



**Universidade de Brasília (UnB)**  
**Instituto de Ciências Políticas (IPOL)**

**PROGRAMA FOME ZERO: UMA AVALIAÇÃO DE SUA  
IMPLEMENTAÇÃO**

**Mamadou Lamine Kanté**

**Brasília  
2009**

**Mamadou Lamine Kanté**

**PROGRAMA FOME ZERO: UMA AVALIAÇÃO DE SUA  
IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Políticas (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Políticas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Afonso Francisco de Carvalho

**Brasília  
2009**

**PROGRAMA FOME ZERO: UMA AVALIAÇÃO DE SUA  
IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada em 22 de junho de 2009 e avaliada pela banca:

---

Prof. Dr. Paulo Afonso Francisco de Carvalho - Orientador

---

Prof. Dr. Paulo Nascimento – Universidade de Brasília - Membro

---

Prof. Dr. Rafael Sanzio de Araújo - Membro

---

Prof. Dr. Carlos Marcos Batista - Membro Suplente

À Rokia, toute ma profonde reconnaissance pour sa collaboration durant cette période.

## Agradecimentos

A Deus,  
por permitir a realização deste trabalho;

A minha família,  
pelo apoio com que sempre me deu.

Aos amigos,  
pela força do dia a dia;

Ao orientador Paulo Afonso Francisco de Carvalho,  
pelo direcionamento do trabalho;

Ao Prof. Rafael Sanzio, por captar o espírito de minha motivação  
para este trabalho;

Aos Prof. Carlos Batista e Paulo Nascimento,  
que leram e orientaram as primeiras versões deste trabalho;

Em especial ao ex-Reitor da Universidade de Brasília Timothy M.  
Mulholand, pelo respeito e apoio a mim dispensados todas as vezes  
em que necessitei de esclarecimentos e orientação;

Aos professores e funcionários do IPOL,  
pela atenção;

A Célia Arruda, minha amiga, pela disponibilidade na procura de  
publicações na Câmara dos Deputados;

A minha querida amiga Marlene Guimarães Veloso,  
por seu apoio muito especial;

Ao funcionários das bibliotecas do IPEA e do IBGE,  
da Câmara dos Deputados,  
pela solicitude em atender-me;

A Mônica Rodrigues e Igor Arsky,  
do Ministério do Desenvolvimento Social,  
pela gentileza com que me atenderam e ofereceram  
o material de que eu necessitava;

À Embaixada da Côte d'Ivoire,  
que representa meu país no Brasil;

À Professora Irene,  
pela revisão deste trabalho desde as primeiras linhas.

*Cada um de nós compõe a sua história  
e cada ser em si carrega o dom de ser capaz e ser feliz.*

(Renato Teixeira)

## RESUMO

A visão das políticas públicas, no Brasil, geralmente era confundida com o assistencialismo, uma vez que não se observavam resultados efetivos, quando se comparavam os objetivos com os resultados. As políticas públicas sempre tiveram problemas em sua implementação e gestão, devido a vários fatores relacionados aos recursos financeiros e humanos envolvidos e à estrutura do país. O Programa Fome Zero, uma política pública do governo Lula, foi implementado em 2002, e por sua abrangência e profundidade, outras dificuldades em sua implementação e gestão podem ser detectadas. Este trabalho, que investiga esse programa, tem como objetivo caracterizar os principais problemas encontrados na implementação do Programa Fome Zero, que dificultaram o alcance de suas metas nos quatro primeiros anos de sua implementação. Foram enfocados: o Programa Cisternas, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Restaurantes Populares. A investigação foi feita por meio de uma pesquisa documental e metodologia baseada na teoria de Cohen e Franco para as políticas públicas. Os resultados levaram à conclusão de que os principais problemas encontrados no período analisado foram a legislação (já superado) e falhas de comunicação institucional.

Palavras-chave: políticas públicas; Fome Zero; programa Cisternas; PAA e Restaurantes Populares.

## RESUMÉ

Au Brésil, la vision de politiques publiques était généralement confondue avec l'assistencialisme, lorsque les résultats obtenus étaient comparés aux objectifs à atteindre. Les politiques publiques ont toujours eu des problèmes lors de la création et de la gestion, compte tenu de plusieurs facteurs liés aux ressources financières, humaines et à la structure du pays. Le programme Faim Zero (*Fome Zero*) qui est une politique publique du gouvernement Lula a été créé en 2002. Compte tenu de son ampleur et de sa grandeur, d'autres difficultés pourraient être détectées lors de la création et de la gestion. Ce travail de recherche sur ce programme a pour objectif, de détecter les principaux problèmes qui surgissent lors de la création du programme Faim Zero (*Fome Zero*) et qui ont rendu difficile l'obtention des objectifs au cours des quatre premières années de son fonctionnement. Ce travail a été focalisé sur: le programme Citerne, le Programme d'Acquisition d'aliments (PAA) et le Programme de Restaurants Populaires. La recherche a été faite à travers une analyse des documents en utilisant la méthodologie de Cohen e Franco appliquée aux politiques publiques. Les résultats obtenus ont démontrés que les principaux problèmes au cours de cette période ont été la législation( déjà résolu) et les difficultés de communication institutionnelle.

Mots clés : Politiques Publiques ; Faim Zero (*Fome Zero*) ; Programme Citerne, PAA e Restaurants Populaires



## SUMÁRIO

Resumo.....	vii
Resumé.....	viii
Lista de tabelas.....	x
Lista de mapas.....	x
Lista de gráficos.....	xi
Lista de quadros.....	xi
INTRODUÇÃO.....	12
1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DA FORMULAÇÃO AOS DESAFIOS DOS RESULTADOS.....	16
1.1 Conceito e Origem.....	16
1.2 Desafios da Implementação e da Gestão.....	26
1.3 Avaliação: especificidades e metodologias.....	30
1.3.1 Metodologia de avaliação de Worthen et al.....	35
1.3.2 Metodologia de avaliação de Cohen e Franco.....	36
1.3.3 Avaliação de impacto.....	37
2 A CONJUNTURA SOCIAL DO BRASIL.....	41
2.1 Características formadoras da sociedade brasileira.....	41
2.2 Conceitos e situação.....	46
2.2.1 O assistencialismo como política.....	49
2.3 A pobreza no país.....	50
3 O PROGRAMA FOME ZERO.....	57
3.1 Objetivos.....	59
3.2. Eixos articuladores das ações do programa.....	64
3.3 Características dos programas estudados.....	65
3.3.1 Cisternas.....	65
3.3.2 Aquisição de alimentos da agricultura familiar.....	67
3.3.3 Restaurantes populares.....	68
4 METODOLOGIA.....	70
4.1 Unidade de estudo.....	71
4.2 Unidades de análise.....	71
4.3 Contexto da pesquisa.....	71
4.4 Modos de se obter a informação e instrumentos de coleta.....	71
4.5 Tratamento dos dados.....	72
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	73
CONCLUSÃO.....	102
Referências.....	108
Apêndice.....	115

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Demanda por cisternas nos estados.....	75
Tabela 2: Cisternas construídas por estado.....	76
Tabela 3: Capacidade dos moradores com o manejo da água das cisternas.....	81

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1: Região Nordeste e a delimitação do semi-árido.....	66
--	----

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Distribuição de recursos do PAA por região.....	85
Gráfico 2: Total de famílias beneficiadas pelo PAA por região.....	85
Gráfico 3: Avaliação dos aspectos físicos dos restaurantes.....	98
Gráfico 4: Avaliação da programação.....	99

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Modalidades do PAA.....	68
Quadro 2: Aplicação e beneficiários as modalidades do PAA 2002-2006.....	84

## **INTRODUÇÃO**

Longe está o tempo em que a redução dos problemas sociais do país vinha de ações assistencialistas, o que deixava os necessitados sempre nessa condição, e os doadores colocados em uma posição de cumpridores de seu papel de caridade. O enfoque era mais religioso do que ético e político.

Era um círculo vicioso de dar e de receber, por meio do qual apenas se conseguia minimizar por pouco tempo os efeitos dos problemas. Esses se arrastavam por anos, por décadas, a ponto de se tornarem crônicos, como é o caso da desnutrição alimentar causada pela seca na região do semi-árido brasileiro e de outros fenômenos associados a ela.

Porém, com a Constituição Federal de 1988, fundamentos da República, como a dignidade da pessoa humana, a soberania, a cidadania e valores sociais e da livre iniciativa, fortaleceram os princípios de uma sociedade livre, como forma de promoção de seu bem-estar e autonomia.

Nesse contexto, o paradigma de autoritarismo das políticas públicas do regime militar mudou seu foco, centrando a solução efetiva dos problemas sociais também no desenvolvimento da cidadania. Posteriormente, o tema da sustentabilidade foi agregado às possibilidades desse desenvolvimento, como instrumento fundamental de solução dos referidos problemas.

Em relação a uma das grandes políticas públicas do atual governo brasileiro, o Programa Fome Zero, agregou-se ao paradigma acima, ainda, a idéia de organização dos beneficiados em grupos, visando ao desenvolvimento de sua capacidade de cooperação, como forma de melhor potencializar os resultados das metas comuns.

O foco desta pesquisa é o Programa Fome Zero, política pública voltada para a garantia do direito humano à alimentação adequada, de pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Trata-se de um programa baseado na transversalidade das ações estatais em todas as

esferas de governo e de ações conjuntas realizadas em parceria com a sociedade.

Compreender o funcionamento do conjunto dessas ações e dos órgãos envolvidos no processo implica entender os caminhos pelos quais as políticas públicas passam, as dificuldades encontradas nesse curso e o porquê do sucesso ou do insucesso de seus resultados.

Uma política pública como o Programa Fome Zero, cuja finalidade é melhorar a situação da população carente por meio de ações que fortaleçam os elementos que lhe dão sustentabilidade - como a venda do excedente da produção agropecuária familiar em condições de competitividade -, promove o desenvolvimento da consciência cidadã, enquanto tenta igualar as oportunidades, de acordo com as características setoriais.

Mas a mudança do tipo de assistência estatal prestada e sua recepção por parte da população encontram barreiras tanto de um lado como de outro: por parte do Estado, a implementação de políticas públicas requer um fluxograma de ações, envolvendo vários órgãos que funcionam em hierarquia até chegar à base, isto é, ao lugar de destino das ações. As relações inter-institucionais são parte do modelo de administração pública adotado no País; por parte da sociedade, essa está acostumada culturalmente à visão do assistencialismo caritativo. Significa que dentro das novas perspectivas das políticas públicas, as ações governamentais também devem ter um caráter educativo.

Nesse contexto, cabe perguntar: quais os principais problemas encontrados na implementação do Programa Fome Zero, após quatro anos de sua implementação? Que metas foram alcançadas?

Para responder a essas perguntas, o objetivo geral do presente trabalho é caracterizar os principais problemas encontrados na implementação do Programa Fome Zero, que dificultaram o alcance de suas metas nos quatro primeiros anos de sua implementação.

Entre os objetivos específicos da pesquisa, encontram-se: destacar o Programa Fome Zero como política pública; analisar a consistência de seus objetivos em relação às reais necessidades da população-alvo e à demanda; identificar perspectivas de fortalecimento da finalidade dos programas escolhidos.

Pretende-se avaliar o problema por meio das seguintes variáveis:

- Programa Cisternas;
- Programa Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar;
- Programa Restaurantes Populares.

O tema é relevante, porque enfoca um programa novo e de implementação abrangente, o Programa Fome Zero do governo federal. Esse programa se dirige a populações carentes da região semi-árida de parte da região Nordeste e de Minas Gerais e apresenta, neste momento, o contexto adequado para um estudo dos resultados efetivos das ações governamentais, após mais de quatro anos de sua implementação.

Por outro lado, o tema é relevante por envolver também uma análise das políticas públicas em si, no que se refere a questões complexas, como sua implementação, gestão e principalmente avaliação, em todos os aspectos que as envolvem nos diversos níveis de governo.

Além disso, a pesquisa sobre o tema vai permitir conhecer a visão dos beneficiários sobre o programa, tanto no sentido de seus resultados concretos, como da operacionalização do programa como política pública.

Os Programas Cisternas (aquisição de água), Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (venda excedente da produção agrícola) e Restaurantes Populares (refeições balanceadas a preços ínfimos em grandes capitais) foram selecionados como variáveis deste estudo, por representarem abordagens diferentes do Programa para cumprimento de um mesmo objetivo: acesso sustentável e digno à nutrição alimentar.

Por meio deles, estimou-se que a visão do estudo sobre o Programa não ficaria concentrada em um único foco; o resultado seria mais efetivo, porque resultaria da análise de dados de três fontes diferentes.

A metodologia de pesquisa baseou-se na teoria de Cohen e Franco (1994) voltada para as políticas públicas, que destaca características que podem se transformar em defeitos e causar prejuízos ao resultado dos programas. Essas características são: acesso segmentado, regressividade; tradicionalismo, inércia ou descontinuidade; surgimento de novos temas e instituições.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos: no primeiro, são apresentados aspectos necessários à compreensão das políticas públicas, a sua implementação e principais desafios. No segundo, descreve-se a conjuntura social do país, destacando-se a fome como um de seus grandes problemas. No terceiro, apresenta-se a metodologia do trabalho. No quarto, descreve-se o Programa Fome Zero em seus quatro eixos, destacando suas finalidades e os programas investigados. No quinto, são apresentados os resultados e a discussão. Por fim, apresenta-se a conclusão sobre os principais problemas na implementação do programa Fome Zero.

## **1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DA FORMULAÇÃO AOS DESAFIOS DOS RESULTADOS**

Para que possamos compreender por que os programas sociais apresentam uma maior ou menor efetividade em seus resultados, é necessário que tenhamos conhecimento de como eles são pensados e decididos, das dificuldades enfrentadas em sua implementação, de sua gestão e, finalmente, de sua avaliação.

O objetivo deste capítulo é apresentar as bases teóricas das políticas públicas brasileiras, de modo que, a partir daí, se possa entender os caminhos percorridos pelo processo do Programa Fome Zero, foco desta pesquisa.

### **1.1 Conceito e Origem**

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, direitos individuais e sociais, como a saúde, a previdência e a assistência social, foram reconhecidos e garantidos. A partir de então, vimos assistindo, paulatinamente, à implantação da assistência social em nível de políticas públicas, como garantidoras de direitos relativos à cidadania.

Nos últimos dez anos, o Brasil evoluiu bastante na implementação dessas políticas, independentemente da necessidade de seu aperfeiçoamento e de um debate aprofundado sobre o tema, em face das dificuldades que surgem. Essa evolução é reconhecida por diferentes setores da sociedade, bem como por estados, municípios e pelos representantes dos diversos partidos políticos (RUSSO, 2006).

“Políticas públicas são *outputs* resultantes das atividades políticas: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. Trata-se de políticas públicas (como o nome indica) e não coletivas (RUA, 1994, p.1).

Sua dimensão pública é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’. Isto significa que uma das suas características



centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 1994, p. 2).

Do ponto de vista histórico, a idéia de políticas públicas surgiu como uma forma de atuação dos governos por excelência. Nos anos 90 do século XX, as políticas públicas se tornaram a razão de reformas estruturais e sociais, determinando a necessidade de um governo para realizar seus objetivos (HEY, 2005).

Isso faz com que entendamos que é necessário, ao governo, um grupo de especialistas para a elaboração de políticas sociais que de fato proporcionem o bem-estar da população. Esse conjunto deve ser heterogêneo, além de qualificado, a fim de que a elaboração das bases dessas políticas possam efetivamente abordar o problema a ser resolvido em todas as suas perspectivas. Além dos especialistas, é importante que políticos e especialistas técnicos participem dessa elaboração, cada um contribuindo com a visão que lhe cabe. Também acreditamos que a participação de representantes da população para a qual se voltam as políticas públicas contribuiria não só como vivenciadores da realidade estudada, mas principalmente acrescentando a sensibilidade necessária ao enfoque dos resultados esperados.

Não sendo bem delineadas todas as variáveis (políticas, sociais, culturais), bem como previsto o impacto das ações, a pressão pela solução do problema pode fazer com que a resposta do Estado apresente traços diferentes dos resultados esperados. Esses traços podem envolver omissões de pontos fundamentais, como por exemplo, aspectos que promovam a sustentabilidade da população envolvida e façam com que as políticas públicas não se transformem em políticas assistenciais.

Do ponto de vista sistêmico, as políticas públicas envolvem a atividade política, resultado do processamento de demandas originárias do meio ambiente pelo sistema político. Podem ser também originadas a partir de demandas geradas dentro do próprio sistema. As políticas públicas são compostas tanto de demandas (reivindicações de bens e

serviços como saúde, educação, transportes e outros) como de suporte (obediência às leis e regulamentos, participação política, como votar em apoio a algum partido) (EASTON, 1970).

[...] as políticas públicas decorrem de demandas de segmentos da população direcionadas para o sistema político ou para a classe dominante e que os atores demandantes, em função de seu papel mais ou menos estratégico dentro da sociedade, pressionam o Estado para orientá-las de acordo com seus interesses (LUSTOSA, 2006, p. 3).

Para esse autor, a origem das políticas públicas está nos confrontos ou nos problemas enfrentados por grupos de uma sociedade, do que se deduz a existência de uma situação problema a ser resolvida. A depender das condições reinantes, uma determinada situação-problema pode ser ou não incorporada à agenda política do Estado e tornar-se ou não uma política pública.

Por se voltar para situações-problema demandadas por grupos da sociedade, nada mais natural que haja o envolvimento de participantes desses grupos (como citamos antes) na descrição das idéias que vão servir de subsídio às ações das políticas a serem implementadas.

As situações-problema ou demandas podem ser classificadas em três tipos: novas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou novos problemas; recorrentes – referentes a problemas não resolvidos ou mal resolvidos; reprimidas – constituídas por “estados de coisas” ou não-decisões. Estados de coisas são situações que geralmente se transformam em problemas políticos; não-decisões são obstáculos diversos e de intensidades diferentes (geralmente relacionadas a temáticas que ameaçam interesses significativos), dificultando sua inclusão na agenda do governo (RUA, 1994).

Um estado de coisas transforma-se em problema político quando mobiliza a ação política, e uma situação-problema se converte em um problema político e é incluído na agenda governamental quando:

- mobiliza a ação política, por ser uma ação coletiva de grandes grupos, de pequenos grupos com fortes recursos de poder ou por ser uma ação de atores individuais situados de forma estratégica;
- representa uma crise, uma calamidade ou catástrofe, e o ônus de não resolvê-las é maior que o de resolvê-las;
- constitui uma oportunidade decorrente do tratamento de algum problema, a qual é antevista por algum ator relevante.(LUSTOSA, 2006)

Verificamos que nos três casos citados por Lustosa, a demanda social deve percorrer um longo caminho até se tornar relevante e merecer a atenção de algum ator político e depois destacar-se no cenário social amplo e complexo como o nacional. Depois disso, ainda há de disputar com outras um espaço na agenda política, para então serem discutidas as possibilidades de uma política pública que traga as soluções para o problema.

Mas nem sempre, mesmo percorrendo esse caminho longo, as demandas sociais tratadas por meio de políticas públicas chegam a uma solução efetiva, como por exemplo ocorreu com o problema da fome consequência da seca na região do semi-árido brasileiro, entre outras causas.

A proporção desse problema cresceu com o acúmulo dos anos sem solução, com efeitos negativos nas áreas da saúde, da educação e da cultura. Tanto que criou-se uma expressão para caracterizar a causa desses efeitos que se tornaram crônicos: a "indústria da seca".

No âmbito das decisões para as demandas sociais, as políticas públicas podem ser originárias de instituições governamentais (promovidas pelas instâncias de governo), da sociedade ou do meio internacional, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas se diferenciam daquelas porque "[...] compõem-se de baixo para cima (*bottom up*), ao invés de serem impostas de cima para baixo (*top*

*down*)” (FRANCO, 2006, p. 2). Exemplos desses tipos de política são: transformações institucionais geradas em universidades (*bottom-up*) e políticas de C&T e de reformas educacionais (*top-down*).

Em qualquer caso, as políticas públicas são compensatórias, quando comparadas ao funcionamento da sociedade considerado normal, ou seja, suas ações vão compensar distorções surgidas no processo de desenvolvimento econômico e social, principalmente no capitalista, que torna maior a distância entre ricos e pobres, discriminando esses.

Para Gomide (2008), dois modelos se destacam na definição dos processos de políticas públicas: o de fluxos múltiplos e o do equilíbrio pontuado. O primeiro explica como as agendas são definidas e decididas pelos governos, em condições de preferências não claramente definidas e de instabilidade ambiental. Nesse caso, as escolhas dos temas vão depender do contexto político e institucional, ou seja, da convergência de três processos independentes: o reconhecimento do problema (*problems*), a formulação de soluções (*policy*) e a política (*politics*). Isso explica porque alguns temas, mesmo sendo reconhecidos, não provocam uma ação efetiva do governo.

Verificamos que é essencial a presença desses três elementos para que um problema seja inserido na agenda pública e possam surgir soluções para ele. Por outro lado, de nada adianta sua relevância nem a existência de soluções, se não houver um ambiente político favorável.

Pelo que entendemos, esse ambiente ou clima político favorável pode estar relacionado com os principais focos de uma proposta de governo, isto é, se as demandas sociais vierem na direção dessa proposta têm mais chance de ascender à agenda pública.

O segundo modelo de definição do processo de políticas públicas citado por Gomide (2008) esclarece o porquê de determinadas questões ficarem limitadas aos especialistas e outras fazerem parte da agenda de decisão política. A base desse modelo é que os processos de política

pública são caracterizados por fases equilíbrio e pontuados por períodos de mudança. A mudança ocorreria quando um determinado tema vencesse o monopólio da política, que se caracteriza pela situação na qual o tema é tratado apenas pelas comunidades técnicas, pelos subsistemas políticos e pelos grupos de poder. Com isso, há uma espécie de "realimentação negativa", porque o monopólio restringe o surgimento de novas idéias, propostas e participantes.

Cohen e Franco (1994) caracterizam esses elementos da seguinte forma: o técnico está ligado ao pensamento científico e representa "um perito que oferece modelos ou elabora estratégias", sem fixar a finalidade para a qual se volta o plano; sua experiência se centra nos meios e nos instrumentos, pois sua tarefa se baseia na racionalidade técnica. O político executa tarefas, toma decisões para a solução dos problemas da conjuntura histórica e mantém continuamente eficazes os canais para se tomar essas decisões. O burocrata (representando o poder) é aquele que maneja os procedimentos racionalmente por conhecê-los, numa atividade tipicamente funcional. Nesse contexto,

As diferentes racionalidades que estão presentes na formulação e execução da política social gerar conflitos. Existem âmbitos que são próprios dos políticos, e outros que correspondem aos técnicos. Como não é fácil definir os limites entre eles, se chega a negar a necessidade de respeitar a existência de um e de outro. Em algumas ocasiões, falta o substrato técnico e as decisões são tomadas sem base suficiente para que possam alcançar resultados eficazes. Em outras situações, se tende a supervalorizar o papel dos técnicos, afirmando que as decisões apenas devem inspirar-se em suas recomendações e considerar os políticos como fatores que tendem a prejudicar o com traçado das políticas. (COHEN; FRANCO, 1994, p. 67)

Diante disso, percebemos que do monopólio pode surgir a solução de problemas sociais menos relevantes, em detrimento de outros mais graves, independentemente das consequências que esses possam ter. O tratamento do tema sempre pelos mesmos tipos de agente (comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos) pode fazer com que os problemas não sejam visualizados em sua totalidade, faltando pelo menos a parte sensível do problema a ser resolvido. Essa que só pode ser

compreendida a partir da visão de representantes do público-alvo, como falamos acima.

Uma vez que o tema se transforma em política pública (independente do modelo utilizado na elaboração da agenda), a etapa seguinte é a sua implementação.

Belik e Del Grossi (2007) afirmaram que, na implementação de políticas sociais, o Estado tenta igualar as oportunidades entre pobres e ricos, para quebrar o ciclo de pobreza das gerações futuras. Muitas dessas políticas atendem a direitos universais estabelecidos constitucionalmente, e o Estado, com a arrecadação de impostos, constitui fundos cujo objetivo é garantir o bem-estar da sociedade. Na disputa por esses fundos, os governos têm de decidir sobre as prioridades de sua aplicação.

Esse constitui um dos pontos difíceis de decidir, pois num contexto de vários problemas, acreditamos que todos ou quase todos sejam prioridade, porque interferem no bem-estar e no desenvolvimento social da população. Porém, como as ações das políticas públicas são planejadas e encadeadas, os níveis de governo aos quais compete seu gerenciamento devem direcionar os recursos para as finalidades previstas.

Rua (*apud* LUSTOSA, 2006) afirma que há pré-condições essenciais para que uma política pública seja implementada da forma prevista:

- as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que desvirtuem a referida política;
- o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- em cada estágio da implementação, deve haver a combinação de recursos necessária para cumprir os objetivos;
- a política deve se basear em uma adequada relação entre a causa do problema e o efeito ou solução proposta;
- a relação entre causa e efeito deve ser direta, e os fatos intervenientes devem ser mínimos;

- a agência implementadora não deve depender de outras para ter sucesso ou a dependência deve ser mínima em número e em importância;
- deve haver completa compreensão e consenso dos envolvidos quanto aos objetivos a serem atingidos e essa condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- em direção aos objetivos, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- é necessário a perfeita comunicação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- os atores que estão no comando devem ser capazes de gerir as ações e comandar pessoas com segurança e efetividade.

Há possibilidades de se minimizar as influências do ambiente externo, engendrando mecanismos políticos e gerenciais que diminuam o descompasso entre a necessidade de recursos e sua disponibilidade. Essas influências são variáveis exógenas que precisam ser administradas pelos gestores de políticas públicas, para que seus efeitos negativos não atrapalhe o processo de implementação das políticas. Mas não há meios de se garantir a redução desses efeitos exógenos.

Mas por outro lado, o fato de a política ser baseada em uma adequada relação causa/efeito está na própria pertinência de qualquer política pública, do mesmo modo que os fatos intervenientes devem ser mínimos, justamente para não comprometer os efeitos esperados. Embora durante a formulação as variáveis externas sejam minimizadas, é cada vez mais difícil conseguir essa minimização, uma vez que elas muitas vezes se encontram na inter-relação entre diversas políticas e ações governamentais.

Verificamos que a operacionalização de uma política pública exige, desde sua elaboração, uma definição e regulamentação extremamente

claras e objetivas em suas razões e diretrizes. Visa-se a evitar que informações e/ou dados cheguem distorcidos ou que orientações sejam repassados de forma diferente do original, já que o fluxo da comunicação institucional se movimenta através de diversos canais e direções.

Quanto à não dependência de outras agências, por parte da agência implementadora, isso não é viável na administração pública brasileira, cujo modelo gerencial se baseia na articulação inter-institucional, na parceria e em outros instrumentos de co-gestão de projetos, de programas e de políticas públicas, como explicou Lustosa (2006).

Se a articulação inter-institucional é parte do modelo da administração pública brasileira e se o funcionamento dessa articulação interfere negativamente nos resultados das políticas públicas, ele deve ser um dos pontos mais controlados e avaliados do processo, pois pode comprometer os esforços e os recursos utilizados na solução de problemas.

Também não se deve deixar de reconhecer que os processos de formulação e de implementação de políticas sociais fazem parte de um processo macro, que tem seus aspectos conjunturais revistos e alterados com muita frequência, visando a maximizar o resultados dessas políticas.

Isso significa que se as políticas públicas, por si só, constituem um processo que requer uma avaliação contínua, o fato de estarem inseridas em um contexto de frequentes modificações exige que essa avaliação seja ainda mais constante e profunda, para que as interferências conjunturais não sejam misturadas a questões provenientes das relações inter-institucionais. A avaliação é um dos pontos importantes da gestão institucional.

Cunha e Cunha (2002, p. 17) se referem à gestão de uma política pública social, definindo-a como "uma ação gerencial que se desenvolve por meio da interação negociada entre o setor público e a sociedade civil,



o que pressupõe inter-relação constante entre o poder público, os cidadãos e as organizações que os representam”.

Nessa definição, os autores não incluíram a negociação ou qualquer outro tipo de ação que envolva as relações inter-institucional, apesar de essas fazerem parte do modelo da administração pública brasileira (como já dito).

De outro ponto de vista, a efetividade das ações desenvolvidas demanda o aumento de capacidade técnica dos órgãos gestores, bem como o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, a formação e a capacitação dos recursos humanos, a capacidade de mobilizar recursos públicos maiores e o desenvolvimento de habilidades que viabilizem as novas atribuições (CUNHA; CUNHA, 2002).

Cohen e Franco (1994) citam algumas características das políticas públicas que devem ser revistas, porque podem representar defeitos no processo. São elas:

- a) acesso segmentado, ou seja, os benefícios de uma política pública são diferentes, variando conforme o poder que o grupo detentor das necessidades demonstre perante o Estado;
- b) universalismo abrangente, característica que fica perdida, total ou parcialmente, embora a política pública deva ser redistributiva de benefícios universais;
- c) regressividade, observada quando não há a redistribuição equitativa dos benefícios e as políticas terminam por beneficiar mais áreas menos carentes do que as mais carentes;
- d) tradicionalismo, inércia ou descontinuidade, demonstrando que a inércia não só para o processo, como impede sua descontinuidade, mesmo que os resultados sejam negativos. A burocracia e a clientela que vivem desses resultados resistem a mudanças;
- e) surgimento de novos temas e instituições que, como a moda, demonstram preocupações que necessitam de recursos, impedindo

que esses sejam dirigidos ao financiamento de questões mais eficazes.

Quando associamos as características citadas por Cohen e Franco aos problemas encontrados nas relações institucionais das políticas públicas, vemos que essas deveriam criar uma forma de institucionalização diferente, que fosse constantemente avaliada. O objetivo é evitar que os resultados das políticas fiquem comprometidos logo no início.

Nas relações inter-institucionais, há ações desencontradas, pois muitas vezes diversos órgãos realizam ações separadamente para um mesmo objetivo, sendo empregados recursos financeiros e humanos em duplicidade para um mesmo fim. E o controle dessas ações é difícil, porque o país é muito grande, pois a gestão, em nível geral, termina envolvendo problemas de autoridade.

A criação de uma nova institucionalização, então, exigiria o estabelecimento de uma administração própria, com poderes para determinar prioridades, coordenar as ações entre as instituições, controlar e avaliar tais ações.

## **1.2 Desafios da Implementação e da Gestão**

Para Ananias (2007), a assistência social, pelo art. 194 da Constituição Federal, encontra-se no mesmo patamar dos direitos à saúde e à previdência social, porque é vista na perspectiva da seguridade social. As políticas dessa área visam ao combate às injustiças sociais referentes à dívida social acumulada desde a formação do País (como os problemas da fome), intensificadas principalmente com a globalização neoliberal. Por isso, as políticas de assistência social são vistas como um meio de se consolidar a justiça social, sendo essa um desafio, porque mesmo com a promoção da distribuição de renda justa e com a garantia dos direitos do cidadania, vai sempre haver famílias ou comunidades que necessitam de um apoio maior do Estado.

Mas além desse panorama que por si só já representa um desafio, porque envolve a mudança de séculos acumulados de problemas sociais, e das características negativas citadas acima, outros aspectos do processo constituem fatores que atrapalham o processo de implementação, de gestão e de avaliação das políticas públicas no Brasil.

Inicialmente, a inexistência de um suporte orçamentário adequado e de recursos humanos suficientes fez com que a assistência social sempre estivesse à margem das políticas públicas sociais. As ações não eram sistematizadas, sendo marcadas por iniciativas pontuais e pela pulverização dos escassos recursos e pela falta de transparência (COSTA, 2002).

A falta de uma organização que priorizasse ações e recursos para a solução dos problemas contribuiu para que essas ações fossem sempre encaradas pela sociedade como ações de caridade, sem que houvesse nenhuma noção do direito à assistência social de que fala a Constituição Federal. Do lado do governo, também não havia preparo nem especialização dos agentes, indicando que também eles poderiam entender a assistência social como caridade, ou seja, não como um direito do cidadão. Em outras palavras, não havia uma cultura política nem social cuja ação se voltasse para solucionar os problemas sociais como garantia de um direito fundamental.

Nesse sentido, Jacobi (2000, p. 12) se refere a um déficit de participação de atores relevantes nos processos das políticas públicas, explicando que o Brasil é marcado por “tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e as relações clientelistas, meritocráticas e de interesse sociedade e Estado”. Mas o autor esclarece que esses aspectos são condicionantes da cultura política, mas não constituem necessariamente um fator impeditivo de se buscarem novas formas de participação nessas políticas.

Em outras palavras, entendemos que os desafios das políticas públicas no Brasil estão revestidos pelas políticas culturais, das quais

podem vir as interferências conjunturais que devem ser previstas (como citado).

Quanto às políticas propriamente ditas, conforme Costa (2002, p. 30), as ações de sua implementação “têm lugar num ambiente particularmente caracterizado pela turbulência e pluralidade de atores” na descentralização, passando pelas instituições públicas até os respectivos usuários e beneficiários. Aí se inserem os funcionários e técnicos que atuam na ponta do processo, isto é, no local objeto das políticas. Geralmente são regiões/áreas caracterizadas pela precariedade das condições sociais e econômicas, o que abrange as instituições locais responsáveis pelo trabalho final.

Para esse autor, a implementação de políticas públicas enfrenta desafios, pelo seguinte:

- a) as ações estão expostas a fatores organizacionais, pois geralmente os programas dependem de vários organismos do governo. Então, é necessária uma constante negociação com eles, o que na maioria das vezes traz modificações ao conteúdo e aos prazos dos programas;
- b) há uma fragmentação burocrática pelo fato de as políticas virem de cima para baixo. Há disputas pela liderança institucional nos papéis-chave da execução dos programas, geralmente envolvendo disputa pelo poder sobre as ações;
- c) desconhecimento do objeto das ações e o baixo nível das tecnologias fazem com que os resultados sejam incertos;
- d) a baixa capacidade institucional e gerencial da aparelhagem governamental, principalmente no âmbito municipal, leva à precariedade das informações sobre a execução dos programas;
- e) cada ator, sem vislumbrar o interesse maior, tende a priorizar estratégias que destaquem seus interesses. Por isso, é também difícil gerenciar e acompanhar as políticas públicas.

Observamos que a implementação de políticas públicas no Brasil não encontra problemas só nas relações inter-institucionais, do ponto de vista do entendimento, priorização das ações e sua operacionalização. Há problemas também ligados a disputas institucionais pelo poder, questão que se mostra totalmente incoerente com a urgência e os objetivos das políticas públicas. Nestes tempos de democracia e de garantia dos direitos fundamentais do cidadão, elas representam um retrocesso, porque atrapalham a dinâmica processual das políticas.

A falta de conhecimento e de informação, por outro lado, não é justificada, em plena era da comunicação e com os vários canais institucionais existentes. Essa falta de conhecimento pode ser atribuída aos resquícios da tradição da falta de sistematização das ações e da pouca iniciativa em relação às políticas.

No que se refere aos desafios da gestão, Cunha e Cunha (2002, p. 17) esclarecem que a gestão das políticas públicas é

uma ação gerencial que se desenvolve por meio da interação negociada entre o setor público e a sociedade civil, o que pressupõe a inter-relação constante entre o poder público, os cidadãos e as organizações que os representam.

A ação gerencial requer o foco permanente nas ações e na relação entre elas e os recursos financeiros investidos, para se aumentar a eficiência dos gastos. Por sua vez, a eficiência das ações depende da capacidade técnica dos órgãos gestores (como dito), do aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, da formação e da capacitação dos recursos humanos, da capacidade de mobilizar recursos públicos maiores e do desenvolvimento de habilidades que viabilizem as novas atribuições.

Dificuldades de gestão também podem ser atribuídas à descentralização das ações governamentais. Apesar de o Estado ter fortalecido a capacidade administrativa de estados e municípios para as ações descentralizadas, o processo foi desigual, devido às diferenças setoriais e regionais. Por sua vez, os estados e municípios não estavam

preparados tecnicamente para assumir de imediato ações que antes eram de competência do governo federal com a mesma agilidade e qualidade. Isso significa que as políticas públicas poderiam sofrer prejuízos justamente nos locais que eram o foco dos problemas, para onde se dirigiam as ações de solução.

Para Arretche (2009), a superação das dificuldades nas áreas estaduais e municipais não pode ficar só por conta deles, exatamente por causa das diferenças e da capacidade menor de mobilizar recursos próprios e pela própria escala de atuação. Segundo a autora, somente o governo central é que tem condições de superar as dificuldades, contribuindo para que as desigualdades regionais não aumentem. Por isso, o governo federal deve desempenhar um novo papel: regular as políticas nacionais voltadas para a correção das desigualdades regionais e para a compensação das insuficiências locais.

O avanço no conhecimento técnico, a realização de diagnósticos adequados, a melhoria dos sistemas de informação e a avaliação dos programas são alguns dos fatores considerados importantes por Cohen e Franco (1994), para a efetividade das políticas públicas.

Os problemas e os desafios da avaliação, focos deste trabalho, são descritos a seguir.

### **1.3 Avaliação: Especificidades e Metodologias**

Tal como na elaboração, na avaliação de políticas públicas as diversas racionalidades dos atores sociais em ação produzem desencontros no compartilhamento de valores e na adequação da linguagem. Além disso, há os problemas referentes aos efeitos das dificuldades da implementação e das gestão.

Worthen *et al.* (2004) explicam que a definição da avaliação depende de seu propósito básico, que deve ser distinguido dos usos que se pode fazer dela e das atividades necessárias a sua realização. Ela pode ser definida como uma ação para produzir julgamentos de valor do que

está sendo avaliado, o que pode gerar usos diferentes. Mas em qualquer caso, o objetivo da avaliação é determinar o valor de um programa ou de parte dele. Os autores incluem nesse contexto a importância dos conceitos e técnicas a serem utilizados no processo de avaliação, os quais estão relacionados com os usos que a avaliação pode ter.

Citamos também que os procedimentos da avaliação devem atender aos objetivos daquilo que está sendo avaliado, porque na produção de juízos de valor, esse valor vai ser comparado com os resultados estimados ou previstos.

Vedung (1997) associa avaliação e gestão orientada para resultados, que tem como características revelar se os resultados estão de acordo com o que se previu alcançar e se podem ser comparados com os produzidos por programas com objetivos semelhantes.

Destaque-se que, no Brasil, a Reforma da Gestão Pública de 1995 tem, entre suas dimensões, a administração por resultados, que por sua vez inclui o controle de resultados dos agentes e das organizações sociais. (BRESSER PEREIRA, 2009).

Para esse tipo de gestão, a avaliação deve cumprir uma dupla função: enviar sinais aos agentes sobre os resultados que os superiores esperam; obter resultados que proporcionem aos superiores a retroalimentação contínua e sistemática de informações confiáveis sobre os resultados reais.

No entanto, a avaliação não representa uma etapa final da implementação de projetos. Ela deve ser realizada em todas as fases do processo, com a finalidade de corrigir distorções que possam estar ocorrendo e redirecionar o rumo das ações. Consequentemente, observando-se os resultados obtidos em cada etapa avaliada e corrigindo-se o rumo das ações se for necessário, os resultados finais podem ser obtidos de acordo com o esperado. Também é por meio da avaliação que a sociedade toma conhecimento dos resultados das ações do governo.

Porém, pelo menos no Brasil, ao que percebemos, não há muito a cultura da avaliação sistemática dos processos, geralmente avaliando-se somente os resultados finais. Muitas vezes, são feitas avaliações quando se detectam problemas, aí já para corrigi-los, não para preveni-los. Por conta disso, como não há uma visão de avaliação para verificar o desenvolvimento dos projetos, também não a destinação de recursos para essas tarefas.

De acordo com a etapa a ser avaliada, a avaliação pode apresentar finalidades diferentes. Quanto à natureza, a avaliação pode ser formativa e somativa. A avaliação focada na gestão e no funcionamento de programas é chamada de formativa, chamada também de avaliação de processos, pois enfoca o funcionamento e a gestão do programa. Esse tipo de avaliação se prende aos processos e não aos resultados, sendo indicada para a fase de implementação de programas. Esse tipo de avaliação não se detém na efetividade do programa, pois sua função principal é observar se o programa está sendo implementado de acordo com o projeto, se a população-alvo está sendo atendida, se o cronograma está sendo cumprido e se os recursos alocados estão sendo usados com eficiência.(NEPP, 1999)

Worthen *et al.* (2004) citam a avaliação somativa, como aquela que visa dar aos tomadores de decisão subsídios como julgamentos de valor ou de mérito de critérios importantes do programa. O público desse tipo de avaliação são os consumidores do programa em geral e autoridades envolvidas. Esse tipo de avaliação pode ser usado na implementação e após concluído o projeto.

Do ponto de vista do momento em que se realiza e dos objetivos perseguidos, a avaliação pode ser *ex-ante* e *ex-post*. Cohen e Franco (1994, p. 108) abordam a avaliação *ex-ante*, que busca “proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se o projeto deve ou não ser implementado. Também permite ordenar os projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos perseguidos”.



A avaliação *ex-post* investiga em que medida o programa está alcançando os resultados esperados. Distingue os projetos implementados dos que já foram concluídos, buscando informações que possam dar suporte a decisões qualitativas e quantitativas. (NEPP, 1999)

Pelo que podemos verificar, não só o processo, mas também os agentes e os critérios envolvidos nas políticas públicas devem ser objeto de avaliação, para que os resultados programados possam ser alcançados. E como visto, cada uma pode ser implementada independentemente de outra, inclusive de forma complementar.

Outro aspecto é a avaliação de impacto, que segundo Cohen e Franco (1994) pode ser considerada *ex-post* e procura identificar os efeitos dos projetos em relação aos objetivos e os não previstos, descobrindo as causas. Esses efeitos geram resultados que são chamados de impacto. Para a determinação do impacto, deve-se estabelecer objetivos operacionais e um modelo causal que possam ser vinculados aos objetivos do programa avaliado.

Mas para o governo, o primeiro motivo para se fazer a avaliação de suas atividades é a preocupação com a efetividade, ou seja, com a comprovação dos resultados esperados e a identificação dos resultados não esperados obtidos com a implementação de políticas públicas. Outro motivo é verificar por que e como os programas alcançaram ou não os resultados, analisando-se a dinâmica da intervenção do Estado e os problemas gerados por essa intervenção. Depois vêm outros, como: a transparência, a qualidade e a responsabilização dos gestores nas decisões e nas ações realizadas. (NEPP, 1999)

Observamos que esses motivos não cobrem as necessidades totais de avaliação das políticas públicas, permanecendo no âmbito mais amplo do interesse político propriamente dito.

Entre os citados motivos do governo para a avaliação das políticas públicas, encontra-se a efetividade. Esse conceito geralmente é avaliado em conjunto com dois outros: eficiência e eficácia.

Arretche (1999) destaca a necessidade de se distinguirem esses três conceitos na avaliação das políticas públicas:

- efetividade: é a relação entre implementação de programas e seu impacto, entre os resultados e o objetivo. É a medida do grau de alcance dos objetivos das políticas públicas.

A efetividade está associada aos resultados mais abrangentes das políticas públicas nos setores implementados. O tipo de avaliação mais adequado para a medição desse aspecto é a avaliação de impactos;

- eficácia: é a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos no programa e seus resultados. Para Cohen e Franco (1994, p. 102), a eficácia diz respeito ao "grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados". A eficácia implica dois aspectos fundamentais: metas e tempo;

- eficiência: é a relação entre o esforço feito na implementação de uma política pública e os resultados alcançados. Esse conceito pode ser observado em dois aspectos complementares: quanto à quantidade do produto e quanto ao gasto fixado previamente.

Esses aspectos fazem com que a avaliação de políticas públicas se torne um instrumento estratégico, no qual não se verificam somente resultados, mas principalmente a racionalização do processo e a adequação das linhas de operacionalização implementadas.

Mas o processo avaliativo sofre potenciais limitações. Como explicam Worthen *et al.* (2004), essas limitações são: sua frequência e magnitude. A primeira se refere a avaliações feitas de forma descontínua, e a segunda se refere às mal planejadas.

Isso demonstra o seguinte: da mesma forma que a implementação e a gestão devem ser minuciosamente planejadas, também a avaliação deve ser, sob pena de não atender sua finalidade ou de, mesmo fornecendo resultados, esses não corresponda à realidade dos fatos.

Como exemplo de metodologias de avaliação, são descritas as seguintes:

### **1.3.1 Metodologia de avaliação de Worthen *et al.***

Worthen *et al.* (2004) apresentam critérios de uma metodologia qualitativa e quantitativa da avaliação. Primeiramente, eles propuseram a unificação dessas abordagens (qualitativa e quantitativa), como forma de, na geração de questões, o avaliador ter diferentes perspectivas teóricas e sistema de valores opostos. Na organização da coleta de informações, deve-se observar os possíveis problemas:

- instruções pouco claras levam a respostas inadequadas ou instrumento não certa o alvo;
- coletores de dados inexperientes reduzem a qualidade das informações que estão sendo coletadas;
- a perda parcial ou total de informações é algo que pode ocorrer;
- as informações podem ser registradas incorretamente;
- ocorrem fraudes cabais;
- ocorrem falhas nos procedimentos.

Quanto ao controle, organização e recuperação de dados, os autores orientam:

- a organização das informações exige a criação de um sistema de arquivos para que se possa separar os importantes dos não importantes;

- o controle das informações exige a certeza de que nada vai ser perdido, ignorado, divulgado antecipadamente ou usado de forma inadequada;
- a verificação das informações assegura que tanto as informações quantitativas como as qualitativas devem ser arquivadas cuidadosamente;
- o armazenamento e a recuperação das informações devem ser feitos tanto em arquivos de computador como em outro tipo de arquivo.

Em relação ao instrumento de coleta de dados, os autores citam: questionários, adequados para avaliar comportamentos, particularidades da vida, atitudes, opiniões e outras relacionadas com os objetivos da avaliação e com o programa avaliado; entrevista por telefone, que é semelhante ao questionário, a diferença é que a obtenção de dados é mais rápida do que coleta via questionário.

Quanto à amostragem, Worthen *et al.* (2004, p. 491) explicam que ela pode ser: por conveniência, quando "os indivíduos ou outras unidades com as quais os dados serão coletados são selecionados com base na facilidade de acesso"; amostragem intencional, quando a amostra é obtida com base em determinada finalidade ou julgamento.

Esse modelo de Worthen et al. tem como dado interessante a unificação da abordagem quantitativa com a qualitativa já de início, considerando-as como duas faces de uma mesma moeda. Com isso, eles eliminam qualquer visão de que a abordagem possa ser mais qualitativa do que quantitativa ou vice-versa.

### **1.3.2 Metodologia de avaliação de Cohen e Franco**

Cohen e Franco (1994) afirmam que, na avaliação de um projeto, deve ser definido o universo do estudo, as unidades de análise, o contexto, os modos de se obter a informação e os instrumentos de coleta de dados:

- universo do estudo: diz respeito à população abrangida na investigação, ou seja, o conjunto de pessoas, famílias, organizações que tenham o atributo de serem beneficiadas pelos programas;
- unidades de análise: são o objeto da avaliação, caracterizadas conforme os elementos que se quer avaliar;
- o contexto: pode ser o macro, que inclui os fatores socioculturais, como o político, atitudes frente ao programa, importância concedida aos serviços prestados e outros; contexto micro, que é o ambiente no qual a avaliação é produzida, podendo ser formal (com indagações sistemáticas) e informal (com indagações não-sistemáticas);
- modos de se obter a informação e instrumentos de coleta: os principais são os contextos informais, com observação participante, atos orais ou atos escritos (artigos); contextos formais não-estruturados, com observação sistemática, entrevistas com perguntas abertas orais ou questionários escritos; contextos formais estruturados, com técnicas experimentais, entrevistas e questionários estruturados.

Entre as técnicas de análise, os autores citaram princípios e etapas como segue: definição de objetos do universo do estudo, estabelecimento das propriedades ou atributos a serem avaliados, identificação e análise dos elementos avaliados.

Centrada mais nos passos a serem realizados, essa metodologia sugere os passos a serem realizados na determinação de elementos fundamentais da avaliação. Esses passos podem ser seguidos independentemente do tipo de abordagem qualitativa ou quantitativa.

### **1.3.3 Avaliação de impacto**

Vedung (1997) explica que muitas vezes é necessário que se avalie o impacto dos programas, para se valorar serviços governamentais, o mérito e a importância daquilo que é recebido. A valoração do impacto implica separar os efeitos programados dos não programados. Os

resultados podem depender de acontecimentos não relacionados com o programa e que se produziram simultaneamente a esse. Em políticas públicas, esse problema (de impactos não esperados) é muito difícil de se resolver.

Esse autor afirma que em uma avaliação, o ideal é dispor de uma cópia física, pronta, da situação do programa; é uma espécie de desenho que da política pública, o qual é quase impossível conseguir. Então, o que resta é recorrer a enfoques aproximados disponíveis ao avaliador, como por exemplo, manuais sobre método, que permitam classificar os enfoques conforme a capacidade de identificar os impactos gerais e os impactos do programa.

Entre os itens sugeridos pelo autor, encontram-se enfoques que foram adaptados a esse tipo de avaliação de intervenções públicas. Entre eles, encontram-se:

- controles genéricos, referentes aos efeitos da intervenção obtidos a partir da comparação entre os objetivos pretendidos e a mudança de hábitos na população não beneficiada com a intervenção;
- controles estatísticos, quando se comparam estatisticamente os objetivos dos programas em relação aos beneficiados e aos não-beneficiados com a intervenção;
- controles reflexivos, quando se comparam os resultados dos objetivos obtidos com os programados;
- controles "sombra", quando os objetivos resultantes da intervenção permanente são comparados com os juízos de valor de especialistas, diretores e participantes do programa, para se analisar as mudanças ocorridas.

Cohen e Franco (1994) apresentam seu modelo de avaliação de impactos, com base na causalidade. A metodologia prevê a existência de relações causais que devem ser analisadas, considerando que para se produzir um efeito são necessárias quatro tipos de causa:

- material, que oferece um receptáculo passivo sobre o qual as demais causas atuam;
- formal, que dá provimento à essência da coisa analisada;
- eficiente, que se refere à compulsão externa à qual os corpos devem obedecer;
- final, que representa a meta para a qual a política se volta.

Os autores afirmam que para essa avaliação ser legítima deve obedecer a requisitos metodológicos referentes à validade e à confiabilidade das medições;

- validade: pode ser definida como o grau a partir do qual as diferenças observadas no objeto refletem as próprias diferenças do objeto avaliado;
- confiabilidade: diz respeito à estabilidade e à exatidão da medição. “Uma medição é confiável se o instrumento aplicado repetidamente sobre o mesmo objeto de análise fornece os mesmos ou semelhantes resultados”;
- interdependência entre validade e confiabilidade: não pode haver validade sem confiabilidade, nem essa sem aquela. A confiabilidade é condição para a validade; se fatores aleatórios diminuam a confiabilidade, reduzem também a validade.

A metodologia de Vedung e a de Cohen e Franco podem ser utilizadas de forma complementar, uma vez que enfocam aspectos diferentes da avaliação de impactos.

Nesse contexto, não podemos esquecer que, muitas vezes, é preciso que se faça uma adaptação das metodologias de avaliação (tanto quanto as de implementação e de gestão) à conjuntura local. Como de qualquer forma elas devem levar em conta os objetivos do programa, se as metodologias para a implementação desse sofrerem adaptações, a avaliação deve acompanhar essa adaptação.

Para melhor se compreender, em termos gerais, as condições que podem determinar modificações nas metodologias a serem utilizadas nas políticas públicas, no capítulo seguinte são apresentadas as principais características da conjuntura social do Brasil, bem como algumas de suas causas.



## **2 A CONJUNTURA SOCIAL DO BRASIL**

O Brasil é um país cuja pobreza possui características diferenciadas de outros países que buscam melhorar as condições para um crescimento socioeconômico rápido, com melhoria dos padrões de vida da população. Isso porque o país não é pobre e sim desigual e injusto, o que leva ao desenvolvimento de elevados níveis de pobreza (NOVARA, 2003).

A desigualdade e a injustiça no país cresceram enquanto a sociedade se formava, criando esquemas políticos favorecedores de minorias.

O contexto para o qual o Programa Fome Zero se volta é resultado desse processo, que continuou progredindo negativamente ao longo dos tempos, haja vista aumentarem as distâncias que separam a maioria da cidadania. Por isso, é necessário conhecer como ocorreu a formação da sociedade brasileira, para se entender os caminhos a serem percorridos na implementação efetiva das políticas públicas.

### **2.1 Características formadoras da sociedade brasileira**

Faoro (1997) destaca que, na formação histórico-crítica da sociedade brasileira, foi marcante o comando do “estamento burocrático”, um sistema patrimonial cujo domínio se apropria de oportunidades econômicas, de concessões, de cargos, com indiferença pelo que é público ou privado e que, com o aperfeiçoamento da estrutura política, fixa-se com divisão dos poderes. Nesse regime, a terra era doada sem obrigação de serviço ao rei e sem a faculdade de aliená-la. Essa estrutura patrimonial, assentada na tradição trazida pelos portugueses para a então Colônia, consolidou-se e adaptou-se às mudanças políticas da história nacional, sendo reproduzida na formação da sociedade brasileira e em seus costumes.

O povo não tinha a quem recorrer, sempre isolado diante do senhor da terra, de poder absoluto, sem qualquer restrição a abusos; faltava-lhe “escolas práticas de educação democrática”. A forma como o domínio rural

(básico da sociedade) se organizou no período colonial não deixava ao povo condições de perceber objetivamente o interesse público da comunidade. O povo apenas colaborava na formação dos poderes públicos municipais, assim mesmo de forma minimamente representativa, por meio de um número reduzido de aristocratas, não da participação do homem da massa (OLIVEIRA VIANNA, 1999) .

Durante os séculos em que essa situação perdurou, os grandes domínios eram as organizações econômicas que não davam qualquer tipo de educação democrática a quem vivia sob seu domínio. O regime era muito autoritário e, apesar de impetrado por portugueses, europeus, não era liberalista como nos feudos europeus que mantinham assembleias populares. Os senados não possuíam sentido de direito público, não tinham o sentimento do interesse da comunidade, nem espírito de colaboração administrativa. Tudo era colocado à disposição dos senhores rurais, como instrumentos deles para a sua política pessoal. Não havia direta intervenção do povo nas gestões da coisa pública local, menos ainda da provincial e bem menos ainda da nacional. “ Os órgãos do Estado são para os chefes de clãs, locais ou provinciais, apenas uma força posta à sua disposição para servir aos amigos e aos interesses, ou para oprimir os adversários e os interesses destes” (OLIVEIRA VIANNA, 1987, p. 308).

É fácil “extrair” daí a noção de **coronelismo** e o sistema político desenvolvido a partir e por meio dele e que ainda hoje se observa no cenário brasileiro, apesar da instalação da democracia pela Constituição federal de 1988 e da evolução tecnológica que vem mudando conceitos, parâmetros e a visão da vida da sociedade nos últimos 15 anos. Fica fácil perceber, não só na vida das sociedades interioranas, mas também na própria vida política do país, a “busca” dos benefícios pessoais por quaisquer meios. Confirma-se a resistência às mudanças demonstrada pela consolidação do sistema patrimonialista e pelo mandonismo, o que certamente impede o desenvolvimento social do país e, em consequência, o pleno desenvolvimento econômico, já que não há esse sem aquele.

No Império, se por um lado o país procurou caminhar no sentido de criar instituições para seu governo, por outro, herdou do período colonial outras instituições não formais, sem que ninguém tenha tentado modificá-las. Elas simplesmente existiam e permaneceram, como é o caso do coronelismo e de “instituições” semelhantes que resultavam dele ou que o alimentavam.

Graham (1997, p. 27) cita o peso da família, o agudo sendo da hierarquia social e, principalmente, a prática constante da prestação de favores em troca da obediência. Tais padrões de comportamento “influenciavam enormemente a política e davam às estruturas de governo um significado particular, brasileiro”.

Além disso, o regionalismo tinha um papel importante, pois os homens sentiam-se presos ao lugar, fosse pelos laços familiares e pelos respectivos vínculos de proteção e ainda da “proteção” dos interesses particulares (salvaguardados por sua obediência), fosse também pela propriedade da terra e atividades agrícolas. Tais aspectos contribuíram para desenvolver uma forte economia e política regionalistas, inclusive desencadeando rivalidades entre elas.

“Suas rivalidades muitas vezes revelavam-se problemáticas para o sistema político, contribuindo até mesmo para solapar o Império – substituído por uma República em 1889”, afirma Graham (1997, p. 28). Com isso, esse historiador já deixa clara a continuidade dos sistemas de poder local frente ao nacional no período político que se seguiu.

A imagem do coronel como grande latifundiário e senhor absoluto de suas terras, gentes e coisas se ampliou, chegando-se à coexistência de vários tipos de coronel, como comerciantes, médicos e inclusive padres. Isso significa que, em torno deles, foram criados domínios, dentro das formas básicas de obediência por conta de favores, distanciando cada vez mais o povo de seu direito à democracia, e o Estado, de sua autonomia.

A sociedade no Brasil Império ainda tinha como classe dominante a dos senhores de terras e de escravos, com dominação absoluta, sempre amparada na manutenção da força escrava, independente do nome que possa ter assumido, como por exemplo, a força dos servos.

No entanto, Sodré (2002, p. 299) esclarece que essa “dominação” era disfarçada. Segundo ele, vista de mais próximo, a dominação “apresentava uma composição variada (...) por critérios regionais que a dissimulam mais do que caracterizam.”

Por outro lado, a Constituição imperial de 1824 foi autocrática. Por ela, a lei era aplicada às demandas, independentemente da legitimidade constitucional. Com a Carta de 1824, ficou estabelecido que “em todas as cidades e Vilas então existentes e nas mais que para o futuro se criassem, haveria câmaras eletivas, às quais competiria o governo econômico e municipal.” A Lei 28, de 1828, determinou a subordinação político-administrativa das câmaras aos presidentes das Províncias, e os municípios eram apenas meras circunscrições administrativas (PIRES, 1999, p. 4).

Bastos (*apud* PIREs, 1999) explica que até a década de 30, as condições sociais, políticas e econômicas do Brasil, ou seja, a oligarquia rural e o coronelismo, entre outros, “distanciaram, sobremaneira, as perspectivas de um Brasil urbano, a despeito da ocorrência de alguns processos de urbanização em algumas regiões do País.” Tais fatores estavam presentes na base da política dos governadores, falseando as eleições, interferiam na organização municipal, com reflexos no governo.

Conforme explica Sodré (2002, p. 300), o aparelho do Estado era dominado pela oligarquia, pois

a classe senhorial submete-o aos seus interesses, mas assinala diferenças no que toca à política econômica, divergências particularmente sensíveis quando dizem respeito ao câmbio. As divergências passam, às vezes, ao campo político, e marcam-se no andamento de reformas como a do trabalho escravo, do processo eleitoral, da organização judiciária, do aparelhamento militar.

Do ponto de vista social, a aristocracia rural brasileira foi estruturada segundo moldes europeus (principalmente inglês), mas sem sua formação cívica, com preponderância de motivações coletivas da vida pública. Esse aspecto foi fundamental para a formação dos tipos sociais brasileiros, com efeito em seus comportamentos, e as constituições democráticas (de 1824, 1891 e 1934) não souberam captar nem levar em conta (OLIVEIRA VIANNA, 1999).

O advento da República não assinalou reformas importantes que marcassem mudanças efetivas, nem mesmo pelos choques de opinião frente a qualquer tentativa de mudança. “A aceitação plena e pacífica dá uma tonalidade interessante aos acontecimentos, rápidos, superficiais, consumados e tranquilamente recebidos”. As idéias republicanas contidas na Inconfidência Mineira e na Revolução Farroupilha, entre outras, e a ausência de condições para a sua concretização demonstraram o conflito que existia entre a política de idéias e a política dos fatos (SODRÉ, 2002, p. 313).

Na República, uma das principais características foi o citado **coronelismo**, com muitos de seus traços contendo elementos observados na época do Brasil colônia. Trata-se de um sistema político que tem como base “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente, dos senhores de terras” (LEAL, 1948, p. 13).

Esse sistema constitui uma complexa rede de relações que inicia no coronel e vai até o presidente da República, estabelecendo compromissos recíprocos. A par desses compromissos, ficam os interesses sociais, já que os individuais (dos coronéis) e os do governo se voltam um para o outro.

Da relação entre atores políticos, envolvendo, de um lado, a concessão de vários benefícios públicos (como emprego e isenções fiscais) e de outro, o apoio políticos, principalmente em forma de votos, resulta o **clientelismo** (CARVALHO, 1997).

Desse esquema geral resulta, entre outros, o **mandonismo**, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos (principalmente o local), com a concomitante falta de perspectiva de uma democracia de fato, apesar das Cartas constitucionais. Pode-se inferir desse contexto que havia, desde o início, um estado de coisas que asseguraria ao sistema a manutenção de seu poder sobre o do povo (LEAL, 1975).

Assim, a realidade da história brasileira demonstrou que o sistema do estamento burocrático teve uma persistência secular e resistiu violentamente a qualquer tipo de progresso político, porque

[...] o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, controle de crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia (FAORO, 1997, p. 736).

Por isso, Holanda (1978) simplifica: “a democracia no Brasil sempre foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semi-feudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios [...]”.

## **2.2 Conceitos e situações**

Segundo Carvalho (1997), os conceitos básicos de clientelismo, mandonismo e coronelismo são imprecisos e inconsistentes, por serem complexos em face das discussões sobre os respectivos conteúdos e sobre as dificuldades de se utilizá-los corretamente. Geralmente eles são vistos a partir do sistema que integram, da estrutura e da forma pela qual as relações são desenvolvidas a partir deles, ainda havendo uma referência implícita desses conceitos com os de patrimonialismo e de feudalismo.

Para esse autor, sem ser sinônimos, aqueles três conceitos, embora correlacionados, guardam cada especificidades próprias, além de representarem, curvas diferentes de evolução (CARVALHO, 1997).

O **clientelismo** representa uma troca de favores entre o patrão (ou padrinho, porque dá) e o cliente (aquele que recebe) e pode se fundamentar tanto em laços de parentesco (chamado de nepotismo), como de amizade (caracterizando o compadrio), em um simples interesse ou, ainda, em uma mistura de todos (PIOVESAN, 2002).

Trata-se de um fato que ocorre em todos os lugares do mundo e em todas as classes sociais. No Brasil, porém, o clientelismo vai além do âmbito individual e configura o modo como a maior parte da população se relaciona entre si, com os governantes e esses com seus governados. Essa prática encontra-se tão impregnada que chega a ser considerada um comportamento social e político normal, sendo rara qualquer outra forma de relação entre a política e a sociedade. Desse modo, o clientelismo tornou-se uma técnica de controle social por parte de quem domina sobre o dominado, fazendo com que aquele que recebe fique dependente e, conseqüentemente, incapaz de se organizar e de participar de forma ativa do jogo do poder (ÁVILA, 1990).

O **coronelismo**, teoricamente, origina-se da confluência entre um fato político e a conjuntura econômica. No caso brasileiro, o fato político foi o federalismo implantado pela República para substituir o centralismo imperial. "O federalismo criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado [...] as forças locais se estabeleciam em torno dele, tendo como principais representantes os coronéis." (LEAL, *apud* CARVALHO, 1997, p. 3).

Na prática, o coronelismo é um sistema político de âmbito nacional, que tem como base as barganhas realizadas entre o governo e os coronéis.

O governo estadual garante para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo, cedendo-lhes o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca de reconhecimento deste seu domínio no estado (CARVALHO, 1997, p. 4).

Historicamente, observa-se a imagem do coronel como grande latifundiário e senhor absoluto de suas terras. Mas ao longo dos tempos, gentes e coisas se ampliaram, chegando à coexistência de vários tipos de coronel, como comerciantes, médicos e inclusive padres. Isso significa que, em torno deles, foram criados domínios, dentro das formas básicas de obediência por conta de favores, distanciando cada vez mais o povo de seu direito à democracia, e o Estado, de sua autonomia.

Como se verifica, perduraram as características que dominavam a vida política regional e nacional desde a colônia, não sendo modificadas as condições que sustentavam as formas do poder baseado nas trocas de favores e apadrinhamentos. Do ponto de vista sistêmico, o coronelismo implica relações de trocas clientelistas.

O conceito de **mandonismo** assemelha-se ao de clientelismo, quanto à amplitude de seu uso. Trata-se de um conjunto formado por chefes, representantes de estruturas oligárquicas locais, que personalizam o poder. O controle estratégico cabe ao "mandão", ao potentado, ao chefe que é chamado de "coronel", isto é, o indivíduo é que, possuindo uma vasta extensão de terra, tem e exerce, por meio disso, um domínio pessoal sobre a população. Ele é arbitrário e impede livre acesso da população ao mercado e à sociedade política (CARVALHO, 2003).

O mandonismo não é um sistema, pois não forma um complexo político como o coronelismo; ele determina uma característica da política brasileira, surgida nos tempos do Brasil Colônia, sobrevivendo ainda nos dias de hoje em certas regiões mais isoladas do país. Segundo Carvalho (2004), o mandonismo ainda sobrevive em regiões isoladas, mas tende a desaparecer com aumento dos direitos civis e políticos.

Esses três conceitos – clientelismo, coronelismo e mandonismo – são interligados, sendo até confundidos algumas vezes, em virtude dessa relação.

De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Sua trajetória, no



entanto, é diferente da do primeiro. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória decrescente como o mandonismo. Os autores que vêem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística. (CARVALHO, 1997, p. 5)

Dessa forma, esses conceitos apresentam curvas diferentes de evolução: enquanto o coronelismo é retratado com uma curva tipo sino, que surge, atinge o ápice e cai num período relativamente curto, o mandonismo segue uma curva sempre decrescente, e o clientelismo tem uma curva ascendente, com oscilações, mas uma virada descendente nos últimos anos (CARVALHO, 1997).

Leal (1975) esclarece que, simbolicamente, o coronelismo morreu em 1930, com a prisão dos grandes coronéis baianos, sendo definitivamente enterrado com a implantação do Estado Novo em 1937. Porém, afirma que mesmo com o fortalecimento do poder público em nível local, o coronelismo persiste, beneficiando-se das “benesses” do poder. Para Sousa (2006), ele não só persiste como se adapta às transformações ocorridas desde 1930, no âmbito político, econômico e social.

### **2.2.1 O assistencialismo como política**

De acordo com Sousa (2006), o poder político dos coronéis foi determinado por elementos que interagem mutuamente (clientelismo e mandonismo), originando uma **política assistencialista**, principalmente no âmbito da administração local. Em função disso, os coronéis passaram a ser conhecidos como “pais da pobreza”, os “mais bondosos”, “os mais

sábios” e “os mais preparados para governar a cidade”. Usando a máquina política local e a influência das esferas estadual e federal, os coronéis fortaleciam e desenvolviam suas qualidades pessoais, ampliando as relações de compadrio.

Conforme Faoro (1997), o coronel era, antes de tudo, um compadre, sendo então de compadrio o padrão de relacionamento que se desenvolvia entre ele e seus próximos. Os eleitores votavam no candidato do coronel mais por “dever sagrado” do que por temor a uma pressão.

A política assistencialista-paternalista era mantida à base de favores pessoais (clientelismo) feitos pela liderança municipal à população local e das relações de compadrio e de amizade em interação entre si. Entre os exemplos desse favores, Leal (1975) cita: arranjar emprego, empréstimos, aval de títulos, obtenção de crédito, contratação de advogados, influência a jurados, “preparação” de testemunhas, hospitalização e outros que englobam préstimos de ordem pessoal que dependem dele, de seus serviçais, de agregados, de amigos ou de chefes.

Desse modo, teoricamente, o assistencialismo reproduzido nas políticas governamentais de corte social, em vez de consolidar direitos, reforça os mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais e acentua o caráter eventual e fragmentado das respostas dadas à problemática social (JOVCHLOVITCH, 1993).

As políticas sociais governamentais são vistas como um movimento multiderecional, resultante do confronto de interesses contraditórios. Também são tidas como mecanismos de enfrentamento da questão social, devido ao agravamento da crise socioeconômica, das desigualdades sociais, da concentração de renda e da agudização da pobreza da população.

### **2.3 A pobreza social no país**

Os níveis de pobreza do Brasil são reconhecidos mundialmente e, inclusive, têm gerado auxílio de entidades internacionais, por meio de organizações governamentais ou não. Como exemplo, citamos os

programas apoiados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização das Nações Unidas (ONU), que apoia vários programas sociais no Brasil, principalmente os voltados para a pobreza e as desigualdades.

A pobreza é enfocada a partir da dimensão insuficiente de renda, havendo pobreza sempre que existirem famílias que vivem com uma renda *per capita* inferior ao nível mínimo que permita a satisfação das próprias necessidades elementares (BARROS *et al.*, 2000).

Diante disso, no sentido clássico, o pobre é definido como aquele cuja renda não lhe permite adquirir bens suficientes à satisfação de suas necessidades primárias. Essa definição termina por exigir que se façam cálculos diferentes de pobreza, com base no contexto econômico/regional e dos respectivos valores necessários à aquisição de bens alimentícios e de primeira necessidade. No geral, o valor médio e significativo de US\$ 1,00 ao dia *per capita* vem sendo aceito para cálculo da pobreza em todo o mundo. Esse valor, US\$ 1,00/dia, é usado pelo Banco Mundial para comparar internacionalmente a linha de pobreza e tem como base o consumo de bens e de serviços. Essa medida é ampliada para US\$ 2,00 /dia na América Latina e Caribe e segue variando conforme o continente, levando em conta o nível de industrialização dos países. Já a linha de pobreza nacional, utilizada nos países em desenvolvimento, baseia-se no método da pobreza alimentar e trabalha com a insuficiência de recursos para satisfação das necessidades básicas mínimas de alimentação. Nos países industrializados, esse método é utilizado na medição da pobreza relativa (PNUD, 1997).

Os números referentes à pobreza no Brasil neste início de século são os seguintes: “um terço da população vive abaixo da linha de pobreza, sendo que um pouco menos da metade, em condições miseráveis. Mas a linha de pobreza não descreve de maneira a exaurir a real dimensão econômica do problema” (NOVARA, 2003, p. 102).

É que a desigualdade é tamanha, que suprir as necessidades da população que se encontra abaixo da linha de pobreza e, ainda mais, de modo sustentável e com base nos direitos fundamentais pode representar um desafio que não se consegue avaliar de imediato, menos ainda solucionar.

Por isso, políticas públicas que enfoquem os problemas da pobreza não devem buscar resolvê-los em um prazo determinado e sim reduzir paulatinamente essa condição.

Segundo Graziano da Silva (2002), dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstraram que nos anos 90 houve redução da pobreza somente até a metade da década, isto é, de 1990 a 1995. Essa redução deveu-se a dois fatores: o controle da inflação no período e a recuperação do salário mínimo (entre 1992 e 1994). Após esse período, os números voltaram a subir, com as pesquisas seguintes mostrando o aumento dos contingentes pobres nas grandes metrópoles, nas pequenas e médias cidades do interior e na área rural.

Graziano esclareceu que a pobreza no Brasil não é um fenômeno principalmente nordestino, apesar de cerca de 50% dos pobres residirem no Nordeste. O fenômeno se espalhou por todo o país e tem crescido em todas as regiões metropolitanas, a uma taxa média de 5% ao ano. Por conta do avanço do desemprego, a pobreza avança redobradamente nas metrópoles mais ricas, mais industrializadas e mais populosas. Na grande São Paulo, por exemplo, a pobreza avança cerca de 9,2% ao ano desde 1995, e a insegurança alimentar é parte do cotidiano dessa população.

Para ser avaliada, a insegurança alimentar, vista a partir do cotidiano, envolve desde um conceito objetivo do que ela representa até o planejamento de estratégias específicas que contemplem a realidade da forma mais adequada possível, ou seja, de acordo com as variáveis da insegurança alimentar observadas no contexto de cada região.

Peliano (1993, p. 5) afirma que a segurança alimentar “significa o acesso por todas as pessoas e em todos os momentos a uma alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável.” A prioridade no combate à insegurança alimentar deve ser compreendida como um dos eixos centrais das estratégias de desenvolvimento do país, independentemente de ações emergenciais de distribuição de alimentos, direcionadas a necessitados para aliviar seu sofrimento.

A distribuição gratuita de alimentos a grupos específicos não pode ser descartada; a merenda escolar e a distribuição de leite para crianças em situação de desnutrição devem representar a ação prioritária de um governo que se empenhe numa cruzada contra a fome (PELIANO, 1993).

Como estratégia de desenvolvimento do país, o combate à desnutrição só pode ser feito por meio de políticas públicas. Porém, como essas representam um processo que se implementa paulatinamente, é fundamental que se mantenha a distribuição de alimentos aos necessitados, para lhes dar condições de sobrevivência enquanto não se obtêm os resultados das políticas.

Como podemos observar, a implementação das políticas públicas na perspectiva de desenvolvimento da sustentabilidade alimentar e da cidadania é o aspecto político propriamente dito das ações governamentais. Representa uma das formas pelas quais o Estado assegura a igualdade dos direitos fundamentais do cidadão. Já as ações emergenciais de distribuição de alimentos têm um caráter mais assistencial, imediato, e por si só não prevêm a continuidade do suprimento, muitas vezes sendo necessárias campanhas para esse fim.

Entendemos que as ações das políticas públicas e as de distribuições de alimentos são complementares, uma vez que, embora sejam voltadas para o mesmo fim, elas possuem objetivos intermediários diferentes, no médio/longo prazo e no curto prazo, respectivamente.

Porém, ponderamos que as ações de distribuição gratuita de alimentos devem ser bem planejadas, de modo a não constituir assistencialismo indefinido e não alimentar um tipo de exclusão que é contrária à cidadania. Em outras palavras, essa distribuição requer estratégias especiais de implementação e de controle de sua gestão, para que não haja um regresso aos modelos anteriores.

Em se tratando de segurança alimentar, Castro (2007) compreende a fome não como o processo que leva à inanição, devido a falta de alimentos para satisfazer o apetite, mas em uma concepção mais moderna; a fome representa a falta de quaisquer dos quarenta ou mais elementos nutritivos indispensáveis à manutenção da saúde. A falta de qualquer deles pode ocasionar morte prematura, embora não acarrete, necessariamente, a inanição por falta absoluta de alimento.

A carência total de alimento, tal como se verifica nas épocas de fome em massa, sempre constituiu uma causa importante de mortalidade. Mesmo nos últimos tempos a fome tem matado mais gente do que as guerras. Mas o número dos que assim morrem ainda é pequeno em comparação com os que vivem num regime alimentar inadequado para manter a saúde e que sofrem, em maior ou menor grau, de doenças da nutrição. Passamos a falar de várias formas de fome e subnutrição, além da importante distinção entre os aspectos qualitativos e quantitativos da alimentação (CASTRO, 2007, p. 2).

Por isso, avaliar o problema da fome com base em indicadores gerais serve para se ter uma dimensão do problema. Mas tratá-lo implica reconhecer diferenças e semelhanças em um mesmo problema que aflige pessoas em regiões distintas.

Indicadores gerais são o resultado da combinação de mais de vinte variáveis que medem dimensões ambientais, culturais, econômicas, jurídicas e de segurança. O indicador serve para definir os grupos mais vulneráveis em determinado território e para garantir a forma de programas locais e nacionais se concentrarem nos problemas. Ainda há indicadores de exclusão, também considerados em uma dimensão ampla. (NOVARA, 2003)

A fome também, como um fenômeno, não pode ser estudada isoladamente, porque está relacionada com o meio ambiente, com o subdesenvolvimento e com a paz. Por esse contexto, ela pode ser avaliada por indicadores gerais. Mas para abordar a segurança alimentar, é necessário que se levem em conta, também, aspectos locais e/ou regionais associados à sustentabilidade.

Por isso, a redução das dimensões da fome só podem ser realizadas através da valorização das atividades produtivas, o que exige conhecimento das condições locais nas quais a fome se manifesta e do aproveitamento das respectivas possibilidades sociais e naturais não utilizadas. Segundo o novo paradigma de progresso técnico na agricultura, é mais importante conhecer e adaptar as potencialidades e limites locais ao meio natural do que vencer esse.

O combate à fome passa, fundamentalmente, pela valorização das capacidades e dos potenciais produtivos das populações e das regiões que até aqui ficaram à margem das formas dominantes de progresso técnico na agricultura (ABRAMOVAY, 1996, p. 6).

Não pode haver um combate à fome se as ações implementadas pelo governo não forem baseadas em princípios de sustentabilidade e de educação alimentar. O acesso aos alimentos é o meio para uma vida saudável. Enquanto as ações sustentáveis vão garantir o acesso de todos à alimentação em todos os momentos, a educação assegura o aspecto nutricional que vai assegurar a vida saudável.

Além disso, segundo Abramovay (1996), problemas alimentares mais graves exigem a compreensão do ambiente natural em que aparecem, isto é, não são apenas problemas de renda. No meio rural de países em desenvolvimento, essas formas mais graves de fome se manifestam sob forma de subalimentação.

No Brasil, as formas mais graves de fome, encontradas tanto no interior do país (principalmente na região Nordeste), como nas periferias de grandes cidades, se manifestam mesmo na falta quase total de

alimento e de água ou na existência da alimentação mínima que enfraquece a resistência e causa doenças, levando muitas vezes ao óbito.

Castro (2007) esclarece que, no caso do Brasil, a fome e a miséria que persistem é resultado da cruel concentração de renda, de poder e de propriedade que gera um abismo entre ricos e pobres. A sociedade brasileira foi construída à base da violência de poucos sobre muitos, do branco sobre o índio e o negro, do senhor sobre o escravo, dos proprietários sobre os trabalhadores.

Fica demonstrada, nas palavras de Castro, a dívida social de que falamos anteriormente, cuja falta de solução causou e ainda causa graves problemas sociais, incluindo a mortalidade. Pelos séculos que se arrastaram desde a formação do País, não podemos crer, independente de qualquer otimismo, que apenas determinada política pública, voltada para o maior dos problemas (a fome), vá reduzi-lo aos níveis desejados mesmo no médio prazo.

É preciso que as consequências desse problema também sejam combatidas por meio de estratégias complementares, sem que se perca de vista o objetivo maior.

Quanto às ações das políticas públicas, para Peliano (1993), a atuação do governo deveria centrar-se também em duas providências que são complementares: estratégias econômicas de combate ao desemprego e medidas para a redução da grande distância entre o preço recebido pelos produtores dos custos de aquisição de produtos básicos pelos consumidores. Quanto ao segundo ponto, as deficiências acumuladas nas redes de transporte e de armazenamento são outro problema a ser resolvido, pois aspectos como a oligopolização do setor concentram a formação de preços varejistas, impedindo a expansão do cooperativismo.

No capítulo seguinte, são apresentados os critérios que servem de base para esta pesquisa que envolve o problema da segurança alimentar e sua redução, por meio da implementação do Programa Fome Zero.



### **3 O PROGRAMA FOME ZERO**

O Programa Fome Zero constitui uma das metas prioritárias do governo Lula e se volta, como o nome indica, para a atenuação desse problema que coloca o país em evidência internacionalmente, juntamente com países subdesenvolvidos.

De acordo com Graziano da Silva (2002), três razões serviram de base à criação do Programa Fome Zero: o crescente gasto do setor de saúde, sem haver melhora da saúde das pessoas, mostrando que havia uma carência por trás; o comprometimento das gerações futuras pela fome, pois a falta de alimentação adequada até os cinco anos de idade compromete o desenvolvimento mental da criança e futuro adulto; no Brasil, há uma capacidade ociosa na agricultura.

Nosso entendimento é que o problema da fome pode ser combatido com parte da estrutura que se tem, representada pela agricultura familiar, que deveria ser fortalecida, promovendo-se com isso a geração de renda no campo e o aumento da produção de alimentos para o autoconsumo.

Por trás dessas ações, há objetivos específicos como: criação de bancos de alimentos (para combate ao desperdício e doação de alimentos a grupos vulneráveis), divulgação à população de hábitos alimentares saudáveis, ações de comunicação e oficinas de formação, incentivo à economia solidária e integração de famílias em situação de vulnerabilidade social a espaços de mobilização e de informação.

Segundo Graziano da Silva (2002), o orçamento do programa contaria com cerca de 10% (cerca de R\$ 4,5 bilhões de reais) a 20% de recursos de livre arbítrio do Executivo.

Além disso, há a solidariedade da sociedade brasileira e mesmo internacional. Grandes empresários oferecem doações em dinheiro e em produtos, havendo ainda proposta de alguns de expansão da capacidade produtiva e doação de alimentos, em troca da isenção de impostos sobre

as doações. Aliás, a sociedade brasileira sempre colaborou com as ações do governo, segundo os objetivos desse.

A diferença entre o "Fome Zero" e os programas sociais implementados atualmente no Brasil não é apenas de escala ou de volume de recursos. Distingue-os um projeto diferente de país, uma outra visão de desenvolvimento. O termo "compensatório", que acompanha os programas mitigadores do atual governo denuncia, de pronto, uma certa confissão de culpa diante de um modelo econômico que descarta amplas faixas da sociedade. A estas restaria o assistencialismo piedoso. (CERRI; ALTERTHUM, 2002, p. 1)

Graziano da Silva esclarece que o êxito do programa não depende apenas de dinheiro. É preciso que a sociedade se mobilize, principalmente contribuindo para que as bases da cidadania implícitas no programa possam fluir. Um dos desafios maiores está com o Conselho de Segurança Alimentar (Consea), instituição criada no governo Itamar Franco e reorganizada pelo governo Lula.

Aliás, uma das críticas ao programa Fome Zero é por que não se reforçar programas existentes, em vez de se criar outro? A resposta de Graziano da Silva foi que os programas existentes foram reforçados, não extintos. O cartão alimentação, por exemplo, foi vinculado à compra de alimentos, pois apenas colocar dinheiro na mão das famílias não criaria uma estratégia de política econômica, nem representaria um eixo dinamizador da economia. A diferença entre os programas existentes e o Fome Zero é conceitual, para o Coordenador do Programa: "eles destinam benefícios compensatórios para gente expulsa do mercado por um modelo excludente. Nós não queremos aumentar o valor da esmola." (CERRI; ALTERTHUM, 2002, p. 2).

Esse é o grande diferencial do programa Fome Zero, que foca suas ações na população necessitada, inserindo-a no contexto econômico e político, ao mesmo tempo fortalecendo-o.

Por isso, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) define o Fome Zero como uma

estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com

dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (MDS, 2002, p. 1).

Seus objetivos e estrutura são descritos a seguir.

### **3.1 Objetivos**

O programa Fome Zero representa uma política que visa a dinamizar economias locais, como por exemplo as agroindústrias familiares. Seus efeitos, porém, se estendem às grandes metrópoles que sentirão o impacto dessa dinâmica, com o crescimento de redes de restaurantes populares e com as políticas de primeiro emprego. "O Fome Zero é [...] acima de tudo a semente de um modelo de desenvolvimento que gera inclusão, não assistencialismo" (GRAZIANO DA SILVA, 2002, p. 2).

Com a implementação do programa, o mercado é dinamizado com os fluxos financeiros vindos de um segmento da população que até então era considerado sem perspectivas econômicas, não desfrutando de crédito na praça. Também operações bancárias são dinamizadas, porque os agricultores familiares, por exemplo, contam com apoio bancário.

No Programa, as causas da fome no país foram sintetizadas nas seguintes: a insuficiência da oferta de produtos agropecuários; problemas relativos à intermediação, distribuição e comercialização; falta de poder aquisitivo da população, decorrente dos altos níveis de desemprego e subemprego. Essas causas têm-se revezado ao longo dos séculos, embora neste início de século XXI a principal seja a insuficiência da demanda causada pela concentração de renda, pelos baixos salários, desemprego e baixos índices de crescimento econômico, componentes endógenos do atual padrão de crescimento, os quais são resultado do modelo econômico vigente, que gera "um círculo vicioso da fome" (YASBEC, 2004).

Conforme essa autora, socialmente, os resultados do Programa pretendem alcançar um público potencial de 44.043 milhões de pessoas que representam 9.324 milhões de famílias.

O programa é desenvolvido por meio da atuação integrada dos ministérios, a qual é vinculada a suas diretrizes, possibilitando uma ação planejada e articulada que permite melhores possibilidades de garantir o acesso à alimentação. Permite também expandir a produção e o consumo de alimentos saudáveis; a criação de ocupação e, conseqüentemente, a geração de renda; melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, enfim, melhoria em vários requisitos essenciais ao exercício da cidadania (MDS, 2002).

A linha de pobreza abrangida pelo programa é baseada na renda per capita de um dólar/dia; abaixo disso, o cidadão encontra-se abaixo da linha de pobreza. Esse critério foi acrescido de um filtro regionalizado de custo de vida, uma vez que o Brasil possui grandes disparidades regionais. A área rural do Nordeste foi tomada como base de referência, por ter o menor custo de vida do país. Às demais áreas, foram incorporados os respectivos diferenciais de custo. No que cabia a variação cambial, para fugir às variações, tomou-se como referência o dólar de setembro de 1999 e o salário-mínimo do mesmo período. Com base nesses cálculos, verificou-se um crescimento progressivo da pobreza no Brasil desde 1995. Nesse ano, eram 8,3 milhões de famílias; 9,1 milhões em 1999 e 9,99 milhões em 2001 (GRAZIANO DA SILVA, 2002).

Politicamente, o programa Fome Zero tem como base a transversalidade e a intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo no desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; na superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; na articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias. Na esfera estatal, o governo federal articula políticas sociais com estados e municípios e, com a participação da sociedade, implementa programas e ações que buscam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável.

Essas articulações são feitas por meio de ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além do Ministério da Fazenda (MDS, 2002).

As ações gerais do Fome Zero são implementadas no campo da educação, com programas de alfabetização de adultos, requalificação profissional e inclusão digital; no campo da saúde, com a intensificação do trabalho de Atenção Básica e acompanhamento mensal das famílias beneficiárias, programas de saneamento e controle de endemias. Na parte econômica, quanto às políticas de geração de renda e emprego, o Fome Zero atua sinergicamente, principalmente, na produção de alimentos, na segurança alimentar e na infra-estrutura das comunidades carentes (BELIK; DEL GROSSI, 2007).

As políticas emergenciais de segurança alimentar são consideradas indispensáveis para o enfrentamento do problema e devem ser acompanhadas da criação de condições e da obrigatoriedade das famílias em ter seus filhos na escola e da instituição de conselhos com a participação dos beneficiários. Devem, em síntese, ser políticas educativas (em relação aos hábitos alimentares), organizativas (para a defesa de direitos) e emancipadoras (visando à autonomia) (YASBEC, 2004, p. 3).

As políticas de segurança alimentar incluem no mínimo quatro dimensões básicas estreitamente inter-relacionadas, independentemente das ações e iniciativas que possam ser articuladas. A primeira dimensão se refere à produção de alimentos, nas áreas rural ou urbana, incluindo a produção para autoconsumo das famílias rurais, a produção mercantil de matéria-prima ou produtos *in natura*, os alimentos preparados e as refeições. A segunda dimensão diz respeito ao acesso aos alimentos, com ações no campo do abastecimento e da comercialização. A terceira dimensão é a esfera do consumo e compreende a educação alimentar, a

educação para o consumo sustentável e a organização dos consumidores. A quarta dimensão compreende os programas de distribuição de alimentos, tanto em caráter complementar como emergencial, voltados para grupos sociais específicos (ICV; ETHOS; PÓLIS, 2003).

Por meio de seus Ministérios, o Governo Federal articula os programas do Fome Zero em estados e municípios e, com a participação da sociedade, implementa ações que buscam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável. (ARANHA, 2006).

Os pontos positivos do Fome Zero são: a) priorizar o tema da fome na agenda política do Brasil, com repercussões no cenário mundial, e reforçar a participação e a mobilização da sociedade; b) possibilitar a vinculação entre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de repensar a ação do Estado. Assim, quanto mais garantida for a integração das áreas envolvidas, quanto mais estimuladas forem as parcerias e melhor promovida a participação popular e o controle social, maior é a possibilidade de consolidação dessa política (ARANHA, 2006). Como principais pontos críticos, Yasbec (2004) cita: o processo de implantação técnica e política, bem como à sua gestão e efetividade.

Essa autora também afirma que os riscos da fragmentação e de pulverização das ações do programa, bem como sua despolitização, podem fazer renascer o sentido de filantropia e de caridade, que tanto indivíduos quanto grande grupos econômicos assumiram ao longo dos séculos. Essa autora enfatiza ainda que

O corte do público beneficiário pela linha de pobreza parece ser um dos pontos mais vulneráveis do programa, por "focar" nos mais pobres entre os pobres, promovendo seu cadastramento discriminatório e sua fragmentação. "O custo dessa 'discriminação negativa' pode ser alto. Em primeiro lugar por excluir famílias e pessoas que também estão em condições de pobreza e vulnerabilidade (...) Em segundo, porque a pobreza tem uma espacialidade, ou seja, territórios definidos, onde, de modo geral, as condições de

precariedade são generalizadas para todos os que aí vivem", o que exige ações mais globalizadas (YASBEC, 2004, p. 10).

Com isso, segundo a autora, a perspectiva compensatória e residual, focalizada em uma renda mínima e direcionada aos incapazes de competir no mercado, vai fazer do programa uma política social excludente. Em resumo, para Yasbec (2004), há riscos (ou não) de o Programa Fome Zero forjar formas de defesa da cidadania ou de somente reiterar práticas conservadoras e assistencialistas. Esses riscos serão concretizados nas ações, se permanecerem no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário e não se realizarem como direito.

Em resumo, o processo de consolidação do Programa Fome Zero é muito complexo. Politicamente, ele significa repensar a ação do Estado e suas parcerias com a sociedade civil organizada e com o setor empresarial, para a inclusão social (TUBINO, 2007).

O Fome Zero foi planejado para abordar áreas sociais e econômicas específicas, que deverão funcionar de forma integrada e articulada. Essa integração prevê, inclusive, o fortalecimento de instituições criadas em governos anteriores, embora essa tenha sido uma das críticas feitas ao programa: por que não reforçar os programas já existentes, em vez de criar outro?

Mas a verdade é que instituições como o Consea (já citado) e o Programa Articulação do Semi-Árido (ASA), por exemplo, tornaram-se parceiras das ações do programa, como será visto mais adiante. No geral, essas e outras instituições foram reforçadas, não extintas. E um exemplo de como ocorreu esse fortalecimento foi o seguinte: para evitar a dispersão dos gastos, o cartão alimentação foi reforçado e vinculado à compra de alimentos. Esse é o ponto-chave, pois colocar mais dinheiro nas mãos das famílias não iria criar um instrumento de política econômica.

Para Graziano da Silva, a diferença entre outros programas do governo e o Fome Zero é conceitual: "eles destinam benefícios compensatórios para gente expulsa do mercado por um modelo

excludente. Nós não queremos aumentar o valor da esmola.” (CERRI; ALTERTHUM, 2002, p. 3).

Esse conceito encontra-se expresso nos eixos articuladores nos quais o programa se estruturou.

### **3.2 Eixos de Articuladores das Ações do Programa**

O Programa Fome Zero atua em quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social. Cada um desses eixos contém programas específicos (BRASIL, 2002):

**Eixo 1 - Acesso aos Alimentos**, com programas e ações de transferência de renda, alimentação e nutrição e acesso à informação e educação. Seus programas são: Bolsa Família, Alimentação Escolar (PNAE), Alimentos a grupos populacionais específicos, Cisternas, Restaurantes populares, Bancos de alimentos, Agricultura urbana/hortas comunitárias, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), Distribuição de vitamina A (Vitamina A+), Distribuição de ferro (Saúde de Ferro), Alimentação e nutrição de povos indígenas, Educação alimentar, nutricional e para consumo, Alimentação Saudável/Promoção de Hábitos Saudáveis, Alimentação do trabalhador (PAT), Desoneração da cesta básica de alimentos.

**Eixo 2 - Fortalecimento da Agricultura Familiar**, com programas de ações específicas para a agricultura familiar, que promovem a geração de renda no campo e aumento da produção de alimentos para consumo. Suas ações incluem: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Garantia-Safra, Seguro da Agricultura Familiar, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

**Eixo 3 - Geração de Renda**, com os programas: Qualificação social e profissional, Economia solidária e inclusão produtiva, Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), Organização



produtiva de comunidades, Desenvolvimento de cooperativas de catadores, Microcrédito produtivo orientado.

**Eixo 4 - Articulação, Mobilização e Controle Social**, com programas que visam a estimular a sociedade a firmar parcerias com o governo federal, em campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional. Seus programas incluem: articulação, mobilização e controle social, casa das famílias - Centro de Referência de Assistência Social, capacitação de agentes públicos e sociais, mutirões e doações, parcerias com empresas e entidades, controle social - conselhos da área social.

Segundo Belik e Del Grossi (2007), para as áreas rurais e pequenas comunidades carentes, a ação prioritária do governo voltou-se para duas iniciativas: o incentivo a agricultura familiar e a construção de cisternas para o abastecimento de água da população.

Como já citado na Introdução, este trabalho foi desenvolvido a partir de três variáveis, que são os programas: Cisternas e Restaurantes Populares (Eixo 1, Acesso aos Alimentos) e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) (Eixo 2, Fortalecimento da Agricultura Familiar). Esses dois eixos correspondem à segunda e primeira dimensões, respectivamente, entre as citadas pelos Institutos Ethos e Pólis, acima.

### **3.3 Características dos Programas Estudados**

#### **3.3.1 Cisternas**

As políticas e ações de segurança alimentar não só incluem como devem dispensar atenção especial à água, que é um elemento indispensável à vida e à produção. E as formas de se obter esse elemento devem ser definidas conforme as condições específicas locais, considerando, no caso do Brasil, sua biodiversidade e a diversidade e complexidade dos territórios urbanos. Por isso, na região do semi-árido (mapa 1), com clima seco de chuvas esparsas atingindo mais de 2/3 dos domicílios rurais (cerca de 2,2 milhões de famílias ou mais de 10 milhões

de pessoas), as cisternas representam o meio mais eficaz de garantia de água às populações na época da seca (ICV; ETHOS; PÓLIS, 2003).



Mapa 1: **Região Nordeste com a delimitação do semi-árido**  
 Fonte: Embrapa semi-árido, apresentado por Brito e Silva, 2007.

Assegurar o acesso, o gerenciamento e a valorização da água como um direito essencial da vida e da cidadania constitui um dos pontos mais importantes da segurança alimentar, que volta sua prática para a convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semi-árido brasileiro e do entorno (MDS, 2007).

As cisternas são “um engenhoso meio de resolver o problema de abastecimento de água para o consumo humano” no semi-árido brasileiro. “Por meio de calhas e canaletas, a água que cai no telhado das casas na época das chuvas é recolhida e guardada na cisterna, livres de qualquer impureza, para o período de estiagem.” (ICV; ETHOS; PÓLIS, 2003, p.53). As cisternas são soluções tecnicamente simples, duráveis, podendo chegar a mais de 40 anos. Podem ser construídas por pedreiros da região, têm um custo de US\$ 333,00 por unidade, incluindo mão-de-obra.

### **3.3.2 Aquisição de alimentos da agricultura familiar**

O apoio à agricultura familiar e a outras formas de produção e serviços ligados às famílias rurais tem um papel de destaque em estratégias de desenvolvimento centradas na segurança alimentar. Essas formas de produção geram ocupação e renda no meio rural, atividades consideradas fundamentais na cadeia produtiva e de circulação de riquezas locais e regionais (ICV; ETHOS; PÓLIS, 2003).

A agricultura familiar responde, no Brasil, por sete de cada 10 empregos no campo e por cerca de 40% da produção agrícola. Atualmente, cerca de 35% dos alimentos que compõem a cesta alimentar distribuída pela CONAB originam-se da agricultura familiar. E a maior parte dos alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros vem das pequenas propriedades (CONAB, 2008, p. 3).

No Fome Zero, esse programa incentiva a produção de alimentos na agricultura familiar e permite a compra, sem licitação, de produtos que o governo federal usa para formar estoques e distribuir a pessoas em situação de insegurança alimentar que se encontrem em hospitais, em entidades beneficentes e ainda para a merenda escolar (MDS, 2007).

Os alimentos são adquiridos com isenção de licitação por preços de referência que não superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3.500,00 ao ano, por agricultor familiar enquadrado no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Nesse caso não se inclui a modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral (CONAB, 2008).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é implementado nas modalidades descritas a seguir, com as formas de operacionalização e os órgãos responsáveis, conforme a modalidade (Quadro 1).

Podemos observar, no PAA, que todas as suas modalidades se referem a custeio da produção para acesso aos alimentos, item que representa um aspecto da segurança alimentar.

MODALIDADE	DESCRIÇÃO/MECANISMO
<b>Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF)</b>	Prevê a antecipação de recursos para o plantio para agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): agroextrativistas, quilombolas, assentados da reforma agrária, famílias atingidas por barragens, trabalhadores rurais sem terra acampados, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais, não beneficiados por crédito de custeio e necessariamente organizados em grupos formais ou informais. Os produtos amparados por esse instrumento são: arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo das safras 2003/2004 e 2004. Essa modalidade é operacionalizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), órgão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).
<b>Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)</b>	Possibilita, aos agricultores, a venda de alimentos ao Estado, a preços de referência (em faixa intermediária entre o preço mínimo e o preço de mercado), calculados por meio de uma metodologia desenvolvida pela Conab. As aquisições fazem parte de uma estratégia, tanto de apoio à agricultura familiar, como de constituição de uma reserva estratégica de alimentos, pois se destinam à formação de estoques que comporão cestas básicas a serem distribuídas para a população em situação de insegurança alimentar. Os produtos amparados por esse instrumento são: arroz, castanha de caju, castanha do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho e sorgo das safras 2003/2004 e 2004, leite em pó integral e farinha de trigo. Também é operacionalizada pela Conab.
<b>Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF)</b>	Destina-se à aquisição de produtos de origem agrícola, pecuária e extrativista, oriundos da agricultura familiar, para a formação de estoque e doação às populações em situação de risco alimentar, atendidas por programas sociais de caráter governamental ou não-governamental. Os beneficiários produtores deverão estar organizados em grupos formais e ser enquadrados nos critérios estabelecidos pelo Programa. Nos casos de doação simultânea, a entrega dos produtos deverá obedecer a um cronograma de entregas apresentado na proposta de participação. O controle social das doações deverá se dar através do envolvimento do Conselho de Segurança Alimentar (municipal ou estadual) ou organismo similar. Essa modalidade também é operacionalizada pela Conab.
<b>Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF)</b>	Visa promover a articulação entre a produção familiar e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais, viabilizando a aquisição de produtos comercializados por associações, cooperativas e grupos informais de agricultores, a serem distribuídos em creches, hospitais, restaurantes populares, entidades beneficentes e assistenciais. Mecanismo operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em convênios com governos estaduais ou administrações municipais.

Quadro 1: **Modalidades do PAA**

Fonte: FUBRA (2006), apresentado por CURRELERO e SANTANA, 2007.

### 3.3.3 Restaurantes populares

O Programa de Refeições Subsidiadas ou Restaurante Popular também integra a política de segurança alimentar e nutricional desenvolvida pelo Programa Fome Zero. Sua finalidade, entre outras, é

funcionar como agente regulador dos preços da oferta de refeições prontas na região central das cidades, criando um centro de referência em alimentação (ICV; ETHOS; PÓLIS, 2003).

O Programa dos Restaurantes Comunitários visa a apoiar a oferta de refeições saudáveis e nutricionalmente equilibradas, a preços acessíveis, a trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, idosos e à população urbana em risco social (MDS, 2007).

A refeição equilibrada em quantidade e qualidade constitui o outro item da segurança alimentar.

Os cardápios, planejados por uma equipe de profissionais da área de nutrição, são preparados com produtos de época. O Restaurante Popular também desenvolve serviços de apoio aos usuários, como por exemplo quadro de anúncios e de orientações nutricionais; jornais diários; sistema de rádio e de comunicação interna; atendimento diferenciado a gestantes, a pessoas da terceira idade e a pessoas com deficiência. Além disso, usuários podem opinar, fazer críticas e dar sugestões, utilizando-se de caixas coletoras de informações, instaladas no espaço de funcionamento. Também são feitas campanhas educativas de combate ao desperdício, de aproveitamento integral dos alimentos, de higiene e de conservação dos equipamentos. As sobras limpas do restaurante em condições de consumo são doadas diariamente a instituições e associações de pessoas carentes. O lixo orgânico é encaminhado à produção de compostagem, utilizada nas hortas comunitárias dos municípios (ICV; ETHOS; PÓLIS, 2003).

Esses Restaurantes funcionam de segunda a sexta-feira, das 10h30 às 14h00 e das 17h00 às 20h00, com almoço no formato de bandejão (balanceado) ao preço de R\$ 1,00 e janta (sopas com pão a R\$ 0,50).

Os resultados da avaliação dos programas acima descritos são analisados no capítulo seguinte.

## 4 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa explicativa, porque tem como objetivo caracterizar aspectos de resultados, sobre os quais há pouco conhecimento. Segundo Richardson *et al.* (1999), estudos são explicativos quando se busca relacionar e analisar causas e consequências de um determinado fenômeno.

A investigação foi feita por meio de um estudo de caso, pois se prendeu ao Programa Fome Zero, uma política social do governo. Vergara (1998) explica que o estudo de caso se refere a uma unidade, que pode ser uma família, um produto, uma empresa ou outros, buscando identificar suas características.

A pesquisa também é documental, porque teve como fontes de informação documentos referentes aos produtos objeto de investigação. A pesquisa é documental quando as fontes de informação são representadas por documentos, pessoas, registros e outros (VERGARA, 1998).

Para a investigação proposta, foram utilizados documentos de avaliação dos programas "Cisternas", "Restaurantes populares" e "Aquisição de alimentos da agricultura familiar", realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2006, bem como entrevista com coordenadores dos programas.

É ainda uma pesquisa bibliográfica, porque foram utilizados livros e publicações sobre o tema, para construir um suporte teórico que auxiliou a análise do fenômeno.

No desenvolvimento da metodologia deste trabalho, foram consideradas as bases da teoria de Cohen e Franco (1994), que destaca características das políticas públicas que podem se transformar em defeitos e causar prejuízos a resultado dos programas: acesso segmentado, regressividade; tradicionalismo, inércia ou descontinuidade; surgimento de novos temas e instituições.

A opção por essas características como base se deve ao fato de elas, de certa forma, representarem parte dos problemas detectados na implementação das políticas públicas no Brasil e abrangerem as três instâncias governamentais envolvidas no Fome Zero.

Também foram seguidos os procedimentos sugeridos por Cohen e Franco (1994), para a definição de elementos da análise:

#### **4.1 Universo do Estudo**

A política pública abordada foi o Programa Fome Zero, nos quatro primeiros anos de implementação do programa, ou seja, de 2003 a 2006

#### **4.2 Unidades de Análise**

Do Fome Zero, foram selecionados para análise os programas indicados na Introdução deste estudo: Cisternas, Aquisição da Agricultura Familiar (PAA) e Restaurantes Populares.

#### **4.3 Contexto da Pesquisa**

A pesquisa considerou, no contexto macro, os fatores socioculturais, fatores políticos, atitudes dos agentes e dos beneficiados frente ao programa e importância do programa para os beneficiados.

No contexto micro, a pesquisa foi feita tanto no plano formal como no informal. No formal, foi feita uma pesquisa documental sistemática, consultando-se relatórios de avaliação publicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). No informal, foram feitas entrevistas pessoais e por telefone com representantes dos programas no MDS e na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), entre os dias 20 e 28 de novembro de 2008. (apêndices 1 e 2)

#### **4.4 Modos de se Obter a Informação e Instrumentos de Coleta**

As informações foram obtidas pelo pesquisador em contextos informal e formal, por meio de atos escritos, representados pela coleta de dados nos documentos divulgados pelo MDS, e atos não-estruturados,

como entrevistas de perguntas abertas orais, feitas com os representantes do programa Cisternas do MDS e do programa PAA, da Conab (essa por telefone).

A entrevista não-estruturada é citada por Richardson *et al.* (1999, p. 208) como um instrumento que visa a obter do entrevistado “o que ele considera mais relevante sobre determinado problema: as suas descrições de uma situação em estudo”. Esse tipo de coleta foi importante para este trabalho, porque esclareceu pontos importantes para a pesquisa, não incluídos nas publicações consultadas na pesquisa documental.

#### **4.5 Tratamento dos Dados**

O foco da pesquisa é qualitativo, uma vez que os programas pesquisados visam à melhoria das condições de vida da população, ou seja, enfocam a qualidade de vida. Os aspectos quantitativos do estudo servirão apenas de referência, no sentido de demonstrar a cobertura já realizada pelo Programa, em relação a suas metas.

Os dados foram tratados por meio de uma análise dos resultados obtidos nas avaliações do MDS, nas informações obtidas junto aos representantes do programa Cisternas do MDS e do programa PAA, da Conab.



## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos na investigação são apresentados por programa, na mesma sequência em que eles foram caracterizados no capítulo 3, item 3.3.

O **programa Cisternas** é implementado pelo MDS, em parceria com o Programa Articulação do Semi-Árido (ASA) – entidade articuladora e apartidária, sem personalidade jurídica, formada por organizações da sociedade civil e comunitárias de base e regida por mandato próprio<sup>1</sup> - e com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido (AP1MC) – entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada pela ASA em 2002<sup>2</sup> -, além dos estados e de municípios.

A ASA e a AP1MC representam a participação efetiva da sociedade na implementação do programa Cisternas, inclusive tendo o Fome Zero associado seus objetivos, em relação à água, às ações que já vinham sendo desenvolvidas por essas organizações. Desse modo, na implementação do programa, partiu-se literalmente da realidade, não só a das demandas, mas também a realidade das ações que já vinham sendo desenvolvidas para suprir tais demandas.

Confirma-se desse modo a justificativa de Graziano da Silva (2002) de que o governo aproveitou organizações existentes, criadas em governos anteriores, para a operacionalização do programa Fome Zero, com as quais desenvolveu parcerias. Com isso, ele rebateu a críticas da sociedade nesse sentido.

Esse é um traço interessante do Programa Fome Zero que, ao juntar-se a essas entidades civis, demonstra reconhecer a validade e a importância de suas ações, somando recursos e, principalmente, *know-*

---

<sup>1</sup> A ASA foi criada definitivamente em 2000, tendo como missão fortalecer a sociedade civil, por meio de processos participativos, para um desenvolvimento sustentável. Ela atua em todos os estados da região Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo.

<sup>2</sup> A Associação foi criada para auxiliar a implementação do Programa 1 Milhão de Cisternas, de autoria da ASA.

*how*, já que elas atuam diretamente nas bases. Além disso, a criação dessas parcerias significou redução de gastos.

A associação com tais entidades também facilita a gestão e o controle das ações do programa, com o Estado demonstrando ceder, à sociedade, parte de seu poder de execução.

O orçamento anual do MDS para esse programa é de, em média, R\$ 55 milhões e todo ano ele é executado totalmente. Isso significa que, pelo menos no que refere a verbas, essas vêm sendo destinadas ao programa como planejado, demonstrando a superação da noção assistencialista desenvolvida e mantida, ao longo dos tempos, pela inexistência de garantia de recursos para os programas sociais.

A destinação de recursos e a execução do orçamento também representam a superação de dois desafios importantes enfrentados pelo governo em relação às políticas públicas, que são sua implementação e sua gestão. Com isso, o Programa Fome Zero fortalece a idéia de que se está vivendo, no Brasil, uma nova forma de o Estado intervir na realidade.

No que se refere à quantidade necessária de cisternas, no semi-árido brasileiro, a demanda foi calculada a partir dos dados do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que cobre uma área elevada do país, principalmente na Região Nordeste. Foram consideradas quatro variáveis para a definição do público prioritário do programa Cisternas a ser identificado no CadÚnico: a) ser domiciliado em município do semi-árido; b) ser domiciliado na zona rural do município; c) não ter acesso à rede pública de abastecimento de água (outras formas de abastecimento como poços, açudes, carros-pipa etc. caracterizavam vulnerabilidade); d) ter o perfil para atendimento pelo Bolsa Família (D'ALVA; FARIAS, 2008).

Com esses critérios, chegou-se a uma estimativa bruta de 1.186.601 famílias elegíveis para atendimento pelo programa (Tabela 1). Como no semi-árido já há 261.030 famílias atendidas, a demanda líquida estimada

ficou em 925.571 famílias, em 1.133 municípios da região do semi-árido brasileiro.

Tabela 1: **Demanda por cisternas nos estados** (em ordem decrescente de demanda)

UF	Demanda bruta por cisternas*		População rural na região semi-árida**	
	Famílias	Percentual	Habitantes	Percentual
BA	345.190	29,1%	3.055.127	33,6%
CE	264.223	22,3%	1.760.078	19,4%
PE	180.799	15,2%	1.340.659	14,8%
PB	114.365	9,6%	734.618	8,1%
PI	85.789	7,2%	531.891	5,9%
MG	63.573	5,4%	546.537	6,0%
RN	62.710	5,3%	539.874	5,9%
AL	49.948	4,2%	391.172	4,3%
SE	20.004	1,7%	185.310	2,0%
TOTAL	1.186.601	100%	9.085.266	100%

Fonte: SESAN/MDS, 2006

Em dezembro de 2006 (final do primeiro mandato do governo Lula), dados da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) (*apud* D'ALVA; FARIAS, 2008) apontaram um total de 270.100 famílias beneficiadas com cisternas, construídas por iniciativas diversas.

Dessas famílias, 150.418 (cerca de 56%) foram beneficiadas com recursos do MDS, 134.822 pela parceria do MDS com a ASA, 14.572 pelos convênios com governos estaduais e 1.024, pelos convênios com governos municipais.

Esse total de cisternas construídas foi distribuído nos estados da Bahia (28%), Pernambuco (19%), Paraíba (15%), Rio Grande do Norte (11%), Piauí (11%), Ceará (10%), Sergipe, Alagoas e Minas Gerais, com 1,5% cada um. Há um remanescente de 0,5% de cisternas, que foram construídas no Maranhão e no Espírito Santo, estados fora do semi-árido legal (D'ALVA; FARIAS, 2008) (Tabela 2).

Esse é um fato que causa estranheza, uma vez que o programa trabalha com metas, a partir de uma demanda comprovada na região do semi-árido, para a qual se volta o referido programa.

Tabela 2: **Cisternas construídas por estado (MDS/parceiros)** (por ordem alfabética)

UF	MDS/ASA	MDS/ESTADOS	MDS/MUNICÍPIOS	ASA/OUTROS	OUTROS	TOTAL	%
AL	5.245	0	0	1.017	0	6.262	2%
BA	32.805	2.269	450	9.760	29.422	74.706	28%
CE	18.831	1.733	300	3.625	1.275	25.764	10%
ES	258	0	0	130	0	388	0,1%
MA	729	0	0	340	0	1.069	0,4%
MG	5.018	27	0	1.244	0	6.289	2%
PB	19.660	3.282	274	6.480	9.756	39.452	15%
PE	21.827	2.853	0	7.010	20.383	52.073	19%
PI	12.417	3.453	0	3.147	9.822	28.839	11%
RN	13.880	955	0	7.218	7.151	29.204	11%
SE	4.152	0	0	1.122	780	6.054	2%
Total	134.822	14.572	1.024	41.093	78.589	270.100	100%

Fonte: SESAN/MDS, 2006

Na comparação entre as tabelas, verificamos o seguinte: na Bahia, de uma demanda de 29,1% do total (tabela 1), 28% do já foram cumpridos (tabela 2), enquanto estados como Alagoas, com a demanda bem menor, 4,3% do total (tabela 1), foi atendido só em 2% dela (tabela 2), no mesmo período.

A explicação para esses atendimentos não uniforme pode estar relacionada com características das políticas públicas citadas por Cohen e Franco (1994), que podem representar defeitos do processo:

- o acesso segmentado, pelo qual os benefícios de uma política pública são diferentes e variam de acordo com o poder que o grupo detentor das necessidades demonstre perante o Estado;
- a regressividade, se a redistribuição dos benefícios não é equitativa, e as políticas beneficiam mais uma áreas que outras.

Observamos ainda na tabela 2, que os estados da Bahia, Pernambuco e Paraíba (primeira, terceira e quarta maiores demandas por cisternas, conforme tabela 1) representam 62% do total de cisternas construídas (tabela 2); Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará, 32%; Sergipe, Alagoas e Minas Gerais, 6%.

Vemos que também em conjunto, o atendimento com a construção de cisternas não foi proporcional à demanda em todos os estados. O Ceará, por exemplo, tem a segunda maior demanda bruta (22,3% - tabela 1) e só foi contemplado com 10% dela (tabela 2). Ao mesmo tempo, o Rio Grande do Norte, que tem uma demanda de 5,9% do total (tabela 1), já foi atendido em 11% de suas necessidades (tabela 2). Já em estados como a Bahia e Sergipe, o atendimento foi proporcional à demanda.

Como o MDS trabalha em parceria com associações, estados e municípios, essa falta de homogeneidade nos percentuais de atendimento à demanda não pode ser atribuída só a sua forma de operacionalizar o programa.

Também podem ser justificadas aí as características a que se referiram por Cohen e Franco (1994), acima descritas: o acesso segmentado e a regressividade.

Ainda há outro ponto que pode justificar essa desproporcionalidade: quando do início de implementação desse, a ASA e a AP1 já haviam iniciado a construção de cisternas.

D'Alva e Farias (2008) destacam que nas construções com recursos exclusivos do MDS, a proporção entre demanda e cisternas construídas é homogênea, com pequenas variações de 1 a 2 pontos. Só no caso do Ceará é que a diferença é de 4 pontos para mais e da Bahia e de Pernambuco, que é de 4 e 3 pontos para menos, respectivamente.<sup>3</sup>

Em relação à Bahia, esse resultado significa que a maior parte dos 28% de atendimento (tabela 2), para uma demanda de 29,1%, se refere a cisternas construídas com recursos dos parceiros como ASA e outros.

As diferenças entre os percentuais de demanda e de construção efetiva de cisternas, com recursos do MDS, podem representar problemas

---

<sup>3</sup> O representante do programa Cisternas do MDS, Arsky, afirmou que, até janeiro de 2009, a cobertura total do programa iria situar-se em torno de 30%, com uma média de também 30% nos municípios.

de gestão, tanto de distribuição dos recursos entre os estados, como no próprio gerenciamento das obras.

Cunha e Cunha (2002) esclarecem que a eficiência das ações das políticas públicas depende do aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e da capacidade de mobilização de recursos públicos maiores.

Como dissemos no início deste trabalho, as diferenças regionais são grandes, inclusive representando um dos problemas da descentralização das políticas públicas. Isso significa que a descentralização não passa somente pela atribuição de maior autonomia a estados e municípios, mas também, com a mesma importância, pela criação de condições para que eles possam se aparelhar do ponto de vista técnico e administrativo.

Além disso, características do país, como tradições centralizadoras e relações meritocráticas, condicionam a cultura política, embora não constituam um fator impeditivo de se buscarem novas formas de participação nessas políticas. Mas essas características, quando associadas às diferenças regionais, podem ter um peso maior e chegar, se não a impedir, mas a reduzir bastante a dinâmica do processo das políticas públicas.

Outros dados da construção de cisternas indicam que 144 municípios do semi-árido não foram contemplados com cisternas, até 2006, sendo que 15 deles têm um elevado índice de aridez. Em contraposição, houve a construção de cisternas em 107 municípios fora do semi-árido (no Nordeste, em Minas Gerais e no Espírito Santo), e em 82 deles, os recursos foram do MDS. (D'ALVA e FARIAS, 2008)

Esse "desvio", também nos recursos de responsabilidade do MDS, pode ser justificado por alguma prioridade que tenha surgido ou por dificuldades de gestão das ações operacionais do programa nessas áreas. De qualquer forma, se por um lado esse "desvio" não constitui uma grande falha perante a população brasileira, por outro representa uma fuga aos objetivos do programa, que visa atender ao semi-árido brasileiro.

Os recursos beneficiaram, sim, famílias com necessidade de água, mas deixaram de atender primeiramente 15 municípios com elevado índice de aridez, isto é, com necessidade extrema de água.

Do ponto de vista das políticas públicas, Costa (2002) se refere aos desafios enfrentados por elas, como os fatores organizacionais, que modificam conteúdos e prazos dos programas; a fragmentação burocrática, com disputas pela liderança institucional, inclusive na esfera regional; desconhecimento do objeto das ações e baixo nível das tecnologias, marcando os resultados com a incerteza; priorização das estratégias pelos atores descentralizados, destacando seus interesses. A não superação desses desafios pode conduzir aos desvios.

Outros aspectos também podem responder por eles, como a influência do ambiente externo. Por isso, Lustosa (2006) afirma que essas influências sobre as políticas públicas devem ser minimizadas para evitar descompassos entre a demanda e o atendimento a ela. As variáveis externas devem ser monitoradas e administradas pelos gestores de políticas públicas, para minimizar seus efeitos negativos sobre a implementação das políticas. Mas ele também reconhece que é difícil conseguir essa minimização, pois muitas vezes as variáveis se encontram na inter-relação entre diversas políticas e ações governamentais. No caso, não se pode esquecer que o MDS trabalha com parceiros.

É claro que a situação da seca no país é realmente um problema muito grave, já dura mais de séculos, e é natural que, quando surge uma solução, todos se coloquem em uma posição de prioridade.

Porém, no momento em que se traça uma política pública para solucionar problemas sociais, a operacionalização e a gestão inadequadas na respectiva implementação podem não produzir os resultados esperados. No caso do Fome Zero, os resultados envolvem, inclusive, a própria autonomia das famílias e sua cidadania. Um atraso na construção de cisternas representa atraso na solução do problema e na obtenção dessa autonomia.

Conforme Costa (2002), a operacionalização de programas sociais se dá em ambiente marcado pela pluralidade de atores, e geralmente cada um prioriza estratégias de seu interesse, sem olhar o interesse maior.

Já Cohen e Franco (1994) lembram características das políticas públicas que podem se transformar em defeitos no processo, e parece Ter sido o caso do “desvio” verificado:

- acesso segmentado, porque os benefícios da construção de cisternas fugiu ao objetivo traçado, representando alguma forma de poder do grupo detentor das necessidades perante o programa;
- regressividade, porque a distribuição dos benefícios não foi equitativa segundo as perspectivas do programa (embora as famílias beneficiadas com o “desvio” tivessem necessidade de água, não são do semi-árido), que deixou de beneficiar 15 municípios com extremo índice de aridez;
- tradicionalismo, porque desconsiderou-se o que o próprio programa havia estabelecido, para beneficiar municípios de outras áreas. Houve uma demonstração de resistência da clientela aos normativos públicos e de cessão do programa, talvez a pressões.

Mas ocorrências desse tipo caracterizam a necessidade de uma gestão mais eficiente do programa, além de avaliações específicas, como a *ex-ante*, que busca ordenar os projetos conforme sua eficiência, para alcançar os objetivos pretendidos.(COHEN e FRANCO, 1994).

No desenvolvimento desta pesquisa, nem nos documentos do MDS consultados nem nas entrevistas realizadas, tivemos conhecimento de que outra avaliação institucional do Fome Zero pudesse ter sido feita com objetivos específicos, como por exemplo, de ordenar os projetos.

Com isso, comprovamos que a avaliação de processos nas políticas públicas brasileiras (ou pelo menos no Fome Zero) ainda é incipiente, o que não deveria ocorrer, pois a partir da Reforma da Gestão Pública de 1995, o sistema de administração pública do país é por resultados. Dessa



forma, avaliações realizadas em etapas do processo poderiam evitar desvios dos objetivos.

Como os relatórios consultados são de avaliações de 2006, fim do primeiro mandato do governo Lula, entendemos que essas avaliações tiveram mais um caráter somativo, para dar subsídios aos tomadores de decisão e fornecer julgamentos de valor sobre o implementado até então.

Ainda sobre a identificação do “desvio”, outros aspectos podem explicá-lo, como a negociação citada por Cunha e Cunha (2002). Segundo eles, na gestão das políticas públicas, deve haver uma interação negociada entre o setor público e a sociedade civil, ou seja, entre o poder público, os cidadãos e as organizações que os representam. Pode ter havido alguma negociação nesse sentido, embora não possamos deixar de considerar, de certa forma, um aspecto fora do foco do programa, já que municípios muito carentes não foram atendidos.

Mas como foi dito, o Programa Fome Zero tem um cunho educativo. E em relação ao programa Cisternas, uma pessoa de cada família beneficiária é capacitada para a gestão da água das cisternas, ou seja, retirada da água, limpeza da cisterna, formas de armazenamento e de tratamento da água. Essa capacitação é feita, em sua maioria, por organizações não-governamentais (ONGs).

Na avaliação do programa de Cisternas feita pelo MDS em 2006, segundo Lima *et al.* (2007), com amostras de domicílios de três estados (Bahia, Pernambuco e Piauí), a capacidade dos moradores para o manejo das atividades referentes às cisternas foi avaliada (Tabela 3):

Tabela 3: **Capacidade dos moradores para o manejo da água da cisterna**

<b>Existência de morador, no domicílio, capaz de fazer corretamente o manejo da água</b>	<b>%</b>
A retirada da água	87,78
A limpeza das cisternas	91,63
O armazenamento da água retirada	90,97
O tratamento da água da cisterna	91,28

Fonte: Lima *et al.* (2007)

Esse resultado positivo demonstra a relação entre causa e efeito das ações de uma política pública, o que não é só pertinente, como é a própria razão de ser da referida política.

O conteúdo da capacitação (tabela 3) está voltado diretamente para a sustentabilidade do programa, contribuindo para a melhoria das condições de saúde. As dificuldades não eram somente de obtenção de água (distância de fontes), mas também de quantidade suficiente para a alimentação e a higiene e de qualidade, para poder ser ingerida sem causar maiores problemas, principalmente às crianças.

Sabe-se que em municípios onde a precipitação pluviométrica é muito baixa, as famílias chegam a usar e a ingerir a água encontrada em barreiros ou em açudes pequenos, ou seja, sem nenhum trato, chegando a ocasionar até a mortalidade infantil.

Por outro lado, o resultado da capacitação, que leva à autonomia, reduz a possibilidade de risco de o programa Fome Zero reiterar práticas assistencialistas, como afirmou Yasbec (2004). A consciência sobre o manejo da água das cisternas faz com que as famílias passem a defender seu uso correto como um direito, o que as leva em direção ao exercício da cidadania.

Tais resultados também demonstram a eficiência das ações educativas nesse programa, conforme explicam Cunha e Cunha (2002), para quem essas ações se desenvolvem por meio da interação do setor público com a sociedade.

Quanto às dificuldades encontradas na implementação do programa Cisternas, a legislação foi o principal problema. Os órgãos públicos são regidos pela Lei n.º 8.666/1993, que regula as compras a serem realizadas. A licitação é a forma indicada nessa lei, e como isso demanda um certo tempo, a agilidade do processo de construção das cisternas foi um pouco prejudicada, inclusive a dos parceiros ASA e AP1.

Segundo Arsky informou na entrevista, esse problema foi contornado após uma perda na dinâmica do processo, que foi logo recuperada.

Outra dificuldade citada por ele foi a mudança de escala. Antes da implementação do Fome Zero, a escala era 500 cisternas ao ano, e com o programa, passou para 40.000 ao ano.

Esse problema, que envolve não só recursos financeiros, mas também uma programação para a gestão das ações, também foi solucionado e também pode responder pela diferença entre o percentual de demanda por cisternas nos estados e seu atendimento.

Em 2008, o programa Cisternas foi ampliado e já está sendo executado o "Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo - Segunda Água". É uma ampliação da atuação descentralizada de garantia do acesso água para as populações da zona rural do semi-árido, por meio da qual se fomenta a tecnologia social de captação e armazenagem das águas pluviais. O objetivo é a viabilização do cultivo de horta doméstica e a criação de pequenos animais de modo sustentável para o auto-consumo. Os beneficiários dessa nova estratégia (não prevista inicialmente no Fome Zero) são as famílias que já dispõem de cisterna (BRASIL, 2009).

De acordo com Arsky, até outubro de 2008, estavam em funcionamento cerca de 300 estruturas previstas nessa estratégia, entre elas, barragens subterrâneas e tanques de pedra, além das cisternas. Para 2009, o investimento previsto é de 25 milhões de reais.

Não se pode considerar que essa nova estratégia representa uma falta de foco do programa Fome Zero, porque afinal, a segurança alimentar com sustentabilidade e autonomia é sua meta prioritária. Porém, o investimento de 25 milhões na Segunda Água, quando ainda há milhares de famílias necessitando de atendimento de água para consumo, pode parecer, no momento, uma estratégia antecipada.

Como houve um desvio de construção de cisternas com recursos do MDS fora do semi-árido, esses 25 milhões poderiam ser investidos na região para a qual se volta o programa, como forma de compensar aquele desvio. Essa seria uma compensação só quanto à construção das cisternas, pois as consequências do atraso não há como recuperar. Se o objetivo do programa é atender à região do semi-árido, e são investidos recursos fora dela, há claramente interferência externa. Embora não se tenha divulgado a razão disso, a história da formação da sociedade brasileira leva à presunção da ocorrência de poder informal negativo.

Quanto ao **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), responsável pela operacionalização de três de suas modalidades, CAAF<sup>4</sup>, CDAF<sup>5</sup> e CAEAF<sup>6</sup>, apresentou os seguintes resultados para os anos de 2003, 2004, 2005 e 2006 (CONAB, 2003; 2004; 2005;2006) (Quadro 1):

Modal. PAA	R\$ mil	Famílias Benefic.	R\$ mil	Famílias Benefic.	R\$ mil	Famílias Benefic.	R\$ mil	Famílias Benefic.
Ano	2003		2004		2005		2006	
CAAF*	57.200	29.465	35.074	16.477	-	-	-	-
CDAF	6.593	3.452	30.548	15.212	38.277	17.600	68.812**	30.846
CAEAF	17.747	7.811	41.563	18.103	74.514	34.375	49.952**	55.697
<b>TOTAL</b>	<b>81.540</b>	<b>40.728</b>	<b>107.185</b>	<b>49.792</b>	<b>112.791</b>	<b>51.975</b>	<b>118.764</b>	<b>86.543</b>

Quadro 2: **Aplicações e beneficiários das modalidades do PAA de 2002 a 2006**

Fonte: Elaborado pelo pesquisador com dados da CONAB (2003; 2004; 2005; 2006).

\* Deixou de ser operacionalizada em 2005.

\*\* Recursos do MDS e do MDA.

Vemos que o CAAF, nos anos em que funcionou, representou o primeiro e o segundo lugares em aplicações, indicando que o programa tinha boa aceitação. (Os problemas com esse programa são descritos adiante.)

O Gráfico 1 representa a distribuição de recursos em todas as modalidades do PAA nas regiões atendidas, de 2003 a 2006.

<sup>4</sup> Compra Antecipada da Agricultura Familiar

<sup>5</sup> Compra Direta da Agricultura Familiar

<sup>6</sup> Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar

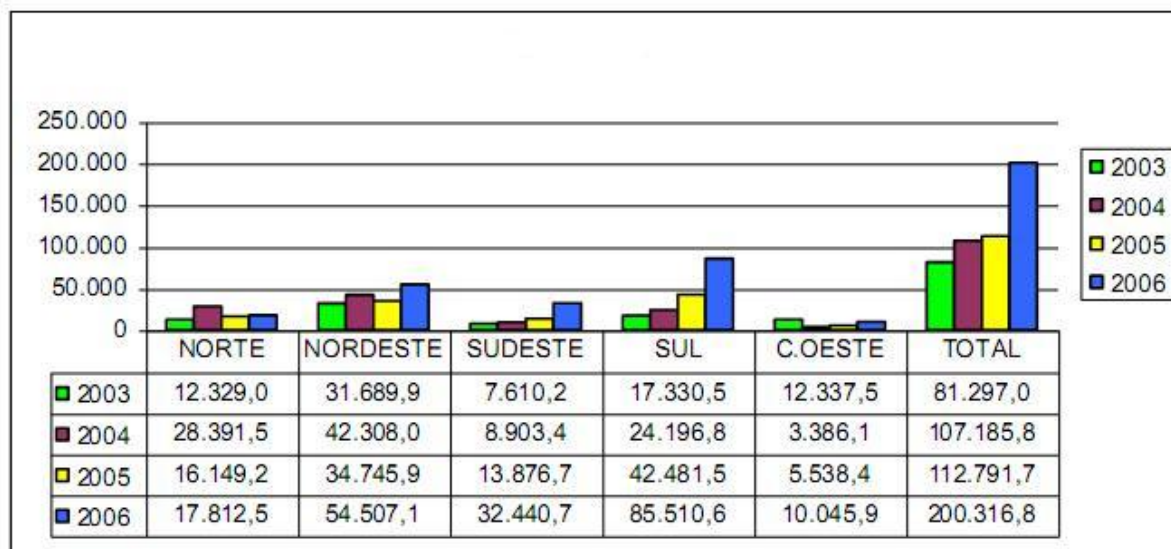


Gráfico 1: **Distribuição dos recursos do PAA por região**

Fonte: CONAB, 2006.

O gráfico acima demonstra que os investimentos gerais no PAA foram crescentes a cada ano, chegando ao ano de 2006 com um aumento de quase 150%, em relação ao ano de 2003.

No entanto, essa proporção de crescimento total do programa não é observada no número de famílias beneficiadas, pois em 2006, ele representou pouco mais de 100%, em relação ao número de famílias de 2003 (Gráfico 2).

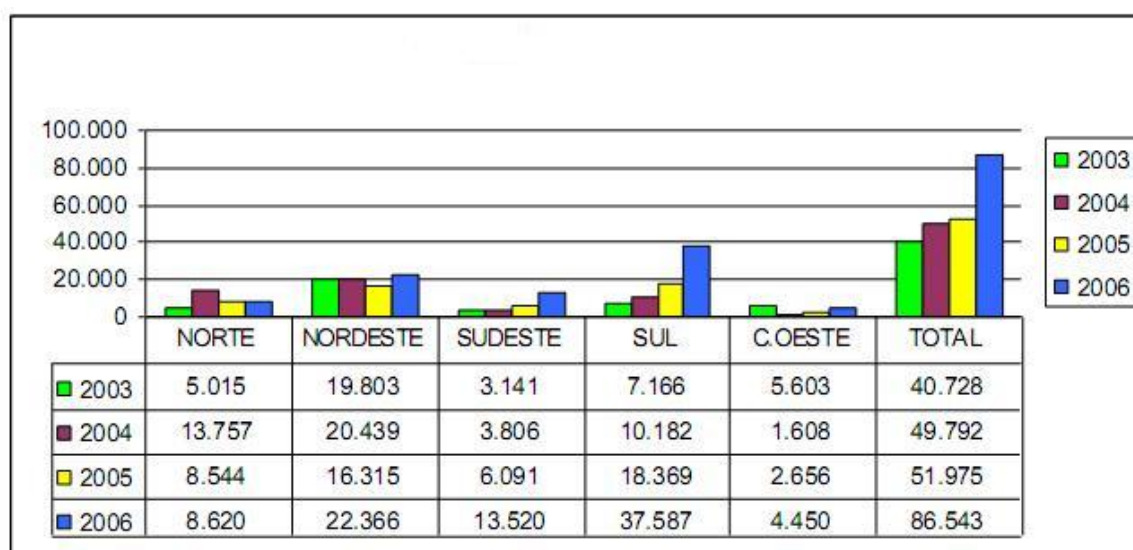


Gráfico 2: **Total de famílias beneficiadas pelo PAA por região**

Fonte: CONAB, 2006.

Essa diferença pode ser explicada pelo valor com que cada família foi beneficiada e que foi crescente a cada ano. Em média, o investimento por unidade familiar em 2003 foi de R\$ 1.996,00; R\$ 2.152,00 em 2004; R\$ 2.170,00 em 2005 e R\$ 2.314,00 em 2006.

Mas nem os valores de 2006, por família, atingiram o valor máximo determinado para o PAA, para investimento anual por agricultor familiar, que era de R\$ 2.500,00, para operação em todas as modalidades. Em 2006, esse valor passou para R\$ 3.500,00.

A utilização de valores médios inferiores ao máximo estabelecido para as modalidades do PAA pode ser justificada pelo próprio foco do programa, que é a agricultura familiar. Em outras palavras, como a operacionalização das referidas modalidades envolvem o plantio (CAAF), a compra direta (CDAF), a compra antecipada (CAEAF) e a compra direta local (CDLAF) da produção familiar, lavouras muito pequenas e, conseqüentemente, uma produção bem menor podem ter contribuído para reduzir a média de investimento por família.

Se for assim, pode-se dizer que a implementação do PAA, uma política pública, venceu um desafio citado por Costa (2002), que foi a integração entre órgãos do governo, no caso o MDS e o MDA, já que parte dos recursos do programa veio desse último ministério.

Também pode-se dizer que houve eficiência na gestão dos recursos em relação às famílias, demonstrando, segundo as palavras de Cunha e Cunha (2002), a inter-relação entre o poder público e as associações beneficiárias, uma vez que os agricultores devem estar organizados formal ou informalmente para candidatar-se ao benefício.

Em 2006, o PAA foi avaliado, regionalmente, pela Conab em conjunto com os estados, com os seguintes resultados principais:

- diversificação da produção e ampliação das possibilidades de comercialização dos produtos (regiões Sul, Sudeste e Nordeste);

- aumento da escala de produção (regiões Centro-Oeste, Nordeste, Sul e Amazônia Oriental);
- aumento da renda familiar (regiões Sul, Nordeste, Amazônia Ocidental, Sudeste e Amazônia Oriental);
- resgate de produtos tradicionais e possibilidade de comercialização de produtos que antes não eram vendidos (regiões Sul, Nordeste, Amazônia Ocidental e Oriental);
- fortalecimento da agricultura familiar (regiões Sul, Sudeste, Nordeste, Amazônia Ocidental e Oriental e Centro-Oeste);
- articulação e circulação de produtos no âmbito local e regional (venda e consumo da família) (regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste);
- fortalecimento da organização local entre associados com melhoria na forma de trabalhar (regiões Nordeste, Amazônia Ocidental, Sudeste e Amazônia Oriental);
- facilitação do planejamento da produção e segurança na comercialização (regiões Sul, Amazônia Ocidental e Sudeste);
- melhoria nos preços de compra da produção (regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Amazônia Oriental);
- pontualidade no pagamento da compra de produtos (regiões Nordeste, Amazônia Ocidental e oriental).

Esses resultados comprovam que o PAA vem atingindo os objetivos do Fome Zero, observando-se que os números apresentados se referem apenas aos primeiros quatro anos de implementação do programa.

Considerando que, em relação à segurança alimentar, os objetivos de uma política pública devem se voltar para a redução do problema (a superação definitiva no curto prazo é impossível, devido à gravidade do problema e a suas consequências), pode-se dizer que os resultados até 2006 indicam que há efetividade na implementação e na gestão do

programa. Certamente, ao final de mais quatro anos, os resultados serão melhores, efetivos e sustentáveis, porque já há integração entre os agentes e a sociedade.

Mas houve problemas na implementação do PAA em todas as regiões do país. Segundo a Conab (2006), os mais observados foram:

- dificuldades de comunicação entre a Conab e agricultores, atrasos na definição de preços e demora na verificação de pendências;
- a Conab ainda não é suficientemente conhecida pelos agricultores familiares;
- dificuldade de cadastramento de pessoas com renda mínima, devido à falta da documentação necessária;
- o PAA ainda é pouco divulgado para a sociedade; nem todos os voluntários receberam capacitação;
- em muitos casos, os consumidores dos alimentos doados pelo PAA não sabem a origem das doações;
- ainda é pouco o trabalho na área de reeducação alimentar;
- a implementação do programa sobrecarrega as organizações com tarefas administrativas, monitoramento e controle, exigindo pessoal adicional para a gestão do Programa;
- não há clareza sobre os procedimentos adotados, com diferentes percepções pelos estados;
- muita vezes, as famílias mais necessitadas não estão organizadas e são impedidas do acesso ao programa;
- a centralização do poder de decisão em Brasília contribui para a lentidão do processo;
- as organizações do interior têm que viajar grandes distâncias para entregar o projeto de financiamento na sede estadual da Conab;
- há atrasos na classificação dos produtos nas operações CDAF;



- há mau atendimento dos funcionários do Bando do Brasil e atraso na liberação dos recursos para o plantio;
- excesso de oferta em alguns municípios e falta em outros.

Verifica-se que os problemas acima se referem à gestão do programa, pois tanto a comunicação, como a criação de infra-estrutura e de soluções para questões burocráticas são de responsabilidade da Conab.

O país é muito grande e encontra-se insegurança alimentar em todas as regiões, o que de fato pode dificultar a implementação e a gestão do programa. Mas justamente a extensão do país, as dificuldades de comunicação e a experiência com políticas públicas anteriores deveriam servir de justificativa para a descentralização do poder de solução, pelo menos criando-se níveis intermediários que pudessem agilizar as decisões.

Costa (2002) explica que, na implementação de políticas públicas, há a capacidade institucional e gerencial da aparelhagem governamental, principalmente no âmbito municipal, é baixa e há despreparo. Mas Jacobi (2000) afirma que o Brasil é marcado por tradições centralizadoras, mas isso não impede que se busquem formas de solução.

Para Rua (*apud* LUSTOSA, 2006), a perfeita comunicação entre os vários elementos envolvidos no programa e a capacidade dos atores que estão no comando, para gerir as ações são pré-condições à implementação de políticas públicas.

Outro problema é o desconhecimento do PAA. Após quatro anos de implementação, não justifica, por exemplo, o programa não ser conhecido de grande parte dos agricultores familiares. No outro lado da realização do programa, os consumidores dos alimentos doados também não têm conhecimento da origem dos produtos.

Assim, pode-se dizer que a área comunicacional do PAA apresenta falhas graves, tanto associadas ao início do processo (desconhecimento do programa pelos agricultores familiares), como a sua finalidade (segurança alimentar de consumidores carentes). Muitos agricultores deixaram de ser

beneficiados pelo programa e obter segurança alimentar, enquanto a maioria dos consumidores beneficiados com os alimentos distribuídos não têm conhecimento das ações políticas e sociais que promoveram sua alimentação.

Para Costa (2002), como a capacidade institucional no âmbito municipal é baixa, como já dito, há precariedade das informações sobre a execução dos programas.

Também não se justifica o pouco ou nenhum investimento nas condições de infra-estrutura que levem a melhoria para a locomoção dos agricultores familiares, sob pena de comprometer desde seu acesso ao programa até o escoamento da produção. Em larga escala, as dificuldades de acesso ou sua impossibilidade não atingem só os agricultores beneficiários diretamente. Elas atingem também a economia local, porque o mercado se movimenta menos, vende menos.

Porém, não se pode dizer que não se está buscando a solução para isso, pois afinal, no processo de implementação das políticas públicas, problemas desse tipo estão previstos. Logo, não se trata de coisa nova.

A avaliação feita pela Conab foi em 2006, no quarto ano do PAA, mantendo-se a "tradição" de que a avaliação ainda não é tratada como uma estratégia das políticas públicas no Brasil. Se os problemas apresentados pela Conab tivessem sido identificados antes, algumas questões (como o mau atendimento pelo BB e o conhecimento da existência da Conab) poderiam ter sido minimizadas antes do quarto ano de implementação do programa.

Costa (2002) afirmou que as políticas públicas estão expostas a fatores organizacionais, e é necessária uma constante negociação com eles, para que haja um alinhamento de interesses.

Essa avaliação da Conab trouxe resultados importantes sobre falhas no processo, os quais podem servir de subsídios aos tomadores de

decisão, como julgamentos de valor sobre o mérito das questões, como previram Worthen *et al.* (2004) para a finalidade da avaliação somativa.

Spavorek (2007), quando avaliou, em 2006, a efetividade das diferentes modalidades do PAA, por meio de uma pesquisa de campo com beneficiários e não-beneficiários do programa, representantes de todos os estados da região Nordeste, obteve os seguintes resultados:

- a maior parte dos beneficiários (91%) avaliou o programa como bom ou muito bom;
- a maior insatisfação dos beneficiários é com a modalidade CAAF (que libera recursos para o plantio), devido: ao elevado nível de inadimplência, causada pela perda da produção por questões climáticas; à falta de assistência técnica e, também, à falta de informações sobre o funcionamento do seguro pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), do Banco do Brasil (BB), que causou resultados insatisfatórios na cobertura da perda. Assim, muitos ficaram com dívidas e restrições cadastrais, sendo impossibilitados de acesso a créditos futuros no BB;
- diante dessa situação, agricultores familiares não-beneficiários entrevistados afirmaram que não gostariam de participar do PAA, com o receio de não poderem pagar a dívida, caso ocorra a mesma coisa com eles;
- a modalidade CDLAF (que promove a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação dessa produção) mostrou-se a mais eficiente, porque criou melhores mecanismos de relacionamento com as entidades e se atingiu um maior nível de abrangência.

Também se verificam problemas de comunicação nos resultados apresentados por Spavorek, inclusive causando não só o desconhecimento do programa, ou seja, impedindo que se distribuam mais benefícios, mas

principalmente causando prejuízos financeiros e morais aos próprios beneficiários das políticas públicas.

A falta de comunicação e de articulação e das devidas explicações sobre o funcionamento do programa ao agente bancário (BB), bem como a falta de ênfase em seu papel, diante de agricultores familiares inexperientes em operações bancárias, ocasionou também, de certa forma, a descrença no programa. Além disso, na avaliação feita pela Conab (como citado), o mau atendimento dos funcionários do BB foi apresentado como um problema para os agricultores familiares.

O BB não era um simples parceiro, mas um executor financeiro de uma modalidade do PAA, o CAAF, e o resultado efetivo dessa modalidade dependia de sua atuação.

Nesse caso, ocorre exatamente o que explica Lustosa (2006), que devem se articular os mecanismos gerenciais do processo de políticas públicas, para poder os riscos de descompasso serem minimizados.

Por outro lado, ocorreu o inverso do que afirma Costa (2002), para quem um dos desafios na implementação de políticas públicas é o fato de os atores, principalmente em nível municipal, não vislumbrarem o interesse maior.

No caso, o interesse maior não foi vislumbrado pelos gestores do programa, deixando o BB sem os conhecimentos necessários, ou pelo próprio BB que, se instruído, não distribuiu hierarquicamente esse conhecimento até as bases operacionais.

Nos documentos consultados, não há explicações sobre a falta de articulação do BB com os agricultores, do mesmo modo que não foram encontradas referências aos motivos que levaram à desativação do CAAF.

No que diz respeito à doação de alimentos produzidos pelos agricultores familiares, adquiridos por meio do PAA, "os alimentos de todo o País agora farão parte definitivamente do cardápio da merenda das escolas públicas brasileiras." A Medida Provisória (MP) n.º 455 determinou

que pelo menos 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sejam utilizados na compra de alimentos da agricultura familiar, “priorizando os assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.” (MDA, 2009, p. 2)

Se os preços forem compatíveis com os de mercado, pela citada MP, o processo licitatório fica dispensado. Segundo o FNDE, entre os principais produtos a serem adquiridos de agricultores familiares para a merenda escolar estão: feijão, arroz, frutas, mandioca, cebola e outros.

Pelo acima descrito, apesar dos problemas encontrados nas pesquisas citadas, pode-se dizer que o PAA vem apresentando resultados efetivos. Esses resultados seriam melhores se a comunicação e a articulação sobre informações do programa tivessem sido mais eficazes. Há, portanto, que se corrigir com urgência a gestão desse aspecto.

Por outro lado, no PAA, como no programa Cisternas, não podemos deixar de dizer que avaliações feitas de maneira sistemática contribuiriam muito para melhores resultados.

No que se refere ao **Programa Restaurantes Populares**, primeiramente explicamos que os documentos relativos à avaliação desse programa foram os mais escassos. Por isso, a desproporção entre esses e os documentos dos outros dois programas analisados.

O MDS apóia a instalação de Restaurantes Populares através do financiamento para a construção, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos permanentes, móveis e utensílios novos. Os restaurantes devem ser localizados em grandes centros urbanos de cidades com mais de 100 mil habitantes.

O programa é operacionalizado pela parceria do governo federal com governos estaduais e municipais. Desde 2003, foram criados restaurantes populares em 104 cidades brasileiras, que servem diariamente, em média,

90 mil refeições, adaptadas aos cardápios regionais. O governo federal investiu nesse programa, desde 2003, cerca de R\$ 127,2 milhões nessas parcerias, com estados e municípios entrando com mais de R\$ 33,5 milhões (BRASIL, 2009).

Maluf (2005) investigou 65 restaurantes populares e afirmou que até esse ano, a quantidade média diária de refeições servidas era entre 100 e 5.200. Apenas quatro unidades (6%) serviam mais de 4.000 refeições-dia, enquanto que 46 unidades (71%) serviam menos de 1.800 refeições-dia e 28 unidades (43%), até 600 refeições-dia.

Uma pesquisa de opinião sobre a efetividades desse programa foi feita em 2006 por Garcia (2007), com uma amostra total de 600 usuários de restaurantes populares de São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Distrito Federal (DF), Salvador (SSA) e Belo Horizonte (BH), sendo 120 de restaurantes diferentes de cada cidade.

Devido à variação da quantidade média de usuários desses restaurantes, a representação local na amostra foi, respectivamente: 44% de seis restaurantes de SP; 10% de três restaurantes do RJ; 38% de cinco restaurantes do DF; 2% de dois restaurantes de SSA e 6% de três restaurantes de BH (GARCIA, 2007).

Os resultados obtidos pelo pesquisador foram:

- 86% dos respondentes aprovaram os restaurantes, considerando-os bons ou ótimos;
- dos respondentes, 92% dos paulistas e 90% dos cariocas foram os que melhor avaliaram seus restaurantes, conceituando-se como "ótimo" ou "bom". Dos respondentes de Belo Horizonte, 17% avaliaram os restaurantes mineiros como "regulares", e dos do Distrito Federal, 5% julgaram os restaurantes populares "ruins" ou "péssimos";
- 22% ficavam sem alimentação, quando não iam aos restaurantes;

- 21% não tinham endereço regular, sendo possivelmente moradores de rua;
- 78% afirmaram que o preço era o principal motivador de frequência aos restaurantes populares, embora a qualidade da alimentação também fosse muito importante, pois 86% desses afirmaram se preocupar com essa questão;
- a função dos restaurantes foi reconhecida entre os entrevistados; 97% acreditam que o trabalho desenvolvido nesses locais, de maneira geral, possibilita melhor condição de vida para os usuários.

Os conceitos regular, dos respondentes de Belo Horizonte, e ruim e péssimo, dos respondentes de Brasília, podem ser atribuídos ao tipo de alimentação servida (balanceada), uma vez que a população brasileira em geral se alimenta mal, quanto à qualidade e à quantidade. Como o programa tem uma proposta básica de nutrição alimentar, oferece refeições equilibradas, o que nem sempre pode cair na preferência popular.

Por outro lado, os percentuais desses conceitos (17% e 6%, respectivamente) podem ser considerados pequenos, diante da população atendida diariamente nesses restaurantes, cujo número é grande e não é fixo. Independentemente disso, as razões desses conceitos deveriam ser investigadas, uma vez que o programa visa à oferta de alimentos saudáveis à população carente. Desse modo, procurar suprir as carências dessa população é a meta.

Como Costa (2002) caracteriza, geralmente as regiões/áreas para as quais se voltam as políticas públicas são precárias, do ponto de vista socioeconômico.

Do ponto de vista da avaliação, da mesma forma que nos dois programas analisados anteriormente, o programa Restaurantes Populares também só foi avaliado ao fim do primeiro mandato do governo Lula. Como se trata de um público diferente, urbano, de alta rotatividade e

qualitativamente heterogêneo (o programa abrange todos os que não têm condições de se alimentar adequadamente, independente da profissão), entendemos que uma avaliação de impactos poderia trazer resultados mais efetivos para indicar problemas ou lacunas no programa.

Cohen e Franco (1994) afirmam que para esse tipo de avaliação ser legítimo, deve obedecer a requisitos metodológicos referentes à validade e à confiabilidade das medições;

- validade ou o grau a partir do qual as diferenças observadas no objeto refletem as próprias diferenças do objeto avaliado. No programa Restaurantes, a heterogeneidade dos beneficiados poderia favorecer a verificação das diferenças, que seria observadas de pontos de vista diferentes;
- confiabilidade ou estabilidade e exatidão da medição de aspectos. “Uma medição é confiável se o instrumento aplicado repetidamente sobre o mesmo objeto de análise fornece os mesmos ou semelhantes resultados”, disseram os autores. Na avaliação dos Restaurantes, a heterogeneidade e a alta rotatividade do público beneficiado poderiam contribuir para a repetição de questões relacionadas aos objetos avaliados. Os resultados seriam mais confiáveis e válidos, pois há uma inter-relação entre esses dois.

Outros resultados encontrados por Garcia (2007) se referem aos seguintes pontos:

- cerca de metade dos respondentes (45%) frequenta os restaurantes com assiduidade; 27% frequenta de vez em quando; 6% raramente comem nesses locais e mais 6% frequentavam pela primeira vez;
- 39% dos respondentes disseram fazer suas refeições, nesses restaurantes, cerca de cinco vezes por semana. A frequência média semanal é de 3,7 vezes;
- para 78%, o principal da frequência é o preço das refeições e para 43% é a qualidade saudável das refeições servidas;



- 71% dos respondentes frequenta os restaurantes populares sozinhos; os demais, vão com a família;
- foi quase consenso entre os respondentes (98%) que o preço cobrado por refeição (R\$ 1,00) é acessível; mas 84% desses representa um valor baixo ou muito baixo em seus orçamentos pessoais; 57% deles estariam dispostos a pagar até R\$ 2,00 por cada refeição;
- entre os alimentos mais consumidos estão o arroz com feijão, bife e salada, uma mistura bastante equilibrada nutricionalmente foi o mais evidenciado;
- as opções que mais agradam os usuários são as que fogem do tipo de alimentação do dia-a-dia, como: frango e feijoada, para 17% dos entrevistados cada uma, e carne/ bife, para 8% dos entrevistados.

O resultado referente à preferência alimentar dos respondentes fora da alimentação do dia-a-dia reforça a idéia de que os conceitos regular e ruim atribuídos em BH e no DF podem estar associados ao tipo de alimentação servida nesses restaurantes.

É importante, então, que a comunicação sobre a nutrição como parte da segurança alimentar buscada pelo programa seja mais efetiva, no sentido de contribuir para que se desenvolvam hábitos alimentares saudáveis pelos usuários dos restaurantes. Em resumo, nesse programa também se observa o problema de comunicação verificado no PAA.

Em contrapartida a esses percentuais, há os respondentes que até se dispõem a pagar mais por cada refeição, o que significa reconhecimento da qualidade do que se serve lá e pode indicar a efetividade do programa, da mesma forma que os conceitos bom e muito bom atribuídos pela grande maioria dos respondentes.

Além das refeições, os serviços prestados nos restaurantes populares (quadro de anúncios e de orientações nutricionais; jornais diários; sistema de rádio e de comunicação interna; atendimento diferenciado a gestantes, a pessoas da terceira idade e a pessoas com deficiência), incluindo

aspectos da higiene, programação cultural, localização do recinto, conforto e organização do espaço, também foram avaliados por Garcia (2007), que encontrou os resultados abaixo:

- quanto aos aspectos físicos e sanitários dos restaurantes pesquisados, na avaliação de 1 a 5, a pontuação obtida foi: higiene e limpeza da cozinha 4,3; localização do restaurante 4,2; higiene e limpeza do salão de refeições 4,2; organização física do espaço 4,1; conforto 4,0 e higiene e limpeza dos banheiros 3,8 (Gráfico 3).

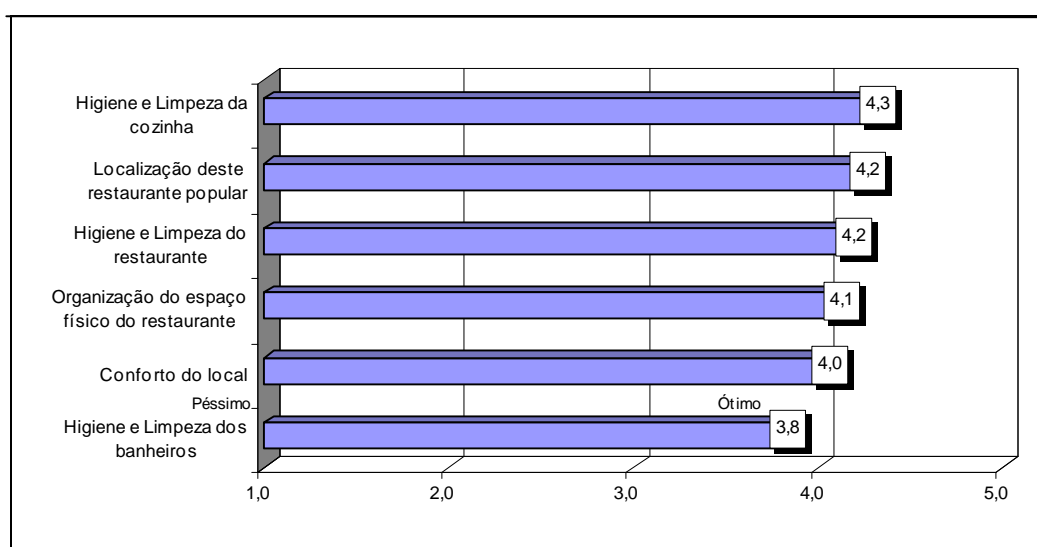


Gráfico 3: **Avaliação dos aspectos físicos dos restaurantes**

Fonte: Garcia, 2007

A avaliação desses aspectos é fundamental, porque o Fome Zero tem, entre suas bases, um processo educativo, e jamais se poderá ter segurança alimentar se hábitos de higiene não forem observados. E é positivo que os usuários avaliem os nesses pontos, para poderem desenvolver seu lado crítico nesse sentido.

Nos resultados acima, o item "higiene e limpeza" nos recintos obteve uma média de 4.1 (em 5), sendo um ponto de necessita de melhoria, principalmente porque a situação é um pouco generalizada, pois foram avaliados 19 restaurantes nessa pesquisa.

Quanto à localização dos restaurantes, a avaliação foi boa (4,2), se considerar que a população-alvo tem características

amplas (como carência financeira) e não há delimitação geográfica. Qualquer pessoa pode frequentar esses restaurantes, se assim o desejar.

Belik e Del Grossi (2007) esclarecem que o Fome Zero, no campo da educação, busca sinergicamente a segurança alimentar e a promoção do saneamento, uma vez que a sustentabilidade das condições de vida que o programa pretende obter inclui principalmente a saúde.

As políticas de segurança alimentar devem ser educativas, em relação aos hábitos alimentares (YASBEC, 2004). A terceira dimensão da segurança alimentar compreende, além dos hábitos alimentares, a educação para o consumo sustentável (ICV; ETHOS; PÓLIS, 2003).

- quanto à programação cultural, a pontuação foi: divulgação das campanhas de reeducação alimentar 3,7; promoção de hábitos alimentares para diabéticos e hipertensos 3,7; promoção de atividades culturais como exposições e peças teatrais 3,6 (conforme Gráfico 4).

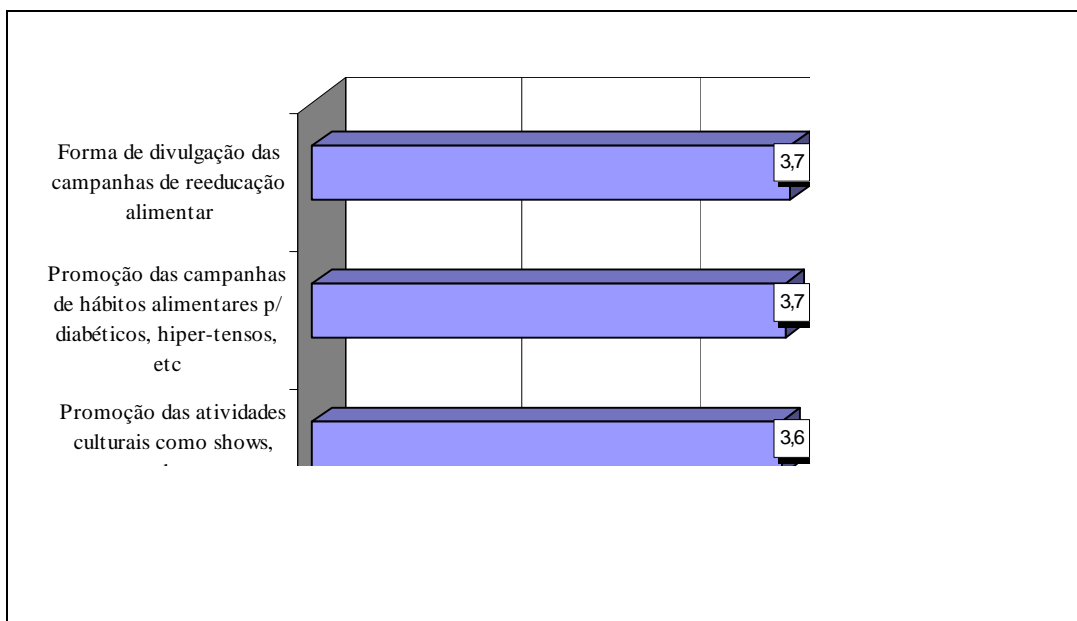


Gráfico 4: **Avaliação da programação**  
Fonte: Garcia, 2007

Esses aspectos da programação estão associados à comunicação, e sua pontuação (a mais baixa entre os itens avaliados com pontuação máxima 5) indica que também nessa área estão ocorrendo falhas.

Deve-se observar que grande parte do processo educativo do Fome Zero tem como base a eficiência da comunicação, e que se essa não funciona como deveria, o processo fica prejudicado.

Yasbec (2004) explica que um dos pontos críticos do Fome Zero é justamente a parte técnica e política de sua implantação e de sua gestão.

E é bom ressaltar que as falhas na comunicação foram observadas também em vários itens avaliados do PAA, inclusive causando prejuízos financeiros a agricultores familiares, em vez de promover o conhecimento que levaria a sua autonomia.

Yasbec (2004) afirma que a despolitização das ações do programa e sua fragmentação, ou seja, sua realização de forma não estruturada e permanente, podem fazer com que renasça o sentido da filantropia com que se tentava resolver os problemas sociais até há alguns anos, promovendo caridade e não cidadania.

Nesse sentido, Arretche (1999) esclarece que, na avaliação de políticas públicas, devem se distinguir claramente: a relação entre implementação e seu impacto (efetividade); a relação entre os objetivos e seus resultados (eficácia) e a relação entre o esforço empregado e os resultados alcançados (eficiência).

Observamos que cada um desses elementos pode ser avaliado com metodologias diferentes e que não basta considerar o resultado de um, já que eles são inter-relacionados.

Segundo o NEPP (1999), a efetividade é a maior preocupação do governo, sendo essa a razão das avaliações. Outro motivo é verificar por que e como os programas alcançaram ou não os resultados, analisando-se

a dinâmica da intervenção do Estado e os problemas gerados por essa intervenção.

Pelo que diz o NEPP, o governo não demonstra preocupação com a relação entre os objetivos e os resultados (eficácia) e os objetivos e o esforço demandado (eficiência). Sua preocupação maior com a efetividade demonstra mais uma questão de querer mostrar à sociedade os efeitos de sua intervenção.

Só que, resultados referentes à eficácia e à eficiência levam à melhoria dos resultados da efetividade. Uma avaliação mais sistematizada dos dois primeiros elementos poderia trazer ainda mais benefícios, como por exemplo evitar a perda de esforços ou de recursos.

Esses aspectos fazem com que a avaliação de políticas públicas se torne um instrumento estratégico, no qual não se verificam somente resultados, mas principalmente a racionalização do processo e a adequação das linhas de operacionalização implementadas.

No que se refere aos programas analisados neste trabalho, essas relações foram avaliadas e as conclusões sobre elas encontram-se no capítulo seguinte.

## **CONCLUSÃO**

O Programa Fome Zero, do governo federal, trouxe esperança de solução para três dos maiores problemas sociais do país, que atingem a população carente: o acesso aos alimentos, a falta de educação alimentar e a falta de sustentabilidade da produção alimentar.

Mas as ações do programa não se limitam a promover os meios de solução dessas necessidades. Ao intervir no mercado, adquirindo dos agricultores familiares o excedente do autoconsumo por um preço de mercado (não abaixo, como faziam os atravessadores), o Estado possibilita a esses a condição de igualar-se aos demais produtores e de competir no mercado; restitui o direito de ver os frutos de seu trabalho recompensados dignamente e contribui para o fortalecimento ou desenvolvimento de sua cidadania. Além disso, abre espaços para que os agricultores participem ativamente das decisões sobre suas produções e aprendam a trabalhar de forma cooperada. Em outras palavras, o papel desempenhado pelo Estado passa a ser visto como o de gerador de práticas democráticas e cidadãs, que levam à igualdade entre todos.

Em alguns aspectos (como a promoção da organização autônoma desses agricultores), o programa inovou, em um país no qual sempre houve pouca participação social. Porém, não se pode dizer que as ações nesse sentido já tenham alcançado sua efetividade, porque a falta de participação popular tornou-se uma característica cultural forte e fez que com que a população se acostumasse, de certa forma, ao assistencialismo.

Por outro lado, as políticas públicas sociais implementadas até pouco tempo atrás também terminavam por contribuir para o assistencialismo, devido à falta de recursos específicos para suas ações, à falta de preparo dos agentes em sua implementação e gestão e de uma estrutura organizada para atender a suas finalidades.

Esses primeiros momentos de implantação do programa demonstram claramente que sua filosofia foi de encontro a qualquer pretensão que se tivesse de se manter a política assistencialista. Tanto que parte dos problemas observados decorrem da falta de conhecimento por parte da população envolvida, até então passiva e desconhecadora de seus direitos.

Um programa com a magnitude e a profundidade do Fome Zero exige que o funcionamento das ações seja coeso e objetivo e que os resultados sejam esperados no médio (a venda de seus produtos a preço de mercado) e no longo prazo (desenvolvimento de sua formação cidadão, com reconhecimento de seus direitos), pois as mudanças são muitas e passam por várias áreas: política, social, econômica, educativa e cultural.

Além disso, como ocorre com as políticas públicas, já são conhecidos os desafios enfrentados em sua implementação e sua gestão, a maioria decorrente de falta de estrutura e de comunicação, principalmente para superar problemas culturais e de desconhecimento. O Fome Zero enfrenta tais problemas por ser uma política pública, além de outros, devido a sua proposta abrangente incluir ao mesmo tempo várias áreas (como citado) e ampliar a necessidade de agentes inter-setoriais esclarecidos.

Assim, nos quatro primeiros anos de funcionamento do programa (2003 a 2006), pelos documentos consultados e entrevistas realizadas, a conclusão sobre os principais problemas identificados na implementação do Programa Fome Zero, que podem dificultar o alcance de suas metas (objetivo deste trabalho), é a seguinte:

- a legislação brasileira referente à aquisição de produtos e de serviços pela administração pública. A Lei n.º 8.666/1993 dificultou a agilidade na construção de cisternas. Por essa lei, qualquer aquisição da administração pública deve ser feita por meio de licitação. E como o Estado, no programa Cisternas, tem parceria com organizações da sociedade civil e associações, essas retardaram a construção até que o problema fosse sanado.

Ao que parece, não houve uma ação proativa dos agentes nesse sentido, caso contrário a solução para o impasse teria sido buscada antes de o problema ocorrer. Isso indica que não houve articulação entre eles.

- a comunicação entre agentes, verificada nos programas PAA e Restaurantes. No PAA, programa CAAF (de financiamento da produção), não houve orientação aos agricultores familiares sobre o tempo hábil para a comunicação de perda da produção (devido às condições climáticas) ao BB, para terem direito à cobertura do seguro (Proagro). O resultado foi o prejuízo financeiro e a inadimplência dos agricultores, que além de terem de trabalhar para cobrir a dívida tiveram restrições cadastrais. O CAAF foi desativado em 2005.

Outro problema de comunicação no PAA foi o desconhecimento da Conab por parte dos agricultores familiares. Essa instituição operacionaliza três programas do PAA, e o não conhecimento de sua existência pelos beneficiários no mínimo os deixa à margem do funcionamento do programa do qual participam. Esse desconhecimento não corresponde a um dos itens mais importantes do Fome Zero, que é proporcionar condições de desenvolvimento da cidadania.

No programa Restaurantes, a parte educativa, realizada por meio de campanhas de reeducação alimentar e de promoção de hábitos alimentares para diabéticos e hipertensos, não vem sendo implementada como planejada. Isso pode fazer com que os beneficiários tenham acesso aos alimentos, mas não à educação alimentar, visando à saúde. Ficando a parte educativa prejudicada, o programa corre o risco de ser considerado somente assistencialista.

- falhas na higiene dos restaurantes (parte física) fazem com que a segurança alimentar não seja associada à promoção da saúde. Quando se associam essas falhas às falhas das campanhas de



reeducação alimentar e de promoção de hábitos alimentares, percebe-se que a parte educativa do programa Restaurantes encontra-se prejudicada.

Um programa com as dimensões do Fome Zero não deveria apresentar problemas de comunicação como os que ocorreram no CAAF. Embora seja difícil, devido à extensão do país e às condições estruturais do interior para onde se voltam suas finalidades, o cuidado com a comunicação institucional deve ser uma das metas das atividades-meio, com vistas a não prejudicar o resultado das atividades-fim.

A descentralização das decisões pode auxiliar muito nesse sentido, inclusive contribuir para que as comunicações ocorram mais de acordo com a linguagem da cultura regional/local.

Por fim, como política pública, conclui-se que o Fome Zero, mesmo com os problemas citados, vem sendo efetivo, porque a implementação de suas ações vem causando impactos na redução das necessidades dos beneficiários que necessitam de cisternas, de aumentar a produção e possibilitar a venda do excedente a preços de mercado e de alimentar-se com dignidade, nos centros urbanos.

Mas a eficácia e a eficiência do Fome Zero deixaram a desejar nos seguintes casos: a primeira, quando foram construídas mais de 80 cisternas fora do semi-árido (área foco do programa) com recursos do MDS, enquanto municípios de extrema necessidade, devido aos baixos índices pluviométricos, não foram contempladas com a construção até 2006. Os objetivos do programa são perfeitamente consistentes em relação à demanda da população-alvo. Portanto, esse fato deve ser considerado um “desvio” no cumprimento desses objetivos. A eficiência, quando as grandes falhas de comunicação institucional provocaram resultados totalmente contrários aos objetivos do programa, como os prejuízos financeiros causados aos beneficiários do CAAF, foi prejudicada.

Mais do que isso, o programa teria sido só ineficiente, se apenas não tivesse alcançado resultados positivos. Mas a falta de eficácia e de eficiência foram mais longe e deixaram prejuízos para os beneficiários, no que contou com o desinteresse da instituição financeira operadora do programa.

É claro que no diagnóstico do programa Fome Zero, sobre as características da população-alvo de seus benefícios, as condições precárias de informação e a falta de conhecimento devem ter sido detectadas. Por isso, esse aspecto da informação não deveria ter ficado a cargo quase que exclusivamente do BB.

Por outro lado, a falta de avaliações sistemáticas nas diversas etapas do processo também constitui um ponto falho do programa, como em qualquer política pública. Mas como dissemos antes, a profundidade e abrangência do Fome Zero exigem cuidados sistematizados sob pena de os recursos investidos não contribuírem para os resultados previstos. Estaria havendo assim um retorno à situação anterior, quando o papel do Estado era mais assistencialista e a falta de recursos servia de justificativa: não havia recursos, não havia ação. Agora, há recursos, mas as ações não estão devidamente controladas.

Finalmente, como sugestão, indicamos:

Para o governo:

- a) que se desenvolva uma gestão mais apurada da comunicação institucional, com a finalidade de evitar que os objetivos do programa não sejam cumpridos de forma efetiva e para que ele seja fortalecido em relação aos resultados. Deve-se criar, na administração pública, a mentalidade de que a avaliação das políticas públicas não se limita a uma análise de seus resultados, geralmente no final;
- b) que se implante um sistema de avaliações contínuas em diversas etapas do trabalho, buscando aumentar sua efetividade através

da redução dos problemas que comprometem a eficácia e a eficiência dos programas. A avaliação é um processo constante a ser desenvolvido a cada etapa, como forma de dar prosseguimento à etapa seguinte com segurança;

- c) no âmbito dos programas, analisar, por exemplo, a falta de equiparação entre a demanda por cisternas nos estados e a quantidade efetivamente construída, e envidar esforços no sentido de não mais se observar desvios como construção de cisternas fora da região do semi-árido. No programa Restaurantes, ajustar a promoção das campanhas ao nível dos frequentadores, por meio da divulgação necessária. Se não for assim, a parte educativa do Fome zero, referente a esse programa, pode deixar lacunas. Em relação ao PAA, também envidar esforços visando à fluidez da comunicação entre os atores e beneficiários, de modo a que o entendimento entre eles não permita a ocorrência de falhas como as observadas com o CAAF.

Para a população beneficiada:

- a) buscar informações junto às instituições responsáveis pelos programas e até cobrar dos atores a solução para os problemas que ocorreram. Essa é uma forma de auxiliar a gestão dos programas.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. A atualidade do método de Josué de Castro e a situação alimentar mundial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 3 e 4, jul/dez, 1996.

ANANIAS, Patrus. **Políticas permanentes**. 2007. Disponível em: < [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> Acesso em: 20 de março de 2008.

ARANHA, Adriana. **Fome Zero**. 2006. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> Acesso em: 3 de março de 2008.

ARRETCHE, Maria T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth M. et al. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**. 2 ed. São Paulo: Cortez/IEE, 1999, p. 29.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização**: mais democracia e eficiência nas políticas públicas ? Disponível em: < [www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br)> Acesso em: 20 abr 2009.

BARROS, R. Paes de *et al.* (a). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2000, p. 22.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. **O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais no Brasil**. 2007. Disponível em: <[www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)> Acesso em: 3 de março de 2008.

BRASIL. **Programa Fome Zero**. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes/eixo1.htm> 2002. Acesso em: 31 jul 2008.

BRASIL. **Mensagem presidencial**. 2009. Mimeo.

BRESSER PEREIRA, L. Carlos. **Reforma da gestão pública**. Disponível em: <[www.reformadagestaopublica.org.br](http://www.reformadagestaopublica.org.br)> Acesso em: 25 abr 2009.

BRITO, Luiza Teixeira de L.; SILVA, Aderaldo de Souza. Avaliação técnica

do programa cisternas no semi-árido brasileiro. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados**. Segurança Alimentar e Nutricional. V. Brasília: MDS, 2007, p. 199.

CASTRO, Ana Maria de. Geografia da fome, 60 anos depois. **Jornal Fala CONSEA**, edição de 7 de março de 2006. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/Consea/static/noticias/artigo\\_annacastro.htm-10k](http://www.planalto.gov.br/Consea/static/noticias/artigo_annacastro.htm-10k)> Acesso em: 10 março 2008.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome**. O dilema brasileiro: pão ou aço. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CERRI, Cláudio; LTERTHUM, Mônica. Graziano: **Fome Zero é inclusão, não assistencialismo**. Entrevista, 30 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue>> Acesso em: 20 ago 2008.

COHEN, Erneste; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Sumário Executivo. Ações da Conab em 2003. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Sumário Executivo. Ações da Conab em 2004. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Sumário Executivo. Ações da Conab em 2005. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Sumário Executivo. Ações da Conab em 2006. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Oficina de documentação participativa do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA. Região Sul**. Curitiba, 26 a 28 de abril de 2006. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Oficina de documentação participativa do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA. Região Nordeste**. Fortaleza, 16 a 18 de maio de 2006. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Oficina de documentação participativa do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA. Região Centro-Oeste**. Goiânia, 7 a 9 de junho de 2006. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Oficina de documentação participativa do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA. Região Sudeste**. Iperó, 21 a 23 de junho de 2006. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Oficina de documentação participativa do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA. Amazônia Ocidental**. Rio Branco, 24 a 26 de maio de 2006. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Oficina de documentação participativa do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA. Amazônia Oriental.** Manaus, 27 a 29 de junho de 2006. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Agricultura Familiar.** 2008. Disponível em: < [www.conab.gov.br](http://www.conab.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

COSTA, Bruno L. Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. In: CARVALHO, Alysson e col. (Org.) **Políticas públicas.** Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 27.

CUNHA, Edite P.; CUNHA, Eleonora S. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson *et al.* **Políticas públicas.** Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 11.

CURRALERO, Cláudia R. Baddini; SANTANA, Jomar Álace. Programa de aquisição de alimentos nas regiões Sul e Nordeste. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados.** Segurança Alimentar e Nutricional. V. Brasília: MDS, 2007, p. 51.

D'ALVA, Oscar Arruda; FARIAS, Luís Otávio P. Programa cisternas: um estudo sobre a demanda, cobertura e focalização. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 7, Brasília, MDS, 2007.

DUBRIN, Andrew J. **Fundamentos do comportamento organizacional.** São Paulo: Pioneira, 2003.

EASTON, David. **Modalidades de análise política.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FRANCO, Augusto de. O mito da política pública. 2006. **Carta Rede Social 126**. Disponível em: <[www.augustodefranco.localweb.com.br](http://www.augustodefranco.localweb.com.br)> Acesso em: 16 jun 2008.

GARCIA, Maurício Tadeu. Pesquisa de opinião pública usuários de restaurantes populares. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS** – Resultados. Segurança Alimentar e Nutricional. V. Brasília: MDS, 2007, p. 307.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **agenda governamental e formulação de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. 2008. Disponível em: <[www.ipea.org](http://www.ipea.org)> Acesso em: 16 abr 2009.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Fundamentos do Fome Zero**. 2002. Disponível em: <[www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/novembro2002/unihoje](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/novembro2002/unihoje)> Acesso em: 20 ago 2008.

HEY, Ana Paula. A agenda política em educação superior no Brasil: a humanização de uma agenda cruel? **Revista Espaço Acadêmico** n.55, dez. 2005. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br)> Acesso em: 19 de novembro de 2006.

IFC. International Finance Corporation; ETHOS, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; PÓLIS, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. **Segurança alimentar e nutricional: a contribuição das empresas para a sustentabilidade local**. 2003. Disponível em: <[www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?Alias=Uniethos&Lang=pt-BR&TabID=3700](http://www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?Alias=Uniethos&Lang=pt-BR&TabID=3700)> Acesso em: 20 ago 2008.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

LIMA, Suzana Maria V.; SILVA, Aderando de S.; BRITO, Luiza Teixeira L. et al. Avaliação de impacto social do programa cisternas. In: VAITSMAN,



Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS – Resultados**. Segurança Alimentar e Nutricional. V. Brasília: MDS, 2007, p. 237.

LUSTOSA, Paulo Henrique. **Políticas públicas e assistência social**. Um preâmbulo para a discussão do Plano Municipal de Assistência Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza (1998/2002). 2006. Disponível em: <[www.ibrad.org.br](http://www.ibrad.org.br)> Acesso em: 1.º de março de 2008.

MALUF, Renato S. **Análise dos resultados da pesquisa Mapeamento e caracterização de restaurantes populares**. Disponível em: <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)> Acesso em: 9 fev 2009.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Medida Provisória garante alimentos da agricultura familiar para escolas**. Disponível em: <[www.consea.gov.br](http://www.consea.gov.br)> Acesso em: 5 fev 2009.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS**. Brasília, 2007.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Fome Zero**. 2002. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> Acesso em: 12 dez. 2008.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Restaurantes Populares**. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> Acesso em: 2 fev 2009.

NEPP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório Final. Universidade de Campinas, 1999.

NOVARA, Enrico. Fome e desnutrição. Promover os talentos para reduzir a pobreza. Estudos Avançados, v.17 n.º 48, São Paulo May/Aug. 2003. Disponível em: <[www.scielo.br](http://www.scielo.br)> Acesso em 3 março 2008.

PELIANO, Anna Maria T. O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Documento de Política n.º 14. Brasília: IPEA, 1993.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. O último relatório do desenvolvimento humano mede as carências humanas e o desenvolvimento para países de todo o mundo. 1997 Disponível em: < [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br)> Acesso em: 25 de março de 2008.

RICHARDSON, Roberto J. *et al.* **Pesquisa social métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999, p.66.

RUA, Maria das Graças. **Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos**. Brasília, UnB, 1994, mimeo.

RUSSO, Osvaldo. **Desafios das políticas sociais**. 2006. Disponível em: <[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)> Acesso em: 20 de março de 2008.

SPAROVEK, Gerd. Consolidação dos resultados da avaliação do estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do programa de aquisição de alimentos (PAA) no Nordeste. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-

TUBINO, José. **Por que investir na redução da fome e da miséria**. 2007. Disponível em: < [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br)> Acesso em: 5 dez 2008.

UNICAMP. Universidade de Campinas.

VEDUNG, Evert. **Evaluation de politicas publicas y programas**. Madri: Ministério de Trabalho e Assuntos Sociais, 1997.

VERGARA, Sylvia.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1998

WORTHEN, B.; SANDERS, J.R.; FITZPASTRICK, J.L. **Avaliação de programas**. Concepções e práticas. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Edusp/Gente, 2004.

YASBEC, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo Perspectiva**, v.18, n.2, Apr./June 2004.

## **APÊNCIDES**

## **Apêndice 1**

### ENTREVISTA COM IGOR ARSKY (Coordenador do programa no MDS)

- 1) Quais as principais dificuldades encontradas na implementação do programa Cisternas?
- 2) Algum estado em particular foi mais problemático que outro?
- 3) Qual a participação da ASA no programa?
- 4) Qual o número de cisternas construídas até o momento (para compararmos com os resultados da avaliação de 2006)?
- 5) Quais as perspectivas em relação ao programa?

## Apêndice 2

### ENTREVISTA COM O GESTOR DO PAA NA CONAB\* (por telefone)

- 1) Quais as principais dificuldades encontradas na implementação do PAA?
- 2) Algum estado em particular foi mais problemático que outro?
- 3) Como estão as aplicações dos programas geridos pela Conab?
- 4) Os resultados são satisfatórios?

\* Apesar de demonstrar muito boa vontade, o Gestor nos disse que as respostas para essas perguntas constavam do site da Conab, no link PAA. Lá poderíamos encontrar todas as informações que ele poderia nos fornecer, mas que voltássemos a procurá-lo, em caso de dúvida..