



Escola Nacional de Administração Pública

Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social

**MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL,
NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
(MDS)**

Brasília (DF)

2013

WILMA LUIZA SANTANA

**MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL,
NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
(MDS)**

Trabalho de conclusão de Curso de Especialização, como requisito para obtenção do grau de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cavalcante

Brasília (DF)
Outubro de 2013

Wilma Luiza Santana

**MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL,
NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
(MDS)**

Trabalho de conclusão de Curso de Especialização, como requisito para obtenção do grau de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social, pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

Aprovado pela Banca Examinadora em Dezembro de 2013:

Orientador
Prof. Dr. Pedro Cavalcante

Examinador 1
Prof. Alexandre Borges

Brasília
2013

“Ainda que eu falasse as línguas dos homens e dos anjos, e não tivesse amor, seria como o metal que soa ou como o sino que tine.

E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria.

E ainda que distribuísse toda a minha fortuna para sustento dos pobres, e ainda que entregasse o meu corpo para ser queimado, e não tivesse amor, nada disso me aproveitaria.

O amor é sofredor, é benigno; o amor não é invejoso; o amor não trata com leviandade, não se ensoberbece.

Não se porta com indecência, não busca os seus interesses, não se irrita, não suspeita do mal; não folga com a injustiça, mas folga com a verdade; tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.

O amor nunca falha; mas havendo profecias, serão aniquiladas; havendo línguas, cessarão; havendo ciência, desaparecerá; porque, em parte, conhecemos, e em parte profetizamos; mas, quando vier o que é perfeito, então o que o é em parte será aniquilado.

Quando eu era menino, falava como menino, sentia como menino, discorria como menino, mas, logo que cheguei a ser homem, acabei com as coisas de menino.

Porque agora vemos por espelho em enigma, mas então veremos face a face; agora conheço em parte, mas então conhecerei como também sou conhecido.

Agora, pois, permanecem a fé, a esperança e o amor, estes três, mas o maior destes é o amor.”

1 Coríntios 13: 1-13

Bíblia Sagrada

AGRADECIMENTOS

A Deus por sua imensa misericórdia. À minha família amada, especialmente minhas filhas e meu companheiro, pela compreensão, apoio e incentivo prestados de forma sempre carinhosa em todos os momentos, e minha irmã professora que não poupou esforços na revisão do texto. Aos colegas do curso de especialização pela oportunidade profícua de convivência, troca de experiências e ensinamentos. Aos professores ministradores das disciplinas, pelo respeito, dedicação e competência.

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade analisar as avaliações dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional, geridos pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), os quais integram a política pública de combate à fome. Importa investigar a relevância dos estudos, identificar o que se sabe sobre os Programas desde a sua implementação, que perguntas já foram respondidas e o quanto as informações produzidas servem para subsidiar a gestão. Ainda, se as informações demonstram o acesso aos programas, os efeitos e não efeitos sobre a população, e se os resultados apontam para a diminuição da insegurança alimentar. É sabido que o problema da fome no Brasil tem suas raízes no processo histórico-político da formação da nossa economia, com origens no período colonial, e na concentração da riqueza da colônia nas mãos de poucos proprietários, mas somente nos anos 40 surgiu a preocupação com a contagem de pessoas em situação de insegurança alimentar. A partir de 2003, o governo apresentou como prioridade uma proposta de política integrada de segurança alimentar e combate à fome, para o enfrentamento de uma realidade tão bem diagnosticada. As pesquisas realizadas demonstraram a complexidade da questão, os avanços e os grandes desafios que requerem atuação urgente do governo e da sociedade civil organizada.

PALAVRAS-CHAVE: Programas de Segurança Alimentar e Nutricional. Avaliações: levantamento de pesquisas realizadas de 2004 a 2012, e seus impactos. Política Pública.

ABSTRACT

This academic paper aims to analyze the evaluations of Food and Nutritional Security Programs, managed by the National Secretariat for Food and Nutritional Security (SESAN), of Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (MDS), which integrate public policy to face hunger. It is important to investigate the relevance of studies, to identify what is known about the Programs since their implementation, what questions have already been answered and how produced information serves to subsidize management. Furthermore, if the information shows access to the programs, the effects and not effects over the beneficiaries of that policy, and if the results contribute to a decrease in food and nutritional insecurity. It is known that the problem of hunger in Brazil has its roots in historical-political background of our economy, originated in the colonial period, and the concentration of colony wealth in the hands of a few owners, but only in the 40s there was a concern about calculating people in a situation of food insecurity. Since 2003, the government submitted as a public priority a proposal of integrated policy of food security and fight against hunger, to handle with a reality already diagnosed. The conducted research has shown the complexity of the issue, the advances and challenges that require urgent action from government and civil society.

KEYWORDS: Food and Nutritional Security Programs. Evaluations: survey of researchs conducted from 2004 to 2012 and their impacts. Public Policy.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA | 11 |
| 2.1 MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO | 11 |
| 2.1.1. CONSTRUÇÃO DO SISTEMA M&A DO MDS: O CASO SAGI..... | 12 |
| 2.1.1.1. CICLO DE AVALIAÇÃO ESTABELECIDO PELA SAGI | 15 |
| 2.1.2. SEGURANÇA ALIMENTAR: FOME ZERO | 16 |
| 2.2. OBJETIVOS | 21 |
| 2.2.1. GERAL | 21 |
| 2.2.2. ESPECÍFICO..... | 21 |
| 3. REFERENCIAL TEÓRICO..... | 21 |
| 4. METODOLOGIA | 25 |
| 5. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA..... | 26 |
| 5.1. LEVANTAMENTO DAS PESQUISAS DOS PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR..... | 26 |
| 5.2. ANÁLISE DAS PESQUISAS E SUBSÍDIOS FORNECIDOS | 30 |
| 5.2.1. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAA)..... | 30 |
| 5.2.2. ACESSO À ÁGUA: CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS (PRIMEIRA ÁGUA) E SEGUNDA ÁGUA..... | 32 |
| 5.2.3. REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS..... | 34 |
| 5.2.4. OUTROS PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL | 37 |
| 5.2.5. CHAMADAS NUTRICIONAIS | 39 |
| 5.2.6. SUPLEMENTOS DE SAN NA PNAD | 40 |
| 5.3. CONSIDERAÇÕES..... | 40 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 41 |
| 7. BIBLIOGRAFIA..... | 44 |
| 8. LISTA DE SIGLAS | 47 |

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

| | |
|---|-----------|
| 1. FIGURA 1 – PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO PELA SAGI | 14 |
| 2. TABELA 1 – ESTUDOS E PESQUISAS REALIZADAS PELA SAGI – PERÍODO 2004 A 2013 | 16 |
| 3. QUADRO 1 – SEGURANÇA ALIENTAR NO PPA 2012/2015..... | 20 |
| 4. FIGURA 2 – CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 22 |
| 5. FIGURA 3 – INCIDÊNCIA DA AVALIAÇÃO | 23 |
| 6. TABELA 2 - PESQUISAS DA REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS, POR ANO | 33 |
| 7. TABELA 3 - PESQUISAS DE OUTROS PROGRAMAS DE SAN, POR ANO | 35 |

MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, NO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)

1. INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta um panorama analítico da construção da política de monitoramento e avaliação das políticas públicas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como examina as avaliações dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional realizadas no mesmo período.

O MDS tem como missão institucional coordenar o planejamento, a execução, a fiscalização e a avaliação da implementação das políticas nacionais de assistência social, de segurança alimentar e nutricional e de renda de cidadania. Possui, atualmente, em sua estrutura organizacional¹ a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e a Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), com vistas a cumprir suas atribuições.

O surgimento do MDS resultou em aumento expressivo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social. Ao considerar os orçamentos dos Ministérios da Saúde e Educação, observa-se que essas políticas receberam, em 2005, aportes de cerca de R\$ 76,0 bilhões², e nos dias atuais (dados de junho/2013) são alocados recursos no montante de aproximadamente R\$ 212,0 bilhões³. Destarte, tornou-se fundamental a adoção de instrumentos que permitissem o acompanhamento e avaliação de políticas dessa magnitude, com significativas implicações na vida da população brasileira.

¹ A estrutura organizacional do MDS vem sendo modificada ao longo dos anos, desde 2004, para melhor adequação à sua missão, a novas atribuições que vêm sendo imputadas, e tendo em vista as inovações das políticas de desenvolvimento social sob sua responsabilidade.

² Em valor atual, corrigido pelo IGP-m, que permite melhor comparação com o investido em 2013, esse montante corresponde a R\$ 121,2 bilhões.

³ Estes gastos não consideram despesas com pessoal e dívidas, ou seja, abrange somente os grupos de despesa 3 – Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras. Nessa abordagem não foram incluídos os gastos do Ministério da Previdência Social, devido à participação orçamentária dos montantes relativos às contribuições previdenciárias dos cidadãos.

É interessante observar que desde sua criação⁴ o MDS possui em sua estrutura regimental a SAGI, cujas atividades propiciam a utilização de dados e informações na retroalimentação das políticas, e que, em última instância, contribuem para a modernização da gestão das políticas públicas. As funções relativas ao monitoramento e avaliação das políticas e programas de desenvolvimento social representaram inovação da gestão pública brasileira, uma vez que até então não existia, em nenhum ministério, uma secretaria com essa finalidade exclusiva; sobretudo, uma unidade localizada horizontalmente em relação às secretarias finalísticas e não verticalmente, como costuma ocorrer com unidades de avaliação e monitoramento (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006).

Não obstante a relevância da institucionalização da função avaliação e monitoramento, a SAGI enfrentou resistência por parte das demais secretarias, mormente devido à falta de cultura institucional nessa área. Um grupo de trabalho foi instituído à época com o objetivo de, paralelamente, elaborar a Política de Monitoramento e Avaliação do MDS. Iniciou-se, então, a organização de um sistema de M&A, com adoção de um conjunto de práticas novas no cenário governamental. Atualmente, a SAGI desempenha as atividades de avaliação, monitoramento, gestão da informação e capacitação dos gestores das políticas e programas do MDS e do Plano Brasil Sem Miséria (BSM). No cumprimento de suas atribuições, utiliza-se de pesquisas de avaliação/estudos técnicos, ferramentas informacionais e painéis de monitoramento, para subsidiar técnicos e gestores dos três níveis de governo – governo federal, estadual e municipal – apoiando a tomada de decisão e aperfeiçoamento de suas atividades.

E é nessa conjuntura que a SAGI atua na avaliação dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), geridos pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), cuja missão foi de implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Os programas de SAN – representados por ações orçamentárias no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) – compõem a estratégia Fome Zero, que vem sendo implementada pelo Governo Federal, desde 2003, para assegurar ao cidadão o direito à alimentação adequada.

⁴ O MDS foi criado pela Medida Provisória nº 163, de 23/01/2004, convertida na Lei nº 10.868, de 13/05/2004, a partir da extinção do Ministério da Assistência Social (MAS), do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pela estratégia Fome Zero, e da Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família (ligada à Presidência da República), assumindo as atribuições relativas às políticas de renda e cidadania, assistência social e segurança alimentar.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

2.1. Monitoramento e Avaliação no Setor Público Brasileiro

A institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação, no Setor Público brasileiro, vem surgindo juntamente com a valorização, iniciada na década de 90, da gestão pública, e ganha contornos de instrumento fundamental para consolidar a estabilização econômica e a retomada do crescimento econômico. Novos preceitos constitucionais⁵, a partir de 1988, relativos ao processo orçamentário federal – integrando o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e LOA – e que foi reproduzido por estados e municípios, impulsionaram a nova gestão pública, na medida em que conjugaram planejamento e gestão financeira.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), protagonista desse processo, iniciou a incorporação da gestão por resultados, ancorada por estudos de planejamento territorial, inclusão de indicadores de desempenho e alocação de um gerente responsável pelo acompanhamento dos programas. Tal postura deflagrou a disseminação da cultura de gestão para resultados e de utilização dos instrumentos de monitoramento e avaliação (M&A)⁶. É relevante compreender que as propostas das Políticas Públicas vindas do Poder Executivo, normatizadas pelo Poder Legislativo, são efetivamente operacionalizadas pelos servidores públicos – os “burocratas”. Dessa forma, o funcionalismo público exerce papel essencial na implementação das diretrizes traçadas pelo Governo.

As iniciativas para monitorar e avaliar as políticas estenderam-se aos demais Ministérios, e, em certa medida, balizaram novos rumos na atuação do controle interno do Governo Federal representado pela Controladoria Geral de União (CGU)⁷ e do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁸, bem como alcançaram as agendas de estados e municípios. Observou-se, também, que o processo de monitoramento e avaliação ganhou importantes incentivos no setor privado – bancos de desenvolvimento, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e

⁵ Artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

⁶ Para BORGES, Afonso Et al (2011), em **A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento**, buscava-se promover uma cultura empreendedora no Governo Federal, introduzindo ferramentas de gerenciamento e capacitando os gestores públicos para utilizá-las.

⁷ Criada em 2002, com *status* de Ministério, para fiscalizar a ação governamental com transparência e informações de qualidade.

⁸ Importante inovação foi observada na metodologia de trabalho do TCU, que adota em suas fiscalizações a aferição do desempenho das políticas públicas, além dos aspectos clássicos de conformidade documental e correta aplicação de recursos.

empresas privadas. Recentemente, no ano de 2008, por intermédio da articulação entre a Fundação João Pinheiro (FJP), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), surgiu a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação⁹, que veio promover o intercâmbio de experiências e conhecimentos e disseminar informações relativas ao M&A, atendendo aos anseios da comunidade acadêmica e *experts* no tema.

É nesse contexto que se deu, a partir de 2004, a estruturação da SAGI, responsável pela construção de um sistema de avaliação e monitoramento dos programas e políticas do MDS, que significou a implementação de uma Política de Avaliação e Monitoramento, o que dependeu de um conjunto de elementos de natureza institucional e política (VAITSMAN e PAES-SOUSA, 2011).

2.1.1. Construção do Sistema de M&A do MDS: O Caso SAGI

O acordo conceitual e metodológico sobre o monitoramento e avaliação, no âmbito do MDS, foi sendo estabelecido pela própria SAGI, de forma a fundar sua linha de trabalho. No desenvolvimento de suas atividades, a SAGI utiliza-se de dados e informações de diferentes naturezas – dados quantitativos, textos estruturados e semiestruturados, mapas e imagens de satélite. Os dados são provenientes de diversas fontes – internas ou externas ao MDS –, tais como os sistemas de gestão e registros de programas das Secretarias Finalísticas do MDS, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, os Censos demográficos e as pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os levantamentos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), os registros administrativos e sistemas de informação dos Ministérios do Planejamento, do Trabalho, da Saúde e da Previdência Social.

A esse respeito, há relatos de que desde a criação do MDS¹⁰ foi necessário um levantamento minucioso de todos os dados oriundos dos órgãos extintos – MAS, MESA e Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família – bem como de todos os sistemas existentes, dos programas geridos por esses órgãos e, posteriormente, a reordenação dos dados, informações e conhecimentos obtidos. Em primeiro lugar, era necessário conhecer esse universo e, em segundo, organizá-lo sob a ótica do novo Ministério.

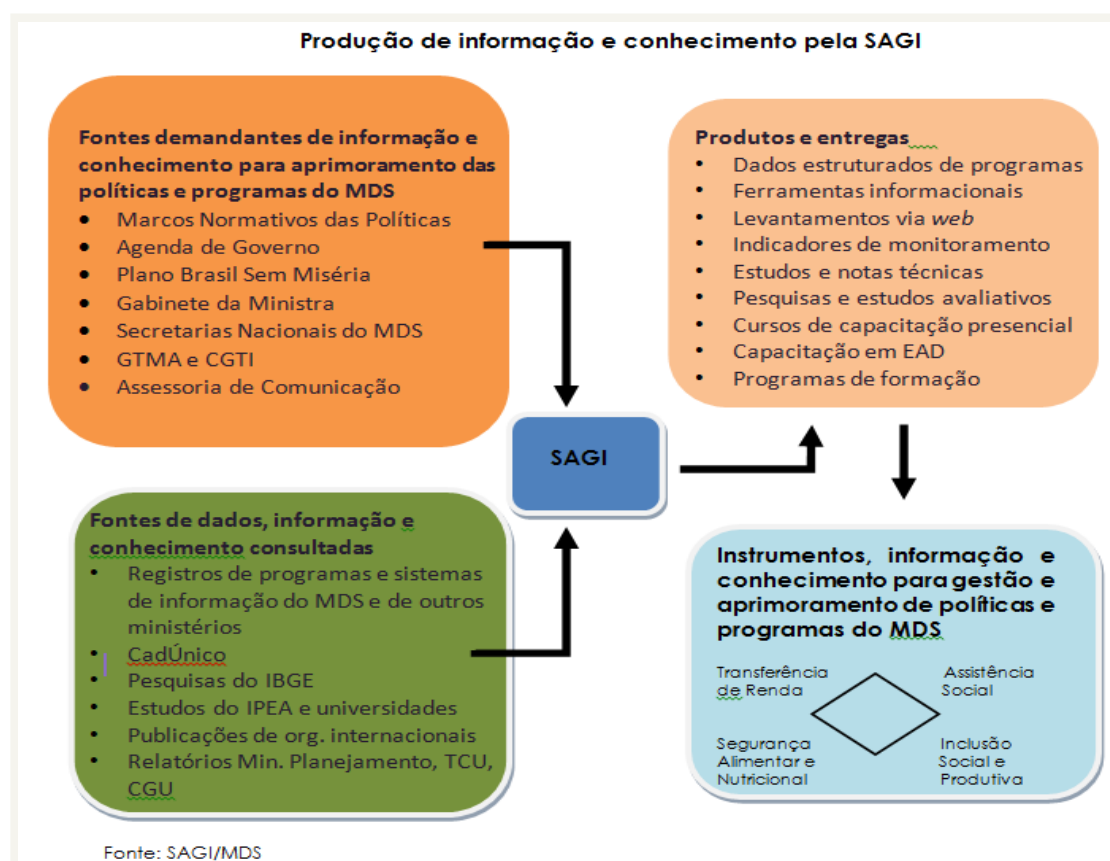
⁹ Inspirada na Rede de Monitoramento e Avaliação da América Latina e Caribe. Atualmente, conta com cerca de 1600 membros, de todos os estados brasileiros e de 28 países.

¹⁰ Conforme já mencionado na referência 1 deste texto.

A construção de indicadores de desempenho, após o levantamento, foi feita a partir da coleta de dados primários dos programas e, em seguida, os mesmos foram validados pelas secretarias finalísticas. As ferramentas e sistemas de informações, produzidos em estruturas administrativas distintas foram mapeados e organizados, porém alguns ainda carecem de integração. Registre-se que a SAGI desenvolveu duas importantes ferramentas para serem utilizadas no tratamento da informação: o Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas (DICI-VIP)¹¹ e a Matriz de Informações Sociais (MI Social)¹².

A Figura 1 abaixo demonstra o esquema de produção de informação e conhecimento, com seus demandantes, as fontes consultadas – *inputs* -, os produtos e entregas gerados – *outputs* – e os resultados destinados às políticas públicas.

Figura 1 – Produção de Informação e Conhecimento pela SAGI



O Sistema de Avaliação e Monitoramento desenvolvido é composto por dois subsistemas: o de monitoramento e o de avaliação, que se relacionam entre si, porém são independentes, pois possuem procedimentos, metodologias e instrumentos distintos.

¹¹ O DICI-VIP é composto de vários dicionários: de variáveis, de indicadores, de programas e de fontes de origem de todas as informações.

¹² A MI Social tornou-se importante instrumento de gestão com informação agregada em nível municipal.

O subsistema de monitoramento destina-se à gestão dos programas, tendo a missão de fornecer informações sobre o desempenho dos programas, e medir se objetivos e metas estão sendo alcançados, permitindo a adoção de medidas corretivas, quando necessárias. Refere-se, portanto, a um processo contínuo de acompanhamento, a partir da estruturação de uma base de dados, concepção de indicadores de desempenho e desenvolvimento de ferramentas informacionais.

O subsistema de avaliação baseia-se em estudos voltados aos aspectos como: relevância, eficiência, efetividade, resultados e impactos, para responder perguntas específicas sobre o andamento dos programas. Depende da decisão sobre quais estudos necessitam ser feitos, que é tomada em conjunto com as secretarias finalísticas e com o corpo diretivo do MDS. A agenda de atividades da SAGI é definida, e atualizada regularmente, pela análise das demandas estruturantes das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, pelas preferências da agenda prioritária de Governo e do MDS – como o Plano Brasil Sem Miséria –, das necessidades mais específicas do Gabinete da Ministra e das Secretarias Finalísticas, utilizando a abordagem multimétodo na avaliação de programas e ações do MDS.

Em geral, tais pesquisas são realizadas por instituições externas contratadas, entretanto alguns estudos, levantamentos e análises são viabilizados pela própria equipe técnica. A definição da pesquisa ou estudo dá-se a partir do que se quer saber sobre o programa, quais os recursos financeiros e dados disponíveis, e da importância do programa medida em termos do montante orçamentário alocado ou do interesse político envolvido.

No caso do MDS, além do incremento da qualidade dos serviços públicos oferecidos, a institucionalização de M&A gerou ganhos adicionais, tais como a formação de recursos humanos mais qualificados e a criação de uma identidade comum na área. Para VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA (2006), um gestor necessita dar respostas rápidas para resolver problemas e dispõe de tempo bem menor do que o necessário para se produzir conhecimento sobre determinado problema.

A grande inovação do MDS na área de M&A foi a criação de mecanismos institucionais que vêm viabilizando não apenas a interação entre conhecimento técnico e científico e as políticas, mas sua efetiva utilização na retroalimentação das políticas.

2.1.1.1. Ciclo de Avaliação Estabelecido pela SAGI

O ciclo de avaliação instituído pela SAGI é composto de: definição do problema, elaboração de termos de referência, contratação, acompanhamento, divulgação e publicação de resultados. Vale destacar a utilização de pessoal com competência técnica e formação multidisciplinar, capacitando-o especificamente para exercer as atividades.

Os aspectos a serem pesquisados e todas as diretrizes para a realização da pesquisa são descritos em Termos de Referência, publicados sob a forma de edital e a contratação segue os trâmites do processo seletivo clássico da Administração Pública. O desenho, definição de amostras e acompanhamento das pesquisas contratadas são feitos pela equipe técnica da SAGI. Outro aspecto relevante refere-se à divulgação dos resultados das pesquisas, ao público interno do MDS e a outros convidados, que atuam em áreas afetas ao tema estudado. Em seguida, são providenciadas as publicações, que também têm o caráter de subsidiar o debate técnico e político, em Cadernos de Estudos e livros, e disponibilizados na rede mundial de computadores (*internet*). Para fechar o ciclo, ainda, os microdados são disponibilizados, especialmente, para comunidade científica, o que denota a preocupação da SAGI com a transparência e *accountability*.

A Tabela 1 abaixo contém o quantitativo de 132 pesquisas/estudos realizados, desde 2004, agrupados por áreas interessadas. O presente estudo está focado nas pesquisas sobre Programas de Segurança Alimentar e Nutricional, geridos pela SESAN.

*Tabela 1- Estudos e Pesquisas realizados pela SAGI
Período: 2004 a 2013*

| ANO | SENARC | SNAS | SESAN | MDS | TOTAL |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 2004 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 2005 | 0 | 3 | 2 | 3 | 8 |
| 2006 | 4 | 4 | 11 | 2 | 21 |
| 2007 | 1 | 2 | 6 | 3 | 12 |
| 2008 | 2 | 5 | 5 | 3 | 15 |
| 2009 | 1 | 2 | 1 | 5 | 9 |
| 2010 | 0 | 4 | 3 | 2 | 9 |
| 2011 | 8 | 11 | 12 | 17 | 48 |
| 2012 | 4 | 0 | 1 | 0 | 5 |
| 2013 | 1 | 0 | 0 | 3 | 4 |
| Total | 22 | 31 | 41 | 38 | 132 |

Fonte: SAGI/MDS

É sabido que foi produzido um expressivo número de estudos, pesquisas, avaliações de impacto e outros, realizados para os órgãos do MDS, de abrangência nacional em alguns casos, com desenhos e metodologias diversos, em parcerias ou não.

2.1.2. Segurança Alimentar: FOME ZERO

Ao estudar o problema da fome no Brasil, observa-se que o histórico da alimentação como tema de preocupação coletiva iniciou-se a partir do princípio do Século XX, sendo necessário reconhecer que avançou a passos lentos.

Em seu livro “Geografia da Fome”, Josué de Castro¹³ (1946), já afirmava que a fome não é um problema natural e, portanto, não depende e nem é resultado dos fatos da natureza. A fome, ao contrário, é fruto de ações dos homens, de suas opções e da condução de desenvolvimento econômico que dão a seus países.

No cenário internacional, o tema alcançou a agenda dos governantes de 44 países com a realização de um encontro nos Estados Unidos, em 1943, que resultou na criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 1946. O aparecimento da FAO possibilitou um tratamento mais científico na apuração quantitativa da população mundial atingida pela fome. Entretanto, foi somente em 1996, quando a Cúpula Mundial da Alimentação – FAO reuniu-se em Roma, com a presença de 186 países, que uma medida mais efetiva foi acordada: reduzir pela metade o número de desnutridos até o ano de 2015. Apesar do compromisso, o que então se observou é que progressivamente o número de famintos continuava a crescer. Ora em razão de crises mundiais, ora em razão de equivocadas decisões políticas adotadas em países subdesenvolvidos (CASTRO, 2010).

Observa-se que, no Brasil, com exceção do programa “Merenda Escolar”¹⁴, criado em 1954, somente a partir dos anos 90 algumas ações de segurança alimentar ganharam relevância no cenário nacional, a partir do surgimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993, e da realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (1994). Foram inaugurados

¹³ Josué de Castro foi médico sanitário, nutrólogo, professor, geógrafo, cientista social, político, escritor que dedicou a vida ao combate à fome. Destacou-se no cenário brasileiro e internacional, não só pelos seus trabalhos ecológicos sobre o problema da fome no mundo, mas também no plano político em vários organismos internacionais. Ainda, realizou experiências na Região Nordeste, publicou diversos livros e exerceu cargos na FAO e na ONU.

¹⁴ Atualmente, o nome oficial é Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

outros programas de combate à fome – como o “Bolsa Escola”¹⁵, em 2001 – de forma acanhada, até que em 2003 foi lançado o FOME ZERO, que se tornou uma grande estratégia de redução da fome e da pobreza extrema. No bojo da estratégia FOME ZERO encontram-se a revitalização do CONSEA; a criação do MDS, com uma secretaria destinada a implementar ações estruturantes de combate à fome e à pobreza (SESAN); e a realização da II Conferência Nacional de SAN, em 2004, de onde surgiram as diretrizes para estruturação de um sistema de segurança alimentar e a proposta para elaboração de uma lei orgânica.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei n° 11.346, de 15/09/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), define o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), multidimensional e que requer abordagens multidisciplinares e interdisciplinares, *in verbis*:

“... Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis...”

Tratar o problema da fome no Brasil tornou-se dever do Poder Público, em todas as esferas e na sociedade, por meio de políticas e ações que garantam e promovam alimentação suficiente e saudável como direito humano fundamental.

Outro marco ocorrido em 2007 foi a criação da Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) – presidida atualmente pelo representante do MDS, seguido da realização de Conferências de SAN, cujas propostas ganharam corpo e culminaram na inclusão do direito humano à alimentação na Constituição Federal, em 2010, por meio da Emenda Constitucional n° 64, que alterou seu o artigo 6º, *in verbis*:

¹⁵ O Bolsa Escola, o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação, foram programas de combate à fome implantados no Governo Fernando Henrique Cardoso, que deram origem ao Programa Bolsa Família (PBF), no Governo Lula (2003), de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia atualmente cerca de 13,8 milhões de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

"Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

A partir daí, o Decreto nº 7.272, de 25/08/2010, regulamentou a Lei nº 11.346/2006, que criou o SISAN, com a finalidade de assegurar o direito à alimentação a toda população e instituir definitivamente a Política Nacional de SAN, no País.

É oportuno destacar a importância do arcabouço legal alcançado na última década, cujos efeitos vêm sendo acompanhados pelo aprimoramento dos programas/ações de segurança alimentar, bem como tem sido expressivo o crescimento dos investimentos orçamentários.

Vale observar no *Quadro 2* abaixo a relevância do Programa Segurança Alimentar e Nutricional que se encontra presente nas 9 diretrizes do PPA 2012/2015, como principal na diretriz SISAN, e como política transversal, especialmente, nas diretrizes de acesso à alimentação, acesso à água, abastecimento e sistema de produção, povos e comunidades tradicionais, com ações específicas em que são alocados recursos anualmente.

É sabido que o SISAN é um sistema ainda em construção, mas é possível perceber que os objetivos traçados são claros: formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional; estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil; promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País. Interessante registrar que a implantação do SISAN, de âmbito nacional, vem sendo realizada com participação social expressiva, por meio do CONSEA, não apenas do ponto de vista dos marcos regulatórios, mas também da consolidação da Política Nacional de SAN.

Por outro lado, apesar de que as deliberações legais vêm sendo cumpridas, a aderência a essa política ainda enfrenta dificuldade de inserção da temática nas agendas de estados e municípios. Quanto à adequação dos atos normativos, a despeito dos grandes avanços obtidos, considera-se que ainda são insuficientes, sobretudo no que se refere à regulamentação da adesão dos órgãos e entidades públicos ou privados e às formas de financiamento do SISAN. O próprio desenvolvimento do sistema ainda

carece de metodologias e os recursos orçamentários e financeiros ainda necessitam de incrementos.

Quadro 1 - Segurança Alimentar no PPA 2012/2015¹⁶

| DIRETRIZES | PROGRAMAS TEMÁTICOS PPA 2012-2015 |
|--|--|
| 1 - Acesso Universal à Alimentação | Segurança Alimentar e Nutricional, Bolsa Família, Sistema Único de Assistência Social, Educação Básica, Trabalho e Emprego |
| 2 - Abastecimento e Sistema de Produção | Segurança Alimentar e Nutricional, Agricultura e Abastecimento, Agricultura Familiar, Desenvolvimento Territorial Sustentável, Reforma Agrária, Biodiversidade, Florestas, Licenciamento Ambiental, Defesa Agropecuária, Pesca e Aquicultura. |
| 3 - Educação, Formação e Pesquisa | Segurança alimentar e Nutricional, Ciência e Tecnologia, Inovação Agropecuária, Direitos Humanos, Biodiversidade, Agricultura Familiar |
| 4 - Povos e Comunidades Tradicionais | Segurança Alimentar e Nutricional, Povos Indígenas, Igualdade Racial, Biodiversidade, Florestas, Agricultura Familiar |
| 5 - Alimentação e Nutrição na Saúde | Segurança Alimentar e Nutricional, Sistema Único de Saúde |
| 6 - Acesso à Água | Segurança Alimentar e Nutricional, Saneamento |
| 7 - Soberania e SAN em âmbito Internacional | Segurança Alimentar e Nutricional, Política Externa, Integração Sul-Americana, Agricultura Familiar |
| 8 – Monitoramento do DHAA | Segurança Alimentar e Nutricional, Direitos Humanos |
| 9 – SISAN | Segurança Alimentar e Nutricional |

Fonte: Relatório PPA 2012/2015 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Isto posto, vale observar que é nessa conjuntura histórica que a SAGI atua na avaliação dos Programas de SAN, geridos pela SESAN, os quais têm alcance nacional, são recém inaugurados e requerem constantes aprimoramentos.

¹⁶ Neste Quadro, fica ainda mais clara a multidimensionalidade, intersetorialidade e multidisciplinaridade da Política de Segurança Alimentar.

2.2. Objetivos da pesquisa

2.2.1. Geral

O objetivo geral é efetuar levantamento das avaliações/estudos dos Programas¹⁷ de Segurança Alimentar da SESAN, realizadas pela SAGI, no período de 2004 a 2012, e verificar suas contribuições para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .

2.2.2. Específico

Este trabalho destina-se a:

1) sistematizar todas as pesquisas de avaliação dos Programas de Segurança Alimentar, sob responsabilidade da SESAN, realizadas no período de 2004 a 2012, e listar seus resultados; e,

2) à luz das informações obtidas, correlacionar os resultados/achados aos Programas de Segurança Alimentar, em suas diversas dimensões, e demonstrar que as pesquisas de avaliação têm fornecido subsídios para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Para SECCHI, o Ciclo de Políticas Públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (vide Figura 2 abaixo).

Figura 2 - Ciclo das Políticas Públicas



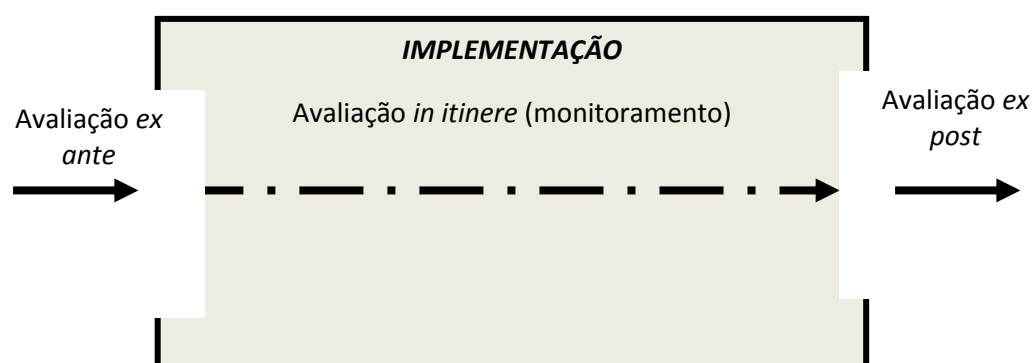
Fonte: SECCHI, 2009

¹⁷ Necessário se faz esclarecer que o PPA está estruturado por meio de Programas, que se desdobram em Ações orçamentárias, no entanto, no contexto deste estudo algumas vezes a palavra Programa está associada ao “apelido” da ação orçamentária, ou melhor, ao seu nome popular.

Ao demonstrar as diversas fases do Ciclo das Políticas Públicas¹⁸ (*Policy Cycle*), como referencial heurístico, busca-se melhor identificar o contexto em que se dá a avaliação dos programas e políticas, objeto deste estudo: Identificação do Problema – um problema é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível; Formação da Agenda – refere-se à definição da lista dos principais problemas da sociedade, que demonstrará as necessidades e a definição das questões que serão tratadas; Formulação das Políticas – a partir do problema identificado, delinear as ações para sua superação, ou seja, determinar o objetivo da política, os programas e as metas; Processo de Tomada de Decisões – escolha de alternativas de intervenção na realidade observada, buscando resposta aos problemas, ao tempo em que se define o que fazer, como fazer, quem vai fazer; Implementação – o planejamento é transformado em ação governamental, com atuação do corpo administrativo que é responsável pela execução das políticas; Avaliação – estágio que busca gerar informações úteis às políticas, tratando-se de uma ferramenta que não necessariamente será utilizada apenas no final do ciclo, mas pode e deve ser aplicada em todas as fases do Ciclo de Políticas Públicas; Extinção – pode ocorrer em três situações: problema resolvido; programas ou leis foram avaliados como ineficazes; ou se o problema perdeu progressivamente a importância.

A avaliação da política pública é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, utilizando elementos – critérios, indicadores e padrões – e que pode ser classificada em 3 tipos, que correspondem ao momento em que é realizada: avaliação *ex ante*, avaliação *ex post*; e avaliação *in itinere*.

Figura 3 - Incidência da avaliação



Fonte: SECCHI, 2009

¹⁸ Este ciclo pode variar em número de etapas, de acordo com a visão de cada estudioso, e, de modo geral, distinguem-se três macroetapas: a formulação, a implementação e a avaliação.

O modelo idealizado de “ciclo de vida” de políticas e programas é uma referência conceitual interessante para ilustrar como os sistemas de indicadores de monitoramento podem ser estruturados e como as pesquisas de avaliação podem ser especificadas de forma a potencializar seu emprego na gestão dos programas (JANNUZZI¹⁹, 2011).

Um enfoque da importância da avaliação no *policy cycle* é dado por SILVA & MELO²⁰ (2000), quando apresentam uma análise sobre as visões tradicionais do processo de implementação – o *policy cycle* na visão clássica; como um processo simples e linear; e, como um aprendizado. Nesse estudo, a visão clássica, de forma simplista, não considera o ciclo de política como um processo, mas como um jogo de uma rodada só. No segundo caso, numa perspectiva mais elaborada, o *policy cycle* é tido como um processo onde a implementação é considerada como uma dimensão importante, e o monitoramento e avaliação das políticas são instrumentos para correções de rota, porém há valorização excessiva da etapa de formulação das políticas. Em decorrência, os autores entendem que os dois modelos padecem de problemas relativos a suas premissas, ou seja, estariam alicerçados em pressupostos equivocados.

Ao admitir as vicissitudes da implementação de programas governamentais²¹, defendem a ideia de que as avaliações de políticas públicas, programas e projetos, devem focar de forma privilegiada o processo de implementação. Contribuições recentes em torno da questão realçam os elementos: aprendizagem, evolução, adaptação e decisão política, onde a implementação é vista como processo autônomo no qual decisões cruciais são tomadas e não só “implementadas”.

¹⁹ Paulo de Martino Jannuzzi é mestre em Administração Pública e doutor em Demografia. É Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). É graduado em Matemática Aplicada e Computacional pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), e atuou na diretoria e assessoria de várias instituições técnico-científicas no Brasil. Trabalhou na Fundação Seade/PUC-Campinas e em várias associações técnico-científicas como Associação Nacional das Instituições de Planejamento (ANIPES), Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET) e na Associação Latino Americana de População (ALAP). Possui diversos trabalhos publicados sobre os temas: monitoramento, avaliação e indicadores de desempenho das ações, projetos e programas. No MDS, assumiu a função de Secretário de Avaliação e Gestão da Informação em 2011.

²⁰ Em “O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos” – trabalho apresentado na reunião do CLADE, em 2000.

²¹ Os formuladores de política enfrentam limitações que derivam do conhecimento parcial que têm do problema e da complexidade dos fenômenos sociais; não podem controlar as contingências do *environment* no futuro; não têm como prever o comportamento discricionário dos implementadores; e expressam suas preferências individuais por meio de programas e políticas.

Para SILVA & MELO (2000), a ideia da avaliação como instrumento de correção de rota deve ser substituída pela noção de avaliação como *policy learning*: o aprendizado na implementação de uma política pública. A própria ideia da rota como trajetória pré-concebida deve dar lugar à constante reformulação – no limite a reversão ou substituição da política. A implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono. Destarte, o *policy cycle* será melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders*, beneficiários e por “nós” críticos.

É, portanto, essa visão do processo de implementação e da avaliação como parte constitutiva do *policy cycle* que deve informar as reflexões sobre os determinantes centrais da intervenção estatal e que devem ser considerados numa estratégia metodológica de avaliação dirigida ao gestor de programas sociais no Brasil (SILVA & MELO, 2000). Finalmente, frente ao exposto fica notória a relevância do M&A na retroalimentação do *policy cycle*.

Ainda, na avaliação de estudos sobre Programas de SAN torna-se importante um olhar sobre os três princípios-chaves para guiar a criação de um corpo de conhecimento em relação à implementação e utilização de programas de nutrição, apresentados por GARRETT (2008) *apud* KEPPLER (2010). Primeiro, a produção de pesquisas deve ser sistemática, e as mesmas devem surgir de, e contribuir para, um marco conceitual unificador. Segundo, o corpo de pesquisas deve produzir modelos, ferramentas e métodos que permitam o desenvolvimento de uma linguagem comum e identificação de lacunas de conhecimento sobre os programas. E finalmente os resultados devem ser comunicados e divulgados de forma que os gerentes, gestores, analistas, e outros atores, inclusive os que estão vinculados com organizações de base e ONGs, utilizem e incorporem as evidências.

4. METODOLOGIA

Para YIN (2001): “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características significativas de eventos reais. O estudo de caso é uma importante estratégia de pesquisa, representa uma maneira de se investigar um tópico empírico seguindo um conjunto de procedimentos pre-especificados.”

O objetivo geral deste estudo de caso é analisar as contribuições das avaliações, realizadas pela SAGI, para subsidiar a gestão dos Programas de Segurança Alimentar da

SESAN, bem como sistematizar todas as pesquisas de avaliação dos Programas da SESAN, realizadas no período de 2004 a 2012, e seus resultados; e, correlacionar os resultados/achados com a implementação dos Programas, em suas diversas dimensões.

A pesquisa inicia-se com o levantamento das avaliações desses Programas – que apontou para a realização de 41 avaliações, no período definido – inclusive com a sistematização das informações de cada uma delas, abrangendo também a análise dos principais resultados encontrados.

Trata-se de análise teórica sobre o tema pesquisado bibliograficamente e a sistematização de dados em poder do MDS, para verificar o que se sabe de concreto sobre tais Programas, bem como quais perguntas já foram respondidas sobre sua implementação.

Para este estudo de caso, estão sendo focadas as ações do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, que vêm contribuindo para as Políticas de SAN, na perspectiva do combate à fome, conforme rol abaixo²²:

- Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar
"Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)"
- Acesso à Água para Consumo Humano na Zona Rural
"Construção de Cisternas (Primeira Água)"
- Acesso à Água para Produção de Alimentos
"Segunda Água"
- Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio à Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Banco de Alimentos)
"Rede de Equipamentos Públicos"
- Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos
"Distribuição de Cestas de Alimentos"
- Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva dos Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares
"Povos e Comunidades Tradicionais"
- Apoio à Implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
"SISAN"
- Apoio à Agricultura Urbana

²² A descrição completa dos programas, projetos e ações da SESAN pode ser obtida no [sítio www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). As ações/programas foram apresentados por ordem da importância orçamentária. Cabe esclarecer que esta nomenclatura refere-se às ações orçamentárias contidas na LOA e que foi seguida do "nome fantasia" utilizado, ou seja, pelo nome que o programa é mais conhecido. A estrutura orçamentária da SESAN vem sendo modificada desde 2004, quando existiam 18 ações orçamentárias, mas as ações nucleares têm sido mantidas, embora às vezes ocorra até mudanças nos nomes. A estrutura que se encontra vigente em 2013 compreende 10 ações orçamentárias, porém para efeitos deste estudo foram consideradas as 9 que compõem o Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional.

- Educação Alimentar e Nutricional

5. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

5.1. Levantamento das pesquisas dos Programas de Segurança Alimentar

Para fins deste estudo, foi feito inventário das pesquisas/estudos dos Programas de Segurança Alimentar, realizadas desde o início das atividades de avaliação da SAGI, que resultou no total de 41 pesquisas/estudos²³. O levantamento abordou os objetivos, ano, instituição executora, metodologias, principais achados e recomendações, conforme planilha elaborada (Anexo I deste estudo). O ordenamento das pesquisas/estudos deu-se em subgrupos da seguinte forma:

- a) Acesso a Alimentos – 6 pesquisas/estudos realizados sobre o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), sendo 2 relacionadas ao PAA-Leite;
- b) Acesso à Água – 7 pesquisas/estudos relativos à Construção de Cisternas (água para consumo humano), e Segunda Água (água para produção de alimentos);
- c) Rede de Equipamentos Públicos – 7 pesquisas/estudos referentes a Bancos de Alimentos (2), Cozinhas Comunitárias (2) e Restaurantes Populares (3);
- d) Programas de Segurança Alimentar (diversos)²⁴ – 15 pesquisas/estudos realizados sobre Distribuição de Cestas de Alimentos, Povos e Comunidades Tradicionais (indígenas e quilombolas), SISAN, Agricultura Urbana e Educação Alimentar;
- e) Chamadas Nutricionais – 3 chamadas, com coleta de dados antropométricos de populações específicas: Chamada Nutricional da Região Nordeste, Chamada Nutricional Quilombola e Chamada Nutricional do Estado do Amazonas; e 1 estudo de prevalência de desnutrição infantil feito com base na Chamada Nutricional de 2005;
- f) Suplementos de Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2 suplementos inseridos nas PNAD realizadas pelo IBGE, em 2004 e 2009.

²³ Tratam-se de 41 pesquisas/estudos e 1 meta-avaliação das pesquisas de alguns programas de segurança alimentar, cujas contribuições serão incorporadas nas conclusões.

²⁴ Neste grupo incluem-se duas pesquisas sobre Hortas Comunitárias e CONSAD (Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), cujas contribuições foram absorvidas de forma genérica neste estudo por não fazerem mais parte do portfólio de programas da SESAN.

5.2. Análise das pesquisas e subsídios fornecidos

Observa-se que o conjunto de pesquisas/estudos de SAN realizadas pela SAGI alcançaram todos os Programas, com utilização de naturezas ou desenhos metodológicos variados: pesquisa qualitativa; pesquisa quantitativa; estudo avaliativo; estudo com fontes secundárias e outros. Nota-se que essa variedade é abordada em TROCHIM²⁵ (2000): “há diferentes concepções metodológicas utilizadas em processos avaliativos, que podem ser vantajosos ou não a depender dos objetivos, abrangência, sujeitos, momento da avaliação”.

5.2.1. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Este Programa, no âmbito do MDS/SESAN, destina-se a incentivar a agricultura familiar, por meio da aquisição de alimentos produzidos pelos agricultores familiares²⁶ e a promover acesso à alimentação, por intermédio da distribuição gratuita desses alimentos a populações em condição de insegurança alimentar e nutricional. Outra finalidade refere-se à formação de estoques governamentais de alimentos.

O PAA foi inaugurado desde a criação do MDS, com desenho inovador e complexo, sendo operado por cinco modalidades diferentes, envolvendo diversos atores governamentais e privados – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estados, municípios, associações de agricultores familiares, usinas de beneficiamento de produtos, e sociedade civil. O público-alvo é formado por agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), gerido pelo MDA, identificados pela Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou pela Declaração de Aptidão ao PAA, das classes menos favorecidas em termos econômicos – tipos A e B do PRONAF.

O PAA é implementado por meio das modalidades²⁷: i) Compra Direta da Agricultura Familiar; ii) Compra com Doação Simultânea; iii) Apoio à Formação de Estoques; iv) Compra Institucional; e, v) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA-Leite. Os alimentos são adquiridos diretamente, sem licitação, até o limite anual de R\$ 3.000,00 por agricultor participante do PRONAF. No caso do PAA-Leite, o valor é de até R\$ 4.000,00 por agricultor/semestre.

²⁵ TROCHIM, W. The research methods knowledge base. Cincinnati, OH: Atomic Dog Publishing. 2000.

²⁶ Os alimentos também podem ser adquiridos das associações ou cooperativas de produtores familiares.

²⁷ Devido às limitações do escopo deste trabalho, não será possível aprofundar as especificidades de cada uma das modalidades do PAA.

Os estudos produzidos no início da implantação do Programa – dois sobre o PAA e um do PAA-Leite, em 2006 – enfocaram as dimensões relativas aos processos de implementação e demonstraram que muitos eram os desafios a serem superados, principalmente aqueles relativos ao desenho, arranjos institucionais, estrutura, gestão, e acesso à política pública. Foram identificados problemas na interlocução com os governos estaduais; problemas no transporte dos produtos; má utilização das DAP que dão acesso ao programa; problemas fiscais; falta de instrumentos gerenciais; não disseminação do programa e de técnicas de produção; inexistência de fiscalização; entre outros.

Quanto à focalização, concluiu-se que o PAA está voltado ao público-alvo inicialmente definido, e as pesquisas revelaram aspectos que confirmam sua relevância: aumento da renda dos agricultores familiares; eliminação de atravessadores; aumento do preço dos produtos, a partir da implantação do PAA; a renda dos participantes do PRONAF/PAA maior do que a dos não beneficiários; crescimento da produção de leite; aumento do preço do produto; melhoria do padrão alimentar da população carente que recebe o leite; e outros. Mesmo assim, observou-se a falta de articulação social dos não beneficiários, a existência de agricultores em situação socioeconômica pior do que a dos beneficiários (e que não conseguem acessar o PAA), a necessidade de ampliar o número de beneficiários, e outros.

Os estudos realizados em fase mais madura do PAA – dois de PAA-Leite, em 2009 e 2011; um sobre o PAA na alimentação escolar²⁸, em 2011; demonstram a preocupação com aprimoramento da implementação dos dois tipos de PAA. O enfoque no processo de implementação é decorrente da necessidade de aferir as mudanças ocorridas no período, em programa de tamanha complexidade. E, quando comparados aos resultados das primeiras pesquisas, é inegável a evolução do PAA.

Os resultados apontam para maior estabilidade e segurança para produzir os alimentos, bem como se observou estabilidade nos preços e na quantidade produzida. Considera-se que melhorou a focalização do programa: público-alvo sendo atendido, aumento da escolaridade dos produtores e crescimento do índice de segurança alimentar da população analisada. O modelo de gestão do PAA variou em todos os estados, mas foi comum encontrar núcleos de execução, ainda que pouco aparelhados. Há, também,

²⁸ PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

necessidade de integração do PAA-Leite com a indústria de laticínios e melhoria da qualidade da produção (higiene, tecnologias). Constataram-se dificuldades no fornecimento de alimentos para o PNAE, devido principalmente à falta de integração dos agentes envolvidos e de apoio da gestão municipal, mas essa parceria desses dois importantes programas do Governo Federal tem sido coroada de experiências bem sucedidas.

Embora os bons resultados sejam reconhecidos, ainda persistem problemas relativos ao controle social precário; atraso nos pagamentos; conflitos nas metas de distribuição; dificuldades no transporte; falta de padronização da operacionalização, que varia nos 10 estados; carência de recursos materiais, humanos e tecnológicos; falta de transparência e falhas no critério de seleção e substituição dos beneficiários; necessidade de ampliação de investimentos de capital; e outros.

Ou seja, aspectos importantes para aprimoramento do PAA foram abrangidos por estas pesquisas, sobretudo no que se refere a subsídios para os gestores, das diversas modalidades do PAA em todos os níveis: federal, estadual e, principalmente, municipal.

5.2.2. Acesso à Água: Construção de Cisternas (Primeira Água) e Segunda Água²⁹

O acesso à água potável tem sido relacionado com o direito à vida, à saúde e à alimentação, e importa salientar seu impacto fundamental para o desenvolvimento socioeconômico. O Governo Federal vem implementando, desde 2003, a Política de Acesso à Água, com fins de combater à fome, cujos resultados são reconhecidos internacionalmente e que, inclusive, elevam o País à condição de exportador das tecnologias utilizadas.

O semiárido, encontrado na Caatinga, é a área de maior abrangência territorial na Região Nordeste do Brasil, onde as temperaturas são altas e observam-se duas estações no ano: a seca, com poucas chuvas; e a úmida, com precipitações pluviométricas expressivas. A ausência, escassez, irregularidade e má distribuição das precipitações pluviométricas na estação chuvosa, a intensa evaporação durante o período de estiagem e o elevado escoamento superficial das águas, conjugam-se para conformar uma acentuada deficiência hídrica.

²⁹ As iniciativas de construção de cisternas no Governo Federal, em 2003, derivaram-se do Projeto Um Milhão de Cisternas (P1MC), gestado na sociedade civil organizada, por meio de parceria com a Articulação do Semiárido (ASA).

O escasso acesso à água em quantidade, qualidade e regularidade pela população rural constitui um importante fator limitante da sustentabilidade da vida no semiárido. Os problemas sociais dessa região, entretanto, não decorrem exclusivamente de suas condições ambientais, mas principalmente de fatores de ordem socioeconômica e política, como a concentração fundiária e a histórica desigualdade econômica e social (D'ALVA e FARIAS, 2008).

Tais características regionais culminaram no desenvolvimento de projetos, originários de uma rede de organizações da sociedade civil, chamada Articulação no Semi-Árido (ASA), que atua na gestão e no desenvolvimento de políticas de convivência com a Região. A partir de 2003, o principal projeto – construção de cisternas no semiárido – ganhou mais visibilidade por meio da parceria da AP1MC³⁰ com o MDS. Mais recentemente, os estados e municípios vêm se apropriando dessa tecnologia social e fazendo convênios com o MDS/SESAN.

Os projetos denominados Construção de Cisternas (Primeira Água) e Água para Produção (Segunda Água) são ações que, com forte mobilização e participação social, possibilita a permanência dessa população no semiárido. A Construção de cisternas para armazenamento de água da chuva destina-se às famílias com renda até meio salário mínimo *per capita*, incluídas no Cadastro Único (CADÚNICO) do Governo Federal, e que residam permanentemente na área rural e não tenham acesso ao sistema público de abastecimento de água, com atendimento direcionado, prioritariamente, às famílias que se encontram no semiárido brasileiro, que compreende nove estados da Região Nordeste mais o Norte do Estado de Minas Gerais.

O Armazenamento de água para produção de alimentos apoia a implementação de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água da chuva em propriedades de agricultores familiares do semiárido, para a produção agropecuária, capacitações na área de gestão da água para produção e utilização do sistema simplificado de irrigação. As tecnologias sociais são definidas como um conjunto de técnicas transformadoras, desenvolvidas e ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para inclusão social e melhoria das condições de vida.

Trata-se de ações com desenhos inovadores, cujos efeitos vão muito além do fornecimento de água para consumo humano e produção agrícola, pois também resultam em mobilização das comunidades para construção das cisternas; capacitação de mão de

³⁰A Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), braço operacional da ASA, é uma OSCIP.

obra (principalmente, pedreiros) para construção; capacitação das famílias para gestão da água, manutenção das cisternas e convivência com o semiárido; participação social no controle da política pública.

Nessa esteira, no período de 2006 a 2012, foram realizadas 7 pesquisas/estudos – 2 em 2006; 1 em 2009; 3 em 2011; e 1 em 2012 – que buscaram, sobretudo, aferir a focalização dos programas: características demográficas e socioeconômicas das famílias, processo seletivo dos beneficiários, demanda existente versus demanda atendida etc. Outros enfoques importantes referem-se à capacitação dos beneficiários para todas as etapas de implementação dos Programas; os desenhos dos Programas e arranjos institucionais utilizados, e seus efeitos sobre a implementação; a entrega dos produtos e serviços previstos nos programas; avaliação dos resultados alcançados e melhoria de qualidade de vida do público-alvo, em função da qualidade e quantidade de água disponibilizada pelas cisternas; e, nível de segurança e insegurança alimentar encontrado. No caso das cisternas calçadão – Segunda Água, os estudos buscaram verificar, também, o grau de utilização; o tipo de utilização da água; se induziu ao aumento do cultivo e produção de frutas, verduras, hortaliças e de criação de animais; e, os efeitos sobre a renda das famílias.

Muitos impactos positivos puderam ser capturados pelas pesquisas, tais como: redução do tempo que a família despendia para conseguir água; aumento do tempo livre para dedicar a outras atividades; aumento do conforto; melhoria da saúde dos integrantes das famílias; melhoria na qualidade da alimentação, aumentando, portanto, a segurança alimentar; sustentabilidade do modo de vida sertanejo; mobilização e controle social exercido pelas comunidades, e outros. Dessa forma, foi encontrado alto nível de satisfação das famílias beneficiárias.

Por outro lado, também foram apontados resultados negativos que requerem atenção, tais como: a) existência de problemas de focalização, principalmente no que se refere a famílias mais vulneráveis que não são atendidas; b) a capacitação das famílias mostrou-se insuficiente para a gestão da água; c) problemas com a quantidade de água disponibilizada, ou com a qualidade das outras fontes de água utilizadas (carro pipa, açude, barragem etc.); dificuldades quanto aos instrumentos utilizados para repasse de recursos, ou na estratégia de implementação, ou, ainda, relativas a aspectos tecnológicos.

O conjunto de observações e recomendações das pesquisas/estudos realizados tem um forte potencial de contribuição para orientar a gestão dos Programas e subsidiar decisões.

5.2.3. Rede de Equipamentos Públicos

A Rede é composta pelos equipamentos de oferta de alimentação adequada e saudável: Bancos de Alimentos (BA), Cozinhas Comunitárias (CC), e Restaurantes Populares (RP). Atende o público prioritário formado por beneficiados pelas entidades socioassistenciais ligadas ao Sistema Único da Assistência Social – SUAS, pessoas em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional identificadas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, especialmente as crianças de 0 a 6 anos, gestantes e nutrizes, idosos e famílias em situação de extrema pobreza. Trata da instalação de equipamentos públicos para apoiar a produção, abastecimento e consumo de alimentos, que vem sendo estruturada nos últimos anos na zona urbana, especialmente, em cidades acima de 100 mil habitantes, para promover alimentação adequada, de fácil acesso, por meio de oferta de refeições a custo baixo, ou gratuito.

Oferecer serviços públicos de alimentação e nutrição, em espaços adequados ao atendimento à comunidade, sobretudo, quando se tratam de pessoas em situação de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, em estado de insegurança alimentar, traz contribuições importantes para a consolidação da Política de SAN no Brasil. Importa salientar que a integração dessa Rede com o PAA e a Educação Alimentar e Nutricional tem potencializado os efeitos positivos de todos os programas e aumentado os benefícios ao cidadão.

Este projeto, já desenvolvido em algumas localidades, vem sendo apoiado pelo Governo Federal desde 2003 com aportes de recursos para implantação e reforma. Os BA recebem alimentos doados por supermercados, centrais de abastecimento, feiras etc., processam e embalam tais produtos, e distribuem de forma gratuita a entidades de assistência social que oferecem refeições ou alimentos *in natura* a pessoas carentes. As CC produzem, distribuem e, às vezes, vendem refeições que são preparadas em menor escala, destinadas aos bolsões de pobreza ou outras regiões vulneráveis, atendendo, geralmente, o público dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). Os RP ofertam refeições saudáveis e balanceadas do ponto de vista nutricional, de preço

acessível às pessoas de baixa renda, desempregados, e população em geral, nos grandes centros urbanos, visto que ficam localizados em áreas de grande circulação.

No período de 2005 a 2011, foram realizadas 7 pesquisas/estudos sobre os Equipamentos Públicos, conforme abaixo:

Tabela 2 - Pesquisas da Rede de Equipamentos Públicos, por ano

| Programa/Ano | 2005 | 2006 | 2008 | 2011 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bancos de Alimentos | - | 1 | - | 1 |
| Cozinhas Comunitárias | - | 1 | 1 | - |
| Restaurantes Populares | 2 | - | 1 | - |
| Total de pesquisas = 7 | 2 | 2 | 2 | 1 |

Fonte: SAGI/MDS

A exemplo do ocorrido no PAA, os estudos produzidos em 2005 e 2006, fase inicial dos programas, tiveram um caráter mais investigativo sobre os equipamentos já instalados e em funcionamento. Enfocaram as dimensões relativas aos processos de implementação, mapeamento dos equipamentos existentes, modalidades de operacionalização e levantamento do perfil do usuário. Os resultados demonstraram desarticulação com outros programas, e entre os próprios equipamentos, muita variedade de desenhos, arranjos institucionais, estrutura, bem como modelos de gestão diferenciados.

Em 2008 e 2011, as pesquisas apontaram para expressivos avanços da Rede de Equipamentos Públicos, no que se refere ao atingimento dos objetivos, maior eficiência nos arranjos institucionais, acesso aos serviços, integração com outras políticas, e, conseqüentemente, promoção da segurança alimentar.

Os BA vêm cumprindo as funções de captação de alimentos que seriam descartados, reintroduzindo-os na órbita do consumo e distribuindo-os para entidades que atendem às populações em graus variados de vulnerabilidade social. Observou-se que melhorou a interface com outros programas, políticas e ações, sobretudo, a integração com o PAA, que abastece 82% dos BA analisados. A parceria com as Centrais Estaduais de Abastecimento (CEASA) é outro fator de sucesso, bem como o desenvolvimento de atividades de educação alimentar. Entretanto, ainda enfrentam limitações decorrentes da necessidade de qualificação dos profissionais, principalmente de formação de gestores de BA; e, a maioria requer ampliação e adequação das instalações. Existem, ainda, algumas empresas potencialmente doadoras que temem

comprometimento de sua imagem, ou problemas oriundos de contaminação de alimentos.

As CC efetivamente atendem aos beneficiários de menor renda, porém há questionamentos sobre o local de instalação, tendo em vista que a maioria encontra-se em prédios públicos e administrada pelas prefeituras, o que gera pouca eficiência. O custo/efetividade das CC varia bastante nas Unidades da Federação, bem como quanto a sua distribuição observou-se assimetria entre a Região Sul e as demais – a maioria está localizada em municípios da Região Sul. Ocorreu maior integração com o PAA e percebe-se que tanto os gestores declararam tratar-se de benefício elevado para a população, quanto os usuários manifestaram estar satisfeitos com o serviço oferecido.

O Conjunto de estudos sobre RP analisado fornece informações diferenciadas e relevantes para as diferentes fases de implementação do Programa. As duas pesquisas realizadas em 2005, mais próximo ao início do programa, complementaram-se: uma pesquisa forneceu um levantamento das iniciativas existentes e um retrato detalhado da heterogeneidade de arranjos institucionais envolvidos na operacionalização dos RP, enquanto a outra possibilitou uma visão inicial do perfil dos usuários e suas opiniões sobre os serviços (KEPPLE, 2010).

A avaliação dos RP realizada em 2008, após cinco anos de implementação do Programa, demonstrou que as instalações físicas foram consideradas boas pelos entrevistados, porém foram identificados problemas de gestão e infraestrutura em algumas unidades, sobretudo no que diz respeito à higiene, espaço e conforto. A localização dos RP foi um ponto forte da avaliação dos usuários, assim como a qualidade do atendimento, variedade do cardápio, quantidade de alimentos disponibilizada, bem como ampla aceitação quanto ao preço cobrado, além de apresentar dados do perfil demográfico e socioeconômico dos usuários.

Decerto, há informações suficientes para municiar os gestores sobre aspectos que requerem aperfeiçoamentos, principalmente os relativos à estrutura, focalização e desempenho do Programa.

5.2.4. Outros Programas de Segurança Alimentar e Nutricional

Neste subtítulo foram tomadas em seu conjunto pesquisas/estudos atinentes a diversos outros programas que refletem o planejamento da SESAN/MDS, com vistas a reduzir a insegurança alimentar que acomete grupos populacionais diferentes. Além da distribuição gratuita de alimentos, estes Programas foram desenhados para,

principalmente, apoiar ações estruturantes voltadas para populações acampadas e assentadas; comunidades quilombolas, povos indígenas e outras minorias; promover ações de desenvolvimento da agricultura urbana; ações de educação alimentar e outras. Ressalte-se, ainda, a participação do SISAN, cujos recursos destinam-se a induzir a estruturação da política de segurança alimentar, sob a forma de sistema, replicando a estrutura federal para os níveis estadual e municipal.

Ao todo, foram realizadas 15 pesquisas/estudos sobre: Distribuição de Cestas de Alimentos, Povos e Comunidades Tradicionais (indígenas e quilombolas), SISAN, Agricultura Urbana e Educação Alimentar, no período de 2006 a 2011:

Tabela 3 - Pesquisas de outros Programas de SAN, por ano

| Programa/Ano | 2006 | 2007 | 2008 | 2011 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Distribuição de Cestas de Alimentos | - | 1 | - | - |
| Povos e Comunidades Tradicionais | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SISAN | - | - | - | 3 |
| Agricultura Urbana ³¹ | 1 | - | - | 1 |
| Temas transversais ³² | | 1 | 1 | 3 |
| Total de pesquisas = 15 | 2 | 3 | 2 | 8 |

Fonte: SAGI/MDS

No programa Distribuição de Cestas de Alimentos são realizadas a aquisição de gêneros alimentícios básicos e distribuição gratuita de alimentos, com o intuito de atender, em caráter emergencial e complementar, às famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, a saber: acampados, assentados da reforma agrária, grupos que se encontram em situação de calamidade pública e outros.

A implementação desse Programa requer intensa articulação entre o MDS e as instituições parceiras, foi possível constatar que mais da metade dos líderes comunitários participa de conselhos ou fóruns municipais, estaduais e federais, indicando, assim, grau satisfatório de mobilização política e força de reivindicação dos líderes nessas instâncias. Dados sobre a cobertura do programa revelam que as cestas são absolutamente insuficientes em número e periodicidade, embora algumas comunidades declarassem estar satisfeitas. Na verdade, as cestas disponíveis são em quantidade insuficiente e as comunidades organizam-se para definir critérios de seleção

³¹ Inclui uma avaliação sobre Hortas Comunitárias, realizada em 2006.

³² Inclui uma avaliação sobre CONSAD, de 2008.

de distribuição. Apesar disso, percebe-se uma melhora significativa no nível de segurança alimentar das famílias, após ingressar no programa.

O programa para Povos e Comunidades Tradicionais refere-se a projetos específicos voltados aos povos indígenas, os quilombolas, as comunidades de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos e outros. Apóia atividades que auxiliam as famílias a produzirem alimentos de qualidade, com regularidade e em quantidade suficiente para seu autoconsumo, e promove oportunidades de trabalho e geração de renda. Esses povos são grupos culturalmente diferenciados, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam, de forma permanente ou temporária, territórios tradicionais e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica.

Neste caso, as pesquisas enfocaram o mapeamento das comunidades que tiveram projetos financiados com recursos da SESAN, buscando ainda avaliar os processos e resultados dos projetos. No caso dos povos quilombolas, a maioria das comunidades investigadas está localizada em áreas rurais e vive da agricultura, principalmente de subsistência. Os projetos apoiados foram selecionados por critérios estabelecidos, porém uma das pesquisas apontou que a utilização de equipamentos adquiridos no âmbito dos projetos enfrentava entraves, do tipo: insuficiência de infraestrutura; inadequação dos equipamentos à realidade local, ou seja, às características socioeconômicas e ambientais das comunidades, além da falta de capacitação para a utilização dos equipamentos. Registrou-se baixo acesso aos programas sociais, baixa escolaridade, renda mensal inferior a 1 (um) salário mínimo, bem como a identificação de pequenos impactos nos projetos. No que se refere aos povos indígenas, a investigação destinou-se ao mapeamento das comunidades que tiveram projetos contemplados pela Carteira Indígena³³, e avaliação dos processos e resultados alcançados. A avaliação demonstrou casos de sucesso e de insucesso nas diversas regiões onde vivem as tribos. A partir dos dados de natureza qualitativa, alguns projetos avaliados com curto prazo de implantação, como os da piscicultura, mostraram resultados que tendiam a reduzir a insegurança alimentar e nutricional das comunidades, contudo apresentaram um quadro de baixa cooperação interinstitucional.

³³ A Carteira Indígena é uma ação governamental de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, que tem recebido aportes orçamentários da SESAN, na vertente de promoção do combate à fome nessas comunidades.

O SISAN apoia atividades de implementação do sistema de SAN, nos estados e municípios. Estimula a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promove o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no País. No SISAN, as pesquisas revelaram desafios políticos, administrativos e técnicos para a implantação do sistema nos municípios, sobretudo por falta de priorização do tema SAN. Apesar dos avanços, considera-se a adequação dos atos normativos insuficiente; a descentralização do SISAN ainda carece de definição de mecanismos e estímulos para a adesão de estados e municípios; o desenvolvimento depende de metodologias; a escassez de recursos financeiros e orçamentários prejudica o financiamento da implantação nos estados e municípios; e, ainda, falta de compreensão do SISAN por parte dos gestores.

Em síntese, as demais pesquisas, relativas a programas menos expressivos, em termos orçamentários, como: Agricultura Urbana e Periurbana, Educação Alimentar e outros temas transversais, apresentaram resultados muito próximos aos dos demais Programas, com contribuições semelhantes sobre a focalização, desenho, arranjos institucionais, acesso, resultados e recomendações.

5.2.5. Chamadas Nutricionais

A Vigilância Alimentar e Nutricional é uma atividade desenvolvida no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional; servindo de apoio e auxílio a políticas relacionadas à alimentação e nutrição. A Chamada Nutricional trata-se de uma estratégia de investigação, dentro do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), do Ministério da Saúde, para coleta de dados antropométricos de populações específicas, e ocorre junto com as Campanhas de Vacinação. Dessa forma, permitem o encontro da população-alvo com o pesquisador, prescindindo de visitas domiciliares para coleta de dados. A SAGI utilizou essa metodologia para avaliar e monitorar as condições nutricionais de grupos específicos, de difícil acesso, e focou os estudos no acompanhamento do quadro nutricional de crianças menores de cinco anos de idade.

Nos anos de 2006 e 2007, estas atividades foram realizadas por meio de parcerias com diversos atores, inclusive da SESAN/MDS, tendo em vista a intersetorialidade da Política de SAN. O acompanhamento da situação nutricional das crianças de um país é essencial para análise das condições de saúde da população

infantil, bem como se trata de oportunidade para obtenção das medidas de evolução das condições de vida da população em geral.

Em 2006, a Chamada Nutricional da Região Nordeste, procurou avaliar a situação nutricional de crianças menores de cinco anos de idade, de comunidades específicas e em situação de vulnerabilidade social, no Semiárido, assentamentos rurais do Nordeste.

Em 2007, foram efetivadas duas: 1) Chamada Nutricional do Estado do Amazonas – para avaliar o estado nutricional de crianças menores de cinco anos, residentes em áreas urbanas dos municípios, bem como identificar características socioeconômicas, demográficas, de saúde e de acesso a programas sociais; 2) Chamada Nutricional Quilombola – para avaliar a situação nutricional de crianças menores de cinco anos de idade, residentes em comunidades quilombolas, vacinadas na 2ª Etapa da Campanha de Vacinação realizada em agosto de 2006.

Ainda no ano de 2007, foi feita a pesquisa Estimativas para a Prevalência de Desnutrição Infantil, que englobou os 1.133 municípios do semiárido brasileiro, para medir a prevalência da desnutrição em crianças menores de cinco anos, a partir de modelo preditivo desenvolvido com base na Chamada Nutricional – 2005.

Estes estudos, de acordo com os objetivos previamente traçados, descreveram o quadro nutricional, de saúde e condições precárias de vida dessas crianças, bem como forneceram indicadores demográficos e socioeconômicos.

As informações obtidas subsidiam as políticas, programas e ações relacionados à alimentação e nutrição, em cada setor do Poder Público, no sentido de melhorar a saúde e nutrição de suas crianças, diante dos riscos de desnutrição, sobrepeso e das doenças relacionadas à alimentação que se apresentam.

5.2.6. Suplementos de SAN da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

A PNAD faz parte do sistema de pesquisas domiciliares do IBGE, a qual é realizada por meio de uma amostra probabilística de domicílios obtida em três estágios de seleção – unidades primárias (municípios; unidades secundárias ou setores censitários; e, unidades terciárias ou domicílios). A PNAD coleta informações anuais sobre as características demográficas e socioeconômicas da população, tais como sexo, idade, educação, trabalho e rendimentos, e características dos domicílios, e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, nupcialidade, entre

outras, tendo como unidade de coleta os domicílios³⁴. Temas específicos abrangendo aspectos demográficos, sociais e econômicos também são investigados. Os levantamentos são anuais, com trabalho de campo ocorrendo no último trimestre. Em 2004 e 2009 a pesquisa incluiu um suplemento de “Segurança Alimentar”, que será repetido em 2013.

Em 2004 e 2009, a pesquisa incluiu um suplemento especial de SAN, para levantamento da condição de segurança alimentar da população brasileira. Em 2009, o suplemento destinou-se a determinar a prevalência de segurança e insegurança alimentar da população; e, comparar os resultados dos anos de 2004 e 2009. Essa estratégia terá continuidade em 2013, quando novo suplemento será aplicado. Os dados levantados permitem o acompanhamento das tendências nacional e regionais, a partir de indicadores de segurança alimentar.

5.3. Considerações

É possível identificar que o modelo “policy cycle” de políticas e programas, como referência conceitual, aplica-se à metodologia do processo de avaliação especificado neste trabalho, bem como não seria leviano afirmar que potencializa o uso das pesquisas/estudos na gestão, principalmente ao admitir os reveses que os gestores enfrentam na implementação de programas governamentais.

Ao revisitar os conceitos de SILVA & MELO (2000), interessa focar na ideia da avaliação como *policy learning*: o aprendizado na implementação de uma política pública. Cabe verificar o quanto isso tem ocorrido em relação aos Programas de SAN, porém, ao averiguar o estágio em que esses programas encontram-se, atualmente, há indícios de que ocorreram reformulações, também, por indução das recomendações das pesquisas. Alguns relatos verbais de gestores confirmam essa hipótese, assim como alterações na legislação e no *modus operandi* desses Programas.

Seguindo princípios de GARRETT (2008), ao lançar o olhar sobre este conjunto de 41 pesquisas/estudos identifica-se que a produção é sistemática, que as pesquisas fornecem evidências da necessidade de ajustes dos programas, e que, em certa medida, caminham na direção de contribuir para um marco conceitual unificador, pode-se, também, concluir que apresentaram modelos, ferramentas e métodos.

³⁴ Definição obtida em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40

Finalmente, importantes contribuições foram trazidas por um estudo³⁵ realizado em 2010, sobre os oito anos iniciais de construção e consolidação de uma política abrangente, intersetorial e interministerial de segurança alimentar, com base em 13 pesquisas de programas de SAN. O objetivo principal era uma análise sistemática sobre os desafios para implementar, expandir e consolidar programas de segurança alimentar e nutricional, principalmente à luz das informações de pesquisas de avaliação já conduzidas pela SAGI. Trouxe interessantes reflexões sobre a relevância das pesquisas de avaliação na retroalimentação do processo de implementação dos programas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a insegurança alimentar está fortemente relacionada à renda disponível das famílias, à composição da família e à raça – em outras palavras, será maior onde a renda *per capita* for mais baixa; em famílias com crianças e adolescentes menores de 18 anos; em famílias chefiadas por mulheres; e na população negra. (IBGE, 2005).

Os programas e ações implementados pela SESAN enquadram-se em quatro eixos articuladores: ampliação do acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; promoção de inclusão produtiva e participação social. Destarte, a integração permite alcançar o objetivo maior de promover a segurança alimentar, especialmente do público descrito acima. Quando analisados os demais programas sociais a cargo do MDS, sobretudo os de transferência de renda, percebe-se que essas ações estruturantes ainda parecem incipientes. No entanto, é forçoso admitir que começam a espalhar-se para todo o território nacional, e, embora não universalizadas, complementam as demais políticas de combate à fome.

O presente estudo enfocou diversos aspectos relativos à implantação da Política de SAN, aos Programas de SAN, e também quanto à estruturação do sistema de M&A da SAGI, às pesquisas realizadas e aos resultados das avaliações, mas não permitiu aprofundamento das análises, tendo em vista os limites impostos pelo espaço, tempo e escopo.

³⁵ Contribuições de Estudos de Avaliação para Gestão de Programas de SAN, por Anne W. Kepple, no âmbito do projeto FAO – Apoio à implementação e ao alcance de resultados da Estratégia Fome Zero.

Entretanto, à luz dessa reflexão, é possível confirmar o atingimento do objetivo de sistematizar as 41 pesquisas de avaliação dos Programas de SAN, de responsabilidade da SESAN/MDS, realizadas no período de 2004 a 2012, e seus resultados, bem como correlacionar os achados e recomendações com a implementação dos Programas, em suas diversas dimensões.

Ao analisar as avaliações realizadas, foi possível identificar diversos tipos de informações produzidas para subsidiar a gestão dos Programas de SAN. Observadas ao longo do tempo, permitiram compreender que muito se sabe sobre cada programa, haja vista existirem inúmeras respostas a perguntas sobre as várias dimensões dos processos de implementação. O que permanece sem respostas, e que merece investigação posterior, é saber se estas pesquisas são efetivamente conhecidas pelos gestores, bem como o quanto seus resultados foram utilizados para favorecer a melhoria dos Programas de SAN, e, em última instância, para beneficiar a população.

Constata-se que esse rol de pesquisas/estudos expos uma gama de aspectos positivos – focalização dos programas, nível de acesso aos programas, satisfação dos beneficiários, redução efetiva da insegurança alimentar – e desafios, principalmente aqueles relativos a desenho, arranjos institucionais, estrutura e gestão. Em muitos casos ficou clara a falta de acesso, da população em risco alimentar, à política pública, bem como, foram identificados problemas na interlocução com os governos municipais, estaduais e outros entes, e necessidades de aportes orçamentários adicionais.

Para finalizar, um aspecto fundamental observado refere-se à relevância das pesquisas/estudos, mormente porque as informações produzidas conseguiram medir o acesso aos programas, os efeitos e não efeitos sobre a população, sobretudo se os resultados apontam para a diminuição da insegurança alimentar.

7. BIBLIOGRAFIA

BORGES, Afonso Henriques Et al. **A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento**. In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Brasília, DF, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho**. Brasília: Letras livres: Editora UnB, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/gestao-da-informacao>. Acesso 17 set. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional**. Rômulo Paes-Sousa (org.); Jeni Vaitsman (org.). - Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

BRASIL. **Relatório de Gestão 2011**. MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN); Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Disponível: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar>. Brasília, DF, 2012. Acesso em 01 set. 2012.

CADERNOS DE ESTUDOS. **Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 7 (2007). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF. 2005.

CADERNOS DE ESTUDOS. **Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 13 (2011) – **Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS 2006-2010**. MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, DF. 2011, p. 151-154.

CASTRO, ANNA MARIA DE. **Trajetória do Combate à Fome no Brasil**. In: FOME ZERO Uma História Brasileira – Vol. 1. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 3 volumes, Brasília, 2010.

D'ALVA, Oscar Arruda; FARIAS, Luís Otávio Pires. **Programa Cisternas: um estudo sobre a demanda, cobertura e focalização**. Editora Moderna. São Paulo, 2008.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/IEE, 1998, p. 123.

GARRETT, JL. *Improving Results for Nutrition: A Commentary on an Agenda and the Need for Implementation Research*, *J. Nutr.* 138: 646–650, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. Editora Atlas S/A. 5ª. edição. São Paulo, 1999.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Editora UnB. Brasília, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais**. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação nº 1 (Jan-jun/2011). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, DF, 2011.

KEPPLE, A.W. Relatórios 1, 2, 3, 4 – **Contribuições de Estudos de Avaliação para a Gestão de Programas de Segurança Alimentar e Nutrição**. MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Brasília, DF, 2011.

Políticas Públicas: conceitos e práticas / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Série Políticas Públicas – volume 7. Belo Horizonte, Sebrae/MG, 2008.

RELATÓRIO – Produto 1 – Cordeiro, Angela. **Planejamento da Coleta de Informações Qualitativas**. MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Brasília, DF, 2011.

RELATÓRIO – Produto 2 – Cordeiro, Angela. Relatório Descritivo das Observações de Campo e dos Grupos Focais e Proposta de Estrutura Analítica dos Resultados Encontrados. MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Brasília, DF, 2011.

RELATÓRIO – Produto 3 – Cordeiro, Angela. Resultados Finais da Pesquisa de Campo. MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Brasília, DF, 2011.

Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. – N. 01 e 02. MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Brasília, DF, jan-jun/2011.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços**. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. São Paulo, 2011.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 43, 2009.

SILVA, Pedro; MELO, Marcus. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Caderno nº 48, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, 2000.

TROCHIM, W. **The research methods knowledge base**. Cincinnati, OH: Atomic Dog Publishing. 2000.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública.** In: Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Brasília, DF, 2011.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.** In: Management of Social Transformations. Policy Papers/17. UNESCO, Brasília, DF, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso - Planejamento e Métodos.** 4ª Edição. Editora Bookman. São Paulo, SP. 2001.

8. LISTA DE SIGLAS

ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho

ALAP – Associação Latino Americana de População

ANIPES – Associação Nacional das Instituições de Planejamento

AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas

ASA – Articulação no Semiárido

BA – Banco de Alimentos

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BSM – Brasil Sem Miséria

CADÚNICO – Cadastro Único do Governo Federal

CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CC – Cozinhas Comunitárias

CEASA – Centrais Estaduais de Abastecimento

CONSAD – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CGTI – Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação

CGU – Controladoria Geral de União

DAP – Documento de Aptidão de Produtor Rural

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

DICI-VIP – Dicionário de Variáveis e Indicadores de Programas

EAD – Educação à Distância

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FJP – Fundação João Pinheiro

GTMA – Grupo de Trabalho de Monitoramento e Avaliação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGPM – Índice Geral de Preços do Mercado

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAS – Ministério de Assistência Social

M&A – Monitoramento e Avaliação

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA – Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MI Social – Matriz de Informações Sociais

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OSCIP – Organização Social de Interesse Público

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAA-Leite – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - Leite

PBF – Programa Bolsa Família

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PPA – Plano Plurianual

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PUC – Pontifícia Universidade Católica

P1MC – Projeto Um Milhão de Cisternas

RI – Relatórios de Informações Sociais

RP – Restaurantes Populares

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão

SENARC – Secretaria Nacional de Renda da Cidadania

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SESEP – Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar

SISPOAD – Sistema de Planejamento, Orçamento e Administração

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPO – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas