social, instrumentalizando os canais de

controle social e ampliando a democracia (ARCOVERDE, 2009). A avaliação das políticas públicas representa um elemento estratégico, uma vez que a avaliação ultrapassa a mera atribuição de valores ao considerar aspectos de efetividade e eficácia, além de contribuir para a busca da equidade nas respostas governamentais às demandas sociais.

Ala-Harja e Helgason (2000, p. 5) defende que: “a avaliação de programa pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis”, sendo, portanto, vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, objetivando fornecer melhores informações aos governantes de forma que eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos.

Avaliar uma política pública consiste em projetar um sistema capaz de fornecer informações relevantes ao conhecimento do interesse político, através de relatórios que contenham os resultados obtidos e os benefícios gerados por programas e projetos executados. Permitindo assim, uma avaliação de desempenho tanto do sistema como dos produtos entregues ao público beneficiado, com o objetivo de rever a orientação da política pública e a condução estabelecida.

As avaliações podem ser classificadas segundo diferentes critérios, tais como o objetivo da avaliação, momento em que se avalia, aspectos que serão avaliados, a posição dos avaliadores, entre outros. Assim, o processo de avaliação dentro do ciclo da política compreende a seguinte lógica: ideia - diagnóstico - projeto - avaliação *ex ante* - correção - implementação - avaliação de processo - correção – conclusão do projeto - avaliação *ex post* ou de impacto (VIANA, 2005).

O presente trabalho direciona seu foco para a avaliação *ex post* de metas, que estuda o alcance das metas estabelecidas. A avaliação de metas é a mais tradicional e tem como objetivo inferir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Nesse tipo de avaliação atribui-se valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito relativo do programa em função do grau em que tais metas tenham sido cumpridas. Dentre as principais limitações pode-se citar: a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a existência de várias metas; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa (COSTA E CASTANHAR, 2003).

3 A AGRICULTURA FAMILIAR E SUA RELAÇÃO COM O PAA

A agricultura familiar constitui-se como um tema de grande importância, pois a atividade ocupa lugar de destaque na produção agropecuária brasileira, pela capacidade de produzir, movimentar a economia nos âmbitos local e nacional, utilizando de forma sustentada os recursos naturais e gerando postos de trabalho em ocupações social e economicamente produtivas (SOUZA, *et al*, 2006).

Conceituada como uma unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho, estão intimamente ligados a família (LAMARCHE, 1993, apud SOUZA *et. al*, s/d), predomina, nesse modo de produção, a interação entre gestão e trabalho, onde os agricultores familiares dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado.

Em decorrência do seu desenvolvimento, a agricultura familiar consequência inúmeras externalidades positivas, tais como: garantia de maiores fontes de biodiversidade, melhoria na segurança alimentar, preservação das características paisagistas do território, proteção do capital cultural, fortalecimento das relações familiares e contenção do êxodo rural (OLIVEIRA; *et al*, 2012).

A agricultura familiar obedece ao modo de produção multifuncional, pois além da função essencial de produzir alimentos em quantidade, qualidade e diversidade, exerce outras funções e formas produtivas, entre elas: agroindústria, artesanato e turismo (OLIVEIRA; *et al*, 2012).

Segundo dados da CONAB (2012) para 2009, a agricultura familiar gera mais de 80% da ocupação no setor rural e responde no Brasil por sete de cada 10 empregos no campo e por cerca de 40% da produção agrícola. A agricultura familiar favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, como a diversificação de cultivos, o menor uso de insumos industriais e a preservação do patrimônio genético.

Todavia, apesar de todos os benefícios gerados pela agricultura familiar as famílias ainda sofrem na comercialização dos produtos agrícolas produzidos. Tendo em vista da sua importância, a agricultura familiar passou a receber maior atenção do Estado por meio de políticas públicas (crédito, assistência técnica e social, programas, etc.) que visam estimular e desenvolver essa categoria. O governo federal vem criando programas de incentivos e fortalecimento da agricultura familiar, tais como: compras de alimentos da agricultura familiar e programas que financiam a produção.

Dentre os programas de compras de alimentos destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Criado em 2003, o PAA é um instrumento de estruturação e desenvolvimento da agricultura familiar, direcionado a etapa final do processo produtivo, no momento da comercialização. Considerado como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome

Zero, o Programa constitui-se em mecanismo complementar ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar.

O PAA promove a aquisição de alimentos de agricultores familiares, diretamente, ou por meio de suas associações/cooperativas, com dispensa de licitação, destinando-os à formação de estoques governamentais ou à doação para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais (MDS, 2010).

De maneira geral, sua operacionalização é simples e consiste na compra direta da produção pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, sem intermediários, com dispensa de licitação e com preço recompensador. Em uma de suas modalidades, os alimentos adquiridos são destinados de imediato a programas sociais da região, com o que se movimenta a economia local a um custo menor, porque se evitam os custos de transporte desnecessários (MDS, 2010). Assim sendo, o PAA assegura aos pequenos agricultores a aquisição de seus produtos, transmitindo-lhes segurança e elevando significativamente o padrão de vida do agricultor e de sua família, promovendo desenvolvimento sustentável nas áreas menos assistidas do meio rural.

O Programa é estruturado em diferentes modalidades, com orçamentos próprios, cujos objetivos e funcionamento são diferentes e não necessariamente encontradas nos mesmos locais, tendo como parceiros órgãos como a CONAB, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Através destas diferentes modalidades, o PAA visa o cumprimento de duas finalidades essenciais: o incentivo à agricultura familiar com a formação de estoques estratégicos de alimentos, regulação do mercado de seus produtos e a manutenção de preços mínimos, além da doação de alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar.

A modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar é voltada à aquisição da produção da agricultura familiar, quando os preços de mercado estão baixos ou quando há necessidade de atendimento de demandas por alimentos para populações em condição de insegurança alimentar, ajustando a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo. Podem ser adquiridos produtos como: arroz, castanha de caju, castanha-do-brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite em pó integral e farinha de trigo. Essa modalidade é operacionalizada pela CONAB com recurso do MDA e do MDS. O valor máximo de comercialização nesta modalidade, por agricultor familiar e ano civil, é de até R\$ 8 mil (oito mil reais) (MDS, 2010).

A modalidade Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar é operada por meio de organizações da agricultura familiar, que tem recursos disponíveis para adquirir a produção de agricultores familiares e formar estoques de produtos para posterior

comercialização. O limite anual de recursos por organização e por agricultor familiar é definido por um Grupo Gestor e não é cumulativo com as demais modalidades de doação, desde que realizada liquidação financeira.

A modalidade Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea destina-se a estados e municípios selecionados por editais da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. Trata-se da aquisição para doação para instituições, governamentais ou não governamentais, que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. É operada por Estados, Municípios e pela CONAB, visando promover a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional e os programas sociais de combate à fome (MDS, 2010).

A modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite busca assegurar o consumo de leite a gestantes, crianças, nutrízes, idosos através da aquisição da produção leiteira de agricultores familiares com produção de no máximo 150 litros de leite por dia, limitada a aquisição de 100 litros por dia. A sua implantação é restrita à área de atuação da SUDENE.

Os limites atuais disponíveis por família agricultora participante foram instituídos por meio do Decreto 6.959, de 15 de setembro de 2009, sendo até R\$ 8 mil para Compra Direta, R\$ 8 mil para Formação de Estoque e R\$ 4,5 mil para a Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (PORTAL CONAB, s/d) (Quadro 1).

Quadro 1 – Modalidades do PAA

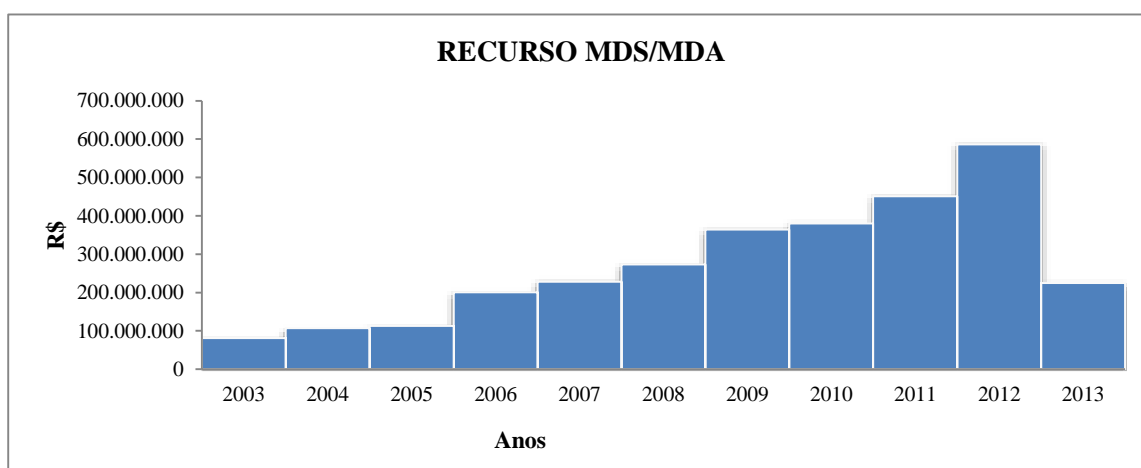
| MODALIDADE | FONTE DE RECURSO | LIMITES | EXECUTOR | FORMA DE ACESSO |
|--|------------------------|--|---|--------------------------------------|
| Compra Direta | MDS/MDA | R\$ 8 mil | CONAB | Individual, Cooperativa e associação |
| Formação de estoque | MDS/MDA | R\$ 8 mil | CONAB | Cooperativa e associação |
| Compra Direta com doação simultânea | MDS | R\$ 4,5 mil (individual) | CONAB, estados e municípios | Individual, Cooperativa e associação |
| | | R\$ 4,8 mil (Cooperativas e associações) | | |
| Incentivo a produção e ao consumo de leite | MDS | R\$ 4 mil/semestre | Estados do Nordeste e Norte de Minas Gerais | Individual, Cooperativa e associação |
| Compra Institucional | Recursos do proponente | R\$ 8 mil | O próprio proponente | Cooperativa e associação |

Fonte: MDA

4 . EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Desde o ano de sua implantação, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos vem apresentando tendência positiva no volume dos recursos públicos destinados a expansão do programa, o que já resultou no repasse de cerca de 2,8 bilhões de reais. O ano de 2012 foi o ano com maior volume de recursos repassados, cerca de R\$586.567.130,50, ou 19,5% do total dos recursos, um incremento de 723% em relação a 2003 (Figura 1).

Figura 1 – Evolução do volume de recursos repassados pelo MDA e MDS para o PAA, entre 2003 e 2013



Fonte:
CON

AB, 2013

Segundo a CONAB, a previsão de dispêndio para o ano 2013 era de R\$ 700 milhões, ou seja, cerca de 19% maior em relação ao ano anterior, em vista do reconhecimento pelo Governo da importância do PAA no contexto da estratégia Fome Zero. Todavia, em 2013, o Governo Federal destinou apenas R\$ 355.018.788,15 de recursos públicos via transferências para a Agricultura Familiar. As operações do PAA nas modalidades: Compra com Doação Simultânea - CDS, Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF e Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar – CPR-Estoque, operacionalizadas pela Conab, juntamente com as despesas operacionais envolveram recursos da ordem de R\$ 245.194.601,10, sendo que R\$ 224.517.124,45 desse valor foi gasto com a aquisição de produtos, o que possibilitou a comercialização de 123.706 toneladas de alimentos produzidos por 41.412 famílias agricultoras pertencentes aos grupos do Pronaf. Nesse sentido, o ano de 2013 apresentou decréscimo no

volume de recursos da ordem de 62%, o que correspondeu a apenas 38% de execução dos recursos em comparação ao ano de 2012 (Figura 1).

A baixa execução pode ser atribuída a diversos fatores, entre eles a seca ocorrida no nordeste, redução da demanda de Compra Direta, cancelamento da Formação de Estoque com liquidação física, remodelação dos normativos, entre outros fatores. que somados culminaram neste desfecho.

A evolução do volume de recursos repassados pelo MDA e MDS para o PAA por região brasileira mostra que as regiões Sul e Nordeste são as regiões que mais recebem repasses desses recursos, cerca de 36% e 30%, respectivamente (tabela 1). A Região Centro-Oeste é a região com menor parcela, pouco mais de 5% do total. A tabela ainda traz dados referentes à evolução anual do volume de recursos, que demonstram uma tendência de crescimento bastante expressiva, ainda que apresente oscilações muito grandes no nível de crescimento. Os anos de 2004, 2006, 2009 e 2012 se destacaram no quesito elevação do volume de recursos, com um percentual que variou de 30% a 78%, enquanto que anos como os de 2005 e 2010 apresentaram níveis de crescimento de apenas 5%.

Tabela 1 - Evolução do volume de recursos repassados pelo MDA e MDS para o PAA por região brasileira, 2003 a 2012

| ANO | REGIÕES | | | | | TOTAL | |
|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|----|
| | Centro-oeste | Nordeste | Norte | Sudeste | Sul | | |
| | R\$ | R\$ | R\$ | R\$ | R\$ | R\$ | Δ% |
| 2003 | 12.238.974 | 31.672.408 | 12.386.912 | 7.603.665 | 17.639.249 | 81.541.208 | - |
| 2004 | 3.386.094 | 42.307.978 | 28.391.528 | 8.903.396 | 24.196.831 | 107.185.827 | 31 |
| 2005 | 5.538.352 | 34.745.917 | 16.149.222 | 13.876.678 | 42.481.492 | 112.791.661 | 5 |
| 2006 | 10.045.899 | 54.857.717 | 17.812.507 | 32.440.707 | 85.510.564 | 200.667.394 | 78 |
| 2007 | 8.706.953 | 56.116.343 | 18.799.859 | 42.080.968 | 102.648.840 | 228.352.963 | 14 |
| 2008 | 9.893.516 | 80.838.353 | 15.679.112 | 73.486.284 | 93.032.175 | 272.929.440 | 20 |
| 2009 | 13.224.101 | 102.838.205 | 15.550.480 | 78.842.348 | 152.926.807 | 363.381.941 | 33 |
| 2010 | 21.400.943 | 121.858.906 | 28.348.787 | 79.151.714 | 128.975.115 | 379.735.465 | 5 |
| 2011 | 32.025.103 | 153.674.198 | 29.386.137 | 111.741.509 | 124.209.257 | 451.036.204 | 19 |
| 2012 | 43.282.942 | 153.226.887 | 37.722.673 | 131.776.716 | 220.557.912 | 586.567.130 | 30 |
| TOTAL | 159.742.877 | 832.136.912 | 220.227.217 | 579.903.985 | 992.178.242 | 2.784.189.233 | - |

Fonte: CONAB, 2013

Quanto aos recursos acessados pelas famílias por ano, existe uma tendência positiva na evolução do valor desses recursos, que passaram inicialmente de R\$1.972,41 em 2003 para R\$4.553,95 em 2012. Essa tendência pode ser explicada por diversos fatores: maior disseminação do programa em novos municípios ao longo dos anos, aumento dos limites/DAP/ano, elevação da capacidade produtiva motivada pela garantia da aquisição e a

agregação de valor à produção (Figura 2).

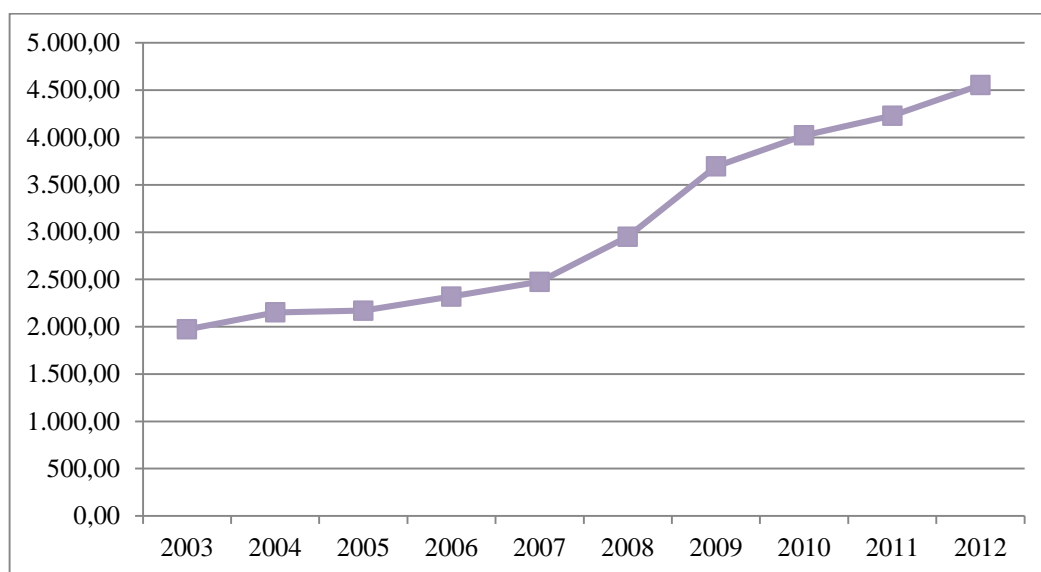


Figura 2 - Evolução anual dos recursos (R\$) do PAA acessados por família, durante o período de 2003 a 2012.

Fonte: CONAB, 2013

Quanto aos dados referentes à evolução de um dos principais objetivos do PAA que é ampliar o número de agricultores familiares beneficiados pelo programa, os dados são apresentados na Tabela 2. O maior número de beneficiários está localizado nas regiões Sudeste e Nordeste, que juntas correspondem a 64% do número de beneficiados.

Pode-se observar ainda que, no ano de implementação do programa a Região Nordeste, foi a região com o maior número de beneficiados, cerca de 46%, seguida da região Sul com 18%. Todavia, em 2012 esse quadro apresenta-se alterado, na região Sul estão localizados cerca de 33% do número total de beneficiários do programa, e na região Nordeste cerca de 29%.

Cabe ressaltar que em 2012, ocorreu um incremento expressivo no número de agricultores familiares beneficiados em todas as regiões, principalmente, nas regiões Sul e Centro-Oeste, com exceção da região Nordeste, que apresentou decréscimo de 4% nesse número (Tabela 2).

A Tabela 3 apresenta dados relativos à quantidade de produto adquirida pelo Programa de Aquisição de Alimentos durante o período que envolve o ano de criação e 2012. Durante o período a quantidade de produto adquirida foi de 2.136.701 toneladas. No entanto, houve uma oscilação muito grande na quantidade de produto adquirida ao longo desses anos, com tendência de ora acréscimos, ora decréscimos dessas quantidades.

Tabela 2 - Evolução do número de famílias de agricultores beneficiados pelo PAA, por região brasileira, entre os anos de 2003 a 2012

| ANO | REGIÕES | | | | | | | | | | Total | |
|-------|--------------|-----|----------|-----|--------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|
| | Centro-oeste | | Nordeste | | Norte | | Sudeste | | Sul | | | |
| | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % |
| 2003 | 5.887 | - | 19.030 | - | 6.022 | - | 3.100 | - | 7.302 | - | 41.341 | - |
| 2004 | 1.608 | -73 | 20.439 | 7 | 13.757 | 128 | 3.685 | 19 | 10.182 | 39 | 49.753 | 20 |
| 2005 | 2.656 | 65 | 16.315 | -20 | 8.544 | -38 | 6.091 | 65 | 18.369 | 80 | 52.047 | 5 |
| 2006 | 4.450 | 68 | 22.366 | 37 | 8.620 | 1 | 13.520 | 122 | 37.587 | 105 | 86.770 | 67 |
| 2007 | 2.881 | -35 | 22.334 | 0 | 9.036 | 5 | 18.608 | 38 | 30.513 | -19 | 83.379 | -4 |
| 2008 | 3.154 | 9 | 27.135 | 21 | 5.130 | -43 | 25.161 | 35 | 30.043 | -2 | 90.646 | 9 |
| 2009 | 3.855 | 22 | 29.064 | 7 | 5.386 | 5 | 22.041 | -12 | 37.994 | 26 | 98.362 | 9 |
| 2010 | 5.625 | 46 | 32.146 | 11 | 7.270 | 35 | 20.889 | -5 | 28.456 | -25 | 94.472 | -4 |
| 2011 | 7.480 | 33 | 38.595 | 20 | 7.175 | -1 | 26.935 | 29 | 26.415 | -7 | 106.681 | 13 |
| 2012 | 9.558 | 28 | 37.194 | -4 | 8.089 | 13 | 32.001 | 19 | 41.962 | 59 | 128.860 | 21 |
| TOTAL | 47.154 | - | 264.618 | - | 79.029 | - | 172.031 | - | 268.823 | - | 832.312 | - |

Fonte: CONAB, 2013

Tabela 3 - Evolução da quantidade (t) de produtos adquiridos pelo PAA, por região brasileira, entre os anos de 2003 a 2012

| ANO | REGIÕES | | | | | | | | | | Total | |
|-------|--------------|-----|----------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|-----------|-----|
| | Centro-oeste | | Nordeste | | Norte | | Sudeste | | Sul | | | |
| | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % | R\$ | Δ % |
| 2003 | 31.382 | - | 41.133 | - | 17.749 | | 12.673 | - | 32.307 | - | 135.244 | - |
| 2004 | 4.355 | -86 | 78.656 | 91 | 37.168 | 109 | 26.540 | 109 | 10.709 | -67 | 157.652 | 17 |
| 2005 | 10.924 | 151 | 102.582 | 30 | 19.446 | -48 | 10.855 | -59 | 12.634 | 18 | 156.515 | -1 |
| 2006 | 16.312 | 49 | 54.099 | -47 | 18.845 | -3 | 29.050 | 168 | 93.888 | 643 | 212.361 | 36 |
| 2007 | 9.570 | -41 | 37.945 | -30 | 19.305 | 2 | 30.533 | 5 | 106.232 | 13 | 203.521 | -4 |
| 2008 | 5.611 | -41 | 44.065 | 16 | 13.323 | -31 | 48.694 | 59 | 63.023 | -41 | 174.719 | -14 |
| 2009 | 11.583 | 106 | 67.234 | 53 | 11.817 | -11 | 58.277 | 20 | 138.264 | 119 | 287.342 | 64 |
| 2010 | 18.996 | 64 | 67.134 | 0 | 17.962 | 52 | 53.514 | -8 | 68.289 | -51 | 226.003 | -21 |
| 2011 | 16.378 | -14 | 85.358 | 27 | 18.237 | 2 | 76.611 | 43 | 89.057 | 30 | 285.699 | 26 |
| 2012 | 22.366 | 37 | 72.363 | -15 | 18.779 | 3 | 84.253 | 10 | 99.849 | 12 | 297.644 | 4 |
| TOTAL | 147.477 | - | 650.569 | - | 192.631 | - | 431.000 | - | 714.252 | - | 2.136.701 | - |

Fonte: CONAB, 2013

No ano de 2008, pode ser observada uma queda considerável da comercialização nas regiões Centro-Oeste, Norte e Sul. Segundo a CONAB (2013), isso pode ser explicado devido, principalmente, à aquisição de leite em pó, que é um produto com bastante valor agregado e

representou 95% da CDAF desses estados. Já em 2009, os valores nessas regiões voltam a crescer em consequência do fato de que o valor operacionalizado com a CDAF correspondeu a 46% do total de recursos e com isso a quantidade de produto adquirida foi grande. Em 2010 esses valores voltam a decrescer devido à baixa operacionalização da CDAF, que correspondeu a 13% do valor total de recursos e pela tendência na aquisição de produtos com maior valor agregado, principalmente na CPR – Doação, que foi a responsável pela operacionalização de 72% dos recursos (CONAB, 2013).

5. AVALIAÇÃO DO PAA SEGUNDO O RELATÓRIO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento de políticas públicas que explicita, de forma detalhada, a programação do governo, comprometida com a geração de resultados e com o alcance do equilíbrio fiscal. Trata-se do planejamento das ações para um período de quatro anos, voltadas para o desenvolvimento de uma determinada esfera, região, setor, unidade, da administração pública. Na qualidade de instrumento definido pela Constituição Federal de 1988, art. 165, e pela Constituição Estadual de 1989, art. 209, o PPA sintetiza o esforço da administração estadual em planejar sua atuação (CAVALCANTE, 2007).

Nesse tipo de plano são expressas de forma clara, evidente e organizada as pretensões da Administração Pública, referente às despesas de capital, ou delas decorrentes, a serem executadas, assim como os objetivos a serem alcançados, os programas a serem desenvolvidos, os órgãos responsáveis pela execução e fiscalização desses projetos/programas, o recurso financeiro a ser gasto e sua origem, prazos de execução, indicadores de avaliação, metas físicas, entre outros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a compatibilização da Lei do Orçamento (LOA), peça orçamentária que prevê as receitas obtidas e fixas as despesas a serem executadas pela Gestão Pública, com o PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), destacando assim a importância da ação planejada e transparente como pressuposto de uma gestão fiscal responsável.

Nesse contexto, optou-se, nesse trabalho, por utilizar o relatório Plano Plurianual em consonância com a LOA como instrumentos de avaliação do PAA. O relatório utilizado foi o referente ao último quadriênio 2008 a 2011⁴. É possível observar através da Figura 3, que o orçamento destinado ao PAA através das LOAs iniciou-se bastante elevado em 2003 – ano de

⁴ O PPA em vigor, quadriênio 2012 a 2015, ainda se encontra ainda em execução, não sendo possível realizar análises sobre o programa em questão.

criação do projeto, caindo em 2004 e voltando a crescer a partir de 2005, todavia foi só em 2008 que o orçamento tornou-se superior ao inicialmente destinado. Observa-se também que nos anos de 2003 e 2004 as metas de execução do programa ficaram aquém do orçamento inicialmente destinados. Esse comportamento pode ser atribuído ao fato de que a execução da modalidade Formação de Estoque – FE que apresenta limites importantes quanto aos produtos e organização dos agricultores familiares. Todavia já em 2005 observa-se que a execução tornou-se crescente, sendo necessárias suplementações dos recursos orçamentários do MDS para o PAA em todos os anos subsequentes, com exceção do ano de 2008.

Ao longo do período analisado a execução orçamentária esteve aquém do limite financeiro disponibilizado. No entanto, a tendência que se verifica é de que haja uma aproximação desses valores de disponibilidade financeira e execução orçamentária, considerando os crescentes níveis de organização dos agricultores familiares e da forma de acesso a Formação de Estoque. Cabe ressaltar ainda que em 2010, parte dos recursos orçamentários do MDA para a implementação do PAA foi contingenciada, o que inviabilizou uma execução mais expressiva de recursos no exercício (Figura 3).

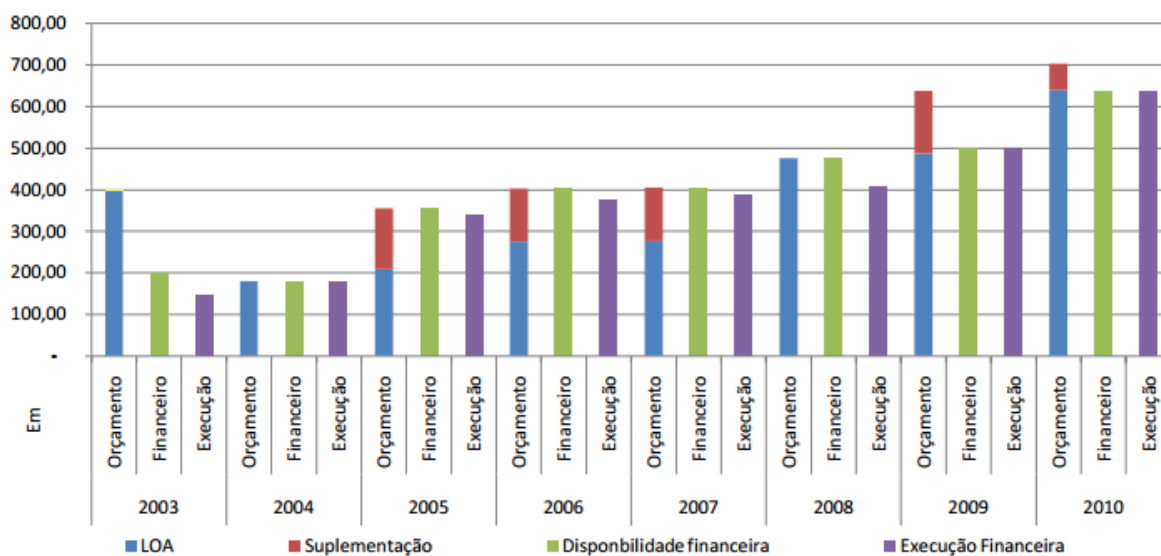


Figura 3 - Valores orçamentários, financeiros e execução dos recursos do PAA a cada ano pelo MDS

Fonte: MDS/2010

A Figura 4 demonstra dados referentes à aplicação de recursos para o PAA pelo MDA. Os dados iniciam-se no ano de 2006, pois foi neste ano que se deu início o Termo de Cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Conab. Através desse Termo foi

firmado um acordo de repasse de recursos pelo MDA com o objetivo de aquisições dos produtos oriundos do PAA para a formação de estoque.

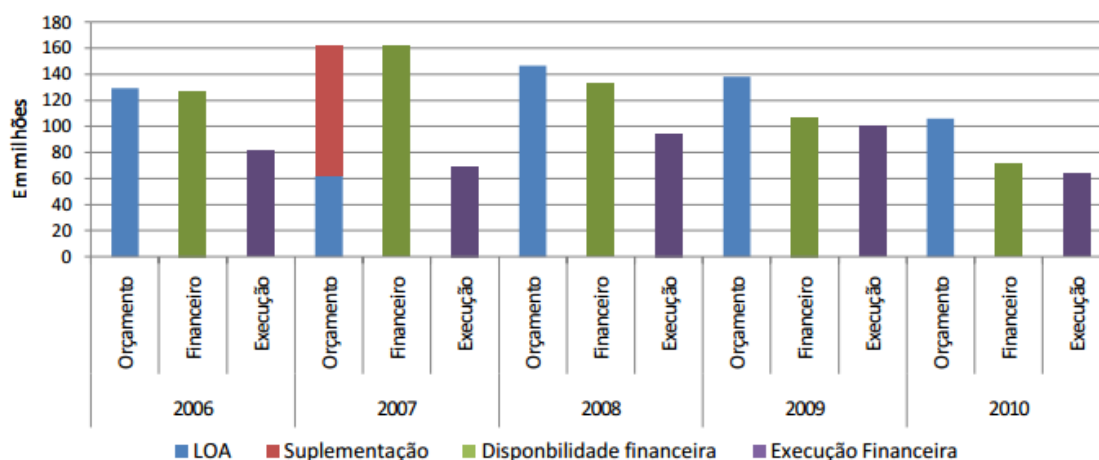


Figura 4 - Valores orçamentários, financeiros e execução dos recursos do PAA a cada ano pelo MDA.

Fonte: MDS/2010

Nota-se que o orçamento destinado ao PAA através das LOAs pelo MDA é relativamente menor se comparado ao orçamento destinado pelo MDS. Todavia, cabe salientar que o orçamento iniciou-se elevado em 2006, demonstrando queda em 2007, voltando a crescer em 2008 e cair novamente em 2009. Outro fato relevante foi que em 2007 houve a necessidade de suplementação do orçamento, no entanto, a execução orçamentária ficou abaixo da esperada. Observou-se também que em todos os anos analisados as metas de execução do programa ficaram aquém dos orçamentos inicialmente destinados.

Com relação à execução orçamentária do PAA, no que se refere aos orçamentos destinados aos dois ministérios, MDS e MDA, o seus dados são apresentados nas figuras 5 e 6. Observa-se a predominância dos recursos alocados pelo MDS. Isso acontece devido ao maior número de modalidades que o MDS executa em relação ao MDA. No ano de 2010 a participação do orçamento do MDA na execução do PAA revela-se um pouco inferior a execução total de 2006 a 2010, em razão do contingenciamento dos recursos no último exercício.

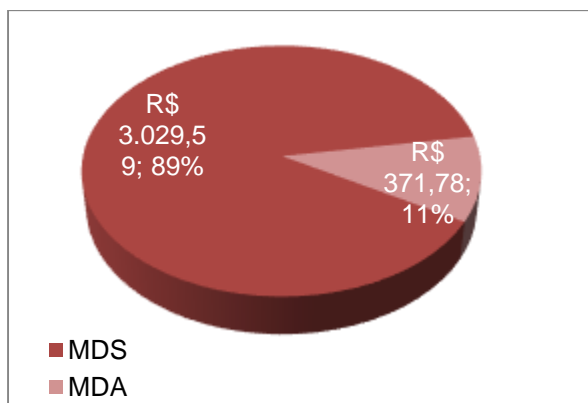


Figura 5 - Execução dos recursos do PAA (em milhões) no período 2003-2010 - orçamentos MDA e MDS
Fonte: MDS/2010

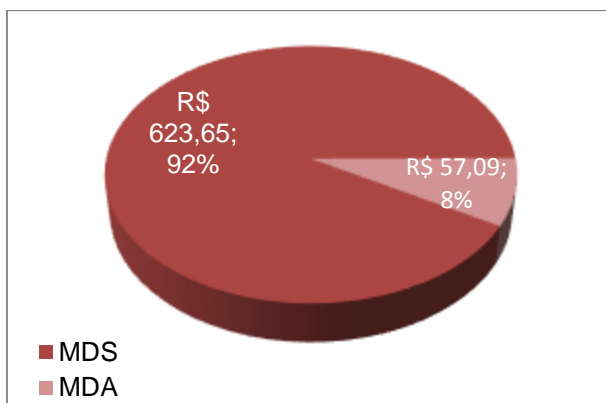


Figura 6 - Execução dos recursos do PAA (em milhões) no período 2010 - orçamentos MDA e MDS
Fonte: MDS/2010

Figura 7 traz informações relativas à participação das modalidades na execução do PAA entre os anos de 2003 a 2010. Observando a Figura 7, constata-se a predominância da modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS na execução dos recursos com 37%, seguida da modalidade Incentivo a produção e consumo de leite com 37% dos recursos. A modalidade de menor expressividade foi à compra antecipada, responsável por apenas 3% dos recursos, o que pode ser explicado pelo fato de que esta modalidade ter sido operada apenas em 2003 e 2004.

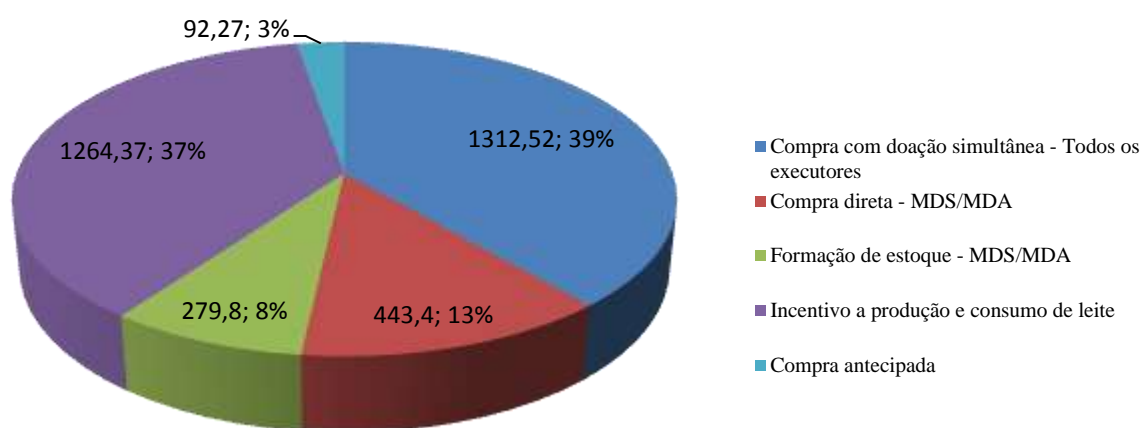


Figura 7- Execução (em milhões) do PAA no período 2003-2010, por modalidade.
Fonte: MDS/2010

Analisando o relatório Plurianual Governamental 2008 – 2011, que traz os resultados da avaliação dos projetos executados pelos Ministérios e Órgãos interligados a esses ministérios, o

PAA inclui-se no Programa 1049 - Acesso à Alimentação, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que tem por objetivo garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana a agricultores familiares, famílias em situação de insegurança alimentar e/ou risco nutricional, comunidades populacionais específicas. E, ao Programa 0351 Agricultura Familiar - PRONAF de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que tem o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores.

Analisando os dados contidos no quadro 2, que demonstra os indicadores com seus respectivos índices e as metas alcançadas para o ano de 2011 no PAA, observa-se que em 2011 o índice obtido para o Número de Agricultores Familiares Beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (unidade), foi de 167.580,00, sendo superior ao esperado pelo índice que foi de 118.140,00. Observando o indicador Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Assentados da Reforma Agrária (percentagem), o índice para 2011 também mostrou-se superior ao desejado que era de 50,55 %, atingindo o valor de 85%. Demonstrando que ao final do Plano, o programa conseguiu atingir as metas estabelecidas.

Analisando as ações de esfera fiscal realizadas em cada Programa (atividades), observa-se que para a ação: Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar, os resultados obtidos foram superiores as metas estabelecidas nos anos de 2008, 2010 e 2011, ficando abaixo apenas no ano de 2009. Em relação às ações: Aquisição de Alimentos Provenientes e Operacionalização da Aquisição da Armazenagem e da Revenda de Produtos da Agricultura Familiar - PAA, os resultados obtidos foram superiores as metas correspondentes em todos os anos analisados. Demonstrando que o Programa atingiu satisfatoriamente os objetivos propostos

Quadro 2 – Indicadores de metas para o Programa 1049 - Acesso à Alimentação, 2011.

| INDICADOR (UNIDADE DE MEDIDA) | DATA | ÍNDICE | 2011 |
|--|------------|------------|------------|
| Número de Agricultores Familiares Beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (unidade) | 31/12/2006 | 118.140,00 | 167.580,00 |
| Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Assentados da Reforma Agrária (percentagem) | 30/06/2003 | 50,55 | 85,00 |

Fonte: Plano Plurianual 2008 - 2011

A Tabela 4 traz os dados referentes aos indicadores de desempenho do PAA para o ano 2011. A modalidade doação simultânea é a modalidade com maior expressividade, cerca de 50%

dos recursos totais foram destinados a essa modalidade em 2011. O número de agricultores beneficiados pelo programa também tem maior expressividade nessa modalidade, abarcando cerca de 75%.

Tabela 4 - Indicadores de desempenho do PAA, 2011.

| Modalidade | Nº de Agr. Fornecedores | Nº Entidades | Nº de Atendimentos | Recursos (R\$) | Peso (kg) |
|---|--------------------------------|---------------------|---------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Doação Simultânea – CONAB | 89.284 | 11.368 | 16.656.502 | 362.993.395,17 | 216.599.024,14 |
| Doação Simultânea - ESTADUAL | 19.204 | 7.761 | 2.215.270 | 47.033.420,78 | 24.588.192,27 |
| Doação Simultânea - MUNICIPAL | 12.396 | 3.227 | 1.306.678 | 41.532.321,72 | 21.522.508,81 |
| Total Doação Simultânea | 120.884 | 22.356 | 20.178.450 | 451.559.137,67 | 262.709.725,22 |
| Incentivo à Prod. e ao Consumo de Leite | 28.753 | | | 157.948.363,44 | 208.032.829,92 |
| Formação de Estoque | 10.221 | 0 | 0 | 48.620.569,46 | 40.626.495,66 |
| Compra Direta | 1.263 | | | 7.224.063,18 | 5.370.599,31 |
| Total das 4 Modalidades | 161.121 | 22.356 | 20.178.450 | 665.352.133,74 | 516.739.650,11 |

Fonte: MDS/SAGI, 2011

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo executado concomitante por dois ministérios, o MDS e o MDA, em nove anos o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) investiu quase R\$ 3 bilhões na aquisição de aproximadamente 3,1 milhões de toneladas de alimentos, envolvendo uma média de 160 mil agricultores familiares por ano, em mais de 2.300 Municípios. Os alimentos adquiridos contribuem para o abastecimento, em média, de 25 mil entidades por ano, que atendem a cerca de 19 milhões de pessoas.

Os dados sobre a evolução anual do volume de recursos demonstraram uma tendência de crescimento expressiva, entretanto, com grandes oscilações no nível de crescimento. Os anos de 2004, 2006, 2009 e 2012 se destacaram no quesito elevação do volume de recursos, com um percentual que variou de 30% a 78%, enquanto que anos como os de 2005 e 2010 apresentaram níveis de crescimento de apenas 5%.

Em 2013, foram gastos R\$ 224.517.124,45 com o programa, o que possibilitou a comercialização de 123.706 toneladas de alimentos produzidos por 41.412 famílias agricultoras pertencentes aos grupos do Pronaf. Nesse sentido, o ano de 2013 apresentou decréscimo no volume de recursos da ordem de 62%, o que correspondeu a apenas 38% de execução dos

recursos em comparação ao ano de 2012. Todavia, a baixa execução do programa pode ser atribuída a fatores do ambiente externo como: a seca ocorrida no nordeste, redução da demanda de Compra Direta, cancelamento da Formação de Estoque com liquidação física, remodelação dos normativos, entre outros fatores.

Analisando os indicadores e metas para o PAA, observou-se que em 2011 os índices obtidos mostraram-se superiores as metas estabelecidas. O índice obtido para o Número de Agricultores Familiares Beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (unidade), foi de 167.580,00, sendo superior ao esperado pelo índice que foi de 118.140,00. Observando o indicador Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Assentados da Reforma Agrária (percentagem), o índice para 2011 também se mostrou superior ao desejado que era de 50,55 %, atingindo o valor de 85%. Demonstrando que ao final do Plano, o programa conseguiu atingir as metas estabelecidas.

Esses dados servem para demonstrar a relevância que a política agrícola tem no Brasil. Políticas que configuram-se como um importante instrumento para induzir mudanças na agricultura e em outros setores da economia. Pois, apesar de os resultados não ficarem alheios à conjuntura nacional e internacional, as mudanças provocadas pelas políticas agrícolas são capazes de induzir um maior desenvolvimento regional.

Assim, por sua capacidade de gerar benefícios contínuos no desenvolvimento regional, a gestão eficiente das políticas agrárias configura-se como essencial no processo de planejamento do desenvolvimento nacional, pois a melhoria da qualidade das políticas públicas e sua efetividade junto à sociedade é um princípio que eleva os desafios para a gestão pública e ressalta a importância da avaliação da ação governamental. Nesse sentido, os resultados apresentados no Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011 devem ser debatidos, de modo a permitir o avanço da democracia na interação entre o Estado e a Sociedade.

A análise do relatório Plurianual disponibilizado pelo governo confere maior transparência em relação aos resultados da aplicação dos recursos públicos federais. Além disso, facilita a compreensão e a prestação de contas à sociedade, gerando assim informações para os debates necessários à promoção da melhoria da qualidade da ação pública e de seus resultados para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA ,Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Ano 51, n.4, Out-Dez 2000, p.05-60. Disponível em:

<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2905>.
Acessado em 06 jun. 2014

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Avaliação de Políticas Públicas: Elemento Estratégico de Gestão da Coisa Pública. In: **Anais da IV Jornada Internacional de Políticas Públicas - Neoliberalismo e Lutas Sociais**: Perspectivas para as Políticas Públicas. São Luís - MA, 2009. Disponível em: <<http://www.arcus-ufpe.com/files/artcoisapub.pdf>>. Acessado em: 14 mai. 2014

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**.v.58, n.2. Abr/Jun 2007. 129-150 p. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/168/173>>. Acessado em 06 jun. 2014

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. **Agricultura familiar**. 2012. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125&t=2>>. Acessado em: 04 jun. 2014

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. A EVOLUÇÃO DO Programa de Aquisição de Alimentos. 2013. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_08_02_09_48_13_artigo_1.pdf>. Acessado em: 04 jun. 2014

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, p.969-992, Set./Out. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6509/5093>>. Acessado em 06 jun. 2014

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SAGE – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. PAA DATA**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2011/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=geral_modalidade>. Acessado em: 04 jun. 2014

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Manual operacional e de orientação ao Programa de Aquisição de Alimentos – Compra da Agricultura Familiar para doação simultânea – PAA Municipal. 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/programa-de-aquisicao-de-alimentos/arquivos/saiba-mais/PDF%20-%20Manual%20de%20Operacionalizacao%20do%20PAA%20Municipal%20Referente%20aos%20Editais%2020e%203-10.pdf/view>>. Acessado em: 04 jun. 2014

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Balanco de Avaliação de Execução do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA 2003-2010**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20AVALIACAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versao%2024-02-11.pdf>. Acessado em: 10 jul. 2013

OLIVEIRA, Iolanda Lopes de Oliveira; ASSUNÇÃO, HeliHeros Teodoro de; BARBOSA, Roney da Cruz; STURZA, José Adolfo Iriam. **A agricultura familiar e estratégias de reprodução social nos assentamentos rurais de Mato Grosso: caso do assentamento Fazenda Esperança em Rondonópolis – MT**. 2012. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xxlenga/anais_enga_2012/eixos/1166_1.pdf>. Acessado em: 04 jun. 2014

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. **Plano Plurianual 2008 – 2011**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PA/relatorio_2011/11_volumeI_parte1.pdf>. Acessado em: 04 jun. 2014

SOUZA, Rômulo Vinicius C. C. de ; SANTANA, Flávio Silva de; SENA, Maria das Graças C. de. **O acesso às inovações nos sistemas da agricultura familiar tradicional e em assentamentos da reforma agrária**.s/d. Disponível em: <<http://www.redesrurais.org.br/sites/default/files/O%20ACESSO%20%C3%80S%20INOVA%C3%87%C3%95ES%20NOS%20SISTEMAS%20DA%20AGRICULTURA.pdf>>. Acessado em: 04 jun. 2014

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Rio de janeiro: **Revista de Administração Pública** – Fundação Getúlio Vargas, v.30, n.2, mar-abr. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/8095>> Acesso em: 01 jun. 2014.