

# Grau de Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Junto aos Agricultores Familiares do Estado de Minas Gerais<sup>1</sup>

Gustavo Leonardo Simão<sup>2</sup>, Edson Arlindo Silva<sup>3</sup> e  
Suely de Fátima Ramos Silveira<sup>4</sup>

**Resumo:** Indicadores são instrumentos úteis no escopo da gestão pública, haja vista sua capacidade de mensuração da cobertura dessas ações governamentais. O objetivo deste estudo foi elaborar um indicador para mensurar o nível de propensão à execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos municípios de Minas Gerais, em 2011, que englobasse tanto a propensão de insegurança alimentar da população local quanto a necessidade de acesso ao mercado por parte da agricultura familiar local. O indicador, denominado Índice de Propensão à Execução do PAA (IPE-PAA), foi elaborado com a utilização de duas proxies compostas por cinco variáveis. Constatou-se que a maioria dos recursos foi repassada a agricultores dos municípios de maior demanda das ações do programa e que o nível de cobertura total ainda se mostra incipiente diante das necessidades das regiões demandantes. Há também uma taxa de cobertura mesorregional desigual das ações do programa, o que indica que algumas regiões têm sido preteridas, com destaque para a mesorregião da Zona da Mata do estado. O IPE-PAA foi útil, pois aponta como uma política pública inovadora no contexto da gestão pública brasileira tem sido implementada e desenvolvida.

**Palavras-chaves:** eficácia, indicadores, Programa de Aquisição de Alimentos, agricultura familiar, políticas públicas.

**Abstract:** *Indicators are useful instruments in the scope of public management, given its ability to measure the effectiveness of government actions. This study aimed to develop an indicator to measure the level of implementation propensity of the Food Acquisition Program (FPA) in some municipalities of Minas Gerais State in 2011, which involves*

- 
1. Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio financeiro recebido nesta pesquisa.
  2. Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Lavras. E-mail: gustavo.simao@ufv.br
  3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: edsonsilva@ufv.br
  4. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: sramos@ufv.br

*the propensity of food insecurity in the local population and the need to access the market by the local family farming. The indicator was called Propensity Index to Execution of FPA (PIE-FPA), and was produced using two proxies composed by five variables. It was found that the most resources were transferred to farmers located in the municipalities of higher demand of program activities, and that the level of coverage of the program is still incipient in face of the needs of demanding regions. There is also unequal mesorregional coverage of the program, indicating that some regions have been disregarded, especially Zona da Mata Mineira. The PIE-FPA was useful in pointing an innovative public policy in the context of how Brazilian public management has been developed and implemented.*

**Key-words:** Food Acquisition Program, effectiveness of public policies, family farming, indicators, public policy.

**Classificação JEL:** Q18.

## 1. Introdução

A segurança e a soberania alimentar são temas cada vez mais presentes na agenda pública. Inúmeras ações governamentais foram implementadas nas últimas décadas, visando, de um lado, o combate da miséria e da pobreza extrema e, de outro, criar um canal de consumo para a produção dos agricultores familiares, contribuindo, assim, para a consolidação de melhores condições da sua permanência no campo.

O programa Fome Zero do governo federal brasileiro foi, na concepção de Yasbek (2004), o marco emblemático do novo contexto de políticas públicas sociais no Brasil. Foram criadas instituições nas instâncias deliberativas da máquina governamental e políticas públicas destinadas exclusivamente ao enfoque dos problemas relativos à soberania alimentar, cujo destaque foi a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) em 2003, que ficou responsável pela gestão do Fome Zero naquela mesma época. Como as ações voltadas à diminuição dos riscos de insegurança alimentar eram articuladas com outras políticas públicas, a agricultura familiar, que desde o final da década de 1990 havia sido colocada como segmento importante na agenda das políticas públicas federais, foi um dos componentes importantes do programa.

É importante ressaltar que uma das várias políticas públicas formadoras dos diversos eixos

articuladores do Fome Zero foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). As ações do PAA deveriam se pautar pelo incentivo à produção de alimentos e, ao mesmo tempo, por sua distribuição a pessoas em risco de insegurança alimentar. Com a extinção do Mesa, em 2004, as ações do Fome Zero foram incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

As políticas públicas intersetoriais passam a ser o carro-chefe das ações voltadas à segurança alimentar. Por outro lado, na contramão da crescente implementação dessas políticas públicas, as iniciativas relacionadas ao seu processo de avaliação ainda são incipientes. Esse fato é resultante da ausência de uma sistematização, no contexto da gestão pública brasileira, da mensuração dos resultados que as ações governamentais desempenham localmente. Nesse sentido, Ala-Harja e Helgason (2000) já alertavam que a avaliação contínua da eficácia, principalmente no que tange à focalização aos beneficiários mais necessitados, das ações desempenhadas pelas intervenções governamentais seria uma das prioridades a serem adotadas para as reformas do setor público.

Considerando-se as políticas públicas voltadas para os pequenos produtores rurais e a produção de alimentos, objetivou-se analisar a eficácia do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) quanto ao seu grau de cobertura e ao nível de propensão à sua execução nos municípios de

Minas Gerais no ano de 2011. Portanto, elaborou-se um indicador denominado de IPE-PAA. Especificamente pretendeu-se, com a criação do IPE-PAA, verificar a focalização das atividades do PAA e, nesse sentido, analisar se o programa consegue concentrar sua atuação naqueles municípios mais demandantes, quais mesorregiões têm sido privilegiadas etc.

Optou-se por analisar Minas Gerais, haja vista a relevância que o estado possui na operacionalização do programa, uma vez que é o segundo em número de agricultores participantes, o alto número de pequenas propriedades rurais. Além disso, Minas Gerais é a unidade da federação com maior número de municípios.

Inicialmente será feita uma breve discussão a respeito do processo e das compreensões quanto às abordagens de avaliação de políticas públicas, seguida da descrição dos procedimentos de sua institucionalização. Logo após serão listados os passos metodológicos que compuseram a pesquisa e a elaboração do indicador utilizado na mensuração do grau de cobertura do programa. Por último, discorre-se sobre os resultados encontrados, finalizando com a exposição das considerações finais.

## 2. A avaliação de políticas públicas sociais

As políticas públicas emanam da representação das relações entre Estado/Sociedade, e elas têm progressivamente se convertido em objetos de análises das mais diversas áreas de estudo (SERAFIM e DIAS, 2012). Nesse sentido, Souza (2002) acrescenta que as intervenções governamentais, via políticas públicas, seriam o processo por meio do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças desejadas no mundo real. Essa visão é corroborada por Secchi (2011), que afirma ser a política pública uma diretriz elaborada para enfrentar um problema entendido como coletivamente relevante.

Contudo, não basta apenas identificar o problema e criar a intervenção, é necessário fazer

o acompanhamento e a avaliação por parte de quem a promove. Diante da efetuação de um processo de avaliação de uma política pública, na opinião de Ala-Harja e Helgason (2000), é que serão tomadas as medidas para os ajustes necessários e, conseqüentemente, a redefinição do problema, dando assim continuidade ao ciclo das políticas públicas<sup>5</sup>.

O processo de avaliação de determinada política pública perpassará, segundo Narajan e Vanheukelen (1997), pelas seguintes questões-chave:

- **Relevância:** em que medida objetivos das políticas públicas são pertinentes em relação à evolução das necessidades e prioridades de seu público-alvo;
- **Eficiência:** como economicamente os *inputs* têm sido convertidos em produtos e resultados;
- **Efetividade:** como os impactos do programa comparam-se com as necessidades da população-alvo; e
- **Utilidade e Sustentabilidade:** em que medida as mudanças positivas podem ser esperadas para durar após o encerramento do programa.

Outro conceito relativo ao processo de avaliação das políticas públicas, não mencionado por Nagaranjan e Vanheukelen (1997) e que vem cada vez mais ganhando espaço no processo de avaliação dessas políticas, diz respeito à eficácia. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a eficácia visa analisar, à luz do que foi concebido para a execução de determinado programa, se ele está atingindo suas metas. Essa modalidade de avaliação, segundo Arretch (1998), é certamente a mais aplicada, pelo simples fato de ser mais factível e menos custosa de ser realizada. A eficácia visa levantar, por exemplo, como os programas sociais se situam no tocante à focalização e ao grau de cobertura de seu público-alvo (JANNUZZI, 2002; MALUF e BURLANDY, 2007).

5. O ciclo de políticas públicas é composto por quatro etapas, segundo Fischer *et al.* (2007), quais sejam: formação de agenda, tomada de decisão e formulação da política, implementação e avaliação.

Um bom medidor da eficácia na cobertura das ações governamentais no âmbito das políticas públicas é o uso de indicadores. Conforme ressalta Jannuzzi (2005), as dificuldades atuais na avaliação de programas e políticas públicas são o acesso às informações necessárias para o acompanhamento dos resultados e do impacto social que tais ações desempenham nos segmentos sociodemográficos ou nas comunidades por eles focalizadas. Os indicadores são úteis na medida em que permitem a identificação e a mensuração de aspectos relacionados aos resultados de uma dada intervenção àqueles grupos focos de sua atuação. Nas palavras de Bonnefoy e Armijo (2005), os indicadores de desempenho são medidas que descrevem quão bem estão sendo desenvolvidos os objetivos de um programa, projeto e políticas de uma instituição.

### 3. O surgimento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar

Importantes ações governamentais voltadas à resolução dos problemas da agricultura familiar se acentuaram ao longo da década de 1990. Segundo Schneider *et al.* (2004), com a abertura comercial e a desregulamentação dos mercados, a produção agrícola de pequena escala sofreu brusco acirramento da concorrência, principalmente com os países do Mercosul. Diante desse cenário, “o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Contag<sup>6</sup> e ao DNTR/CUT<sup>7</sup> [...] passaram a organizar-se e a direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” (SCHNEIDER *et al.*, 2004, p. 22).

Toda essa mobilização resultou, a partir de 1995, em vários movimentos sociais organizados, que culminaram no que se denominou de “Grito da Terra Brasil<sup>8</sup>” (MATTEI, 2007). Dentre as dire-

trizes apontadas pelos movimentos sociais estava a necessidade de ações voltadas para suplantarem o elevado custo e a escassez de crédito para agricultores, especialmente os familiares. Como forma de contornar esses problemas, o governo Itamar criou, em 1994, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). O Provap objetivava a disponibilização de uma linha de crédito voltada exclusivamente aos agricultores familiares, de modo que a priorização era voltada ao tamanho do estabelecimento e da mão de obra utilizada. Contudo, seu alcance foi reduzido, haja vista as restrições criadas pelas instituições financeiras (SILVA, 1999).

Diante da incipiência dos resultados alcançados pelo Provap, criou-se, em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (MATTEI, 2007). O Pronaf passa a vigorar em 1996, a partir do Decreto Presidencial n. 1.946 de 28 de junho de 1996. Seus principais objetivos estavam voltados ao fortalecimento da oferta de créditos às baixas taxas de juros, cujo anseio principal era aumentar a capacidade produtiva, a geração de emprego e a melhoria da renda dos segmentos rurais constituídos por agricultores familiares (BRASIL, 1996e).

Segundo Gazzolla e Schneider (2005, p. 3), “o surgimento do Pronaf inaugura um novo marco histórico da intervenção do Estado na agricultura brasileira. Os agricultores familiares, até então alijados das políticas públicas [...], se tornam alvo das mesmas [...]”. Entretanto, Andrews (2004) ressalta que o sistema de crédito advindo com o Pronaf enfrentou dificuldades de implementação junto aos agricultores mais vulneráveis economicamente.

Esse cenário resultava na ausência de disponibilidade e oferta de créditos aos agricultores que não pudessem oferecer, às instituições financeiras, as mesmas garantias (terras, maquinários, residências etc.) dos empréstimos tradicionais. Assim, o Pronaf não conseguia empenhar os recursos planejados pela cultura organizacional vigente nas instituições financeiras. O que se viu foram recusas de empréstimos a um imenso número de produtores rurais, com desta-

6. Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura.

7. Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores.

8. O Grito da Terra Brasil caracteriza-se pela mobilização de um conjunto sindical ligado aos trabalhadores rurais, cujas ações, dentre outras, objetivam a proposição de políticas públicas para o setor rural.

que para os mais vulneráveis (ANDREWS, 2004; GAZZOLLA e SCHNEIDER, 2005).

A partir dessas questões, aliadas à transição de governos na esfera federal no ano de 2001/2002, notou-se a necessidade de criação e fortalecimento de novas intervenções que fossem capazes de ampliar os benefícios socioeconômicos aos produtores rurais de menor renda, que não conseguiam acessar o Pronaf. Além disso, julgou-se pertinente a realização de projetos de desenvolvimento rural que não fossem voltados apenas para a esfera econômica.

Com o início do governo Lula em 2003, na visão de Takagi (2010), integram, de forma mais marcante na agenda pública, os problemas relacionados à segurança alimentar e nutricional, cuja principal intervenção é dada pelo Programa Fome Zero. Esse programa foi composto por vários eixos (programas e ações), de modo a integralizar suas quatro linhas articuladoras: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de inserção produtiva e articulação e mobilização (ARANHA, 2010). Diante dessas ambições, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), tendo suas atribuições sido incorporadas, em 2004, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Belik (2003) e Silva (2003) ressaltam o caráter inovador do Fome Zero, haja vista sua capacidade de articulação de diversas políticas públicas e a necessidade de parceria com a sociedade civil para sua operacionalização.

Um dos programas inseridos na época no escopo de atuação do Fome Zero, que ainda tem tido grande avanços orçamentários, é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). É importante ressaltar que, com o governo Dilma, a partir de 2011, diversas ações estruturantes do governo federal brasileiro voltadas ao combate da extrema pobreza foram incorporadas ao Plano Brasil Sem Miséria<sup>9</sup>, dentre elas o PAA.

9. O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado em 2011, abrangendo cerca de 100 ações estruturadas em três grandes eixos de atuação: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. Suas ações são voltadas a pessoas em situação de extrema pobreza (renda mensal inferior a R\$ 70,00).

### 3.1. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 pela Lei Federal n. 10.696 de julho de 2003, a partir de uma articulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) com o governo federal brasileiro, no âmbito das discussões pertinentes ao Programa Fome Zero.

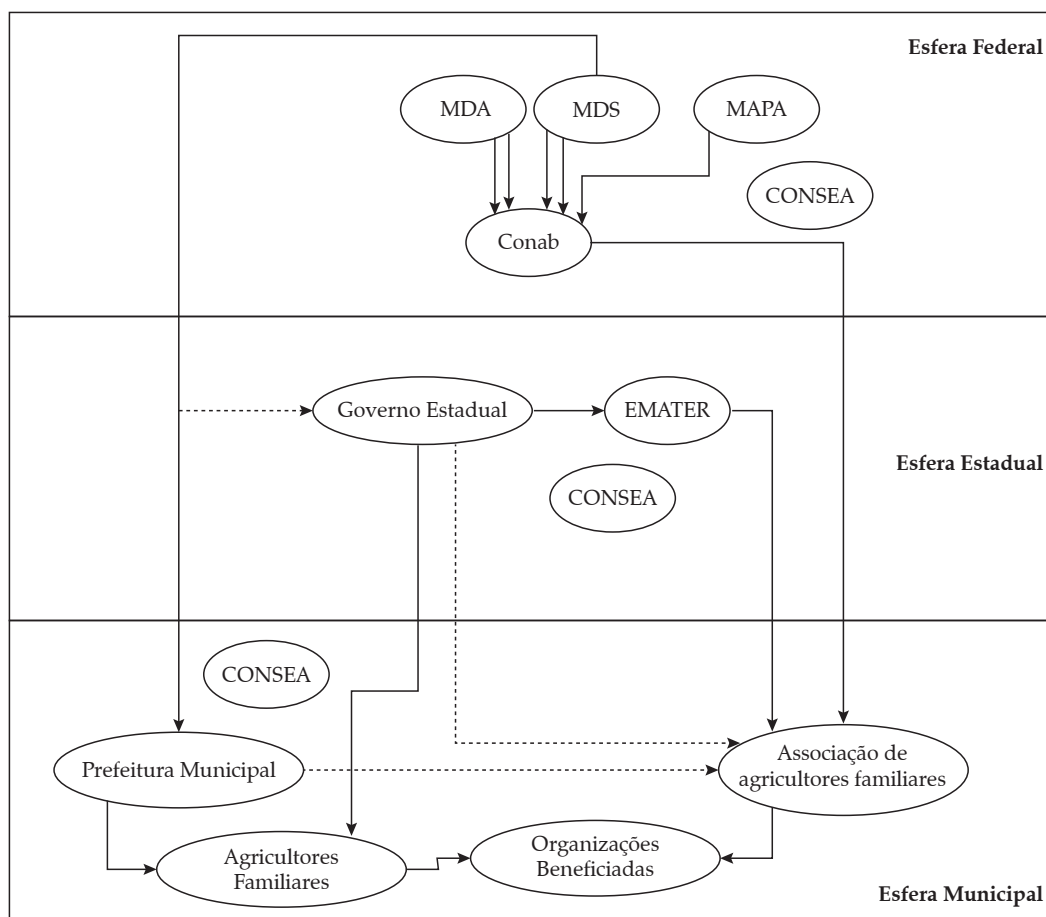
Com relação aos seus objetivos, o PAA almeja: garantir renda e sustentar preços justos para os agricultores familiares; incentivar a formação de associações e cooperativas; promover a segurança alimentar e nutricional; promover a formação de estoques de alimentos; melhorar a qualidade dos produtos do pequeno agricultor; dentre outros. No entanto, suas principais linhas de atuação estão situadas em dois pilares: fortalecer a agricultura familiar, oferecendo oportunidade de acesso ao mercado, e garantir alimentos a regiões com riscos de insegurança alimentar (ABREU, 2012). Becker e Anjos (2010) sumarizaram as ações do PAA ao afirmarem que ele tem suas bases na tríade produção-comercialização-consumo.

Sendo assim, o programa adquire alimentos dos produtores rurais familiares, sem a existência do procedimento licitatório, e os repassa a outros programas públicos (merenda escolar, alimentação hospitalar etc.) e também às organizações sociais (ONGs, asilos etc.) ou para estoques públicos.

Quanto à sua gestão, é possível perceber, conforme resumido pela Figura 1, que o programa, na modalidade Compra com Doação Simultânea, que é a principal linha de atuação do PAA, engloba atores governamentais de distintas esferas, níveis e autarquias.

Conforme se percebe pela Figura 1, a seguir, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o MDS são as unidades gestoras do PAA, cabendo a eles gerenciar todas as ações do programa, inclusive atuar como fonte dos recursos orçamentários. A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que é ligada ao Ministério da Agricultura,

**Figura 1.** Níveis governamentais dos atores diretamente envolvidos na execução do PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea



Fonte: Elaboração própria.

Pecuária e Abastecimento (Mapa), os demais órgãos ou entidades da administração pública estadual ou municipal (estado e municípios), direta e indireta, e os consórcios públicos são as unidades executoras do PAA.

No âmbito do estado de Minas Gerais, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater) figuraria como uma unidade executora indireta, uma vez que ela é a responsável pela emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, pré-requisito de acesso ao programa por parte dos agricultores beneficiários. Por fim, no contexto do PAA, são tidos como beneficiários tanto os fornecedores, quanto os consumidores dos alimen-

tos, que se encontram na esfera municipal. Além disso, há a prerrogativa da existência de instâncias de controle e participação social do PAA, que são os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseas) nas esferas nacional, estadual e municipal.

As linhas pontilhadas no esquema da Figura 1 representam as modalidades de Doação Simultânea do PAA Estadual e PAA Municipal. Por essas linhas, as unidades federativas ou municipais celebram convênios de cooperação, por meio do Termo de Adesão, com o MDS e operacionalizam localmente o programa. Nesse contexto, estados e municípios são os responsáveis pela gestão operacional do programa (compra dos alimentos



**Tabela 1.** Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

Modalidades	Fonte de Recursos	Órgão Executor	Valor Máximo a Ser Pago	
Compra Direta da Agricultura Familiar	Aquisição de produtos específicos para distribuição/formação de estoques públicos.	MDS MDA	Conab	Até R\$ 8.000,00 por ano
Formação de Estoque pela Agricultura Familiar	Formação de estoque de produtos para serem comercializados ou distribuídos para populações em situação de insegurança alimentar.	MDS MDA	Conab	Até R\$ 8.000,00 por ano
Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos e sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social.	MDS	Conab, Estados e Municípios	Até R\$ 8.000,00 por ano*
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite	Adquire leite de famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e os doa a entidades de promoção e proteção social.	MDS	Estados da Região Nordeste e Norte de Minas Gerais	Até R\$ 4.000,00 por semestre
Compra Institucional	Adquire alimentos para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos de entidades públicas	Governo Federal, Estados e Municípios	Governo Federal, Estados e Municípios	Até R\$ 8.000,00 por ano

\* Decreto n. 8.026 de 6 de junho de 2013.

Fonte: Brasil (2013a).

a serem doados e realização dos repasses financeiros aos agricultores e/ou às associações coletivas). Conforme se percebe (Figura 1), pela modalidade do PAA Estadual e Municipal os agricultores familiares, de maneira isolada, podem figurar como fornecedores de alimentos ao programa.

As modalidades do programa encontram-se sumarizadas na Tabela 1.

O PAA advém de uma tendência recente de programas e políticas públicas no Brasil, com nítido recorte social. Por outro lado, estudos indicam limitações com relação à implementação dessa política pública, conforme ressaltam Grisa *et al.* (2011), Machado (2011) e Dias *et al.* (2013), sobretudo em relação à falta de divulgação, à forma de funcionamento e ao atraso na liberação dos recursos.

Já Delgado *et al.* (2005) alertavam quanto a possíveis descompassos na implementação do programa, uma vez que as ações governamentais concentravam a aplicação do recurso estritamente na questão da insegurança alimentar e deixavam de lado a provisão do fomento produtivo à agricultura familiar.

Diante desses estudos, verifica-se que o PAA, ao mesmo tempo em que apresenta inovações institucio-

nais em âmbito das políticas públicas, também parece evidenciar inconformidades relativas às suas atribuições iniciais. Assim sendo, estudos para avaliar o nível de eficácia do programa, por meio de seu grau de cobertura, junto às suas ambições (soberania alimentar e acesso dos pequenos produtores ao mercado) são pertinentes no sentido de subsidiar futuras decisões por parte dos gestores públicos, além de evidenciar novos caminhos a outras pesquisas. Além disso, pode viabilizar uma forma de avaliação e acompanhamento dessas ações para outros países interessados na elaboração de programas similares<sup>10</sup>.

#### 4. Metodologia

O presente trabalho pautou-se por uma abordagem quantitativa. Os principais dados utilizados (valores operacionalizados pelo programa, número de agricultores envolvidos e municípios

10. Em 2012 houve o lançamento do PAA-África, fruto da parceria entre o governo brasileiro, o Reino Unido e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), com vistas a reforçar as políticas de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento rural em cinco países daquele continente. São eles: Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal.

**Tabela 2.** Participação de Minas Gerais nos repasses do PAA por modalidades analisadas - 2011

Modalidade	PAA-Conab/MDS	PAA-Conab/MDA	PAA-Municipal/MDS
Repasso Total no Brasil (em R\$)	385.097.044,66	41.110.261,62	8.533.163,57
Repasso em Minas Gerais (em R\$)	41.110.261,62	1.030.236,00	1.605.346,15
Representatividade (%)	10,7	2,5	19

Fonte: Brasil (2013b).

que operacionalizaram com o PAA) foram obtidos de dados secundários, por meio da plataforma PAA Data da Secretaria de Informação e Gestão (SAGI) do MDS do governo federal.

Como unidade de análise optou-se por centrar as discussões no estado de Minas Gerais, por ser uma das unidades da federação com maior representatividade nas operações do PAA em 2011 (Tabela 2).

Minas Gerais apresenta também, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, uma agricultura basicamente composta por pequenas propriedades rurais, 79% dos mais de 500 mil estabelecimentos rurais do estado concentram-se na classe de agricultores familiares (IBGE, 2006). É também o estado brasileiro com maior número de municípios, o que o torna um importante objeto de estudo. Deve-se destacar que a prática de seleção, como unidade amostral, de um determinado segmento geográfico na análise de políticas públicas é bastante usual, conforme se percebe em Anjos *et al.* (2004), Pereira (2013) e Gazolla e Schneider (2013).

Inicialmente foram identificados todos os municípios da referida unidade da federação que comercializaram com o PAA entre janeiro e dezembro de 2011, em termos de volumes financeiros repassados aos agricultores. As modalidades analisadas foram referentes à atribuição da Conab (Compra Direta da Agricultura Familiar, Formação de Estoque pela Agricultura Familiar e Compra com Doação Simultânea) e dos municípios (Compra com Doação Simultânea). Deve-se destacar que o PAA Leite e o PAA Estadual não foram incluídos nas análises, uma vez que, respectivamente, o primeiro já tem área de atuação em regiões específicas e o segundo não obteve participação de Minas Gerais.

Como os objetivos do PAA concentram-se basicamente em duas linhas principais (propiciar acesso a mercado e diminuir a vulnerabilidade alimentar), optou-se pela elaboração de um indicador, que foi chamado de Indicador de Propensão à Execução do PAA (IPE-PAA).

O IPE-PAA tem por objetivo elencar os municípios com mais propensão à execução do programa, sendo capaz de evidenciar as cidades que têm maiores demandas no tocante aos seus dois principais objetivos.

Segundo Hair *et al.* (2005), nas pesquisas em administração e, conseqüentemente, em administração pública, examinam-se conceitos de diversos graus de complexidade, e esses descrevem fenômenos que devem ser compreendidos com a finalidade de explicar a realidade, principalmente para o auxílio à tomada de decisões. Para isso, é preciso identificar as variáveis mensuráveis que podem representar as contrapartidas das variáveis teóricas, para que intencionalmente, por meio de um marco teórico, se construa o significado almejado (SCHELINI e WECHSLER, 2006; MARTINS, 2010).

O IPE-PAA foi composto por dois subindicadores ou *proxies*: um que representaria o Risco de Insegurança Alimentar da população local e outro a Necessidade de Acesso ao Mercado por parte dos agricultores locais. Os subindicadores foram elaborados tomando-se por base os dados de todos os municípios de Minas Gerais.

A *proxy* relativa ao Risco de Insegurança Alimentar foi elaborada a partir de três variáveis: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – Edição 2010/Ano-base 2007, Índice de Desenvolvimento da Família – IDF (especificamente em sua dimensão de Disponibilidade de Recursos) – 2010, e Rendimento Domiciliar per



capita – 2010. Já a *proxxy* Necessidade de Acesso ao Mercado foi composta por duas variáveis: Quantidade Municipal de Estabelecimentos Agropecuários da Agricultura Familiar – 2006 e Total de Moradores de Domicílios Particulares Permanentes Rurais em Situação de Extrema Pobreza – 2010.

O Estado, como garantidor dos direitos essenciais à vida, tem a obrigação de promover ações relativas ao acesso da segurança alimentar e nutricional. Sendo assim, Pinheiro e Carvalho (2010, p. 126) ressaltam que “essa obrigação se concretiza por meio da elaboração e implementação de políticas, programas e ações que buscam melhorar o acesso das pessoas aos recursos para a produção ou aquisição, seleção e consumo de alimentos”.

No entanto, não se deve considerar somente a questão econômica no atendimento dessa problemática, uma vez que Sen (2000) alertava para a deficiência de indicadores voltados ao desenvolvimento de determinada localidade que utilizavam apenas da questão financeira, renegando questões relativas à pobreza, carência de oportunidades, distinções sociais e à negligência de serviços públicos. Diante disso, e considerando-se que o IDH apresenta seus resultados decenalmente, optou-se pelo uso do IFDM.

O IFDM foi criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan, com a finalidade de suprir a ausência de índices, sobretudo os de abrangência anual em nível municipal. O índice considera três áreas do desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde (FIRJAN, 2008). É possível perceber que o IDF – Disponibilidade de recursos – e o IFDM refletem aspectos econômicos, sendo o último de forma agregada a outros indicadores.

Com relação aos objetivos desta pesquisa, constatou-se também a ausência de uma variável que representasse o dispêndio médio das famílias de baixa renda com alimentação. Empregou-se, então, o IDF, que é um índice que mensura o grau de desenvolvimento das famílias, possibilitando averiguar o nível de vulnerabilidade de cada família inscrita no Cadastro Único do governo

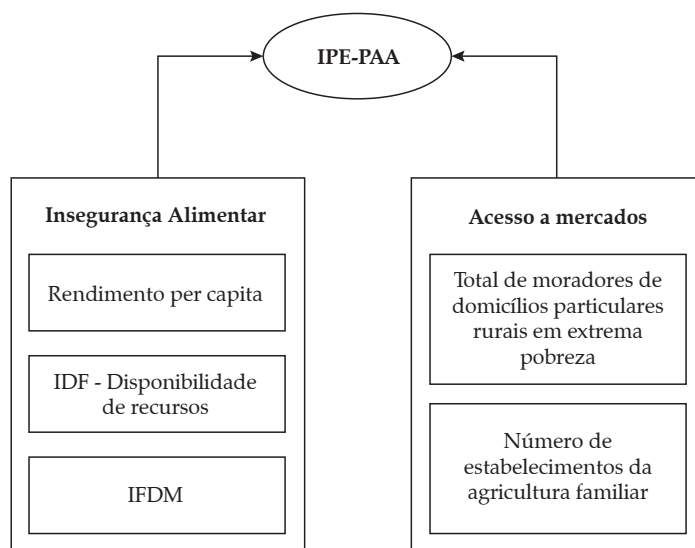
federal<sup>11</sup>, como também o computo total das famílias do município em situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2013c). Para fins da construção da *proxxy* Necessidade de Acesso ao Mercado, desagregou-se o IDF e utilizou-se apenas um de seus subíndices, o de Disponibilidade de Recursos, que conforme Barros *et al.* (2009) evidencia a renda e a despesa familiar per capita e as despesas relativas à alimentação daquelas famílias inscritas no Cadastro Único do governo federal. Constatou-se que o IDF- Disponibilidade de Recursos é adequado devido à sua especificidade na questão das despesas relativas à alimentação das famílias de menor renda.

O subindicador relativo à Necessidade de Acesso ao Mercado por parte dos agricultores foi obtido por meio de duas variáveis: Total de Moradores de Domicílios Particulares Permanentes Rurais em Situação de Extrema Pobreza (BRASIL, 2010d) e Quantidade de Estabelecimentos Municipais de Agricultura Familiar – 2006 (IBGE, 2006). A junção dessas duas variáveis se dá pelo fato de que, diante do modelo de desenvolvimento adotado no País, os pequenos produtores rurais foram, por muito tempo, relegados a um segundo plano, em detrimento de uma agricultura modernizada. Esses fatos ocasionaram uma concorrência desleal com a produção em larga escala, o que invariavelmente dificultou o acesso e o escoamento de sua produção, lançando-os, cada vez mais, em uma situação de pobreza (GUANZIROLI *et al.*, 2001).

Grande parte da agricultura familiar no Brasil é marcada por dificuldades de acesso ao mercado, sobretudo nas questões inerentes ao escoamento de sua produção. A manutenção das pequenas propriedades rurais deve ser pensada a partir da geração de recursos financeiros e da constituição de instrumentos de compensação às desvantagens competitivas da agricultura familiar diante dos grandes empreendimentos rurais. Até porque a agricultura familiar brasileira, em geral, não consegue afirmar-se, principalmente em regiões

11. O Cadastro Único é um sistema do governo federal do Brasil coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda.

Figura 2. Composição esquemática do IPE-PAA, suas proxies e suas variáveis componentes



Fonte: Elaboração própria (2013).

mais pobres, em decorrência de sua fragilidade econômica (CARNEIRO, 1997; ABROMOVAY, 1998; MALUF, 2004).

As *proxies* e suas respectivas variáveis podem ser visualizadas na Figura 2.

Tentou-se elaborar um indicador que representasse de maneira fiel os objetivos almejados pelo PAA, de modo que fosse possível retratar a real situação de desempenho do programa no contexto a ser analisado.

#### 4.1. Procedimentos analíticos

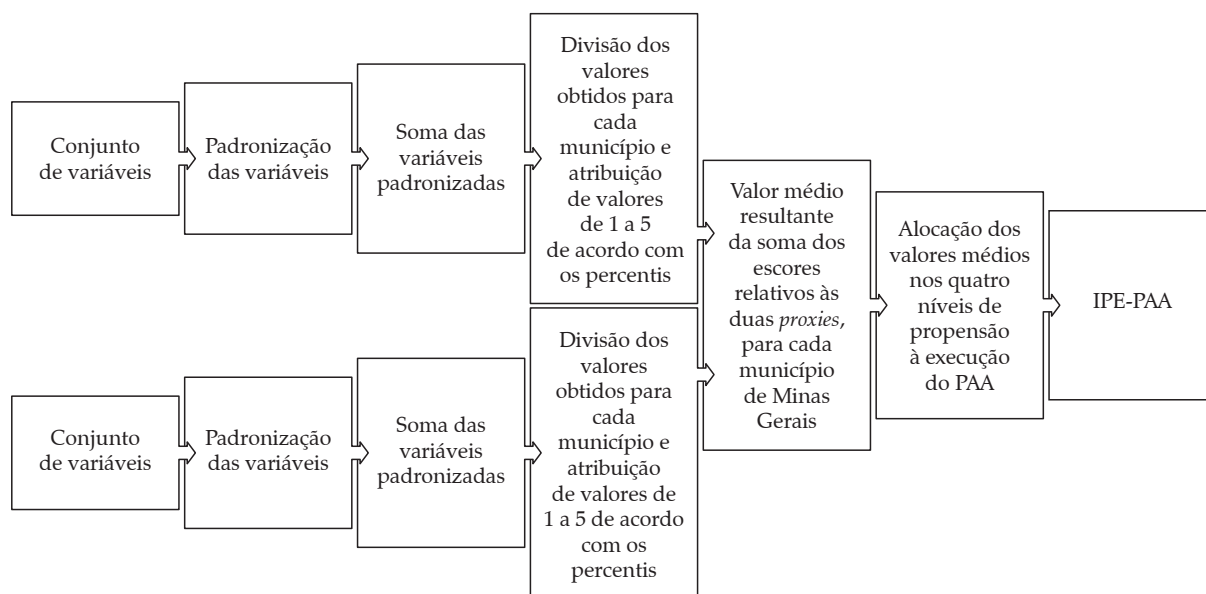
Segundo Hair *et al.* (2005), a confiabilidade interna de um dado constructo<sup>12</sup> é obtida a partir do alfa de Cronbach, cujo resultado varia de 0 a 1. Um alfa de Cronbach de 0,7 ou superior profere a confiabilidade adequada das variáveis que compõem uma determinada *proxy*. Deve-se ressaltar que a confiabilidade do IPE-PAA, bem como de suas *proxies*, foi obtida mediante o teste alfa de Cronbach,

12. Constructo possui um significado construído intencionalmente a partir de um determinado marco teórico, devendo ser definido de tal forma que permita ser delimitado e traduzido em proposições particulares, observáveis e mensuráveis (MARTINS, 2005, p. 33).

realizado por meio do *software* estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* – SPSS – versão 20.

Quanto à confiabilidade do constructo Risco de Insegurança Alimentar, obteve-se um alfa de 0,717, o que é considerado bom pela literatura. Já o constructo Necessidade de Acesso ao Mercado obteve um alfa de Cronbach de 0,753, também adequado aos objetivos. A confiabilidade final do IPE-PAA, ou seja, a análise do alfa de Cronbach para os resultados finais das duas *proxies* que o compõem apontou para um resultado de 0,939, sendo, portanto, excelente na opinião de Hair *et al.* (2005).

Cabe esclarecer que, após a escolha das variáveis de cada uma das *proxies*, essas foram padronizadas em uma mesma escala, por meio do *software* SPSS. Efetuada essa padronização, as variáveis foram somadas de modo que compusessem um único *score*. Esse *score* final foi subdividido em cinco percentis, o que é bastante usual em estudos relativos às ciências sociais aplicadas, conforme se pode observar em Pinto *et al.* (2006) e Andrade (2004). Após a divisão dos percentis, os respectivos valores contidos em cada um dos segmentos foram classificados de 1 a 5. Para obter o IPE-PAA, os valores finais das duas *proxies* foram

**Figura 3.** Esquema analítico da elaboração do IPE-PAA

Fonte: Elaboração própria (2013).

somados e novamente realocados em quatro percentis. Esses quatro segmentos foram classificados em quatro categorias ascendentes aos valores finais: Nada demandantes, Pouco demandantes, Demandantes e Muito demandantes.

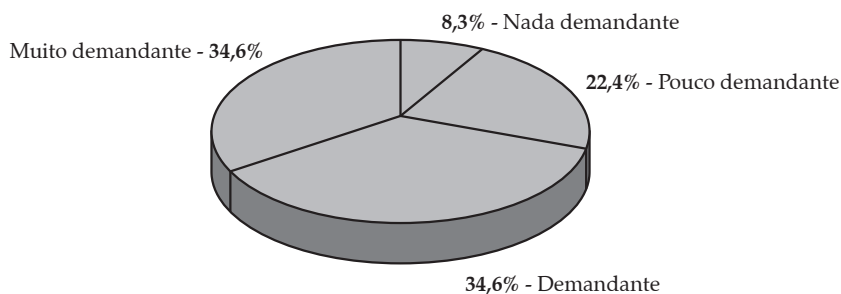
A elaboração do IPE-PAA pode ser representada pela Figura 3.

Diante da elaboração do IPE-PAA, todos os municípios de Minas Gerais foram classificados quanto ao seu nível de propensão à execução do programa, principalmente para fins de comparação da taxa total de cobertura das ações do programa em cada um dos *scores* do indicador.

## 5. Resultados e discussão

Inicialmente verificou-se que dos 853 municípios do estado de Minas Gerais aproximadamente 27% (228) participaram do programa em 2011, nas modalidades analisadas. Desses municípios, o IPE-PAA aponta para uma taxa de focalização de 69,2% (158 cidades), ou seja, grande parte dos beneficiários do PAA se encontra em regiões que apresentam uma demanda real de suas ações (Figura 4).

Dos 228 municípios que estavam operacionalizando com o PAA em 2011, a maioria dos agri-

**Figura 4.** Percentual de cobertura das ações do PAA por nível de IPE-PAA

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

**Tabela 3.** Distribuição dos pagamentos efetuados pelo PAA em Minas Gerais em 2011, por modalidade

	PAA Conab/MDS	PAA Conab/MDA	PAA MUNICIPAL / MDS
Municípios	163	13	76
Número de Agricultores	9744	208	2564
Valor Total Repassado	R\$ 41.177.221,62	R\$ 1.030.236,00	R\$ 8.396.739,21

(\*) A soma total foi superior a 228, uma vez que alguns municípios estão presentes em mais de uma linha do PAA.

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

cultores operacionaliza pelas linhas daquelas modalidades que tem gestão da CONAB/MDS (Tabela 3), o que não causa estranhamentos, uma vez que Grisa *et al.* (2011:4) ressaltaram que “a predominância da concentração dos valores sob responsabilidade do MDS se deve ao fato de que esse ministério é o principal agente fomentador da política desde sua criação”. Diante disso, a participação do MDA e as parcerias com estados e municípios só foram possíveis a partir de 2006 por alterações na legislação correlata ao programa.

No tocante à eficácia das operacionalizações do PAA em Minas Gerais nas regiões foco, percebe-se na Tabela 5 que o maior grau de cobertura, proporcional às categorias elencadas pelo IPE-PAA, concentra-se nas regiões cuja demanda de execução é maior. As constatações evidenciadas na Tabela 4 foram obtidas pela comparação percentual entre os municípios que participaram do programa e o percentual não participante em

cada categoria do IPE-PAA, para todas as cidades de Minas Gerais.

Os resultados parecem favoráveis à eficácia do programa, uma vez que a concentração de cobertura foi naqueles municípios cuja demanda é mais propícia à sua execução. Porém, quando a variável geográfica é inserida nas análises e o foco de análise se concentra naqueles municípios cuja categoria no IPE-PAA aponta para uma situação demandante e muito demandante, constata-se uma discrepância. É possível perceber, nesse sentido, que algumas mesorregiões têm taxa de cobertura do programa muito baixa quando comparadas às demais, com destaque para a Zona da Mata do estado (Tabela 5).

Apesar de a maioria dos recursos do programa ser alocada nas regiões de sua demanda, algumas regiões têm sido preteridas em detrimento de outras. Esse fato é preocupante na medida em que a mesorregião da Zona da Mata,

**Tabela 4.** Taxa percentual de cobertura municipal do PAA em Minas Gerais por categorias do IPE-PAA

IPE-PAA		Municípios	%
Nada demandante	Não comercializou	95	83,3
	Comercializou	19	16,7
	Total	114	100,0
Pouco demandante	Não comercializou	217	81
	Comercializou	51	19
	Total	268	100,0
Demandante	Não comercializou	156	66,4
	Comercializou	79	33,1
	Total	235	100,0
Muito demandante	Não comercializou	157	66,5
	Comercializou	79	33,5
	Total	236	100,0
Total de municípios		853	

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

**Tabela 5.** Análise da taxa percentual de cobertura do PAA junto aos municípios que o IPE-PAA apresentou como muito demandante e demandante em 2011

Mesorregião	Municípios de Demanda do Programa*	Municípios de Atuação do Programa	Taxa Percentual de Cobertura
Metropolitana de Belo Horizonte	50	22	44,0
Vale do Rio Doce	55	20	36,4
Norte de Minas	76	37	47,7
Oeste de Minas	26	9	34,6
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	26	6	23,1
Zona da Mata	71	13	18,3
Noroeste de Minas	10	6	60,0
Jequitinhonha	34	11	32,4
Sul/Sudeste de Minas	87	20	23,0
Vale do Mucuri	16	6	37,5
Campo das Vertentes	12	3	25,0
Central Mineira	8	5	62,5
Total	471	158	33,5

(\*) Foram consideradas as categorias “Demandantes” e “Muito Demandantes”.

Fonte: Dados da pesquisa (2013).

por exemplo, não alcançou um quinto de sua real demanda no que se refere à taxa ideal de cobertura do PAA (Tabela 5).

A Zona da Mata, segundo Netto e Diniz (2005), concentra municípios em franco processo de estagnação econômica, com decréscimo populacional no meio rural e com elevado grau de urbanização nas cidades. Além disso, o expressivo êxodo rural dessa mesorregião advém principalmente de agricultores rurais classificados como tradicionais, cuja produção está basicamente focada no atendimento das demandas locais. Ou seja, se a região já está classificada como de risco à insegurança alimentar, aliada à crescente emigração de seus produtores rurais, conclui-se que as questões relativas à soberania alimentar e àquelas inerentes à permanência do pequeno agricultor no campo merecem atenção especial dos gestores públicos nessa localidade.

## 6. Conclusões

Conclui-se, conforme evidenciado pelo IPE-PAA, que a elaboração de indicadores mostra-se pertinente à avaliação da eficácia de programas e políticas governamentais. Essa importância se deve

ao fato de os indicadores externarem como a intervenção tem sido realizada, se tem cumprido seus objetivos e em que medidas eles são cumpridos.

Constatou-se que o Programa de Aquisição de Alimentos, pelos resultados obtidos, tem sido eficaz na medida em que sua maior taxa de cobertura se concentra naqueles municípios de maior propensão à sua execução. A boa gestão das políticas públicas está diretamente ligada ao fato de ela otimizar a alocação dos recursos públicos, que são cada vez mais escassos diante de um ambiente social ainda marcado por grandes desigualdades (SANTOS, 1998; SOUZA, 2001).

Apesar da maioria dos recursos públicos destinados ao PAA em 2011 estar focalizada junto ao público demandante de suas ações, sua taxa de cobertura nessas regiões ainda é muito incipiente, dada às necessidades locais dos municípios. Esse fato evidencia que as ações do programa podem ser ampliadas no estado de Minas Gerais.

Dentre os aspectos geográficos da focalização, é possível verificar que os níveis de cobertura de áreas propensas são díspares, o que evidencia a necessidade de alocação regionalizada das ações do PAA.

Não se pode deixar de mencionar que as políticas públicas e os programas governamen-



tais com exigências de novos arranjos institucionais no âmbito local de sua atuação têm inúmeras variáveis que podem comprometer seus níveis de eficácia, o que não foi considerado neste estudo. Essas variáveis podem estar ligadas tanto aos aspectos socioculturais, por exemplo, ao capital social da comunidade local, como às questões estruturais da comunidade (infraestrutura e conhecimento técnico dos órgãos de extensão rural, apoio do poder público municipal, número de entidades dispostas a receber produtos agrícolas etc.). Todos esses fatores são questões locais que precisam ser consideradas pelos gestores públicos, que devem elencar mecanismos a fim de incluí-los no escopo do marco lógico da política e também das futuras pesquisas científicas.

Deve-se destacar que este estudo apresenta algumas limitações, principalmente pelo tipo de delineamento utilizado e pelo fato de ser unidirecional, ou seja, partiu-se da concepção de que apenas a ação governamental é válida para influenciar a eficácia de uma política pública. A seção cruzada, segundo Giolo (2012), não traz ao pesquisador os fatos ocorridos antes e depois do ponto de análise, uma vez que a coleta e a análise dos dados são realizadas em um único ponto no tempo. Esses fatos abrem novas perspectivas de pesquisa, principalmente para delineamentos em painel e para investigadas que considerem os aspectos tanto da parte governamental, quanto aqueles relativos ao aspecto da comunidade local.

## 7. Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA/NEAD, Consultoria IICA 940/98, 1998.
- ABREU, K. D. R. D. *Agricultura Familiar e Políticas Públicas: Um olhar sobre o Programa de Aquisição de Alimentos e o desenvolvimento dos agricultores familiares*. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 6., 2012. *Anais...* São Paulo: PUC, 2012. p. 1-18 p.
- ALA-HARJA, M. e HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 4, p. 5-51, 2000.
- ANDRADE, C. R. *Associação entre apoio social e frequência relatada de auto-exame das mamas no Estudo Pró-Saúde*. 2004. 66 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências na área da Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro. 2004.
- ANDREWS, C. W. Anti-poverty policies in Brazil: reviewing the past ten years. *International Review of Administrative Sciences*, v. 70, n. 3, p. 477-488, 2004.
- ANJOS, F. S. et al. *Agricultura Familiar e políticas públicas: o impacto do Pronaf no Rio Grande do Sul*. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 42, n.3, p. 529-548, 2004.
- ARANHA, A. V. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de Governo. In: SILVA, J. G., DEL GROSSI, M. E. e FRANÇA, C. G. (Orgs.). *Fome Zero – A experiência brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 85-110.
- ARRETCHE, M. T. S. e BRANT, M. D. C. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Ed.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-40.
- BARROS, R. P. D., CARVALHO, M. D. e MENDONÇA, R. *Sobre as utilidades do Cadastro Único*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. 33 p. (Texto para discussão, 1414).
- BECKER, C. e ANJOS, F. S. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul gaúcho. *Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas*, v. 17, n. 1, p. 61-72, 2010.
- BELIK, W. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Saúde e Sociedade*, v.12, n.1, p.12-20, 2003.
- BONNEFOY, J. C. e ARMIJO, M. *Indicadores de desempenho en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006. 106 p.
- BRASIL. *Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidades*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/modalidades-1>>. Acesso: 10 mar. 2013a.
- \_\_\_\_\_. *PAA Data – Dados de 2011*. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2011/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2011/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)>. Acesso: 12 mar. 2013b.
- \_\_\_\_\_. *Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico>>

gestor/cadunico-idade-de-desenvolvimento-da-familia-idf>. Acesso em: 10 mar. 2013c.

\_\_\_\_\_. Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 1996. seção 1, p. 1854.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Índice de Desenvolvimento Familiar. *Matriz de Informação Social*, 2010. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi\\_social.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php)>. Acesso em: 10 mar. 2013.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos, sociedade e agricultura*, n. 8, p. 70-82, 1997.

DELGADO, G. C., CONCEIÇÃO, J. C. P. R. D. e OLIVEIRA, J. J. D. *Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)*. Brasília: IPEA, 2005. 27 p. (Texto para discussão, 1145).

DIAS, T. F. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p.100-129, 2013.

FIGUEIREDO, M. F. e FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. *Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM*. IFDM 2010 - Ano base 2007. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2010. 38 p.

GAZOLLA, M. e SCHNEIDER, S. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar?: uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 1, p. 45-68, 2013.

GIOLO, S. R. *Introdução a análise de dados categóricos*. Curitiba: UFPR, 2006. 190 p. (Material didático).

GRISA, C. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. In: ROMANO, J. O. e HERINGER, R. (Eds.). *A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Actionaid/Ford Foundation, 2011. p. 321-342.

GUANZIROLI, C. E. *Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001. 288 p.

HAIR JR, J. F. et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman 2005. 471 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo agropecuário 2006: resultados preliminares*. Brasília: IBGE, 2006. 141 p.

JANNUZZI, P. D. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

MACHADO, M. et al. Ruralidade e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Base para a criação de uma política pública de apoio a compra de alimentos da agricultura familiar. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49., 2011, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG, 2011.

MALUF, R. F. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, v.25, n.1, p. 229-322, 2004.

MALUF, R. S. e BURLANDY, L. *Poverty, inequality and social policies in Brazil*. Rio de Janeiro: CERESAN (Working paper, 1). 45 p.

MARTINS, G. D. A. Sobre conceitos. Definições e Constructos nas Ciências Administrativas. *Gestão & Regionalidade*, v. 21, n. 62, p. 28-35, 2010.

MATTEI, L. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 143-158, 2007.

NAGARAJAN, N. e VANHEUKELEN, M. *Evaluating Eu Expenditure Programmes: A Guide: Ex Post and Intermediate Evaluation*. Luxembourg: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1997. 112 p.

NETTO, M. M. e DINIZ, A. M. A. A estagnação sócio-econômica da Zona da Mata de Minas Gerais: uma abordagem geohistórica. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 10., 2005, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2005. p. 9342-9367.

PEREIRA, A. S. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). *Revista de Administração Pública*, 2013, v. 47, n. 1, p. 177-203, 2013.

- PINHEIRO, A. R. O.; CARVALHO, M. F. C. C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, n. 1, p. 121-130, 2010.
- PINTO, J. L. G. *et al.* Características do apoio social oferecido a idosos de área rural assistida pelo PSE. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 11, n. 3, p. 753-764, 2006.
- SANTOS, S. M. C. D.; SANTOS, L. M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1-Abordagem metodológica. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, n. 5, p. 1029-1040, 2007.
- SCHELINI, P. W.; WECHSLER, S. Estudo da estrutura fatorial da bateria multidimensional de inteligência infantil. *Estudos de Psicologia Campinas*, v. 23, n. 2, p. 115-112, 2006.
- SCHNEIDER, S. *et al.* Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf. In: SCHNEIDER *et al.* (Orgs.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004. p. 21-50.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.
- SERAFIM, M. P. e DIAS, R. D. B. Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, v. 3, n. 1, p. 121-134, 2012.
- SILVA, E. R. A. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998*. Brasília: IPEA (Texto para discussão, 0664). 46 p.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.
- TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, J. G., DEL GROSSI, M. E. e FRANÇA, C. G. *Fome Zero – A experiência brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 54-84.
- YASBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.