UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FCF / FEA / FSP
Programa de Pós-Graduação Interunidades
em Nutrição Humana Aplicada – PRONUT

Metodologias de avaliação de programas públicos em Nutrição: a análise e aplicação aos programas brasileiros

ARTHUR DA SILVA FILHO

Dissertação para obtenção do grau
de MESTRE
Orientador:
Prof. Dr. Heron Carlos Esvael do Carmo

São Paulo
2005

Ficha Catalográfica
Elaborada pela Divisão de Biblioteca e
Documentação do Conjunto das Químicas da USP.

Silva Filho, Arthur da
S586m Metodologias de avaliação em programas públicos de nutrição : análise e aplicação em programas de nutrição no Brasil / Arthur da Silva Filho. -- São Paulo, 2005.
~~115~~p.
129p.

Dissertação (mestrado) - Faculdade de Ciências Farmacêuticas da USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Faculdade de Saúde Pública da USP. Curso Interunidades em Nutrição Humana Aplicada.

Orientador: Carmo, Heron Carlos Esvael do

1. Nutrição aplicada : Ciência dos alimentos 2. Alimentação : Programas governamentais I. T. II. Carmo, Heron Carlos Esvael do, orientador.

641.1 CDD

ARTHUR DA SILVA FILHO

Metodologias de avaliação de programas públicos em Nutrição: a análise e aplicação aos programas brasileiros.

Comissão Julgadora
Dissertação para obtenção do grau de Mestre

Prof. Dr. Heron Carlos Esvael do Carmo
(Orientador/Presidente)

1° Examinador

Profa. Dra. Sophia Cornbluth Szarfarc

2° Examinador

Prof. Dr. Sinézio Inácio da Silva Junior

São Paulo, __16__ de _setembro_ de 2005.

AGRADECIMENTOS

O meu primeiro agradecimento vai para o criador de todas as criaturas: Deus. Sem ELE e a sua proteção aos meus amigos e colegas, este trabalho não se fecharia.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Heron Esvael do Carmo pela sua calma, presteza e paciência mantendo assim o clima de minha concentração no trabalho.

Ao CNPq, pelo subsídio fundamental à minha pesquisa que muito me ajudou a agregar novos conhecimentos.

Ao pessoal da Secretaria de Pós-Graduação do PRONUT nas pessoas de Jorge e Elaine e Majô, sempre atentos de forma cordial e amável me ajudaram a tirar as dúvidas necessárias.

Ao pessoal da Biblioteca da FEA-USP como a D. Irene Santos e Ana Ferreira e suas colegas da Biblioteca da Saúde Pública na pessoa da Márcia Pires Ribeiro.

Aos Prof. Dr. Fernando Moreno, Profa. Dra. Denise Cavallini Cyrillo,
Profa. Dra. Sophia Szarfarc, Profa. Dra. Sonia Tucunduva Philippi,
Prof. Dr. Sinézio Ignácio Jr., Prof. Dr. José Augusto de Aguiar Carrazedo Taddei, pelas significantes contribuições ao meu aprendizado.

Aos colegas Maria Aparecida (Cida), Luiz César pela paciência e indulgência pelas minhas falhas.

Ao CODEAGRO-SP, do Programa VIVALEITE-SP nas pessoas de Rosângela, Carol, Milene, Kátia e a Coordenadora do Programa, Silvana Margatho.

A Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Araraquara-SP, na pessoa do Prof. Dr. Sinézio Ignácio Junior e a Dra. Ana Silveira Almeida.

A todos que colaboraram indiretamente com o meu aproveitamento, os meus sinceros agradecimentos.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

À minha mãe Iva, tia Marú, minha esposa Ana e aos filhos Antonio e Mariana, cujas presenças foram muito marcantes na minha jornada de trabalho. Espero um dia retribuir a compreensão deles, com o amor que eles merecem.
Ao meu sogro(*in memoriam)*, onde estiveres, agradeço tua compreensão e apreço pelas minhas idéias.
Aos meus amigos espirituais, pelas intuições singelas quando o momento se fazia necessário.

PENSAMENTO

"Nenhuma obra humana pode ser grande e durável se não se inspirar, na teoria e na prática, em seus princípios e em suas aplicações, nas leis eternas do Universo"

Leon Denis (1846-1927)

SIGLAS

A C B – Análise do Custo Benefício.

ACE - Análise Custo Efetividade;

AFP – Anemia Ferropriva(deficiência de ferro no organismo humano);

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária;

APE - Avaliação de Programas Existentes;

APN - Avaliação de Programas Novos;

BA – Programa Bolsa Alimentação;

BF – Programa Bolsa-Família;

DCD – Doenças Crônico-Degenerativas;

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento;

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;

CEF – Caixa Econômica Federal;

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos-COBAL;

CONSEA, - Conselho Nacional de Segurança Alimentar;

D E P - Desnutrição Energética-Proteíca ;

ENDEF - Estudo Nacional de Despesa Familiar;

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations;

ID – Iron Deficiency – Deficiência de Ferro

IFPRI- International Food Policy Research Institute;

IMCI - Integrated Management Childhood Illness Initiative;

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição;

ITESP - Fundação do Instituto de Terras do Estado de SP;

LBW – Low Birth Weight – Baixo Peso ao Nascer.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

OECD - Organization for Economic Cooperation and Development;

OPAS - Organização Pan-Americana de Saúde;

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador;

PCA - Programa de Complementação Alimentar;

PCS - Programa Comunidade Solidária, criado pelo Conselho de Comunidade Solidária em substituição ao CONSEA em 1995;

PEM – Protein Energy Malnutrition (Deficiência Protéico –Enérgetica)

PMCA – Propensão Marginal a Consumir Alimentos;

PNAA - Programa Nacional de Acesso a Alimentação;

PNS - Programa de Nutrição em Saúde mais tarde renomeado de PSA - Programa de Suplementação Alimentar; .

PROAB - Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos na Área de Baixa Renda;

PROCAB - Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda;

PRODEA - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos;

PRONAN I - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – I;

RCTs - Randomized Controlled Trials (Experimentos Aleatórios Controlados)

SAI - Sistema Agroindustrial Integrado vinculado ao SEBRAE;

SAPS - Serviço Alimentar e Assistencial da Previdência Social;

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional;

Supply-Side Policies – ou políticas do lado da oferta que visam, por exemplo, investimentos públicos nos setores da educação, saúde, formação profissional, com vista a um aumento da produtividade e na criação de sistemas fiscais mais eficazes.

UBA - Unidade Básica de Atendimento ou UBS (Unidades Básicas de Saúde)

UNIDO – Organização para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas;

VAL - Valor Atual Líquido;

WB- World Bank - Banco Mundial;

WHO – World Health Organization;

SUMÁRIO

Pág.

1. INTRODUÇÃO 11
2. REVISÃO DA LITERATURA 20
2.1 Os ciclos históricos da Política Nutricional no Brasil 20
2.2 Programas Públicos de Nutrição no Brasil 32
2.3 Questões de Avaliação 35
2.4 O ambiente da avaliação 38
3. OBJETIVOS 43
3.1 Objetivo geral 43
3.2 Objetivos específicos 43
4. METODOLOGIA 43
5. PRINCIPAIS ENFOQUES DA AVALIAÇÃO EM PROGRAMAS PÚBLICOS DE NUTRIÇÃO 45
5.1 Enfoque nutricional 45
5.2 Enfoque econômico 49
5.2.1 Custos e benefícios 51
5.2.2 Preços sociais 54
5.2.3 Outros enfoques 56
5.3 Desenhos de metodologias de avaliação 61
5.4 Programas brasileiros selecionados para a análise 68
5.4.1 Introdução 68
5.4.2 Programa / Política FOME ZERO - PFZ 69
5.4.3 Programa VIVALEITE - PVL – SP 74
5.4.4 Programa Municipal DIRETO DO CAMPO – PDC 84
6. PROPOSTA DE UM PROTOCOLO PARA AVALIAR UM PROGRAMA PÚBLICO DE NUTRIÇÃO 95
6.1 Descrição do protocolo 95
6.2 Aplicação do protocolo na avaliação dos programas 101
6.3 Conclusões e recomendações 115
7.Bibliografia 118
ANEXOS 126

Índices de Figuras e Tabelas

Figura 1. Dinâmica do processo de avaliação.....35

Figura 2. O impacto das principais formas de desnutrição na população segundo o Estado de Insegurança Alimentar Mundial publicado pela FAO em 2004- The State of Food Insecurity of The World- SOFI, 2004).....45

Figura 3. Estrutura Nutricional do bem estar da população.....46

Figura 4 . Acompanhamento e Avaliação na Estrutura básica de um Projeto.....61

Figura 5. Visão geral da metodologia de avaliação, custos individualizados.....62

Figura 6. Sistema de Avaliação em Movimento 62

Figura 7. Distribuição do programa Bolsa Família (BF) entre as regiões do Brasil.....72

Tabela 1. Distribuição do Atendimento programa PVL.....77

Tabela 2 – Distribuição dos produtores rurais por região.....86

Figura 8 –Mapa Funcional do mercado das hortaliças na região de Araraquara.....87

Tabela 3. logística e distribuição dos produtores rurais dentro do PDC.....87

Figura 9. Fase 1 -Criação da CPEA 101

Figura 10. Fase 2 - Definição da metodologia de Avaliação..... 102

Figura 11. Fase 3 - Avaliação do Programa..... 103

Figura 12. Fase 4 - Avaliação dos Resultados Brutos..... 104

Figura 13 .Fase 5 - Avaliação dos Resultados Líquidos.....105

Figura 14. Fase 6 - Avaliação Final.....106

Figura 15. Tabela dos Custos do BA.....108

Figura 16. Quadro da Avaliação de Impacto do BA..... 108

RESUMO

Silva Filho , A. **Metodologias de Avaliação em Programas Públicos de Nutrição:A análise e aplicação aos programas brasileiros**; São Paulo(BR) 2005. [Dissertação de Mestrado-FCF-FEA-FSP/USP].

O comprometimento cada vez maior dos agentes públicos com o trato da segurança alimentar e da nutrição, enfatiza a questão da obrigatoriedade e da responsabilidade (accountability) do Estado perante a sua sociedade.

A presença de metodologias de avaliação nos programas sociais frente a esses desafios, surge como principal indicador dessa responsabilidade.

O que justifica a atitude de medir os resultados dessas ações na área de alimentação é a necessidade de uma revisão dos caminhos percorridos pelos programas públicos no Brasil, que carecem de uma permanente metodologia de avaliação de forma a sair da inércia do modelo atual onde se cria uma forte dependência de seus beneficiários. Amparado nestes argumentos, serão apresentados três programas de governo de esferas distintas que serão analisados sob o foco de um protocolo de 7 fases resultante das metodologias estudadas no decorrer deste trabalho.

Embora se observe parcerias importantes com organismos internacionais, como ocaso do IFPRI (*International Food Policy Research Institute*), o processo de avaliação de um programa público na área de nutrição, ainda caminha lentamente. Ora por barreiras políticas, ora por complexidade dos programas no seu processo de implementação e avaliação.

O que se pretende abordar além da necessidade de inclusão da avaliação é a relevância que esses critérios trazem como forma de aprendizado para futuras intervenções públicas no setor, a exemplo do que vem ocorrendo no México, com o programa *OPORTUNIDADES* (ex-*PROGRESA*), considerado pelo IFPRI um exemplo de efetividade e eficiência no campo das políticas públicas em países emergentes.

Palavras-chave: 1. Avaliação. 2. Programas Públicos. 3. Nutrição.
4. Metodologias. 5. Segurança Alimentar

ABSTRACT

Silva Filho, A. **"Methodology of evaluation in Public Programs for Nutrition: Analysis and Application to Brazilian Programs."**; São Paulo (BR) 2005. [Dissertação de Mestrado-FCF-FEA-FSP/USP].

The growing commitment of public agents to dealing with Food Security and Nutrition emphasizes the issue of State enforcement and accountability before its society. The presence of methodologies of evaluation in social programs facing such challenges arises as main indicator thereof responsibility.

The attitude of measuring the results of such actions in the food area is justified by the demand for a review of the paths made by the public programs in Brazil, which need a constant methodology of evaluation so as to move out from the current model of inertia where a strong reliance on its benefits is established. Supported by such arguments, three distinct scopes of government programs will be presented and analyzed under the focus of a protocol with seven steps resulting from the methodologies studied along the present work.

Although relevant covenants with international organisms may be observed - such as the IFPRI (International Food Policy Research Institute) - the evaluation process of a public program in the nutrition area still walks slowly, at times due to public barriers, at times due to the complexity of the programs in its implementation and evaluation process.

What is intended here is to approach beyond the need of including evaluation, but too the relevance that such criteria bear as a way of learning for future public intentions in the sector, following the example of México that has an OPORTUNIDADES (ex-PROGRESA) program, considered by the IFPRI a model effectiveness and efficiency in the field of public politics in emerging countries.

Key-words: 1. Evaluation. 2. Public Programs. 3. Nutrition.
4. Methodologies. 5. Food Security

1. INTRODUÇÃO

Os programas ou projetos são considerados principais instrumentos do agente público no trato da responsabilidade com a saúde e o bem estar social de sua população. A importância destes instrumentos ganha uma força maior quando estes passam a dar sustentação aos resultados que fortalecem ou enfraquecem a linha da política adotada, independente da área de atuação desta ou daquela intervenção pública.

O crescente apoio prestado pelas agências internacionais de fomento aos países em desenvolvimento na área social, traduzidos na criação de segmentos dentro do governo para a avaliação e o monitoramento das intervenções públicas, surge como um dos elementos que justificam e sinalizam o grau de importância destes temas na esfera pública.

A transparência, efetividade e eficácia da atividade governamental seria uma resposta no mínimo justificável no controle da qualidade de vida e segurança alimentar de sua comunidade, principalmente nos países em desenvolvimento onde parte da população não consegue obter os recursos básicos de sobrevivência em igualdade de condições com outros indivíduos.

Os estudos sobre as metodologias de avaliação tiveram seu epicentro nas camadas educacionais segundo SCRIVEN (1969), e a partir da Segunda Guerra, ganharam novas dimensões e características próprias no chamado plano governamental da indústria bélica e daí se estendendo ao plano social principalmente na área de avaliação de intervenções públicas.

CANO (2002) sintetiza a participação dos estudos de avaliação em políticas públicas e defende que o objetivo mais simples de uma avaliação de

programas sociais é averiguar se a intervenção surte os efeitos por quem a planejou e o mais comum é que se espere do avaliador uma conclusão sobre o *grau* em que o programa produziu os efeitos desejados (CANO, p. 99).

Desse modo, a preocupação das agências internacionais na conjuntura atual com o assunto desnutrição, se deve em parte, à evidência científica acumulada nesses últimos vinte anos sobre os altos custos sociais e pessoais a respeito deste evento.

Nesse cenário, o aspecto social fica em evidência onde predominam cada vez mais as desigualdades incluindo aqui o fator renda como determinante dessas desigualdades entre os indivíduos ficando mais perceptível principalmente nos países ditos periféricos dos continentes como África Subsaariana, Ásia e América Latina.

Embora o fator renda e as desigualdades sociais não sejam o foco desta pesquisa, os estudos que referenciam estes temas podem ser acompanhados nas pesquisas de HOFFMANN (1994) e HOFFMANN (1998).

Os movimentos na direção das avaliações dos programas sociais vem reforçando o tema da responsabilidade dos agentes públicos sobre os efeitos da fome e desnutrição, desde a década de 1990, com a reunião da Cúpula Mundial sobre a Alimentação (*World Food Summit* – Italy, 1996) promovida pela *Food and Agriculture of The United Nations* (FAO) junto com outros organismos internacionais. Assim também como os trabalhos de pesquisa de ADAMS JR.,(2003), CAMPINO (2003), BARROS SILVA *et al*.(2002). BELL (1994).

Por outro lado, a participação do governo por meio das intervenções públicas junto a sua comunidade na área da alimentação não só autentica a

preocupação com o bem estar geral, como adiciona um outro componente na busca pela qualidade de vida e da dieta saudável do seu povo: a informação nutricional.

Um programa governamental que trabalhe especificamente com a fome e seus efeitos colaterais requer por parte do gestor público entre outras preocupações, (1) o conhecimento da população – alvo, (2) qual a importância da intervenção para o indivíduo e (3) oferecer informações adequadas e consistentes de forma a diminuir os constrangimentos dessa classe menos favorecida de sua população.

Através da informação prestada pelos canais competentes, a preocupação do gestor se torna pública e atende aos interesses dos indivíduos nas necessidades básicas de alimentos que por sua vez transforma esse acesso em universal.

O combate à anemia ferropriva (AFP), por exemplo, deve-se informar a significância da sua eliminação (da anemia) que resultaria em benefícios significativos nos grupos de crianças a longo prazo, em virtude dos efeitos da deficiência do mineral naquela população[1].

Em contrapartida, essa mesma população responde como coadjuvante na análise de uma avaliação do programa em dois momentos: em primeiro lugar, pelo grau de aderência da população ao programa e em segundo lugar, aprovando a atitude do governante em preservar o estado de saúde equilibrado da sua comunidade.

---

[1] Dados da OMS apontam para mais 2 milhões de crianças em idade pré-escolar estão em risco de anemia ferropriva com reflexos no desenvolvimento mental, redução da capacidade de concentração e do aprendizado. (Cozzolino *et al*. p. 472)

Atualmente, as pesquisas apontam que embora prevaleçam diferentes hábitos alimentares entre os povos, existe um traço comum entre eles traduzido nas doenças crônico-degenerativas ou agravos não-transmissíveis (obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares e o câncer) fruto da transição nutricional vigente no mundo contemporâneo, mais urbano do que rural e onde prevalecem o maior consumo de calorias e alimentos processados em detrimento ao consumo de frutas, legumes e proteínas (HADDAD, 2003) (WHO, 2003).OPAS(2003) ,POPKIN (2002).

A compreensão destas deficiências nutricionais tão comuns na conjuntura atual depende por sua vez, de um complexo sistema de informações que traduzam de forma eficiente a idéia de uma ponte entre estas doenças e seus respectivos tratamentos. Nem sempre a generalização dos efeitos de uma dieta nutricional conduz aos mesmos resultados para diferentes populações segundo BIRCH e GAFNI (2003).

Por outro lado, as doenças citadas acima, decorrentes de hábitos e uma alimentação desequilibrada, ainda representam gargalos dentro dos órgãos públicos quando diz respeito a uma massificação da informação sobre os hábitos alimentares; é preciso que tanto a autoridade pública como os responsáveis pela educação nutricional nas escolas e nos domicílios, compartilhem esses esforços, ou seja, se faça um patrulhamento permanente e sistemático para educar e conscientizar as pessoas sobre a alimentação saudável (MONTEIRO *et al*. 2000).

Esses gargalos enfrentados dentro dos programas públicos de nutrição estão fundamentados em primeiro lugar, na ausência de avaliações sistemáticas dos programas públicos em nutrição seja por planejamento ou por determinação de

órgãos responsáveis. Em segundo lugar, ainda persiste o modelo de distribuição de alimentos ou de recursos ao invés de estudar as origens da desnutrição localizada. Por último, o beneficiário se transforma num dependente quase que eterno do programa, sem nenhuma perspectiva de curto ou médio prazo de sair melhor do que entrou.

Segundo autores como LUSTOSA & CASTANHAR (2002), durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca por melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público, sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para aqueles relacionados à sua implementação e avaliação.

BARROS SILVA (2002) e HOLANDA (2003) complementam esta idéia afirmando que a função de avaliação além de ampla e diversificada, é também insuficiente e insatisfatória e com raríssimas exceções, os processos sofrem dispersão e descontinuidade ao longo da vida dos programas sociais. E alerta para o fato de que as evidências e os resultados raramente são documentados e sistematizados. Segundo ainda estes autores, isto é resultante de duas características marcantes no Brasil que são:

a) ênfase no processo de formulação de planos e de elaboração de programas e projetos;

b) alta negligência nas etapas de acompanhamento e avaliação dos processos, resultados e impactos (*ibidem*, p.13) e (*ibidem*, p. 35).

TADDEI (1983) indo nesta mesma direção aponta que apesar de estarmos evoluindo no diagnóstico da situação nutricional e no conhecimento de seus determinantes, avançamos muito pouco no que se diz respeito à avaliação da

eficácia dos programas nutricionais. Segundo ele, este não era um problema de cunho somente nacional. Dos 140 programas de intervenção nutricional existentes na época em 1983, cerca de 20% dispunham de informações sobre impactos nutricionais e apenas 15% detinham análises de custos (TADDEI, p.50).

A importância da avaliação de programas sociais em saúde vem obtendo espaço cada vez maior na literatura, mesmo sob diferentes pontos de vista no tratamento da ação pública. Ora por aspectos de efetividade, ora por enfoques econômicos, o certo é que há um processo em andamento que analisa os diferentes atores envolvidos em cada programa, de modo que os impactos traduzidos em números sejam revestidos de credibilidade e imparcialidade.

NUTBEAN (1998) (*apud* Akerman, 2004) sintetiza que a avaliação deva ser elaborada de acordo com as necessidades e circunstâncias dos programas, pois nenhuma avaliação isolada será exemplo para outros programas.

Por que uma intervenção pode ter diferentes resultados numa mesma população? Houve um planejamento adequado para a escolha da população-alvo na implantação de um programa específico? Esses e outros detalhes que explicam a lógica do mercado como avaliar as preferências do consumidor pelos serviços públicos, são analisados nos trabalhos de NUNES (1998).

GARCIA (2001) afirma que inexiste na administração pública brasileira, uma prática consagrada à cultura institucional de avaliação. Torna-se necessário a criação de sistemas de informações, conceitos, metodologias que plantem uma base sólida de construção de processos regulares e recorrentes de avaliação da ação governamental.

Diante dessas prerrogativas colocadas no presente estudo, o problema central de análise das metodologias de avaliação em programas de nutrição fica amparado pelas seguintes questões:

- Por que ainda não se institucionalizou o compromisso de avaliação como um caminho tradicional a ser seguido pela autoridade pública?
- Excetuando-se as condições que levaram esta ou aquela idéia governista ao poder, por que ainda persistem as dificuldades de se avaliar o desempenho de certos programas em nutrição, ditos de "referência"?
- Quais são os instrumentos utilizados na busca por essa "avaliação"?

No campo da avaliação internacional, o que se observa é um crescimento tanto da demanda por novos modelos de avaliação, como a necessidade de maior interação por parte dos agentes públicos, profissionais e técnicos na busca por um modelo adaptado à realidade coletiva de sua população. A adaptação desses novos modelos representa um modo de resposta para essa nova realidade em avaliações; a intenção é criar um parâmetro ou uma memória histórica para as próximas intervenções na esfera do bem estar social, segurança alimentar e saúde significando assim, caminhar em direção da eficiência do papel do gestor público, procurando uma maneira eficaz de utilizar os recursos públicos. No entanto, a relação entre a doença de origem nutricional e a prevenção de certas doenças, precisa de informações que possam transmitir de maneira clara os procedimentos e a ingestão correta de determinados alimentos.

Isto quer dizer que não basta *informar* o quadro de desnutrição instalado. Ele tem que ser *indexado* a uma informação relevante. Por exemplo, o número de crianças atendidas num posto de Saúde é um dado. Entre essas crianças atendidas, 5 ou mais crianças apresentaram um quadro de desnutrição considerado leve ou moderado[2]. Isto é uma informação relevante.

Segundo o manual da OECD(1991) chamado - *Principles for Evaluation of Development Assistance* – Princípios para Avaliação de Ajuda ao Desenvolvimento, cujo objetivo é ajudar aos países em desenvolvimento na sua introdução de elaboração de processos de avaliação, consta que:

> *"Aid evaluation and its requirements must be an integral part of aid planning from the start. Clear identification of the objectives which an aid activity is to achieve is an essential prerequisite for objective evaluation".* (OECD, 1991).

NOVAES (2000) aponta um outro questionamento sobre as informações, que segundo ela, se torna importante para uma melhor compreensão da construção de uma avaliação em saúde, uma vez que a avaliação, toma como ponto de partida, a produção de um conhecimento em larga escala que contêm a possibilidade de utilização ao assumir um conteúdo valorativo, o que necessariamente coloca esse tema num complexo mundo da vida em sociedade (*ibidem*, p. 548).

Com a intenção de contribuir para a construção de metodologias de avaliação sistemática dos programas públicos em nutrição e chamar a atenção sobre a distância entre a intenção de avaliar e a efetiva avaliação destes programas, é que será conduzida a investigação desta pesquisa.

---

[2] Manual da Organização Mundial da Saúde, no tratamento da desnutrição infantil, p.14(1999)

Este estudo divide-se em seis capítulos com a seguinte estrutura:

- capítulo um, a presente introdução;

- o capítulo dois será dedicado à revisão da bibliografia e destaque dos fatos mais próximos na evolução dos programas de nutrição na história do Brasil nos últimos 50 anos;

- os capítulos três e quatro se destinam a apresentar os objetivos e a metodologia deste trabalho respectivamente;

- no quinto capítulo, concentramos no conhecimento dos principais enfoques da avaliação de programas públicos como os efeitos nutricionais e econômicos destas políticas, com destaque para elementos da avaliação econômica como análise do custo-benefício (ACB), preços sociais e os benefícios atribuídos. No mesmo capítulo, versa sobre as principais correntes de pesquisadores na área de avaliação tanto no Brasil como no exterior, além de apresentar os programas pesquisados para este trabalho, como o FOME ZERO, VIVALEITE e DIRETO DO CAMPO;

- No sexto e último capítulo, estão reunidas as considerações finais e a contribuição desta pesquisa na gênese de um protocolo de avaliação para os programas públicos em nutrição estudados no presente trabalho;

- Fechando o ciclo dos estudos, aplicamos este mesmo protocolo nos programas explorados aqui, levantando algumas conclusões e sugestões para próximas pesquisas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Os ciclos históricos da Política Nutricional no Brasil

Segundo pesquisadores como UCHIMURA e BOSI (2003) explicam que a partir de 1918, começam o ciclo de atuação de organismos públicos em nutrição no Brasil com a criação do Comissariado de Alimentação Pública, um órgão com finalidade de controlar estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios. A partir 1940, com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) como veremos mais adiante, introduziu-se uma primeira unidade governamental de política de alimentação no Brasil[3]**.** Um fato que deve ser levado em conta a partir deste episódio, é que boa parte dos autores pesquisados, coloca como marco regulatório de políticas públicas em nutrição no Brasil a década de 1940 conforme as pesquisas estudadas [4].

TARTAGLIA (2001) afirma que com o surgimento da divisão do trabalho, o aspecto da alimentação deixou de ser natural e o homem passou a depender de um salário para comprar seu alimento. Hoje, sabe-se que a maior parte da população das grandes cidades, vive no meio urbano e, além disso, passa por mudanças de hábitos alimentares e por uma maior diversificação dos gastos com os alimentos de uma forma geral (TARTAGLIA, p331-333).

LEIBENSTEIN (*apud* STRAUS e DUCAN, 1998) expõe também nessa visão social a importância da alimentação para o trabalhador e explica que com relação aos trabalhadores pobres e mal alimentados, vivendo sob um baixo

---

[3] Ver LAbbate S, 1988 e Vasconcelos FAG 1988

[4] Alguns autores colocam que o início da política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil é de 1940, sendo que 1930 se torna um marco inicial da ação social do Estado – AURELIANO e DRAIBE,1989 e NEPP/UNICAMP, 1994 e SOARES (2001), citados em FROZI (2003)

nível de ingestão de alimentos em geral, a inclusão de um programa que gere um consumo maior de calorias era associado com uma alta produtividade. Em outras palavras, os indivíduos pobres que tinham alta ingestão de calorias, eram considerados como mais produtivos.

No Brasil, como um exemplo desta visão, podemos inserir o modelo de intervenção pública do Programa PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador), criado sob a Lei no. 6321 em 14.04.1976, regulamentada pelo Decreto 78.676 de 8/11/ 1976 e cujos objetivos eram alimentar o trabalhador de baixa renda melhorando seu estado nutricional, aumentar sua produtividade e reduzir os acidentes de trabalho e o absenteísmo (VELOSO e SANTANA, 2002).

COIMBRA (*apud* STEFANINI, 1987) apresenta as três formas distintas da distribuição do tema nos quais os alimentos e o seu consumo foi abordado pelo Estado, tornado-se então políticas públicas que seriam:

a) Política de Abastecimento Alimentar**:** que se relaciona com a produção, armazenagem, transporte e à distribuição de alimentos;

b) Política de Fiscalização de Alimentos**:** que se relaciona com as condições de como se produzem e se comercializam os alimentos;

c) Política de Suplementação Alimentar**:** que se relaciona pelas atividades estatais de suplementação e complementação alimentar das dietas de determinados grupos populacionais.

CARVALHO SILVA (1994) vem reforçar este pensamento e adiciona que a desnutrição é uma preocupação de política Social e de Saúde Pública no Brasil, e que começou a partir da segunda metade do governo Vargas, mas conduzidas de forma irregular e ineficiente segundo o autor.

STEFANINI (1987), assim como L'ABBATE (1988) acrescentam por sua vez, que a liderança de Josué de Castro, traçou o 1º. Plano Nacional de Alimentação cuja intervenção, foi modelo para todo o país e trazia em seu conteúdo, a menção da necessidade de cuidados com a desnutrição como problema número um em saúde pública, cujas raízes estavam na estrutura econômica e social (STEFANINI, p13).

CARVALHO SILVA por outro lado, voltando no tempo, afirma que no início de 1946, foi fundado o *Instituto Nacional de Nutrição*[5] que incorporou o Instituto de Tecnologia Alimentar criado em 1944. Entretanto, para o autor, alguns projetos ambiciosos foram colocados no papel, mas poucos sobreviveram como foi o caso do Plano "*Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil*" que abrangia inquéritos nutricionais, expansão de merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à industria de alimentos. Deste plano, segundo Carvalho da Silva, sobreviveu apenas a Campanha de Merenda Escolar, sob o controle do Ministério da Educação a partir de 1955.

L'ABBATE (1988) acrescenta que os Arquivos Brasileiros de Nutrição em 1944 em convênio com o "*Nutrition Foundation*" de Nova York dava direito a publicações de artigos em português na revista "*Nutrition Reviews*" , como obras importantes para o acervo de medidas em políticas nutricionais.[6]

---

[5] Segundo Carvalho da Silva, foi incorporado à Universidade Federal do RJ

[6] Os Arquivos foram editados durante 24 anos (de 1944 a 1968), fonte de estudos do desenvolvimento da ciência da Nutrição no Brasil, segundo LAbbate (p 111, 1988)

No campo da avaliação, os processos eram mais descritivos do que analíticos, conforme mostra o relato sobre o Serviço Alimentar e Assistencial da Previdência Social (SAPS) segundo L'ABBATE.

Na mensagem enviada ao Congresso em 15 de Fevereiro de 1954, apresenta uma *"avaliação"* (grifo nosso) das atividades realizadas em 1953, descrevendo apenas em números o conjunto deste complexo ligado ao SAPS que visava a redução de despesas e também incentivar os pequenos agricultores que recebiam insumos a preço de custo, para pagar com a produção destes gêneros alimentícios.(L'ABBATE, p. 103).

A partir da década de 70, mais precisamente 1972, surge uma nova fase das políticas de alimentação e nutrição, que aparece sob a forma da criação Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição[7] INAN.

Com o surgimento deste órgão, saiu de cena a Comissão Nacional de Alimentação que foi extinta para dar lugar ao INAN que fica responsável pelo PRONAN I (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – I) destinado a promover a melhoria dos padrões alimentares e nutricionais no Brasil da época em 1973.

PRONAN I tinha como um dos objetivos, a assistência com suplementação alimentar para grupos específicos: gestantes, nutrizes, pré-escolares e escolares de famílias de menor renda. Dessa forma, o PRONAN I acabou incorporando o programa anterior MERENDA ESCOLAR criado em 1954, ampliando a cobertura de a suplementação alimentar para outros grupos biologicamente mais vulneráveis à desnutrição (UCHIMURA e BOSI, 2003) (CARVALHO SILVA, 1994) (STEFANINI, 1994 e 1987).

---

[7] Lei 5.929 de 30/11/1972 e Decreto Lei 73.996 de 30/ 04/1973

Também nesta época, mais precisamente em 1974, se deu o início das pesquisas sobre o perfil de desnutrição no Brasil através do Estudo nacional de Despesa Familiar (ENDEF) que descortinava os números da carência nutricional no Brasil segundo SOUZA (1999). Segundo este pesquisador, enquanto nos anos 70 prevalecia a desnutrição energética-proteíca (DEP) caracterizada por um déficit de ingestão de calorias e proteínas, nos anos 90 esse quadro se transformaria em um excesso de ingestão de calorias acima do essencial, transformando o quadro da década de 90 de obesidade entre os indivíduos mais precisamente entre os mais pobres no Nordeste do Brasil. (SOUZA, p. 2)

CARVALHO SILVA (1994), estabeleceu para o período de 1970 em diante, o primeiro modelo de uma política nacional, composta por programas de suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate à carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos[8]

Outros dois programas são citados como o Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas de Baixa Renda (PROCAB) e o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos na Área de Baixa Renda (PROAB). Enquanto o primeiro se voltava à viabilização da pequena produção a partir da criação de canais específicos de comercialização, o segundo atuava no sentido de proporcionar subsídios aos pequenos varejistas de produtos alimentícios para a compra de doze produtos na Cia. Brasileira de Alimentos (COBAL) (UCHIMURA e BOSI, p. 389).

[8] Existia um projeto PRONAM III prevendo medidas inovadoras como o Fundo Nacional de Alimentação e Nutrição e a transformação do INAN em empresa pública.Este projeto não chegou a ser implantado e o PRONAM II foi até 1990, quando foi extinto(Carvalho da Silva, p 4)

MUSGROVE (2004) também analisa o Brasil para a década de 1970, como tendo uma interessante e extensiva experiência em política nutricional para crianças em famílias de baixa renda.

Segundo este autor, contrastando com outros países onde tais programas de nutrição dependiam de ajuda externa, o Brasil na parte de gêneros alimentícios básicos, tem sido financiado quase que inteiramente com recursos próprios.

Comparados com países como o Chile, no Brasil existe uma variedade de modelos com diferentes diagnósticos para a desnutrição, onde se norteiam as diferentes formas de atacar o evento.

Nesta pesquisa MUSGROVE (2004), abrange um conjunto de quatro Programas de Nutrição ao longo da década de 1970 até meados da década de 1980, que objetivou dar um suporte técnico derivado das lições aprendidas segundo as experiências adquiridas na sua avaliação sobre estes programas.

MUSGROVE avalia esses programas e chama a atenção para sua forma operacional no que diz respeito aos programas de doação: enquanto um distribui especialmente alimentos formulados diretamente ao beneficiário final como o caso do PCA (Programa de Complementação Alimentar), o outro distribui os alimentos comerciais como foi o PNS (Programa de Nutrição em Saúde), mais tarde renomeado de PSA (Programa de Suplementação Alimentar).

Em matéria de Investimentos, esses programas ao final de 1986, tinham consumido cerca de US$ 767 milhões, cabendo a maior fatia desse bolo ao PNS cuja cobertura era maior e também por ter começado mais cedo do que o PROAB. Do total de alimentos distribuídos por estes programas, ou seja, 1.662.000 toneladas, três quartos corresponderam ao PNS. Ainda sobre os

números desses programas, o valor total entre os subsídios e donativos durante os anos em análise, alcançou a cifra de US$ 934 milhões, incluindo as contribuições para comprar os gêneros alimentícios subsidiados (MUSGROVE, p.302).

Um detalhe que destaca este pesquisador é a na *ideologia* (grifo do autor) de que a desnutrição é causada principalmente pela pobreza originada pela baixa renda ou na alta dos preços ou de ambos. Isto posto, o PROAB considera unicamente este fator como condicionante para fazer parte do Programa e o PNS/PCA, considera a doação pelos Programas como função de cuidados com a saúde e *status.*

Entretanto, dado que se estes beneficiários foram corretamente escolhidos pelos gestores dos programas e nesse sentido deveriam ter uma participação regular nestes mesmos programas, as evidências feitas por ele, sugerem que estas participações podiam ser interrompidas ou abandonadas por estes mesmos beneficiários. Por que isso ocorreria? Segundo MUSGROVE, podia ocorrer por várias razões e cita que possa ser pelo próprio programa ou pelo comportamento dos próprios beneficiários.

Ele enfatiza que do total de 10.000 famílias registradas em 1978, esse número cai durante o ano de 1979 e se estabiliza por volta de 5.600 em 1980. Neste particular, ele aponta que a queda é menor no grupo A, que pode comprar 60% subsidiado e a maior queda é no grupo D, que compra com 30% subsidiado. Isto significou para o autor citado que o subsídio tinha que ser muito alto para compensar os obstáculos naturais do programa estabelecidos para seus beneficiários como, por exemplo, as quantidades limitadas, restrições de época

do poder de comprar (quando nem sempre coincidia das famílias terem o dinheiro para comprar), e baixa qualidade dos produtos.

Pelo lado das doações de gêneros alimentícios, continua o pesquisador, o quadro mostra que o PNS durante dois anos, os beneficiários receberam em torno de 24 vezes. Entretanto, o total aponta que menos de 20% daqueles eleitos para receberem os alimentos compareceram para usufruir dos seus direitos e pouco mais de 10% receberam alimentos em seis ou menos ocasiões.

Entre as explicações dadas sobre a não regularidade de participação estavam as pequenas quantidades dos alimentos e a baixa qualidade dos mesmos como também variações nas suas circunstâncias econômicas. Eles aceitam as doações quando as alternativas os levam para um quadro de fome, mas não o fazem quando seus recursos disponíveis permitem obter de outra forma.

Esta visão é inteiramente comportamental para os beneficiários e ilustra que ser “pobre” na visão do autor, não é garantia suficiente de uma participação estável num programa nutricional, se estes benefícios parecem muito pequenos (MUSGROVE, p. 304).

Concluindo, MUSGROVE apresenta situações interessantes para uma análise sobre os vestígios de avaliação, como proposta para entender como estes programas funcionavam e tenta chegar a um desenho que possa realmente ser julgado apropriado para uma avaliação.

Ele afirma que em princípio, torna-se difícil chegar a qualquer conclusão sobre estes programas pela via de comparação no qual foram motivados os estudos da época, ou seja, pelo foco de atacar a desnutrição infantil através da doação

de alimentos diretamente ou através de subsídios para a obtenção dos gêneros alimentícios básicos.

Segundo ele, os resultados não desqualificam a hipótese básica que a desnutrição é acima de tudo, conseqüência da pobreza e desta forma não pode ser prevenida ou corrigida sem transferências econômicas.

Por outro lado, ele chama a atenção de que os dois programas tanto de doações quanto de subsídios apresentaram algumas rejeições quando se fala de uma série de hipóteses associadas ou expectativas tais como: a pobre paga muito mais pelo seu alimento; que eles sejam tão pobres que garantam sua participação regular nesses programas; que os subsídios sejam mais baratos para o administrador; que o benefício nominal seja automaticamente transformado em benefício real para o cliente; que os beneficiários dos subsídios alcancem um status nutricional tão bom, ou melhor, do que aqueles que participam dos programas de doação. [9]

Para MUSGROVE, o diagnóstico econômico justifica a intervenção direta como uma atitude correta. No entanto, também apresenta um diagnóstico incompleto na medida em que não se apresenta uma forma adequada de analisar os valores médicos e educacionais que caracterizam os componentes de um programa de doações. Isto fica evidente na visão do autor, quando se trata do perfil de atuação ser mais eficiente na classe de população de crianças com menos de 01 ano de vida.

O autor destaca que a despeito dos pequenos valores de transferências, tanto os programas de doações como o de subsídios, essas iniciativas ajudaram na redução da freqüência da desnutrição, mas com impacto bastante pequeno e

[9] Maiores detalhes ver os quadros e tabelas analisados em Musgrove 2004.

sem mudança no status nutricional na maioria dos beneficiários. Conforme foi salientado no início deste capítulo, esses programas tiveram um caráter mais curativo do que preventivo e a exceção foram os resultados de peso ao nascer (*birth weigth*).

Finalmente, ele aponta que os programas são considerados satisfatórios quando primeiramente se trata do peso – em relação com altura e idade – e quando se trata de crianças maiores de 01 ano de idade. Por outro lado estes programas são menos efetivos em manter ou incrementar o peso das crianças em relação à idade e relativamente menos efetivo em proteger as crianças dos riscos inerentes aos primeiros anos de vida e aos prematuros expostos aos mesmos riscos; isto reforça a tese do tratamento da desnutrição como um problema de Saúde e não meramente como um déficit de consumo de alimentos.

Desembarcando na década de 1990, autores como UCHIMURA e BOSI(2003) apontam um esvaziamento da preocupação com a problemática alimentar na agenda estatal e a extinção progressiva de programas existentes conforme citações comentadas.

Somente a partir de 1993, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o tema desnutrição voltou à cena política no Brasil, porém com algumas ressalvas que segundo SOUZA (1999) apenas visava minorar as conseqüências da desnutrição sem, contudo constituir solução para os fatores que a geravam (SOUZA, p. 32).

A criação do CONSEA no governo Itamar Franco, o ambiente era de prioridade ao combate a pobreza e para isso toda a sociedade fora mobilizada com propostas para enfrentar esta questão[10].

Em 1995, o CONSEA foi substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária que criou o Programa Comunidade Solidária (PCS) pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e deste momento em diante, as ações na área de alimentação e nutrição se restringiam aos PAT, PNAE e o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA)[11]. Sendo que em Junho de 1999, houve a continuidade do "Leite é Saúde", porém com um outro nome, de "Incentivo de Combate às Carências Nutricionais (ICCN)[12].(ibidem UCHIMURA e BOSI, p.390) e (SOUZA, p.35).

Também durante a década de 1990 a reunião de lideres mundiais chamada Cúpula Mundial de Alimentação em 1994, já se levantava a idéia da dimensão e importância que o tema Segurança Alimentar se revestia. No Brasil, nesta mesma década surge o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) com regulamentação pela Portaria do Ministério da Saúde de No. 80 (16/10/1990). O SISVAN foi preconizado na Conferência Mundial de Alimentação em Roma na década de 70 recomendados pelas OMS, FAO, OPAS e UNICEF com o objetivo de:

> "(...) *monitorar as condições dos grupos desfavorecidos da população de risco, e proporcionar um método de avaliação rápida e permanente de todos os fatores que influenciam os padrões de consumo alimentar e o estado nutricional* (FAO/OMS, 1974).

---

[10] Ver citações de SOUZA sobre o assunto e as obras de MALUF *et al.* 1996, PELIANO, 1994
[11] Ver UCHIMURA e BOSI, 2003
[12] Portaria n. 709/ GM/ MS de 10 de Junho de 1999

Mais recentemente este evento se tornou peça fundamental no monitoramento e futuras avaliações dos programas em alimentação e nutrição, a partir da oficialização do SISVAN de acordo com a Portaria 2.246 de 18 de outubro de 2004.

Ainda estudando os fatos ocorridos na década de 1990, podemos mencionar os trabalhos de LAVINAS (2000), LAVINAS (2004a) e FROZI (2003) que abordam situações bastante conhecidas nacionalmente como a fome, pobreza, segurança alimentar e desigualdades de renda, como fatores imunes aos vários desenhos estabelecidos no Brasil, de combate a esses eventos como forma de políticas de alimentação e nutrição. Sem dúvida o grande legado do Plano Real (1994), segundo LAVINAS (2000), foi o acesso das camadas mais pobres da população aos alimentos menos acessível em outras épocas, como o frango, por exemplo. Mas isso ocorreu não por causa da maior oferta do frango e sim por uma melhoria no seu padrão de renda.

Outros autores como LIPSKY e IGNANGNI (2001) apontam que embora o uso da teoria das intervenções nutricionais fosse uma preocupação com a população por parte dos governantes, os autores acusam uma falta de familiarização com a teoria da ciência social pelos administradores destes Programas (*ibidem*, 2001).

Para estes pesquisadores, a relevância particular de uma intervenção em nutrição é a sua relação entre a pobreza à doença crônica e o impacto no qual a pobreza tem na segurança alimentar dessas pessoas – a habilidade delas de acesso à saúde e alimentos básicos.

As pesquisas de AMARTYA SEN (2002), SILVA Jr. (2001) e TARTAGLIA (2001), apontam que a fome e a desnutrição inserem-se num conjunto de responsabilidades cada vez mais influenciadas pelo quadro de desigualdades sociais nos países de uma forma geral, que acarretam por sua vez, a importância das políticas públicas no setor – alimentação e nutrição - como

forma de combater e tentar amenizar os efeitos deletérios destes eventos – fome e desnutrição.

Segundo a leitura de SEN (2002), não existe uma justificativa para o medo de um “desabastecimento” de alimentos, conforme dados da produção mundial de alimentos, apesar de toda a discussão levantada pelo autor sobre os *ensaios* de MALTHUS[13] há dois séculos atrás.

TARTAGLIA (2001) por outro lado, salienta que a substituição do homem pela máquina, barateou os custos do ponto de vista produtivo no campo, fortalecendo ainda mais a concepção de uma matriz geradora de insumos alimentícios de um lado, mas por outro aumentando o contingente de indivíduos com necessidade de se alimentarem, tornando o alimento como um valor de troca como qualquer outro bem na economia (*ibidem*, p 324).

A Agricultura, no caso brasileiro, tornou-se nesses últimos tempos o principal setor tanto na produção de alimentos como na participação do total produzido no país gerando neste caso 33% do PIB brasileiro, responsável por 37% da mão de obra empregada e 42% de todas as exportações até então[14].

2.2 Programas Públicos de Nutrição no Brasil

Segundo LAVINAS (2004), pode-se desenhar no Brasil ao longo destas últimas décadas, uma “tipologia genuína” dos programas públicos em nutrição, cujo caráter seria de facilitar a acessibilidade dos alimentos aos mais carentes da população como um todo.

---

[13] Thomas Robert Malthus (1766-1834), economista inglês chama a atenção em *Essay on the Principle of Population* (1798), que a população cresce, se não é controlada, numa progressão geométrica enquanto os meios de subsistência(alimentos) crescem em progressão aritmética. Ver maiores detalhes em Sen pág.237

[14] Revista de Política Agrícola, pág. 87

Essa "*tipologia genuína"* (grifo nosso) poderia ser dividida em 3 vertentes:

1ª Vertente: Programas Regulatórios, que atuam sobre os preços fazendo surgir uma concorrência por melhores serviços através do barateamento dos alimentos/refeições. Embora seu caráter seja universal, a idéia central é atingir os indivíduos de baixa classificação de renda na população;

2ª. Vertente: Programas Compensatórios, que procuram diminuir os déficits nutricionais, seja através de distribuição de alimentos ou de renda subsidiada. Podem ter perfis estruturais, ou seja, de manutenção permanente do benefício como uma merenda escolar ou de perfil emergencial, como uma distribuição momentânea de alimentos face a uma calamidade inusitada.

3ª. Vertente: Cidadania Alimentar, que procura atualizar a população sobre:

a) os riscos de informações assimétricas conduzidas pela indústria alimentícia;
b) noção de preços no varejo dos alimentos em geral;
c) características nutricionais dos alimentos e hábitos de consumo e seus efeitos na saúde e bem-estar.

Podem ter caráter universal também, mas pode ser específico para um determinado grupo de indivíduos.

Frisa a autora, no entanto, que estas "tipologias genuínas" podem intercambiar um modelo com o outro agindo de forma simultânea nas três vertentes LAVINAS[15]. Se considerarmos a ótica do estado nutricional dos indivíduos, essa tipologia acima pode ser encarada como programas de combate aos gargalos inerentes ao processo de desenvolvimento, que corresponderia a um plano político de combate à desnutrição nacional.

[15] Ver Lavinas (2004) pág. 113

Estes programas podem ser analisados de outra forma, segundo SAHN e SCRIMSHAW (1983) que podem ser:

- *Programas de Alimentação Materno-Infantil*, que sugerem um baixo acesso aos alimentos básicos por parte do grupo mais vulnerável da população como as crianças menores de 5 anos, lactentes e mulheres grávidas. A visão estratégica dessa intervenção procura prevenir as carências alimentares domésticas, segurança alimentar e alterar a alocação dos recursos limitados intradomiciliar, permitindo maior diversidade na dieta da família.
- *Programas de Educação em Nutrição* são baseados no pressuposto de que as mudanças no conhecimento e nas atitudes dos indivíduos podem levar a diminuição dos problemas relacionados aos hábitos alimentares e da fome e desnutrição uma forma geral. Estaria em consonância com os de *cidadania alimentar* de LAVINAS.

Segundo os manuais da FAO (FAO, 2004) a intervenção pública na área de nutrição deve ser pautada nos seguintes esforços para prevenir e controlar a desnutrição:

- Segurança Alimentar e Nutricional nos Domicílios;
- Sobrevivência Infantil e Desenvolvimento;
- Iniciativas de Combate à Deficiências de Micronutrientes(Fortificação e Enriquecimento de Alimentos);
- Vigilância Nutricional e Intervenção;
- Combate à Pobreza
- Educação Nutricional (FAO, 2004).

2.3 Questões de Avaliação

O pesquisador FURTADO (2001) apresentando a idéia inicial, afirma que:

> *"existe um consenso de que avaliar significa emitir um juízo de valor sobre uma intervenção ou um de seus componentes".*

Outros autores se alinham nessa mesma direção como TRIPODI, *et al*(1975), GUBA e LINCOLN (1989), SILVA e FORMIGLI (1994), AGUILAR e ANDER-EGG (1995), CONTADRIOPOULOS *et al.* (1997b) e DESROSIERS *et al.* (1998),

Para outros pesquisadores é de fundamental importância dispor de clara e precisa visão da finalidade do valor que se busca alcançar, com uma determinada ação ou Projeto, para que se possam instituir critérios aceitáveis com os quais estes Programas/projetos sejam avaliados (avaliabilidade) (GARCIA, 2001).

Na figura 1 apresenta-se o processo de avaliação continuo, o qual pode sintetizar a visão da avaliação conectada com os agentes, gerando a dinâmica de avaliação.

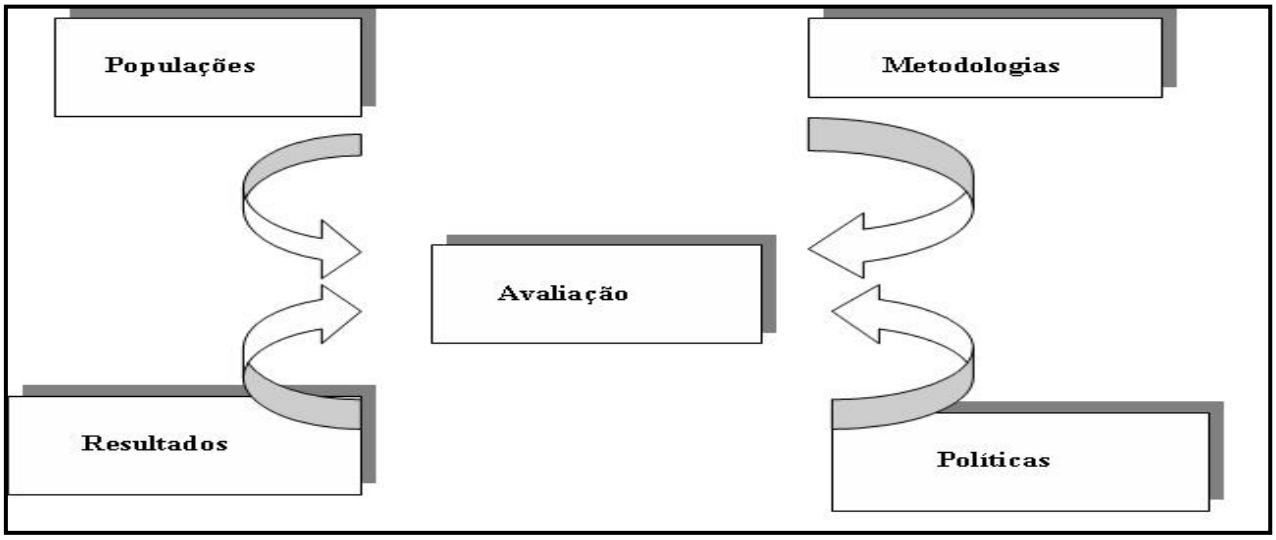


Figura 1. Dinâmica do processo de avaliação

Fonte adaptada da pesquisa.

LUSTOSA e CASTANHAR (2002) apresentam como exemplo, um guia da UNICEF que define a avaliação, como:

> "*Processo sistemático e objetivo de um Programa ou Projeto, finalizado ou em curso, que dimensione o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos".*

Dantas Sobrinho (2004), apresenta nos seus estudos sobre projetos na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) a seguinte definição sobre o tema:

> **"***A avaliação tem como propósito aferir o alcance dos resultados, objetivos imediatos e objetivos de desenvolvimento do projeto. Está relacionada aos conceitos de eficácia e efetividade do projeto. Existem 4 modalidades: Ex-ante; de percurso; ex-post de efeito e ex-post de impacto".*

Segundo a *Organization for Economic Cooperation and Development*- (OECD) através de seu *Development Assistence Committee* (DAC), definem avaliação como:

> *"Uma avaliação é uma determinação sistemática e tão objetiva quanto possível, de um progressivo Projeto/Programa ou Política, de seu desenho implementação e resultados. A meta é determinar a relevância e o completo engajamento de objetivos numa crescente eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade. Uma avaliação deve prover informação que seja confiável, útil e incorporar lições apreendidas nas tomadas de decisão e nos processos entre os beneficiários e doadores.* (OECD, 1991).

Quanto ao propósito de avaliar, o mesmo organismo mundial diz que:

> *Os propósitos principais de avaliação são:*
>
> *a) Melhorar a política de ajuda futura, programas e projetos por realimentação das lições apreendidas;*
>
> *b) Prover uma base para responsabilidade, inclusive a provisão de informação para o público. (OECD, 1991).*

Para o Banco Mundial, um dos organismos importantes no contexto de ajuda aos países em desenvolvimento, no quesito avaliação de Programas Públicos, o seu presidente, Mr. Wolfensohn, afirma que:

> *"Evaluation is a privileged tool for identifying the most effective and efficient ways of managing and fostering development assistance."*

Segundo Garcia (2001), um processo avaliativo de sucesso possui quatro características fundamentais:

> *a) Deve ser útil para as partes envolvidas no processo;*
>
> *b) Tem que ser oportuno, ou seja, realizado em tempo hábil para auxiliar a tomada de decisão, que é um processo incessante;*
>
> *c) Tem que ser ético, isto é, conduzido de maneira a respeitar os valores das pessoas e instituições envolvidas, em um processo de negociação e de entendimento sobre os critérios e medidas mais justas e apropriadas;*
>
> *d) É preciso ser bem feito, adotando-se os cuidados necessários e os procedimentos adequados para se ganhar legitimidade.*

2.4 O ambiente da avaliação

Neste particular, GARCIA (2001) sugere alguns questionamentos sobre as falhas no sistema de avaliação, quando o desconhecimento sobre os resultados das ações atinge patamares de desconforto ou quando os indícios de que os resultados não são os esperados ou mesmo as críticas, são por demais contundentes, os dirigentes tomam uma das duas medidas freqüentes:

a) Determinam para os subordinados, as preparações sobre *as avaliações* (grifo do autor) das ações sob sua responsabilidade;
b) Contratam consultorias privadas ou públicas para a realização de tal tarefa.

No primeiro caso, produz um transtorno nas atividades do subordinado uma vez que ele – subordinado - deve obter dados, que muitas vezes estão defasados, com informações não organizadas em conjunto, e normalmente agrega a esta, impressões pessoais sobre um assunto que normalmente não domina e por fim, teríamos o relatório final do Programa de avaliação do Projeto XYZ. Isto se chamaria de *espasmo avaliativo*.

No segundo caso, a exigência de contratos internos (BNDES, CEF,) e externos (BID, Banco Mundial,), as pressões críticas de atores sociais contra ou a favor do programa e as articulações de grupos interessados, formariam o tripé básico para que essas *avaliações* focalizassem esse ou aquele programa específico, distorcendo a avaliação feita pelo governo como um todo.

A introdução de uma equipe de avaliação em programas públicos sociais dentro da tendência atual[16] postula que esta figura seja ela individual ou uma

[16] FURTADO(2001), AKERMAN *et al.* (2004), HARTZ e CONTANDRIOPOULOS(1997b).

equipe multidisciplinar, deve compartilhar informações o tempo todo, gerando um processo participativo e conectado com o intuito de agregar valores ao desempenho e monitoramento do programa.

Dessa forma, deve produzir no longo prazo, uma melhor visão da gestão pública dos recursos, possibilitando a visão estratégica dos "*trade-offs*", ou seja, das políticas alternativas, que em sua maioria, representa um entrave às decisões políticas.

Os estudos de COADY e PARKER (2002) sobre o caráter do custo-efetividade entre as políticas subsidiadas em educação versus a construção de novas escolas dentro do Programa OPORTUNIDADES - ex-PROGRESA (México), resumem de forma objetiva este assunto[17].

Segundo MARINHO e FAÇANHA (2001), enfatiza que a existência desses processos de monitoramento e avaliação, justifica a preocupação da *accountability* (responsabilidade) inerente ao agente público no trato da Nutrição e Saúde Pública. Entretanto, a experiência em política mostra que o horizonte de vigência dos Programas Sociais em geral, ultrapassa os anos fiscais e orçamentários e submete estes programas às restrições globais e de disputas periódicas de verbas, fazendo com que os controles sobre prazos e eficiência sobre tais programas devam ser mais rigorosos e factíveis.

Além do exposto acima, cumpre-se destacar que desde os anos de 1970, segundo HOLANDA (2003), busca-se aperfeiçoar e integrar os mecanismos de avaliação referenciados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, porém ainda de uma forma lenta, devido a prática de processos focados na

[17] Ver David P. Coady e Susan W. Parker em artigo para discussão n.127 da FCND(IFPRI), de Março de 2002- " A cost-effectiveness analysis of demand-and-supply side educations interventions: The case of PROGRESA in Mexico"

formulação de Planos ou Projetos aliados às experiências dispersas, heterogêneas e freqüentemente, descontínuas de acompanhamento e monitoração da ação governamental.

As metodologias sugeridas em contextos contemporâneos apresentam um desenho holístico na sua forma intrínseca de avaliar o projeto como um todo segundo AKERMAN (2004). Embora os estudos de metodologias de avaliação sugiram certo grau de homogeneidade entre diferentes usos de indicadores de eficiência, efetividade e eficácia de cada programa, podemos encontrar uma complexa rede de metodologias de avaliação, cada uma incorporada sob um determinado objetivo específico.

AKERMAN *et al.* (2004) e FURTADO (2001) estabelecem sugestões no sentido de uma avaliação articulada com outros segmentos, enfatizando que o aprimoramento dos instrumentos de avaliação em projetos sociais, passa rigorosamente pela abordagem desses critérios uma vez que a figura do avaliador não é só técnica; segundo GUBA e LINCOLN (1989), em suas pesquisas sobre a evolução da avaliação, eles apontam para uma quarta geração de avaliadores que se caracterizam por uma base avaliativa inclusiva e participativa[18].

Por outro lado, alguns pesquisadores questionam o caráter de alguns indicadores ou processos, como parâmetros confiáveis sobre os resultados auferidos em determinados tipos de programas. No caso específico, deve-se ter cautela em associar resultados conduzidos clinicamente, para associações

[18] 1ª. Geração: mensuram a avaliação de desempenho de escolares; 2ª. Geração: descrevem programas e como funcionam os currículos escolares; 3ª. Geração: o Julgamento: o avaliador continua a descrever, mensurar e estabelecer méritos dos programas avaliados, baseando-se num referencial externo.(Guba e Lincoln, 1989) 4ª. Geração: avaliação inclusiva e participativa.

de longo prazo de cadeias complexas de eventos como é o caso de um programa público em saúde. VICTORA e SANTOS (2004), VICTORA, HABICHT e BRYCE (2004), levantam esses aspectos quando se aplica os estudos randomizados ou os Randomized Controlled Trials – (RCTs) em populações em grande escala, cujos resultados sofrem influências de fatores externos ao programa desviando o fator causal nos efeitos do programa.

Dessa forma, estes tipos de indicadores muito utilizados em técnicas de meta-análise para resumir resultados de estudos clínicos, não são recomendáveis em programas complexos, cujos fatores regionais por si só eliminam a possibilidade de homogeneidade de resultados.

Em se tratando de um projeto social de Governo, os indicadores escolhidos pelos gestores no processo de avaliação, responderão sobre estas expectativas para seus decisores ou *stakeholders* que juntamente com equipes ou indivíduos avaliadores internos ou externos, vão determinar onde e o melhor meio de alocar os esforços que norteiam todo o processo *ex-ante* , durante e *ex-post* da avaliação.

A justificativa e a importância da avaliação pelo gestor ou gestores de projetos de uma forma geral podem ser contempladas na visão de WHOLEY (1994) e numa visão mais social com VIEIRA e BULGARIN (2004). Estes últimos que entre seus estudos determinam diferentes trajetórias de crescimento que nas últimas cinco décadas do século XX, o País desperdiçou aproximadamente 20% de sua formação bruta de capital e, aliado a esses eventos, a produtividade do gasto público foi 40% inferior à do gasto privado. (VIEIRA e BULGARIN, p. 6)

MATUS(*apud*, Garcia 2001), cita que

> *"um plano é sempre uma aposta, bem ou mal fundamentada, a depender dos conhecimentos, dos métodos e técnicas que o suportam".* (Garcia,p .58).

BIRCH e GAFNI (2003) destacam por outro lado, que um programa difere em seus resultados entre várias comunidades mesmo com a utilização da mesma tecnologia básica para todas essas populações. Apontam também nestes estudos, que as considerações representadas pela função de utilidade não são geralmente, transferidas entre os ambientes da mesma comunidade ou mesmo entre os indivíduos dessa mesma comunidade. Como resultante, segundo eles, a eficiência de uma intervenção de um Programa de Saúde será influenciada pelo contexto no qual esta intervenção é praticada.

Em resumo, a generalização de resultados de uma intervenção, acarreta distorções dos resultados quando tomados de uma maneira generalizada dispensada a importância dos indivíduos entre as próprias comunidades e a função de utilidade entre estes.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

a) Analisar e divulgar as metodologias de avaliação de programas públicos em nutrição;
b) Analisar e estudar a experiência brasileira em avaliação de programas públicos em nutrição.

3.2 Objetivos específicos

a) Identificar e analisar a existência ou não de critérios para avaliação dos programas de nutrição no Brasil;
b) Estudar e divulgar os desenhos dos programas brasileiros como o Bolsa – Alimentação (BA) do Fome Zero, programa estadual Viva Leite - SP e o programa municipal Direto do Campo de Araraquara-SP;
c) Propor um protocolo de avaliação para programas públicos em nutrição baseado nos modelos de avaliação estudados nesta pesquisa.

4. METODOLOGIA

A presente pesquisa como foi mencionado, baseou-se numa ampla consulta bibliográfica e documental constituída principalmente de livros e teses sobre o tema “metodologias de avaliação em programas públicos de nutrição”, nacionais e estrangeiros. No que se refere aos programas pesquisados nesta dissertação, deu-se destaque aos programas em andamento, pois ainda não existe uma tradição brasileira em incorporar a avaliação como parte do planejamento inicial de seus programas sociais.

Segundo MATTAR (1997)(*apud* FERNANDES, 2001),

> ...” *uma das formas mais rápidas e econômicas de amadurecer ou aprofundar um problema de pesquisa é através do conhecimento dos trabalhos já feitos por outros, via levantamentos bibliográficos” .*

Isto representa uma consulta ampla e abrangente de revistas, jornais, teses, dissertações, livros, consultas a órgãos governamentais, etc.

Baseado nestes levantamentos, o que se procurou mostrar seguindo o material publicado, foram os pontos de maior relevância na utilização das avaliações em programas de nutrição como, por exemplo, uma memória histórica sobre estas intervenções através do banco de dados e uma sistematização destas avaliações por parte do governo.

Dentro do universo de programas nacionais, procurou-se dar ênfase ás estruturas dos programas Bolsa-Alimentação (BA) do programa Fome Zero, programa VIVA LEITE –SP(PVL-SP) e o programa Direto do Campo(PDC) que se limitaram a informar dados descritivos.

Seguindo a linha de trabalho sugerida por GIL (2002), o procedimento investigativo dos dados e informações desta pesquisa foi de forma observacional sem inferências estatísticas, conduzido de forma de entrevista direta com os gestores dos programas junto com os documentos recebidos e, portanto, sujeito às limitações provenientes de ocultação de informações, dados incompletos e defasados.

5. PRINCIPAIS ENFOQUES DA AVALIAÇÃO EM PROGRAMAS PÚBLICOS DE NUTRIÇÃO

5.1 Enfoque nutricional

No cenário atual, a importância do combate à desnutrição pelos órgãos públicos vem sendo patrocinada através das reuniões lideradas pelos institutos internacionais como a *Food and Agriculture Organization of The United Nations* - FAO, *International Food Policy Research Institute* – IFPRI e World Health Organization – WHO, onde se discutem os flagelos da fome e da desnutrição e os caminhos alternativos de combatê-los.

De acordo com os dados da FAO, são visíveis as conseqüências danosas a longo prazo provocadas na estrutura da população de um país, onde persistem as principais formas de desnutrição que são: baixo peso ao nascer (LBW), desnutrição energético-proteíco(PEM), deficiência de Iôdo e Ferro como são apresentados na figura 2.

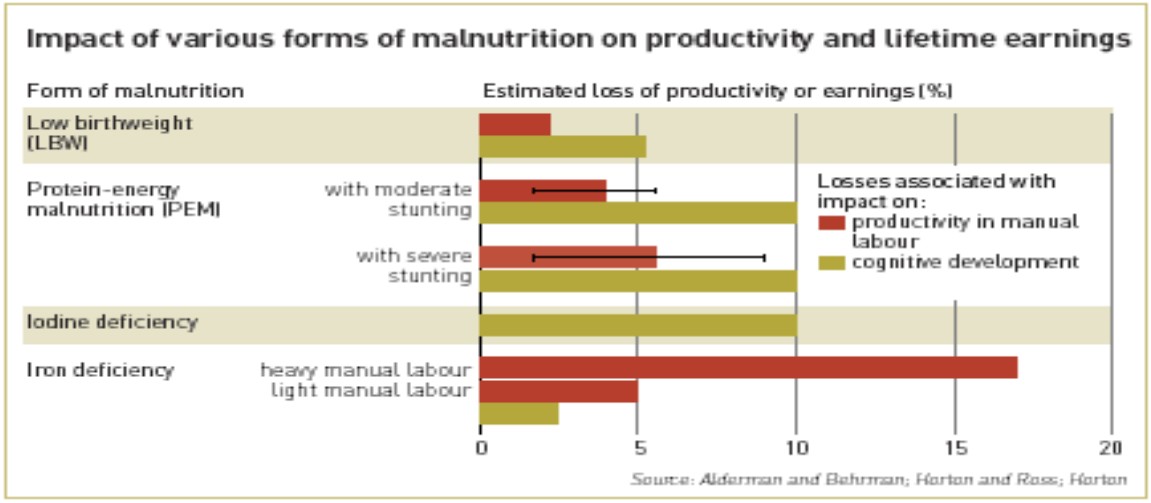


Figura 2. O impacto das principais formas de desnutrição na população.
Fonte: FAO (Segundo o Estado de Insegurança Alimentar Mundial publicado pela FAO em 2004- The State of Food Insecurity of The World- SOFI, 2004).

O enfoque nutricional neste caso se traduz como um dos pilares que sustentam a tomada de decisão por parte dos gestores públicos quando o assunto é programa público em nutrição.

Na figura 3, observa-se uma estrutura do tratamento da questão do bem estar da população sob a ótica da nutrição da sua comunidade, segundo a FAO.

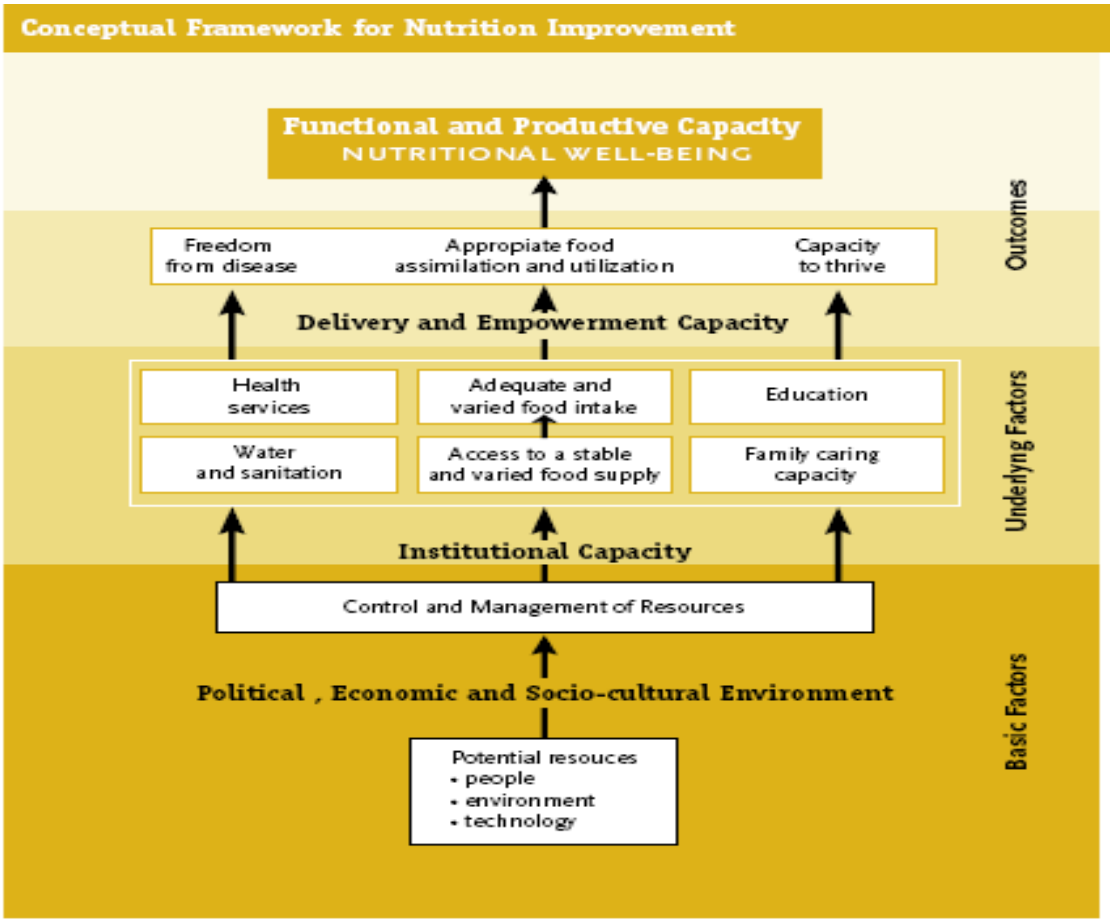


Figura 3. Estrutura Nutricional do bem estar da população.
Fonte: FAO, 2004

Para a FAO, o esquema apresentado na figura 3, sintetiza a importância da inclusão de políticas nutricionais como o bem estar nutricional, tendo como princípios o ambiente político, econômico e sócio-cultural de sua população como base de sustentação.

Não menos importante que a visão política do Governo e o seu processo de avaliação de Programas, em geral, admiti-se entre outros itens que existam dois outros fatores preponderantes nos quesitos saúde e bem estar social de sua população que é a segurança alimentar e nutrição equilibrada. Assim sendo, requerem uma política pertinente e plausível fornecida dentro da sua coletividade com facilidades de acesso aos alimentos básicos garantindo assim a condição de cidadania de seus membros.

Desta forma, não basta ter Programas de Nutrição, mas uma inserção da Nutrição como Política de Segurança Alimentar; que contemple não só o acesso aos alimentos básicos, mas também se inclua na agenda política, a institucionalização de processos de avaliação desses programas de modo a que os temas Alimentação Nutrição, formem a base de sustentabilidade e importância do programa de Governo na área Social.

Caso contrário, como alguns autores alertam, pode haver a ocorrência do efeito do "*Tambor Furado*", ou seja, não adianta "entregar" o alimento adequado se este não é acompanhado dos serviços básicos de saúde e educação.

Isto quer dizer uma ação holística e contínua derivada de estudos preliminares sobre segurança alimentar dos seus beneficiários combinados com uma sistemática e pertinente metodologia de avaliação.

Neste particular, HADDAD *et al.* (1995) afirma que:

> *"Uma evidência recente indica que a melhoria da segurança alimentar familiar, medida pelas calorias adequadas, não se traduz necessariamente numa melhoria do estado nutricional das mulheres e crianças. ....enquanto ocorreu alguma melhoria na obtenção de maior segurança alimentar, esta melhoria não resultou em reduções comparáveis da desnutrição infantil."* (HADDAD *et al.* ,1995).

O porquê deste efeito “Tambor Furado” na visão destes autores deve-se ao fato de que a ocorrência do aumento da oferta de alimentos para a população como um todo, não foi uma garantia direta, da melhoria do quadro de desnutrição alcançada nestas duas últimas décadas. Segundo estes mesmos autores:

> *“Uma razão para uma desnutrição persistente pode se dever à complexa interação entre o fornecimento de alimentos e as doenças, interação que é influenciada pelo ambiente geral de saúde. Isto é frequentemente chamado de "efeito do tambor furado", em que as melhorias no acesso aos alimentos, que são importantes para um bom estado nutricional, podem ser anuladas pelo fraco acesso aos bens não alimentares, tais como a qualidade das instalações e serviços de saúde, educação, saneamento e água potável ou os mecanismos efetivos para a oferta destes serviços. Se isto é verdadeiro, deve ser dada maior ênfase à melhoria do acesso a estes bens não alimentares de forma a alcançar a Visão 2020.”* (HADDAD *et al.* ,1995)

Outros trabalhos mais recentes adicionam a questão da avaliação como um processo multifacetado, abordando questionários de qualidade tanto para os serviços ofertados aos usuários, como da participação dos agentes internos desses serviços como uma forma de integrar a visão holística do programa em análise (LOECHL, *et al.* 2005).

5.2 Enfoque econômico

Do ponto de vista econômico dos programas públicos em nutrição, à análise dos custos benefícios (ACB), análise custo efetividade (ACE) e Utilidades (U), servem como um guia de referência, principalmente nos dois primeiros, como uma maneira de dar sustentação ao desenho econômico dos programas e garantir uma visão de efetividade e eficácia para os gestores dos mesmos.

DASGUPTA e PEARCE (1972), DASGUPTA e SEN (1972) estabelecem as pré-condições de entendimento entre a forma da atuação política e as preferências do consumidor, quando este se depara com uma política de “bem estar social” que lhe seja benéfica, ou seja, antes que uma política social seja implementada, deve-se levar em consideração os pressupostos de *utilidade, custos* e *benefícios* que permeiam tais políticas (ibidem, p. 43) e (ibidem, p. 11).

Para outros autores, a ACB pode identificar a continuidade ou a modificação de um determinado programa baseado nos custos e benefícios líquidos deste, examinando a razão entre os custos e a taxa de retorno dos investimentos que deram origem ao referido programa.

Segundo KEE (1994), BRENT(1996), BOARDMAN *et al* (2001) a ACB, faz parte de um procedimento sistemático para identificar e estabelecer comparativamente o valor embutido em moeda local versus os benefícios traduzidos nesta mesma moeda (ibidem, p. 457). Também a esse respeito da ACB é preciso um aprofundamento da visão que os autores têm sobre a importância deste elemento, pois embora tenha se tornado uma ferramenta

importante no trato com os recursos públicos, o debate envolvendo as várias correntes pró e contra este item (ACB), está apenas começando[19].

KEE chama a atenção, que não basta levar em consideração os custos primários num projeto público. Muitas vezes esses custos são minimizados em detrimento das vantagens comparativas produzidas pelo impacto inicial do programa. Depois de algum tempo de funcionamento, o programa pode trazer custos secundários que inviabilizam os ganhos inicialmente identificados, levando assim um cancelamento dos ganhos de uns para beneficiamento de outros.

Em programas de distribuição de cestas básicas, por exemplo, pode-se incrementar a razão custo-benefício público frente às demandas de sua comunidade diante das necessidades de obtenção do alimento pela sua população, mas pode inverter estes resultados se olhados pelo foco do pequeno comércio local dos bens de composição desta cesta, uma vez que estes vão sofrer a concorrência direta dessa distribuição pelo agente público.

KEE resume uma visão mais ampla, reconhecendo que se torna difícil quantificar certos custos no estudo. Porém, ele destaca três possibilidades no critério de mapeamento de custos e benefícios que são:

1. uma análise retrospectiva que encare os dados de custos e benefícios históricos e converta-os em valor presente líquido para o programa;
2. uma análise instantânea que perceba no ano corrente os custos e benefícios;

[19] Ver Adler e Posner (2001).

3. uma análise prospectiva que projete os custos e benefícios futuros do programa, baseados na sua análise retrospectiva (*ibidem*, p. 480).

Numa outra visão de política pública, voltada ao combate e de redução de pobreza, COADY (2002) analisa além da ACB e ACE como instrumentos de avaliação, ele inclui outros elementos como a corrupção, duplicação de programas e a pouca cobertura das transferências levadas por estes programas aos domicílios mais pobres da comunidade alvo.

Além de COADY, outros pesquisadores como DASGUPTA, SEN, CONTADOR, e MISHAN estudam estes indicadores como instrumentos que dão suporte à metodologia de avaliação definindo os seguintes argumentos:

5.2.1 Custos e benefícios

Segundo DASGUPTA e SEN (1972), um custo é um benefício sacrificado. Se um projeto A adiciona 1 unidade monetária no consumo agregado, este é considerado um benefício do projeto. Se um outro projeto B é escolhido no lugar de A, utilizando os mesmos recursos de A, então 1 unidade monetária de consumo agregado é o custo relevante para o projeto B.

Então para se definir consumo agregado, sejam *p1, p2, p3,.... p_n* os preços respectivos dos bens *1, 2, 3, ..., n* e *x_1, x_2, x_3, ...x_n* os respectivos montantes adquiridos de cada um desses bens. Então a medida consumo agregado *C* é dado por:

$$C = \sum_{i=n}^{n} pi\ xi$$

Por outro lado se considerarmos o consumo agregado ao longo do tempo, o governo deve considerar a taxa de desconto social que seja apropriada.

A Avaliação de projetos de investimentos por sua vez é efetuada identificando o impacto do projeto na utilidade de cada um dos indivíduos envolvidos que para uns será positivo e para outros será negativo.

PERMAN (2003) enfatiza além da definição anterior, o projeto deve ser aprovado caso o impacto líquido no bem estar social for positivo.

No entanto, esta análise está sujeita às restrições quanto à equidade na distribuição dos benefícios de um determinado projeto social, isto é, a agregação de ganhos e perdas recorrendo simplesmente à soma de ambos; pode impactar mais aos indivíduos de baixa renda do que aqueles de renda mais elevada. Em meados da década de 70, foi introduzida a idéia de desagregar os benefícios e custos do projeto e a aplicação de diferentes pesos de acordo com o impacto social[20].

[20] Ver Brent (1996).

Isto quer dizer que de acordo com o segmento da população onde o programa vai focar, o impacto deste programa terá diferentes valores dado o nível de bem estar daquele beneficiário.

Sintetizando o cálculo do Valor Atual Líquido (VAL), fica assim exposto:

$$\mathbf{VAL} = \sum_{t=0}^{t} \frac{\sum_{i=1}^{n} a_i \left(B_{it} - C_{it}\right)}{(1+s)^t}$$

a_i = peso dado ao benefício líquido para certo grupo de renda **i** de acordo com seu impacto social;
S = taxa de desconto social;
Bit = benefícios sociais do projeto para um dado nível de renda **i** no ano **t;**
Cit = custos sociais do projeto para um dado nível de renda **i** no ano **t** ;

Vale destacar segundo PEARCE *et al.*(1990) que a taxa social de desconto – *Social Cost Rate* ou SOCR sugere discussões por pesquisadores quanto ao seu valor em termos de medida social de bem estar. Alguns defendem a existência de uma taxa de desconto positiva, porém menor do que a taxa de mercado – abordagem prescritiva[21], uma vez que se quanto maior a taxa de desconto, maior a discriminação relativamente às gerações futuras.

Acrescenta ainda os estudos de PEARCE que a análise do custo benefício arrasta duas outras correntes de observações que são os métodos diretos (preferência declarada) e os métodos indiretos (preferência revelada). Sendo os primeiros os mais utilizados para estimar os valores de não-uso dos benefícios. Por ser um método técnico de abordagem quanto aos efeitos de

[21] Ao contrário da abordagem descritiva que apóia uma taxa de desconto semelhante ao mercado.

uma taxa de desconto numerável, ou seja, sua adoção representa um raciocínio isolado dos eventos do comportamento humano, alguns autores sugerem inquéritos mais apurados na obtenção desta taxa[22].

5.2.2 Preços sociais

Segundo BUARQUE (1984) e CONTADOR (2000), os preços de mercado são os preços "visíveis" do cotidiano das pessoas e, portanto sujeitos a uma análise mais direta quanto às suas diferenças para um mesmo produto. Para os preços sociais, essa facilidade de percepção não é trivial e está condicionada a medição de outros fatores que não os preços em si.

Para medir o custo ou benefício de uma atividade econômica, do ponto de vista da coletividade, segundo Buarque, necessita-se de um padrão diferente daquele utilizado para medir os custos de oportunidades privados (BUARQUE, p.201)

Os autores sugerem a leitura de metodologias mais aplicadas sobre este tema que são a metodologia da UNIDO[23] e do Banco Mundial/OECD[24]. O texto de CONTADOR analisa o enfoque dos preços sociais por uma terceira ótica[25], conhecida como da Universidade de Chicago, que identifica o bem estar sociais como aqueles identificados em programas cujos delineamentos buscam o bem estar coletivo.

---

[22] Para maiores detalhes ver BOARDMAN *et al.*(2001)

[23] ONUDI ou UNIDO de Dasgupta, P; Sen, A; Marglin, S ,1972

[24]Little,I; Mirrlees, JA – Project appraisal and Planning for Developing Countries,Heinneman Ed. Books,1974

[25] Harberger ,A C, - Survey of Literature on cost-benefit analysis for industrial Project evaluation.Evaluation of Industrial Projects.New York,United Nations, 1968; Three basic postulates for applied . Journal of Economic Literature,9 : 785 – 797, Sept. 1971.

A idéia principal deste preço parte do pressuposto do custo benefício gerado nos projetos em geral. O custo de um insumo deve ser medido pela redução no consumo, devido a sua utilização no programa em análise. O custo de um serviço médico ou de um alimento fortificado deve ser medido pela redução do seu consumo frente aos serviços prestados por aquele programa. Na mesma direção, os benefícios provocados pelo programa devem ser medidos pela oferta global desses serviços para a comunidade.

CONTADOR(2000) por outro lado, alerta para o uso dos termos “preços sociais” com mesmo tratamento dos “preços sombra”. Segundo ele, os preços sociais não são observados diretamente no mercado conforme foi mostrado e segundo a literatura, são os que ocorrem em equilíbrio em concorrência perfeita ou chamados também de “preços de conta”.

Segundo MICHAN (1975), os “preços sombra”, dentre as várias interpretações, podem ser sintetizados como referência aos cálculos econômicos, geralmente feitos em países pobres em que os preços não refletem a escassez relativa, seja de bens acabados, seja de matéria prima, produzidos no país ou importados.

Apresentaremos de forma sucinta a metodologia da UNIDO na mensuração do preço-sombra, segundo BUARQUE (p. 202)

Seja **p*** o preço sombra do investimento, dado pelo valor que a comunidade deixa de receber por utilizar os serviços de um programa. Então:

$$p^* = \frac{(1 - s)\,q}{(i - s\,q)}$$

q = quantidade investida

s= quantidade de poupança
1 – s = consumo direto
sq = capital acumulado

Onde o preço-sombra **(p*)** é igual ao consumo direto gerado por uma unidade de investimento **(1 – s) q** , dividido pela diferença entre a taxa social de desconto **(i)** e a proporção pela qual o capital é acumulado **sq.**

5.2.3 Outros enfoques

SEN (2002) insere na abordagem da avaliação econômica o caráter de liberdade do indivíduo como, por exemplo, a expectativa de vida ao nascer e longevidade dos indivíduos numa sociedade. Neste sentido, ele escala a perspectiva da liberdade dos indivíduos numa sociedade, como o centro das atenções e discorre sobre o assunto, postulando:

> "*Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas - dada a oportunidade – na conformação do seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos engenhosos de programas de desenvolvimento".* (*ibidem,* p.71).

Em se tratando de crescimento econômico e qualidade de vida, ele aponta os recentes resultados entre países que optaram por meios diferentes de projeção econômica, comparando-os com as situações previamente conhecidas de status econômico desses países vis-à-vis os resultados apurados após o impacto de suas reestruturações.

Ele comparou países que tiveram elevados crescimentos econômicos sem acompanhar de perto os ganhos em duração e qualidade de vida com os de êxito em crescimento e duração e qualidade de vida. No primeiro caso

destacou o Brasil e no segundo, os países asiáticos como Koréia do Sul e Taiwan.

Fez ainda um outro estudo comparativo entre os que tiveram êxito na empreitada de qualidade de vida com crescimento econômico e os que alcançaram qualidade de vida sem o mesmo nível de crescimento econômico, como por exemplo, Sri Lanka, China e Kerala, trazendo a tona diferenças intrigantes entre esses dois grupos.

Nestes casos, segundo SEN, essas diferenças decorrem de dois tipos de atuação com êxito na redução da mortalidade, baseadas em pesquisas onde compartilhou a experiência com Jean Drèze em " *Hunger and Public Action*" onde denominou processos "*mediados pelo crescimento*" e " *conduzidos pelo custeio público*" .

SEN destaca que enquanto os primeiros necessitam uma prévia situação de maior prosperidade econômica e expansão dos serviços sociais como saúde, educação e segurança social, os segundos operam por meio de um hábil processo de manutenção social dos serviços de saúde, educação e outras disposições sociais relevantes. Estes últimos fatos reforçam a idéia de que um país não precisa crescer primeiro para depois se expandir na educação básica e de saúde de sua população.

A qualidade de vida segundo SEN, pode ser reforçada a despeito dos baixos níveis de renda de sua comunidade, mediante um adequado processo de serviços de saúde e educação de base ofertada para seus indivíduos.

> *"O processo conduzido pelo custeio público é uma receita para a rápida realização de uma qualidade de vida melhor; isso tem grande importância para as políticas, mas permanece um excelente argumento para passar-se daí a realizações mais amplas que incluem o crescimento econômico e a elevação das características clássicas de qualidade de vida".* (*ibidem*, p.66).

Como se trata de qualidade de vida em comum e tornar a liberdade do cidadão uma forma de desenvolver sua trajetória de bem estar na sua comunidade, consequentemente o papel da política pública deve remediar as falhas do mercado[26] em oferecer esses bens à sua comunidade.

Segundo ROSSETTI (2002), o grande desafio que enfrentam as grandes economias no mundo atual, diz respeito ao desempenho sócio-econômico satisfatório que pode ser representado numa análise abrangente e incorpora os seguintes elos:

- eficiência produtiva em seu sentido convencional;
- capacidade de competição em ambiente multipolarizado, aberto e integrado às esferas de co-prosperidade;
- eficácia alocativa, em seu sentido convencional e também no de ecoeficácia, abrangendo a realização do desenvolvimento sustentável;

[26] Falhas de mercado ou " *market failures*" são um conjunto de fatores constituídos por ausência de concorrência perfeita, existência de bens coletivos, externalidades, incapacidade do mercado de garantir as necessidades completas dos indivíduos, inexistência de simetria de informação. Justifica-se portanto a presença do Governo, atenuando esses eventos e também como forma de melhorar a distribuição e patrocinar a segurança da sua população.

- justiça distributiva, abrangendo além dos conceitos convencionais de equidade e de pobreza absoluta zero, altos índices de desenvolvimento humano e social (*Ibidem*, p. 385).

Nesse ambiente, afirma ROSSETTI, diferentemente do que se propõem alguns modelos econômicos para explicar o equilíbrio de mercado, como exemplo da concorrência perfeita, onde todos os agentes são plenamente satisfeitos, ou seja, os preços de mercado se ajustam na busca do interesse privado aos benefícios desfrutados pela sociedade como um todo, na prática, a realidade é bem diferente e deve-se levar em conta o seguintes eventos:

a) externalidades – a facilidade de criação de mais rodovias sem pedágios (externalidade positiva) pode gerar um maior trânsito e consequentemente maior poluição (externalidade negativa). O Governo aqui pode interferir criando condições satisfatórias de equacionar essa imperfeição como a criação de uma tarifa pesada nas horas de maior movimento alterando a rotina daquela localidade específica;
b) assimetria de informação – nem todos os bens negociados são ;plenamente conhecidos por parte dos consumidores de uma forma geral. Mesmo para prestadores de serviço como seguros e previdência, ocorre a assimetria de informação tanto por parte de quem vende como de quem compra o serviço. O agente público pode regular este mercado introduzindo formas mais esclarecedoras quanto ao objeto de uso de ambas as partes como, por exemplo, a informação adequada ao tipo de bem adquirido pelo consumidor.

c) excesso de competição para setores – o Estado deve regular através de algumas barreiras à entrada de produtores impedindo assim os monopólios naturais;

d) concorrência Imperfeita – como observamos nas leituras anteriores, o mercado na prática não se comporta como em concorrência perfeita. As distorções nas relações entre seus agentes leva a presença do Estado, a atuar como ocorreu num passado recente, como monopólio em setores de infra-estrutura tais como luz,gás e telecomunicações.

Sendo assim, o contexto que se quer construir para o entendimento da importância da avaliação de políticas ou programas públicos, passa obrigatoriamente pelo entendimento de alguns fundamentos como maximização dos retornos sociais e a análise dos custos benefícios (ACB) conforme já se estabeleceu anteriormente.

Os estudos de Pareto[27] representam neste enfoque, um dado importante para que se entenda como se interligam os custos e benefícios sociais como uma forma do agente público alcançar a melhor situação para a sociedade.

Nos estudos de Pareto, o que está em jogo é o benefício social oriundo do projeto ou programa alternativo que deve superar o custo do investimento justificado por um julgamento social.

O ótimo de Pareto, segundo MICHAN (1975), ou “ótimo paretiano”, ou a melhoria de Pareto, define-se como uma variação na organização econômica que deixe todas as pessoas em melhor situação ou mais precisamente, que

[27] Vilfredo Pareto, Economista e Sociólogo italiano do final do Sec. XIX início do Séc. XX. Publicou seu primeiro manual em italiano em 1906, Manual *of Political Economy*

deixe um ou mais membros dessa sociedade em melhor situação, sem que ninguém fique pior do que antes. (*ibidem,* p.17).

5.3 Desenhos de metodologias de avaliação

A apresentação das metodologias e de modelos de avaliação apresentados nesta seção, visa compor uma linha de observação dos principais desenhos sugeridos por pesquisadores no Brasil e no exterior e de organismos internacionais respaldados e suas conveniências adaptadas aos Programas Nacionais orientados no combate à desnutrição.

Na figuras 4 e 5 apresentam-se os esquemas apoiados por Dantas (2004), que resumem os fundamentos da metodologia de avaliação.

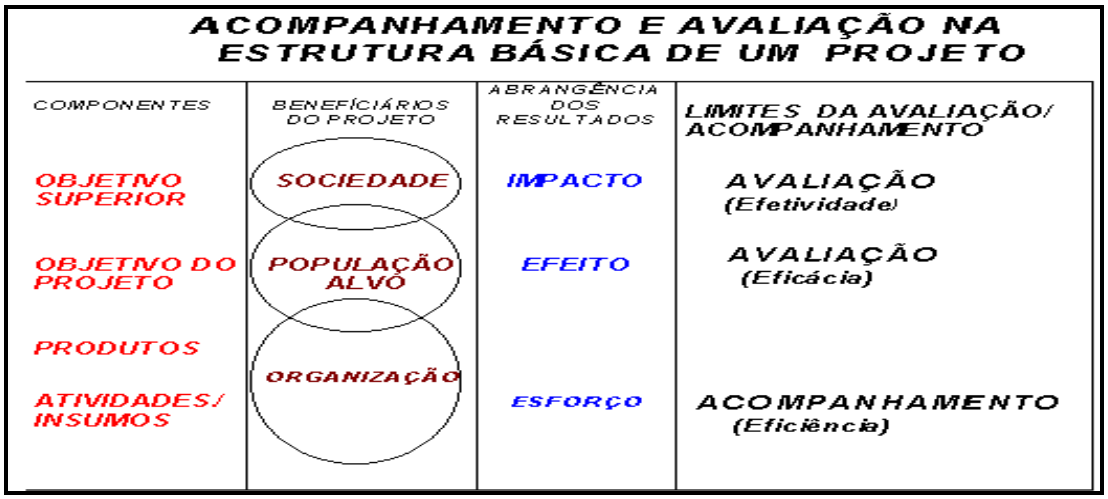


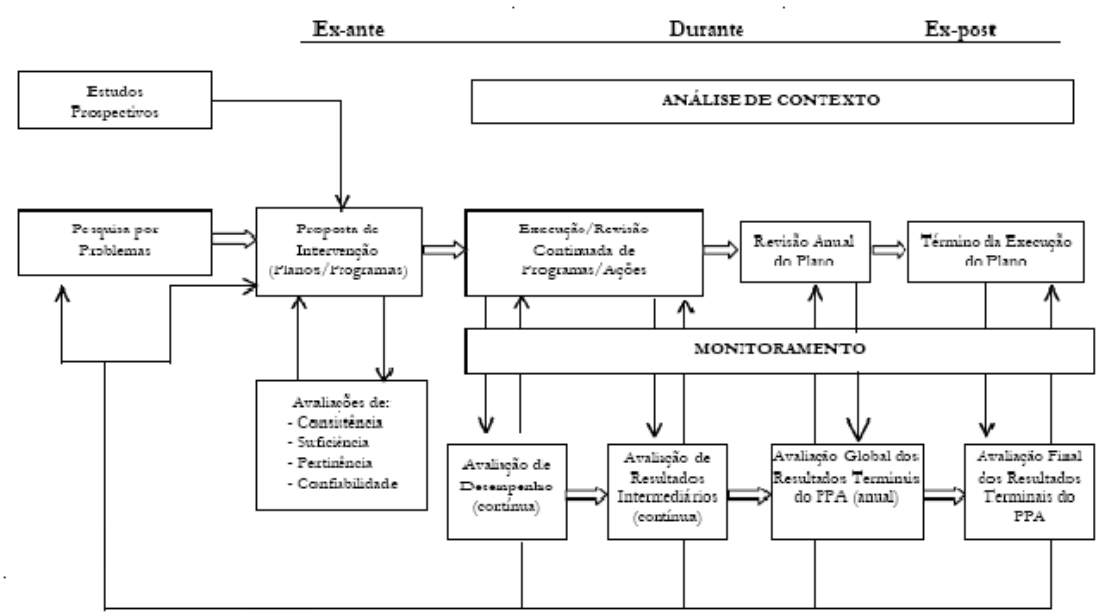
Figura 4 . Acompanhamento e Avaliação na Estrutura básica de um Projeto
Fonte: Dantas, 2004

Metodologia de Avaliação de Projetos

	ACB Análise de Custo Benefício	**ACM** Análise de Custo Mínimo	**ACI** Análise de Custo Impacto
Termos de Comparação	Custos e benefícios (expressos em unidades monetárias)	Custos	Custo do bem ou serviço e o impacto produzido
Impacto	Sobre a sociedade em seu conjunto	Sobre a sociedade em seu conjunto	Sobre o Público alvo fixado segundo os objetivos do projeto
Estado em que se aplica	Avaliação *ex-ante*	Avaliação *ex-ante*	Avaliação *ex-ante* e *ex-post*
Critério de decisão	Relação entre os custos e os benefícios financeiros (monetários)	Custos do Projeto	Relação entre os custos e os impactos produzidos

Figura 5. Visão geral da metodologia de avaliação, vista pelos custos individualizados
Fonte: Dantas, 2004

Podemos associar também a idéia de funcionamento da dinâmica de um processo de avaliação, segundo a figura 6, proposta por GARCIA (2001):



Fonte: Garcia,2001

Figura 6. Sistema de Avaliação em Movimento

HABICHT *et al.* (1984) em estudos sobre modelos de avaliação patrocinados pelas Nações Unidas [http:www.unu.edu] na introdução, explicam que o papel do avaliador geralmente está sob constantes limitações como falta de controle

de dados, defasagem dos mesmos em relação à origem da Intervenção e por muitas vezes, o processo de avaliação é iniciado após algum tempo de existência do Programa em análise.

Os autores estabelecem um elenco de perguntas que dão corpo a uma proposta de Intervenção Pública em Nutrição que são:

a) o que está causando a doença, perda de desempenho ou morte intempestiva nos indivíduos é um déficit de alimentos ou de nutrientes específicos?

b) como prejudica (esse déficit) no desempenho individual, na saúde ou na sobrevivência? Em outras palavras, qual a relação de dose-resposta?

c) é possível diminuir ou eliminar o déficit (ou seus efeitos) nos indivíduos?

d) o quanto é prevalente o déficit (ou seus efeitos) na população? O problema está aumentando ou diminuindo?

e)qual a proporção da enfermidade na saúde, que pode ser descrita agora e no futuro, que diminuiu o desempenho na população?

f) é possível diminuir ou eliminar o déficit (ou seus efeitos) na população?

g) quais são os benefícios esperados, custos, e efeitos colaterais da Intervenção proposta no déficit (ou seus efeitos) numa grande população, dado os resultados baseados em estudos em populações pequenas? Quanto tempo a Intervenção precisaria se adaptar?

h) quais são os benefícios atuais, custos e efeitos colaterais da intervenção dedicada a grande população no déficit (ou seus efeitos) ?

i) o preço do benefício atual é o preço dos custos e efeitos colaterais atuais?

Segundo, ROSSI E FREEMAN (1993), toda avaliação deve ser moldada para seus respectivos Programas. As tarefas que os avaliadores tomam para si dependem do estágio de atividade nos quais elas são incorporadas e das necessidades e interesses dos acionistas, dos políticos, e administradores que são os provedores do projeto ou programa.

Estes autores destacam dentro da avaliação de programas duas estratégias de acordo com a categoria de Programa a ser avaliado.

- Avaliação de Programas Novos (APN)
- Avaliação de Programas Existentes (APE)

Uma avaliação do tipo APN é geralmente a mais abrangente e permite ao avaliador mais adiante, assumir o papel de liderança no desenvolvimento de desenhos de avaliação de impacto e possivelmente, também uma avaliação da eficiência. Por outro lado, uma avaliação de programas existentes (APE), coloca o avaliador num papel mais parecido com de um detetive do que de um de pesquisador social, tentando descobrir o sentido original do programa.

Geralmente, neste tipo de avaliação, o avaliador é confrontado com dificuldades nas tarefas de analisar a eficiência e o impacto, quando isto é impossível localizar o grupo não controlado ou um grupo de comparação.

Neste ponto, os autores assumem que antes de se imaginar qual o desenho poderá ser adequado para avaliar um programa, deve existir uma ampla noção do diagnóstico do problema social ou nutricional que fora defendido para a comunidade como um todo.

Partindo deste princípio, a natureza e a distribuição do problema social são conhecidas; o alvo do programa foi identificado e a maneira geral da intervenção foi fixada. Do contrário, se nenhuma dessas tarefas foi consumada, elas podem ser incorporadas dentro do processo do programa. (ROSSI, FREEMAN, p. 107) .

Eles alertam, no entanto, que boa parte dos programas contempla interesses distintos dos administradores, líderes políticos e técnicos que fazem com que o trabalho do avaliador esteja distante desses interesses; mais do que nunca é desejável que eles não se misturem.

Em linhas gerais, estes padrões de metodologia de avaliação em Programas Públicos em Nutrição ou área semelhante, levam em conta que a experiência do verdadeiro aprendizado efetivo, envolve todos os componentes do programa desde o alto escalão até o pesquisador de campo.

No campo das instituições internacionais, já mencionamos os trabalhos que se destacam na ajuda e na organização das metodologias de avaliação nos países em desenvolvimento como são os casos do IFPRI e a FAO.

Outros organismos que tratam a questão da Nutrição, embora não sejam focadas aqui, também surgem como principais aliados na estratégia de uma maior profundidade na área de avaliação nos programas conveniados. Neste caso, destacam-se o *Integrated Management Childhood Illness Initiative(* IMCI) passando pelos mais abrangentes como *World Health Organization* (WHO),

*Organization for Economic Co-operation and Developmen (*OECD), a Organização Pan Americana de Saúde(OPAS), o Banco Mundial (WB) entre outros.

Não menos importante, existe também outras 25 Instituições de avaliação ligadas ao site da FAO [http: www.fao.org] de caráter internacional, que procuram trabalhar junto aos países parceiros, na mesma linha de busca de uma melhor adequação dos programas aos objetivos de avaliação de efetividade, eficiência, eficácia e impacto para os objetivos designados em suas tarefas.

A FAO em documentos sobre "*Nutrição Saudável: elemento essencial na promoção de Saúde na escola"*, publicado junto com outros órgãos em 1998, no seu item 6 da página 28, elabora um roteiro dos principais elementos que devem constar de um processo de avaliação de Programas Públicos que podem ser aplicados também na Nutrição como se segue:

São estabelecidos os seguintes elementos desse roteiro:

> I – Avaliação
>
> Na sua definição inicial, a avaliação atua como uma potente ferramenta para informar o quanto e como um programa pode ganhar força dentro de um projeto de melhoria nas condições de saúde de uma dada população.

Preliminarmente, a avaliação traz informações sobre a extensão que toma o programa conforme seu desenho original e sobre os efeitos pretendidos.

A avaliação entre outras tarefas, ajuda a:

- Prover informações para os planejadores, decisores, administradores e participantes sobre a implementação e os impactos da intervenção;
- Prover retornos para os planejadores da intervenção, sobre quais as partes do programa que funcionam e quais as que não funcionam;
- Fazer melhorias ou ajustes no processo de implantação;
- Valorizar os esforços das comunidades envolvidas;
- Documentar a experiência adquirida com o projeto e compartilhar-lha com os outros.

Segundo os manuais da OECD, que orienta o desenho e implementação de uma avaliação (OECD/ DAC- *Principles for Evaluations of Development Assistance/1991*), nos seguintes termos:

Cada avaliação deve ser planejada e seus Termos de Referência devem estar alinhados de acordo com:

a) A definição de propósitos e o escopo da avaliação incluindo os achados nos beneficiários;
b) Descrição dos métodos utilizados durante a avaliação;
c) a identificação dos padrões com os quais a performance do projeto será medido;
d) a determinação das fontes de recursos e o tempo requeridos para completar a avaliação

Neste mesmo relatório, define que é essencial definir os tópicos com as quais serão endereçadas para a avaliação, chamadas também das “questões” da avaliação. Entre essas questões, destacam-se:

a) o racional do Programa – o empreendimento faz sentido? Há objetivos alternativos?
b) objetivos de sucesso – A avaliação se torna difícil sem uma definição clara e precisa desses objetivos estabelecidos previamente no início do projeto;
c) Impactos e Efeitos – O que ocorreu como um resultado direto programa? Isto envolve não só o resultado isolado do programa mas todo um conjunto de valores sociais, econômicos e ambientais e outros indicadores resultantes da atividade em si.

5.4 Programas brasileiros selecionados para a análise

5.4.1 Introdução

Num primeiro momento, a presente seção descreverá dentro de uma visão sucinta, os 03 programas atuais de Intervenção Pública no Brasil na área de Alimentos, estruturados em diferentes critérios para atuação na população-alvo e gerenciados por diferentes esferas de governo. Num segundo momento, será apresentado um protocolo para avaliação dos mesmos, baseado em critérios estudados nesta pesquisa e tendo como propósito a tentativa de esclarecer e apontar os méritos e as possíveis falhas na avaliação dos programas citados.

5.4.2 Programa / Política FOME ZERO – PFZ

O Programa Fome Zero, doravante chamado de PFZ, transformou-se num ícone do governo atual no Brasil no trato com a temática da fome. Desta forma, ao invés de um programa passou a ser uma bandeira defendida em todos os pontos do país como a única via de erradicação da fome e do combate à exclusão social. O PFZ se converteu na própria política pública em nutrição.

O PFZ pode-se dizer que é um conjunto de programas cuja visão central está apoiada na segurança alimentar, que visa num primeiro momento, superar a fome e a pobreza como fatores de impedimento e desequilíbrio das classes sociais mais carentes e desta forma, expressam a decisão do governo atual no Brasil de enquadrar o problema da fome como uma questão nacional.

O lançamento da campanha do PFZ [http: www.fomezero.gov.br] se tornou uma mobilização cívica de grandes proporções, no qual a sociedade se articulou com o Estado, que por sua vez alocou recursos humanos e financeiros com o objetivo de estender os direitos de cidadania aos milhões de brasileiros chamados de “excluídos”.

Após várias mudanças na sua estrutura inicial, o PFZ se transformou na Bolsa-Família (BF) e caminha para a unificação de vários programas de seu arcabouço com o objetivo de ter uma maior fiscalização de suas ações no âmbito nacional.

Uma dessas medidas foi a unificação recente de algumas intervenções como Bolsa-Escola (Lei 10.219 – de 11/04/2001), PNAA (Programa Nacional de Acesso a Alimentação-Lei 10.689 de 13/06/2003), Bolsa Alimentação (MP

2.206-1 de 06/09/2001), Auxílio – Gás (Decreto 4.102 de 24/01/2002) e do Cadastramento Único Federal (Decreto 3.877 de 24/06/2001), formando uma só estrutura chamada BOLSA – FAMÍLIA (Lei 10.836 de 09/01/2004).

Esta nova estrutura da política FOME ZERO, trouxe como resultado o Bolsa-Família (BF) conforme explicamos no início e que apresenta entre seus pré-requisitos, benefícios monetários para unidades familiares que estejam em situação de extrema pobreza e estes benefícios devem ser alocados de acordo com situações de pobreza e extrema pobreza[28].

Os gestores desta nova versão são:

a) MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome) responsável pela coordenação;

b) CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), responsável pelas diretrizes da política de segurança alimentar e nutricional;

c) COPO (Conselho Operativo do PFZ), responsável pela recepção dos donativos em alimentos e outros recursos;

d) PRATO (Programa de Ação Todos pela Fome), responsável pelas ações de voluntariado nos vários núcleos populares como Igrejas, escolas, etc..

e) SAL (Agentes de Segurança Alimentar), responsável pelos agentes comunitários de saúde responsáveis pelo acompanhamento nutricional das famílias carentes.

[28] Para maiores detalhes consultar www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm

f) TALHER (Equipe de Capacitação de Educação Cidadã), responsável pelo preparo e capacitação de monitores para trabalharem no COPO, PRATO e SAL.

Os efeitos iniciais desta empreitada do Governo Federal provocaram grandes investidas populacionais de aderência ao movimento, gerando expectativas sobre o tema de combate a fome e da pobreza, um apelo muito comum da equipe quando da posse do governo em 2002.

Segundo o slogan do Governo do Presidente Lula que é:

> *"Combater a fome não representa um gasto, mas sim um investimento".*

Os seus postulados apresentavam o seguinte delineamento:

> *"Se os 44 milhões de brasileiros e brasileiros ameaçados pela fome tiverem renda, aumentarão o consumo e, portanto, a produção de alimentos". Isso significará a geração de aproximadamente 350 mil novos empregos na agricultura familiar. São quase dez milhões de famílias em estado de carência alimentar. Se elas tivessem acesso ao consumo de alimentos isso representaria, hoje, um aumento de cerca de R$ 2,5 bilhões na arrecadação de impostos.*
> *Enfim, mais consumo, mais produção e, também, mais emprego. O que significa um Brasil mais desenvolvido. Quem combate a fome ajuda a combater, também, as doenças. Quanto mais "alimentação saudável, menos gastos com remédios, médicos e hospitais"*

Consolidado como um programa híbrido entre aqueles que o precedeu, o BF está sendo administrado sem uma visão holística da desnutrição, ou seja, está articulado na idéia primária de assistencialismo através doações de recursos

financeiros mediante cadastramento dos indivíduos eleitos segundo as faixas de pobreza, conforme já mencionamos. Não existe uma preocupação a priori, da gênese da desnutrição naquelas populações eleitas para receberem os benefícios.

Para a elaboração de um monitoramento mais amplo da política FOMEZERO, em particular no BF, começaram a surgir os primeiros esboços neste sentido segundo as estatísticas sobre esta intervenção apresentam os seguintes

Dados de acordo com a figura 7:

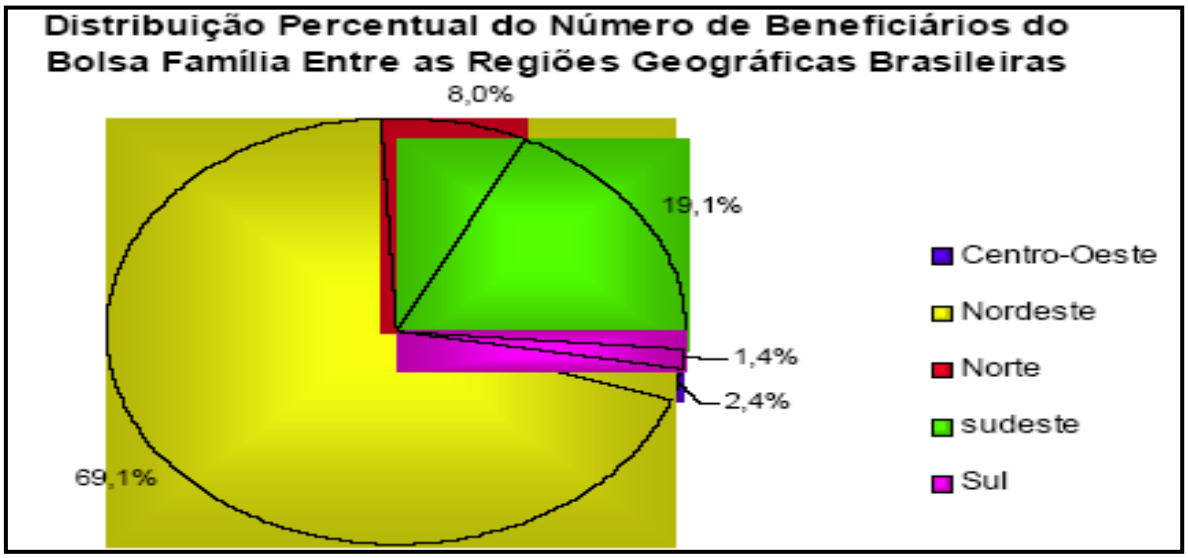


Figura 7. Distribuição percentual dos beneficiários do programa Bolsa Família (BF) entre as regiões do Brasil

Fonte: Diretoria Depto. Avaliação e Monitoramento/SAGI/ MDS – Dezembro 2004

Neste relatório[29], vê-se claramente a aderência do BF para as famílias carentes no Nordeste do Brasil, uma vez que esta região é reconhecida como a mais dependente de ajuda federal por sua situação de pobreza e desigualdade social.

[29] Este relatório faz parte do site do PFZ(www.fomezero.gov.br), Bolsa-Famíla- Avaliação

No entanto, estes relatórios também explicitam uma falta de noção do grau de cobertura para poder comparar as diferenças regionais de aderência deste programa (BF), uma vez que essas diferenças regionais existem e a dificuldade de enxergar o grau de cobertura do BF é potencializada por essa visão, por exemplo, de adesão entre as regiões Nordeste e Sudeste.

A sua eficiência quanto ao impacto dos benefícios na renda da população, segundo relatórios apresentados que relatam a influência desses recursos na renda total das famílias pobres na região, contrastam com as falhas na fiscalização da distribuição destes recursos refletidos nas brechas de fiscalização, quando se observam alguns dados recentes sobre a população eleita para receber os serviços do BF.

Esses dados apontados no relatório da fiscalização realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em Teresina (PI), que tinha como objetivo de averiguar possíveis irregularidades no BF no município, já levou ao cancelamento de 174 benefícios.

A parceria com o Governo do Piauí e a Prefeitura de Teresina, apurou em fevereiro de 2005, a participação de funcionários da administração da capital como beneficiários do programa. O resultado da fiscalização mostrou que 174 beneficiários tinham renda familiar acima de R$100 per capita, ou seja, não atendiam o critério do programa.

Foram analisados 1.266 cadastros para verificar, principalmente, o atendimento às exigências do BF em relação à renda familiar (MDS, 2005).

Este caso, portanto, revela despreparo técnico e humano para o processo de monitoramento em rede para que se tenha uma imagem global da cobertura e do andamento do programa.

Por outro lado, segundo este mesmo relatório do BF, conclui que quanto menos desenvolvido for o município através das baixas transferências de ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços), maior será a importância relativa do BF junto a essas famílias carentes. Esse princípio também pode ser explicado pelo baixo poder aquisitivo dessas famílias, desigualdades de renda e fundamentado nas tradicionais Leis de Engel, que relaciona renda e consumo da população. Segundo essa lei, à medida que a renda de um cidadão aumenta os gastos com o consumo de alimentos proporcionalmente diminui e por dedução, as famílias de baixo poder aquisitivo classificados como pobres gastam a maior quantidade de sua renda com os alimentos.

5.4.3 Programa VIVALEITE – PVL - SP

O programa de distribuição de leite no Estado de São Paulo teve início em Outubro de 1993, sob a denominação de Programa São Paulo-VIDALIMENTO, instituído pelo Decreto no. 37.739, de 17/10/1993.

O PVL teve como público alvo inicial famílias com renda mensal até dois salários mínimos e que possuíssem crianças de seis meses até seis anos de idade. Até o segundo semestre de 1994, o programa tinha uma abrangência apenas na capital, sendo depois expandido para as regiões metropolitanas.

O sistema de distribuição desse leite era feito através de tíquetes, distribuídos mensalmente para cada entidade social que por sua vez, distribuía entre as

famílias. Estes tíquetes eram trocados em estabelecimentos comerciais próximos por leite tipo C.

Em Abril de 1995, este Programa foi substituído pelo Programa CAMPO/CIDADE-LEITE**,** instituído pelo Decreto 40.036, de 5/ 04/ 1995. A partir de algumas mudanças ocorridas neste período, o interior do Estado foi reestruturado segundo o Mapa da Fome III elaborado pelo IPEA já em 1993. Segundo estas mudanças, a distribuição do leite passou a ser feita no interior do Estado através das Prefeituras com base nos convênios firmados entre estas e a Secretaria de Estado.

Em 1996, diante das ocorrências de desvios dos tíquetes, falsificação, roubos na operacionalização, iniciou-se um processo de transição para a entrega do leite direto nas instituições, tendo como projetos pilotos os municípios de São Bernardo do Campo e Mauá. Neste particular, este novo processo mostrou-se mais robusto e eficaz uma vez que eliminava a figura do atravessador dos tíquetes, que utilizava estes para outros fins que não eram de compra do leite.

Uma nova faixa de atendimento às crianças foi introduzida, a partir de 1997 através do Decreto 41.612 de 07/ 03 / 1997, passando então para de 6 a 23 meses com preferência para aquelas famílias cujo chefe estivesse desempregado e cuja mãe fosse arrimo de família. A partir de 1997 outras mudanças ocorreram como a substituição na distribuição dos tíquetes na Capital e grande SP (GSP) ou RMSP (Região Metropolitana), sendo incorporado pela entrega do leite fluído, pasteurizado em embalagem plástica padronizada, distribuída diretamente às famílias inscritas nas entidades sociais.

Na seqüência, a sistemática foi espalhada pelos demais municípios do Interior do Estado e no mesmo ano, o leite passou a ser fortificado com Ferro e Vitaminas A e D.

Em 22/12/1999, foi instituído o Decreto 44.569, que integrou sob a forma de um Programa Estadual de Alimentação e Nutrição para as populações carentes, e dando curso do melhoramento das intervenções sociais, surge o Projeto Estadual do Leite - VIVALEITE (PVL), em substituição ao Programa CAMPO/CIDADE-LEITE (Antigo, Decreto 41.612 de 7/03/ 1997).

> *"Projeto Estadual do Leite VIVALEITE, atualmente, é responsável pela complementação alimentar de 710.500 (setecentas e dez mil e quinhentas) famílias por meio do fornecimento gratuito de 15 litros/mês de leite pasteurizado tipo C, enriquecido com Ferro e Vitaminas A e D, totalizando a distribuição de 10.683.364 (dez milhões, seiscentos e oitenta e três mil, trezentos e sessenta e quatro) litros/mês ; o custo do Projeto, sem mencionar números precisos , dada a variação de preços do leite (se na safra ou entressafra), é da ordem de R$ 5.951.400,00 (cinco milhões, novecentos e cinqüenta e um mil e quatrocentos reais) mensais, ou aproximadamente R$ 71.417.900,00 (setenta e um milhões, quatrocentos e dezessete mil e novecentos reais) por ano (dados de julho de 2.000)"* (CODEAGRO,2000).

A tabela a seguir, detalha a distribuição do PVL de acordo com as regiões atendidas na capital e interior do Estado de São Paulo.

Distribuição do atendimento do programa VIVALEITE-SP

	MUNICIPIOS	FAMILIAS ATENDIDAS	ENTIDADES	Litros / MÊS	VALOR RS/MÊS
CAPITAL	1	307.500	2050	4.612.500	2.581.897,50
GDE SÃO PAULO	38	113.500	756	1.701.000	946.215,00
INTERIOR	606	271.500		4.069.864	2.261.379,82
TOTAL	645	692.500	2806	10.383.364	5.789.492,32

Tabela 1. Distribuição do Atendimento programa PVL
Fonte: CODEAGRO-SP/2000

Dentre os principais objetivos do PVL na fase atual, podemos destacar o combate a Anemia Ferropriva (insuficiência de hemoglobina na circulação), muito comum em crianças menores de 5 anos, segundo MONTEIRO, SZARFARC e MONDINI (2000), SZARFARC (1985), NEUMAN *et al*.(2000) e as pesquisas dos Institutos (INAN/PE,1997)(INAN/BA, 1999)(INAN/PE-1998) e COZZOLINO(2005).

Um outro objetivo implícito no PVL diz respeito ao escoamento da produção leiteira do Estado em cerca de 10%, segundo a própria CODEAGRO-SP.

Quanto a parte logística da distribuição do leite pelo PVL, esta se faz em duas cadeias distintas separando a logística da Capital e Grande SP (GSP) do Interior do Estado.

Na Capital e GSP, o leite é distribuído pelas ONGs que são cadastradas e recebem o leite diretamente das usinas das quais o produto é adquirido mediante licitação pública efetuada pelo Governo do Estado. Nos demais municípios do interior, as tarefas de distribuição do leite são desempenhadas

pelas respectivas Prefeituras, por intermédio de convênios firmados entre a municipalidade e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

Uma outra visão do PVL que embora não se estabeleça de imediato, mas se configura num papel importante, segundo os seus gestores, é endereçada para a manutenção do trabalhador rural em seu local de origem, gerando renda para sua localidade e criando novos empregos no campo (CODEAGRO, SP).

Mesmo sabendo que constituição do PVL tenha se estabelecido como todos os outros programas de perfis semelhantes, com base na preocupação do acesso aos alimentos básicos por parte dos grupos mais vulneráveis e conste em suas leis[30], que deva ser avaliado periodicamente, ainda não ganhou corpo a sistematização de avaliação sobre sua eficiência, efetividade e eficácia.

Os dados que são armazenados nos seus bancos, se configuram através de muitos papéis e relatórios, que acabam se transformando em informações defasadas por dificuldades internas do entendimento destes próprios relatórios por parte das unidades básicas de atendimento do PVL, estabelecidas no interior do Estado. Após as eleições, por exemplo, onde ocorrem mudanças de gestão dos municípios por outros partidos, muitas vezes os bancos de dados e os papéis são destruídos pela gestão anterior, o que certamente pode dificultar a atualização das informações desses mesmos dados e demandar uma nova incursão dos gestores centrais do PVL, para explicar os objetivos e apuração dos dados daquela população.

O PVL por outro lado, estabelece uma distinção gerencial entre a capital e interior no seu desenho original, principalmente no que diz respeito à avaliação das crianças beneficiárias do programa do leite e a sua fiscalização de entrega

[30] Dec. 44.569-22/12/1999, Art. 3º.

por parte dos produtores e cooperativas. No primeiro momento, as crianças da capital antes de entrar para o programa, fazem o teste de anemia ferropriva enquanto as crianças do interior são pesadas antes e 04 meses depois de receberem o benefício do leite, sem nenhuma avaliação do seu estado de anemia.

Esta medição no interior se baseia apenas num escore padrão[31] para a população-alvo (entre os percentis 90 e 97,5 são considerados normais).

Com a distribuição do leite "*in natura*" aos organismos competentes, fisicamente estabelece-se a presença do produto patrocinado pelo governo que carrega também a intenção de eliminar a troca deste bem por outros produtos, pois o tempo de vida útil é curto e sua destinação tem endereço certo de combate à desnutrição e deficiências nutricionais estabelecidas.

Com isso o governo estadual garante não só a visão da sua preocupação com a desnutrição infantil como estabelece outros mecanismos de regulação de preços e renda indiretamente para as populações envolvidas no PVL.

Os trabalhos de GONÇALVES e MOREIRA (2004) demonstram que essa estratégia política contribui na ação de enfrentamento direto do combate à desnutrição infantil nas populações carentes como também na criação da demanda da cadeia de produção de agropecuaristas na produção do leite.

> " *A continuidade dessa ação governamental até 2007 está contemplada no Plano Plurianual 2004-2007 institucionalizada pela Lei estadual n. 11.605, de 24 de Dezembro de 2003, no seu Programa 1308-Alimentação e Nutrição, cujo objetivo é conjugar o estímulo à produção de alimentos e seu escoamento a projetos de segurança alimentar, assegurando o acesso da população a alimentos com qualidade,diversidade e alto valor nutritivo"* (Gonçalves e Moreira, p. 64).

[31] Padrão Mundial pela OMS chamado NCHS (National Center of Health Statistics)

Segundo os dados do PNAD 2001-IBGE, divulgados na própria pesquisa, foram encontradas no Estado de São Paulo, cerca de 2.349.615 famílias com renda de até dois salários mínimos, que é insuficiente para garantir sua segurança alimentar e, portanto vulnerável à fome. De acordo com o texto dos autores, a meta estabelecida para o final de 2004 seria atingir 680 mil famílias com crianças carentes de 0 a 6 meses como prioridade, e até 6 anos incluindo também os idosos somente na capital. Essa distribuição deveria atingir 133,3 milhões de litros de leite anualmente[32].

Quanto aos recursos dispensados para o tratamento da política pública em nutrição pelo Estado de São Paulo, em especial ao PVL, a partir de 2000 não só é ampliado como se incorporam outros programas de ações sociais que visam o combate à fome e a desnutrição infantil. Dessa forma, a função pública avança na destinação dos recursos desta pasta de 41,6% em 1999 para 72,2% em 2003, como uma forma de dar prioridade a estas intervenções.

Um outro aspecto relevante na análise dos autores citados, diz respeito a avaliação da distribuição do leite impactando nos preços pagos em comparação com os preços de varejo e suas estimativas dos impactos nos custos governamentais. Na avaliação desses autores, o preço do leite comprado pelo Governo, o pasteurizado tipo C enriquecido com Ferro e Vitaminas A e D, que é comparado com o preço do leite tipo C entre 1994 e 2003, mostram pequena variação deste último no varejo paulistano contrastando com a economia de dispêndios pelas aquisições do governo mesmo em períodos de pico dos preços do leite pasteurizado.

[32] Lei Estadual 11.605-Dez 2003, PPA 2004-2007

Como são compras de grandes volumes pelo gestor público, ou seja, algo próximo a 10% da produção global do Estado[33], existe o interesse do setor leiteiro em se manter neste mercado mesmo sob pressão de alta, o que faz com que o agente público minimize essa tendência e obtenha ganhos com as compras em comparação com os preços praticados no mercado (*ibidem*, p. 73).

Prosseguindo nesta análise, a utilização do leite "*in natura*" mesmo que sofra a influência do manuseio inadequado, que pode prejudicar sua eficiência e eficácia no tratamento da anemia ferropriva, a gestão dos tíquetes trouxe brechas de fiscalização e as recentes mudanças operacionais se traduziram em vantagens para os cofres públicos e mais consistentes com a geração da demanda interna (*ib.* p 74).

Existe, entretanto, uma discussão sobre os aspectos de deficiências quanto a qualidade da entrega do leite pasteurizado em caminhões terceirizados, cuja frota se apresenta em alguns casos, com esta deficiência em se tratando da refrigeração mínima aceitável de 7 a 9 graus Celsius. Segundo os gestores do programa, não existe uma fiscalização sistemática destes transportadores e os locais de entrega apenas monitoram se o leite está sendo entregue e a que horas chegou. O simples contato manual do leite que chega gelado à Unidade Básica de Atendimento (UBA), é o sinal que este leite chegou em "bom estado". .

Na avaliação final sobre este projeto do Governo paulista, os autores apontam para as mudanças ocorridas ao longo dos últimos 30 anos na direção de uma ampla rede de atendimento às populações carentes na sua demanda por

[33] A produção leiteira do Estado de São Paulo foi e 1,7 bilhões de litros segundo os mesmos autores.

segurança alimentar. Isto potencializa por outro lado, o aumento da demanda pela produção e, por conseguinte aumentando a oferta dos produtos lácteos produzidos pelo setor agrícola estadual, via envolvimento deste setor nas compras do leite pasteurizado.

Discorrem também sobre os números tanto do ponto de vista de dotações orçamentárias, que duplicou entre 1999 e 2003, saindo de R$ 89,4 milhões para R$ 162, 8 milhões nesse período, vis-à-vis a economia de recursos públicos para esse mesmo momento, variando de R$ 31 milhões para R$ 76 milhões.

Embora os números consolidados do PVL, demonstrem que programa cumpre com as metas de preocupação da segurança alimentar de suas camadas mais pobres e esteja centralizando estas políticas na agenda governamental, existem algumas lacunas quanto ao aspecto de eficácia do desenho operacional e a articulação entre os agentes no interior do programa, de forma a dar mais clareza ao monitoramento pela sua gestão.

Considerando o atual desenho do programa e antecipando um possível processo de continuidade do mesmo para próximas administrações, poderíamos sugerir entre outros mecanismos, o seguinte:

- um mapeamento dos seus custos aliado com um processo sistemático e responsável de armazenamento de dados cadastrais dos beneficiários;
- além de compromissos destes últimos com a gestão principal do PVL, agregar uma contrapartida dos benefícios alocados na distribuição do leite com uma obrigatoriedade de freqüência escolar pelas crianças na faixa etária do programa e ao mesmo tempo associar a mãe que deva ser orientada por

unidades assistenciais, pois no estágio atual do programa, essa contrapartida se limita à apresentação da carteira de vacinação pela mãe do beneficiário.

Um fato importante que deve ser anexado às etapas do programa é a propaganda explícita e educacional da relevância dos micronutrientes da composição do leite distribuído e a sua biodisponibilidade na dieta dos beneficiários, ou seja, quais são as afinidades entre o micronutriente Ferro e as vitaminas A e D que ajudam a potencializar os efeitos desses elementos na saúde em geral. Como se dá essa absorção? A literatura a respeito apresenta que o estado nutricional do indivíduo em relação ao Fe, é fator determinante para a sua absorção[34] (HENRIQUES e COZZOLINO,2005).

Dessa forma, esses compromissos pelo lado da demanda, estariam consolidando a participação do agente público na sua forma mais direta de combate à desnutrição ofertando um bem de qualidade, justificando sua preocupação primária com a segurança alimentar e por outro lado, ajustaria os custos alocados a essas tarefas, proporcionando uma visão macro do seu programa no contexto sócio-econômico.

Na seqüência, a questão de fiscalização do processo de industrialização e a posterior entrega do leite pasteurizado, cujas características constam nas cláusulas contratuais onde o leite deve conter 7,5 mg/ l de Fe Quelato[35], carecem de uma monitoria sistematizada, como formas de melhorar e incentivar a logística de entrega do leite e posteriormente, diminuir os gargalos de entrega destes.

---

[34] Maiores Detalhes, ibidem p.473

[35] Até 2002 a quantidade de Fe Quelato era de 6 mg/l de leite, quando passou a vigorar 7 mg/l (Codeagro-SP)

Alguns destes gargalos, no entanto, aparecem como fatores de descontrole sobre os processos como, por exemplo, a diminuição da oferta de serviços assistenciais por parte do agente público junto às famílias que recebem o leite. Nesses programas assistenciais as mães recebiam tratamento educacional quanto à qualidade do leite e também quanto ao aleitamento materno. Um outro tipo de gargalo para o PVL, pode ser visto como as mudanças de prioridades internas e disposição de pessoal em quantidade suficiente para a manipulação e monitoramento da qualidade dos dados.

Uma vez que o recebimento do leite pelas unidades das Prefeituras do Interior e ONGs na capital se juntam à outras atividades dos outros programas públicos, esta qualidade de checagem de dados deixa a desejar em função do tamanho das tarefas individuais dos agentes locais, como o armazenamento individual no caminhão (esfriamento) do leite.Uma vez recebido o leite, este é imediatamente colocado em embalagens de isopor ou geladeiras sob condições duvidosas de qualidade de armazenamento.

5.4.4 Programa Municipal DIRETO DO CAMPO – PDC

Baseado nos trabalhos de MACHADO e LAGO (2004) será mostrado uma breve leitura a respeito dos efeitos alcançados pelo programa e suas implicações dentro do escopo desta intervenção.

Os trabalhos para esta pesquisa também foram feitos dentro do quadro de técnicos e colaboradores do PDC, onde se destaca a ajuda do Prof. Dr. Sinézio Jr., um dos coordenadores deste Programa.

O Programa Direto do Campo (PDC), criado segundo a Lei Municipal no. 5.908 de 26 de Setembro de 2002 e dentre os três programas públicos estudados nesta dissertação, diferencia-se dos outros dois no seu perfil e objetivos diretos. Enquanto os dois primeiros visam uma melhor qualidade de vida de seus beneficiários quanto ao seu aspecto nutricional, o PDC amplia a visão de política pública em dois sentidos:

- pelo lado da população, tenta atenuar os efeitos de movimentação dos preços dos hortifrutis no orçamento familiar;
- pelo lado da produção, tenta escoar a produção agrícola das famílias eleitas ao Programa de Agricultura Familiar cujo perfil na cidade de Araraquara, é de 80% assentados, facilitando o acesso dessa produção ao mercado consumidor local.[36]

Dentro desse desenho, promove a comercialização a preços mais baixos junto aos consumidores de baixa renda, proporcionando uma variedade de ofertas dos bens alimentares (hortifrutis) e levando à reboque, o compromisso com o produtor rural de canais alternativos de distribuição, facilitando com isso uma melhor visão do mercado de hortaliças tanto para o consumidor (comprador) como para o produtor (vendedor).

[36] Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, esse escoamento da produção agrícola não se restringe somente as categorias citadas (Secretaria Desenv.Econômico, 2005)

Um outro efeito que poderíamos assinalar, embora não aprofundado nesta pesquisa, seria o efeito na renda para o consumidor final, pois a boa parte dos subsídios ofertados – transporte, pessoal, logística, barracas - pela Prefeitura local, se transforma em preços competitivos frente à outros mercados desses produtos.

A literatura sobre o PDC, envolveu um trabalho recente de duas pesquisadoras MACHADO e LAGO, cujo foco se concentrou no mercado de canais de distribuição e produção de hortaliças no interior de SP em dois municípios, São Carlos e Araraquara.

Este trabalho envolveu técnicos de órgãos estaduais como a Fundação do Instituto de Terras do Estado de SP (ITESP) , Sistema Agroindustrial Integrado (SAI) do SEBRAE de Araraquara e Secretarias de Agricultura e Abastecimento Municipal de São Carlos e Araraquara.

De acordo com este trabalho, a característica geral dos produtores de hortaliças em Araraquara e São Carlos se reflete na tabela abaixo, onde destacamos a cidade de Araraquara com cerca de 600 assentados.

Distribuição dos produtores rurais por municípios

Cidades	Nº de produtores familiares	Nº de produtores de hortaliças	Area (média)	Nº de hortaliças identificadas
Araraquara	600	40	13,55 ha	41
São Carlos	200	40-50	17,90 ha	22

Tabela 2 – Distribuição dos produtores rurais por região.
Fonte: Dados da pesquisa de MACHADO e LAGO, 2004.

Mais especificamente, podemos acompanhar como esse mercado de hortaliças se distribui nas duas cidades a partir do desenho apresentado na figura 8:

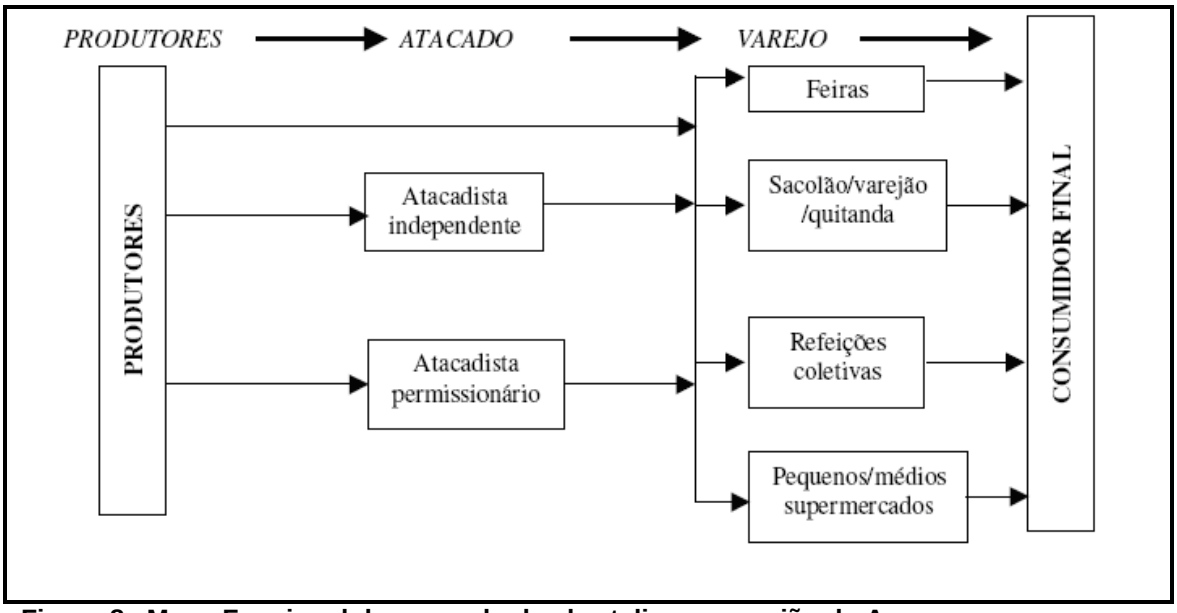


Figura 8 –Mapa Funcional do mercado das hortaliças na região de Araraquara
Fonte: Machado e Lago, 2004

Com relação ao PDC, podemos sintetizar a sua logística e distribuição dos produtores conforme apresentado na tabela 3, o desenho da sua estrutura, que aborda também as subdivisões do PDC:

Logística e distribuição dos produtores rurais dentro do PDC

Feiras	Nº de participantes	Dias de funcionamento	Horário de funcionamento	Benefícios disponibilizados
Feira do Terminal de Integração	8 famílias	2ª a sexta	8:30 as 18:00	– bancas – transporte
Feira da Produção Familiar	40 famílias	sábado	7:00 as 12:00	– bancas – transporte
Feira de Mutuca	-	domingo	-	-

Tabela 3. logística e distribuição dos produtores rurais dentro do PDC
Fonte: Machado e Lagos, 2004

O programa se expressa atualmente através de 3 iniciativas:

I - Feira da Agricultura Familiar – Feira do Produtor

Atualmente constituída por 40 barracas, envolvendo de maneira direta aproximadamente 50 produtores cerca de 40 famílias; realiza-se aos sábados na região central da cidade e movimenta cerca de R$2.500,00 semanais. A prefeitura transporta os produtores e suas mercadorias, disponibilizando as bancas.

II - Bancas do terminal de integração

São duas barracas (com 4 bancas cada) que funcionam diariamente no terminal de integração de ônibus urbano. De modo geral os produtos são vendidos a R$ 0,50 e já embalados, envolvendo atualmente, de modo direto 6 produtores que se revezam. Movimenta cerca de R$500,00 diariamente.

III - Mercado itinerante

Durante a semana, a partir do equipamento já envolvido na Feira do Produtor, serão montadas barracas nos bairros periféricos e mais populosos para a comercialização a preços menores que a média do varejo tradicional. O projeto inaugurado em 2004, ainda não possui um banco de dados mais concreto, mas procura de uma maneira ampliada, a comercialização direta da produção de manga dos produtores assentados e atua também como um desdobramento da feira do produtor para os bairros de maior densidade populacional de baixa renda e menor acesso a equipamentos de abastecimento[37]. A expectativa é a comercialização de 50 a 100 toneladas até o final de Janeiro de 2005.

[37] Secretaria de Desenvolvimento Econômico, 2005

Quanto ao preço estipulado de $0,50 para a venda dos FLV (Frutas, Legumes e Verduras) pelos produtores, segundo MACHADO e LAGO (2004), este é um preço recomendado pela Prefeitura local. Quanto ao faturamento, os produtores chegam a faturar por dia cerca de $250,00 no terminal de Integração e na feira do produtor cerca de $80, 00, sendo que a renda líquida se situa em 80% desses valores e no caso das barracas do Terminal de Integração onde os produtores participam pelo menos 4 vezes por mês, esse faturamento mais que dobra segundo a Coordenação do Projeto (*ibidem* , p.74).

A matriz inicial do PDC teve como foco o escoamento da produção sazonal de mangas proveniente dos assentamentos, embora seu objetivo maior tenha sido a comercialização dos hortifrutis e produtos da agricultura familiar sucesso.

A Feira itinerante é uma etapa mais recente visto que as barracas ociosas aos domingos são realocadas nesta feira; além da " feira da roça" que tem como objetivo trabalhar com as mulheres dos assentamentos, esta feira também atua como uma forma de agregar a figura da mulher neste sistema de distribuição nos terminais.

O PDC não é um projeto específico para as famílias de assentamento conforme já mostramos, mas no seu artigo 8º. Da sua gestão, existe como membro da comissão gestora, representantes de assentamentos como de Bela Vista do Chibarro, Monte Alegre entre outros e sua presença é maioria na participação de produtores familiares nesta intervenção pública.

Poderíamos destacar que o PDC, objetiva pelo lado da produção que o pequeno agricultor passe por etapas, inicialmente pela feira da produção familiar que requer pequenas porções de produtos num espaço menor e em

seguida, passar para as feiras do Terminal de Integração e posteriormente para as feiras itinerantes. Nesta ordem, os produtores também se adaptam à progressividade da produção e favorecem à entrada de novos produtores a medida que aumenta o número de produtores familiares interessados em participar do PDC (MACHADO e LAGO, p. 74).

Com relação à logística de distribuição do PDC, a maioria dos produtores beneficiados pelo programa tem sua produção transportada pela prefeitura segundo relatos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, o que visa no decorrer do tempo uma diminuição desse envolvimento uma vez que o que se busca é a autonomia do produtor.

Mais recentemente, Março de 2005 se instalou o período de cortes nos gastos públicos da Prefeitura, por determinação da cúpula partidária, tornando-se este viés um fato mais significante no tocante ao custo-benefício esperado para os produtores familiares pertencentes ao programa. Isto de certa forma contempla um estudo mais detalhado sobre este evento, uma vez que o transporte dessas mercadorias (hortaliças) é feito de forma artesanal – caixotes de madeira, o que prejudica o caráter de qualidade nesses produtos, dado que devem ser revestidas de jornais[38] e consequentemente geram custos adicionais sensibilizando as vantagens para o produtor.

Um dos itens que chama a atenção para a estratégia municipal de manutenção do PDC, diz respeito a sua política de preços. Segundo os pesquisadores e a administração do programa, o PDC no início, tinha seus preços praticados pelos produtores baseados no preço padrão dos varejões da cidade, ou seja, existia um levantamento semanal por parte da Prefeitura com todos os preços

[38] Em concordância com a Lei, segundo a SDE –Araraquara, 2005

praticados pelos principais mercados da região para as hortaliças e a partir daí, o produtor identificava seu preço. Na visão da SDE (Secretaria de Desenvolvimento Econômico), esse levantamento surgiu depois do programa iniciado e foi no sentido de orientar os produtores para praticarem preços maiores do que dos intermediários e de se dimensionar o diferencial de preço e estimativas de benefícios ao consumidor final (SDE, 2005).

Atualmente, como não existe uma exigência de preços pela Prefeitura, isto se torna mais flexível do ponto de vista mercadológico que os preços praticados por estes produtores, se tornem mais acessíveis ao consumidor final, uma vez que os produtores recebem os subsídios diretos através de transporte, pessoal e barracas de exposição destes produtos.

Em média, segundo a Prefeitura de Araraquara, estes preços se situam 50% abaixo dos preços praticados pelos mercados da região.

Por outro lado, boa parte dos produtores familiares tanto em São Carlos como em Araraquara não têm noção dos seus custos. A maioria coloca em questão a defasagem entre os custos que em geral são insumos em moeda estrangeira, contra os preços praticados nas barracas de exposição.

Um dos fatos importantes a destacar no PDC é a sua forma de buscar a integração entre o pequeno produtor rural familiar e o mercado local, tentando diminuir os intermediários nessa cadeia e dando como contribuição, uma menor parcela de custos ao preço final pago pelo consumidor.

Uma outra contribuição do PDC pode ser enfatizada segundo MACHADO e LAGO (2004), que se deu em forma de rompimento dos canais de distribuição existentes nestas municipalidades e facilitando com isso uma maior inserção destes produtores ao mercado de hortaliças e derivados como os FLV (Frutas,

Legumes e Verduras). Por outro lado, é preciso conscientizar o produtor familiar da sua importância neste contexto, e para que isso ocorra, deve ser monitorada de perto pelo agente público (Prefeitura) na direção de um processo de subsídios necessários e uma maior profissionalização deles, visando entre outros pontos, uma melhor qualidade dos produtos ofertados e um melhor entendimento do mercado específico de clientes.

Embora não exista ainda um estudo sobre os subsídios aos preços dos hortifrutis ou hortaliças e o seu impacto na renda dos consumidores na população-alvo, as pesquisas internas do PDC apontam que existe um grau de atendimento satisfatório por parte desses indivíduos, quanto ao preço mais em conta desses alimentos, principalmente daqueles que utilizam o Terminal Integração todos os dias (SDE, 2005).

O levantamento desta questão está documentado pelos trabalhos de SIMLER e ARNDT (2005) e ADAMS (2003) que discutem o tema subsídios e seus impactos na renda da população pobre. Apontam estes autores que é preciso além de focar o tipo de escolha dos alimentos a serem subsidiados também os gestores da intervenção devem estar atentos às preferências reveladas e o aspecto de utilidades desses alimentos para a população-alvo como forma de evitar que o subsídio se espalhe para as camadas menos pobres da região.

Por outro lado, os resultados apurados numa avaliação preliminar pela gerência do programa, revelam ausência de uma agenda de qualificação profissional, ou seja, quando fazem uma avaliação introspectiva e construtivista, se deparam com a baixa qualificação destes produtores *vis- à-vis* com a logística, qualidade, distribuição e produção desses bens.

Segundo a SDE, esta preocupação começa a tomar corpo com uma parceria entre o ITESP e o SAI-SEBRAE para que possa diminuir essa lacuna.

Numa avaliação inicial pelos gestores do programa, se percebe uma preocupação no longo prazo, com a dependência desses produtores com o PDC. Isto se supõe que se o Programa sofrer um processo de descontinuidade, afetará essa dependência do produtor e não haverá uma organização histórica de aprendizado por parte dos gestores públicos e de seus beneficiários de tal modo que garanta àqueles, uma experiência do passado e que possam analisar os erros e acertos cometidos durante a vigência do PDC.

Desta forma, segundo os gestores do PDC, o processo não agrega num primeiro momento, valor ao beneficiário e apenas se utiliza de seus conhecimentos preliminares como uma senha institucional para a manutenção dos mesmos no programa.

Este desenho de programa embora tenha um apelo importante no papel social exercido pelo agente público face às dificuldades inerentes aos dois lados, tanto da oferta (pequeno produtor familiar rural) como da procura (consumidor de baixa renda), não está adequando os objetivos sociais do programa.

Quando se olha o lado da melhor qualificação profissional do beneficiário-produtor, o PDC não apresenta alternativas de avaliação nesse segmento.

Quando se trata da manutenção dos preços ofertados pelas barracas dos Terminais Integração, existe um monitoramento[39] para que estes preços se mantenham na linha abaixo dos preços praticados no mercado de varejão. Essas ações por sua vez, deveriam explorar o caráter regulatório definido por

[39] SDE, 2005

LAVINAS (2004) e intensificar as ações de melhoria instrumental de seus beneficiários pelo lado da oferta (produtores) como os cursos de capacitação profissional ou introdução de análises laboratoriais visando a certificação de qualidade dos produtos, incrementar atividades de inspeção vegetal, estudos de contaminação do meio ambiente, induzindo-os por outro lado a um compromisso institucional de caráter obrigatório no tratamento e aprendizagem da cultura agrícola.

Pelo lado da demanda, a intensificação do perfil de cidadania também se aplica neste caso, pois ao canalizar uma política de preços compatível com o nível de renda esperado pelos seus indivíduos mais carentes, esta proposta não só valoriza a política institucional através do "*accoutability*", como pode reduzir o impacto no orçamento desses indivíduos, mediante instrumentos pesquisados conforme explicitado pela literatura sobre o assunto.

Embora não se tenha nenhum estudo prévio sobre este tema de impacto na renda da coletividade, como já mencionamos anteriormente, o que fica exposto é a atitude pública positiva com relação à preocupação com os excluídos nesta coletividade.

Os limites para essas ações estariam então subordinados à perspectiva de continuidade do programa e em última estância, às verbas orçamentárias contempladas para estes objetivos destacados acima.

6. PROPOSTA DE UM PROTOCOLO PARA AVALIAR UM PROGRAMA PÚBLICO DE NUTRIÇÃO

Dentro dos objetivos propostos neste trabalho, partiremos para a construção de um protocolo que organiza e expõe as etapas de um processo de avaliação, respeitando as principais correntes de metodologias direcionadas aos programas públicos de nutrição vigentes no presente estudo.

Este protocolo traz um desenho articulado em sete fases obedecendo a uma seqüência de eventos que sintetizam a busca pela efetividade de um programa de nutrição e seus impactos na população escolhida. A ordem estabelecida no protocolo se baseia nos conteúdos alinhados aos modelos de HABICHT e VICTORA(1984) e TANAKA(2001) cujas proposições serão conectadas com a dos organismos internacionais estudados aqui, sujeitas a modificações, mas, sobretudo, tentando manter a realidade observada na comunidade alvo de cada programa aqui escolhido.

6.1 Descrição do protocolo

Fase 1- Comissão de Propósito Específico de Avaliação *(CPEA),*

Segundo o Departamento de Avaliação do OECD essa comissão deve ter os seguintes critérios:

- Imparcialidade e Independência

Impartiality and Independence

Principle 3: "The evaluation process should be impartial and independent in its function from the process concerned with the policy-making, the delivery, and the management of development assistance."(11)

- Credibilidade

Credibility

Principle 4: "The credibility of evaluation depends on the expertise and independence of the evaluators and the degree of transparency of the evaluation process.

Credibility requires that evaluations should report successes as well as failures. Recipient countries should, as a rule, fully participate in evaluation in order to promote credibility and commitment." (18)

Fase 2 – Metodologia de avaliação

Este tópico levanta o início de uma avaliação preliminar sobre os efeitos da escolha de um indicador que será mais depurado nas fases 5 e 6 do presente protocolo. Assim, podemos escolher entre:

-Quais os indicadores de Interesse?

Esta questão leva a escolha dos seguintes indicadores:

- Fornecimento, Utilização, Cobertura e Impacto.

TANAKA (2001) diz que um indicador é uma variável, característica ou atributo de estrutura, processo ou resultado que é capaz de sintetizar e/ou representar ao que se quer avaliar. Esses indicadores sustentam a idéia de que os produtos e serviços do programa estão disponíveis e acessíveis à comunidade alvo, com qualidade adequada. Depois, esta mesma comunidade aceita e usa estes serviços e finalmente de acordo com a utilização destes, indicará o grau de cobertura destes serviços. Segundo HABICHT e VICTORA (1999), nesta fase inicial, qualquer deficiência nesta cadeia de eventos produzirá falhas futuras em novas descobertas.

- *Qual a Inferência Desejada?*

Adequação? Plausibilidade (Aceitação)? Ou Probabilidade?

Avaliação de Adequação se limita a descrever se as mudanças ocorreram ou não. Também pode refletir ausência de mudanças nos indicadores apontando para uma ineficiência do programa.

Com respeito à plausibilidade ou aceitação dos resultados de um programa, este procedimento está mais voltado ao controle da influência das variáveis de confusão que podem mascarar os efeitos ao programa.

O item referente à probabilidade numa avaliação, abrange um estudo mais amplo sobre que tipo de metodologia será utilizado; geralmente em se tratando

de programas sociais para grandes populações, a metodologia escolhida é do tipo quase-experimental comparativamente ao do tipo experimental, sendo este último de alto custo de implantação enquanto o quase-experimental pode ser aplicado em programas em andamento segundo CARNEIRO (2002).

Fase 3 - Avaliação Inicial do programa

Esta fase se caracteriza por algumas perguntas como:

- O beneficiário do Programa foi escolhido corretamente?
- Os gastos com os serviços ou outra medida per-capita com os beneficiários são adequados?
- A cobertura do programa é Adequada?

Outros questionamentos são agregados como:

a) Racional do projeto/programa: os objetivos são relevantes e realizáveis?

(b) Resultados – aqui entendidos como qual a extensão dos efeitos produzidos como melhoria na qualidade de vida, saúde e bem estar social compatíveis com os objetivos originalmente concebidos?

(c) Custo-Benefício ou Custo Efetividade – os custos justificam os impactos e os efeitos? Estão os objetivos traçados dentro do prazo e do orçamento?

d) Relevância Contínua – a extensão no qual o programa ainda permanece atuando continua a ser relevante para a autoridade pública e sua comunidade?

Fase 4 – Análise dos resultados brutos

A avaliação de adequação de um programa repousa na mensuração dos resultados brutos, ou seja, mudanças brutas nos indicadores. Um resultado bruto de um programa se refere à mudança absoluta ou relativa observada em um ou mais efeitos do programa. Para isso devem ser levadas em conta 03 questões:

a) Como os indicadores de resultado devem ser escolhidos?

b) Como eles devem ser medidos?

(c) Como eles devem ser avaliados?

A primeira pergunta se refere às considerações significantes para estes indicadores, pois a escolha deve ser pautada na compreensão ou *responsiveness*, isto é, os agentes devem poder perceber o seu ambiente e responder adequadamente a mudanças que ocorram nele.

A partir daí a análise passa a ser cuidadosamente referenciada nos efeitos de confusão que estes dados possam trazer, em virtude dos efeitos do programa sobre a população escolhida. Isto representa uma investigação sobre o efeito incremental na população observando se este efeito é devido ao programa ou de outros elementos indesejáveis atuando na população escolhida. Para citar como exemplo, consideremos que o Governo implante um programa que crie novos empregos na economia. Se na observação geral desta economia, observou-se que houve um incremento na oferta de emprego, podemos concluir que o programa surtiu o efeito desejado. Porém, antes de tomar esta atitude devemos levantar algumas questões a respeito das Interpretações ou seja, que a própria economia com um todo, pode estar num ciclo virtuoso (crescimento) e consequentemente gerando mais empregos.

HABICHT e MASON (1984) analisam os resultados brutos de um programa dando outros detalhes nesta fase da avaliação onde deve se ter em conta os seguintes aspectos:

a) Método do Tempo de Programa (*Time-in-Programme Method*):

Envolve os dados de indivíduos que já foram tratados pelo programa em comparação com aqueles que acabaram de entrar ou envolve aqueles de mesma idade que deve ser excluídos os efeitos para a faixa etária correspondente;

b)Coleta Instantânea de Dados em Série - (*Rapid Collection of Time-Series Data*):

Diz respeito ao tempo de levantamento dos dados transversais nos últimos 6 meses de programa, tempo este suficiente para abastecer os efeitos no status nutricional de seus beneficiários. Em curto tempo, serve para checar os efeitos naquela população no qual foi escolhida para o alvo;

c) Estudos de Correlação (*Correlation Studies: Using variations in programmes delivery and sócio-economics status*) :

Neste método repousa a diversidade de efeitos que pode levar a confundir os resultados de uma dada população, assim como as variáveis de resultado em si mesmas. Se o número de observações encontradas é grande o suficiente e se em cada variável existe uma significante diversidade de resultados, é preciso o uso de técnicas estatísticas de controle sobre tais efeitos. (HABICHT, p. 39):

> "*For example, a positive correlation between the extent of delivery and weight-for-age of the participants may indicate that a longer period of participation is associated with a more adequate outcome. This may be taken as an indication that the gross outcome of the programme has been positive".*(Habicht, pg 40)

Fase 5 – Análise dos resultados líquidos

Nesta fase o que se leva em conta, diz respeito à caracterização dos dados brutos da fase anterior. Se os dados apontam que o efeito incremental foi devido ao programa, deve-se extrair as variáveis de confusão comparadas com os efeitos diretos e indiretos do programa, para então chegar a conclusão de que os efeitos líquidos ou resultados líquidos são creditados a esta intervenção.

Aqui devemos ressaltar também o papel das inferências estatísticas e os efeitos de correlação entre as variáveis e os fatores de confusão.

HABICHT e MASON adiantam que em primeiro lugar, pode ser feito um tabelamento cruzado entre a variedade de serviços da intervenção e o status sócio-econômico. Depois disso, se existirem os vieses de confusão, as análises

de regressão múltipla podem ser usadas simultaneamente para medir tanto esses vieses como os serviços do programa em análise.

> "*In this case, one is investing the effect of programme delivery controlling, for example, for socio-economic status. The sign, significance, and magnitude of the coefficients for variables representing programme delivery are estimated in relation to outcome, with confounding variables in the equation".*

Fase 6 – Avaliação final

Esta fase concentra duas questões básicas para HABICHT (*ibidem*, p.44):

- O programa está atuando como fora planejado para melhorar a situação do grupo alvo? - avaliando processos;

- Os dados brutos dos resultados são satisfatórios? - avaliando resultados

Neste conjunto de avaliação, levanta-se a hipótese de uma resposta negativa para as duas perguntas acima. Caso isso se confirme, teremos:
- Uma resposta negativa para a 1ª. Pergunta resulta um reexame da organização e gerenciamento do programa;
- Uma resposta negativa para a 2ª. Pergunta, resulta num exame mais cuidadoso sobre o que leva o programa a falhar nos seus objetivos quanto aos efeitos desejados, na população eleita.

Fase 7 – Apresentação do Resultado Final – Ajustes

Consiste este tópico na elaboração de um relatório sucinto onde se deve incluir a descrição do método, os principais achados, as lições aprendidas, conclusões e recomendações. Deve ser de linguagem simples e exprimir com clareza as respostas às questões levantadas para a avaliação. Este relatório deve ser disseminado e compartilhado entre os atores (gestores e profissionais) do programa de intervenção, como forma de incentivar

divulgações ou publicações futuras da intervenção nutricional com ênfase na abordagem avaliativa.

TANAKA (2001) enfatiza que antes da elaboração dos resultados por escrito, os relatórios devam ser discutidos com todos os participantes do processo e todos os interessados nos resultados. Assim como também esses resultados sejam divulgados em seminários ou conferências com os membros das comunidades, escolas ou em jornais (TANAKA, p. 52)

6.2 Aplicação do protocolo na avaliação dos programas

Nesta seção serão apresentadas de forma compacta, todas as sete fases deste protocolo aplicadas individualmente aos programas de forma que se possa fazer uma leitura e o acompanhamento da metodologia de avaliação proposto no presente estudo.

Fase 1 – Criação da Comissão de Propósito Especifico (CPEA)	
Características Principais	**Aplicação aos Programas de Nutrição**
- Caráter independente; -Imparcialidade; -Entender a lógica do programa e os objetivos principais; -definir estratégias gerais	**Programa BA** – parceria com duas universidades federais e um órgão internacional (IFPRI). **Programa PVL –SP** – Não tem uma comissão com a finalidade de avaliação embora possua em seu regimento interno, a possibilidade de convocação dessa comissão. **Programa PDC** – não possui no regimento essa exigência.

Figura 9 . Fase 1 – Criação da CPEA
Fonte: Pesquisa adaptada de Habicht(1984) Victora *et al*. e Tanaka(2001)

Fase 2 - Definição da Metodologia de Avaliação	
Características Principais	**Aplicação aos Programas de Nutrição**
Apresenta duas etapas: **1ª)** Definição de um indicador: a) *Fornecimento* – os serviços ofertados são adequados? b) *Utilização* – os serviços estão sendo utilizados pela população? c) *Cobertura* – qual o alcance desses serviços? Qual o percentual da população que são atendidos pelo programa? d) *Impacto* – quais os efeitos desse programa na população? **2ª)** Aplicação da metodologia a) *Adequação* - está relacionada com a descrição das mudanças se elas existiram ou não. b) *Plausibilidade* – aceitação dos resultados com atenção aos fatores que possam causar influências nos resultados c) *Probabilidade* – aplicação das metodologias estatísticas comparando os grupos envolvidos do programa.	**Programa BA** – o indicador escolhido para a 1ª etapa foi o impacto do programa na população. Para a 2ª. Etapa aplicou-se o estudo quase-experimental com as famílias beneficiadas e não-beneficiadas com cortes de 6 e 24 meses e observou-se o impacto. **Programa PVL –SP** – o indicador escolhido para a 1ª. Etapa foi a cobertura em função dos dados disponíveis no interior do programa. Para a 2ª. Etapa, a metodologia assumida foi descrever as mudanças que ocorreram na população pelos indicadores de cobertura. **Programa PDC** – o indicador escolhido para essa 1ª. etapa foi o fornecimento dos serviços do programa. Para a 2ª. etapa, a descrição dos resultados também foi a metodologia assumida.

Figura 10 . Fase 2 – Definição da metodologia de avaliação
Fonte: Pesquisa adaptada de Habicht(1984) Victora *et al*. e Tanaka(2001)

Fase 3 – Avaliação do Programa	
Características Principais	**Aplicação aos Programas de Nutrição**
A composição dessa fase apresenta os seguintes tópicos: a) o beneficiário do programa foi escolhido corretamente? b) os gastos com a cobertura do programa são adequados? c) os custos justificam os efeitos do programa (custo-benefício)? Os objetivos traçados estão dentro do prazo e do orçamento? d) A extensão no qual o programa se apresenta, é relevante para a autoridade pública e sua comunidade?	**Programa BA** a) Sim, baseado no critério de insegurança alimentar na região Nordeste do Brasil; b) Sim, porque a região coberta pelo programa apresenta um baixo custo de transferência de recursos; c) Sim, porque os custos são baixos em relação aos resultados obtidos pelo programa; d) Sim, porque os resultados da fase inicial justificam a preocupação da autoridade pública. **Programa PVL-SP** a) sim, baseado no critério da população carente de acesso aos micronutrientes como Ferro e o Cálcio; b) não, porque não existe uma descrição dos gastos internos que justifique a verba direcionada; c) não, porque só divulgam os gastos sem a contrapartida da avaliação dos benefícios resultantes na população; d) sim, porque existe ações de planejamento do programa até o ano de 2007. **Programa PDC** a) sim, baseado no critério das populações de baixa renda e escoamento da produção dos agricultores rurais; b) não, porque iniciou com uma verba de R$ 35.000 e hoje tem apenas os custos fixos de motoristas e veículos como gastos; c) não, porque não existe uma análise dos resultados versus os custos[40]; d) sim, porque ele faz parte de uma cadeia de eventos sociais da autoridade municipal.

Figura 11 . Fase 3 – Avaliação do programa
Fonte: Pesquisa adaptada de Habicht(1984) Victora *et al*. e Tanaka(2001)

[40] Segundo a SDE, essa relação é de 1:3 ou seja, para cada $1 de custo fixo da Prefeitura, gera $3 de renda direta ao produtor e de renda real para o consumidor. No entanto, não apresentaram os cálculos.

Fase 4 – Avaliação dos Resultados Brutos	
Características Principais	**Aplicação aos Programas de Nutrição**
A composição dessa fase apresenta os seguintes tópicos: e) Como os indicadores de resultados foram escolhidos? f) Como eles devem ser medidos? g) Como eles devem ser avaliados? Obs. A observação do efeito incremental do programa na população alvo deve ser medida cuidadosamente, pois podem carregar outras variáveis que confundem esses dados.	**Programa BA** e) A partir dos dados da população e da região consideradas alvo do programa; f) Através dos gastos em alimentação antes e depois do programa; g) Através das mudanças brutas observadas nos indicadores de gastos com alimentos e padrão da dieta. **Programa PVL-SP** e) Baseando-se nos dados brutos de peso e altura das crianças atendidas pelo programa; f) Através do estado nutricional antes e depois de entrar no programa; g) Através das mudanças dos indicadores antropométricos e testes da anemia ferropriva. **Programa PDC** e) Pelos relatórios que cruzam informações de compras pelos consumidores e vendas pelos produtores rurais; f) os preços pagos pelo consumidor devem ser comparados com os preços de mercado. Os relatórios dos produtores devem constar as mudanças no perfil das vendas; g) Pelo lado do consumidor, as diferenças de preço e o seu impacto no orçamento; na visão do produtor rural, se ao preço de venda estabelecido compensa produzir.

Figura 12 . Fase 4 – Avaliação dos resultados brutos
Fonte: Pesquisa adaptada de Habicht(1984) Victora *et al*. e Tanaka(2001)

Fase 5 – Avaliação dos resultados líquidos	
Características Principais	**Aplicação aos Programas de Nutrição**
A idéia central aqui determina que uma vez estabelecidos os dados brutos da fase anterior, então se retiram os fatores de confusão que possam existir e chega-se ao efeito incremental do programa em análise. Para isso, utilizam-se os recursos da estatística para estudar as correlações entre as variáveis e os fatores de confusão.	**Programa BA** Consta nos relatórios do IFPRI que não existe a observação dos efeitos líquidos da ingestão diversificada dos nutrientes na dieta das crianças. Não consta também a análise dos efeitos líquidos do aumento de renda da família no consumo dos alimentos entre os beneficiados e os não beneficiados; **Programa PVL-SP** Não existe no programa a análise quanto aos efeitos líquidos, uma vez que a população alvo recebe também serviços de outro programa de perfil semelhante que se chama LEVE LEITE do município. **Programa PDC** Encontra-se na mesma situação do programa anterior (PVL-SP), ou seja, concorre com outro programa (PAA)[41] e utiliza as mesmas estruturas deste para escoar a produção dos agricultores. Portanto não existe a observação do efeito líquido do programa sobre sua população alvo.

Figura 13 . Fase 5 – Avaliação dos resultados líquidos
Fonte: Pesquisa adaptada de Habicht(1984) Victora *et al*. e Tanaka(2001)

[41] A SDE afirma que na época da avaliação o PAA não existia.

Fase 6 – Avaliação Final	
Características Principais	**Aplicação aos Programas de Nutrição**
Nesta fase se encontram dois critérios basilares: **1º. Critério: Avaliando processos** - O programa está atuando como fora planejado para melhorar a situação do grupo alvo? **2º. Critério: Avaliando resultados** - Os dados brutos dos resultados são satisfatórios? **Obs. Caso ocorram respostas negativas para ambos os critérios, então:** **a) Negativo para o 1º. Critério requer um reexame da organização e do gerenciamento do programa;** **b) Negativo para o 2º. Critério requer uma cuidadosa sobre o porquê da falha nos objetivos quanto aos efeitos desejados na população eleita.**	**Programa BA** Para o 1º. Critério: O programa atua como fora planejado para melhorar a situação da população–alvo. Para o 2º. Critério: Os dados brutos são satisfatórios nos efeitos renda e diversificação da dieta. Deve-se observar e apurar os efeitos líquidos conforme já exposto aqui. **Programa PVL-SP** Para o 1º. Critério: Não. Porque desde a sua existência vem sofrendo modificações em sua estrutura o que faz com os dados existentes não auxiliem numa investigação sobre os efeitos na sua população; Para o 2º. Critério: Não, porque em se tratando de dados brutos, deveria existir uma avaliação mais pontual para excluir os efeitos do programa concorrente. **Programa PDC** Para o 1º. Critério: Não porque só é visível para uma parte da população dos produtores rurais. Para o 2º. Critério: Não, porque a concorrência direta com outro programa[42] deve estar incorporando os efeitos deste outro em sua análise bruta.

Figura 14 . Fase 6 – Avaliação final
Fonte: Pesquisa adaptada de Habicht (1984) Victora *et al*. e Tanaka (2001).

[42] A SDE diz que a população beneficiária não é a totalidade da população –alvo e não existia a concorrência direta do PAA.

Para a fase sete do protocolo, conforme explicitado no roteiro inicial, deve consistir na elaboração de um relatório sucinto por parte do avaliador onde se deve incluir a descrição do método, os principais achados, as lições aprendidas, conclusões e recomendações. Deve ser de linguagem simples e exprimir com clareza as respostas às questões levantadas para a avaliação. Desta forma, com base nos achados das pesquisas aqui estudadas e vinculando os dados obtidos nas informações prestadas pelos gestores de cada intervenção pública, seguem-se os relatórios dos programas citados.

Programa Bolsa-Alimentação (BA)

O programa Bolsa-Alimentação (BA) conforme já exposto é um programa federal que visa reduzir a mortalidade infantil e as deficiências nutricionais entre as famílias carentes do Brasil. Tem como incentivo a melhoria da nutrição entre crianças de 6 meses a 6 anos de idade e nutrizes em famílias de baixa renda. É feita uma transferência de dinheiro para as mães que em contrapartida, deve apresentar cartão de vacinação e vínculo escolar e nutricional.

Tomando como premissa inicial, os relatórios elaborados pela parceria IFPRI/UFBA/UFPe e UFPará em 2004 para a avaliação de impacto do BA numa primeira etapa, segue-se os seguintes resultados:

a) formação de um Núcleo Nacional de Avaliação com a participação dos organismos IFPRI/ UFBA / UFP;
b) processo de avaliação desenvolvido em quatro frentes como:impacto do BA, Impacto preliminar; focalização geográfica e custos do BA;

Síntese dos principais resultados:

a) Custos

- Comparado a outros exemplos internacionais, pode-se afirmar que *o programa Bolsa-Alimentação é eficiente do ponto de vista dos custos administrativos.*
- Os custos do programa são elevados em seu início, quando está sendo implantado, e gradualmente diminuem até permanecerem apenas os custos fixos (gastos de manutenção do programa).

Período	Razão entre custos administrativos e transferências	**Custo para transferir cada R$15,00**
Janeiro-março/2002	55,9%	R$8,38
Abril-junho/2002	14,9%	R$2,23
Outubro-dezembro/2002	3,7%	R$0,55
Setembro/2003	2,9%	R$0,44

Figura 15 . Custos do BA
Fonte: Avaliação do programa Bolsa-Alimentação, MS/SAS/DAB- IFPRI/ UFBA/UFPará-2004

b) Impacto:

- Resultados referentes à primeira pesquisa de campo, em 4 municípios da região Nordeste, após 6 meses de pagamento do benefício.
- Impactos positivos sobre o consumo de alimentos: as famílias que recebem o benefício do Bolsa-Alimentação gastam mais com alimentos e possuem dietas mais diversificadas.
- Para cada real a mais recebido pelas famílias beneficiárias, R$0,55 (55%) são gastos em alimentos. Os valores para programas semelhantes em outros países são menores: para o *Food Stamps* (EUA), varia de 30% a 42% e, para o *Food for Education* (Bangladesh), varia de 34% a 41%.
- Entre as famílias mais pobres (menor renda *per capita*), para cada real transferido, R$0,74 são destinados a alimentos.
- A dieta dos beneficiários do Bolsa-Alimentação é, em média, 10% a 11% mais variada do que a das famílias que não participam do programa.
- Dentre os alimentos novos na dieta dos beneficiários, os mais consumidos foram:
  - fubá, macarrão e biscoitos;
  - cenoura, tomate, cebola, batata doce, aipim, abóbora e repolho;
  - banana, maçã, mamão, maracujá e laranja;
  - peixes e carne bovina.

Figura 16. Avaliação de Impacto, BA
Fonte: Avaliação do programa Bolsa-Alimentação, MS/SAS/DAB- IFPRI/ UFBA/UFPará, 2004

Metodologia utilizada

O impacto do programa foi abordado sobre os gastos familiares da região Nordeste com alimentos em geral e saúde e nutrição das crianças dessas famílias. Nestes estudos utilizou-se a metodologia quase-experimental do tipo transversal retrospectivo onde são comparadas as famílias beneficiadas e não beneficiadas pelo programa durante seis meses. Logo após, foi realizada uma nova coleta dessa feita com famílias beneficiadas durante dois anos e sendo então estas pesquisas finalizadas entre 2002 e 2003.

Conclusões e Recomendações

Os relatórios do programa na avaliação final apontam para um programa eficiente do ponto vista custo-benefício da sua estrutura. A razão global entre o custo total e as transferências ou RCT (Razão Custo Transferência) aponta para 0, 096, isto é, para R$ 100,00 transferidos para o programa, resultam de R$ 9,60 de gastos administrativos. Por outro ângulo, o programa consome até 8,7% do orçamento federal em gastos administrativos ou ainda, gasta-se R$ 1,44 para cada R$ 15,00 de transferido para o beneficiário do programa.

Comparativamente, o *PROGRESA* tem um RCT menor (0,035), mas o BA tem um menor tempo de vida quando foi avaliado (18 meses) e, portanto seus gastos ainda são altos. Enquanto o *PROGRESA* estava com três anos de funcionamento.

No entanto ainda não está claro se a proposta do BA será positiva ao longo do tempo. A proposta do BA é semelhante ao que alcançou o *PROGRESA,* isto é, com fins voltados a melhoria da cidadania e cumprimento de obrigações por

parte da população carente com o programa. Portanto, é preciso enfatizar a sistemática monitoração do BA principalmente pela imposição das responsabilidades inerentes aos beneficiários do programa.

Programa VIVA-LEITE –SP

O programa de distribuição de leite no Estado de São Paulo teve início em Outubro de 1993, sob a denominação de Programa São Paulo-VIDALIMENTO, instituído pelo Decreto no. 37.739, de 17/10/1993, conforme já mostrado na presente pesquisa.

Seus objetivos diretos se concentram na prevenção da anemia ferropriva das crianças menores de 5 anos onde essa incidência se torna maior segundo os estudos indicados aqui. A partir de 2000, com as novas mudanças no seu perfil de atendimento à população carente, passa a oferecer o leite tipo C também aos idosos.

Síntese dos principais resultados

O programa PVL demonstra em sua estrutura operacional que é um programa assistencial e de caráter preventivo quando se reporta ao efeito das doenças originadas pela falta de Ferro, vitamina D e Cálcio nas populações carentes de recursos. Indiretamente, funciona como canal de escoamento da produção leiteira do Estado principalmente, para os pequenos produtores rurais. Esse aspecto abrangente de seu desenho reforça os argumentos governamentais no tocante às verbas do orçamento para a manutenção deste programa.

a) Custos

Neste caso específico, não foi divulgado no conjunto das informações deste trabalho sobre os custos do PVL-SP. Segundo a argumentação dos gestores do programa, a verba para a manutenção do PVL é caracterizada como “carimbada” pelo orçamento do Estado e funciona como um termômetro para as próximas dotações de acordo com a vontade política vigente. Atualmente os gastos com o PVL se situam em torno de R$ 6,0 milhões por mês, alcançando cerca de R$ 72,0 milhões por ano.

b) Impacto

O PVL não apresenta relatórios de impacto em suas atividades junto a essas populações citadas. O que é mais comum entre os dados disponíveis é que são dados descritivos sobre números de crianças atendidas e pessoas idosas junto às unidades de saúde e esses mesmos dados, estão sujeitos a falta de atualização pela administração local. Neste particular, como a administração do PVL no interior do Estado depende da política do partido local, o armazenamento dos dados fica subordinado à vontade da gestão do governante local que deveria ter sintonia com a gestão principal do programa. Por outro lado, a literatura citada sobre a política leiteira no Estado aponta o papel do PVL como importante no impacto dos preços entre os produtores e o mercado de leite pasteurizado.

Metodologia utilizada

De acordo com o protocolo proposto, a observação da cobertura do PVL se deu nos moldes estabelecidos pela sua administração, isto é, de posse das informações adquiridas pela gestão interna, a metodologia utilizada para checar os dados foi em cima dessas informações, visitas, entrevistas e consultas às especialistas em distribuição e produção do leite no Estado de SP.

Conclusões e Recomendações

O PVL apresenta um componente estratégico do governo estadual muito interessante do ponto de vista político, quando congrega num mesmo projeto diversos segmentos da sociedade como produtores, ONGs, prefeituras e entidades de classes sociais. Do ponto de vista econômico, não se consegue observar o PVL como um programa efetivo baseado na avaliação dos custos benefícios e de sua eficácia nos objetivos propostos na melhoria de condição de segurança alimentar e nutricional. Sabe-se que distribui leite e o número de beneficiários. Mas não se sabe por enquanto, qual é o grau do impacto dessa atitude de prevenção da anemia. Um das dificuldades da observação dos resultados líquidos do PVL se remete à sobreposição dele com o LEVELEITE do município onde a única diferença se restringe ao tipo de leite distribuído.

Portanto, apesar de sua posição importante do ponto vista político, não acompanha essa mesma visão quando o assunto é a avaliação econômica e nutricional.

Programa Direto do Campo –Araraquara –SP (PDC)

O programa citado foi criado pela atual gestão da cidade de Araraquara no interior do Estado de SP, sob a Lei 5.098 em 26 de Setembro de 2002 com finalidades abrangentes entre as populações de baixa renda e pequenos produtores rurais em assentamentos na periferia do município.

Seus objetivos diretos se concentram em venda direta do produtor para o consumidor de baixa renda dos "hortifrutis" além de estimular a diversificação da produção destes mesmos produtores incentivando o trabalho e a organização associativa. Pelo lado dos consumidores de baixa renda, a intenção é ofertar produtos de qualidade sem atravessadores e de preços acessíveis para esta comunidade.

Síntese dos principais resultados

a) Custos

O programa PDC foi estabelecido com um custo inicial de R$ 35.000,00 direcionados exclusivamente para a criação da infraestrutura como equipamentos, barracas e as despesas com veículos e motoristas que transportam os produtores e os seus produtos para os pontos de venda do programa. Na fase atual esta verba não existe mais e a manutenção do PDC está vinculada às despesas tradicionais de uma outra estrutura que é programa de aquisição de alimentos do Governo Federal (PAA)[43].

O que existe de dados de informação sobre estes custos, apenas menciona a depreciação dos veículos e os salários dos motoristas.

[43] A SDE afirma que existe neste momento uma divisão clara desses orçamentos entre o PAA e o PDC

b) Impacto

Como no mesmo caso do PVL, este programa não apresenta relatórios de avaliação de impacto de seus serviços nas populações-alvo. Os relatórios observados se restringem às planilhas de controle sobre o que vendeu e a relação nominal de cada produtor com seu respectivo volume/tipo de produto de venda. Observa-se que existe um crescimento das vendas e uma sazonalidade tanto da presença de produtores como do tipo de produto vendido em função da época de certos produtos e também do índice de produtividade relativo aos assentados. Quanto ao impacto na renda dos consumidores que utilizam os serviços do PDC, não fica claro a existência nem da informação desse impacto. O que existe são questionários sobre a qualidade dos serviços das barracas do programa e perfil dos consumidores que utilizam essas barracas.

Metodologia utilizada

A metodologia utilizada como no caso anterior do PVL, também foi de observação das estruturas e relatórios, entrevistas e acompanhamento nos locais de atuação dos gestores do PDC. Quanto a observação e uma avaliação a posteriori dos dados das planilhas, não foi possível estabelecer uma relação de causa e efeito quanto aos números divulgados em função da descontinuidade e da obsolescência desses mesmos dados.

Conclusões e Recomendações

O programa PDC tem perfil semelhante ao PVL, no que se refere ao apelo político e também quanto ao aspecto econômico. Por outro lado embora tenha

agregado um componente significante do ponto de vista social em assessorar os assentados no escoamento da produção dos “hortis”, o PDC carece de metodologias de avaliação de impacto quanto aos serviços prestados a essas comunidades. Numa visão preliminar sobre a gestão interna do PDC, não fica latente a preocupação com a permanência ou não do pequeno produtor rural, embora existam todos os incentivos já mencionados aqui a respeito.

Por outro lado, esta pesquisa sensibilizou a gestão do PDC no sentido de haver uma preocupação maior por parte deles de buscar o aprimoramento e a evolução dos conhecimentos dos agricultores rurais para que cada vez mais dependam menos do guarda-chuva público.

A SDE[44] vai nessa direção quando afirma que existe sim uma preocupação com a permanência deles no programa através da melhora dos incentivos que se darão ao longo do tempo.

Pelo lado do consumidor de baixa renda, ainda não está claro se os preços praticados pelo PDC servem de defesa contra as oscilações do mercado de varejo para estes produtos.

6.3 Conclusões e recomendações

De posse dos achados e dentro das orientações sugeridas por cada metodologia estudada nesta dissertação, podemos concluir que há muito trabalho a ser explorado no campo da avaliação de programas públicos no Brasil. Em se tratando de escolher este ou aquele modelo de avaliação, a literatura sobre o tema não reproduz modelos rígidos. A adaptação à realidade de cada comunidade, permite ao avaliador a utilização de instrumentos que

[44] SDE, 2005

sejam mais próximos de um efeito esperado. Na prática, as duas óticas – processos e impacto – de avaliação se ajustam.

Como sugestão deste trabalho seria significante concentrar esforços num modelo de avaliação que pudesse adequar as condições sociais regionalizadas, com as questões pertinentes aos indivíduos do grupo exposto ao programa, ou seja, não basta adequar o programa à comunidade; é preciso dar sustentabilidade ao processo garantindo que o indivíduo beneficiário do programa esteja consciente do trabalho executado pelo agente público, na sua inserção (do indivíduo) no processo de cidadania.

Os trabalhos nesta área demonstram que vale a pena abordar estas e outras questões, porém não desprezando os efeitos ou vieses de interpretação dos resultados, muito comum quando generalizamos os efeitos de uma determinada intervenção.

O programa VIVALEITE-SP demonstra que mesmo sofrendo alterações no seu escopo original, demonstra traços de continuidade e apresenta um corpo técnico focado e desenvolvido ao longo de sua trajetória com um certo grau de memória histórica devido às mudanças nos objetivos principais.

Os efeitos de sobreposição como foi aqui mencionado e diferentes estratégias de serviços prestados às comunidades do interior e da capital, podem acarretar diferentes avaliações de resultados.

Por outro lado, o Programa Direto do Campo (PDC) embora tenha perfil diferenciado em função do efeito renda provocado pelos preços subsidiados dos hortifrutis no orçamento das famílias de baixa renda, persiste a inexistência de uma avaliação mais focada no impacto desses preços na renda dos indivíduos tanto do ponto de vista do produtor como do consumidor.

SCHULTZ (2001) (*apud,* FERRO, 2003) identifica que a grande desvantagem de um programa universal que subsidia preços agrícolas aos produtores rurais pobres é que não está assegurado que essas vantagens chegarão aos pobres. Além disso, esses incentivos de suporte aos preços nada garante que os produtores irão investir esses recursos adicionais em capital humano e o programa pode até diminuir o incentivo para rendas futuras, contribuindo para uma menor dependência do dinheiro público. Lembrando também que esses produtores rurais serão beneficiados segundo a proporção de suas propriedades. [45]

Finalmente, o caso do BA pertencente ao Programa ou Política Fome Zero, a despeito de sua abrangência como uma política institucional na busca de melhores condições de segurança alimentar e nutricional, apresenta sinais de maturidade no propósito de avaliação de seus programas. O programa Bolsa-Alimentação (BA) recentemente transferido para o conjunto da Bolsa-Família (BF) deu sinais claros dessa maturidade numa parceria com órgãos internacionais como o IFPRI e entidades públicas como as Universidades Federais da Bahia, Pernambuco e do Pará.

O IFPRI possui trabalhos, SKOUFIAS (2000) e COADY (2000) de abrangência internacional como o do Governo Mexicano no Programa PROGRESA, que atualmente se chama OPORTUNIDADES e que também absorve outros programas em seu escopo, semelhante ao FOME ZERO.

[45] Segundo Schultz apud Ferro(2003), "em particular, programas de redução de pobreza ou os *means-tested programs*, reduzem o tempo em que os beneficiários dedicam ao trabalho remunerado, porque seus ganhos são efetivamente taxados a uma taxa maior do que a dos não beneficiários, porque eles também perdem as transferências do governo a medida que seus rendimentos aumentam" (Ferro, p 25)

Portanto, embora o Brasil ainda esteja caminhando em passos lentos, a metodologia de avaliação de programas em nutrição dá sinais de que é preciso concentrar e divulgar esforços na direção do aprendizado e sistematização dessas metodologias. A avaliação pressupõe seriedade e comprometimento com as metas direcionadas para a população em geral.

7. Bibliografia

ADAMS, JR. R.H. - "Self-targeted –Subsidies: The Distributional Impact of the Of The Egyptian Food Subsidy Systems" – World Bank, radams@worldbank.org, 2003;

ADLER, M D e POSNER, E A – " Cost –Benefit Analysis – Legal,Economic and Philosophical Perspectives" – The University Chicago Press, Chicago & London USA, 2001;

AGUILAR MJ ; ANDER-EGG E. - "*Avaliação de serviços e programas sociais*" . Ed. Vozes. Petrópolis, RJ - 312 pp. -1995;

AKERMAN, M.; MENDES, R.; BÓGUS, C. M. - "É possível avaliar um imperativo Ético?" – Revista Ciência& Saúde Coletiva, 9(3): p605-615, 2004;

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA ALIMENTAÇÂO (BA) - Min. da Saúde/Secretaria de Atenção á Saúde/ Depto. Atenção Básica junto com IFPRI, UFBA,IMIP, UFPE, DF, 2004.

BARROS SILVA, P. L.; ROSARIO COSTA, N – " A Avaliação de Programas Públicos: Reflexões sobre a Experiência Brasileira" – Relatório Técnico sobre o Fortalecimento da Função Avaliação nos Países da América do Sul, BID/IPEA, 2002;

BELL, J. B. – Managing Evaluations Project Step by Step, in *Handbook of Practical Program Evaluation, by Wholey et al.,* 1994.

BIRCH, S. ; GAFNI, A. - "Economics and the evaluations of health care Programmes: generalisability of methods and implications for generalisability of results" – Health Policy 64 p. 207-219 – Elsevier, 2003.

BRENT, R. J. – Applied Cost-Benefit Analysis, Edward Elgar Publishers, 1996;

BOARDMAN, GREENBERG, VINING and WEIMER – "Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice" - 2 nd. Edition, Prentice Hall, 2001;

BUARQUE, C. – Avaliação Econômica de Projetos, Elsevier Edt. RJ, 20ª Impressão , 1984;

CAMPINO, A . C. C. - " O conceito de capital Humano e a Política Social do Governo Lula" , Boletim de Informações da FIPE, no. 270, Março 2003;

CANO, I . - " Introdução à Avaliação de programas Sociais" – FGV – Edt. RJ, 2002.

CARNEIRO, M. – "Estudos epidemiológicos na avaliação de efetividade do programa do Controle da Doença de Chagas" – Revista Brás. de Epidemiologia, V5, no.1, 2002;

CARVALHO SILVA, A – " De Vargas a Itamar – Políticas e Programas de Alimentação e Nutrição" – Mimeo, 1994;

CASTANHAR, J. C.- LUSTOSA, F.C. – "Avaliação e Programas Públicos : desafios conceituais e metodológicos",– VII Congresso Brasileiro de Políticas Sociais, 2002.

COADY, D. P. – " The Application of Social Cost-Benefit Analysis to The Evaluation Of PROGRESA"- Final Report for IFPRI, November, 2000.

COADY, D P; PARKER, S W; - " A cost-effectiveness analysis of demand-and-supply side educations interventions: The case of PROGRESA in Mexico" – Discussion paper no. 127/ March 2002;

CONTADOR, C.R. "Avaliação Social de Projetos" – Edt. Atlas- SP,2000;

CONTADRIOPOULOS AP, CHAMPAGNE F, DENIS JL ; PINEAULT R – "A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos" , pp. 29-47. In ZMA Hartz (org.). *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática da implantação de programas*. Editora Fiocruz, RJ, 1997.b;

COZZOLINO, S M F: Organizadora " Biodisponibilidade de Nutrientes" – Manole Edt.SP, 2005;

DANTAS, S. A . – ENAP (www.enap.gov.br) em "Curso de Elaboração de Projetos" ,2004.

DASGUPTA, P e SEN, A. MARGLIN, S. in Guidelines for Project Evaluation, United Nations, 1972.

DASGUPTA, A. K.; PEARCE, D. W – “Cost- Benefit Analysis” – The Macmillan Press Ltd. First Edt. London, 1972;

DESROSIERS H *et al*. « *Cadre pratique pour l'évaluation des programmes »*. Gouvernement do Québec, Ministère de la Santé et des Services Sociaux. Montreal, 131 pp. 1998;

FERNANDES, M S A, - “ Custeio baseado em atividades aplicado a categorias de apartamentos em Hotelaria” – Dissertação de mestrado apresentada na FEA-USP para a obtenção do título de Mestre em Controladoria e Contabilidade, SP/ 2001;

FERRO, A . R. - “Avaliação do Impacto dos Programas de Bolsa-Escola no Trabalho Infantil no Brasil” –Dissertação apresentada na ESALQ, para a obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada, 2003.

FROZI, D. S. – “ Segurança Alimentar e Nutricional de Famílias do Município de Campinas” – Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Engenharia de Alimentos da Unicamp(FEA-Unicamp), como parte dos requisitos exigidos para Obtenção do título de Mestre – 2003.

FURTADO, J. P. -“ Um método construtivista para a avaliação em saúde” – Revista Ciência & Saúde Coletiva, 6(1) – 165 – 181 , 2001;

GARCIA, R. C., “Subsídios para Organizar avaliações da ação governamental” –,Texto para Discussão no. IPEA -RJ, 2001;

GIL, A . C. – “Técnicas de pesquisa em Economia” – Edt. Atlas, 4ª. Ed. SP, 2002.

GONÇALVES, J. S. ; MOREIRA, S. A . S. - “Gestão de Ações Governamentais de Combate à Desnutrição Infantil : poder de compra e formação de preços em uma década de distribuição de leite pelo governo paulista” – Revista Informações Econômicas, V.34,n12, - IEA, Dez 2004;

GUBA E G; LINCOLN Y S. “ *Fourth Generation Evaluation” .* Sage Publications, Newbury Park, 294 pp. 1989;

GUEDES, R. C. A .; ROCHA, A . P. M.; TEODÓSIO, N. R. – “Nutrição Adequada: A base do funcionamento cërebral” – Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Ano 56, n.1, Jan/Fev/ Mar 2004.

HABICHT, J. P.; MASON, J. B.; TABATABAI, H. “Basic Concepts for the Design of Evaluation During Programme Implementation” in Methods for the Evaluations of Impact of Food and Nutrition Programmes – The United Nations University- Food and Nutrition Bulletin Supplement 8, by David Sahn, R. Lokwood, Nevin S. Scrimshaw; Vol 6, no.1 March ,1984.

HADDAD **,** L.; Bhattarai S.; Immink M.; Kumar S.; Slack A. - “É Necessário mais do que a Alimentação Para Conseguir Uma Boa Nutrição Até O Ano 2020”, VISÃO 2020 RESUMO 2020 No. 25; AGOSTO 1995.

HADDAD, L. – “ What Can Food Policy Do To Redirect The Diet Transition” – FCND, No. 165, IFPRI, -Discussion Paper, 2003;

HARBERGER, A C, - “Survey of Literature on cost-benefit analysis for industrial Project evaluation.” Evaluation of Industrial Projects.New York,United Nations, 1968; Three basic postulates for applied . Journal of Economic Literature,9 : 785 – 797, Sept. 1971**;**

HENRIQUES, G. S.; COZZOLINO, S. M. F. – “ Ferro” em COZZOLINO, SMF “ Biodisponibilidades de Nutrientes” , editora. Manole, SP, 2005.

HOFFMANN, R. – “A Insegurança Alimentar no Brasil” **-** Revista do NEPA (Nucleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação),vol.II –pp 1- 11,Unicamp, 1994.

a)_____, “ Distribuição de Renda” – Ed. USP – SP (Acadêmica; 22),1998.

HOLANDA, A.N.C.- ”Avaliação de Políticas Públicas: conceitos básicos, o caso do PROINFO e a experiência brasileira” – UnB (Universidade de Brasília), 2003.

KEE, J. E.- Benefit-Cost Analysis in Program Evaluation, in “Handbook of Practical Program Evaluation” by Joseph Wholey, Harry Hatry, K. Newcomer – Jossey-Bass Publishers-San Francisco, 1994;

L’ABBATE, S – “ As Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil” – I – Período de 1940 a 1964 , - Revista de Nutrição da PUCCAMP, 1(2): 87 – 138 , 1988;

_____a) “ As Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil” – II – A partir dos anos 70, Revista de Nutrição PUCCAMP, 2(1) : 7 – 54, 1989;

LAVINAS, L. – “ *Combinando o Compensatório e Redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil”* – Texto para discussão no. 748, IPEA –RJ, 2000.

(a) LAVINAS, L. ; GARCIA E. H. – “ PROGRAMAS SOCIAIS DE COMBATE A FOME - O legado dos anos de estabilização econômica” – Editora UFRJ/ IPEA, Coleção

Economia e Sociedade, RJ – 2004.;

LIPSKI, U ; IGNAGNI, E – " Evaluations of Nutrition Interventions – A background document " – Documento preparado para The Prevention Unit, Division of Preventive Oncology Câncer Care Ontário (Canada), Nov 2001;

LITLLE, I ; MIRLEES, J A – "Project appraisal and Planning for Developing Countries" , Heinneman Ed. Books,1974;

LOECHL, C., RUEL, M. T.; PELTO G.; MENON P. - In " The Use of Operation Research as a Tool of Monitoring and Food-Assisted Maternal/Child Health and Nutrition(MCHN) Programs: An Example from Haiti" – IFPRI, FCND Discussion Paper Discussion Paper 187, February 2005;

LUSTOSA, F C; CASTANHAR, J C – " Avaliação de Programas Públicos: desafios Conceituais e metodológicos" – VII Congresso Internacional del CLAD sobre Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Outubro 2002;

MACHADO, M. D. e LAGO A . S., - " Distribuição de produtos provenientes da agricultura "Familiar: um estudo exploratório da produção de hortaliças" – Revista de Administração
UFLA (Univ. Federal de Lavras)- V.6 , no. 1, Jan a Jun 2004.

MARINHO, A. ; FAÇANHA, L. O . - "Programas Sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação" –*Texto para Discussão 787*, IPEA,RJ, 2001.

MATUS, C – "O plano como aposta"*São Paulo em Perspectivas* , vol. 5, n4, Out-Dez/,p. 28-42, 1991.

MELDOLESI, N. S. – A Avaliação das Políticas Públicas na França- *Revista do Serviço Publico*- v120,n1 Jan/Abril 1996.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social -*www.mds.gov.br* **-** acesso 29/03/2005

MICHAN, E. J. – "Elements of Cost-Benefit Anaysis" , George Allen & Unwin Ltd., London, 1975;

MONTEIRO, CA – Saúde Infantil: tendências e determinantes na cidade de São Paulo, na segunda metade do Séc XX" – *Rev. Saúde Pública, vol. 34, n.6 pp 1-4,* 2000.

MONTEIRO, C.A .; TOMA, T .S. - "Avaliação da Promoção do aleitamento materno nas maternidades públicas e privadas do Município de São Paulo" – *Rev. Saúde Pública* , vol.35,n5, pp 409-414, 2001;

MONTEIRO, CA; SZARFARC SC; MONDINI L. –" Tendência secular da anemia na infância na cidade de São Paulo (1984-1996)" - Rev. Saúde Pública, 34(6 Suppl):62-72/ - 2000;

MUSGROVE, P A – " Do Brazilian Nutrition Programs Make a Difference?" In "Health Economics in Development" , World Bank, 2004;

NEUMAN, N A; SZARFARC, SC; VICTORA, CG; TANAKA, OY; GUIMARÃES PRV; - " Prevalência e fatores de risco para anemia no Sul do Brasil" – Revista Saúde Pública, V34,n0.1-p56-63, 2000;

NOVAES, H M D, " Avaliação de Programas, serviços e tecnologias em saúde" Revista Saúde Pública, 34(5): 547 – 59, 2000;

NUNES, M. A . - "Custos no Serviço Público"- ENAP- Textos para Discussão 31, 1998;

OECD – DAC (Organization for Economic Co-Operation and Development – Development Assistance Committee)- Review of DAC Principles for Evaluation of Development Assistance, 1998;

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde/OMS-Estratégia Mundial sobre Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde. 2003;

OPORTUNIDADES, Ex- PROGRESA (Programa de Educação, Saúde e Alimentação do México, www.oportunidades.gob.mx acesso em junho/julho 2005;

PEARCE, D. ; BARBIER, E. ; MARKANDYA, A . – Sustainable Development – Economics and Environment in Third World- Edward Elgar Publishing, England, 1990;

PELIANO, A M. T. M, - II Balanço das Ações Governamentais no Combate à Fome e à Miséria.(Versão preliminar para discussão na 11ª. Reunião do CONSEA)- Brasília, 1994(mimeo);

PERMAN, R. ; YUE M. A . , McGILVRAY, J. ; COMMOM, M . – Natural Resources and Environmental Economics, 3rd. Edition, Pearson, 2003.

POPKIN, B. M. – in "The Dynamics of the dietary transition in the developing world" From The Nutrition Transition, Elsevier Science, 2002;

ROSSETTI, J . P. – "Introdução à Economia" – Edt. Atlas, 19 ed. SP, 2002.

ROSSI, P. H.; FREEMAN, H. E. – "Evaluation, A systematic approach" – Sage Publications, 5th edition, USA, 1993;

SCRIVEN, M. – “Evaluating Educational Programs”, The Urban Review, 9 no.4-, p. 22; 1969.

SAHN, D. E.; SCRIMSHAW, N. S. – em *O Papel das Intervenções Nutricionais no Processo de Desenvolvimento Econômico,* no livro “ Nutrição e Desenvolvimento Econômico” de Geraldo Muller, J A A C. Taddei, e J. H Moldau – 1983;

SEN, A. K. – “Desenvolvimento como Liberdade” – Cia. das Letras SP, 2002;

SILVA L M V ; FORMIGLI V L – “ Avaliação em saúde: limites e perspectivas”. *Cadernos de Saúde Pública* 10(1): 80-91 -1994;

SKOUFIAS, E. – “ Está dando buenos resultados PROGRESA ?” –Relatório final do IFPRI (International Food Policy Research Institute), sobre o Progresa, 2000;

SILVA JR., S I – “ A Importância da Política Pública e da Alternativa de Mercado na Transição Nutricional. O caso do “ iogurte” de Soja.” Tese de Doutorado orientado pelo Prof. Dr. José Juliano de Carvalho Filho, apresentada no PRONUT-USP (FEA/ FCF/ FSP), 2002;

SIMLER, K. R., ARNDT C. , in “ Estimating Utility-Consistent Poverty Lines” , FCND, Discussion Paper 189, IFPRI, March 2005;

SOUZA, J. C. – “ Avaliação *ex-post* de três Programas de Intervenção Nutricional : Gente da Gente I, Gente da Gente II e PRODEA” – Tese de Mestrado, PRONUT/USP , 1999;

STEFANINI, M L R – “ Programa de Suplementação Alimentar: Uma reflexão sobre o assunto “ – Disssertação de mestrado, orientada pelo Prof. Dr. Cornélio Pedroso Rosenburg, Maio 1987;

STRAUSS, J ; DUNCAN, T. – “Health, Nutrition, and Economic Development” Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI,pp 766-817 – 1998;

SZARFARC, SC – “ Diagnóstico de Deficiência de Ferro na Infância” – Revista de Saúde Pública, 19, p.278-284, 1985;

TADDEI, J. A . A .C. - “Avaliação de Programas de Intervenção Nutricional” em Nutrição e Desenvolvimento Econômico, IPE-USP- pp 49-63 – 1983;

TANAKA, O. Y.; MELO C. – “Avaliação de Programas de Saúde do Adolescente” – Edusp, SP, 2001;

TARTAGLIA, J. C., “Industrialização, Alimentação e Segurança Alimentar no Brasil” in Ciências Nutricionais de J.E. Dutra de Oliveira *et al.*, Edt. Sarvier, 2001;

TRIPODI, T.; FELLIN, P.; EPSTEIN, I. – Avaliação de Programas Sociais – edt. Livraria Frâncico Alves, RJ – 1975 – Traduzido por Tainá da Costa Souza, 1975;

UCHIMURA, K Y, BOSI, M L M – "Programas de comercialização de alimentos: uma análise das modalidades de intervenção em interface com a cidadania " – Rev. Nutr. vol.16 no.4 Campinas Oct./Dec. 2003;

UNIDO ou ONUDI, - ver DASGUPTA e MARGLIN,1972;

USAIDs – [http:www.usaid.gov] – acessado em 20.07.2005

VICTORA, C. G, - "Avaliando o Impacto das Intervenções em Saúde" Editorial da Revista Brasileira de Epidemiologia, Vol. 5, N1, - ABRASCO(Assoc. Brás. De Saúde Coletiva); 2002.

VICTORA, C. G.; SANTOS I .S. – " Serviços de Saúde: Epidemiologia, pesquisa e avaliação" – Cadernos de Saúde Pública, RJ , 20 Sup2: S337-S341, 2004;

VICTORA, C. G ; HABICHT, J. P.; BRYCE, J. – "Evidence-Based Public Health: Moving Beyond Randomized Trials" – American Journal of Public Health, Vol.94,no.3, March 2004.

VIEIRA, L. M.; BUGARIN, M. S., GARCIA M.– " Benefícios Compartilhados: Um mecanismo para induzir a participação da Sociedade no Controle dos Gastos Públicos no Brasil" – Revista Economia Aplicada FIPE/USP, V8, no.1, Jan/Mar 2004;

VELOSO, I.S., SANTANA, V.S., "Impacto Nutricional do Programa de Alimentação do Trabalhador no Brasil", Rev Panam de Salud Publica/ Public Health 11(1), 2002;

WHOLEY, J. S., HATRY, H. P., NEWCOMER, K. E, - "Handbook of Practical Program Evaluation" , Jossey-Bass Inc. Publishers, San Francisco CA, 1994.

WHO, World Health Organization – " Diet, Nutrition and The prevention of Chronic Diseases" - Technical Report Series 916, report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation, Geneva 2003.

_____. Organização Mundial da Saúde, " Manejo da desnutrição grave:um manual para profissionais de saúde de nível superior, Genebra, 1999.

ANEXOS

Anexo A

Avaliação do Programa mexicano “ PROGRESA”, ou “OPORTUNIDADES”

O programa mexicano, PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) representa um fato significante na elaboração, execução e posteriormente, avaliação de um programa público em nutrição humana.

Concebido para combater a pobreza e resgatar a dignidade das populações mais carentes na área rural mexicana, teve também o comprometimento de assegurar não só o acesso aos alimentos básicos por esta população como facilitar o acesso à escola fundamental e a educação alimentar.

Apresentamos um quadro resumido nas páginas seguintes, sobre este programa, considerado de cobertura abrangente e com várias frentes de atuação junto às comunidades.

Programa	***Programa de Educación, Salud y Alimentación* (*Progresa*)** **(Programa de Educação, Saúde e Alimentação)**
País	México
Histórico do Programa	Implementado como piloto em 1992, durante o governo do presidente Zedillo, e em nível nacional em áreas rurais em 1997. Atualmente, no governo Fox, encontra-se em expansão para as áreas urbanas, sendo renomeado como Oportunidades. A fase inicial rural foi financiada pelo governo mexicano. A expansão foi parcialmente financiada por meio de um grande empréstimo junto ao BID.
Agências Implementadoras	Programa federal sob a tutela do *Sedesol* (Ministério do Desenvolvimento Social), com braços operacionais em níveis estadual e municipal. A agência central denomina-se *Conprogresa*. Embora em alguns casos tenha trabalhado em conjunto com oficiais municipais, em sua maior parte o programa passou diretamente por sobre todos os níveis inferiores de governo. O *Conafe* (provedor da educação, parte integrante do Ministério da Educação) é responsável pela entrega da parte dirigida à oferta. As escolas monitoram a freqüência e repassam as informações em formulários designados ao *Conprogresa*, por meio de agentes estaduais, que as transmitem eletronicamente.
Números da Educação	Antes do programa, os níveis de matrícula nas escolas primárias eram de cerca de 93% (embora matrículas tardias, evasão e progressão lenta fossem freqüentes), mas entre os indivíduos elegíveis ao programa, isto é, para os quais a 6.ª série foi a máxima alcançada em áreas rurais, esses níveis baixavam para 55% na sétima série, os três primeiros anos da primeira fase da escola secundária (*junior high-school*), e 58% na escola secundária propriamente dita (*senior high-school*).

Descrição do Programa	Transferências de dinheiro a famílias pobres nas áreas rurais mais marginais, condicionadas à freqüência regular dos membros da família à escola (ou seja, 85% de freqüência mensal, sendo aceitas faltas por razões de saúde atestadas). Falhas no cumprimento dessas obrigações levam a perdas de benefícios, inicialmente em caráter temporário e depois de forma permanente. Integrado a um componente de intervenções nas áreas de saúde e nutrição.
Delineamento do Programa	Transferências de dinheiro (reajustadas de acordo com a inflação, de 6 em 6 meses) concedidas às mães, condicionais à freqüência regular das crianças à escola (3.ª a 9.ª séries). O valor das bolsas aumenta de acordo com a série e é maior para meninas na escola secundária (de 80 pesos na 3.ª série a 250 e 305 pesos na 9.ª série, para meninos e meninas, respectivamente). O valor total máximo, incluindo uma transferência uniforme como parte do componente de saúde recebido por uma família, está sujeito a um teto. De julho a dezembro de 1999, o teto estabelecido era de 750 pesos, incluindo 125 do componente de saúde. Além disso, houve transferências adicionais para cobrir gastos com educação no montante de 155 e 205 pesos por ano, para as escolas primária e secundária, respectivamente (feitas em espécie, diretamente às escolas, para todas as localidades, com exceção das mais marginais). Benefícios direcionados à oferta foram entregues separadamente e destinados, teoricamente, para assegurar a manutenção do nível qualitativo das escolas.
Níveis de Transferência	Em 1999, a transferência mensal média foi de 238 pesos por mês por família beneficiária, o equivalente a 19,5% do valor médio de consumo anterior ao programa (o que reflete tanto atraso quanto o não-recebimento). O salário mensal para o trabalho na agricultura era de 580 pesos por mês.
Cobertura do Programa	Ao final de 1999, o programa cobria 2,6 milhões de famílias, o equivalente a 40% de todas as famílias rurais e a um nono de todas as famílias mexicanas. O programa funcionava em quase 20 mil localidades de 2 mil municípios em 31 estados.
Métodos de Direcionamento	Localidades participantes foram identificadas com base em um índice de marginalidade construído utilizando dados censitários nacionais (isto é, direcionamento geográfico). Índice de marginalidade baseado em análises dos componentes principais das seguintes variáveis: fração de adultos analfabetos, fração de domicílios sem água, fração sem saneamento básico, fração sem eletricidade, média de ocupantes por quarto, fração de domicílios com piso de terra e fração da população empregada no setor primário. Áreas mais remotas, em que se supunha não haver acesso a serviços de educação e saúde, foram excluídas (menos de 1% da população). Para algumas localidades selecionadas, um censo domiciliar foi coletado, que incluiu informações sobre uma diversidade de características socioeconômicas. Informações referentes à renda auto-referida (menos renda proveniente de crianças de 8 a 18 anos) foram combinadas com outros dados socioeconômicos por meio de análises discriminatórias, para identificar famílias pobres elegíveis ao recebimento dos benefícios (isto é, teste de médias *proxy* para elegibilidade, separado por região). A linha de pobreza inicial foi estabelecida como o custo da cesta básica padrão, ou seja, 320 pesos por mês em 1997.
Mecanismo de Direcionamento	O método de direcionamento foi delineado e operado pelo *Conprogresa*. As listas de famílias elegíveis são submetidas a oficiais locais, que auxiliam na identificação de possíveis erros. Esses inquéritos são analisados segundo a abordagem estatística oficial. Inicialmente, 52% das famílias foram consideradas elegíveis, mas esse número foi revisto, subindo para 78% após a consulta local. Essas famílias são informadas de sua elegibilidade e de suas responsabilidades durante uma assembléia geral local.
Orçamento do Programa	Em 1999, o orçamento anual foi de US$777 milhões, o equivalente a 0,2% do PIB e a 20% do orçamento federal para a redução da pobreza.
Custo do Programa	Em 2000, o orçamento total do programa foi de 0,2% do PIB ou 1,9% do total de gastos na área social. Os custos administrativos ficaram em torno de 8,9% do custo total do programa no período entre 1997 e 2000. É provável que recursos tenham sido economizados, uma vez que famílias beneficiárias desistiram da participação em diversos programas previamente existentes, mas, como o número de famílias que participavam de tais programas nessas áreas era muito reduzido, essa economia tende a ser mínima.

Gastos Privados	As famílias incorreram em gastos extras em transporte, até as escolas secundárias, na ordem de 1,5 pesos para cada 100 recebidos. O total de gastos incrementais privados (isto é, aqueles associados à educação, à saúde e ao recebimento) aumentaram os gastos de 8,9 para 11,3 (um aumento de 2,4) pesos por 100 transferidos.
Gastos com Direcionamento	O custo do direcionamento geográfico e domiciliar foi de 2,7% do custo total do programa (incluídas as transferências) no período entre 1997 e 2000 (comparado a 2,3% gastos com o condicionamento das transferências). Os gastos com direcionamento correspondem a 30% do custo administrativo (comparado com 26% para o condicionamento).
Desempenho do Direcionamento	Bom direcionamento geográfico: erros principalmente entre as localidades menos marginais. O direcionamento por médias *proxy* reduziu o *poverty gap* e a gravidade da pobreza em 30% e 45%, respectivamente, comparado a 28% e 36%, respectivamente, para transferências uniformes não-direcionadas no interior de localidades participantes. Coady (2001) afirma que os direcionamentos demográfico, geográfico e domiciliar são responsáveis por, respectivamente, 48%, 36% e 45% dos ganhos totais com direcionamento. No entanto, ganhos provenientes do direcionamento domiciliar aumentam à medida que o programa se expande em direção a áreas menos marginais; portanto, a contribuição do demográfico e do domiciliar tende a igualar-se com a expansão. As taxas de subcobertura e vazamento foram ambas de 16%.
Impacto sobre a Pobreza	A contagem individual da pobreza diminuiu nas comunidades participantes em cerca de 10%, o *poverty gap* em 30% e a severidade da pobreza em 45%. Esses resultados são apoiados por estimativas de regressão em Handa *et al.* (2001), pela análise do consumo, e por Skoufias (2001), pela análise da renda.
Impacto sobre a Educação	Partindo de níveis iniciais de cerca de 93%, o programa aumenta os níveis de matrícula, no nível primário, em 0,74 a 1,07 e em 0,96 a 1,45 pontos percentuais, para meninos e meninas, respectivamente. No nível secundário, em que os níveis iniciais de matrícula são de 67% para meninas e 73% para meninos, os impactos foram de 7,2 a 9,3 e de 3,5 a 5,8 pontos percentuais, para meninos e meninas, respectivamente, o que equivale a incrementos proporcionais de 11 a 14% e de 5 a 8%. A maior parte do impacto sobre a educação ocorre no ano de transição entre a escola primária e a primeira fase da escola secundária, ou seja, entre a 6.ª e a 7.ª séries, com um aumento de 20% nas matrículas de meninas (ou 14,8 pontos percentuais) e de 10% nas de meninos (ou 6,5%). A maior parte do efeito recai sobre a continuação e não sobre o reingresso. O efeito acumulado do aumento na escolaridade entre a 1.ª e a 9.ª séries sugere que se pode esperar que o programa cause um aumento do sucesso escolar, entre a população carente, de 0,66 anos adicionais de escolaridade até a 9.ª série (0,72 e 0,64 para meninas e meninos, respectivamente), o que equivale, aproximadamente, a um aumento de 10% na escolaridade da população carente, partindo de uma média de 6,2 anos de escolaridade. Se os salários urbanos atuais servirem como uma previsão aproximada dos salários futuros, a taxa interna de retorno para o programa, levando-se em conta o custo das bolsas, é de 8% ao ano. Além disso, há evidências de que o programa esteja associado à antecipação da idade de ingresso na escola, à diminuição da repetência e à melhora na progressão escolar, bem como à diminuição dos índices de evasão e ao aumento dos níveis de reingresso entre os evadidos. Há um certo efeito adicional (*spillover effect*) sobre os níveis de matrícula entre a população não-carente. Há evidências de que os subsídios são dez vezes mais efetivos do que a construção de escolas.
Outros Impactos	A participação no mercado de trabalho decaiu em 15% a 25% entre os meninos (há também um impacto sobre as meninas, mas partindo de um índice inicial de participação muito menor). Esse decréscimo é responsável por 65% a 82% do aumento do nível de matrículas entre meninos. Um número substancial de crianças, no entanto, continua a combinar trabalho e estudo. Além disso, não foi constatada nenhuma melhora nos escores obtidos em testes de desempenho. Não houve impacto sobre a freqüência escolar, a fertilidade, as transferências pessoais e os incentivos ao trabalho (isto é, participação no trabalho entre homens e mulheres).
Fontes de Referência	Exceto onde especificado, Skoufias. *Progresa and its Impact on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico:* a synthesis of the results of an evaluation by IFPRI. [S.l.]: IFPRI, 2001.