
DESEMPENHO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO NORDESTE BRASILEIRO, DE 2003 A 2019

Performance of the Food Acquisition Program (PAA) in Northeastern Brazil, from 2003 to 2019

Ricardo Vieira Silva

Economista. Doutorado em andamento em Economia. Universidade Federal da Paraíba - UFPB.
Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Campus I, Departamento de Economia. Campus I,
Castelo Branco. 58051900. João Pessoa (PB), Brasil. ricardov645@gmail.com

Emanoel Márcio Nunes

Economista. Doutorado em Desenvolvimento Rural. Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN. Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia. Campus Universitário Central, Setor IV, Rod BR 110, Km 46. Costa e Silva. 59625620. Mossoró (RN), Brasil. emanoelnunes@uern.br

Resumo: O objetivo é analisar o desempenho do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Nordeste brasileiro, no período de 2003 a 2019. Para tanto, primeiramente, utilizou-se como ferramenta metodológica uma revisão da literatura acadêmica sobre as principais políticas públicas implementadas pelo Estado para a agricultura familiar e para a garantia da segurança alimentar e nutricional adequada. Em relação à metodologia, a pesquisa é classificada como descritiva, bibliográfica e documental. Os dados utilizados são primários, secundários e provenientes da pesquisa documental. Como estratégia de tratamento e análise dos dados, foi crucial adotar um estudo com o uso das técnicas quantitativas com a organização, notadamente, de planilhas, gráficos, tabelas e quadros. Dessa forma, mostrou-se, a partir de cada modalidade do PAA, o seu desempenho, principalmente, em termos de volume de recursos aplicados, categorias de produtos envolvidos nas operações e público beneficiado pelo programa no Nordeste.

Palavras-chave: políticas públicas; agricultura familiar; desenvolvimento rural; Nordeste.

Abstract: The objective is to analyze the performance of the Food Acquisition Program (PAA) in the Brazilian Northeast, from 2003 to 2019. To this end, firstly, a review of the academic literature on the main public policies implemented by the State for the Brazilian agrarian space was used as a methodological tool, especially those aimed at family farming and ensuring adequate food and nutritional security. Regarding the methodology, the research is classified as descriptive, bibliographic, and documentary. The data used is primary, secondary and from documentary research. As a strategy for data treatment and analysis, it was crucial to adopt a study using quantitative techniques with the organization, notably, of spreadsheets, graphs, tables and charts. Thus, from each PAA modality, its performance was shown, mainly in terms of volume of resources applied, product categories involved in operations and public benefited by the program in the Northeast.

Keywords: public policy; family farming; rural development; brazilian Norwest.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de política pública pressupõe haver uma área ou domínio da atividade humana que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum a todos, e, assim, a intervenção governamental é necessária para atender e resolver problemas de interesse coletivo. Contudo, embora o governo seja o principal gestor dos recursos e a autoridade que garante a ordem e a segurança providas pelo Estado, nem sempre é quem leva adiante todo o processo de planejamento, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, pois elas também envolvem preferências, escolhas e decisões privadas. Sendo assim, podem e devem ser controladas pelos cidadãos. Nesse caso, política pública pode ser definida como um programa de ação de um governo, que pode ser executado tanto pelos próprios órgãos governamentais como por organizações da sociedade civil investidas de poder público e legitimidade governamental por meio do estabelecimento de parcerias com o Estado.

Investir em ações e programas públicos de inclusão produtiva e geração de renda com a capacidade de dar suporte a um processo sustentável de desenvolvimento é um grande desafio da sociedade moderna. Em países como o Brasil, onde a pobreza e a desigualdade social são fenômenos muito presentes, a necessidade de políticas públicas nesse sentido é ainda maior. Nesse contexto, as chamadas compras públicas sustentáveis (CPS) vêm sendo utilizadas, em muitas nações, como ferramentas de governos em suas práticas de aquisições. Assim, a ideia é a de corrigir tanto as falhas da fase da produção, buscando um processo produtivo mais sustentável, quanto no consumo, ao construir mercados acessando cadeias de comercialização por adquirir nas compras públicas produtos considerando o apelo à sustentabilidade.

As CPS consideram, além de questões de preços (economicidades), critérios que dizem respeito ao meio ambiente e critérios sociais, como direitos humanos e trabalhistas, e o respeito à cultura local. São diversos os instrumentos possíveis para implementar as CPS, como a criação ou a supressão de tributos específicos, o oferecimento de subsídios, o estabelecimento de um portfólio de produtos a serem incluídos prioritariamente nas licitações públicas e políticas específicas para aquisição de determinados produtos, como gêneros alimentícios. Na maioria das vezes, países adotam um conjunto de leis e outros instrumentos normativos que regulamentam o processo licitatório para que ele passe a considerar critérios de sustentabilidade nas compras governamentais.

Recentemente, vêm sendo desenvolvidas formas inovadoras de compras públicas dirigidas à produção agrícola familiar no Brasil. Contudo, durante muitos anos, as políticas públicas voltadas ao espaço rural brasileiro privilegiaram quase que exclusivamente a agricultura patronal com vistas à exportação. Essa realidade começou a ganhar novo rumo a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, e quando a sociedade civil passou a reivindicar demandas através dos instrumentos de gestão participativa, e o Estado a reorientar as suas ações por meio da descentralização das políticas públicas. Como protagonista e objeto de muitas das mudanças, destacou-se a agricultura familiar, uma categoria social e política que passou a ser reconhecida pelo Estado brasileiro em meados de 1990 com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Com o reconhecimento da categoria, várias outras políticas foram implantadas, sendo a maioria delas complementares ou tributárias das próprias características do Pronaf. Uma ação que se diferenciou nesse sentido foi a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Criado em 2003 e reestruturado em dezembro de 2021 pelo Programa Alimenta Brasil, o PAA representa uma das principais ações estruturantes do Projeto Fome Zero (PFZ) e constitui-se como mecanismo complementar do Pronaf. O programa garante a articulação entre a segurança nutricional, alimentar e a sustentabilidade do meio rural, além de alcançar agricultores familiares que vinham tendo dificuldade de abrir acesso aos mercados mais dinâmicos e os inserir especialmente em mercados institucionais. Dessa forma, o programa integra as demandas de acesso aos alimentos pela população em situação de vulnerabilidade social às necessidades de mercado da agricultura familiar, pois adquire alimentos desse setor e os repassa para a rede de equipamentos públicos de

alimentação e nutrição, para organizações sociais que atendem pessoas com insegurança alimentar, além de destinar à formação de estoques ou ainda às demandas de consumo de alimentos por organizações governamentais.

Ao articular a produção ao consumo, como mecanismo de política, o PAA destaca-se como uma das iniciativas inovadoras de maior destaque no contexto das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. A sua inovação também está relacionada com o processo de construção e de monitoramento da política pública, em que Estado e sociedade civil interagem e dialogam na construção de mercados institucionais e na promoção da SAN.

Considerando que discutir a execução de políticas públicas é uma tarefa no mínimo interessante e que mecanismos voltados para a agricultura familiar são ainda recentes no Brasil, é colocada a seguinte questão: qual o desempenho do PAA na região Nordeste do Brasil desde o ano de sua criação, ou seja, de 2003 a 2019?

Como pressuposto, acredita-se que o programa vem apoiando uma das categorias econômicas e sociais do Nordeste que mais necessitam de apoio governamental, – os agricultores familiares – incentivando o aumento da produção e participação desses agricultores nas suas atividades no campo e no mercado, além de contribuir para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade social na Região.

O objetivo do presente trabalho, portanto, é analisar o desempenho do PAA no Nordeste brasileiro entre os anos de 2003 a 2019, buscando conhecer as principais políticas públicas implantadas para a agricultura familiar no Brasil. Além disso, apresentar a problemática da segurança alimentar e nutricional e o contexto em que ocorreu a criação do PAA e, por fim, dimensionar o seu desempenho em termos de volume de recursos aplicados, categorias de produtos envolvidas nas operações e público beneficiado pelo programa no Nordeste brasileiro.

Além dessa introdução, o presente trabalho contempla mais quatro seções, as quais buscam apresentar as principais lutas e conquistas sociais em torno do tema e as inovações e contribuições sociais após a criação do PAA. A segunda seção, apresentada a seguir, mostra uma discussão sobre as políticas públicas voltadas para o espaço rural e a problemática da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Na terceira seção, apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa. A quarta busca apresentar o PAA e dimensionar o seu desempenho. Por fim, acrescentam-se algumas considerações conclusivas, em que os autores acrescentam os seus pontos de vista sobre a temática estudada.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA E A PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

2.1 A modernização da agricultura e os programas de apoio à agricultura familiar

Nas décadas de 1960 e 1970, observou-se o início de uma série de transformações capitalistas na agricultura brasileira, que continuaram em décadas seguintes, as quais se configuraram através de mudanças na base técnica da produção agrícola, no estabelecimento de novas relações econômicas e sociais de produção, que foram se estabelecendo com a indústria a montante e a jusante¹, com o sistema financeiro instalado e com o aumento da participação do Estado na economia, cujo resultado traduziu-se em implicações na própria dinâmica do rural em virtude do capital financeiro de setores fora da agricultura que passaram a ver a terra como um bem de capital capaz de trazer

¹ “A indústria a montante é a fornecedora de bens de capital e insumos para a agricultura e a indústria a jusante é a processadora de matéria-prima agrícola, denominada agroindústria. A partir desse processo é que se deu a industrialização da agricultura” (Teixeira, 2005, p. 33).

retornos muito importantes. Como essas transformações foram bastante excludentes, beneficiando apenas os grandes produtores agrícolas, esse processo passou a ser denominado modernização conservadora da agricultura (Silva, 1998; Teixeira, 2005; Medeiros *et al.*, 2020).

Essa modernização da agricultura se realizou com intensa diferenciação e mesmo exclusão de grupos sociais e regiões econômicas. A concentração espacial do projeto modernizante abrange basicamente os estados do Centro-Sul (MG, GO, RJ, SP, PR, SC e RS) e um número relativamente pequeno de estabelecimentos rurais, caracterizando-se, portanto, em um movimento que favoreceu essencialmente os produtos agrícolas destinados à exportação. As demais regiões e os milhões de estabelecimentos não incorporados nessa estratégia cumpriram papéis periféricos na agricultura brasileira. No Nordeste, prevaleceram processos produtivos grandemente heterogêneos e uma estrutura agrária dominada pela grande propriedade (Delgado, 1985).

Do ponto de vista econômico, a modernização da agricultura foi fundamental, pois deu um grande impulso à produção agrícola no País. Contudo, do ponto de vista social e ambiental, não obteve o mesmo êxito. O uso de insumos e equipamentos modernos agravou a questão ambiental e contribuiu para o aumento do desemprego no campo, em virtude da transferência de muitos trabalhadores rurais para a zona urbana, acarretando o inchaço das grandes cidades e conseqüentemente a miséria dessa população (Teixeira, 2005).

Nesse contexto, na década de 1970, o governo procurou novos mecanismos para contemplar os pequenos produtores rurais através de ações não exclusivas, lançando um pacote de “programas especiais” de cunho regionalizado. Foram criados nesse período os seguintes programas: Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970; Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra), em 1972; Programa de Polos Agroindustriais e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), em 1974; Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), em 1974. Contudo, os resultados desses programas, na maioria dos casos, ficaram aquém do planejado. A grande concentração da terra e da renda com suas raízes no século XVI, as falhas das políticas de apoio (fomento, crédito, extensão rural, etc.) e as diferentes relações sociais predominantes nas áreas rurais foram as principais causas para o fraco desempenho das intervenções (Carvalho Filho, 1997; Teixeira, 2005; Nunes *et al.*, 2007).

A elaboração dos “programas especiais” também representou, em certa medida, uma tentativa de dar continuidade ao referencial das políticas de modernização agrícola dos anos de 1960 e de acalmar as reivindicações das organizações camponesas, as quais, embora contidas pela ditadura militar, continuaram reivindicando a institucionalização de ideias distintas para a pequena produção. Dentre essas ações, o Polonordeste, primeiro referencial de política pública para a pequena produção no Brasil, buscou integrar na modernização da agricultura os pequenos e os médios produtores que apresentavam limitações de investimentos (Nunes; Ortega; Godeiro, 2007).

No final dos anos de 1980, em meio ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, foram retomadas antigas reivindicações dos movimentos sociais do campo, particularmente do sindicalismo rural vinculado à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag). Nos anos noventa, a luta pela terra e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) voltaram a ocupar expressivos espaços no cenário político nacional, que produziram, inclusive, formas de manifestação política que perduram durante muitos anos, como os eventos anuais em torno do “Grito da Terra”, cuja primeira edição foi realizada em 1994 (Schneider, 2003; Grisa; Schneider, 2014).

Na primeira metade da década de 1990, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) realizaram um estudo propondo um conjunto de políticas para a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural. Um dos resultados mais importantes apontados pelo relatório FAO/Incra (1994) foi a constatação de que 75% dos estabelecimentos rurais no Brasil tinham características de produção familiar, contavam com 60% do pessoal ocupado e detinham 28% do valor total da pro-

dução agropecuária, porém captavam apenas 11% do valor total dos recursos de fontes formais de financiamento (Brasil, 2005). Com a pretensão de mudar esse panorama social enfrentado pelos trabalhadores rurais, em 1995, mediante pressão social de entidades representativas e de organismos internacionais e tendo como referência o relatório do projeto FAO/Inra (1994), foi elaborado o Pronaf, institucionalizado em 28 de junho de 1996 a partir do Decreto Presidencial Nº 1.946 (Brasil, 2005; Azevedo; Pessôa, 2011).

O Pronaf foi a primeira política agrícola de nível nacional criada especificadamente para os agricultores familiares. A sua criação representou o reconhecimento do Estado à categoria social e legitimou a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais por políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural que contemplassem as suas especificidades. Com a institucionalização do Pronaf, iniciou-se a construção de um conjunto de medidas orientadas diretamente para o fortalecimento e a garantia da produção agrícola dos agricultores familiares. Reforçaram esse cenário a criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) em 2004, do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), em 2006, e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública em anos posteriores (Nunes *et al.*, 2014; Grisa; Schneider, 2014; Nunes *et al.*, 2020; Gurgel *et al.*, 2022).

2.2 A Problemática da segurança alimentar e a criação do PAA

No Brasil, a consolidação do conceito de SAN na década de 1980 e início dos anos de 1990 herdou todo o histórico de lutas e conquistas sociais em torno do tema em todo o mundo. O termo surgiu oficialmente no País em 1985 com a elaboração por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) da proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), que visava a atender às necessidades alimentares da população e alcançar a autossuficiência na produção de alimentos. Esse tema foi ponto de debate e ganhou apelo popular com a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, ocorrida em 1986 junto com a VIII Conferência Nacional de Saúde. Na ocasião, a questão da SAN foi amplamente debatida e aprofundada, tendo sido proposta a criação de um conselho nacional de alimentação e nutrição e de um sistema de segurança alimentar e nutricional. As recomendações da conferência, no entanto, não foram implementadas naquele período (Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009; Dias *et al.*, 2013; Silva, 2014; Nunes; Gomes Silva, 2022).

A expressão “segurança alimentar” voltou a aparecer no Brasil em 1991, com a proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) apresentada pelo Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT), que preconizava que o combate à fome precisaria envolver obrigatoriamente medidas de caráter estrutural. O documento ainda previa uma parceria entre governo e sociedade civil, por meio da institucionalização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que teria a finalidade de coordenar a implantação das políticas de segurança alimentar e integrar os diversos setores governamentais, contando com a participação da sociedade civil. Contudo, durante o governo Collor, a proposta da PNSA não foi institucionalizada em política pública (Silva, 2006; Aranha, 2010).

No início de 1993, o tema da segurança alimentar voltou a ganhar destaque no País devido à mobilização do movimento da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Essa campanha teve suas raízes no “Movimento pela Ética na Política” e ganhou visibilidade política com a divulgação do “Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), atendendo a uma solicitação de Herbert de Souza. Segundo os dados dessa pesquisa, na época, havia no Brasil cerca de 32 milhões de brasileiros vivendo em condições de indigência. A Ação da Cidadania conseguiu sensibilizar o então presidente da República Itamar Franco, que, em abril do mesmo ano, lançou o “Plano de Combate à Fome e à Miséria” e

institucionalizou o Consea, um órgão de caráter consultivo e com a atribuição de propor medidas de combate à fome e de promoção da SAN (Jaccoud; Hadjab; Chaibub, 2009; Silva, 2006).

No ano de 1995, foi lançado o Programa Comunidade Solidária (PCS), para ser a principal ação estratégica no combate à fome e à pobreza. Com isso, o Consea foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, que embora tenha incorporado o enfrentamento da fome e da miséria que caracterizava o Consea, marcou o início de um esvaziamento das políticas de segurança alimentar (Silva, 2014; Dias *et al.*, 2013; Silva *et al.*, 2017).

A segunda metade da década de 1990 foi marcada por avanços importantes em relação à redução da quantidade de brasileiros em condição de indigência. Além disso, os ganhos da estabilidade não resultaram em transformações reais nas oportunidades de trabalho e renda. Mesmo assim, o novo cenário da economia permitiu ao governo federal adotar, sobretudo a partir do ano 2000, vários programas de transferência direta de renda como estratégias emergenciais para fazer chegar recursos à parcela mais pobre da população (Silva, 2014).

Um fator impulsionador para a retomada da proposta de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional surgiu durante a campanha para a presidência de 1998, por ocasião de uma severa seca que atingiu o Nordeste e da promessa feita pelo candidato Lula de elaborar uma proposta para erradicar a fome no País. Ao longo do ano de 2001, foi elaborado o documento denominado “Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, institucionalizado em 2003. Com a implantação do Fome Zero também foi reinstalado o Consea e instituído o MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Takagi, 2006; Nunes *et al.*, 2015; Silva *et al.*, 2017).

O Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e à manutenção da saúde. O diagnóstico era o de que esse direito não estava sendo alcançado em razão da insuficiência da demanda, causada por concentração excessiva de renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente de setores que poderiam expandir o emprego. Para alterar esse cenário, foi proposto um conjunto de políticas estruturais que visavam a melhorias na renda e ao aumento da oferta de alimentos básicos. O PFZ também já carregava consigo a ideia (mais tarde institucionalizada no PAA) de articular o apoio à agricultura familiar a partir de compras institucionais (Grisa; Schneider, 2014; Nunes *et al.*, 2014; Grisa; Zimmermann, 2015; Nunes; Gomes Silva, 2022).

O Consea foi o espaço de onde emergiu a ideia do PAA. O documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004” (Subsídios Técnicos do Consea) serviu de base para a criação do programa. Ele foi elaborado já em fevereiro de 2003 por um grupo técnico desse Conselho e um grupo interministerial formado pelo MESA, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Mapa (notadamente na figura da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab) e Ipea. O documento foi aprovado em março e imediatamente encaminhado como diretriz ao presidente da República. Nesse momento, o MESA assumiu um protagonismo maior e propôs o PAA, independente da política agrícola do Mapa. Logo em seguida, em 02 de julho de 2003, o PAA foi regulamentado pela Lei nº 10.696 e inserido no I Plano Safra da agricultura familiar, no intuito de produzir alimentos para um Brasil sem fome (Dias *et al.*, 2013; Nunes *et al.*, 2014; Grisa; Zimmermann, 2015; Feitosa *et al.*, 2022; Nunes *et al.*, 2023).

Vale ressaltar que o Programa Fome Zero, o Consea e o PAA já foram extintos. O Consea foi extinto por meio da Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019. Além disso, com a extinção do MDS, por meio do Decreto nº 9.674/2019, no dia 2 de janeiro de 2019, o PAA e todas as políticas de SAN ainda existentes foram incorporados à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania (Brasil, 2019). Por fim, através do Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021, que regulamenta a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, o PAA foi reestruturado pelo Programa Alimenta Brasil (Brasil, 2021a).

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

A pesquisa é classificada como descritiva, haja vista que descreve o desempenho a partir das características do processo de operacionalização do PAA, como a origem e evolução dos contratos e recursos, os tipos de produtos envolvidos nas operações e as entidades beneficiadas (Gil, 1999; Vieira, 2002).

Também pode ser enquadrada como pesquisa bibliográfica, pois foi realizada uma ampla revisão da literatura, utilizando os mais diversos tipos de pesquisa secundária, como livros, artigos científicos, teses e dissertações. A principal vantagem é que, em determinadas situações, ela possibilita ao pesquisador uma melhor cobertura dos fatos e fenômenos do que se a investigação fosse realizada diretamente (Gil, 1999).

Em relação aos procedimentos, a pesquisa também recorre à análise documental, pois foram realizadas análises dos compêndios de estudos da Conab para a obtenção de forma indireta de dados. Esses compêndios mostram os resultados das ações de cada um dos anos de execução do programa, com tabelas, gráficos e mapas temáticos, mostrando o volume de recursos aplicados em cada região do Brasil, as fontes dos recursos, os principais produtos adquiridos, as entidades beneficiadas com as doações, dentre várias outras informações. Entre as vantagens do uso de fontes documentais estão a possibilidade de conhecimento do passado, de investigação dos processos de mudança social e cultural, obtenção de dados com menor custo e sem o constrangimento dos sujeitos (Gil, 1999).

3.2 Dados da pesquisa

Os dados da pesquisa são classificados em três categorias: primários e provenientes de pesquisa documental obtidos por meio do site da Conab, notadamente dos compêndios de estudos da Companhia sobre a execução anual do PAA. Os dados primários foram fornecidos pela Conab e incluem o período de 2009 a 2019 devido a informações repetidas contidas nos primeiros anos de execução do PAA. Eles abarcam o número de beneficiários envolvidos nas operações, os produtos adquiridos, o volume de recursos, as entidades consumidoras, as origens dos recursos, as organizações envolvidas nas operações, dentre várias outras informações. Isso para a região Nordeste, que é o foco desta pesquisa.

Os dados provenientes de pesquisa documental foram utilizados principalmente para complementar os dados primários, em virtude de os dados fornecidos pela Conab não incluírem o período anterior ao ano de 2009. Eles são semelhantes aos dados primários. A diferença consiste no fato de estarem mais bem organizados, principalmente na forma de quadros, tabelas, gráficos e mapas temáticos, de modo a facilitar o entendimento da execução do PAA. Contudo, os dados primários são mais completos, pois mostram uma diversidade muito maior de informações referentes ao programa, possibilitando a realização de análises mais acuradas e consistentes.

3.3 Estratégia de tratamento e análise dos dados

No que tange à estratégia de tratamento e análise dos dados, foi realizada uma análise descritiva dos dados e das informações coletadas, com a organização especialmente de gráficos que visam a apresentar cada uma das modalidades do PAA, mostrando a evolução dos recursos, as principais categorias de produtos e os tipos de organizações envolvidas nas operações.

4 O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E AS SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A DIVERSIFICAÇÃO PRODUTIVA NO NORDESTE

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pela Lei nº 10.696/2003, e trouxe implícita a existência de três objetivos iniciais: promover o acesso à alimentação adequada, promover o abastecimento alimentar por meio da formação de estoques estratégicos e incentivar a agricultura familiar. Em virtude dos múltiplos objetivos e modos de atuação do programa, a lei que o criou também delegou ao Poder Executivo a incumbência de constituir o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), formado por integrantes de diferentes ministérios e que ficou responsável por sua gestão. O GGPAA foi formado inicialmente por representantes do MESA, do MDA, do Mapa, do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), sendo, posteriormente, incluídos ou repassados para outros, como o Ministério da Educação (MEC); Ministério da Cidadania e Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) (Sambuichi *et al.*, 2014; Sambuichi *et al.*, 2019; Gomes *et al.*, 2021).

Uma das principais diferenciações do PAA em relação a outras formas de compras públicas é a dispensa da licitação, que é uma exigência burocrática que dificulta ou inviabiliza o acesso dos agricultores familiares às compras governamentais de alimentos. Com ressalvas para os casos previstos em legislação, o processo licitatório é obrigatório para a realização de compras públicas no País, conforme previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal (CF) brasileira. Com a dispensa da licitação, o acesso dos pequenos agricultores ao programa é simples e mais viável (Sambuichi *et al.*, 2014; Sambuichi *et al.*, 2019; Gomes *et al.*, 2021).

Para participar do PAA, os beneficiários fornecedores precisam ter o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento que qualifica o produtor como da agricultura familiar e permite o acesso às políticas para esse segmento. Recentemente, a DAP vem sendo substituída pelo Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), ainda em implantação (Sambuichi *et al.*, 2014; Sambuichi *et al.*, 2019).

O Programa Alimenta Brasil, que substituirá o PAA a partir de 2022, será executado através das seguintes modalidades: I - compra com doação simultânea, ou seja, a compra de alimentos diversos com doação simultânea às unidades receptoras, bem como, diretamente aos beneficiários consumidores; II - compra direta, que se refere à compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil, visando à sustentação de preços; III - incentivo à produção e ao consumo de leite, que se constitui na compra de leite que, após beneficiamento, será doado às unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores; IV - apoio à formação de estoques, ou seja, o apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público; e V - compra institucional, que se refere à compra da agricultura familiar, por meio de chamamento público, para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos por parte de órgão comprador e para doação aos beneficiários consumidores (Brasil, 2021b).

4.1 Descrição das principais modalidades do PAA

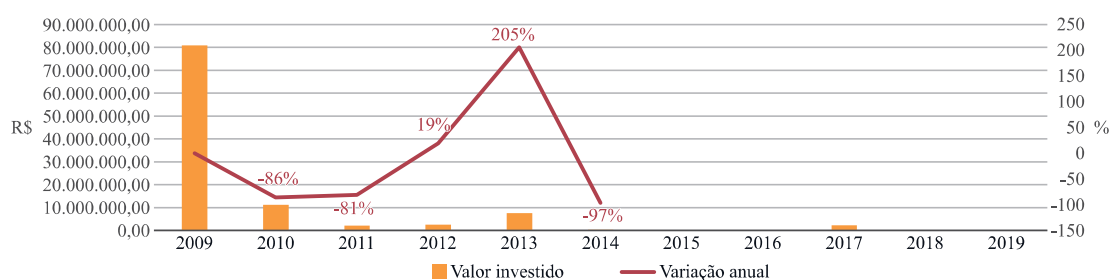
Em 2019, último ano da base de dados da presente pesquisa, o PAA era executado através de seis modalidades, a saber: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra com Doação Simultânea (CDS), Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque), Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite), Compra Institucional e Aquisição de Sementes. Nesta seção, buscou-se apresentar cada uma delas, procurando destacar especialmente as suas funções, a forma de execução, a evolução dos recursos e a categoria dos produtos adquiridos.

Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)

Essa modalidade tem o objetivo de garantir preço e comercialização nos casos em que o preço de mercado não cobre os custos da produção ou quando falta mercado para o escoamento dos produtos, sendo que as compras são utilizadas pela Conab para atender às demandas de programas de acesso à alimentação ou para a formação de estoques públicos (Sambuichi *et al.*, 2014; Nunes; Gomes Silva, 2022). Os produtos adquiridos podem ser *in natura* ou processados, dentre os quais estão: leite em pó integral, carnes, arroz, feijão, milho, castanha de caju, castanha do Brasil e farinha de trigo. Todos são definidos pelo GGPA, e as compras não podem ultrapassar o limite anual de R\$ 8 mil reais por unidade familiar (Guide, 2018).

As aquisições podem ocorrer a partir da divulgação ampla pela Conab da instalação de “polos de compra”² próximos aos locais de produção, sendo a Companhia a responsável por analisar a documentação exigida e providenciar a classificação do produto. Depois desse processo, todos os produtos adquiridos recebem nota fiscal e passam a compor os estoques públicos gerenciados pelo Mapa (Guide, 2018). O Gráfico 1 apresenta a evolução dos recursos aplicados na CDAF na região Nordeste entre os anos de 2009 e 2019.

Gráfico 1 – Evolução dos recursos aplicados na modalidade CDAF no Nordeste



Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC³.

Observa-se um volume expressivo de recursos aplicados na modalidade Compra Direta no Nordeste em 2009, porém, seguido de uma queda de 86% em 2010. O ano de 2009 foi marcado pelos desdobramentos da crise no sistema financeiro mundial, que atingiram de forma brutal os principais países importadores de produtos agrícolas, com graves consequências na formação de preços e no equilíbrio entre a oferta e a procura. Assim, coube à Conab a tarefa de implementar os instrumentos de apoio ao segmento agrícola e às regiões desabastecidas de produtos alimentícios, objetivando, em um primeiro momento, a manutenção da renda dos produtores rurais e a garantia de produtos com qualidade e quantidade suficiente, e, indiretamente, a redução da atividade agrícola e do nível de emprego no campo (Conab, 2010). Nesse contexto, a modalidade Compra Direta do PAA destacou-se em 2009 com números bastantes expressivos dos recursos aplicados, o que ocorreu principalmente através da compra de feijão, devido a alta demanda e baixos preços (Conab, 2010). Em 2010, os números da Compra Direta já não foram tão expressivos comparados com 2009, tendo em vista que houve pouca demanda para aquisição dos produtos amparados pela Portaria do Grupo Gestor, causada pela recuperação dos preços dos produtos agrícolas (Conab, 2011).

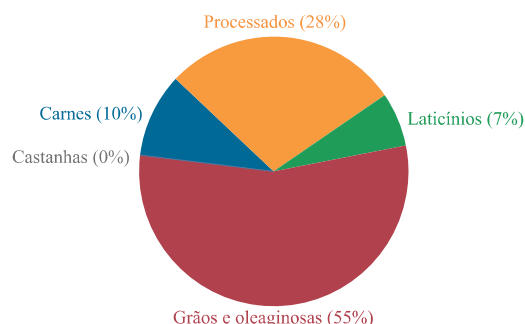
Depois de 2010, o volume anual de recursos aplicados na Região continuou bem baixo, ficando abaixo dos R\$ 10.000.000,00. Ademais, a partir de 2015, só houve compras de alimentos em 2017, quando foram aplicados R\$ 1.529.075,00 para a aquisição de carnes e R\$ 499.999,92 para compras de laticínios. Além disso, conforme o histórico de execução da Conab, nos anos de 2016,

² Unidades armazenadoras próprias ou credenciadas, depósitos ou outro local indicado pela Conab (Guide, 2018).

³ O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/2YXdvEq>. Acesso em: 08 fev. 2021.

2018 e 2019 também não houve a aplicação de recursos na CDAF nas outras regiões do País. O Gráfico 2 apresenta a distribuição dos recursos aplicados por categoria de produtos por meio da modalidade CDAF no Nordeste.

Gráfico 2 – Distribuição % dos recursos aplicados por categoria dos produtos adquiridos pela CDAF no Nordeste de 2009 a 2017

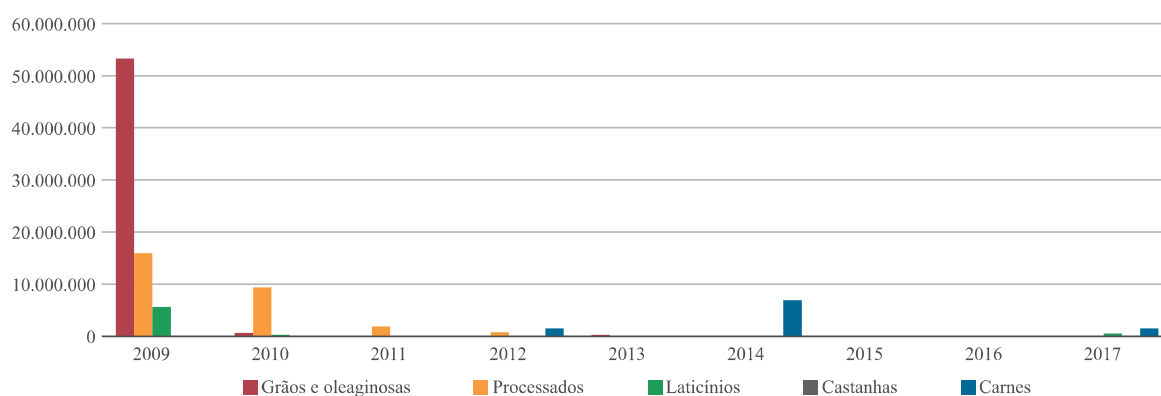


Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2017 pelo INPC.

Observa-se uma grande participação dos recursos aplicados na aquisição de grãos e oleaginosas na modalidade CDAF no Nordeste, que representam um percentual de 55% do total investido. Isso ocorre devido ao expressivo volume de recursos aplicados principalmente na aquisição de feijão em 2009, durante o enfrentamento da queda da demanda e dos preços, no contexto da crise no sistema financeiro mundial, a qual atingiu os principais países importadores de produtos agrícolas.

Depois dos grãos e oleaginosas, aparecem os produtos processados, concentrando 28% dos recursos aplicados. Já as carnes e os laticínios representam 10% e 7%, respectivamente. O Gráfico 3 apresenta a evolução dos recursos aplicados por categoria de produtos por meio da modalidade CDAF no Nordeste.

Gráfico 3 – Evolução dos recursos aplicados por categoria dos produtos adquiridos pela modalidade CDAF no Nordeste de 2009 a 2017



Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

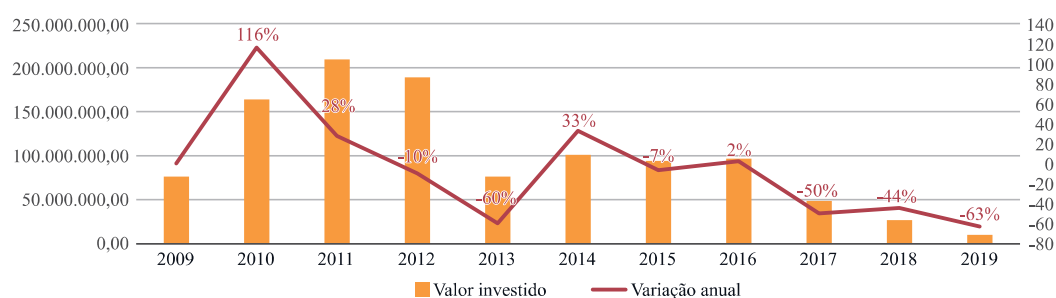
Nota-se que o grande percentual de recursos aplicados na categoria dos grãos e oleaginosas concentra-se quase que 100% no ano de 2009. Depois da expressiva redução de recursos aplicados na Compra Direta a partir de 2010, as outras categorias de produtos se sobressaíram aos grãos e oleaginosas. Como já discutido, isso ocorreu com o fim dos desdobramentos da crise do sistema financeiro internacional e com a situação mais favorável no mercado, o que reduziu a demanda pela modalidade Compra Direta.

Compra com Doação Simultânea (CDS)

Essa modalidade é a principal forma de intervenção do PAA e atende aos dois principais objetivos do programa: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação adequada a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Assim como ocorre na modalidade Compra Direta, os alimentos também podem ser processados ou *in natura* e devem incluir a diversidade dos hábitos de alimentação local. Após serem entregues em uma “central de distribuição”, os alimentos são pesados e separados para a doação. O destino dos produtos são as entidades da rede socioassistencial, os equipamentos públicos de SAN e, em condições específicas, a rede pública e filantrópica de ensino, em atendimento às demandas locais de suplementação alimentar dos programas sociais municipais (Sambuichi *et al.*, 2019; Guide, 2018). As organizações de agricultores familiares fazem uma proposta para a entrega a entidades assistenciais, como restaurantes comunitários, escolas, creches, hospitais públicos, abrigos, etc., e recebem o pagamento depois da entrega dos produtos (Sambuichi *et al.*, 2014).

A modalidade CDS é executada tanto pela Conab como também por estados, municípios e Distrito Federal. Até o ano de 2012 a prevalência da Conab em relação aos outros executores dessa modalidade era notável (Grupo Gestor, 2010). O Gráfico 4 apresenta a evolução dos recursos aplicados na CDS na região Nordeste entre os anos de 2009 e 2019.

Gráfico 4 – Evolução dos recursos aplicados na modalidade CDS no Nordeste



Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

Considerando apenas o volume de recursos aplicados por meio da Conab, constata-se um aumento dos recursos alocados na modalidade CDS no Nordeste entre os anos 2009 e 2011, porém seguido de um decréscimo de magnitude muito semelhante nos dois anos seguintes, com uma queda mais acentuada em 2013.

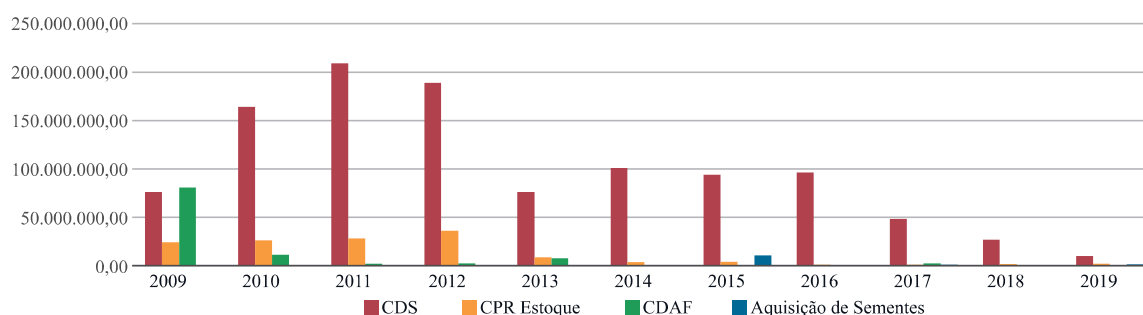
Em 2012, o PAA foi orientado pela Controladoria-Geral da União (CGU) para que a Conab realizasse ações de aprimoramento dos procedimentos operacionais e de controle gerencial do programa. Dentre as orientações, destacam-se: “padronização de rotinas procedimentais; implantação de procedimentos de acompanhamento e supervisão das operações; e a institucionalização de um Plano Nacional de Fiscalização” (Conab, 2013). Assim, a partir desse ano, o PAA foi alvo de crescente análise dos órgãos de controle. Já em 2013, antes da Operação Agrofantasma, a Conab implementou o Plano Nacional de Fiscalização das Operações do PAA, visando a acompanhar a execução do programa. Além disso, foi instituído pela Resolução nº 49/2012 do Grupo Gestor o comitê consultivo composto por integrantes da sociedade civil e de órgãos e entidades da administração pública federal, cujo objetivo é assessorar e acompanhar as atividades do PAA (Brasil, 2012; Perin *et al.*, 2021).

Ademais, a partir de 2013, muitas outras alterações foram verificadas nas normas e nos procedimentos do PAA, como reflexo da Operação Agrofantasma. Esse ano foi marcado por mudanças que afetaram diretamente os beneficiários fornecedores e consumidores, provocando uma redução acentuada do papel da Companhia na execução do PAA. Essa operação ocorreu com a execução

pela Polícia Federal de vários mandados de prisão, busca e apreensão e condução coercitiva no estado do Paraná, e envolveu agricultores familiares, gestores municipais, presidentes de associações e cooperativas, além de operadores da Conab, com base em indícios de irregularidades na execução do programa. A partir de então, várias recomendações foram feitas para mudar os procedimentos adotados na aprovação e acompanhamento dos projetos, resultando em mais burocracia e dificuldade de acesso e na redução do volume total de recursos aplicados pela Conab no PAA (Sambuichi *et al.*, 2019; Perin *et al.*, 2021).

Em 2014, 2015 e 2016 o volume de recursos aplicados na modalidade permaneceram próximos dos R\$ 100.000.000,00. Contudo, a partir de 2017, observam-se novas quedas no volume de recursos aplicados na modalidade. O Gráfico 5 apresenta a evolução dos recursos aplicados nas modalidades do PAA por meio da execução da Conab na região Nordeste no período de 2009 a 2019.

Gráfico 5 – Evolução dos recursos aplicados nas modalidades entre 2009 e 2019 no Nordeste

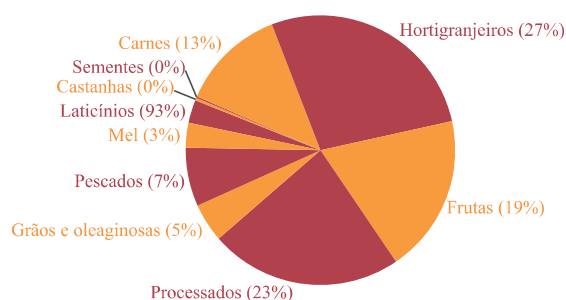


Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

Em 2009, destaca-se a modalidade Compra Direta como a que mais concentrou recursos do PAA no Nordeste, algo que ocorreu em virtude do aumento expressivo da demanda pela modalidade Compra Direta naquele ano. A partir de 2010, a CDS consolida-se como sendo a que mais concentra recursos do programa, afirmando e destacando o Nordeste como uma região mais consumidora que produtora de alimentos em relação às demais regiões brasileiras. A doação simultânea é a modalidade que, em regra, agrupa o segmento mais pobre e menos estruturado da agricultura familiar, considerando o universo dos produtores participantes do PAA. Em 2010, com o lançamento do programa Brasil sem Miséria, o PAA adquiriu *status* estratégico e incorporou a incumbência de promover a inclusão produtiva de pequenos produtores rurais em situação de extrema pobreza. Com isso, a modalidade CDS ganhou ainda mais importância, sendo considerada o principal instrumento de realização desse objetivo (Valadares; Souza, 2015). Entre o final de 2012 e o início de 2013, contudo, o PAA passou por um conjunto de mudanças institucionais e normativas que tenderam a reduzir o papel da Conab no Programa e a conferir maior centralidade estratégica às modalidades estaduais e municipais de adesão dos produtores. Esses fatores podem justificar as variações nos recursos aplicados na CDS entre os anos de 2010 e 2013.

Vale destacar que, como essa modalidade também é executada por estados e municípios, e a participação destes em relação à Companhia vem sendo cada vez mais efetiva ao longo dos anos, a predominância da CDS certamente é bem maior. O Gráfico 6 apresenta a distribuição de recursos por categoria de produtos na modalidade CDS na região Nordeste.

Gráfico 6 – Distribuição dos recursos aplicados por categoria dos produtos na modalidade CDS no Nordeste entre 2009 e 2019



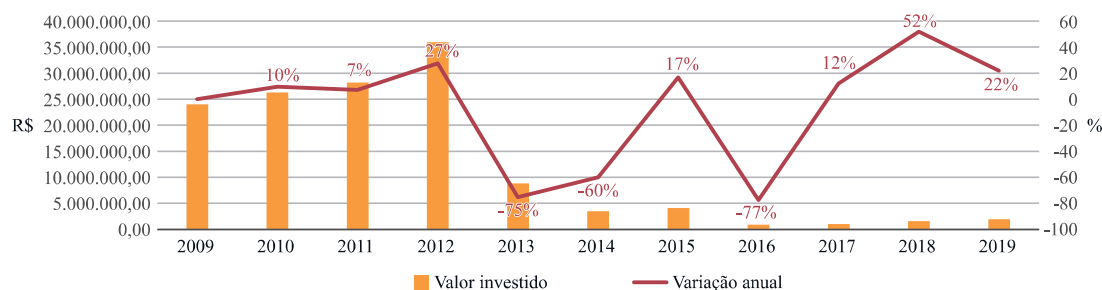
Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

Observa-se que 82% dos recursos aplicados na modalidade CDS no Nordeste são alocados para a aquisição em especial de quatro categorias de produtos, sendo que destes, 27% são hortigranjeiros, 23% processados, 19% frutas e 13% carnes. Isso se deve ao fato de serem produtos com menor durabilidade e muito demandados nos locais de distribuição, devendo ser consumidos em curto intervalo de tempo. Assim, esses tipos de produtos acabam se destacando mais nessa modalidade do que nas outras. Na sequência, aparecem os pescados com 7%. Grãos e oleaginosas, mel e laticínios somam um percentual de 11% aplicados. Já as castanhas e as sementes, também presentes em outras modalidades, apresentam participação irrisória em relação às demais categorias nessa análise.

Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque)

Esta modalidade funciona como um tipo de crédito de comercialização para que as organizações da agricultura familiar não coloquem os seus produtos no mercado a preços muito baixos. Os produtores recebem o pagamento do PAA quando fazem a entrega dos produtos às associações e cooperativas, organizações responsáveis por fazer o beneficiamento e armazenamento dos produtos para serem posteriormente vendidos a preços melhores (Sambuichi *et al.*, 2014; Silva; Nunes, 2023). Diferentemente da modalidade CDS, em que o estoque é público (controlado pelo Estado), na CPR Estoque são as próprias organizações de produtores que estocam os alimentos, que posteriormente podem compor os estoques públicos ou ser comercializados pelos próprios agricultores familiares por melhores preços (Silva *et al.*, 2017; Guide, 2018). O Gráfico 7 apresenta a evolução dos recursos aplicados na CPR Estoque na região Nordeste entre os anos de 2009 e 2019.

Gráfico 7 – Evolução dos recursos aplicados na CPR Estoque na região Nordeste

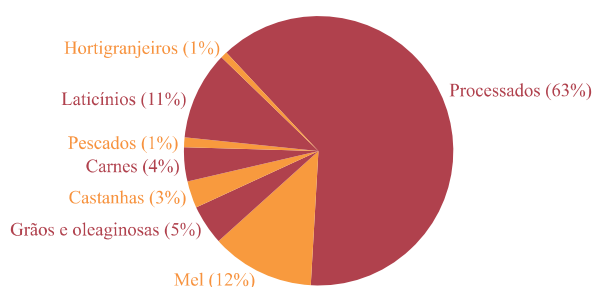


Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

Observa-se aumento dos recursos aplicados na modalidade CPR Estoque na região Nordeste entre os anos de 2009 e 2012. Contudo, nos dois anos seguintes houve redução acentuada do volume de recursos investidos na modalidade. Em 2013, essa queda foi de 75%. A partir de 2014, a

quantidade de recursos aplicados anualmente na formação de estoque permaneceu abaixo de R\$ 5.000.000,00. Como já mencionado, essa expressiva redução ocorreu após a deflagração pela Polícia Federal da Operação Agrofantasma. Além disso, em 2013, também houve diminuição gradativa dos recursos investidos pelo extinto MDA, os quais eram utilizados na operação das modalidades CPR Estoque e Compra Direta (Sambuichi *et al.*, 2019). Segundo Valadares e Souza (2015), essa redução não se explica pela falta de recursos financeiros, tendo em vista que, dos R\$ 88,4 milhões autorizados para despesas do MDA com ações relacionadas ao PAA, apenas 23% foram executados. O Gráfico 8 apresenta a distribuição de recursos aplicados por categoria de produtos por meio da modalidade CPR Estoque.

Gráfico 8 – Distribuição dos recursos aplicados por categoria dos produtos pela CPR Estoque no Nordeste de 2009 a 2019



Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

Considerando o período de 2009 a 2019 de execução da modalidade CPR Estoque no Nordeste, observa-se que a maior parte dos recursos aplicados na formação de estoque na Região ocorre para a aquisição de produtos processados, que representam um percentual de 63%. Provavelmente, isso ocorre por serem produtos com maior potencial para serem estocados. Depois dos produtos processados, aparecem o mel com 12% e os laticínios com 11%. Grãos e oleaginosas, castanhas, carnes, pescados e hortigranjeiros apresentam um percentual menor e somam os 14% restantes dos recursos aplicados na modalidade.

Ao contrário da modalidade CDS, a CPR Estoque caracteriza-se pela participação dos produtos de maior durabilidade, como os processados e o mel, devido à própria função dessa forma de intervenção. Constata-se ainda um incentivo para o cultivo de produtos para cuja produção o clima da região Nordeste é muito favorável, como de castanhas e do mel de abelha.

Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite)⁴

Essa modalidade existe desde a implementação do PAA e visa a distribuir leite para as populações mais carentes, bem como incentivar a produção de leite pelos agricultores familiares. Os produtores familiares devem armazenar o leite em tanques de resfriamento, de onde os laticínios farão a coleta com caminhões refrigerados, ou transportá-lo diariamente até o laticínio. O valor do litro de leite pago ao agricultor e ao laticínio é prefixado pelo Grupo Gestor. O leite adquirido pode ser de origem bovina ou caprina e precisa cumprir requisitos de qualidade vigentes e que valem para o setor. É executada nos estados do Nordeste e na região norte de Minas Gerais, sendo operada apenas pelos governos estaduais (Guide, 2018).

4 Devido à sua especificidade regional (região Nordeste e norte de Minas Gerais), de ter a sua operacionalização realizada apenas pelos governos dos estados, e ao fato de tratar de apenas um produto, a modalidade Programa do Leite (PAA Leite) apresenta dados que não se inserem no âmbito desta pesquisa.

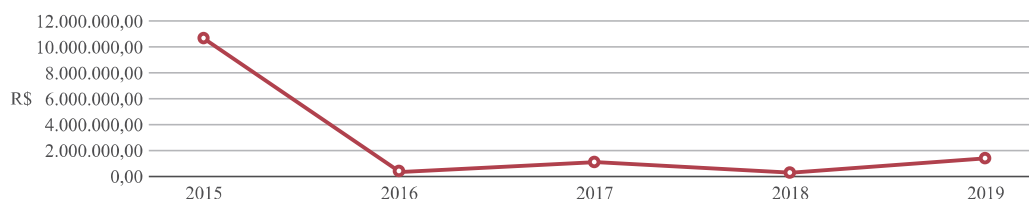
Compra Institucional

Foi criada em 2013 e visa permitir a aquisição de alimentos da agricultura familiar por qualquer órgão público de administração direta ou indireta com uma demanda regular de alimentos (como presídios, restaurantes universitários, academias da polícia, escolas etc.). As compras são custeadas com recursos próprios do ente público interessado, podendo ser estados, municípios ou órgãos federais da administração direta e indireta. Assim como ocorre nas outras modalidades, também não precisa do processo licitatório. A partir da sua criação, ampliaram-se ainda mais as oportunidades de mercado para os produtores familiares e suas organizações (Sambuichi *et al.*, 2014).

Aquisição de Sementes

Em 2014, a compra de sementes, que já ocorria em outras modalidades, passou a ter uma nova representatividade com a criação dessa uma nova modalidade. A Aquisição de Sementes começou a ser executada a partir de 2015, inclusive com regras e limites financeiros próprios, além de orientar os processos com base na demanda e não mais pela oferta de sementes, como era feito até então. É executada pela Conab e podem participar das vendas cooperativas e associações de agricultores familiares detentores da DAP. Os órgãos demandantes podem ser: MDA, Incra, Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto Chico Mendes (ICMBIO) e governos estaduais, por meio das Secretarias Estaduais de Agricultura ou Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) (Guide, 2018). O Gráfico 9 apresenta a evolução dos recursos aplicados na modalidade Aquisição de Sementes no Nordeste.

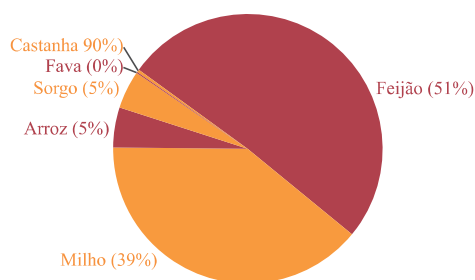
Gráfico 9 – Evolução dos recursos aplicados na aquisição de sementes no Nordeste



Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

No primeiro ano em que a Aquisição de Sementes foi executada, foram aplicados na modalidade mais de R\$ 10.000.000,00 na região Nordeste. Contudo, o volume de recursos decresceu, permanecendo abaixo dos R\$ 2.000.000,00 a partir de 2016. Essa drástica redução ocorre devido a uma mudança na política econômica do governo, que desestruturou o programa para além do aspecto financeiro, considerando a redução das propostas de participação no PAA e do número de seus beneficiários. Especialmente entre os anos de 2017 e 2018, a formalização de projetos do PAA apresentou redução de 48% e o número de beneficiários caiu em 37% (Conab, 2019). O Gráfico 10 mostra a distribuição porcentual dos recursos aplicados na Aquisição de Sementes no Nordeste.

Gráfico 10 – % de recursos aplicados por tipos de sementes no Nordeste entre 2015 e 2019



Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

Observa-se que as sementes que mais concentram recursos no Nordeste são as variedades de tipos de feijão e milho, correspondendo a um percentual de 51% e 39% respectivamente. A seguir, aparecem as sementes de arroz e de sorgo, com 5% cada. Já a participação das castanhas e favas é irrisória.

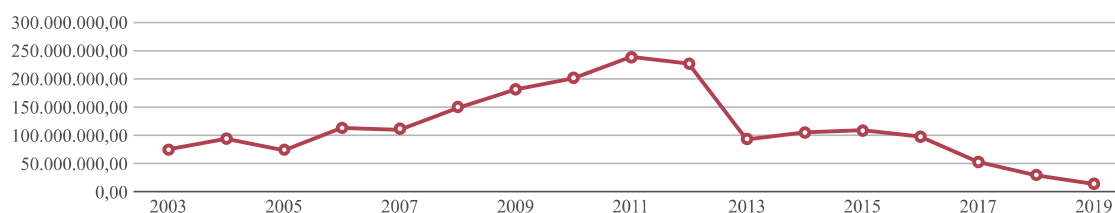
Portanto, com a Aquisição Sementes, o PAA vem incentivando a manutenção do cultivo de sementes muito importantes para a manutenção da produção agrícola familiar no Nordeste. O milho, por exemplo, tem múltiplas utilidades na Região, pois é utilizado tanto como alimento para as criações quanto para o uso em produtos processados para o consumo humano através dos seus derivados. Já o feijão representa um dos principais alimentos da mesa do brasileiro.

Para Moura e Magalhães (2008), o principal motivo para o baixo amparo da Conab à castanha de caju é o fato de a Companhia comprar as castanhas *in natura*, ou seja, sem beneficiamento. Como a maioria das operações é para doação a organizações assistenciais como creches, hospitais, asilos etc. e a Conab não tem a pretensão nem mecanismos para beneficiá-la, a compra da castanha nessas condições é pouco viável. Além disso, as aquisições do PAA voltadas para a castanha de caju também acabam ficando mais restritas às modalidades menos demandadas, como CDAF, CPR Estoque e Aquisição de Sementes.

4.2 Evolução e distribuição dos recursos aplicados no PAA no Nordeste

O Gráfico 11 apresenta a evolução dos recursos aplicados por meio da Conab na região Nordeste no período de 2003 a 2019.

Gráfico 11 – Evolução dos recursos em reais aplicados no PAA na região Nordeste



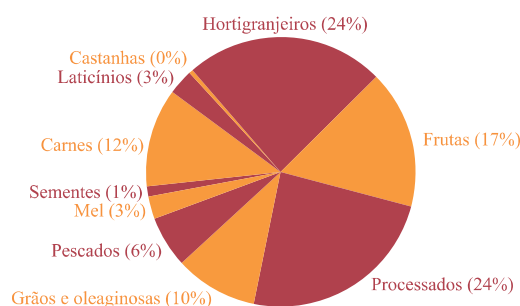
Fonte: Conab. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

Observa-se que o volume de recursos aplicados por meio da Conab no Nordeste esteve em torno dos R\$ 100.000.000,00 de 2003 até o ano de 2007. A partir de 2008, houve acentuada tendência de crescimento que se manteve até o ano de 2011. Em decorrência das novas burocracias que surgiram após a Operação Agrofantasma, em 2013 ocorreu uma queda expressiva do montante de recursos aplicados no PAA, que voltou a ficar próximo dos R\$ 100.000.000,00 e permaneceu em torno desse valor até o ano de 2016. A partir de 2017, os valores aplicados por meio da Conab pas-

saram a ser menores do que o investido no primeiro ano de execução do programa, considerando-se a correção monetária.

O menor valor observado foi em 2019, quando foram aplicados R\$ 13.281.984,00 para a aquisição de alimentos de agricultores familiares do Nordeste. Essa redução dos recursos sugere como consequência o comprometimento do desempenho do PAA como mecanismo de política para a garantia de segurança alimentar, assim como da atenuação de desigualdades regionais, principalmente nas áreas rurais em que predomina a agricultura familiar com suas organizações coletivas. O Gráfico 12 apresenta a distribuição dos recursos aplicados por categoria de produtos nas modalidades executadas pela Conab para a região Nordeste.

Gráfico 12 – Distribuição dos recursos aplicados por categoria dos produtos das modalidades CDAF, CPR Estoque, Aquisição de Sementes e CDS no período de 2009 a 2019

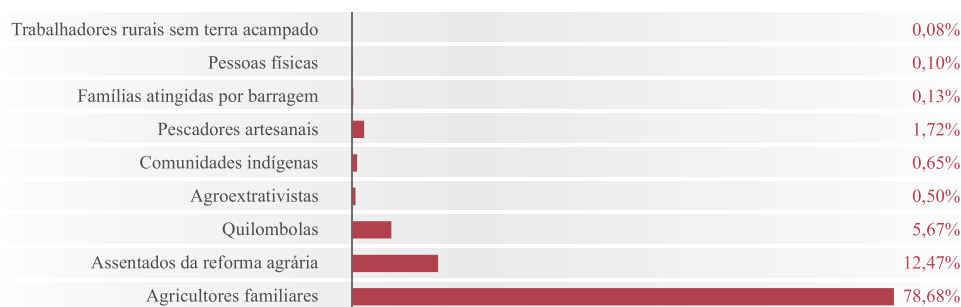


Fonte: Dados da pesquisa. Obs.: Valores corrigidos para dezembro de 2019 pelo INPC.

Constata-se que 65% dos recursos aplicados em todas as modalidades executadas pela Conab no Nordeste são alocados para a aquisição de três categorias de produtos, sendo que os hortigranjeiros e os processados representam um percentual de 24% cada, e as frutas, 19%. Logo a seguir, aparecem as carnes com 12%, os grãos e oleaginosas com 10% e os pescados com 6%. Mel, laticínios e sementes somam um percentual de 7% dos recursos aplicados na modalidade, e as castanhas apresentam participação irrisória em relação às demais categorias.

No Gráfico 12, observa-se semelhança na distribuição dos recursos aplicados por categoria de produtos em todas as modalidades executadas pela Conab, com a modalidade CDS apresentada no Gráfico 9. Esse fato ocorre em virtude da predominância dessa modalidade em relação às demais, que no Nordeste tende a ser mais alta devido à exigência da participação de organizações mais estruturadas em modalidades como a CDAF e CRP Estoque, capazes de manter a regularidade e o volume de abastecimento. Segundo o Grupo Gestor (2010), as organizações da agricultura familiar mais estruturadas se concentram na região Sul, muitas já têm acesso a crédito do Pronaf, com garantia de preços. Nesse contexto, vale salutar uma execução do PAA mais focada em grupos menos estruturados e com maiores dificuldades de comercialização de sua produção. O Gráfico 13 apresenta os tipos de organizações beneficiadas pelo PAA no Nordeste.

Gráfico 13 – Tipos de organizações beneficiadas pelo PAA no Nordeste de 2009 a 2019



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se, pelos dados dispostos no gráfico acima, uma grande diversidade de formas de organizações participantes do PAA no Nordeste. Os agricultores familiares destacam-se como o público mais beneficiado com o programa, representando um percentual de 78,68% do total de organizações. Os assentados de reforma agrária assumem a segunda colocação com 12,47%, seguidos das comunidades quilombolas com 5,67%, dos pescadores artesanais com 1,72% e das comunidades indígenas com 0,65%. Já as categorias sociais denominadas por trabalhadores rurais sem-terra acampados, pessoas físicas, famílias atingidas por barragem e extrativistas têm participação muito pequena, ficando praticamente desprezíveis na análise. Como um dos objetivos principais do PAA é fortalecer a agricultura familiar, já era de se esperar uma participação bem mais notável dessa categoria de beneficiários do programa. Em relação aos motivos para a baixa participação das demais categorias, podemos destacar: a baixa demanda por parte dessas categorias ao programa, bem como as tarefas relativas aos requisitos burocráticos para participar.

4.3 “*Policy dismantling*” e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Como observado neste capítulo, a partir de 2013 o volume de recursos aplicados no PAA no Brasil e na região Nordeste reduziu-se expressivamente. Nos últimos anos, os valores aplicados nas compras de alimentos por meio da Conab estiveram abaixo do que o investido no primeiro ano da execução do programa. Observa-se, portanto, o problema tratado na tese de Machado (2020) e que é conhecido na literatura internacional por *policy dismantling* ou “desmantelamento” de políticas. Esse processo refere-se a “[...] *the cutting, diminution or removal of existing policy*” (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013, p. 2).

Para Machado (2020), a redução do número de políticas e/ou a diminuição dos mecanismos de políticas, que moldam o conceito de desmantelamento, são processos que afetam a densidade de uma política quando ocorrem cortes ou remoção de ações e programas públicos existentes. Além disso, podem afetar a intensidade da política em questão quando o processo ocorre mediante redução da intervenção do Estado. A autora acrescenta que a decisão pelo desmantelamento também é uma estratégia intencional, situada no campo da mudança da política. A condução desse processo pode ocorrer, fundamentalmente, por meio de modificações nas regras legislativas e administrativas, mediante cortes de recursos ou reformas.

As decisões de desmantelamento, regra geral, ocorrem em duas situações, que envolvem a preocupação dos decisores políticos quanto aos custos e benefícios a serem obtidos: (i) quando os benefícios políticos do desmantelamento são superiores aos custos políticos do desmantelamento, ou (ii) quando tais custos são inferiores aos da manutenção da política. Além disso, as razões que levam os decisores políticos a optar por estratégias de desmantelamento podem estar atreladas a um conjunto de fatores que influenciam o comportamento de tais atores, como: 1) fatores externos – como as mudanças tecnológicas, influência empresarial, a propagação de ideologias e a

atenção do público a determinados assuntos; 2) oportunidades e constrangimentos nas estruturas institucionais, que podem condicionar as decisões de forma positiva ou negativa; e 3) fatores situacionais – como a proximidade dos ciclos eleitorais, a existência de maiorias ou consensos parlamentares e a possibilidade de colocar o ônus e a responsabilidade das ações de desmantelamento em instituições supra ou subgovernamentais (Araújo, 2017).

Para Machado (2020), a preferência pelo desmantelamento revela a estratégia inseparável do jogo de interesses no poder político partidário, que ocorre mediante a formação de coalizões, análise de custos e oportunidades. Por vezes, as decisões de desmantelamento obedecem à própria lógica para angariar suporte político e disputa orçamentária. A autora acrescenta que as políticas públicas sociais buscam atenuar as desigualdades estruturais, historicamente construídas pelo padrão de desenvolvimento econômico adotado. Portanto, dado o caráter de proteção social e redistributivo que possuem, são de responsabilidade do Estado e não devem ser reduzidas às ações de governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar o desempenho do PAA no Nordeste brasileiro, principalmente, em termos de volume de recursos aplicados, categorias de produtos envolvidas nas operações e público beneficiado. Considerando a concepção mais ampliada do PAA, enquanto mecanismo de política de desenvolvimento rural e de segurança alimentar e nutricional, a expectativa é para a sua capacidade em criar um círculo virtuoso ao atender e contribuir com diferentes atores sociais, tanto vinculados à oferta (produção) quanto à demanda (consumo). Por outro lado, em termos teórico-analíticos, adotou-se neste estudo a perspectiva da descontinuidade e desmonte da política pública, também denominada de “policy dismantling”, como forma de interpretar e explicar a redução dos recursos e o conseqüente comprometimento do desempenho do PAA no Nordeste brasileiro.

Uma das modalidades do PAA atualmente é a CDAF, cujas principais categorias de produtos adquiridos são grãos e oleaginosas, processados, carnes e laticínios. Contudo, essa é uma das modalidades mais prejudicadas pela redução de recursos aplicados no programa, sendo pouca executada nos últimos anos. No Nordeste, a modalidade predominante é a CDS, principal forma de intervenção do programa, sendo executada tanto pela Conab como por estados, municípios e Distrito Federal. Dentre as categorias de produtos em que a modalidade mais aloca recursos, estão a diversidade de hortigranjeiros, processados, frutas, carnes e pescados.

Outra modalidade importante do PAA é a CPR Estoque. No Nordeste, o volume de recursos concedidos a associações e cooperativas para a formação de estoque ocorre especialmente para as categorias de produtos processados e mel, que são produtos de maior durabilidade. Além das modalidades CDAF, CDS e CPR Estoque, outra modalidade do PAA executada pela Conab é a Aquisição de Sementes, que começou a ser operacionalizada a partir do ano de 2015, dando representatividade à compra de sementes realizadas anteriormente por meio dos outros mecanismos de intervenção do programa. No Nordeste, dentre os principais tipos de sementes adquiridas estão as de feijão e milho. As modalidades PAA Leite e Compra Institucional também são formas de intervenção muito relevantes do PAA e são executadas por estados, municípios e Distrito Federal. Depois da CDS, espera-se que a modalidade PAA Leite seja mais predominante no Nordeste que as modalidades CDAF, CPR Estoque e Aquisição de Sementes, principalmente em virtude da expressiva redução dos recursos alocados no programa por meio da Conab a partir de 2013 e que, inclusive, já vem se configurando como um processo de desmonte, ou *policy dismantling*.

Concluindo, a pesquisa constatou ainda que ao adquirir os mais diversos tipos de produtos da agricultura familiar, o PAA contribui para processos de organização coletiva no âmbito da agricultura familiar e incentiva a permanência dos agricultores familiares na atividade, pois completa as fases da cadeia garantindo a comercialização da produção a preços cada vez mais remuneradores.

Assim, por meio da execução dessas seis modalidades, o programa incentiva o aumento da produção e participação desses agricultores nas suas atividades no meio rural e no mercado, melhora economicamente as condições de vida, além de atender às demandas dos grupos da sociedade mais necessitados ao adquirir alimentos e doá-los para equipamentos de alimentação e nutrição, às entidades e organizações de assistência social, à rede socioassistencial, aos serviços públicos de saúde e à rede pública de educação.

Cabe aqui, como sugestão da pesquisa, uma ampliação da agenda de pesquisas no âmbito dos estudos regionais e rurais sobre a importância de políticas públicas, a exemplo do PAA. E isso se justifica pela sua relevância como mecanismo de política de desenvolvimento rural com foco na demanda, além da sua capacidade estruturadora para atores que ainda desenvolvem atividades econômicas operando em estruturas precárias, em especial a agricultura familiar da região Nordeste do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES DA SILVA, R. M. ; NUNES, E. M. Agricultura Familiar e Cooperativismo no Brasil: uma caracterização a partir do Censo Agropecuário de 2017. **Revista de Economia e Sociologia Rural** (Impresso), v. 61, p. e252661, 2023.

ARANHA, A. V. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de governo. *In*: SILVA, J. G.; GROSSI, M. E. D.; FRANÇA, C. G. (orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010, p. 86-109.

ARAÚJO, L. Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies and Effects. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 84, p. 141-144, 2017.

AZEVEDO, F. F.; PESSÔA, V. L. S. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Brasil: uma análise sobre a situação regional e setorial dos recursos. **Revista Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 23, n. 3, p. 483-496, 2011.

BRASIL. Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019. Diário Oficial da União - Imprensa Nacional. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021, regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Diário Oficial da União - Imprensa Nacional. 2021a.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Diário Oficial da União - Imprensa Nacional. 2021b.

BRASIL. **Um estudo de caso do PRONAF nos municípios de Orizona e Davinópolis no Estado de Goiás**. Preparado para o Governo do Brasil pela Oficina Regional da FAO para América Latina e o Caribe. Santiago, 2005.

BRASIL. Resolução nº 49 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, de 25 de setembro de 2012. Institui comitê consultivo, para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Seção 1.

CARVALHO FILHO, J. J. Política Fundiária: Oportunidades perdidas, Revolução Cultural e Lampedusa. **Revista São Paulo em Perspectiva**: Brasil Agrário. São Paulo: SEADE, v. 11, n. 2, p. 26-34, 1997.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Nota à imprensa**. Brasília: CONAB, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3fANrcn>. Acesso em: 6 out. 2020.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Balanco social 2009**. Agosto de 2010.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **PAA**: Resultados das ações da CONAB em 2009. 2010.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **PAA**: Resultados das ações da CONAB em 2010. 2011.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Editora da UNICAMP/Icone Editora, 1985.

DIAS, R.; MATOS, F. O conceito de políticas públicas. *In*: DIAS, R. e MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-21.

DIAS, T. F.; NUNES, E. M.; TÔRRES, F. L.; TÔRRES, A. C. M. 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, p. 100-129, 2013.

FEITOSA, E. R. M.; NUNES, E. M.; ANDRADE, H. D.; SCHNEIDER, S.; ROCHA, A. B. Nexus: agricultura familiar, energias renováveis e construção de mercados nos territórios rurais do Rio Grande do Norte. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, n. 3, e238969, 2022. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.238969>

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, L. S.; NUNES, E. M.; RODRIGUES, F. L.; RAMALHO, S. M. Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no Nordeste Brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 52, p. 103-120, 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

GRISA, C.; ZIMMERMANN, S. A. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar (PAA). **Agroalimentaria**, v. 21, n. 41, p. 17-36, 2015.

GRUPO GESTOR. **Balanco de avaliação da execução do programa de aquisição de alimentos - PAA 2003 a 2010**. Relatório descritivo, 2010.

GUIDE, L. de M. **Mercados institucionais da agricultura familiar**: implicações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o circuito espacial produtivo do leite no Brasil. 2018. Recurso online (208 p.). Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP.

GURGEL, R. F. de S.; NUNES, E. M.; SILVA, V. M. da. A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) da EMATER e do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) no Território da

Cidadania Sertão do Apodi, Rio Grande do Norte. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 29, n. 1, e3, p. 1-34, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2318179669139>. Acesso em: 20 out. 2022.

JORDAN, A; BAUER, M. W; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, [S.l.], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

MACHADO, É. P. C. de L. **“Policy dismantling” na agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Rio Grande do Norte**. 2020. 160p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Economia, Uberlândia/MG.

MEDEIROS, K. N.; NUNES, E. M.; RAMALHO, S. M. Da Modernização Agrícola à Dinâmica de Desenvolvimento Rural: o assentamento MAISA, Rio Grande do Norte. **Revista GRIFOS**, v. 30, p. 129-156, 2021.

MOURA, D. de; MAGALHÃES, F. C. A castanha de caju no contexto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista de Política Agrícola**, v. 17, n. 1, p. 108-116, 2008.

NUNES, E. M.; LIMA, J. S. S.; FREITAS, C. C. G. A integração da agricultura familiar com a agroindústria de pequeno porte: a experiência da cadeia da Polpa de Frutas em Apodi, Rio Grande do Norte. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 18, n. 50, p. 256-281, 2023. DOI: 10.14393/RCT185069573. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/69573>. Acesso em: 28 out. 2023.

NUNES, E. M.; GOMES SILVA, P. S. A Construção de Mercados na Agricultura Familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios do Rio Grande do Norte. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 63, 2022. <https://doi.org/10.38116/ppp63art4>.

NUNES, E. M.; TÔRRES, F. L.; SILVA, M. R. F.; SÁ, V. C.; GODEIRO-NUNES, K. F. Dinamização econômica e agricultura familiar: limites e desafios do apoio a projetos de infraestrutura (PROINF) em territórios rurais do Nordeste. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 3, p. 529-54, 2015.

NUNES, E. M.; SCHNEIDER, S.; MATOS FILHO, J.; GODEIRO, K. F.; AQUINO, J. R. Políticas Agrárias e Agrícolas no Contexto do Desenvolvimento do Nordeste: evolução, desafios e perspectivas. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 43, p. 89-124, 2014.

NUNES, E. M.; ORTEGA, A. C.; GODEIRO, K. F. Desenvolvimento Rural em Áreas de Intervenção Estatal do Nordeste: o caso do Projeto de Irrigação Baixo-Açu (RN). **Revista Econômica do Nordeste**, v. 38, p. 446-465, 2007.

PERIN, G. *et al.* **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios**. [S.l.] Texto para Discussão, 2021.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). In: SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, A. P. M.; OLIVEIRA, M. A. C.; SAVIAN, M. (orgs.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: IPEA, 2014. 273 p.

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar**. IPEA - Texto para discussão (2482) [Internet], 2019.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, C. R. F. E.; SILVA, M. R. F.; NUNES, E. M. A operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) no território Açu-Mossoró (RN). **Revista Extendere**, v. 5, p. 148-165, 2017.

SILVA, J. G. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas (SP): Unicamp/IE, 1998.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014. (Texto para discussão n. 1953).

SILVA, R. R. da. Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. **Revista Virtual Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 5, n.1, 2006.

TAKAGI, M. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. 208p. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

TEIXEIRA, J. C. Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros**, ano 2, v. 2, n. 2, 2005.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA)**: uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. Brasília: IPEA, 2015. (Nota Técnica, n. 21).

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n.1, p. 61-70, 2002.