

CONTRIBUIÇÕES DE ESTUDOS DE AVALIAÇÃO PARA A GESTÃO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRIÇÃO

Anne W. Kepple¹

As considerações aqui apresentadas são resultados preliminares de um estudo², ainda em andamento, de caráter complementar ao realizado pelo professor Otavio Dulci, que também integra esta publicação (DULCI, 2010). À excelente e completa discussão do trabalho de Dulci sobre as funções, dimensões, divulgação e potencial utilização de estudos de avaliação, cabe acrescentar apenas algumas reflexões oriundas de análise de estudos sobre programas com características bastante distintas dos programas enfocados por ele.

Enquanto Dulci contemplou pesquisas contratadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) para avaliar os programas Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), a presente análise se debruçou sobre estudos realizados sobre os programas Aquisição de Alimentos (PAA) e Cisternas, e sobre os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos). Apesar de estar ainda por finalizar, é possível corroborar várias das observações do professor e, ao mesmo tempo, apontar para algumas diferenças que são reflexos principalmente das características distintas dos programas enfocados por cada estudo.

Conjuntura propícia

O presente estudo foi realizado no segundo semestre de 2010 em um contexto de reflexão e balanço de oito anos de construção e consolidação de uma política abrangente, intersetorial e interministerial de segurança alimentar e nutricional (SAN). Nesse sentido, foi um momento propício para conversar com gestores do Governo Federal que participaram desse processo e ouvir suas histórias sobre o trabalho de bastidores, as crises, ajustes e aprendizagem, e presenciar sua emoção ao refletir sobre os avanços. Com a aprovação no dia 25 de agosto de 2010 do Decreto nº 7.272, que regulamenta a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346) de 2006, o clima era de expectativa e novos rumos. Não havia sinais de frear o *momentum* – muito pelo contrário – percebe-se que o MDS continua evoluindo e aperfeiçoando seus arranjos institucionais e gestão de programas à medida que vai acumulando mais experiência e sabedoria.

¹ Bacharel em Nutrição e Dietética pela University of Minnesota, EUA. Mestre e Doutora em Ciências da Nutrição pela Cornell University, EUA. Pesquisadora colaboradora do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

² Consultoria contratada pela SAGI/MDS, no âmbito do projeto FAO UTF/BRA/064/BRA – Apoio à Implementação e ao Alcance dos Resultados do Programa Fome Zero, para a realização de estudos sobre as contribuições das pesquisas implementadas pela SAGI/MDS na área da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Um gestor que teve papel chave nesse processo expressou certeza em relação à importância dos estudos contratados pela SAGI para o crescimento e consolidação dos programas do MDS, valorizando o apoio da liderança política à proposta inovadora de uma secretaria dedicada à gestão de informação dentro do MDS, comentou: “Por que a liderança política considerava útil a SAGI? Porque enxergava na SAGI a possibilidade de viabilizar uma legitimação social mais sofisticada dos programas do Ministério”.

A fala desse gestor expressa nitidamente um dos propósitos de estudos de avaliação citado por diversos entrevistados: legitimar os programas, ou *fortalecer a política institucionalmente, mostrar resultados concretos*, nas palavras de outra gestora.

Porém, o propósito mais citado espontaneamente por gestores e formalmente na literatura do MDS é subsidiar a tomada de decisões por parte de gestores e gerentes para melhorar o desempenho dos programas (VAITSMAN, RODRIGUES, PAES-SOUSA, 2006; VAITSMAN, 2009; BRASIL, 2006). Percebeu-se, também, da mesma forma que o professor Dulci, que a avaliação continua sendo eventualmente confundida com fiscalização, mas que essa percepção está sendo superada e dando lugar a uma compreensão e cultura de avaliação no MDS cada vez mais consolidada.

Tais percepções e outras a seguir são baseadas em entrevistas realizadas com 25 gestores do MDS e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), sendo a maioria gestores e técnicos da SAGI e da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), já que essa última é a secretaria responsável pelos programas enfocados. A partir das entrevistas e análise de documentos, tais como atos de reuniões e relatórios de encontros regionais e nacionais de gestores promovidos pela SESAN, foi possível traçar uma compreensão das percepções e experiências dos gestores em relação ao seu uso de informação, com ênfase na contribuição de estudos de avaliação conduzidos pela SAGI.

Os programas de segurança alimentar e nutricional pesquisados

Os programas que foram alvo das avaliações analisadas apresentam características distintas em comparação aos estudados pelo professor Dulci. São programas que ocupam parcelas menores do orçamento em relação ao PBF e BPC e que estão ainda em fase de consolidação. Contudo, a diferença mais relevante para a presente discussão é o nível de complexidade do desenho dos programas.

O maior deles em termos de atribuições orçamentárias, e o mais complexo, é o Programa de Aquisição de Alimentos. Integrando em um só programa várias dimensões de SAN, o programa realiza a compra de alimentos da agricultura familiar que são, por sua vez, doados às entidades socioassistenciais que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar ou destinados a recompor os estoques estratégicos do Governo Federal. Contudo, as suas múltiplas modalidades operadas por três ministé-

rios dificultam uma identidade única do programa e, conseqüentemente, constituem um desafio para a realização de pesquisas que refletem uma compreensão profunda e integrada.

O Programa Cisternas é outra ação inovadora que visa à melhoria das condições de vida e de acesso à água da população rural principalmente do Semiárido. Para a sua execução, o Governo Federal trabalha em parceria com a Associação Programa 1 Milhão de Cisternas (AP1MC), que é uma organização da sociedade civil de interesse público que compõe a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA).

Os equipamentos públicos de alimentação e nutrição incluem bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, ações que contribuem para promover a alimentação adequada através da oferta de refeições gratuitas ou a preços acessíveis e, ao mesmo tempo, combater o desperdício. O MDS apoia a implantação e a modernização desses equipamentos por meio de editais públicos, e posteriormente, os governos municipais e estaduais assumem a gestão dos serviços, muitas vezes em parceria com entidades sociais e organizações comunitárias.

Portanto, um dos maiores desafios enfrentados por todos os programas referidos é a gestão descentralizada e a diversidade de mecanismos e arranjos locais para executar os programas. Constitui-se uma lacuna que estudos de avaliação deveriam procurar preencher e, ao mesmo tempo, um desafio enorme por vários motivos, entre eles: a natureza muitas vezes voluntária de entidades parceiras, a falta de cadastros de entidades e de beneficiários e a capacidade precária e recursos escassos para atividades de monitoramento local.

Uma forma de lidar com essa diversidade adotada por gestores dos programas no nível federal foi a promoção de processos internos e participativos de avaliação. Os seminários de avaliação e encontros de gestores regionais e nacionais promovidos pela SESAN junto aos órgãos parceiros são fontes muito importantes de informação sobre o andamento do programas, além de incentivar a troca de experiência entre os gestores locais.

No momento da realização dos estudos analisados, o PAA e os equipamentos públicos ainda se encontravam em processo de definição e teste das modalidades de operacionalização e gestão. Nesse sentido, o conjunto de avaliações acertou ao focar dimensões dos programas relacionadas aos processos de implementação, tais como: desenho e estrutura, organização, focalização e acesso aos programas, dessa forma fornecendo informações extremamente úteis para contribuir para o aperfeiçoamento dos programas na época que estavam em fase inicial. Porém, o mesmo descompasso entre os tempos técnico, administrativo e político descrito pelo professor Dulci foi muito presente também nos relatos dos gestores desses programas, o que representa um desafio para a SAGI.

Outro ponto forte do conjunto de estudos analisados foi a utilização de métodos qualitativos em combinação com quantitativos, que forneceram informações aprofundadas e específicas para os diferentes contextos e, ao mesmo tempo, resultados com mais abrangência e aplicabilidade geral.

Alguns estudos visaram avaliar impactos dos programas depois de alguns anos de implementação. Enquanto alguns impactos são mais simples de identificar e aferir, o conjunto de programas aqui contemplado traz desafios especiais vislumbrados nas falas dos gestores entrevistados, como, por exemplo: o maior exercício de cidadania e a reciprocidade entre vizinhos possibilitados pelo Programa Cisternas, questões de inclusão social associadas aos equipamentos de SAN e a *magia* (nas palavras de uma gestora) que caracteriza uma proposta de participação que cria laços diretos entre os agricultores familiares e entidades que atendem pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. São impactos importantes a serem contemplados, porém não fáceis de quantificar, sendo a pesquisa qualitativa a melhor abordagem para compreendê-los e dar-lhes visibilidade.

Utilização de pesquisas para subsidiar políticas públicas

Com o intuito de subsidiar a análise da utilização e relevância dos estudos para os gestores dos programas, acrescentam-se alguns elementos à discussão de Dulci sobre a prática de avaliação de políticas públicas e o aproveitamento dos seus resultados.

Dada a natureza difusa da formulação de políticas que dificulta a identificação de um “evento discreto” de tomada de decisão, muitos estudiosos apontam para o papel importante de pesquisas como fonte de ideias e perspectivas ou novas concepções (WEISS, 1977; CAPLAN, 1977; RIST, 1994).

Entretanto, outros enxergam um papel potencialmente mais instrumental de pesquisas na política pública e oferecem subsídios para compreender a relevância de diferentes tipos de informação para gestores e como essa relevância varia de acordo com a natureza da decisão e o tipo e papel organizacional do gestor (MAJCHRZAK, 1986; DLUHY, 1981). Enquanto alguns gestores são mais propensos a valer-se de informações extracientíficas, oriundas, por exemplo, de assembleias públicas, movimentos sociais, histórias anedóticas ou seus próprios contatos pessoais, outros consultam mais dados quantitativos e estudos científicos. Há gestores, por outro lado, que se valem igualmente de ambos os tipos de informação.

Essa discussão dialoga com a observação do professor Dulci sobre as diversas culturas organizacionais que coexistem no MDS. Muitos gestores da SESAN têm trajetórias de militância política, raízes na reforma agrária e/ou trabalharam com movimentos de agricultores familiares. É notável, também, uma cultura organizacional participativa. Dessa forma, vários gestores da SESAN citam seus contatos diretos com beneficiários

e gestores locais “na ponta”, além dos seminários e encontros regionais e nacionais que promovem processos de avaliação e troca de experiências entre gestores dos programas, como fonte principal de informações para subsidiar a sua gestão no nível federal.

Contudo, a diversidade dos métodos empregados no conjunto de pesquisas analisados, e a conseqüente variedade de tipos de informação (dados quantitativos e falas oriundas de estudos qualitativos), contribui para garantir que haverá informação que coincide com os estilos e interesses dos diferentes gestores e para subsidiar a tomada de diversos tipos de decisões.

Vários estudiosos da formulação de políticas sociais apontam, também, para um papel potencialmente mais influente de pesquisas nesse processo quando os proponentes das pesquisas compõem redes ou comunidades de pessoas que compartilham valores e uma visão comum sobre determinadas políticas (KINGDON, 1984; BURSTEIN, 1991; SABATIER, 1993; MAYNTZ, 1977). De acordo com Capella (2007, p.135), essas chamadas *policy communities*:

vem substituindo o centro político tradicional – os congressos e a direção dos ministérios – como fonte substancial de decisões. Nelas, sobressaem-se acadêmicos, profissionais e grupos de interesse, os quais, em conexão com servidores em altos cargos na burocracia dos ministérios ou secretárias, influenciam o processo de tomada de decisão em áreas específicas do governo.

É reconhecido, também, que pesquisas sobre políticas públicas podem ser mais úteis e relevantes quando os pesquisadores trabalham junto aos gestores e suas equipes ao longo de um tempo para criar uma compreensão contextualizada e compartilhada do tema e construir vínculos (RIST, 1994).

À luz dessas observações colhidas da literatura, observa-se que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional conta com dois arranjos institucionais inovadores que favorecem a utilização de pesquisas de avaliação por gestores: o CONSEA nacional, que constitui uma rede de *policy communities* institucionalmente vinculada ao Governo Federal, com voz expressiva e relações estreitas com a SESAN e a SAGI, que promove, institucionalmente, a aproximação entre pesquisadores e gestores e estabelecimento de vínculos que possibilitem uma compreensão contextualizada e compartilhada dos programas e do tema de SAN.

A complexidade de operacionalização e gestão dos programas anteriormente comentada dificulta a definição de estudos de avaliação, o que requer do avaliador uma compreensão mais aprofundada para ser efetivo. Maior participação da SAGI nos encontros regionais e nacionais de gestores e seminários de avaliação dos programas promovidos pela SESAN poderia melhorar a compreensão do dia a dia dos programas e as lacunas de informação e, com isso, a sua capacidade de propor pesquisas relevantes com metodologias factíveis. Na medida em que a SAGI se vale da rede de

policy communities manifesta na forma do CONSEA nacional e continua construindo uma relação de parceria com as secretarias finalísticas dos programas, seus estudos prometem ser cada vez mais relevantes e úteis para os gestores dos programas.

Conclusão

As pesquisas da SAGI são indiscutivelmente fontes importantes de informação para os gestores do SESAN e do MDS e de legitimação dos programas dentro e fora do MDS. Na medida em que a SAGI, junto às áreas finalísticas, consegue conciliar os tempos técnico, administrativo e político, possibilitando uma resposta mais rápida às demandas de gestão, as pesquisas terão um papel mais instrumental. Porém, as suas funções de legitimação e de fonte de ideias e novas perspectivas transcendem esse descompasso temporal.

Várias tensões inerentes na avaliação de programas observadas no trabalho de Dulci foram constatadas, também, ao analisar as pesquisas realizadas sobre os programas PAA, Cisternas e equipamentos de SAN. Enquanto a SAGI avança na construção de uma relação de parceria e agenda de pesquisas junto à área responsável, precisa tomar iniciativa para cumprir a sua missão institucional. Ainda que a compreensão do papel da avaliação e a *expertise* que a SAGI oferece estejam aumentando, continua sendo importante trabalhar junto aos gestores para deixar claro o propósito da avaliação e as questões relacionadas à divulgação para os diferentes públicos dos resultados. Ademais, é preciso ampliar a interlocução com os gestores dos programas de forma a contemplar nas avaliações as suas perspectivas e prioridades também quanto aos efeitos não esperados das intervenções, mas que são identificados por eles, e reconhecer que um olhar “externo” pode servir para chamar atenção para algum aspecto importante omitido.

Vale destacar a observação de uma tendência nas avaliações no sentido de incorporar novos componentes aos estudos que antecipam incentivar e acompanhar a evolução de políticas públicas integradas, reflexo do interesse crescente da parte do MDS em promover a maior integração entre seus programas sociais (PAES-SOUSA, 2009). Além de focar a produção e distribuição de alimentos, as pesquisas tendem a olhar cada vez mais para atividades de geração de ocupação e renda vinculadas a outras ações de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2008).

Os gestores do Governo Federal entrevistados para a presente análise são atores chaves na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Alguns estavam ainda na faculdade quando foi lançada a Estratégia Fome Zero enquanto outros participaram de sua construção desde o início. Todos vislumbravam uma consciência de que estão mudando a história do Brasil para sempre e para melhor.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias**. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: MDS, SAGI; Piracicaba: FEALQ/USP, novembro de 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 329 de 11 de outubro de 2006**. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF, 2006.

BURSTEIN, P. Policy domains: organization, culture, and policy outcomes. **Annual Review of Sociology**, n. 17, p. 327-50, 1991.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Editora Fiocruz, 2007, pp. 87-122.

CAPLAN, N. A minimal set of conditions necessary for the utilization of social science knowledge in policy formulation at the national level. In: **Using social research in public policy making**. Lexington Books, D.C. Heath and Co., Lexington, MA, 1977, p. 183-198.

DLUHY, M. J. Policy advice-givers: Advocates, technicians, or pragmatists? In: TROPMAN, J.; DLUHY, M. J.; LIND, R. M. (Eds.). **New strategic perspectives on social policy**. New York: Pergamon Press, 1981.

DULCI, O. **Avaliação de programas sociais**: desafios e potenciais na construção de um sistema de informações. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília, DF, n. 13, 2010.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

MAJCHRZAK, A. Information focus and data sources: when will they lead to use? **Evaluation Review**, v. 10, n. 2, p. 193-215, 1986.

MAYNTZ, R. Sociology, value freedom, and the problems of political counseling. In: WEISS, C. H. (Ed.). **Using social research in public policy making**. Lexington Books, Lexington; Massachusetts: DC Heath and Company, p. 55-66.

PAES-SOUSA, R. Desafios das políticas e programas de desenvolvimento social. In:

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF, 2009.

RIST, R. C. Influencing the policy process with qualitative research. In: DENZIN, K. N.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). **Handbook of qualitative research**. Sage Publications, 1994.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Westview Press, 1993, p. 13-39.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S. e 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**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2006.

VAITSMAN, J. Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS; UNESCO, 2009.

WEISS, C. H. (Ed.). **Using social research in public policy making**. Lexington, MA. Lexington Books, D.C. Heath and Co. 1977.