

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar: uma análise sobre as avaliações de impacto realizadas

The Food Acquisition Program from Family Farm (PAA): an analysis of the impact evaluations carried

Grupo de Pesquisa: Agricultura Familiar e Ruralidade

Resumo

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar foi criado em 2003, dentro de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero, visando implementar ações no âmbito das políticas agrícolas e da segurança alimentar. Esse programa, de uma maneira geral, objetiva a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, sem licitação, a preços compatíveis com os praticados nos mercados locais, para diversos fins. Depois de quase oito anos de sua implementação, o PAA vem sendo tema de inúmeros trabalhos que visam avaliar, de uma forma geral, a sua eficácia, efetividade, impactos, gargalos e pontos de melhoria. No entanto, dentre esses trabalhos que visam fazer uma avaliação do programa, os dados referentes ao impacto que esse tem causado para os agricultores familiares beneficiários, não foram obtidos utilizando-se metodologias de avaliação de impacto adequadas. Sendo assim, existe a necessidade de pesquisas que abordem uma avaliação de impacto rigorosa do PAA nos agricultores familiares beneficiários, para verificar se os resultados finais esperados foram alcançados e em que medida isso ocorreu.

Palavras-chaves: Agricultura Familiar - PAA – avaliações de impacto – agricultores familiares beneficiários.

Abstract

The Food Acquisition Program from Family Farm (PAA) was created in 2003, within a group of policies with structural significance of the No Hunger Program, in order to implement actions in the scope of agricultural policies and food security. This program, in general, aims to purchase products from family farms, without bidding, for prices consistent with the prices of local markets, for various purposes. After almost eight years of its implementation, the PAA has been the subject of numerous studies, which in general, aims assessing its efficacy, effectiveness, impact, bottlenecks and areas for improvement. However, among these works that aim to evaluate the program, the data regarding the impact that this has caused to family farmers beneficiaries, were not obtained using appropriate methodologies for impact evaluation. Thus, there is a need for research that addresses a rigorous impact evaluation of the PAA on the family farmers beneficiaries, to ascertain if the expected outcomes were achieved and to what extent this has occurred.

Key Words: Family Farm – PAA – impact evaluations – family farmers beneficiaries.

1. INTRODUÇÃO

A expressão “agricultura familiar” emergiu no contexto brasileiro em meados da década de 90; antes disso falava-se em pequena produção, pequeno agricultor, e, um pouco antes, ainda se utilizava o termo camponês (DENARDI, 2001). Desde então as discussões em torno desse tema vêm se transformando nitidamente nos planos social, político e acadêmico, tornando-se parte da agenda de muitas instituições de pesquisa e conquistando espaço também nas universidades (ABRAMOVY, 1995; SCHNEIDER, 2003).

Nos trabalhos desenvolvidos sobre esse tema, houve a adoção de diversas definições para a agricultura familiar, no entanto, a maioria delas baseia-se na direção dos trabalhos, na renda gerada pela atividade agrícola, no tamanho da propriedade e na mão-de-obra utilizada. Em todas há um ponto em comum: ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, a família assume o trabalho no estabelecimento (TINOCO, 2006).

Alguns estudos foram pioneiros em tentar caracterizar o universo da agricultura familiar, como os Projetos de Cooperação entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), denominados “Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: Dossiê Estatístico” (1996) e “Novo Retrato da Agricultura Familiar no Brasil: O Brasil Redescoberto” (2000), que utilizaram como base os dados dos Censos Agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1985 e 1995/96, respectivamente. Esses estudos revelaram que o universo da agricultura familiar é bastante heterogêneo, apresentando uma grande diversidade com relação ao seu meio ambiente, à situação dos produtores, à aptidão das terras, à disponibilidade de infra-estrutura, etc., não apenas entre as regiões, mas também dentro de cada região (GUANZIROLI & CARDIM, 2000).

Apesar de ser um universo bastante heterogêneo, a agricultura familiar exerce múltiplas funções estratégicas para a sociedade como segurança alimentar, social, ambiental e econômica, além de exercer um papel importante na produção primária de alimentos para o abastecimento do mercado interno (SOARES, 2000).

A importância dessa categoria de agricultores foi ressaltada no último Censo Agropecuário realizado pelo IBGE (2006), mostrando que a agricultura familiar é responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% da produção de milho, 38% da produção de café, 34% da produção de arroz, 21% do trigo, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves e 30% dos bovinos.

Apesar de importante, a agricultura familiar foi durante muito tempo menos beneficiada pelas políticas públicas agrícolas, que sempre privilegiaram mais os grandes produtores. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional a categoria de pequenos produtores, foi resultado de intensas lutas dos movimentos sociais do campo por uma política pública diferenciada para a agricultura familiar (MIOR, 2000; DENARDI, 2001). A partir de 2000, as reivindicações dos movimentos sociais de agricultores familiares foram ampliadas para além de fornecimento de crédito e assistência técnica. Alguns temas como comercialização da produção, acesso aos mercados e garantia de preços figuram entre as principais delas (MULLER, 2007). É nesse contexto de novas reivindicações por parte desses movimentos sociais de agricultores familiares, aliado a um novo comportamento do governo diante do problema da fome, que surge, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar, que foi concebido

dentro de um grupo de políticas estruturantes do Programa Fome Zero, visando implementar ações no âmbito das políticas agrícolas e da segurança alimentar, com o objetivo de fortalecer a política global de combate a fome (MATTEI, 2007). De uma maneira geral, esse programa se destina à compra de produtos dos agricultores familiares, sem licitação, até um limite máximo por cada agricultor familiar por ano, sendo que os preços pagos não podem ultrapassar aqueles praticados nos mercados locais (MATTEI, 2007).

Após aproximadamente oito anos de sua implementação, o PAA vem sendo tema de uma série de trabalhos que objetivam, de uma maneira geral, tentar identificar e avaliar a sua eficácia, efetividade, seus gargalos, seus impactos e possíveis pontos de melhoria. Essas avaliações são muito importantes, pois além de medirem a eficácia da gestão pública, são decisivas para a modernização e democratização dessa e para possíveis reformas das políticas públicas, contribuindo também para verificar a legitimidade social dessas ações e o grau de satisfação dos usuários (RAMOS, 2008).

As avaliações de impacto de um programa têm como principal objetivo identificar os efeitos, ou seja, as mudanças ocorridas nas condições de vida de uma população alvo (beneficiários). Na avaliação, procura-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, mas também se os resultados finais esperados foram alcançados e em que medida isso ocorreu (SOUZA FILHO & BUAINAIN, 2007; COSTA & CASTANHAR, 2003). Até o presente momento, a grande maioria dos dados encontrados na literatura sobre os impactos do PAA nos agricultores familiares beneficiários do programa foram obtidos utilizando-se metodologias de avaliação de impacto inadequadas.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVOS GERAIS

- Realizar um levantamento dos trabalhos sobre avaliações do PAA da Agricultura Familiar, buscando identificar os impactos causados por esse programa nos agricultores familiares beneficiários e dentre esses trabalhos, procurar verificar se foram feitas avaliações de impacto e em casos positivos fazer uma análise das mesmas, ressaltando a metodologia utilizada, a localidade, a amostra, os resultados e possíveis limitações.
- Propor metodologias adequadas para a realização de uma avaliação de impacto do PAA.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Fazer uma descrição do PAA da Agricultura Familiar.
- Fazer uma revisão a respeito das metodologias existentes para a realização de avaliações de impacto de programas e a partir da análise dessas avaliações, propor uma metodologia para avaliação de impacto do PAA.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a elaboração desse artigo foi o levantamento e utilização de fonte de dados secundários (dissertações, teses, revistas, artigos, sites, etc) para a construção das revisões bibliográficas sobre os temas necessários à sua estruturação, como do PAA da Agricultura Familiar, das metodologias existentes para a avaliação de impactos de políticas públicas, bem como para a busca por trabalhos que objetivaram avaliar o programa.

4. REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE PROGRAMAS

Considerando a multiplicidade de programas sociais, disponibilidade de dados, limitações de tempo e das circunstâncias de cada país, entre outros fatores, cada estudo de avaliação de impacto pode exigir metodologias diferentes. As opções metodológicas devem ser consideradas cuidadosamente na elaboração do estudo de impacto, com o objetivo de produzir os resultados mais precisos possíveis. As metodologias de avaliação de impacto de programas sociais podem ser quantitativas, qualitativas ou mistas, associando esses dois métodos (BAKER, 2000).

4.1.1 METODOLOGIAS QUANTITATIVAS

O método quantitativo de avaliação tem duas características principais, verificação de hipóteses e comparação. Primeiramente se formulam hipóteses a partir da teoria do programa e se coletam informações para aceitar ou descartar essas hipóteses. Uma hipótese determina a relação entre duas ou mais variáveis, que se classificam em variáveis independentes (causa) ou variáveis dependentes (efeito), podendo a relação entre as duas ser positiva ou negativa. No método quantitativo de avaliação, a variável independente é o programa e a variável dependente é o efeito ou variável de impacto. Ao se realizar uma avaliação de impacto, espera-se que o efeito líquido do programa tenha efeito nas variáveis de impacto (reduzindo-as ou aumentando-as) (NAVARRO, 2005).

A avaliação deverá ser composta por tantas hipóteses quantos forem os efeitos do programa. A comparação é utilizada para determinar a causalidade entre a intervenção e as mudanças experimentadas pelos beneficiários. Esse método quantitativo de avaliação de impacto é definido por Mohr (1999) como um método que determina a causalidade através da construção de um cenário *counterfactual*. Esse enfoque estabelece que “X” (o programa) foi a causa de “Y” (variável de impacto) se e somente se “X” como “Y” ocorreram, e se “X” não tivesse ocorrido, “Y” não poderia ocorrer. Essa frase: “se “X” não tivesse ocorrido...” é que se denomina de *counterfactual*. O *counterfactual* pretende isolar o efeito de fatores externos ao programa que também poderiam causar variações nas variáveis de impacto, para determinar o efeito líquido ou impacto do programa (NAVARRO, 2005).

Existem três tipos de desenhos metodológicos quantitativos: desenho experimental, desenho quasi-experimental e desenho não-experimental.

a) Desenho experimental

Nessa metodologia, os beneficiários (grupo de tratamento) e os não-beneficiários (grupo controle) de um programa, são escolhidos de forma aleatória, porém garantindo-se que possam ser comparáveis entre si. Os dois grupos devem ser equivalentes em termos de dados estatísticos, apresentarem características socioeconômicas semelhantes e as amostras devem ser adequadas, de modo que ambos sejam aptos a receber os benefícios, embora somente um dos grupos seja contemplado (BAKER, 2000; NAVARRO, 2005).

A aleatoriedade na escolha dos grupos de tratamento e controle serve para que a diferença entre ambos seja somente o fato de participarem ou não do programa, controlando-se assim outras variáveis independentes (causas) que estejam associadas com as variáveis dependentes (variáveis de impacto). Desta forma, o grupo controle fornece informações do que teria acontecido aos beneficiários se não tivessem participado do

programa. A aleatoriedade na escolha dos grupos, não garante que estes sejam exatamente idênticos em uma situação sem o programa, mas garante que essas diferenças são devido a aleatoriedade, assim os valores esperados para a variável de impacto devem ser iguais para ambos os grupos antes da implementação do programa (NAVARRO, 2005). Em teoria, o grupo controle gerado de forma aleatória funciona como um bom *counterfactual*, sem os problemas de viés de seleção que existem em todas as avaliações (BAKER, 2000).

As variáveis de impacto devem ser medidas tanto no grupo de tratamento (beneficiários) como no grupo controle (não-beneficiários) depois de iniciado o programa, ou seja, depois dos beneficiários terem recebido os benefícios. Além disso, podem ser feitas medições dessas variáveis para ambos os grupos em uma situação sem o programa (*ex-ante*), depois de realizada a escolha dos grupos de forma aleatória, porém antes do início do funcionamento do programa. Outra alternativa é a realização de sucessivas medições nas variáveis de impacto em diferentes momentos do programa, permitindo que se determine exatamente quando que o programa passou a gerar efeitos nos beneficiários, sua evolução e sustentabilidade (NAVARRO, 2005).

A principal vantagem desse método é a simplicidade com que os resultados podem ser interpretados. O impacto do programa pode ser avaliado por diferenças entre as médias das variáveis calculadas para a amostra de beneficiários (grupo de tratamento) e não-beneficiários (grupo controle) (BAKER, 2000; NAVARRO, 2005; SOUZA FILHO & BUAINAIN, 2007). O desenho experimental é considerado uma das metodologias mais robustas e sólidas de avaliação de impacto (EZEMINARI, RUDQVIST, SUBBARAO, 2002; BAKER, 2000; SOUZA FILHO & BUAINAIN, 2007).

Apesar dessa metodologia ser teoricamente considerada confiável para avaliações de impacto, na prática existem alguns problemas, entre os quais salientam-se: a) o mecanismo de escolha dos beneficiários pode ser ética e politicamente insustentável, pois estariam sendo negados benefícios a indivíduos elegíveis para os propósitos do programa, ou mesmo em piores condições do que os selecionados; b) indivíduos de ambos os grupos podem alterar algumas de suas características durante o experimento. Indivíduos do grupo de controle (não-beneficiários) podem vir a buscar através de outras fontes os benefícios que lhe foram negados; c) indivíduos do grupo controle podem migrar para o grupo de tratamento e vice-versa, invalidando ou contaminando os resultados; d) o alcance de determinado programa pode significar que não existem grupos sem tratamento, ou seja, todos os grupos seriam de beneficiários; e) pode ser difícil assegurar que as atribuições dos benefícios foram realmente feitas de forma aleatória; f) a sua aplicação pode ser muito demorada e dispendiosa, principalmente na coleta de dados (BAKER, 2000; NAVARRO, 2005; SOUZA FILHO & BUAINAIN, 2007).

O impacto da intervenção pode ser avaliado subtraindo-se os resultados médios do grupo de beneficiários (grupo de tratamento) dos resultados médios dos não-beneficiários do grupo controle. Isso pode ser feito por qualquer indicador de interesse (renda, consumo, frequência escolar, a força de trabalho participação, etc) (REGALIA, 1999).

b) Desenho Quasi-Experimental

No desenho quasi-experimental, a seleção dos beneficiários não é feita de forma aleatória, ou seja, a entrada de indivíduos no programa depende do seu interesse próprio, do seu enquadramento aos critérios de elegibilidade e focalização do programa e a capacidade de atendimento desse, ficando a cargo da administração do programa essa

decisão. Esse método normalmente é empregado quando não é possível a utilização do desenho experimental. A formação dos grupos de beneficiários (grupo de tratamento) e não-beneficiários (grupo controle) pode ser realizada utilizando-se técnicas de pareamento, a partir de características observáveis. O grupo controle deve ser o mais similar possível ao grupo de tratamento, com o propósito de se obter as melhores estimativas dos efeitos do programa. Como os grupos são escolhidos após o início da intervenção, uma das formas de seleção do grupo controle pode ser feita utilizando-se métodos econométricos. Esses métodos podem ser divididos em dois grupos, aqueles que se preocupam com o viés causado pelas variáveis observáveis (modelos multiderivados de regressão e *matched comparison methods*) e os que se preocupam com as variáveis não observáveis (comparação reflexiva, diferenças duplas e variáveis instrumentais) (SMITH, 2000).

A técnica de pareamento tem como objetivo encontrar ou identificar um grupo de indivíduos que não participam do programa, mas cumprem os critérios de seleção deste e são similares aos indivíduos que formam o grupo de tratamento (beneficiários) (BAKER, 2000; NAVARRO, 2005; SOUZA FILHO & BUAINAIN, 2007). O pareamento pode ser realizado por indivíduo ou grupo. Quando se realiza um pareamento por indivíduo, cada indivíduo do grupo de tratamento deve ser comparável a um indivíduo do grupo controle. O pareamento por grupo é menos exigente, pois somente as médias dos grupos de tratamento e controle devem ser iguais (NAVARRO, 2005).

O método quasi-experimental pode gerar *viés*, causado pelas diferenças entre variáveis observáveis ou não observáveis, essas últimas freqüentemente denominadas de viés de seleção. Exemplificando, um viés causado por uma variável observável pode ser a adoção de um critério de seleção para a entrada em um programa (ex: municípios que tenham IDH < 0,4), enquanto um viés causado por uma variável não-observável pode estar relacionado com a capacidade individual, motivação, condições pré-existentes, vínculos familiares, entre outros (BAKER, 2000; SOUZA FILHO & BUAINAIN, 2007). Vale ressaltar, que os métodos de desenho experimental resolvem em parte o problema do viés de seleção, pois os grupos de tratamento e controle são gerados de maneira aleatória, equilibrando o mesmo entre os grupos de beneficiários e não-beneficiários. Nos métodos de desenho quasi-experimental, os modelos estatísticos empregados tentam chegar a uma estimativa imparcial próxima aos dados experimentais (BAKER, 2000).

Entre as vantagens do método quasi-experimental salientam-se: a) os grupos de tratamento e controle não têm que ser comparáveis antes de sua entrada no programa. Essa flexibilidade é importante para a avaliação de impacto, especialmente quando essa decisão é tomada quando o programa já foi iniciado; b) não permite exclusão de grupos que possuem as características de atendimento do programa. Esse critério é bem mais visto do ponto de vista ético, pois a avaliação não restringe a entrada de beneficiários potenciais aos programas; c) possibilidade de utilização de fontes de dados pré-existentes; d) maior rapidez e menor custo de implementação, em relação aos métodos experimentais (NAVARRO, 2005; SOUZA FILHO & BUAINAIN, 2007). Entre as desvantagens do método quasi-experimental salientam-se: a) a metodologia estatística é menos confiável, o que pode comprometer os resultados; b) os métodos estatísticos empregados podem ser muito complexos, o que pode afetar a confiabilidade na sua interpretação; c) o viés de seleção gerado pelo grupo controle que não foi escolhido de forma aleatória; d) a eliminação do viés atribuído às variáveis observáveis nem sempre é garantida, podendo

inclusive tornar mais grave esse problema (BAKER, 2000; SOUZA FILHO & BUAINAIN, 2007).

c) Desenho Não-Experimental

No desenho não-experimental não há a formação de um grupo controle para comparação com o grupo de tratamento, diferentemente dos métodos de desenho experimental e quasi-experimental. Nesse método, o grupo de beneficiários é comparado com um grupo composto por não-beneficiários que podem cumprir ou não os critérios de seleção do programa, isto é, não são necessariamente beneficiários potenciais do programa ou parte da população objeto da intervenção. Desse modo, é muito provável que o grupo de não-beneficiários difira do grupo de tratamento em características observáveis e não-observáveis que determinam a variável de impacto. Para eliminar a diferença entre os grupos, utilizam-se variáveis instrumentais (ou controle estatístico) nos quais se usa uma ou mais variáveis que influem na participação mas não nos resultados da participação. Isso identifica a variação exógena nos resultados atribuídos ao programa, reconhecendo que o seu estabelecimento não é aleatório, mas sim intencional (NAVARRO, 2005).

4.1.2 METODOLIGIAS QUALITATIVAS

Um método é considerado qualitativo quando a causalidade entre o programa social e as mudanças ocorridas com os beneficiários não se estabelece através da construção de um cenário *counterfactual*. O método qualitativo não utiliza variáveis (preestabelecidas) e não incorpora dados sobre os indivíduos que não receberam benefícios (MOHR, 1999). Ele utiliza um enfoque indutivo de investigação, ou seja, não se identificam a princípio os possíveis efeitos do programa, isto é, não se formulam hipóteses. A avaliação começa com a coleta de dados (SCHUTT, 2001). A ausência de um grupo controle implica que ao invés de buscar isolar os fatores externos ao programa, esse método os incorpora aos estudos, para investigar as interações que ocorrem entre os beneficiários e o programa em seu contexto geográfico, cultural, organizacional e histórico (STUFFLEBEAN, 2000). Assim sendo, ao invés de utilizar um experimento (comparação) para se determinar a causalidade, ele emprega a técnica de trabalho de campo que permite o avaliador observar e /ou interagir com os beneficiários do programa no local (GUBA & LINCOLN, 1985).

Entre as vantagens da utilização de métodos qualitativos salientam-se: a) a sua flexibilidade e possibilidade de serem adaptados especificamente as necessidades da avaliação usando enfoques adaptáveis; b) podem ser realizados através de técnicas imediatas e melhorar de forma significativa os resultados de uma avaliação de impacto ao proporcionar uma maior compreensão das percepções e prioridades das partes interessadas e as condições e processos que podem ter afetado a repercussão do programa. Entre as desvantagens da utilização desses métodos, salientam-se: a) a subjetividade envolvida na coleta de dados; b) a falta de um grupo de comparação; c) a falta de solidez estatística, devido aos tamanhos das amostras, que muitas vezes são reduzidas, o que torna difícil a generalização dos resultados para uma população representativa ou mais numerosa (BAKER, 2000).

A validade e confiabilidade dos dados qualitativos dependem em grande parte da habilidade metodológica, sensibilidade e capacitação do avaliador. Além disso, sem um grupo de comparação, é impossível a determinação do *counterfactual*, e conseqüentemente a causalidade do efeito do programa (BAKER, 2000).

4.1.3 INTEGRAÇÃO DE MÉTODOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

Embora exista uma abundante literatura comparando os métodos qualitativos e os quantitativos numa avaliação de impacto, cada vez existe mais aceitação de que é necessário associar esses dois enfoques. As avaliações de impacto que se baseiam em métodos quantitativos de amostras estatisticamente representativas são mais adequadas para se avaliar a causalidade utilizando métodos econométricos ou obtendo conclusões que podem ser generalizadas. No entanto, os métodos qualitativos, permitem estudar totalmente os temas, casos ou eventos selecionados e podem proporcionar informação decisiva sobre as perspectivas dos beneficiários, a dinâmica de uma determinada reforma e os motivos de certos resultados observados em uma análise quantitativa (BAKER, 2000).

A associação de ambos os métodos pode ser em muitos casos a melhor opção para satisfazer as necessidades de avaliação de um programa. Ao combinar os dois enfoques, os métodos qualitativos podem ser utilizados para obter informações sobre questões-chave da avaliação de impacto, rever o questionário ou estratificação da amostra quantitativa e considerar o marco social, cultural e político na qual ocorre o programa. Os métodos quantitativos, no entanto, podem ser utilizados para informar estratégias de coleta de dados qualitativos e desenhar a amostra para informar em que medida os resultados obtidos de forma qualitativa são aplicáveis a uma população de maior tamanho ao usar uma amostra estatisticamente representativa. Na prática, a integração dos métodos deve ser feita em cada passo de uma avaliação de impacto (BAKER, 2000). A integração de métodos quantitativos e qualitativos, combinando os pontos fortes de ambos é um dos desafios importantes da avaliação de impacto (BLOMQUIST, 2003).

4.2 O PAA DA AGRICULTURA FAMILIAR

O PAA da Agricultura Familiar é uma das vertentes do Programa Fome Zero, que é dividido em quatro eixos principais de ação: *Eixo 1* – Acesso aos alimentos, *Eixo 2* – Fortalecimento da agricultura familiar, *Eixo 3* – Geração de renda e *Eixo 4* – Articulação, mobilização e controle social. O PAA é enquadrado no *Eixo 2*, em que se encontram os programas voltados para a geração de renda no campo e aumento da produção de alimentos para consumo através de ações específicas na agricultura familiar (CÔRREA, 2008; FOME ZERO, 2010).

Atualmente, o PAA também faz parte do Programa Territórios da Cidadania, lançado pelo Governo Federal em 2008, fazendo parte do Eixo denominado de Organização Sustentável da Produção (MDA, 2010).

O PAA trata de um tema que durante muito tempo foi visto com pouco interesse, sobretudo pelos movimentos sociais, que é a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar. Além disso, ele é articulado com outras políticas, como da merenda escolar, dos estoques de alimentos e da assistência alimentar. Sendo assim, ele apresenta novidades com relação às políticas públicas existentes para a agricultura familiar, como por exemplo, o PRONAF, que desde a sua origem restringe-se ao aporte de crédito, sobretudo custeio aos agricultores familiares (MULLER, 2007).

O PAA foi instituído pelo Governo Federal em 2003 pelo artigo nº 19 da *Lei nº. 10.696 (2 de julho de 2003)*, e regulamentado pelo *Decreto nº.4.772 (02 de julho de 2003)* e posteriormente alterado por outros decretos. O programa propicia a aquisição de produtos alimentares oriundos da agricultura familiar com isenção de licitação e a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais. Esses produtos são destinados para

fins diversos como: ações de alimentação empreendidas por entidades da rede sócio-assistencial; abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos); famílias em situação de vulnerabilidade social; formação de cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos; formação de estoques públicos do governo, entre outras finalidades. Assim, ele objetiva promover o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar, a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar, a formação de estoques estratégicos do governo, o abastecimento do mercado institucional de alimentos e permitir que os agricultores familiares estoquem os seus produtos para serem comercializados a preços mais justos (MDS, 2010).

As diretrizes do PAA são estabelecidas e publicadas em resoluções por um Grupo Gestor, criado pelo *Decreto nº 4.772 (02 de julho de 2003)*, que é composto por um representante de cada um dos seguintes Ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS – antigo MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, extinto em janeiro de 2004) que tem uma função coordenadora, Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério da Educação (MEC), incorporado recentemente pelo *Decreto nº 6.447 (7 de Maio de 2008)* (MDS, 2010; PRESIDÊNCIA, 2010). O Grupo Gestor tem a responsabilidade de definir a sistemática de aquisição dos produtos agropecuários, as regiões prioritárias para a implementação do programa, as condições de doação dos produtos adquiridos e os beneficiários enquadráveis, as condições de venda dos produtos adquiridos, as condições para formação de estoques públicos no âmbito do programa, as condições de apoio à formação de estoques de alimentos por organizações constituídas por agricultores familiares e outras medidas necessárias para a operacionalização do programa (PRESIDÊNCIA, 2010).

O PAA recebe recursos do MDS desde 2003, do MDA desde 2006 e mais recentemente do MEC através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O programa é implementado por meio de modalidades que são operacionalizadas através de parcerias com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), governos estaduais e municipais (MDS, 2010; MDA, 2010).

Como a institucionalização do PAA é recente, tendo iniciado as suas operações em 2003, ele ainda não pode ser considerado um programa acabado, uma vez que ajustes e alterações estão sendo realizados a cada ano (MULLER, 2007). Desde 2003, houve a criação e a extinção de algumas modalidades até se alcançar a configuração atual do programa como apresentado na **Tabela 1**.

Tabela 1. Modalidades do PAA em 2010.

| Modalidade | Operacionalização | Recursos | Limite financeiro ¹ |
|--|---------------------------------|----------|--|
| CDAF: Compra Direta da Agricultura Familiar | CONAB | MDS/MDA | R\$ 8 mil por agricultor familiar/ano |
| CPR-Estoque: Formação de Estoques pela Agricultura Familiar | CONAB | MDS/MDA | R\$ 8 mil por agricultor familiar/ano |
| CPR-Doação: Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea | CONAB | MDS/MDA | R\$ 4,5 mil por agricultor familiar/ano. |
| CDLDS: Compra Direta Local com Doação Simultânea | Governo de estados e municípios | MDS | \$ 4,5 mil por agricultor familiar/ano. |
| Incentivo à Produção e Consumo de Leite (IPCL) – PAA - Leite | Governo de estados e municípios | MDS | R\$ 4 mil por agricultor familiar/semestre |
| Aquisição de Alimentos para o Atendimento da Alimentação Escolar | Governo de estados e municípios | MEC/FNDE | R\$ 9 mil por agricultor familiar/ano |

Fonte: elaborado pela autora

Dados obtidos de: <http://www.mds.gov.br>; <http://www.mda.gov.br>; <http://portal.mec.gov.br>

¹ Desde a sua institucionalização em 2003, o PAA já possuiu outros limites financeiros para a aquisição de produtos dos agricultores familiares. O primeiro limite foi estabelecido pelo Decreto nº.4.772 (02 de julho de 2003) de R\$ 2.500,00/agricultor familiar/ano para todas as modalidades vigentes na época, o segundo limite foi estabelecido pelo Decreto nº. 5.873 (15 de agosto de 2006) de R\$ 3.500,00/agricultor familiar/ano (exceto para a modalidade IPCL que o limite passou a ser semestral) para todas as modalidades vigentes na época. O terceiro e atual limite foi estabelecido pelo Decreto nº 6.959 (15 de setembro de 2009) e estabelece limites diferentes para cada modalidade operada atualmente no PAA.

4.3 AVALIAÇÕES DO PAA DA AGRICULTURA FAMILIAR

O MDS tem a responsabilidade de avaliar o impacto e o funcionamento de seus programas, ações e serviços. Para essa finalidade ele dispõe de uma unidade específica, denominada *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação* (SAGI), com o intuito de desenvolver estudos de avaliação e monitoramento dos mesmos. Esses estudos, de uma forma geral, são realizados pelo MDS, em parceria com instituições públicas e privadas (MDS, 2010). Desde a criação do PAA da Agricultura Familiar em 2003, o MDS desenvolveu alguns estudos em conjunto com outras instituições públicas e privadas sobre o programa. Atualmente existem quatro estudos finalizados e um em fase de contratação. Esses estudos são detalhados na **Tabela 2** a seguir, sendo dada ênfase para os dados referentes aos agricultores familiares beneficiários:

Tabela 2. Estudos realizados pelo MDS sobre o PAA.

| ESTUDO 1 | |
|------------------------------------|---|
| Nome | “Estudo Comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos no Nordeste” |
| Órgão (s) executor (es) | FEALQ/ESALQ/USP – Fundação de Estudos Agrários “Luiz de Queiroz” - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” – Universidade de São Paulo. |
| Período da pesquisa | 19/05/2005 a 30/01/2006. |
| Localidade e modalidades abordadas | Localidade: Região Nordeste (compreendendo os estados: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco). Entre esses estados, foram contemplados 41 municípios. Modalidades abordadas: CAEAF (Compra Antecipada Especial da |



| | |
|--|---|
| | <p>Agricultura Familiar)*, CAAF (Compra Antecipada da Agricultura Familiar)**, CDAF e CDLAF (também denominada de CDLDS). * Essa modalidade foi dividida em 2006 nas modalidades: CPR – Estoque e CPR – Doação. ** Modalidade operacionalizada somente em 2003 e 2004.</p> |
| Objetivos da pesquisa | <p>1) Comparar as modalidades do PAA, identificando o fluxo das etapas de sua implementação (divulgação, inscrição dos agricultores, seleção dos beneficiários, aquisição de alimentos, entrega de produtos), 2) Avaliar a percepção dos agricultores que constituem o público-alvo do Programa, beneficiários ou não, quanto a divulgação do Programa, a sua inscrição, processo seletivo e relação com o agente bancário, com a Conab, com governos estaduais e municipais, segundo a modalidade analisada, 3) Analisar a percepção que gestores e membros de entidades têm com o Programa.</p> |
| Metodologia/amostra | <p>Metodologia: Utilização de métodos qualitativos e quantitativos. Os instrumentos de coleta utilizados foram: questionários com questões fechadas para os agricultores familiares (beneficiários e não-beneficiários). Os agricultores não-beneficiários foram escolhidos, principalmente, entre os que se encontravam nas comunidades dos agricultores beneficiados ou próximos a elas. Amostra: No total foram feitas 250 entrevistas com beneficiários de todas as modalidades e 62 não-beneficiários.</p> |
| Resultados referentes aos impactos nos agricultores familiares beneficiários do PAA | <p>A pesquisa obteve, entre outros resultados, que a média da receita total dos beneficiários é superior à média da agricultura familiar no Nordeste. No entanto, observa-se um incremento real da receita média dos agricultores familiares, tanto beneficiários como não-beneficiários do PAA, em relação à média do Censo Agropecuário de 1995/1996. Esse incremento pode ser explicado, em parte, pelos programas de transferência de renda do Governo Federal, uma vez que 75% dos agricultores familiares beneficiários do PAA recebem recursos de algum outro programa. Por outro lado, os programas de acesso à terra e de apoio à agricultura familiar (como o Pronaf e outros) têm permitido um aumento da produção e da produtividade para alguns agricultores familiares. Outra interpretação dessa diferença pode ser um viés de seleção por parte do PAA, para agricultores melhor estruturados e de maior renda. Essa hipótese pode ser justificada pela necessidade de maior volume de produção, de qualidade final dos produtos e de atendimento às exigências burocráticas. Os agricultores que estão em condições de atender as exigências podem ser também aqueles de maior renda. De maneira conclusiva, a definição da hipótese que se aplica ao PAA deve ser resultado de pesquisas que utilizam métodos de <u>avaliação de impacto</u>.</p> |
| ESTUDO 2 | |
| Nome | “Programa de Aquisição de Alimentos nas regiões Sul e Nordeste” |
| Órgão(s) executor(es) | Coordenado pela Fundação Universidade de Brasília (FUBRA) e executado por Instituições e Universidades Públicas (estaduais e |



| | |
|--|--|
| | federais) das regiões abordadas no estudo. |
| Período da pesquisa | Novembro/2005 a Abril/2006. |
| Localidade, amostra e modalidades abordadas | Localidade/amostra: <u>Pesquisa qualitativa:</u> Contemplou os estados: Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte. <u>Pesquisa quantitativa:</u> região Nordeste, contemplando os três estados de maior atuação do PAA (Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte) e deles os municípios de maior frequência operacional e no Sul foram selecionados os três estados que compõem a região e deles os três municípios de cada estado que possuíam a maior proporção de atendimento pelo programa (relação entre o total de agricultores familiares beneficiados pelo programa e o total de agricultores familiares de cada município). Foram entrevistados 337 beneficiários e 102 não-beneficiários, em um total de 40 municípios. Os agricultores não-beneficiados pelo Programa foram escolhidos preferencialmente dentro ou próximo às comunidades dos agricultores beneficiados. Modalidades abordadas: CAEAF, CDAF, CAAF e CDLAF. |
| Objetivos da pesquisa | Comparar a implementação, a sustentabilidade e os <u>impactos do PAA</u> nas regiões Nordeste e Sul e seus efeitos gerados sobre os atores envolvidos na comercialização de produtos da agricultura familiar. |
| Metodologia | Utilização de métodos qualitativos e quantitativos. O levantamento de dados primários foi feito através da aplicação de questionários e entrevistas semi-estruturadas aos atores sociais envolvidos no programa, entre eles beneficiários e não-beneficiários do programa. |
| Resultados referentes aos impactos nos agricultores familiares beneficiários do PAA | A parte quantitativa dessa pesquisa revelou, entre outros resultados, que o aumento médio da renda após a participação no PAA foi maior para os entrevistados do Nordeste (R\$ 327, 28) do que para os do Sul (R\$ 96,51). A diferença entre os dois valores pode ser explicada pela situação de pobreza na qual o Nordeste vive, fazendo com que o impacto do aumento da renda por meio do Programa seja maior. Os impactos do Programa sobre a produção também foram diferenciados entre as regiões. Após a adesão ao PAA, um maior número de produtores da região Nordeste (37,2%) diversificou seus produtos, em relação ao número de produtores (26,5%) da região Sul. Quando questionados se a sua produção havia aumentado em razão do Programa, os agricultores familiares das duas regiões responderam que sim, com um nível semelhante de afirmações positivas, 43,2% para os beneficiários do Nordeste e 41,8% para os do Sul. Com relação à utilização de mais tecnologia após a entrada no PAA, dos beneficiários da região Nordeste, houve um aumento com relação à utilização de mais assistência técnica (12,8%), adubos (19,6%), máquinas/implementos (27,7%), irrigação (11,5%), agricultura orgânica (18,2%) e outros tipos de tecnologia (22,3%), já na região Sul esses aumentos foram: utilização de mais assistência técnica (18,5%), adubos (29,6%), máquinas/implementos (21,7%), irrigação (1,6%), agricultura orgânica (11,6%) e outros tipos de tecnologia (9,5%). Já a parte qualitativa da pesquisa aponta, entre outros fatores, que apesar |



| | |
|--|--|
| | das diferenças entre as regiões Sul e Nordeste, os impactos gerados pelo programa podem ser generalizados para ambas as regiões. O PAA possibilitou a criação de canais de comercialização potencializadores da agricultura familiar, elevando sua renda e inserção nos mercados locais. |
| Observação | Vale ressaltar que alguns resultados obtidos com essa pesquisa foram utilizados posteriormente para publicação de outros trabalhos ressaltando os dados obtidos em estados individuais: MATTEI, 2007; ROCHA <i>et al.</i> (2007); DORETTO & MICHELLON (2007). |
| ESTUDO 3 | |
| Nome | “Avaliação Qualitativa do PAA-Leite” |
| Órgão (s) executor (es) | Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE). |
| Período da pesquisa | Setembro a Outubro/2005. |
| Localidade, amostra e modalidades abordadas | Localidade/amostra: municípios de Queimados (PB), Quixeramobim (CE), Barras (PI), Miranda e Bacabal (MA) e Francisco de Sá (MG). As comunidades selecionadas abrigam pequenos produtores típicos da região e encontram-se localizadas no eixo das calhas coletoras das usinas que servem ao Programa. Em cada uma das comunidades foram aleatoriamente sorteadas 30 unidades residenciais para a aplicação de um questionário, com o propósito de selecionar 10 pessoas (seis beneficiários e quatro não-beneficiários). Modalidade abordada: PAA – Leite. |
| Objetivos da pesquisa | Captar a opinião de uma amostra de produtores rurais sobre o funcionamento da modalidade PAA-leite. |
| Metodologia | Pesquisa qualitativa com grupos focais de produtores de leite. |
| Resultados referentes aos impactos nos agricultores familiares beneficiários do PAA | Existe consciência quanto à fundamental importância do Programa para sua sobrevivência econômica. A garantia de recebimento de um preço compensatório e a estabilização da demanda por leite foram literalmente mencionadas como as principais vantagens trazidas pelo Programa. Sua relevância como fator de desenvolvimento, modernização tecnológica e criação de empregos também foi amplamente reconhecida pelos produtores. Em decorrência dos benefícios advindos do Programa, os produtores a ele vinculados estariam se sentindo mais seguros para investir, ampliar os negócios e adotar novas tecnologias. Como resultado, os agricultores têm hoje um rebanho mais numeroso e de melhor qualidade genética, o que resultou no crescimento da produção. |
| ESTUDO 4 | |
| Nome | “Os impactos do PAA-leite sobre o preço, a produção e a renda da pecuária leiteira” |
| Órgão (s) executor (es) | Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE). |
| Período da pesquisa | Junho de 2005 a Fevereiro de 2006. |
| Localidade, amostra e modalidades abordadas | Localidade: Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Bahia, Piauí, Sergipe e Minas Gerais. Modalidade abordada: PAA – Leite. |
| Objetivos da pesquisa | Analisar os impactos causados nos preços, na quantidade produzida e na renda dos produtores pela implementação do PAA-leite. |



| | |
|--|--|
| Metodologia | Utilização de séries temporais de dados, referentes a cada um dos estados em que a avaliação foi realizada, considerando diversos níveis de participação do programa na demanda por leite. Também foi simulado um volume de compras para o PAA-Leite igual a zero visando a obtenção do que seria o preço e a produção de leite caso o programa não tivesse existido. |
| Resultados referentes aos impactos nos agricultores familiares beneficiários do PAA | A pesquisa revelou, entre outros dados, que os maiores impactos foram encontrados nos estados nas quais o Programa tem maior participação relativa: Paraíba e Rio Grande do Norte. Nesses estados, a retirada do Programa representaria uma perda de aproximadamente 50% na renda dos produtores de leite. Os impactos também seriam significativos no Ceará, em Sergipe e nos municípios de Minas Gerais. Os menores impactos seriam sentidos na Bahia e em Pernambuco. A indisponibilidade de dados não permitiu que a importância do Programa fosse estimada nos estados de Alagoas e Piauí. Entretanto, pelos resultados encontrados nos demais estados, é razoável supor que o PAA-Leite também contribuiu de forma significativa para a renda dos produtores desses estados. Segundo os resultados, pode-se concluir que o Programa reduziu a tendência de queda do preço pago ao produtor nos estados beneficiados e adicionou uma demanda extra de mercado que, sem o Programa, não teria condições de se concretizar. Em suma, o PAA-Leite representa uma fração significativa da renda dos produtores de leite. Sua importância é tanto maior quanto maior for a participação de suas compras na produção do estado. Isso significa que o Programa PAA-leite é um instrumento efetivo de política para auxiliar no desempenho desse setor. |
| ESTUDO 5 – Em fase de contratação desde 2006. | |
| Nome | Avaliação de impacto do PAA a nível nacional – avaliação dos efeitos de médio prazo produzidos pelo programa sobre a ótica do beneficiário, da unidade produtiva e familiar e do desenvolvimento local. |

Fonte: elaborado pela autora

Dados obtidos de: Avaliação de Políticas e Programas do MSD – Resultados, Volume 1, Segurança Alimentar e Nutricional, MDS, SAGI, Brasília/DF, 2007.

Vale ressaltar que embora haja a existência dessa Unidade (SAGI) dentro do MDS responsável pela realização de estudos que avaliem seus programas, algumas outras avaliações sobre o PAA já foram realizadas por outros pesquisadores, nas quais também foram identificados impactos nos agricultores familiares beneficiários. Segundo Deves (2009), para os agricultores beneficiários do PAA do município de São Pedro do Butiá (RS), a aquisição direta dos alimentos dos agricultores familiares tem favorecido o aumento da produção de alimentos, além de estimular ampliações da capacidade de produção e intensificação do trabalho. Para Hespanhol (2009), na região de Dracena (SP), o PAA garante a comercialização de parte da produção agropecuária com preços superiores aos praticados pelos intermediários que atuam na esfera local/regional. Além disso, o programa estimula a diversificação produtiva e a melhoria da qualidade da produção de gêneros alimentícios para o auto-consumo. Outro aspecto importante é o incentivo à organização dos produtores em cooperativas, associações e grupos informais. Segundo

Chmielewska *et al.* (2010), em um estudo realizado no estado do Sergipe, com relação às práticas produtivas, houve um maior investimento na produção e otimização de recursos existentes, além de aumento da área cultivada e/ou diversificação de produtos. Outro ponto importante foi a aquisição de animais (em geral suínos, bovinos e aves) por parte dos agricultores beneficiados e um aumento generalizado do uso de insumos e equipamentos para a produção. Houve modificações com relação a um maior emprego de fertilizantes e pesticidas, compra de sementes e mudas, uso de trator, investimento em estrutura (sistema de irrigação) e aquisição de equipamentos de segurança. Outro ponto importante é o impacto gerado sobre a organização do trabalho nas propriedades cujas famílias participam do programa. Por um lado, houve um aumento na contratação do trabalho assalariado permanente ou temporário e percebida em alguns casos a diminuição na venda de trabalho diarista pelos próprios agricultores beneficiados, que deixaram de trabalhar fora com o intuito de dedicar maior tempo às atividades produtivas de sua propriedade.

5. DISCUSSÃO SOBRE AS AVALIAÇÕES DO PAA JÁ REALIZADAS

Com pode ser observado, os estudos contratados pelo MDS em parceria com instituições de pesquisa, foram realizados no período compreendido entre Maio de 2005 a Abril de 2006, não havendo nenhum outro estudo mais recente e finalizado sobre o PAA. Além disso, nenhum desses estudos abordou a questão da avaliação de impacto do programa sobre os agricultores familiares beneficiários do mesmo, embora haja um estudo em fase de contratação que abordará o tema da avaliação de impacto, porém esse estudo está em fase de contratação desde 2006. Apesar de serem observados nesses estudos já finalizados alguns impactos positivos causados pela implementação das diferentes modalidades do PAA nos seus beneficiários, como impactos na renda, na produção, na assistência técnica, entre outros fatores, esses dados não foram coletados utilizando-se uma metodologia de avaliação de impacto adequada. Um estudo mais robusto, tanto em termos metodológicos quanto em abrangência territorial, abordando o impacto causado pelo programa nos beneficiários seria recomendável devido à estabilização das mudanças feitas no programa a partir de 2006, especialmente com relação às modalidades vigentes, uma vez que algumas modalidades abrangidas nos estudos realizados não existem mais, e aos limites financeiros estabelecidos anualmente aos agricultores familiares que aumentaram desde 2003 até 2009.

Outro ponto relevante é a não abrangência da grande maioria dos estudos realizados pelo MDS, que se focaram em grande parte nas regiões Nordeste e Sul do país, devido ao fato de haver uma maior predominância de estabelecimentos de agricultura familiar nessas regiões e da modalidade denominada de PAA-leite ter a sua operacionalização restrita, na grande maioria das vezes, a região Nordeste e ao Estado de Minas Gerais. Isso não exclui a importância de estudos em outras regiões do país (Norte, Centro-Oeste e Sudeste) que apesar de possuírem uma quantidade menor de estabelecimentos de agricultura familiar, também fazem parte do programa e recebem recursos para a implementação e operacionalização das várias modalidades.

Os estudos realizados sobre o PAA não vinculados ao MDS são mais recentes e também fornecem dados referentes aos impactos positivos do programa nos beneficiários, porém esses dados também foram obtidos sem a utilização de metodologias de avaliação de impacto rigorosas.

6. PROPOSTA PARA UM ESTUDO SOBRE OS IMPACTOS CAUSADOS PELO PAA DA AGRICULTURA FAMILIAR NOS BENEFICIÁRIOS

Diante do que foi exposto acima, esse artigo propõe um estudo para avaliar os impactos do PAA da Agricultura Familiar nos agricultores familiares beneficiários, com o objetivo de verificar se o programa está de fato provocando mudanças para os participantes. Para a realização desse estudo pode ser utilizada a metodologia quantitativa de avaliação de impacto. Essa metodologia, como já descrito anteriormente, consiste na elaboração de hipóteses e comparação. As hipóteses devem determinar a relação entre o programa e os efeitos causados por ele. Esses efeitos, de acordo com os dados já apresentados, tem sido positivos para os agricultores familiares participantes do programa para diferentes variáveis como renda, produção, assistência técnica, entre outras. Para testar essas hipóteses deve se utilizar a comparação, que determina a causalidade entre a intervenção, ou seja, o programa e as mudanças experimentadas pelos beneficiários. Essa causalidade pode ser determinada através da construção de um cenário *counterfactual*, isto é, identificar as mudanças que teriam acontecido independentemente das ações implementadas pelo programa ou por outros programas. A determinação desse cenário pode ser feita através da construção de um grupo controle (não-beneficiários) que deve ser comparado com um grupo de tratamento (beneficiários). Para a formação desses grupos pode ser utilizado o desenho metodológico quantitativo denominado de *quasi-experimental*, uma vez que as atividades do programa já foram iniciadas e os grupos não podem mais serem formados aleatoriamente. Nesse desenho, os grupos (controle e tratamento) podem ser formados utilizando-se técnicas de pareamento a partir de certas características observáveis para garantir que esses sejam os mais similares possíveis. Depois de formados os grupos, pode ser utilizada uma metodologia econométrica denominada *Double Differences* (ou *Difference-in-Difference*, DID) para quantificar os efeitos do programa.

Segundo Abadie (2005), essa metodologia é uma das mais populares ferramentas para avaliar os efeitos de intervenções públicas em variáveis relevantes. Nesse método, se compara o grupo de tratamento e o grupo controle antes da intervenção (das atividades do programa), denominado $t=0$, que constitui a primeira diferença e depois do término do programa, denominado $t=1$, que constitui a segunda diferença (BAKER, 2000). Com isso, pretende-se captar de uma maneira rigorosa os efeitos causados pelo PAA nos agricultores familiares beneficiários.

7. CONCLUSÕES

Pode-se concluir que o PAA da Agricultura Familiar tem se constituído um importante instrumento de política pública ao contemplar uma categoria da agricultura, a agricultura familiar, que até meados da década de 90 recebia pouca atenção por parte do governo federal. Esse programa vem aumentando seu orçamento anualmente, atendendo números crescentes de agricultores familiares, adquirindo quantidades crescentes de alimentos e ajudando a garantir a segurança alimentar de milhares de pessoas que são beneficiadas com as doações feitas desses produtos. Desta forma, o programa vem se expandindo e gerando impactos nos agricultores familiares que se beneficiam por terem um canal garantido para a comercialização de seus produtos.

Por estar crescendo a cada ano, o PAA tem sido tema de inúmeros trabalhos, tanto acadêmicos, como contratados pelo próprio *Ministério do Desenvolvimento Social e*

Combate à Fome, que visam abordar e avaliar vários aspectos do programa. No entanto, a questão de avaliação de impacto do programa sobre seus beneficiários (agricultores familiares) é um tema que tem sido deixado de lado ou abordado de uma forma muito superficial nessas pesquisas. Embora, se possa observar através desses estudos que o PAA tem tido impactos positivos sobre várias variáveis que influenciam a vida dos agricultores familiares como a renda, a produção, a assistência técnica, a utilização de maquinários/equipamentos, entre outros, esses dados não foram obtidos utilizando metodologias rigorosas de avaliação de impacto.

Por isso, é recomendável que sejam elaborados estudos que visem avaliar o impacto que o PAA tem tido nos agricultores familiares beneficiários, uma vez que se tratando de uma política pública é necessário verificar se os resultados esperados tem sido alcançados e em que medida isso tem ocorrido, de forma a buscar cada vez mais a melhoria e aperfeiçoamento do programa e da gestão pública.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABADIE, A. **Semiparametric Difference-in-Differences Estimators**. Review of Economic Studies, Vol. 72, No. 1, pp. 1-19, January 2005.

ABRAMOVY, R. **De volta para o futuro: mudanças recentes na agricultura familiar**. In: Seminário Nacional do Programa de Pesquisa em Agricultura Familiar da Embrapa, 1., 1995, Petrolina. Anais do I Seminário Nacional do Programa de Pesquisa em Agricultura Familiar da Embrapa, pg 17-27, 1995.

BAKER, J. **Evaluacion del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza**. Manual para profesionales. Washington, D.C., WorldBank, 2000. Download: <http://www.worldbank.org>.

BLOMQUIST, J. **Impact Evaluation of Social Programs: A Policy Perspective**. Social Safety Net Primer Series, World Bank. 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Programa de aquisição de alimentos**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa>. Acesso em 10 de Dezembro de 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>. Acesso em 12 de Dezembro de 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>. Acesso em 10 de Dezembro de 2010.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Fome Zero**. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoas>. Acesso em 10 de Dezembro de 2010.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 5 de Janeiro de 2010.

CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D.; LOURETE, A. A. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes**

orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe. Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), 1510 Texto para discussão, Brasília, Setembro de 2010.

CORRÊA, F. C. M. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma comparação entre dois Estado do Brasil.** Brasília/DF: UnB, 2008. 80 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2008.

COSTA, F. L. & CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 37, p. 969-992, 2003.

DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas publicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. *Revista de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, EMATER/RS, Porto Alegre, v.2, n.3, ano I, p. 56-62, jul./set.2001.

DEVES, O. D. **Fortalecimento da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá-RS.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2009.

DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. *In: Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos.* Brasília-DF: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleos de Estudos Rurais. V.7.n.27, 2007, 228 p.

EZEMINARI, K., RUDQVIST, A., SUBBARAO, K. **Impact evaluation concepts and methods: an Evaluation and Poverty Reduction.** World Bank. 2002.

GUANZIROLI, C. E.; CARDIM, S. E. C. S. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto.** Brasília: Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA, fev/2000. 74 p. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/fao/pub3.html>. Acesso em 8 de Dezembro de 2010.

GUBA, E. & LINCOLN, Y. **Effective evaluation.** Jossey-Bass Publishers, 1985.

HESPANHOL, Rosangela M. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Região de Dracena (SP). *In. 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). Anais...* Porto Alegre. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006.** IBGE, 2010.

MATTEI, L. **Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no Estado de Santa Catarina.** Cadernos do CEAM (UnB), v. 7, p. 75-105, 2007.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados. Volume 1 – Segurança Alimentar e Nutricional.** Organizadores: Jeno Vaitsman e Rômulo Paes Sousa. Brasília/DF-2007.

MIOR, L. C. A. **Agricultura familiar e o rural não agrícola como estratégias de desenvolvimento rural: as controvérsias do debate.** In: Annals of X World Congress of Rural Sociology, 2000, Rio de Janeiro. Annals of X World Congress of Rural Sociology, 2000.

MOHR, L. **The qualitative method of impact analysis.** American Journal of Evaluation. Vol. 20, n.º. 1, pp 69 -84. 1999.

MULLER, A.L. **A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS. Porto Alegre – RS, 2007.

NAVARRO, H. **Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza.** Santiago do Chile: CEPAL/ILPES, 2005.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-123, fev/2003.

TINOCO, S. T. J. **Análise Sócio-econômica da piscicultura em unidades de produção agropecuária familiares da região de tupã – SP.** Jaboticabal: UNESP, 2006. 99 p. Tese (Doutorado em Aqüicultura) – Programa de Pós-graduação em Aqüicultura, Centro de Aqüicultura da UNESP (CAUNESP), Universidade Estadual Paulista, Jaboticabal, Abril 2006.

RAMOS, M. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos.** In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambú, Minas, 29 de Setembro a 03 de Outubro/2008.

REGALIA, F. **Impact Evaluation Methods for Social Programs.** Poverty and Inequality Technical Notes. Inter-American Development Bank, Social Development Department , Poverty and Inequality Advisory Unit Notes. Technical Note 2, Dezembro, 1999.

ROCHA, A. G. P.; CERQUEIRA, P. S.; COELHO, V. P. Um Panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no Estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. In: **Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos.** Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleos de Estudos Rurais. V.7.n.27, 2007, 228 p.

SCHUTT, R. **Investigating the social World: the process and practice of research,** 2001.

SMITH, J. **A Critical Survey of Empirical Methods for Evaluating Active Labor Market Policies.** Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES), Swiss Society of Economics and Statistics (SSES). Vol. 136 (III), p. 247-268, Setembro, 2000.

SOARES, A. C. A multifuncionalidade da agricultura. **Revista Proposta**, n.º 87. Rio de Janeiro. Fase: 2000/2001.

SOUZA FILHO, H. M. & BUAINAIN, A. M. **Ações de Combate à Pobreza Rural: Metodologia para Avaliação de Impactos.** 1. ed. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura, 2007, v. 1, 225 p.



STUFFLEBEAM, D. L. **Foundational models for 21st century program evaluation.** In: Stufflebeam, D.L., Madaus, G.F., Kellaghan, T. *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 2000.