

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA POLÍTICA DE
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: UMA META-ANÁLISE**

DELCEMAR DE OLIVEIRA SILVA

Brasília-DF, 2024

DELCEMAR DE OLIVEIRA SILVA

**ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA POLÍTICA DE
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: UMA META-ANÁLISE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Alexandre de Ávila Gomide.

Brasília-DF 2024

DELCIMAR DE OLIVEIRA SILVA

**ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA POLÍTICA DE
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: UMA META-ANÁLISE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 14 / 06 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide - Orientador

Prof. Dr. Roberto Pires

Profa. Dra. Ana Carolina Siqueira

S586a Silva, Delcimar de Oliveira
Aspectos econômicos e sociais da política de aquisição de alimentos: uma meta-análise / Delcimar de Oliveira Silva. – Brasília: IDP, 2024.

72 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado profissional em Administração Pública, Brasília, 2024.

Orientador: Prof Dr. Alexandre de Ávila Gomide.

1. Políticas sociais. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Políticas públicas. I.
Título.

CDD: 350

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação primeiramente a Deus, fonte de toda sabedoria e força, por me guiar e sustentar em cada passo desta jornada.

À minha amada esposa, Patrícia Galvão, pela sua paciência, compreensão e apoio inabalável. Sem você, este sonho não teria se tornado realidade.

Aos meus filhos, Isabella e Caio, que são minha maior motivação. Que este trabalho sirva de exemplo de que, com dedicação e esforço, podemos alcançar nossos objetivos.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre Gomide. Sua orientação sábia, paciência e encorajamento foram cruciais para a conclusão deste trabalho. Suas contribuições e apoio foram inestimáveis.



"A verdadeira riqueza de uma nação reside na sua capacidade de alimentar o seu povo de forma sustentável."

Anônimo



RESUMO

Esta dissertação apresenta um estudo de meta-análise focado nos aspectos econômicos e sociais da política de aquisição de alimentos. A pesquisa aborda a importância da política para o desenvolvimento social e econômico, destacando o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Alimenta Brasil (PAB). O principal objetivo é avaliar o impacto desses programas por meio de uma análise abrangente dos aspectos econômicos e sociais. A metodologia envolve uma meta-análise que é uma técnica que combina os resultados de vários estudos independentes sobre o mesmo assunto para fornecer uma conclusão mais precisa do efeito geral de uma intervenção. Assim, em vez de realizar um novo estudo, a meta-análise analisa os resultados existentes de estudos anteriores, permitindo uma análise mais abrangente e conclusões mais robustas. O estudo conclui que os programas PAA e PAB demonstraram ser eficazes na promoção da segurança alimentar, geração de renda e desenvolvimento local, beneficiando tanto os agricultores familiares quanto as comunidades atendidas. Resultaram em impactos econômicos positivos, incluindo aumento da renda dos agricultores familiares, diversificação da produção, redução da dependência de intermediários e estímulo ao desenvolvimento econômico regional. Além disso, proporcionaram benefícios sociais significativos, como inclusão social, melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais, acesso a serviços básicos e fortalecimento da agricultura familiar. No entanto, foram encontrados alguns gargalos e dificuldades que incentivam a busca incessante por melhorias na execução da política pública de aquisição de alimentos.

Palavras chave: Política de Aquisição de Alimentos; Meta-Análise; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; Avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This dissertation presents a meta-analytic study focused on the economic and social aspects of food acquisition policy. The research addresses the importance of policy for social and economic development, highlighting the Food Acquisition Program (PAA) and the Alimenta Brasil Program (PAB). The main objective is to evaluate the impact of these programs through a comprehensive analysis of economic and social aspects. The methodology involves meta-analysis, which is a technique that combines the results of several independent studies on the same subject to provide a more accurate conclusion of the overall effect of an intervention. Thus, instead of conducting a new study, meta-analysis analyzes existing results from previous studies, allowing for a more comprehensive analysis and more robust conclusions. The study concludes that the PAA and PAB programs have proven to be effective in promoting food security, income generation and local development, benefiting both family farmers and the communities served. They resulted in positive economic impacts, including increased income for family farmers, diversification of production, reduced dependence on intermediaries and stimulation of regional economic development. Furthermore, they provided significant social benefits, such as social inclusion, improving the quality of life of rural communities, access to basic services and strengthening family farming. However, some bottlenecks and difficulties were found that encourage the incessant search for improvements in the execution of the public policy for food acquisition.

Keywords: Food Acquisition Policy; Meta-Analysis; Economic Development; Social Development; Public Policy Evaluation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
IDP	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Programa Alimenta Brasil
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Inovações do PAA/2023

.....39

Quadro 2

Comparação entre os Programas de Aquisição de Alimentos ao longo dos anos

.....41

Quadro 3

Fluxograma das etapas da seleção de conteúdo

.....45

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	15
1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	16
1.3 OBJETIVOS	18
1.3.1 OBJETIVO GERAL	18
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	18
1.4 JUSTIFICATIVA.....	19

2. POLÍTICAS PÚBLICAS – DEFINIÇÃO E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO22

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	22
2.1.1 CONSTRUÇÃO TEÓRICA NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO	25
2.2.1 CRITÉRIOS AVALIATIVOS DE POLÍTICAS SOCIAIS E A FRONTEIRA EPISTEMOLÓGICA	28

3. POLÍTICA PÚBLICA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS.....33

3.1 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA (VERSÃO 2003)	33
3.2 PROGRAMA ALIMENTA BRASIL – PAB.....	35
3.3 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA (VERSÃO 2023).....	37
3.4 QUADRO COMPARATIVO.....	41

4. METODOLOGIA..... 44

4.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA.....	44
4.2 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA	46
4.3. DA ANÁLISE DOS DADOS	46
4.3.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO TIPO META-ANÁLISE.....	47
4.3.2 DISPENSA DE ANÁLISE ESTATÍSTICA.....	47
4.3.3 ANÁLISE DA BASE DE DADOS.....	48
4.3.4 ANÁLISE DO ESCOPO ECONÔMICO E SOCIAL.....	49

SUMÁRIO

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	51
5.1 BENEFÍCIOS ECONÔMICOS	51
5.2 BENEFÍCIOS SOCIAIS	53
5.3 CRÍTICAS AO PROGRAMA.....	56
5.4 SINTESE DOS RESULTADOS E AVALIAÇÃO QUALITATIVA.....	58
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS	64
APÊNDICES	72



1

INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O desafio de construir uma sociedade mais igualitária e inclusiva não é de hoje. As demandas são inesgotáveis e os recursos são escassos. Desta forma, a construção de políticas públicas requer, além da preexistência de uma demanda social, o desenho de um projeto exitoso, que contemple a dotação orçamentária, organismos atuantes, stakeholders, responsabilidades e metodologia avaliativa.

Igualmente importante é a manutenção de uma sintonia positiva com a sociedade, mediante a participação, e a divulgação de peças publicitárias ou de narrativas atuais (ou futuras) da política a ser desenvolvida. O público-alvo deve despertar o interesse pelo programa, procurando se informar e, desta forma, abraçar a iniciativa.

Neste sentido, o Governo Federal mantém diversas políticas públicas importantes para melhoria da condição de vida da população, em especial dos segmentos mais frágeis da sociedade. No âmbito da agricultura familiar e do pequeno produtor rural, por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (antigo Programa Alimenta Brasil), são realizadas ações de aquisição de produtos e posterior doação dos mesmos para creches, escolas e instituições previamente cadastradas, gerando renda e fixando as famílias no campo.

Este modelo de intervenção social foi instituído como política pública no ano de 2003, com a introdução do Programa de Aquisição de Alimentos. O objetivo inicial era erradicar a subnutrição e, por outro lado, garantir uma renda mínima para o pequeno produtor rural, pescador artesanal, povos indígenas e demais populações tradicionais. Este modelo provou ser bastante exitoso e, por este motivo, ao longo dos anos, foi revisto e ampliado.

No entanto, a dimensão dos benefícios de uma política pública exitosa nem sempre pode estar contida em índices numéricos. Existem variáveis cuja interpretação deve transcender à dimensão aritmética ou estatística. São variáveis que carregam consigo um grau de subjetividade que, embora incomensurável, é real e bastante relevante.

São comumente encontradas nas avaliações de políticas públicas, como por exemplo, na avaliação econômica e social da política de aquisição de alimentos.

1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A alimentação produzida por uma nação é, por si só, uma fonte rica de dados para pesquisa acadêmica. Por intermédio da produção, transporte, armazenamento, consumo e perdas de alimentos é possível verificar diferentes índices que, em conjunto, podem formar um panorama do grau de desenvolvimento da sociedade.

Dentro da matriz produtiva alimentar de um país é bastante comum avaliar a eficiência econômica analisando algumas variáveis, tais como: tecnologia empregada (mecanização da lavoura), produtividade por hectare, uso de fertilizantes, gestão de recursos hídricos, políticas de custeio e seguro das safras, compras governamentais, logística de escoamento e armazenagem, entre outros quesitos.

Entende-se que quanto mais produtivo e eficiente seja o setor de produção de alimentos de uma nação, mais bem nutrida é sua população. Mas nem sempre esta afirmativa é verdadeira. A má distribuição e o desabastecimento alimentar são problemas complexos que transcendem as variáveis frias dos economistas e, na prática, assolam diversos países e desafiam lideranças governamentais em todo o mundo.

A fome é um problema social, geográfico e político de difícil solução. Isso fica mais evidente durante crises climáticas, guerras e instabilidade política, como vivenciado atualmente pelo Haiti e por alguns países do continente africano. Nestes locais, mesmo em tempos de paz, verifica-se que, além das condições geográficas desfavoráveis, a composição social/política dos governos costuma ser frágil, com autoridades corruptas, criando um ambiente de insegurança que, por sua vez, dificulta a produção e circulação de alimentos.

Modernamente, entende-se que é um dever dos governos centrais garantir a segurança alimentar dos seus residentes, proporcionando políticas de incentivo à produção e distribuição de alimentos. No Brasil, diferentemente dos países asiáticos e europeus, a oferta alimentar é bastante nutritiva e bem variada. São diversos tipos

de carnes, vegetais, cereais, frutas tropicais e legumes produzidos o ano todo – o que faz do nosso país uma nação bastante privilegiada.

No entanto, mesmo num país com riqueza alimentar, resistem alguns bolsões de pobreza e desabastecimento que merecem melhor atenção do poder público. É de conhecimento que custos produtivos e de logística acabam por afastar muitos produtores do mercado consumidor, gerando um problema de abastecimento que deve ser conhecido, debatido e - se possível - solucionado. Em geral, a população mais pobre é a com maior déficit nutricional, restando a opção de consumir aquilo que sua renda pode proporcionar.

Neste sentido, a administração pública não pode dar as costas para questões nutricionais da sua população. A questão logística (transporte dos alimentos) é igualmente vivenciada por países com grande extensão territorial como Rússia, Canadá, China e Austrália. Muitas vezes a abundância ao leste é a deficiência do oeste, e vice-versa. Trata-se de um desafio econômico que clama por políticas efetivas, que envolvam governantes e os mais diversos setores da sociedade.

Tomando como base programas similares anteriores, tais como Aquisição de Alimentos e Alimenta Brasil (PAA e PAB), esta política tem por finalidade promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar local. Dentre outras atividades, são comprados produtos oriundos de pequenos produtores rurais (agricultura familiar/pescador artesanal/cooperativas rurais) e destinados a entidades que acolhem famílias/indivíduos em situação de insegurança alimentar.

Quando envolve um programa a ser implantado num país da extensão do Brasil, os números podem impressionar até pesquisadores experientes. São mais de 5500 municípios distribuídos em 27 estados (incluindo o Distrito Federal). As variáveis gerenciadas são diversas, envolvendo desde valores transferidos, entes e agentes públicos, servidores, políticos, agentes financeiros, produtores rurais, tipos de alimentos, destinatários, transportador, entre outros.

O êxito de programas como Aquisição de Alimentos (atual) ou Alimenta Brasil (anterior) depende da integração/participação efetiva dos entes federativos e da capacidade operacional do projeto. Todos os envolvidos devem trabalhar de forma orquestrada, em plena sintonia, para assim atingir o objetivo de proporcionar renda ao pequeno produtor rural, E, por outro lado, proporcionar e entrega de alimentos

frescos e de qualidade para as entidades que atendem populações mais vulneráveis, reduzindo o déficit nutricional.

Assim, a coleta de publicações e dados científicos, bem como demais evidências que busquem apresentar os benefícios econômicos e sociais desta política pública é relevante para pesquisadores, gestores e para a sociedade. A técnica de meta-análise permite ao pesquisador realizar uma síntese de dados disponíveis a respeito do objeto da pesquisa, fornecendo uma visão mais completa e confiável do que qualquer estudo (individualmente) poderia oferecer.

Neste sentido, este estudo do tipo meta-análise visa responder o seguinte problema de pesquisa: **quais os benefícios econômicos e sociais da política de aquisição de alimentos apontados por publicações oficiais e pela literatura científica?**

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GERAL

Realizar uma meta-análise das evidências acerca dos benefícios econômicos e sociais dos programas da política de aquisição de alimentos promovida pelo Governo Federal em parceria com estados e municípios.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

• Analisar, via técnica da meta-análise, os resultados de estudos que avaliaram:

- a) os impactos econômicos dos programas da política de aquisição de alimentos na agricultura familiar, em fatores como aumento de renda, acesso a mercados e melhoria nas condições de produção;**
- b) os efeitos dos programas da política de aquisição de alimentos na segurança alimentar e nutricional da população beneficiada;**
- c) a contribuição dos programas da política de aquisição de alimentos na redução das desigualdades sociais.**

1.4 JUSTIFICATIVA

Este estudo encontra fundamento ao aprofundar a discussão a respeito das políticas públicas, dos programas sociais, da operacionalização desses programas e das diferentes metodologias de avaliação. Mas especificamente, propõe uma análise criteriosa do acervo científico e de dados produzido sobre a política pública de aquisição de alimentos, tomando como base o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Alimenta Brasil – PAB.

O modelo de programa social baseado na compra com doação simultânea de alimentos tem por objetivo proporcionar trabalho e renda para o homem do campo (agricultura familiar), ao mesmo tempo que oferece alimentos aos necessitados, compondo um ciclo dinâmico e eficiente de distribuição de renda e segurança nutricional. Os resultados deste estudo fornecerão dados importantes para melhor compreensão das dimensões econômicas e sociais envolvidas, promovendo subsídios e novas ideias para gestores públicos, agentes políticos, pesquisadores e demais interessados.

Por outro lado, justificar a realização de estudo científico é demonstrar a sua importância para a pesquisa acadêmica, para as ciências e para a sociedade. Para fins acadêmicos, a realização deste estudo representa uma oportunidade de ampliar o conhecimento e posterior debate, no campo das ideias, a respeito das políticas públicas e programas sociais, seus objetivos e desenhos, suas dificuldades práticas e os resultados alcançados. Entende-se que o debate acadêmico, além de disseminar conhecimento, muitas vezes oferece um terreno fértil para colher boas soluções.

Para as ciências, trata-se de oportunidade para identificar lacunas no conhecimento atual, contradições em metodologias e/ou resultados, bem como propor novos caminhos e ideias para melhoria contínua do programa. A avaliação de políticas públicas sempre foi uma problemática inerente – e permanente – das ciências sociais. Neste sentido, a busca pela meta-análise possibilita combinar os resultados de múltiplos estudos e, assim, fornecer uma compreensão mais abrangente para pesquisadores, agentes políticos e gestores públicos.

Do ponto de vista social, políticas públicas são debatidas e aprovadas pelos legisladores, que são representantes eleitos pelo povo. Em geral, apresentam um planejamento convincente, demonstrando

os benefícios de sua implantação. No entanto, é importante realizar uma avaliação do ponto de vista econômico e social destes benefícios. Deve-se verificar se o programa está realmente surtindo efeito junto público-alvo e à parcela mais fragilizada da sociedade, levando-se em conta, além dos resultados numéricos, os benefícios econômicos/sociais decorrentes da implantação do programa.

O foco nos benefícios sociais e econômicos representa um viés temático importante que caracteriza este estudo. Sem desprezar demais índices ou variáveis, mensuráveis ou não, a busca por respostas nestas duas áreas (social e econômica) implica diretamente na avaliação de sucesso e/ou insucesso dos objetivos iniciais do programa. A este respeito, é importante compreender que, por vezes, a metodologia de avaliação de um programa de governo pode não ser suficiente em si - e geralmente não é.

Por fim, embora existam diversas publicações sobre a temática, do ponto de vista metodológico, vislumbra-se a necessidade de realizar uma análise mais ampla, envolvendo diferentes estudos, com diferentes tipos de pesquisa, contemplando diferentes tipos de abordagem e técnicas metodológica em diferentes períodos de análise, todos envolvendo a mesma temática. Uma das formas de coletar e apresentar esta valiosa compilação de dados e síntese de evidências é por intermédio da meta-análise, técnica esta escolhida para o desenvolvimento deste estudo.



?

2

POLÍTICAS PÚBLICAS – DEFINIÇÃO E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A revisão dos conceitos teóricos que cercam a temática das políticas públicas é fundamental para a construção deste estudo. Neste sentido, importante revisar a definição, aspectos da formulação, gestão e controle de políticas públicas. Em um segundo momento, igualmente importante, é o entendimento de alguns critérios utilizados para a avaliação de políticas públicas socioeconômicas.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Entende-se por políticas públicas o conjunto de ações e programas desenvolvidos pelo poder público com o intuito de assegurar os direitos constitucionais dos cidadãos. Em regra, as políticas públicas são financiadas com dinheiro público e, portanto, carecem de um programa detalhado antes da sua execução (Santos, 2013).

De acordo com Amabile (2012) políticas públicas são decisões que envolvem questões

[...] de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório (Amabile, 2012, p. 390).

As políticas públicas representam a concretização de programas para ação governamental, de duração permanente, formulados e aprovados pelos legisladores. Podem ser constituídas como ações distributivas, redistributivas ou regulatórias e inspiram o constante debate sobre seus resultados práticos frente a política de economicidade e eficiência governamental.

De acordo com Amabile (2012, p. 391) o “estudo das políticas públicas considera a existência de quatro etapas principais: formulação,

execução, monitoramento e avaliação”. A autora ainda esclarece que tal separação “tem efeito didático, pois permite a visualização desde a gênese (surgimento da necessidade social), passando pela aprovação e consequente inclusão da política pública na agenda governamental”. Por fim, submete-se a avaliação de sua real efetividade, frente a finalidade que se propunha.

A este respeito, embora sejam de difícil mensuração, as variáveis resultantes destes programas recebem uma avaliação que nem sempre se restringem aos números, ou seja, devem ser necessariamente relativizadas frente a sua finalidade. Até porque, para as contas públicas, os gastos com políticas públicas são considerados – para fins contábeis – como investimentos sociais.

2.1.1 CONSTRUÇÃO TEÓRICA NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estudar políticas públicas diz respeito a estudar as ações de governos que impactam a sociedade e, em especial, o processo que resulta nestas ações. No entanto, como o passar do tempo, foi verificado que o pesquisador de políticas públicas não poderia ficar restrito apenas às normas efetivamente aprovadas. Ele deveria se aprofundar, investigando órgãos públicos e agentes diretamente envolvidos, organismos da sociedade civil. Deveria ainda verificar os recursos utilizados e a divulgação para a sociedade, tanto da proposta inicial como dos resultados efetivamente verificados.

Neste sentido, durante o século XX alguns autores foram ganhando destaque, tais como Harold Lasswell, Charles Lindblom, David Easton e Herbert Simon. Em comum, eles compreendem o estudo das políticas públicas como algo maior e mais complexo do que, simplesmente, estudar as leis aprovadas pelos representantes eleitos e seus possíveis efeitos na sociedade.

Na área da comunicação, o sociólogo e cientista político norte-americano Harold Laswell deixou imensa contribuição para o estudo das políticas públicas, na medida que sua teoria, também conhecido como Modelo Laswell é bastante utilizada e tem imensa significância até os dias de hoje. Harold Laswell identificou cinco perguntas fundamentais que a comunicação deve ter, quais sejam: quem, diz o quê, em qual canal, para quem e quais efeitos. Estes cinco elementos são amplamente aceitos e utilizados na comunicação e na divulgação

de programas governamentais até os dias de hoje (Vazquez; Dalaplace, 2011).

Na área da ciência política, Laswell inovou ao questionar o modelo de políticas públicas adotado pelos governos norte-americanos ao final da Segunda Guerra mundial. De acordo com Vazquez e Dalaplace (2011, p. 36) Laswell em sua obra “A orientação para as políticas”, publicada em 1951, propôs um modelo de implementação de políticas públicas baseado num ciclo de retroalimentação, formado por sete processos, são eles: “entrada do problema na agenda pública, estruturação do problema, conjunto das soluções possíveis, análise dos pontos positivos e negativos das mesmas, tomada de decisão, implementação e avaliação”. Este modelo trouxe um marco conceitual reconhecido e ensinado até os dias de hoje.

No tocante à tomada de decisão na política, o economista e cientista político norte-americano Charles Lindblom criou o conceito de incrementalismo (ou gradualismo) no qual as políticas públicas são formadas por decisões que não revolucionam, apenas incrementam, corrigem falhas e ampliam a atuação. Para o autor, toda e qualquer mudança política é de caráter evolutivo e, portanto, fruto de ampla negociação entre os atores políticos do momento (Sbrana et al., 2017).

Lindblom acrescenta que, em regimes democráticos, a qualidade da política pública tem relação direta com o grau de educação da sociedade, ou seja, seu grau de discernimento sobre as ferramentas políticas existentes e a tomada do processo decisório. O autor indica, ainda, que políticos e a população são elementos do mesmo mecanismo e, de certa forma, ambos são responsáveis pelas políticas públicas adotadas (Sbrana et al., 2017).

Contribuição igualmente importante para consolidação das ciências políticas foi dada pelo canadense naturalizado norte-americano David Easton, em sua obra O Sistema Político, de 1953. Nesta publicação, Easton adaptou e aplicou a teoria dos sistemas (originalmente da biologia) para o ambiente político. De acordo com o autor, o sistema político é um processo de elaboração de políticas que tem como base o contexto social, econômico e cultural que acabam conduzindo o agente político a tomar decisões autoritárias sobre a alocação de valores para a sociedade (San-Román, 2012).

Outro teórico de grande relevância para as ciências políticas foi o economista e pesquisador norte-americano Herbert Alexander

Simon. Em sua obra *O Comportamento Administrativo*, publicada em 1947, Simon iniciou a chamada teoria comportamental, ou teoria behaviorista, na qual passa a defender o trabalhador e seu papel na corporação, tomando como base o ambiente organizacional no qual exerce seu labor. Busca compreender as pessoas, suas motivações e aspirações para, posteriormente, entender o contexto da liderança (e das decisões) na organização (Balestrin, 2012).

No ambiente governamental, Herbert Simon alertou para a necessidade de adequação do conceito de eficiência na tomada de decisão na gestão pública. Para o autor, a eficiência da decisão não poderia seguir somente critérios econômicos (benefícios futuros) ou estritamente financeiros (menor custo). A tomada de decisão em políticas públicas segue uma eficiência própria, comportamental, com critérios flexíveis e muitas vezes subjetivos, fruto da articulação entre os agentes políticos, o qual o autor decidiu batizar de “eficiência relativa” (Oliveira; De Paula, 2014).

Estes quatro teóricos das ciências políticas apresentam conceitos fundamentais para a tomada de decisão em políticas públicas. Como é de conhecimento, a ciência política faz parte das ciências sociais e, portanto, não apresenta conceitos estáticos. A evolução da sociedade, seus hábitos, costumes e aspirações, constroem a ciência política em seu dia-a-dia. Assim, se a sociedade mudar, toda a cadeia epistemológica das ciências sociais também muda. Neste sentido, importante conhecer os autores de destaque e suas principais teorias pois, em seu somatório, contribuem para o melhor entendimento da sociedade atual.

2.1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO

Construir o crescimento econômico de uma nação não é uma tarefa fácil. Além de ter as condições geográficas, sociais, econômicas, jurídicas e políticas necessárias, envolve um planejamento maior, com definição de objetivos, dos organismos envolvidos, responsabilidades e do orçamento. Como alternativa a estas dificuldades, surgem as chamadas políticas públicas que, como revisado anteriormente, são ações planejadas pela sociedade, aprovadas no parlamento e implantadas pelos governos.

Não é comum uma política pública para o desenvolvimento social e econômico prometer resultados nas suas primeiras semanas tampouco nos seus primeiros meses. Em geral, estas políticas objetivam alcançar resultados agregados em médio e longo prazos, movimentando diversos setores econômicos, o que as diferenciam das demais políticas.

A respeito deste tipo específico de políticas públicas, Chaves (2012) atribui ao economista norte-americano Joseph Schumpeter a separação dos conceitos de crescimento econômico e de desenvolvimento econômico. O desenvolvimento econômico requer, necessariamente, inovação nos processos produtivos. Para a autora, Schumpeter rompeu as teorias preexistentes com sua ideia de “destruição criadora”, onde a tecnologia impulsionaria novas formas de produção que, por sua vez, elevariam toda a sociedade a novos patamares econômicos e sociais.

Por outro lado, um aspecto bastante discutido na literatura diz respeito às críticas ao modelo capitalista/desenvolvimentista e, em especial, a acumulação de capital. Para Chaves (2012) o acúmulo de capital é parte necessária do modelo e dá nome ao sistema econômico “capitalista”. Segundo a pesquisadora, através do acúmulo de riquezas que são proporcionadas as novas tecnologias, novas construções, novos empregos e renda. Sem o acúmulo de riquezas, não existiriam bancos de investimento e tampouco haveria interesse de investir, mantendo a economia no mesmo estágio por tempo indeterminado.

Chaves (2012) cita, ainda, a definição de desenvolvimento econômico utilizada pelo economista e ex-ministro da fazenda Luiz Carlos Bresser-Pereira, para o qual

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou estados-nação que realizam sua revolução capitalista, e se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico (Bresser-Pereira, 2006, p. 2).

Há um consenso entre os pesquisadores das ciências econômicas que o desenvolvimento econômico não é a solução em si. De acordo com Chaves (2012, p. 128) “o desenvolvimento econômico promove a melhoria dos padrões de vida, mas não resolve todos os problemas de uma sociedade”. Há de haver outros propósitos

igualmente relevantes, dependentes e simultâneos à busca do desenvolvimento econômico, que devem assumir igual importância no caminho para os objetivos da liberdade e da justiça social, implicando, aí sim, uma distribuição de renda equitativa e a preservação dos recursos para as gerações futuras. Neste ponto, as políticas públicas são fundamentais.

2.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOECONÔMICAS

A mensuração de variáveis numéricas e não-numéricas, para fins de pesquisa científica, deve seguir um protocolo preexistente, amplamente conhecido e aceito. No entanto, no caso da mensuração de projetos sociais do governo e programas de realocação de renda – fruto de políticas sociais – a dimensão avaliativa é diferente, pois envolve variáveis subjetivas e menos evidentes aos olhos das ciências (Santos, 2013).

O desafio de apresentar os benefícios em estudos sobre programas sociais reside, justamente, na pouca – ou nenhuma – variável suficiente em si. Em geral, dados de desenvolvimento econômico e social são de difícil mensuração e, embora sejam reais e perceptíveis, carregam uma subjetividade avaliativa que pode variar conforme os objetivos do estudo. Na prática, são cruzados dados quantitativos dos programas para, com base na sua magnitude, projetar o sucesso socioeconômico e, assim, justificar os elevados investimentos (Vazques; Dalaplace, 2011).

Um caso interessante ocorreu durante o enfrentamento da pandemia. Durante dois anos (2020 e 2021) o Governo Federal instituiu um programa de auxílio emergencial de R\$ 600 reais para todos brasileiros desempregados, podendo chegar a R\$ 1200 para grávidas e mães solteiras. Para isso, bastava não ter vínculo empregatício formal e se cadastrar no aplicativo disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (Brasil, 2020).

Como resultado da iniciativa, no ano de 2020, foram cadastrados 19 milhões de brasileiros. No ano seguinte este número pulou para 21 milhões de brasileiros. Segundo divulgado na imprensa à época, foi um

'rombo' imediato para o Governo Federal estimado em cerca de 300 bilhões de reais/ano (Caram, 2021).

No entanto, sob outro enfoque – necessário para avaliar programas sociais – proporcionou a subsistência de milhões de brasileiros. Economicamente, evitou a quebra da produção das indústrias, a quebra de safra na agricultura e manteve a circulação de mercadorias e serviços, com o comércio minimamente trabalhando – evitando um desastre ainda maior. Ou seja, embora tenha causado um imenso prejuízo financeiro, evitou um desastre social ainda maior e incomensurável.

Segundo Vazques e Dalaplace (2011), ações de transferência humanitária e emergencial de renda são pontualmente necessárias e de grande valor político, tanto do ponto de vista social como econômico. O autor avalia que esta dicotomia entre resultados esperados x metodologia de avaliação é uma constante em trabalhos avaliativos de políticas públicas e, portanto, merece atenção.

2.2.1 CRITÉRIOS AVALIATIVOS DE POLÍTICAS SOCIAIS E A FRONTEIRA EPISTEMOLÓGICA

Em se tratando de estudos para avaliar políticas sociais, a questão da fronteira das ciências ou fronteira epistemológica é muito presente. A definição de uma metodologia prévia a ser adotada ao longo da pesquisa (devendo ser fielmente seguida do início ao fim) pode produzir resultados aproximados, mas quase nem sempre no alvo. Em geral, na área das ciências sociais, um estudo mais preciso e ajustado utiliza um plano metodológico próprio e diversificado, avaliando as diferentes variáveis nas exatas dimensões que merecem ser avaliadas.

Em geral, pesquisadores entendem como complexa esta prática avaliativa de projetos sociais. Isto porque demanda uma pesquisa de campo em diversas frentes – por vezes realizada em diversos estados da federação – para obter uma amostragem estatística relevante e cientificamente válida. Além disso, consideram que dados numéricos – embora sejam fundamentais – são frios e pouco informativos e, possivelmente, não sejam suficientes para encorajar uma avaliação segura e isenta a respeito do desenvolvimento econômico e social.

A respeito da busca e avaliação dos resultados econômicos e sociais obtidos em políticas públicas sociais, Menezes Filho e Pinto (2017) lecionam que

[...] a avaliação econômica é composta de duas partes: avaliação de impacto e cálculo do retorno econômico. A avaliação de impacto usa ferramentas estatísticas para estimar o efeito de um programa sobre os seus beneficiários, ou seja, se o programa atingiu ou não seus objetivos iniciais e qual a magnitude desse efeito. Para que essa análise seja feita de forma objetiva, a avaliação necessita ter indicadores objetivos e mensuráveis, que possam ser utilizados para aferir o sucesso do programa. Além disso, é necessário que haja um grupo de controle, ou seja, pessoas, escolas ou regiões que não foram atendidas pelo programa e que são parecidas com o grupo que sofreu a intervenção, chamado, seguindo a tradição da literatura médica, de grupo de tratamento.

Mas, para que a avaliação seja completa, é necessário também saber se os benefícios gerados a partir do impacto estimado superam os custos do programa, ou seja, se o projeto vale a pena do ponto de vista econômico. Muitas avaliações quantitativas existentes não chegam a essa parte, concluindo a avaliação com a estimativa do impacto. Entretanto, o cálculo do retorno econômico é essencial para verificar se os custos do programa são altos a ponto de inviabilizar a replicação do projeto. Além disso, essa metodologia permite o cálculo da taxa interna de retorno de diferentes projetos, que podem assim ser comparados. Para esse fim, são utilizadas técnicas simples de matemática financeira, que são muito usadas para calcular o retorno de outros tipos de investimentos (Menezes Filho; Pinto, 2017, p. 9).

No entanto, uma política de Estado de cunho social busca proporcionar melhores condições de vida e cidadania e, portanto, nem sempre objetiva resultados estritamente econômicos. Sobre esta temática, Trevisan e Van Bellen (2008) relacionam os avanços obtidos na formulação e execução das políticas públicas com a evolução teórica e metodológica alcançada pelas ciências sociais nas últimas décadas, ampliando os horizontes para além da frieza dos números.

Os autores identificaram três fases de desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, desde 1960 até os dias atuais. Em seguida, apresentaram algumas metodologias para avaliação das políticas públicas, suas diversas classificações e critérios. Por fim, após análise criteriosa das técnicas utilizadas até então, sugerem uma avaliação dos programas em consonância com o novo papel do Estado, buscando equilibrar resultados numéricos com desenvolvimento econômico e

uma participação cada vez mais ativa da sociedade (Trevisan; Van Bellen, 2008).

Por outro lado, Ramos e Schabbach (2012) realizam uma exposição sobre as tendências dos estudos avaliativos no Brasil e no mundo. Os autores apontam as dificuldades e as necessidades de melhorias nas técnicas utilizadas e, principalmente, nas atividades de avaliação de políticas públicas. Inferem que, por vezes, a busca por resultados previamente esperados pode causar distorções nos resultados, impedindo a melhor visualização do cenário avaliado. Sugerem uma mudança estrutural na metodologia avaliativa, afastando avaliações subjetivas (com alguns poucos beneficiários) pois estas podem conduzir a distorções significativas nos resultados.

Ao final do estudo, os autores apontam algumas dificuldades e necessidades. Dentre as dificuldades, atestam que: a) muitos programas são idealizados para nunca serem avaliados; b) o não planejamento da metodologia avaliativa, atribuindo resultados que não foram provocados pela execução do programa; c) poucos resultados disponíveis; d) desinteresse e resistência dos órgãos públicos aos processos avaliativos.

Como sugestão, os autores sugerem a) implantar uma cultura de avaliação permanente; b) sistemas de informações com maior acessibilidade aos resultados; c) criar indicadores de desempenho; d) incentivar a avaliação das políticas públicas por organismos independentes, mantendo a isenção e o rigor metodológico; e) incorporar todos os atores envolvidos e mapear suas percepções, devolvendo-lhes o resultado da avaliação e, f) ampliar o escopo da avaliação, considerando o contexto da macropolítica e incluindo modelos dinâmicos que considerem características sociais e culturais.

Nesta mesma linha, Kaminski et al. (2018) reforça a dificuldade metodológica em acompanhar a contento a linhas avaliativas de programas sociais/econômicos do tipo “políticas públicas”, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Reforçam a necessidade do estudo prévio dos objetivos e mecanismos do programa para, em seguida, poder escolher a melhor técnica de pesquisa a ser utilizada.

Esta adequação, segundo os pesquisadores, é fundamental para não gerar distorções e, desta forma, seus resultados serem isentos e poderem subsidiar (ou não) mudanças que fortaleçam tanto o programa como a metodologia. O planejamento prévio do

funcionamento e dos objetivos do programa, o ajuste fino do caminho metodológico a ser utilizado (com ponderações em razão das características setoriais) e a isenção dos resultados são indispensáveis para a correta avaliação de programas sociais como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Assim, os caminhos metodológicos para avaliação de políticas públicas envolvem questões numéricas e não-numéricas que orbitam os caminhos das ciências há décadas. Nesta linha evolutiva, surgiram novos pontos a serem considerados e que, embora possam ser quantificados, nem sempre seus resultados podem ser avaliados, tais como o novo papel do Estado, a transparência e acessibilidade dos dados, a crescente participação social nas decisões e fatores políticos regionais/sociais. No entanto, estudos elaborados com diferentes técnicas e que se propuseram a investigar o mesmo objeto não podem ser preteridos ou ignorados.

Neste sentido, modernamente, existe um consenso epistemológico de utilidade que é melhor sintetizado na técnica da meta-análise. Esta ferramenta se apresenta como o instrumento avaliativo que melhor consegue selecionar, agrupar e sintetizar diferentes dados e métodos de pesquisa, construindo um panorama conjunto que, se não for o ideal, muito se aproxima de uma avaliação isenta e bastante contributiva.



3

3

POLÍTICA PÚBLICA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

A capacidade de produção de alimentos de uma nação é dada em razão de diversos fatores, tais como área cultivável, tipo de solo, tecnologia empregada, incidência solar, irrigação, mão de obra, capacidade de escoamento e estocagem, dentre outros fatores. Existem, ainda, fatores sociais e políticos que, direta ou indiretamente, afetam as decisões dos agricultores na hora da escolha do plantio e da preparação do solo para a próxima safra, impactando diretamente na oferta de alimentos futura (Silva; Costa; Guimarães, 2016).

Políticas públicas para a agricultura são relatadas na história desde os tempos dos fenícios, há aproximadamente 5 mil anos atrás. Governantes de outrora tomavam decisões para priorizar um bem maior, garantindo o sustento alimentar do seu povo, evitando doenças e a fome. Caso necessário, mercadores nômades e proprietários de embarcações eram convencidos pelos governantes fenícios a buscar alimentos em outras civilizações, trocando por produtos, roupas, sementes, pedras preciosas ou ouro (Silva; Costa; Guimarães, 2016).

Modernamente, as políticas públicas de aquisição de alimentos visando a segurança alimentar não são muito diferentes do passado. Desde importações de insumos, garantias de empréstimos com condições especiais, incentivo a formação de estoques, aquisição de maquinário e instalações com juros subsidiados ou até a garantia de compra da produção para alguns setores. Este é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos, de iniciativa do Governo Federal, que será estudado a seguir.

3.1 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA (VERSÃO 2003)

Instituído pela Lei nº 10.696/2003, com a finalidade de fomentar a agricultura familiar e promover segurança alimentar e nutricional mínimas, o Programa de Aquisição de Alimentos inaugura uma nova política de Estado no Brasil. Por intermédio do programa, são adquiridos alimentos diretamente dos pequenos produtores rurais,

entregando-os para entidades que comprovadamente atuem em comunidades de risco nutricional (Brasil, 2023).

A Lei nº 10.696, originalmente publicada em 2 de julho de 2003, em seu artigo 19, previa a seguinte redação, verbis:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.

§ 1o Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

§ 2o O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

§ 3o O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, para a operacionalização do Programa de que trata o caput.

§ 3o O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e da Educação, para a operacionalização do Programa de que trata o caput deste artigo.

§ 4o A aquisição de produtos na forma do caput somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras (Brasil, 2003).

Posteriormente, este texto original sofreu alterações substanciais com a publicação da Lei nº 12.512/11 e do Decreto nº 7.775/12, que aumentou a abrangência e as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos permanecendo, assim, até meados de 2021 com a instituição do Programa Alimenta Brasil. O art. 2º do referido decreto tinha a seguinte redação:

Art. 2º O PAA integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela Lei nº 11.346, de

15 de setembro de 2006, e tem as seguintes finalidades: I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar e o abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e IX - estimular o cooperativismo e o associativismo (Brasil, 2012).

Na sequência, a Lei nº 12.512/11 e o Decreto 7.775/12 foram revogados pela Lei nº 14.284/21 e Decreto nº 10.880/21, que instituiu e regulamentou o Programa Alimenta Brasil - PAB. Importante salientar, para fins deste estudo, as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA serão consideradas em seu conjunto, ou seja, as finalidades iniciais (anunciadas em 2003) e as finalidades apresentadas no Decreto nº 7.775/12, que ficaram em vigor até agosto de 2021, substituído pelo Programa Alimenta Brasil – PAB.

3.2 PROGRAMA ALIMENTA BRASIL – PAB

O Programa Alimenta Brasil foi instituído inicialmente com a Medida Provisória nº 1.061/21, de agosto de 2021 e, na sequência, com a aprovação da Lei nº 14.284, de dezembro de 2021. Foi utilizado como base o Programa de Aquisição de Alimentos, instituído como política pública no ano de 2003. O objetivo inicial da política pública era erradicar a subnutrição e garantir uma renda mínima para o pequeno produtor rural, contribuindo para sua permanência no campo. Este modelo provou ser exitoso e, por este motivo, foi ampliado e revisto. No sítio oficial, na internet, consta o seguinte:

O Programa Alimenta Brasil, criado pela Medida Provisória 1.061, de 9 de agosto de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, possui duas finalidades básicas: [promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar](#). Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino também são contemplados (Brasil, 2022, p. s/n).

O Programa Alimenta Brasil é considerado uma política de estado, pois sua existência é assegurada em lei federal regulamentada, possibilitando sua execução independente de governo ou governante. A respeito da base legal, o referido programa foi instituído pela Lei nº 14.284/2021 e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto nº 10.880. Atualmente o programa é executado por estados, Distrito Federal e municípios, em parceria com o Ministério da Cidadania, e pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (Brasil, 2021a, 2021b).

O artigo 30 da Lei nº 14.284/21 aponta as finalidades do Programa Alimenta Brasil, são elas:

I - incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos, à industrialização e à geração de renda; II- incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III- promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV- promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos; V- apoiar a formação de estoque pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar; VI- fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização, inclusive os do coco babaçu (Brasil, 2021b).

São inúmeros os benefícios econômicos e sociais advindos de uma política pública de aquisição de alimentos como o Programa Alimenta Brasil pois, além de promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais, exerce importante papel no fortalecimento da agricultura familiar e dos circuitos locais de produção e abastecimento. Valoriza, ainda, a produção orgânica e ecológica de alimentos, estimulando a formação de estoques e a transmissão do

conhecimento por intermédio do cooperativismo. Por fim, o programa incentiva hábitos alimentares saudáveis evitando, assim, a subnutrição e diversas doenças oportunistas (Brasil, 2022).

De acordo com informação disponível no sítio do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2022) o orçamento do Programa Alimenta Brasil é composto

[...] por recursos do Ministério da Cidadania, do Ministério da Agricultura e Pecuária e conta, ainda, com a participação dos demais órgãos públicos que façam uso da modalidade Compra Institucional. A execução do Programa Alimenta Brasil pode ser feita por meio de cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Apoio à Formação de Estoques e Compra Institucional - essas duas últimas coordenadas pelo Ministério da Agricultura (Brasil, 2022, p. s/n).

O termo de adesão ao programa poderá ser proposto por órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal. Para isso, basta o interessado demonstrar intenção de participar preenchendo todos dados do cadastro. Este seguirá para a análise e aprovação. Os pequenos produtores rurais indicados pelos gestores receberão os valores diretamente do Governo Federal. Para isso acontecer, o alimento deverá ser entregue para a instituição destinatária que, mediante a comprovação do alimento recebido (termo de recebimento), dará ciência a unidade executora para, então, liberar o pagamento. É responsabilidade da unidade executora a exigência, conferência e guarda dos termos de recebimento (Brasil, 2021b).

No final do período de coleta de dados para esta pesquisa, com a eleição presidencial de outubro de 2022 e entrada de novo governo em 2023, algumas alterações pontuais foram promovidas na gestão dos programas sociais. Neste sentido, em julho de 2023 o Programa Alimenta Brasil foi substituído pelo Programa de Aquisição de Alimentos, mantendo a mesma linha de ação, as melhorias da gestão anterior e alguns pontos de modificação, que serão explorados a seguir.

3.3 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA (VERSÃO 2023)

Com a publicação da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, foi implantado o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, substituindo

o então Programa Alimenta Brasil – PAB. A referida legislação também implantou o Programa Cozinha Solidária que, embora atue na promoção da segurança alimentar, não é objetivo deste estudo. Em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos, os objetivos e as finalidades sofreram alterações significativas desde seu lançamento em 2003. A leitura do artigo 1º apresenta os objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos, vejamos:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária, altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), [com o objetivo de promover o acesso à alimentação, à segurança alimentar e à inclusão econômica e social](#), bem como revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2023).

Diferentemente da sua concepção, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos de 2023 não se destina somente à aquisição de alimentos e/ou à formação de estoques estratégicos. Tem como objetivo a promoção da alimentação, segurança alimentar (nutricional) e a inclusão econômica social. Para os objetivos se tornarem realidade, o artigo 2º da Lei 14.628/23 segue apresentando as demais finalidades:

Art. 2º Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), [com as seguintes finalidades](#): I - incentivar a agricultura familiar, a pesca artesanal, a aquicultura, a carcinicultura e a piscicultura, com prioridade para seus segmentos em situação de pobreza e de pobreza extrema, e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos em geral, à industrialização e à geração de renda; II - contribuir para o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável, em cumprimento ao disposto no art. 6º da Constituição Federal; III - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, pela pesca artesanal, pela aquicultura, pela carcinicultura e pela piscicultura nacionais; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação do Programa Cozinha Solidária; V - apoiar a formação de estoque pelas cooperativas e demais organizações da agricultura familiar, da pesca artesanal, da aquicultura, da carcinicultura e da piscicultura nacionais; VI - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de

comercialização da produção da agricultura familiar, da pesca artesanal, da aquicultura, da carcinicultura e da piscicultura; VII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; VIII - incentivar hábitos alimentares saudáveis em âmbitos local e regional; IX - incentivar o cooperativismo e o associativismo; X - incentivar a produção por povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, negros, mulheres, juventude rural e agricultores familiares urbanos e periurbanos nos termos do regulamento; XI - incentivar a produção agroecológica e orgânica, bem como a adoção de quaisquer práticas associadas à conservação da água, do solo e da biodiversidade nos imóveis da agricultura familiar; XII - reduzir as desigualdades sociais e regionais brasileiras; e XIII - fomentar a produção familiar de agricultores que possuam pessoas com deficiência entre seus dependentes (Brasil, 2023).

Em linhas gerais, a nova legislação busca a ampliação dos participantes e a capilarização do programa. Apesar da nomenclatura da política ter sido alterada (voltando a nomenclatura original), os objetivos, o ferramental utilizado (rede de assistência, software, banco de dados) bem como os agentes, parceiros e a estrutura (entes governamentais e bancos) mantiveram-se os mesmos.

Embora não seja o escopo desta pesquisa, as modificações introduzidas pela Lei nº 14.628/23 são apresentadas no Quadro 1, abaixo, e delas algumas merecem ser destacadas e comentadas.

Quadro 1 - Inovações do PAA/2023	
	Modificação
1	Obrigatoriedade de compra de percentual mínimo de produtos da agricultura familiar por parte de órgãos federais, estendendo essa possibilidade inclusive para órgãos estaduais e municipais.
2	Fomento à produção familiar de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais e assentados da reforma agrária, negros, mulheres e juventude rural.
3	Estabelecimento de regras específicas para a participação de povos indígenas e demais povos em comunidades tradicionais de acordo com suas próprias realidades socioculturais.
4	Criação de duas instâncias de gestão do PAA: O GGPAA e seu Comitê de Assessoramento, com participação social.

5	Restituição do papel do CONSEA como controle social do Programa.
6	Execução descentralizada pela Conab de forma mais ágil, com dispensa de celebração de instrumento específico.
7	Garantia de pagamento aos agricultores livre da incidência de impostos e contribuição previdenciária que, quando devida, é arcada pela União.
8	Participação mínima de 50% de mulheres como fornecedoras.
9	Ajustes dos limites de participação e garantia de limites diferenciados para participação de jovens.
10	Oferta de alimentos para cozinhas solidárias.

Fonte: Dados da pesquisa, 2024.

A primeira observação importante, não está contemplada na Lei nº 14.628/23. Trata-se do reajuste linear da tabela de benefícios. Este tema foi definido no Decreto nº 11.802/23, onde a unidade familiar fornecedora poderia comercializar até R\$ 12.000,00 (doze mil reais) ao ano no antigo PAB e passou, pela nova tabela, a poder comercializar R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) ao ano no PAA. Os demais enquadramentos do programa também tiveram seus valores reajustados na mesma proporção (Brasil, 2023).

Todos os quesitos apresentados na Lei nº 14.628/23 são positivamente inovadores, ampliando a atuação da política e mereceriam igual destaque. No entanto, para fins de mitigar a discussão – pois não é objeto desta pesquisa, apenas três pontos serão apresentados. O primeiro ponto importante trata da redefinição e ampliação dos critérios para participantes, facilitando o acesso a comunidades indígenas e quilombolas desprovidas de documentação civil, representando um avanço integrativo junto a diversos organismos estatais e estas comunidades. Estas comunidades tradicionalmente tinham dificuldade de acesso a regularização e, com isso, ficavam de fora dos programas de governo para promoção da agricultura.

Na sequência, outros dois critérios igualmente inovadores, bastante característicos e interessantes que foram instituídos com o novo PAA foram: (a) participação mínima de 50% de mulheres no cadastro de fornecedores (agricultores) e (b) a obrigatoriedade dos órgãos públicos (federal, estadual e municipal) de realizarem a aquisição de um percentual mínimo de alimentos provenientes da agricultura familiar.

No primeiro caso, visto que as mulheres estão chefiando muitos lares camponeses, trata-se de um critério que formaliza algo que já era bastante evidenciado na prática. No segundo caso, uma medida inovadora e equilibrada. Cabe ao ente federativo suprir suas necessidades destes alimentos com os fornecedores, instituindo cotas mínimas.

3.4 QUADRO COMPARATIVO

A seguir, no Quadro 2, foram tabulados os principais dados extraídos desta pesquisa visando melhor apresentar a Política Pública de Aquisição de Alimentos e suas modificações ao longo dos anos. Foram elencados como parâmetros o objetivo principal, o destino dos alimentos, as modalidades de compras, a gestão do programa, inovações significativas e alguns destaques da política.

Quadro 2 - Comparação entre os Programas de Aquisição de Alimentos ao longo dos anos			
	PAA (2003)	PAB	PAA (2023)
Objetivo principal	Fomentar a agricultura familiar e promover segurança alimentar.	Promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.	Promover a alimentação, segurança alimentar e inclusão econômica e social.
Destino dos alimentos	Entregues a entidades que atuam em comunidades de risco nutricional.	Destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, redes socioassistenciais e filantrópicas de ensino.	Destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, redes socioassistenciais e filantrópicas de ensino.
Modalidades de compra	Compra para formação de estoques e compra com doação simultânea.	Compra com doação simultânea, compra direta, incentivo à produção e consumo de leite, apoio à formação de estoques e compra institucional.	Compra com doação simultânea, compra direta, formação de estoques, compra institucional e fomento a Cozinha Solidária.
Gestão	Grupo gestor composto por representantes de diversos ministérios.	Gestão descentralizada pela Conab, com participação dos estados, DF, municípios	Gestão descentralizada pela Conab, com participação dos estados, DF, municípios

		e Ministério da Cidadania.	e Ministério da Cidadania.
Inovações significativas	Possibilitou a inserção do pequeno produtor rural no mercado, evitando o êxodo rural. Proporcionou renda e dignidade ao camponês.	Reduziu entraves burocráticos, facilitando o cadastro de produtores, a remessa de alimentos e o pagamento aos produtores.	Participação mínima de mulheres fornecedoras, obrigatoriedade de compra por órgãos públicos, fomento a grupos específicos (indígenas, quilombolas), entre outras.
Destaque	Primeira política de aquisição de alimentos no Brasil.	Ampliação do acesso à alimentação e fomento à agricultura familiar.	Promoção da segurança alimentar, inclusão econômica e social, e fomento a grupos específicos.

Fonte: Dados da pesquisa, 2024.



4

4

METODOLOGIA

4.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

A metodologia escolhida para esta pesquisa foi a meta-avaliação, também conhecida como meta-análise, pois tem a própria avaliação como objeto de pesquisa. Trata-se de técnica bastante utilizada nas ciências sociais e políticas. É particularmente eficaz para avaliar projetos e programas de governo.

A técnica da meta-análise permite ao pesquisador avaliar o conjunto de avaliações bem como o conjunto de evidências e resultados destas avaliações. Tem por característica a possibilidade de apresentar critérios e parâmetros que melhor traduzam os resultados dos programas sociais. Desta forma, a tomada de decisão por parte dos agentes políticos e gestores públicos torna-se mais ágil e assertiva (Figueiredo Filho *et al.*, 2014).

De acordo com o Guia de Avaliação de Políticas Públicas, publicado pela Casa Civil da Presidência da República, a meta-análise é

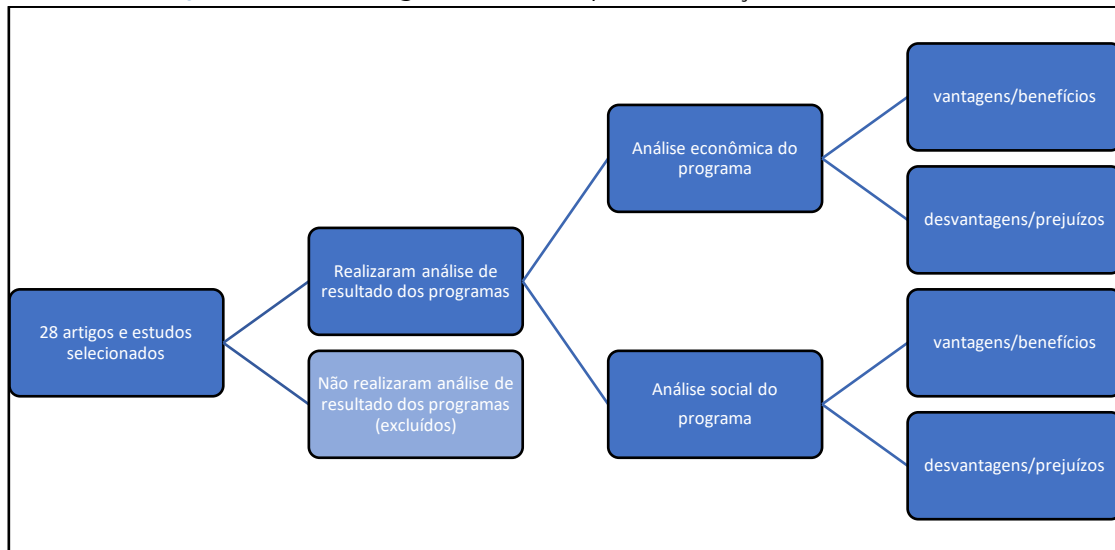
[...] uma técnica estatística para integrar os resultados de vários estudos independentes sobre um mesmo problema em uma medida resumo, de modo a agregar os resultados de estudos comparáveis. Nesse sentido, ela integra os mais diferentes estudos, de mesma ou de diferentes metodologias quantitativas, em uma conclusão (Brasil, 2018).

Para Balbim *et al.* (2012, p. 11) a técnica de meta-análise permite, ainda, qualificar os resultados das análises previamente selecionadas no estudo. Segundo os autores, o pesquisador pode verificar “se evidências suficientes foram reunidas, se as conclusões são confiáveis, se as interpretações, julgamentos e recomendações foram logicamente desenhados e apresentados e se podem ser úteis para aperfeiçoamento da política”.

Assim, para fins deste estudo, o caminho a ser seguido em pesquisa do tipo meta-análise passou inicialmente pela seleção de dados que apresentem resultados sobre o tema a ser estudado. Em seguida foi realizada uma filtragem em razão dos objetivos a serem alcançados na pesquisa atual, verificando o tempo limite de publicação (20 anos) e se existem ou não informações que poderão subsidiar o estudo. Aqueles estudos que, embora tratassem da temática, mas não apresentaram resultados com foco nos objetivos deste estudo, foram excluídos.

Etapa posterior consistiu na análise dos critérios eleitos pelo pesquisador, a qual tem como base os objetivos/finalidades atribuídos ao programa pela legislação que o instituiu. O Quadro 3, a seguir, apresenta as etapas da seleção de conteúdo.

Quadro 1 – Fluxograma das etapas da seleção de conteúdo



Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Os critérios e parâmetros que foram adotados na última etapa da seleção de conteúdo tiveram, necessariamente, pertinência com os objetivos do estudo e com a pergunta-problema. Assim, foram selecionados para este estudo 25 artigos/publicações que continham pertinência com a temática e cumpriram os demais requisitos de inclusão. Estas fontes de pesquisa estão apresentadas em quadro próprio no Apêndice A.

Ao final, na etapa de resultados e discussão, foram apresentados os dados coletados em cada estudo e discutidos os aspectos sociais e econômicos dos programas sociais da Política de Aquisição de

Alimentos, tendo como parâmetro o disposto na legislação instituidora do referido programa social.

4.2 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA

A meta-análise tem como objetivo buscar resultados de estudos publicados que buscaram investigar empiricamente a política de aquisição de alimentos através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e do Programa Alimenta Brasil – PAB.

As publicações foram coletadas nos buscadores eletrônicos Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Scientific Electronic Library Online (SciELO), Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Repositório de Dissertações do IDP (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa) e Biblioteca do TCU (Tribunal de Contas da União), com a utilização das seguintes palavras-chaves: Programas Sociais, Programa Alimenta Brasil, Programa de Aquisição de Alimentos, Benefícios Sociais e Econômicos de Programas Sociais, Critérios para Avaliação de Programas Sociais.

Como parâmetro temporal de inclusão para as fontes de pesquisa, foram selecionadas publicações oficiais e acadêmicas publicadas entre os anos de 2003 a 2024, contemplando o período do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Alimenta Brasil. Foi dada preferência para publicações mais recentes e que contemplavam, de forma mais assertiva, a problemática desta pesquisa.

O acervo das fontes selecionadas está disposto em quadro próprio no Apêndice A, onde são apresentados cada um dos 25 estudos, apresentando o tema, os autores, o ano da publicação, a metodologia adotada e, por fim, os resultados alcançados.

4.3. DA ANÁLISE DOS DADOS

Uma vez selecionadas as publicações (referencial teórico) para a elaboração deste estudo (Apêndice A), a técnica da análise de conteúdo foi adotada por proporcionar a instrumentalidade necessária para subsidiar a discussão da temática.

Conforme ensinamentos de Andrade (2017, p. 62) a análise do conteúdo é a etapa posterior à coleta de dados (quer seja em laboratório, no campo ou, ainda, em documentos ou bibliografias), responsável por “analisar, estratificar, interpretar e apresentar uma discussão científica dos resultados do procedimento final de uma pesquisa”. Segundo Gil (2022, p. 71), na análise do conteúdo “o cientista deve observar a qualidade da informação coletada, comparando com os objetivos da pesquisa e assim proceder a seleção das fontes”.

4.3.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO TIPO META-ANÁLISE

Entende-se que a técnica da meta-análise representa uma alternativa interessante do ponto de vista metodológico, na medida que busca reunir percepções e resultados de estudos científicos prévios em torno de objetivos bastante semelhantes. Apresenta uma síntese objetiva dos resultados destes mesmos estudos.

Roscoe e Jenkins (2005, p. 54) afirmam que “meta-análise consiste em colocar diferentes estudos juntos em um mesmo banco de dados e utilizar metodologias analíticas e estatísticas para explicar a variância dos resultados utilizando fatores comuns aos estudos”. Nesta mesma linha, Figueiredo Filho et al. (2014, p. 210) definem meta-análise “como a utilização de técnicas estatísticas para analisar resultados empíricos de pesquisa com o objetivo de produzir sínteses de literatura”.

Rodrigues e Ziegelmann (2010, p. 436) reforçam que a meta-análise “é uma técnica metodológica adequada para combinar resultados provenientes de diferentes estudos produzindo, assim, estimativas que resumem o todo, chamadas de estimativas metanalíticas”. A este respeito, Balbim et al. (2012, p. 10) consideram a meta-avaliação ou meta-análise como “um procedimento metodológico para avaliar os diferentes componentes de um processo avaliativo, inclusive os próprios avaliadores”.

4.3.2 DISPENSA DE ANÁLISE ESTATÍSTICA

Embora a meta-análise tenha como ferramental de avaliação e diagnóstico o emprego de métodos analíticos, quantitativos e estatísticos, neste estudo foi priorizada a análise qualitativa dos dados. Esta decisão é justificada em virtude das características da pesquisa,

que envolvem fatores socioeconômicos, mas de resultados sociais condicionados, ou seja, abstratos, subjetivos e centrados nos objetivos da política pública.

Neste sentido, a despeito destes resultados (das políticas públicas) serem em parte apresentados (em sua maioria) por intermédio de valores, gráficos e expressões numéricas, eles pouco refletem os resultados sociais e a dimensão das políticas.

4.3.3 ANÁLISE DA BASE DE DADOS

Tendo como base as 25 publicações selecionadas e listadas no Apêndice 1, em relação ao ano de publicação, do total de publicações, uma foi publicada em 2013, três em 2017, cinco em 2019, nove em 2020, quatro em 2021 e três em 2022. Este resultado sugere que houve um aumento significativo na quantidade de pesquisa sobre o assunto ao final dos anos 2019/2020, justamente no período em que o então novo governo (2019-2022) anunciou que faria modificações de melhoria no programa.

Em relação as instituições de pesquisa e/ou vínculo acadêmico, dos 25 artigos, oito foram publicados pelo IPEA, quatro pela UNESP, dois pela UFV, dois pela UFSCAR, e os demais por outras instituições de ensino, em geral com bolsa total/parcial de pesquisa operacionalizada por entidade vinculada ao governo federal.

Quanto aos procedimentos metodológicos utilizados, as publicações selecionadas foram bastante diversificadas. Em relação ao tipo de pesquisa, dos 25 artigos selecionados, 18 são considerados pesquisa de ponta e sete pesquisa acadêmica. Em relação à técnica empregada, 18 utilizaram documentação indireta (fontes primárias e secundárias) e sete utilizaram documentação direta (levantamento de campo). Em relação à abordagem do problema, dos 25 estudos selecionados, 14 utilizaram a técnica qualitativa, sete a técnica qualitativa e quatro a técnica puramente quantitativa. Em relação aos procedimentos técnicos, os estudos selecionados mostraram predominância pela pesquisa documental (banco de dados governamentais) com 13 casos, seguido de levantamento in loco (estudo de campo) com sete casos e, por fim, cinco estudos classificados como de revisão bibliográfica.

4.3.4 ANÁLISE DO ESCOPO ECONÔMICO E SOCIAL

De acordo com Menezes Filho e Pinto (2017) uma análise econômica completa requer, necessariamente, duas avaliações paralelas: (a) avaliação de impacto e (b) avaliação de retorno econômico. A avaliação de impacto diz respeito a conhecer os parâmetros iniciais e a proposta do projeto, comparando-os com resultados presentes. No quesito do retorno econômico, uma base de dados numérico-financeira (bastante complexa) é imprescindível para formação da análise, ensejando um obstáculo metodológico significativo para este tipo de estudo.

Assim, de acordo com os referidos autores, existem questionamentos prévios importantes que são inerentes à fase de projeto da política pública, quais sejam: por que, para que e quando fazer. Ao responder estes questionamentos - e trazê-los para este estudo atual, é possível identificar a finalidade e os objetivos da política que são, portanto, os principais parâmetros a serem avaliados neste momento (Menezes Filho; Pinto, 2017).

Desta forma, não obstante a relevância dos dados numéricos para estudos econômicos e sociais, critérios de impacto serão priorizados para construir este estudo de meta-análise. Os critérios de avaliação econômica e social adotados neste estudo tomarão como base os pilares conceituais, os objetivos e as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos original, de 2003 (Lei nº 10.696/03) e suas modificações posteriores (Lei nº 12.512/11 e Decreto nº 7.775/12).



5

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A política pública de Estado promovida pelos programas Programa de Aquisição de Alimentos (Fase 1), Programa Alimenta Brasil (2021 a 2023) e Programa de Aquisição de Alimentos (Fase 2) foi instituída pelo Governo Federal e é operacionalizada em parceria com estados e prefeituras. Representa um avanço político, econômico e social imenso, com estrutura consolidada, demonstrando a maturidade da democracia e do Estado brasileiro.

Em linhas gerais, o Programa de Aquisição de Alimentos busca proporcionar alimentos com qualidade nutricional para populações em situação de risco e, em contrapartida, oferecer renda para o pequeno produtor rural local, preferencialmente da agricultura familiar. Como efeito, além de ofertar renda garantida na comercialização da produção, acaba por afastar de negociações com intermediários, da perda de renda e da migração para cidades.

Esta política de Estado – embora tenha muito a melhorar – tem demonstrado ser bastante efetiva em seus propósitos. A este respeito, diversos estudos foram publicados nestas últimas duas décadas, com metodologias diversas, mas com objetivos semelhantes, no intuito de avaliar os resultados econômicos e sociais desta política social. Em sua imensa maioria, os estudos apontam para a efetividade da política, ressaltando aspectos econômicos e sociais e apontando para a necessidade de maior controle e melhorias.

5.1 BENEFÍCIOS ECONÔMICOS

Para fins deste estudo, entende-se como benefício econômico todo e qualquer impacto positivo que possa ser mensurável monetariamente e que advenha da política pública de aquisição de alimentos e/ou dos seus desdobramentos para a região, podendo atingir o beneficiário final ou a comunidade como um todo. Mensurar benefícios econômicos junto a beneficiários de programas sociais não é tarefa fácil, pois embora ele exista e seja abertamente admitido pelos entrevistados, diferentes metodologias de aferição podem alcançar resultados ligeiramente distintos.

Ademais, um ganho econômico nem sempre é perceptível numericamente, atingindo diversos outros fatores que extrapolam dados numérico-financeiros. São fatores como: investimentos na região e valorização imobiliária, acesso a saúde/saneamento, crédito facilitado e novos mercados, novas tecnologias (televisão a cabo, celular, internet), acesso à educação formal e informação de qualidade, maior mobilidade, transporte público, etc. Estes fatores, atuando isolados ou em conjunto, corroboram para que o resultado econômico seja majorado, no tempo atual ou no futuro, melhorando a qualidade de vida do pequeno produtor rural e/ou da comunidade onde vive.

A este respeito, estudo elaborado por Assis, Priore e Franceschini, (2017) verificou um aumento da renda familiar, favorecida pela garantia de acesso ao mercado e o escoamento da produção, viabilizando melhorias no sistema de produção e incentivando o cultivo diversificado tanto para comercialização quanto para autoconsumo da família. Neste mesmo sentido, estudo realizado por Miranda e Gomes (2017) concluiu que o programa foi importante gerador de renda e passou a incluir agricultores familiares em processos de diversificação de cultivo e comercialização local dos excedentes.

Modenese e Sant'Ana (2019) buscaram verificar os efeitos econômicos multidimensionais gerados pelo Programa de Aquisição de Alimentos. Os pesquisadores destacaram (a) ampliação da diversidade da produção (para fins de comercialização); (b) redução da participação em outros canais de comercialização (principalmente via intermediários), e (c) aumento expressivo da renda monetária, especialmente daquelas famílias mais vulneráveis do ponto de vista econômico.

Estudo promovido por Silva, Grzebielucka e Santos (2019), atestou diversos benefícios econômicos do Programa de Aquisição de Alimentos, tais como a comercialização das hortaliças com preço justo, a permanência do produtor rural no campo, o aumento e a diversificação da produção. Os pesquisadores constataram, ainda, um sensível incremento da renda, proporcionando ampliação das instalações produtivas e da residência da família, bem como aquisição de equipamentos, veículos, quitação de eventuais financiamentos e/ou dívidas e melhorias de infraestrutura em geral.

Sambuichi et al. (2020) conclui pela operacionalidade do Programa de Aquisição de Alimentos promovido pelo Governo Federal

em parceria com estados e municípios, advertindo que uma ampliação dos investimentos no programa poderia promover a estruturação de cadeias produtivas mais robustas, o acesso a novos mercados e, por consequência, induzir o dinamismo econômico local.

Libânio e Cirino (2020) realizaram um estudo comparativo entre dois grupos de agricultores familiares ao longo de seis meses. O primeiro não participava do Programa de Aquisição de Alimentos e o segundo participava. Ao final do estudo, ficou evidenciado que os agricultores cadastrados no programa de Aquisição de Alimentos obtiveram melhores resultados econômicos em comparação aos não beneficiários.

Perin et al. (2021) realizaram um estudo de revisão onde buscava atestar os benefícios do Programa de Aquisição de Alimentos para os agricultores. Como resultado, verificaram que a maioria dos estudos apontava o aumento da renda e a aquisição de bens duráveis como fruto direto da participação nestes programas. Em estudo semelhante, Sambuichi et al. (2022) concluíram pelo aumento médio de 13,2% na renda de agricultores familiares partícipes do Programa de Aquisição de Alimentos, em especial aqueles mais pobres, permitindo uma melhoria nas condições de vida deles e de suas famílias.

Como resultado econômico avaliado, em breve síntese, verifica-se que a política pública promovida pelos programas Alimenta Brasil (PAB) e Aquisição de Alimentos (PAA) promove desenvolvimento para a economia local, privilegia a agricultura familiar e proporciona efetivo aumento de renda para estas famílias beneficiárias do programa. Estes aspectos estão contemplados nos objetivos/finalidades da política avaliada, totalmente em consonância com o disposto nas Leis nº 10.696/03 e 12.512/11.

5.2 BENEFÍCIOS SOCIAIS

A despeito das conceituações envolvendo programas de distribuição de renda, pensões e aposentadorias, para fins deste estudo entende-se como benefício social todo e qualquer impacto que, independentemente de mensuração monetária, possa trazer melhorias para toda uma comunidade. Em geral são melhorias genéricas, que podem facilmente ser confundida com investimentos e benefícios econômicos, tais como, melhorias na infraestrutura da região, acesso à informação e exercício da cidadania, acesso a serviços

de saúde e educação, bem como saneamento básico e segurança jurídica.

Assim, para esta etapa da pesquisa, foram selecionadas publicações científicas que apontassem melhorias consideradas de cunho social oriundas (direta ou indiretamente) do Programa de Aquisição de Alimentos. Importante salientar que, embora alguns fatores estejam intrinsecamente relacionados ao aumento da renda das famílias (aspecto econômico), procura-se dar maior destaque para aqueles benefícios puramente sociais.

Neste aspecto, estudo publicado por Mendes, Neves e Machado (2019) atesta a importância do Programa de Aquisição de Alimentos para inclusão social do camponês vez que, ao oferecer uma oportunidade de comercializar o excedente da sua produção por um valor de mercado, tem proporcionado soberania e independência para estas comunidades. O estudo percebeu, ainda, aumento da qualidade de vida dos participantes, vez que se sentem produtivos e reconhecidos socialmente.

Silva, Grzebieluckas e Santos (2019) verificaram que os efeitos econômicos advindos da participação das famílias no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA acabaram por proporcionar diversas melhorias sociais, tais como o reconhecimento da atividade no comércio local, a abertura de crédito em lojas/bancos, a comercialização do excedente no comércio local com preço justo, a permanência na propriedade, melhorias de acesso e de infraestrutura na região.

Neste mesmo sentido, estudo promovido pela Cepal, capitaneado por Almeida et al., (2020), aponta para inúmeros ganhos sociais, tais como a valorização da agricultura familiar, a manutenção das famílias no campo, inclusão social do camponês, a adoção de práticas sustentáveis de cultivo, segurança alimentar e a dinamização da economia local. Os pesquisadores enfatizam, também, as vantagens dos participantes do programa ao receber um valor justo para a sua produção excedente, evitando assimetrias de mercado e vulnerabilidades junto aos comerciantes e intermediários.

Por sua vez, estudo comparativo promovido por Libânio e Cirino (2020) buscou analisar o desempenho de comunidades que participam do Programa de Aquisição de Alimentos com aquelas que não participam. O estudo apontou que, embora a variável renda tenha sido

pouco afetada entre os grupos participantes do PAA e não participantes, a quantidade de camponeses que se beneficiam do PAA é maior. Os grupos que decidiram participar do Programa de Aquisição de Alimentos alcançaram novos mercados, aumento da produção e, com isso, puderam inserir um número maior de camponeses o que, de certa forma, possibilita a melhora dos índices econômicos e de variáveis sociais. Em razão da segurança do Programa, camponeses que não estavam no ciclo de produção passaram a participar e, com isso, usufruir dos benefícios do programa.

Estudo organizado por Perin et al., (2021) observou que, ao longo de sua trajetória, o Programa de Aquisição de Alimentos promoveu melhorias econômicas, com o aumento da renda e aquisição de bens duráveis; mas também com diversas melhorias de cunho social, tais como acesso à saúde e à segurança nutricional. Especificamente sobre a segurança alimentar, os pesquisadores atestam que o Programa de Aquisição de Alimentos possibilitou uma alimentação diversificada e nutricionalmente equilibrada nas entidades beneficentes da região. Os pesquisadores perceberam, ainda, o reconhecimento social dos camponeses participantes e a valorização social da agricultura familiar.

Sambuichi et al., (2022) buscou avaliar os alimentos produzidos pelas famílias participantes do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Os resultados indicaram que a alimentação adquirida pelo PAA está de acordo com as orientações do Guia alimentar para a população brasileira, ou seja, trata-se de alimentação adequada e saudável, contribuindo não apenas para a saúde e segurança alimentar dos seus beneficiários diretos, como também para a promoção de um sistema alimentar mais sustentável para todos envolvidos na cadeia de abastecimento.

Como resultado social avaliado, em breve síntese, verifica-se que a política pública promovida pelos programas Alimenta Brasil – PAB e Aquisição de Alimentos – PAA promoveu uma série de avanços importantes, tanto do ponto de vista econômico como social. Do ponto de vista econômico, é inegável que um programa de distribuição de renda possibilitou incremento da renda, principalmente daqueles produtores menos favorecidos. Do ponto de vista social, a permanência do produtor no campo, o reconhecimento da agricultura familiar, o desenvolvimento regional, o acesso à saúde, educação e cidadania são perceptíveis nas regiões onde existem camponeses participantes do Programa de Aquisição de Alimentos.

5.3 CRÍTICAS AO PROGRAMA

Como esperado para uma política pública abrangente, de amplitude nacional, envolvendo diversos atores em diversos entes federativos diferentes, existem críticas que merecem ser conhecidas e, na medida do possível, debatidas. Suas soluções devem ser implantadas e operacionalizadas pelos gestores (e demais atores) para fins de melhoria continuada da política.

A este respeito, estudo de campo realizado por Miranda e Gomes (2017) no Vale do Ribeira constatou que o Programa de Aquisição de Alimentos tem um papel estratégico para potencializar a produção de alimentos da agricultura familiar. No entanto, os pesquisadores apontaram a grande dependência dos produtores ao Programa, ou seja, não são disponibilizados outros mercados consumidores para os produtos da agricultura familiar. Para os pesquisadores, mudanças pontuais que precisam ser realizadas no sentido de promover a abertura de novos mercados para estes produtores familiares.

Nesta mesma linha, estudo de Hentz e Hespanhol (2019) aponta a utilidade econômico-social do Programa de Aquisição de Alimentos, gerando renda local, mantendo o camponês na produção e proporcionando nutrição adequada para populações em risco. No entanto, apontam que a abrangência do Programa, em termos de estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil, ainda é limitada e merece muitos avanços neste aspecto. Para os autores, é importante ampliar a política, aumentar os investimentos e, assim, melhor capacitar o camponês e sua família.

Estudos realizados por Silva, Grzebieluckas, Santos (2019) junto a assentamentos de agricultura familiar no Mato Grosso perceberam que a majoritária avaliação positiva do Programa de Aquisição de Alimentos, pois garante a comercialização com preço justo, renda mínima e permanência na propriedade. No entanto, os camponeses apontaram o baixo valor da cota de comercialização, a morosidade na gestão local e ausência de assistência técnica (técnico agrícola) no acompanhamento da produção, o que dificulta o manejo correto do solo e a rotatividade de culturas.

Estudo conduzido por Sambuichi et al., (2020) vem a confirmar inúmeros benefícios do programa, tais como manutenção do camponês no solo, aumento da renda, etc. No entanto, os

pesquisadores apontam cortes de investimentos e a necessidade de ampliar os recursos no programa nos próximos anos, de forma a garantir as finalidades e atuar adequadamente no combate aos atuais desafios. Estudo similar, publicado pela pesquisadora em 2022, igualmente esclarece os benefícios do PAA e aponta os sucessivos cortes no orçamento do Programa. Aponta, ainda, que a mudança de nomenclatura do programa e a exclusão de algumas normativas anteriores não foram positivas, solicitando que fossem resgatadas as normativas anteriores e que os investimentos no Programa fossem retomados imediatamente.

Machado, Silva e Laforga (2020) realizou pesquisa ampla, com fontes bibliográficas, entrevistas e visitas de campo, objetivando a temática do PAA. Foi observado que, embora seus objetivos tenham ampliados em 2012, ainda existe necessidade de alguns ajustes no PAA. Para os pesquisadores, é necessário rever, especialmente, no que diz respeito à organização local, a fim de que os principais envolvidos (agricultores e instituições) possam manter uma relação de maior proximidade pois, de modo como se operacionaliza atualmente, a proposta de política agrícola é eclipsada em favor da proposta assistencialista.

Em sentido semelhante, estudo elaborado por Salgado, Souza e Sano (2021) atestam a iniciativa da política pública como positiva. No entanto, apontam para o fato que, muito embora o programa tenha avançado nos últimos anos em direção à descentralização e à municipalização, existem lacunas na coordenação federativa notadamente por falta de regularidade na execução financeira e inexistência de órgão colegiado estaduais.

Em sentido semelhante, estudo conduzido por Cavalcanti, Marjotta-Maistro e Lima (2022) atestam a relevância do Programa de Aquisição de Alimentos para os fins que se propõe, no entanto, os pesquisadores advertem para inúmeras inconsistências, tendo como base dados até 2019. Os dados evidenciados no estudo indicam que o programa se apresentou como um instrumento de política pública com sérias deficiências de gestão que merecem ser conhecidas e debatidas.

5.4 SÍNTESE DOS RESULTADOS E AVALIAÇÃO QUALITATIVA

Este estudo objetivou reunir evidências acerca dos benefícios econômicos e sociais dos programas da política pública de aquisição de alimentos, promovida pelo Governo Federal em parceria com estados e municípios.

Esta política é instrumentalizada por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA que, em 2021 foi reformulado e passou a ser chamado de Programa Alimenta Brasil – PAB. Com as eleições presidenciais de 2022 e consequente troca de governo, o programa voltou a nomenclatura original em 2023, ampliado e reformulado. Esta última versão do PAA-2023 não foi objeto desta pesquisa.

Importante, antes de sintetizar os achados desta pesquisa, rever os objetivos iniciais dos programas estudados pois servirão de parâmetro para avaliação qualitativa. Em relação ao PAA, instituído em 2003, o objetivo da política era “fomentar a agricultura familiar e promover segurança alimentar”. Já o PAB, instituído em 2021, tinha por objetivo “promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar”.

Como resultado deste estudo, do ponto de vista dos benefícios econômicos, destacaram-se o (a) aumento da renda, a (b) diversificação da produção e a (c) eliminação do atravessador, que reduzia a renda do camponês. Estes três resultados foram encontrados repetidamente nos estudos que fundamentaram esta pesquisa, merecendo efetivo destaque. Entende-se que estes achados, muito embora não estejam nominados individualmente no texto da lei, encontram guarida nos objetivos “fomentar a agricultura familiar” e “incentivar a agricultura familiar”, dispostos nas legislações que implantaram os respectivos programas.

Do ponto de vista dos benefícios sociais, a (a) permanência do produtor no campo, o (b) reconhecimento social do camponês e o (c) acesso a serviços públicos (saúde, educação e cidadania) foram os aspectos mais destacados nos estudos selecionados. Da mesma forma que os aspectos econômicos, estes resultados sociais se destacaram por terem sido percebidos em diversos estudos. No entanto, estes achados não encontram guarida nos objetivos principais das referidas políticas e sim no parágrafo seguinte, que trata das finalidades do

programa. Neste sentido, os achados que tratam dos benefícios sociais também foram contemplados pela legislação instituidora dos programas sociais.

Por fim, embora não seja o foco principal desta pesquisa, foram evidenciadas algumas críticas aos programas que, em seu conjunto, podem ser resumidas (a) problemas de aporte financeiro (aos programas), (b) falhas pontuais de gestão e (c) inexistência de um controle mais consistente, impedindo melhorias na política agrícola e sobrecarregando (e perpetuando) a política social. Importante apresentar as críticas pois elas representam gargalos para o pleno funcionamento dos programas, alimentando um objetivo permanente de melhoria continuada do modelo.



6

6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou realizar uma meta-análise reunindo evidências acerca dos benefícios econômicos e sociais dos programas da política de aquisição de alimentos promovida pelo Governo Federal, realizado em parceria com estados e municípios. Foram coletados estudos avaliativos a respeito do Programa de Aquisição de Alimentos, instituído em 2003 e do Programa Alimenta Brasil, instituído em 2021.

Para alcançar o objetivo inicial da pesquisa, foram selecionadas publicações com resultados de estudos que avaliassem os impactos econômicos dos programas da política de aquisição de alimentos na agricultura familiar, em fatores como aumento de renda, acesso a mercados e melhoria nas condições de produção. Buscou-se avaliar, também, os efeitos dos programas da política de aquisição de alimentos na segurança alimentar e nutricional da população beneficiada, bem como na redução das desigualdades sociais.

Uma vez coletados e criteriosamente selecionados, os dados foram comparados com os objetivos iniciais dos programas, onde foi realizada uma análise imparcial dos resultados. Importante consignar que avaliar uma política pública de Estado nos parâmetros econômico e social não é uma tarefa fácil. Existem variáveis que nem sempre podem ser mensuradas, no entanto são fundamentais para a integração e êxito da política. Por outro lado, existem variáveis mensuráveis que nem sempre desenvolvem papel de protagonismo na política pública, integrando uma pequena parte do todo.

Neste sentido, acredita-se que o estudo alcançou resultados significativos e os objetivos inicialmente propostos foram alcançados e analisados. A política pública de aquisição de alimentos é uma realidade no Brasil que acaba de completar 20 anos e, por intermédio dos programas Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e Programa Alimenta Brasil – PAB, tem consolidado o pequeno produtor rural na lavoura, levando renda mínima e dignidade para muitas famílias de camponeses.

Os resultados alcançados neste estudo atestam que a iniciativa governamental representada pela política pública de aquisição de

alimentos é válida, socialmente relevante, e vem proporcionando resultados econômicos e sociais efetivos. No entanto, também foi verificado, que o caminho ainda é tortuoso e requer constantes ajustes, adaptações e melhorias, em especial no que diz respeito à gestão dos programas.

Como dificuldades da pesquisa, verificou-se a falta de pesquisas mais amplas, com maior base de dados. Isso é explicado, em parte, em razão da dimensão continental do Brasil, dificultando (e onerando) a pesquisa de campo a ser realizada em diversos locais em curto espaço de tempo. Neste sentido, fica a recomendação para que novos e mais aprofundados estudos sejam realizados, de forma consorciada ou associada, no sentido de ampliar a base de dados dos programas e promover os ajustes e melhorias necessários para o sucesso desta importante política pública



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. F. C. S., et al. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** um caso de Big Push Ambiental para a sustentabilidade no Brasil. Brasília: CEPAL, 2020. Disponível em: <https://archivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso92-OProgramadeAquisicaodeAlimentos.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2024.

AMABILE, A. E. N. **Políticas públicas.** In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Orgs.). Dicionário de políticas públicas. Barbacena: EdUEMG, 2012.

ANDRADE, M. M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ASSIS, S. C. R.; PRIORE, S. E; FRANCESCHINI, S. C.C. Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 2, p. 617-626, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/ZZJFFCtLGfBxxzhQnQFnK6K/?format=pdf>. Acesso em: 01 abr. 2024.

BALBIM, R. et al. **Meta-avaliação:** estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=15119%3Atd-1704-meta-avaliacao-estudos-e-preposicoes-metodologicas-a-partir-da-avaliacao-de-politicas-de-urbanizacao-de-assentamentos-precarios&catid=170%3A2012&directory=1&Itemid=1. Acesso em: 20 jan. 2024.

BALESTRIN, A. Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais. **Revista Eletrônica de Administração - REAd**, v. 8, n. 4, p. 1-17, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/44111/27721>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Auxílio Emergencial alcança mais de 65 milhões de brasileiros.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/auxilio-emergencial-alcanca-mais-de-65-milhoes-de-brasileiros>. Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL. **Avaliação do Políticas Públicas:** guia prático de análises ex post – volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021.** Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10880.htm. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023.** Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, instituído pela Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11802.htm. Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.** Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm. Acesso em: 28 jan. 2024.

BRASIL. **Programa Alimenta Brasil.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/alimenta-brasil/programa-alimenta-brasil>. Acesso em: 01 set. 2023.

BRESSER-PEREIRA. L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico.** São Paulo: FGV, 2006.

CARAM, B. **Contas do Governo Federal têm rombo recorde de R\$ 743,1 bilhões em 2020.** Folha de São Paulo, São Paulo, 28 jan. 2021. Economia. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/contas-do-governo-federal-tem-rombo-recorde-de-r-7431-bilhoes-em-2020.shtml>. 2021. Acesso em: 07 abr. 2023.

CAVALCANTI, N. T. F.; MARJOTTA-MAISTRO, M. C.; LIMA, L. M. O papel das instituições na aquisição e distribuição de alimentos: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Região Sul do Brasil nos anos de 2009 a 2018. **Iheringia**, Série Botânica, Porto Alegre, v. 77, p.

1-7, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.21826/2446-82312022v77e2022013>. Acesso em: 07 abr. 2024.

CHAVES, M. Desenvolvimento Econômico. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise? **Teoria & Pesquisa**, n. 2, v. 23, p. 205-228, 2014. Disponível em: <https://doi.editoracubo.com.br/10.4322/tp.2014.018>. Acesso em: 4 fev. 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

HENTZ, C.; HESPANHOL, R. A. M. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla. **Geosul**, v. 34, n. 72, p. 415-434, mai./jago. 2019. Disponível em: <http://doi.org/10.5007/1982-5153.2019v34n72p415>. Acesso em: 16 mar. 2024.

KAMINSKI, R. S. et al. Desafios metodológicos para a avaliação de programas governamentais: o caso do programa de aquisição de alimentos. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 18, p. 107-117, jan.-jun. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8474/1/BRU_n18_Desafios.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

LIBÂNIO, C. L. S.; CIRINO, J. F. Avaliação de impacto do programa de aquisição de alimentos modalidade doação simultânea em Ponte Nova/MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 58, n. 2, e195705, p. 1-17, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.195705>. Acesso em: 07 abr. 2024.

MACHADO, N. L.; SILVA, F.C.; LAFORGA, G. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no município de Barra do Bugres MT: um estudo segundo a perspectiva das instituições beneficiárias receptoras. **Braz. J. of Develop.**, v. 6, n. 5, p.30221-30247, 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/10489/8770>. Acesso em: 29 mar. 2024.

MENDES, M. F.; NEVES, S. M. A. S.; MACHADO, T. S. O Programa de Aquisição de Alimentos como indutor da soberania alimentar. **Mercator**, v. 18, e18024, p. 1-15, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2019.e18024>. Acesso em: 29 mar. 2024.

MENEZES FILHO, N. A.; PINTO, C. C. X. (Orgs.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. 3. ed. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/avaliacao-economica-3a-ed_1513188151.pdf. Acesso em: 10 mar. 2024.

MIRANDA, D.; GOMES, B. O Programa Nacional de Aquisição de Alimentos e Agricultura Familiar no Vale do Ribeira, Paraná, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, v. 8, n. 1, p. 67-79, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316652916_O_Programa_Nacional_de_Aquisicao_de_Alimentos_e_Agricultura_Familiar_no_Vale_d_o_Ribeira_Parana_Brasil. Acesso em: 6 abr. 2024.

MODENESE, V. S.; SANT'ANA, A. L. Diversificação produtiva e de comercialização de agricultores familiares assentados de Mirandópolis (SP): contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, n. 4, p. 636-655, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.185555>. Acesso em: 31 mar. 2024.

OLIVEIRA, K. P.; DE PAULA, A. P. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. In: LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (Orgs). **Campo de públicas em ação: coletânea em teoria em gestão de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

PERIN, G. et al. **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10824/1/td_2691.pdf. Acesso em: 7 abr. 2024.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1274-1294, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?format=pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

SALGADO, R. J. S. F.; SOUZA, W. J.; SANO, H. Relações Intergovernamentais No Programa De Aquisição De Alimentos (PAA): análise sob a perspectiva do federalismo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 85, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.80027>. Acesso em: 7 abr. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa, et al. **Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos para a segurança alimentar e nutricional no Brasil.** Brasília: IPEA, 2022a. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/28042022td_%202763.pdf. Acesso em: 7 abr. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa, et al. **Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares.** Brasília: IPEA, 2022b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11615/1/TD_2820_Web.pdf. Acesso em: 7 abr. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa, et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200258>. Acesso em: 7 abr. 2024.

SAN ROMÁN, P. Fundamentos y tensiones del sistema político moderno: Comentario a la obra de David Easton, Esquema para el análisis político. **Leviathan - Cuadernos de Investigación Política**, n. 5, p.82-93, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/132310>. Acesso em: 30 set. 2023.

SANTOS, N. R. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 1, n. 18, p. 273-280, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2013.v18n1/273-280/pt>. Acesso em: 26 mar. 2023.

SBRANA, R. A. et al. O processo decisório em Charles Edward Lindblom e a vontade geral em Jean-Jacques Rousseau: reflexões acerca da participação política e da necessidade de educação para essa participação. **RPGE- Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v. 21, n. 2, p. 467-488, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n.2.2017.9479>. Acesso em: 18 set. 2023.

SILVA, P. V.; GRZEBIELUCKAS, C.; SANTOS, J. S. C. Benefícios e entraves do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Diamantino-MT. **Revista NERA**, v. 22, n. 49, pp. 168-188, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i49.5911>. Acesso em: 29 mar. 2024.

SILVA, S. A. D.; COSTA, M. H. B. C.; GUIMARÃES, S. M. Políticas públicas voltadas para a agricultura familiar: aspectos conceituais. **Revista Acadêmica Conecta FASF**, v. 1, n. 1, pp. 1-19, 2016. Disponível em: <http://revista.fasf.edu.br/index.php/conecta/article/view/4>. Acesso em: 3 set. 2023.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwrvF8Pb9kDtjDgy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2023.

VAZQUES, D.; DALAPLACE, D. Políticas Públicas na perspectiva dos direitos humanos: um campo em construção. **Revista Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, p. 35-65, 2011. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.

RODRIGUES, C. L.; ZIEGELMANN, P. K. Metanálise: um guia prático. **Rev HCPA**, v. 30, n. 4, p. 436-447, 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/hcpa/article/view/16571/10735>. Acesso em: 4 fev. 2024.

ROSCOE, D. D.; JENKINS, S. A Meta-Analysis of Campaign Contributions' Impact on Roll Call Voting. **Social Science Quarterly**, v. 86, n. 1, p. 52-68, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i40114267>. Acesso em: 4 fev. 2024.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE A - SELEÇÃO PRÉVIA DE ARTIGOS PARA A PESQUISA

APÊNDICE A					
	Autor(es)	Título, (ano)	Objetivo	Metodologia	Resultados
1	Hespanhol, Rosângela Aparecida (UNESP)	Programa de aquisição de alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. (2013)	Análise da implementação e da operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos no Município de Dracena/SP.	Para atingir esse objetivo realizamos levantamento bibliográfico sobre a temática abordada; coleta e análise de dados de fonte secundária (dados oficiais dos governos municipal, estadual e federal).	Considerando a importância do PAA como uma política diferenciada e, tendo como recorte espacial o Município de Dracena, foi constatado que o programa apresentou crescimento do número de projetos aprovados, produtores participantes, entidades beneficiadas e valores dos recursos. Entretanto, mesmo com essa expansão, a abrangência do PAA ainda é muito limitada e, ao mesmo tempo, concentrada em termos espaciais.
2	Assis, Silmara; Priore, Sílvia; Franceschini, Sylvia. (UFV)	Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na Segurança Alimentar e Nutricional dos	Objetivou-se nesta revisão sistemática analisar o impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na diversificação da produção, autoconsumo e segurança alimentar e nutricional dos	Realizou-se consulta nas bases de dados eletrônicas Lilacs, SciELO e no portal de periódicos da Capes. As publicações foram pré-selecionadas pelos títulos, acompanhada da leitura	Foi observado em todos os artigos selecionados impactos positivos do Programa de Aquisição de Alimentos no aumento da renda familiar, favorecida pela garantia de acesso ao mercado e o escoamento da produção, viabilizando melhorias no sistema de produção e incentivando o cultivo diversificado tanto

		agricultores. (2017)	agricultores familiares beneficiários fornecedores.	dos resumos e na integra dos estudos, se excluiu aqueles que avaliavam a execução do Programa, que se referiam à segurança alimentar e nutricional dos beneficiários consumidores, artigos repetidos e de revisão. Dos 193 estudos revisados selecionou-se 7.	para comercialização quanto para autoconsumo da família, inferindo positivamente na situação de Segurança Alimentar e Nutricional dos agricultores.
3	Agostini, Cíntia; Bourscheidt, Henrique José. (UNIVATES)	A Implementação do PAA nos Municípios do Vale do Taquari (RS): uma análise da percepção dos executivos municipais. (2017)	Análise da percepção dos poderes executivos dos municípios do Vale do Taquari sobre o PAA, especificamente como decidem por implementar ou não o referido programa.	Pesquisa quantitativa e qualitativa. Utilizou fontes bibliográficas, documentais, questionários e entrevistas para atender aos objetivos propostos. Os resultados obtidos foram analisados por meio de ferramentas estatísticas e da análise de conteúdo.	A pesquisa comprovou que o programa é pouco utilizado nos municípios analisados, principalmente por falta de conhecimento sobre suas possibilidades. Já os municípios que o utilizam o enxergam como um programa que favorece tanto os agricultores familiares como as pessoas carentes.
4	Miranda, Dayana Lilian; Gomes, Bruno	O Programa Nacional de Aquisição de Alimentos e agricultura familiar no Vale	Analisar os efeitos do PAA no cenário da agricultura familiar, a partir de um estudo em Rio Branco do Sul e Itaperuçu,	Estudo de campo, por meio de entrevista, com análise qualitativa dos dados. A coleta dos dados foi feita por meio de gravação. Período: entre	Como resultados constatou-se que o Programa tem um papel estratégico para potencializar a produção de alimentos da agricultura familiar nos municípios analisados, assegurando preço justo, valorizando a agrobiodiversidade e a

	Martins. (UFPR)	do Ribeira, Paraná, Brasil. (2017)	municípios paranaenses do Vale do Ribeira.	os meses de fevereiro e outubro de 2014. Público- alvo: agricultores familiares, gestores intermediários dos programas de governo e poder público local, sendo realizadas no total 29 entrevistas.	cultura alimentar, gerando renda e incluindo os agricultores em processos de comercialização local, apesar das mudanças pontuais que devem ser realizadas.
5	Modenese, Valéria; Sant'Ana, Antonio. (UNESP)	Diversificação produtiva e de comercialização de agricultores familiares assentados de Mirandópolis (SP): contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos. (2019)	São analisados os efeitos do PAA em relação à produção vegetal, comercialização e renda dos agricultores familiares assentados que participaram do referido programa, na modalidade Compra para Doação Simultânea, no município de Mirandópolis (SP), a partir da visão desses agricultores.	A metodologia da pesquisa baseou-se na aplicação de questionários a 50 beneficiários do PAA, em 2014, residentes em três assentamentos do referido município.	Entre os efeitos multidimensionais do PAA destacaram-se a ampliação da diversidade da produção para fins de comercialização; a redução da participação em outros canais de comercialização, principalmente via intermediários, e o aumento expressivo da renda monetária, especialmente daquelas famílias mais vulneráveis do ponto de vista econômico.
6	Sambuichi, Regina Helena Rosa; et al. (IPEA)	Diversidade de produtos adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil e regiões. (2019)	Objetivou quantificar a diversidade de produtos adquiridos pelo PAA-CDS no período de 2011 a 2018, enfocando a sua distribuição nas grandes regiões e a sua evolução no período estudado.	Utilizou-se de metodologia quantitativa de análise de dados secundários, com base nos registros administrativos de compras de alimentos realizadas pelo PAA-CDS	A pesquisa mostrou que o programa adquiriu mais de quinhentos produtos diferentes no período, com um índice de diversidade muito próximo do máximo. Esses resultados corroboram os estudos encontrados na literatura, que mostram a importância do programa para incentivar a diversificação da produção da

				em todo Brasil no período de análise, disponibilizados para esta pesquisa pelo Ministério da Cidadania e pela Conab.	agricultura familiar nas localidades onde ele foi acessado.
7	Mendes, Maurício Ferreira; Neves, Sandra Mara; Machado, Tamires. (UFT)	O programa de aquisição de alimentos como indutor da soberania alimentar. (2019)	Analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Mato Grosso, na modalidade Compra com Doação Simultânea, enfatizando a produção diversificada, o consumo familiar e a promoção da soberania alimentar entre os camponeses e as pessoas atendidas pelo programa.	Foram adotados quatro procedimentos metodológicos principais: I) pesquisa bibliográfica e documental; II) coleta de dados; III) elaboração de representação cartográfica e; IV) análise de dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados no período de fevereiro a julho de 2016, por meio entrevistas semiestruturadas com lideranças de camponeses que acessam ou acessaram o PAA e os secundários na Conab.	Verificou-se que o PAA atua na inclusão social, fortalecendo a agricultura camponesa, que produz alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para atender o consumo da própria família, com possibilidade de comercializar o excedente. Assim concluiu-se que a soberania alimentar afirma o direito dos camponeses e pessoas atendidas pelo programa a uma alimentação culturalmente apropriada, aos recursos para produzir alimentos, reduzindo sua dependência de mercados capitalistas.
8	Hentz, Carla; Hespanhol, Rosângela Aparecida. (UNESP)	O programa de aquisição de alimentos – PAA: a evolução de uma política	Apresentar e analisar variáveis que caracterizam a evolução do Programa de Aquisição de Alimentos	Realizou-se revisão bibliográfica acerca dos temas, bem como, levantamento de dados de fonte secundária em	É possível afirmar que, embora o programa surja como resposta e possibilidade de transformação social no meio rural, sua abrangência em termos de

		pública múltipla. (2019)	(PAA), no período entre 2003 e 2015.	sites oficiais do IBGE, MDS, MDA, CONAB, entre outros.	estabelecimentos da agricultura familiar ainda é limitada.
9	Silva, Paulo Vinícius da; Grzebieluckas, Cleci; Santos, Josiane Silva. (UNEMAT)	Benefícios e entraves do programa de aquisição de alimentos (PAA) no município de Diamantino-MT. (2019)	Identificar as percepções dos agricultores familiares quanto aos benefícios e entraves do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Diamantino-MT.	Pesquisa descritiva com abordagem quali-quantitativa. Os instrumentos de coleta foram formulário e entrevistas semiestruturadas. Objeto de estudo foram todos os agricultores rurais vinculados ao PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) do município. Também foram entrevistados representantes da EMPAER/MT.	Os agricultores consideram que esta política pública influencia positivamente, pois garante a comercialização com preço justo, permanência na propriedade, aumento e diversificação da produção e consequentemente da renda, proporcionando ampliação da residência, aquisição de equipamentos, veículo, saldar dívidas e melhorias de infraestrutura em geral. Por outro lado, os entraves percebidos foram o baixo valor da cota de comercialização, morosidade na gestão e ausência de assistência técnica no processo de produção.
10	Sambuichi, Regina Helena Rosa; et al. (IPEA)	O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. (2020)	Buscou analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como ferramenta para mitigar os impactos econômicos e sociais da COVID-19 no Brasil.	Foram realizadas projeções de investimentos e analisadas as condições de operacionalização do programa no momento atual. Foi adotada uma metodologia quanti-quali de análise. Na abordagem quantitativa, foram construídos cenários com	Os resultados revelaram que o aumento de recursos investidos no programa em um cenário otimizado pode proporcionar ampla capilarização dos benefícios. Identificou-se que o PAA é estratégico para o enfrentamento aos efeitos negativos da COVID-19 porque escoar os produtos da agricultura familiar, o que promove estruturação de cadeias produtivas, acesso a novos mercados e indução ao dinamismo econômico, além

				projeções de investimentos na política pública; na qualitativa, realizaram-se entrevistas não estruturadas com atores-chave na execução do programa.	de atuar no combate à fome e à miséria de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade.
11	Almeida, Ana Flávia; et al. (CEPAL)	O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): um caso de Big Push Ambiental para a sustentabilidade no Brasil. (2020)	O objetivo do artigo é analisar o PAA na perspectiva do Big Push Ambiental.	Foi realizada uma revisão sistemática de literatura que levantou estudos empíricos que abordaram as dimensões econômicas, sociais e ambientais do PAA.	O PAA tem sido capaz de promover ao mesmo tempo a valorização da agricultura familiar, inclusão social, incentivo às práticas sustentáveis, segurança alimentar e nutricional e dinamização da economia no contexto local. Também minimiza os efeitos dos padrões convencionais de produção e mercado na medida em que tenta mitigar as assimetrias de renda e reduzir os contextos de vulnerabilidade dos seus beneficiários
12	Sambuichi, Regina Helena Rosa; et al. (IPEA)	O programa de aquisição de alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e	Abordar o potencial do PAA como ferramenta para mitigar os impactos econômicos e sociais da Covid-19 no Brasil. Realizar projeções sobre o alcance do programa em diferentes cenários de investimento, visando gerar subsídios para auxiliar na tomada de	O estudo foi construído a partir de quatro linhas de análise: I) levantamento de evidências empíricas de pesquisas que realizaram análise de impacto econômico e social do PAA; II) análise preliminar do impacto do PAA no crescimento do produto interno bruto	As projeções indicam que o investimento de recursos adicionais no PAA tem o potencial de apresentar um benefício significativo a um custo relativamente pequeno quando comparado a outras ações emergenciais que estão sendo implementadas no momento da crise atual. Operando com R\$ 1 bilhão (como foi em 2011 e 2012), em um cenário otimizado, o programa pode contribuir para dinamizar a economia de quase 50% dos

		nutricional em tempos de covid-19. (2020)	decisão quanto à alocação de recursos.	(PIB) de municípios; III) classificação dos produtos adquiridos pelo PAA; e IV) construção de cenários para avaliação do potencial do PAA como ferramenta para mitigar os impactos econômicos e sociais da COVID19.	municípios brasileiros, atendendo a um número considerável de beneficiários diretos, além do benefício indireto de estimular as cadeias de produção de alimentos saudáveis para garantir o abastecimento e promover a segurança alimentar e nutricional da população brasileira.
13	Sambuichi, Regina Helena Rosa; et al. (IPEA)	Execução do programa de aquisição de alimentos nos municípios brasileiros. (2020)	Identificar fatores relacionados ao acesso dos municípios ao programa; sua focalização e potencialidades para auxiliar no enfrentamento aos desafios da COVID19.	Foi realizada uma análise quantitativa da execução do PAA no período de 2011 a 2018.	Observou-se, porém, uma expressiva diminuição dos recursos aplicados no PAA nos últimos anos, o que é preocupante, considerando-se a sua reconhecida relevância e capacidade de gerar benefícios. Necessário ampliar o investimento no programa nos próximos anos, de forma a garantir as finalidades e atuar adequadamente no combate aos atuais desafios.
14	Machado, Moisés; et al. (UFMG)	Política Agrícola: o Programa de Aquisição de Alimentos. (2020)	Este trabalho discute a trajetória do PAA, com base na literatura e em regulamentos e leis, cujo foco da análise é o sentido das ações implementadas pelo programa.	A metodologia adotada baseou-se em uma revisão narrativa que possibilitou explorar o objeto de estudo por meio de uma síntese qualitativa de publicações amplas. A pesquisa foi feita em bases de dados disponibilizadas por várias fontes. Os resultados	Verificou-se que as modalidades do PAA mais atuantes estão no espectro de ações de assistência alimentar do programa, em detrimento de ações de caráter estruturante da agricultura familiar. Constata-se que o PAA tem sido interpretado por alguns setores do governo como um programa social de assistência alimentar mais do que um objeto de política agrícola. Sua função de instrumento de política agrícola ficou

				foram divididos em categorias temáticas, que se referenciam nos aspectos político-institucionais do PAA, amparados no novo institucionalismo histórico.	eclipsada por seu objetivo secundário, dando a ele um viés de política de assistência alimentar dentro do marco das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).
15	Libânio, Cintia Lopes; Cirino, Jader Fernandes. (UFV)	Avaliação de impacto do programa de aquisição de alimentos modalidade doação simultânea em Ponte Nova/MG. (2020)	Analisar os impactos do PAA-DS sobre a renda mensal dos agricultores no município mineiro de Ponte Nova em 2015. O objetivo é quantificar de que forma o programa estaria contribuindo para a melhoria do padrão de vida do agricultor e da sua família.	Foi utilizada a técnica do Propensity Score Matching que permite obter o efeito do programa sobre os tratados (beneficiários).	Os resultados apontaram que, embora a renda não tenha sido estatisticamente diferente para os dois grupos, o fato de o número de trabalhadores envolvidos na produção ser maior estaticamente para os beneficiários, apoiado pelos resultados da análise descritiva de aumento das vendas, melhores preços e classificação satisfatória do PAA-DS para os beneficiários, mostra que o programa proporcionou melhores resultados para esse grupo em comparação aos não beneficiários.
16	Oliveira, Jonatan Alexandre de; Baccarin, José Giacomo. (UNESP)	Políticas públicas no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar no estado de São	Analisar a organização do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) no espaço agrícola do estado de São Paulo, Brasil.	Revisão de dados primários e secundários. Como fonte principal de dados as ações da superintendência da Companhia Nacional de Abastecimento CONAB-SP.	O PAA apresentou desempenho relativo melhor que o conjunto das outras superintendências regionais; a modalidade Compra com Doação Simultânea atinge número mais expressivo de municípios; o PAA vem sendo aplicado com maior intensidade em favor dos agricultores familiares e assentados de regiões administrativas

		Saulo, Brasil. (2020)			mais empobrecidas; há forte vínculo do PAA com os assentamentos de reforma agrária; o PAA parece complementar o PRONAF, na medida em que atende com maior intensidade agricultores com maiores dificuldades de acesso ao programa de crédito rural.
17	Borsato, Ricardo Serra; et al. (UFSCAR)	Desafios do programa de aquisição de alimentos (PAA) em fomentar autonomia de agricultores familiares. (2020)	Analisar os desafios do PAA em expandir a autonomia relativa da agricultura familiar.	Estudo longitudinal sobre o PAA, no município de Angatuba/SP, onde operava o programa há mais de cinco anos. Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas em dois momentos distintos: o primeiro quando o programa estava em pleno funcionamento e, o segundo, quando o programa não era mais executado no município devido a cortes no orçamento.	Os resultados indicam que o arranjo institucional constituído no município, apesar de muito eficiente, operava de modo a não aproveitar o mercado institucional criado pelo programa no sentido de consolidar avanços estruturais que pudessem garantir benefícios a longo prazo, assim, amortecendo as oportunidades de tomar a garantia de compra como base para a configuração de um ciclo virtuoso de ação pública. Com o contingenciamento, os agricultores voltaram às mesmas condições de produção, renda e acesso a mercados que vivenciavam anteriormente.
18	Machado, Naiara Letícia; Silva, Flaviana Cavalcanti; Laforga,	O PAA, no município de Barra do Bugres/MT: um estudo segundo a perspectiva	Caracterizar as implicações do PAA para as entidades beneficiárias, baseando-se, sobretudo, na percepção de tais instituições acerca das	Pesquisa de campo com formulário contendo questões abertas e fechadas, direcionadas aos funcionários das entidades beneficiadas.	Em geral, o PAA repercutiu positivamente nas entidades beneficiárias pesquisadas, com a preponderância de avaliações positivas, por parte dos representantes das entidades. Apesar disto, observou-se a necessidade de alguns ajustes,

	Gilmar. (UNEMAT)	das instituições beneficiárias receptor. (2020)	contribuições do programa e a respeito de sua execução.	Com base em uma abordagem qualitativa, este trabalho foi realizado junto a onze instituições beneficiárias receptoras, pertencentes a Barra do Bugres/MT.	especialmente, no que diz respeito à organização local, a fim de que os principais envolvidos (agricultores e instituições) possam manter uma relação de maior proximidade.
19	Salgado, Rafael dos Santos; Souza, Washington José; Sano, Hironobu. (UFRN)	Relações intergovernamentais no programa de aquisição de alimentos (PAA): análise sob a perspectiva do federalismo. (2021)	Analisar formas de relações intergovernamentais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no período 2012-2019, tomando como base as formulações de Wright (1998) e Pierson (1995).	Foi adotada a técnica da análise documental, ancorada em pesquisa bibliográfica complementar.	Ficou evidenciado o caráter multifacetado do federalismo brasileiro uma vez que, dentro do PAA, a depender da modalidade, ora há interdependência ora se conserva a autoridade da União. Embora o programa tenha avançado nos últimos anos em direção à descentralização e à municipalização, existem lacunas na coordenação federativa notadamente por falta de regularidade na execução financeira e inexistência de órgão colegiado estaduais.
20	Perin, Gabriela; et al. (IPEA)	A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. (2021)	Analisar a evolução da implementação do PAA, buscando entender como as mudanças ocorridas nos normativos e no histórico de execução no período 2003-2019 podem ter influenciado os resultados em relação aos seus principais benefícios.	Para a realização deste estudo, utilizou-se uma abordagem principalmente qualitativa, com base em análise documental, revisão sistemática de literatura e análise de conteúdo. A parte quantitativa constituiu-se apenas de uma	Os estudos levantados na revisão sistemática mostraram que, ao longo de sua trajetória, o programa promoveu ganhos em termos econômicos, com o aumento da renda e a compra de bens duráveis; na saúde e na segurança alimentar, em que proporcionou uma alimentação diversificada e de qualidade oriunda da produção local; e no reconhecimento e na valorização da agricultura familiar, que se refletem no

				metassumariação simples dos estudos levantados na revisão sistemática, abrangendo a quantificação dos percentuais de observação por período.	aumento da autoestima e da autonomia das famílias produtoras.
21	Tavares, Tiele da Luz; et al. (UNIVASF)	Programa de aquisição de alimentos no município de Bacuri, Maranhão (2021)	A pesquisa objetivou levantar dados quantitativos e qualitativos do Programa de aquisição de alimentos – PAA no município de bacuri/MA.	Trabalho de análise de dados coletados junto a secretaria municipal de agricultura familiar e meio ambiente de Bacuri, MA.	O PAA visa principalmente incentivar a agricultura familiar e conta com 35 agricultores familiares e 5 entidades beneficiadas, uma variedade de produtos comercializados, cuja predominância é a farinha. A própria secretária é a responsável por fazer a distribuição e prévia identificação de beneficiários dos produtos. O programa tem contribuído para o desenvolvimento do município.
22	Perin, Gabriela; et al. (IPEA)	Os benefícios e desafios do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para os agricultores familiares (2021)	analisar os principais benefícios e desafios do PAA para os agricultores familiares fornecedores.	O método aplicado incluiu revisão sistemática de literatura e análise de conteúdo.	Os estudos mostraram que o PAA promoveu ganhos de caráter econômico, social e ambiental. Do ponto de vista econômico, foram observados relatos acerca do aumento da renda de agricultores familiares, permitindo uma melhoria nas condições de vida. No âmbito social, percebe-se que o programa foi capaz de proporcionar uma alimentação diversificada, de qualidade e oriunda da produção local, além de incentivar um reconhecimento e valorização da cultura alimentar local.

23	Sambuichi, Regina Helena Rosa; et al. (IPEA)	Contribuições do programa de aquisição de alimentos para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. (2022)	Discutir as contribuições do programa para a segurança alimentar e nutricional (SAN) e debater as suas perspectivas futuras.	Este estudo utilizou uma base de microdados provenientes de registros administrativos de compras de alimentos realizadas pelo PAA no período 2011-2019, disponibilizados para esta pesquisa pelo Ministério de Cidadania e pela Conab.	Os resultados indicaram que a alimentação adquirida pelo PAA está de acordo com as orientações do Guia alimentar para a população brasileira para uma alimentação adequada e saudável, contribuindo não apenas para a saúde e segurança alimentar dos seus beneficiários diretos, como também para a promoção de um sistema alimentar mais sustentável. Porém, foi observada uma drástica redução dos montantes aplicados em compras ao longo do período analisado, o que pode comprometer a capacidade do programa de gerar esses benefícios.
24	Cavalcanti, Natália Farias; Marjotta-Maistro, Marta Cristina; Lima, Lillian Maluf de. (UFSCAR)	O papel das instituições na aquisição e distribuição de alimentos: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Região Sul do Brasil nos anos de 2009 a 2018. (2022)	Analisar a execução do PAA em termos de aplicação de recursos, volume da produção e abrangência do programa na região sul do Brasil nos anos de 2009 a 2018.	Técnica de análise de dados governamentais. A pesquisa utilizou dados secundários disponibilizados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).	Os principais resultados foram: a região sul recebeu o montante total de recursos de R\$ 845 milhões no período analisado, o que responde por 28% do montante nacional para o período; em termos estaduais, o Rio Grande do Sul se destacou com aproximadamente 59% do volume adquirido, seguido do Paraná (26%) e Santa Catarina (15%). Os dados evidenciados indicam que o programa se apresentou como um instrumento de política pública que expõe deficiências.
25	Sambuichi, Regina	Impactos do programa de	O objetivo deste estudo foi avaliar o impacto do	Utilizou-se a estratégia empírica de diferença-	Os resultados obtidos indicam que o PAA-CDS contribuiu para o aumento médio da

	Helena Rosa; et al. (IPEA)	aquisição de alimentos sobre a produção dos agricultores familiares. (2022)	PAA sobre o valor bruto e a diversidade da produção dos agricultores familiares participantes da principal modalidade do programa: a compra com doação simultânea (CDS).	em-diferenças (DID) combinada à técnica de balanceamento por entropia, utilizando microdados de registros administrativos de compras do PAA e microdados das unidades de produção agrária provenientes do cadastro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para o período de 2009 a 2017.	renda em 13,2%, beneficiando em maior magnitude os agricultores mais pobres. Em relação à diversidade da produção, encontrou-se impacto positivo e significativo do programa sobre o índice de diversidade e o número de produtos, havendo também redução da especialização e da dependência da renda de um único produto. Estes resultados indicam que o desenho do programa é adequado para as suas finalidades
--	----------------------------	---	--	--	---

APÊNDICE B - SELEÇÃO DE ARTIGOS SOBRE A DIFICULDADE METODOLÓGICA EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

APÊNDICE A					
	Autor(es)	Título, (ano)	Objetivo	Metodologia	Resultados
1	Trevisan, Andrei Pittol; van Bellen, Hans Michael. (UFSC)	Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo	Resgate teórico da literatura sobre a área de políticas públicas em geral, e de avaliação de políticas públicas especificamente.	Revisão de literatura	Os esforços de pesquisa na avaliação de políticas apontam para uma maior estruturação e sistematização dos programas. Questionamentos sobre a avaliação de políticas públicas se colocam, lentamente, na agenda de pesquisas

		em construção (2008)			acadêmicas. Por outro lado, o serviço público vem sofrendo pressões pela transparência e facilitação de acesso a dados, oportunizando espaço para uma avaliação social permanente dos programas sociais.
2	Kaminski, Ricardo da Silva., et al. (IPEA)	Desafios metodológicos para a avaliação de programas governamentais : o caso do programa de aquisição de alimentos (2018)	Mostrar a importância do estudo da teoria do programa para embasar a avaliação de políticas públicas e levantar alguns desafios metodológicos para a realização desses estudos, trazendo como exemplo o PAA.	Análise documental e revisão de literatura	Este texto mostrou a importância da análise teórica do programa para servir de base ao processo de avaliação das políticas públicas, visando gerar estudos mais consistentes e úteis para apoiar os processos de formulação, implementação e gestão dos programas governamentais.
3	Ramos, Marília Patta; Schabbach, Letícia Maria. (UFRGS)	O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil (2012)	O presente artigo destaca, de forma sistemática e analítica, a relevância dos processos de avaliação, sistematizando informações sobre aspectos conceituais, e o estado da arte dos estudos sobre avaliação e das práticas avaliativas de diferentes esferas de governo.	Revisão bibliográfica integrativa	Foram encontradas diversas dificuldades, tais como: a) programas que não são desenhados para serem avaliados; b) falta de controle sobre variáveis, atribuindo resultados a variáveis que independem do sucesso/insucesso do programa; c) dificuldade de acesso a dados precisos; d) resistência da administração pública aos processos de avaliação continuada. Sugestões: a) implantar uma cultura de avaliação permanente dos programas; b) sistemas de informações mais acessíveis e avaliáveis; c) manter indicadores de desempenho e d) mapear percepções e feedbacks.



idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO