

DESAFIOS METODOLÓGICOS PARA A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Ricardo da Silva Kaminski¹
Regina Helena Rosa Sambuichi²
Iracema Ferreira de Moura³
Elisangela Sanches Januario⁴

1 INTRODUÇÃO

A análise avaliativa de políticas públicas fundamenta-se em diferentes perspectivas, a depender da abordagem teórico-metodológica adotada. De um modo geral, as avaliações podem abordar a análise dos resultados frente aos objetivos formulados (eficácia), a relação metas-resultados (Rodrigues, 2008), a relação custos-benefícios (eficiência) e a avaliação dos impactos e da efetividade da política para a resolução/minimização dos problemas que levaram à sua formulação.

Tais elementos constituem as bases tradicionais de avaliação em políticas públicas que vem se consolidando nas últimas três décadas, já que a constituição de um campo especialmente voltado para esta temática é relativamente recente, mas em constante crescimento, especialmente a partir da década de 1990, na França, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos (Paula, 2001). Diferentes abordagens constituem distintas ferramentas de pesquisa, contudo é preciso ter clareza dos objetivos a investigar e definir o método a empregar, a depender da natureza, da complexidade e da abrangência da política pública em questão.

Em uma concepção ampla, a avaliação pode ser compreendida como um conjunto de procedimentos técnicos/científicos que visam gerar informação e conhecimento para embasar o desenho (análise *ex ante*), a implementação (monitoramento sistemático) e a validação (avaliação *ex post*) de programas e políticas sociais (Jannuzzi, 2013). Portanto, de modo

1. Pesquisador no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea.

3. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Saúde (MS).

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

geral, em termos teórico-metodológicos, a avaliação comporta o desenvolvimento de estudos prospectivos e retrospectivos e o recurso a métodos quantitativos e qualitativos, buscando a credibilidade da informação, com foco na objetividade e na qualidade do conhecimento gerado, e visando ao fortalecimento das instituições e dos direitos que fundamentam a política pública em análise (Chelimsky, 1997).

Este ensaio tem como objetivo mostrar a importância do estudo da teoria do programa para embasar a avaliação de políticas públicas e levantar alguns desafios metodológicos para a realização desses estudos, trazendo como exemplo o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O texto, baseado em análise documental e revisão de literatura, está estruturado em quatro partes, iniciando por esta introdução. Na segunda parte, são apresentados os motivos para analisar a teoria do programa em uma avaliação. Os desafios para realizar esse tipo de estudo, tendo como exemplo o caso do PAA, são apresentados na terceira parte. Para finalizar o texto, a quarta parte apresenta breves considerações finais.

2 A TEORIA DO PROGRAMA COMO BASE PARA A AVALIAÇÃO

No ambiente governamental, a avaliação interessa enquanto instrumento de gestão do setor público somente na medida em que se encaixa nos processos reais de tomada de decisão, com base no monitoramento sistemático dos indicadores de processo e de resultado. Estes processos, entretanto, estão inseridos na realidade das políticas e instituições nacionais, regionais e locais, e são frequentemente afetados pela escassez de recursos de toda ordem e pelas incongruências das informações necessárias à gestão eficaz. Embora a disponibilidade de informações venha crescendo e difundindo-se exponencialmente em anos recentes, essas informações encontram-se geralmente em bases de dados diversas, localizadas em diferentes instituições públicas ou privadas, quase sempre desconectadas e estruturadas de forma bastante heterogênea. Deste modo, cada vez mais as novas tecnologias de informação e comunicação, aliadas à ciência de dados, são fundamentais para a compatibilização, a organização e a disponibilização das informações, visando à consolidação de modelos de gestão pública eficazes e transparentes ao controle social contemporâneo. Esses dados e informações, porém, precisam ser corretamente analisados e interpretados para que possam ser realmente úteis aos processos de formulação, gestão e aprimoramento das políticas, daí a importância dos estudos avaliativos que combinem análises quantitativas de dados com estudos teóricos e qualitativos para fornecer informações mais qualificadas e precisas.

Considerando que o processo de monitoramento deve culminar em ciclos de avaliações que possibilitem a integração do aprendizado institucional, contribuindo para a melhoria da qualidade técnico-política das ações governamentais, sua eficiência e eficácia devem ser levadas em conta, sendo o monitoramento e a avaliação meios para o aprimoramento institucional e a melhoria da qualidade das ações. Assume-se que o sistema decorrente da pesquisa avaliativa, portanto, deve possibilitar e dar suporte ao aprendizado e ao desenvolvimento organizacional enquanto processo contínuo e acumulativo, a produzir efeitos sustentáveis e duradouros na sociedade e no próprio Estado (Jannuzzi, 2016), articulando métodos interdisciplinares, interpretativos, críticos e multidimensionais.

Para uma avaliação mais fundamentada e abrangente, recomenda-se ter como base o estudo da teoria do programa. Tal abordagem de pesquisa avaliativa desdobra-se no

desenvolvimento de um modelo lógico da política em estudo, levantando o contexto e as causas subjacentes à sua formulação, buscando definir o problema central que motivou a sua criação, e analisando as intervenções que esta propõe para atuar sobre a realidade (Cassiolato e Guerresi, 2010). Essa é uma opção metodológica que amplia as possibilidades analíticas e os resultados da pesquisa de avaliação, uma vez que permite reflexões e modificações continuadas e uma compreensão muito mais ampla da dinâmica da política no próprio processo de desenvolvimento ao longo do tempo (Lejano, 2006; Mark, Henry e Julnes, 2000; Vedung, 2010; Vedung, 2017).

Na análise do conteúdo do programa, devem ser observados os fundamentos conceituais que lhe deram origem, derivando daí os paradigmas orientadores e os valores que orbitam em torno da “árvore relacional” que se delineia a partir do problema social que o gerou, analisando ainda os seus objetivos, as ações, as metas e os resultados e os impactos esperados. Em termos metodológicos, estes aspectos dizem respeito à análise do material institucional-legal e documental relativo ao programa, e, adicionalmente, ao levantamento e à análise do momento político-institucional e das condições socioeconômicas, com atenção para a articulação das instâncias local, regional e nacional, no contexto histórico em que o programa foi criado.

É importante, também, analisar a trajetória institucional que sustentou o programa ao longo do tempo, para compreender possíveis mudanças conceituais e instrumentais ocorridas em decorrência de transformações institucionais que aconteceram ao longo da sua existência. Essa análise deve abranger tanto as relações institucionais quanto os significados atribuídos por agentes – ao adentrar nos diferentes espaços e revelar hierarquias, relações institucionais e interinstitucionais –, até que se chegue às bases em que estão situados os sujeitos de direitos e os beneficiários (Rodrigues, 2008). Com isso, pode-se obter uma avaliação mais consistente, gerando recomendações mais exequíveis e aumentando o grau de utilidade e aplicabilidade do processo avaliativo.

A análise teórica é importante também para orientar o delineamento de experimentos ou semiexperimentos que visem avaliar os impactos das políticas. A partir da compreensão das premissas sobre as quais o programa foi estruturado, é possível levantar as hipóteses e formular as perguntas que precisam ser respondidas para avaliar se as ações estão sendo efetivas. Portanto, esta análise pode guiar a utilização dos dados secundários disponíveis e a coleta de novos dados para serem utilizados em estudos econométricos que possam quantificar os impactos positivos, e, também, os efeitos não esperados da política em estudo.

O ideal é que a análise da teoria e a elaboração do modelo lógico sejam feitas antes mesmo do programa ser implantado, e que o programa já tenha delineado, desde o início, o seu sistema de avaliação (Ipea, 2018). Isso possibilita que sejam planejadas coletas de dados experimentais, com marco zero e grupos tratados e controles, permitindo, assim, a realização de análises econométricas robustas para avaliar os resultados e os impactos da política. No Brasil, entretanto, a maior parte dos órgãos da administração pública apresenta sistemas de monitoramento e avaliação de programas governamentais ainda muito incipientes, quando os possuem (Serpa, 2014), o que dificulta a obtenção dos dados necessários para a elaboração de estudos de impacto confiáveis.

Depreende-se, portanto, desta concepção, que o esforço para desenvolver uma avaliação de uma política em profundidade deve ser empreendido a partir de diferentes tipos de dados e informações, articulando de maneira coerente métodos qualitativos e quantitativos e relacionando diferentes abordagens analíticas e interpretativas de modo hermenêutico e sistêmico. Desta forma, ressalta-se a conveniência da triangulação na pesquisa avaliativa, articulando a análise da teoria do programa e modelo lógico com a análise da dinâmica político-institucional e as análises econométricas (Minayo, 2005), de modo que o conteúdo do programa e seus resultados e impactos sejam analisados levando-se em consideração os problemas e os objetivos que motivaram a sua formulação, os critérios utilizados para definição dos seus fundamentos enquanto política pública, a dinâmica político-institucional em movimento e os diferentes processos e agentes envolvidos em sua implantação, observando os fluxos, os instrumentais e as ferramentas de monitoramento e avaliação existentes (Rodrigues, 2008).

3 DESAFIOS PARA AVALIAÇÃO DO PAA

O PAA foi criado em 2003 no contexto da agenda política que se caracterizou pelo “combate à fome”, representada naquele momento histórico pelo programa Fome Zero. A implantação do programa foi acompanhada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e por diferentes redes e fóruns de organizações da sociedade civil, que também contribuíram na sua formulação. Foi concebido como um programa estruturante no âmbito dessa agenda, pois, além de combater a fome diretamente, com a doação de alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar, tem como principal objetivo usar o poder de compra do governo para fomentar a agricultura familiar, incentivando a produção de alimentos para consumo interno (Silva, Grossi e França, 2010).

A convergência dos debates sobre a fome com o debate que possibilitou o reconhecimento da agricultura familiar como categoria social pelas políticas governamentais no Brasil, delineou diferentes expressões de crítica ao modelo de agricultura e desenvolvimento rural hegemônico no Brasil e contribuiu para uma concepção abrangente de segurança alimentar e nutricional, que não se restringia, unicamente, ao acesso ao alimento. Isto possibilitou que questões relacionadas à necessidade de transformação da matriz produtiva da agricultura familiar fossem incorporadas ao processo de formulação do PAA (Grisa *et al.*, 2011).

Embora tenha precedido à institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), a qual foi instituída apenas em 2010, o PAA veio a consolidar-se posteriormente como um dos programas estruturantes mais relevantes no âmbito desta política, sendo que o histórico desse programa está diretamente relacionado ao processo que levou à sua instituição.

O caráter eminentemente intersetorial da PNSAN, e também do próprio PAA, indicou a complexidade de se realizar uma pesquisa avaliativa deste programa, dadas a sua abrangência e as diferentes dimensões envolvidas. Além disso, a operacionalização do programa envolve diferentes mecanismos de aquisição de produtos da agricultura familiar pelo governo federal, alguns deles executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e outros implementados por meio de convênios e termos de adesão estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) com os governos estaduais e municipais. A teia de relações que envolve os agentes na execução, na participação e no controle social do PAA conta

com beneficiários-fornecedores, beneficiários-consumidores, unidades receptoras, órgãos públicos compradores e atores sociais da rede que constitui o próprio Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).

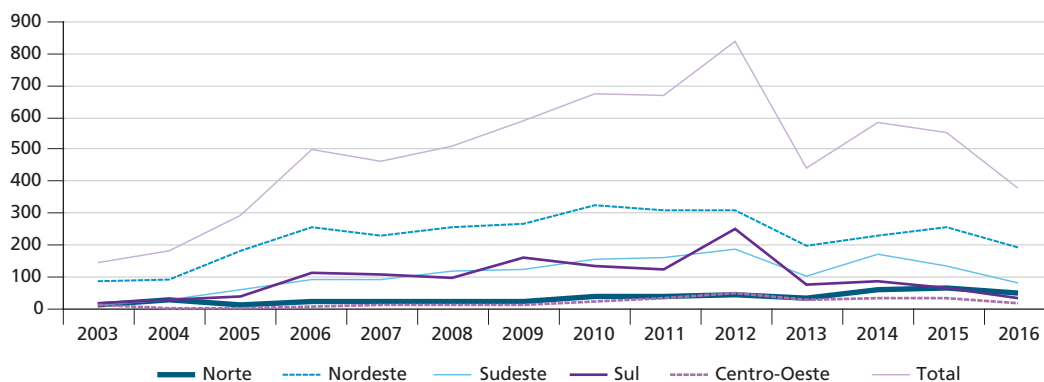
A intersetorialidade que caracteriza a PNSAN, assim como o Sisan, já estava refletida na concepção do PAA desde a sua instituição, pelo Artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, o qual delegou a responsabilidade de sua gestão a um grupo interministerial, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA). O programa veio também sofrendo algumas modificações ao longo do tempo, refletindo o próprio processo de institucionalização da PNSAN. Foi modificado pelo capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e, desde então, o programa assumiu progressivamente a estrutura que o caracteriza atualmente.

No modelo de gestão intersetorial adotado pelo programa, as modalidades de financiamento e os instrumentos de execução do PAA resultam em arcabouço complexo em termos institucionais, burocráticos e legais, dada as especificidades e a tipificação de beneficiários-fornecedores (como agricultores familiares fornecedores de produtos ao Estado, cujos contratos são regidos pela Lei nº 8.666), de agentes e instituições envolvidas, bem como das formas de repasse, pagamento, aquisição e compras públicas de produtos oriundos da agricultura familiar.

A Lei nº 10.696/2003, que criou o PAA, estabeleceu três objetivos principais para o programa: *i*) incentivar a agricultura familiar; *ii*) distribuir produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar; e *iii*) formação de estoques estratégicos. Em 2011, houve uma reformulação do PAA, cujos três objetivos originais foram articulados em outros sete objetivos específicos. Os principais objetivos do PAA, conforme expressos na Lei nº 12.512/2011, podem ser resumidos nos seguintes: (I e II) fortalecimento da agricultura familiar (produção-consumo) e aumento da renda de agricultores familiares; (III, IV, V e VI) ampliação da produção, do acesso e da disponibilidade (abastecimento, formação de estoque) de alimentos adequados e saudáveis para atender a população, em especial grupos específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional; (VII) fortalecer circuitos curtos ou locais de produção e comercialização de alimentos. Desta forma, o programa situa suas ações, seus resultados e seus impactos nas seguintes dimensões da PNSAN: produção, acesso e disponibilidade de alimentos; abastecimento alimentar; e ampliação da renda de agricultores familiares.

Além das mudanças que ocorreram na forma de atuação do programa, com a extinção e o surgimento de novas modalidades, observa-se que houve também uma flutuação na quantidade de recursos aplicados ao longo dos anos, o que pode ser explicado não apenas por essas mudanças operacionais, mas também pelas mudanças políticas e de conjuntura social e econômica que ocorreram no país durante o período. Entre 2003 e 2016, segundo o MDS, o PAA executou R\$ 6,83 bilhões, sendo 46,7% aportados na região Nordeste, 22,4% no Sudeste, 19,6% na região Sul e 7,1% e 4,2% nas regiões Norte e Centro-Oeste, respectivamente. O aporte anual de recursos executados pelo PAA em todas as modalidades nos últimos treze anos está representado no gráfico 1, apresentado a seguir, em cujos dados se observa que, no ano de 2012, foram executados R\$ 839,22 milhões na aquisição de alimentos de agricultores familiares em todo país, sendo o ano em que o programa executou a maior quantidade de recursos da série histórica. Já em 2016 os recursos diminuiram, sendo que o PAA executou apenas R\$ 380,16 milhões (gráfico 1).

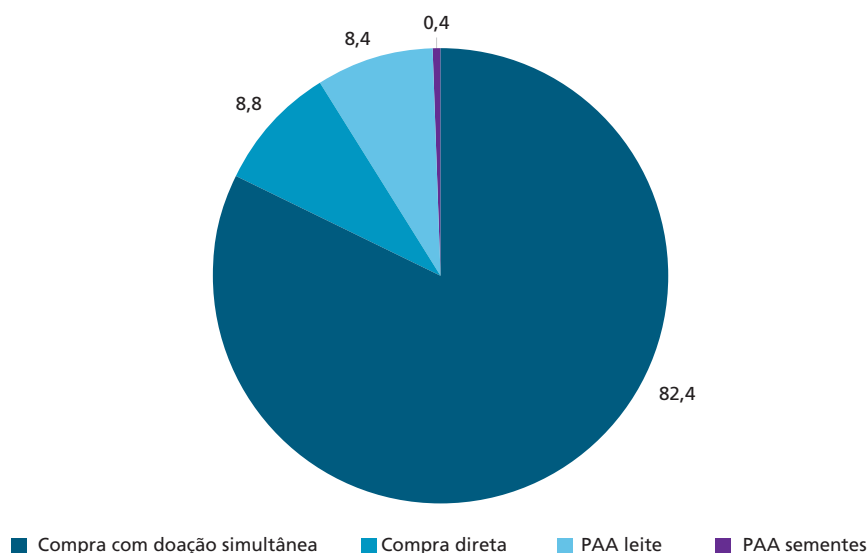
GRÁFICO 1
Histórico de execução anual do PAA, por região
 (Em R\$ milhões)



Fonte: MDS.
 Elaboração dos autores.

Um desafio importante, que torna complexa a elaboração do modelo lógico do programa e, conseqüentemente, a sua avaliação e o monitoramento dos resultados e dos impactos, reside no fato de o PAA operar em diferentes modalidades de compra, cada uma delas com seus respectivos modos de atuação, órgãos responsáveis e beneficiários específicos. Portanto, os resultados e os impactos de cada uma precisam ser avaliados e monitorados separadamente e também em conjunto, para observar possíveis efeitos sinérgicos ou até mesmo antagônicos. Além disso, a distribuição dos recursos aplicados apresenta variação entre as modalidades. A modalidade que historicamente contou com maior aporte de recursos foi a compra com doação simultânea, sendo responsável por 82,4% do total aplicado entre 2013 e 2016, seguida do PAA leite e da compra direta, cujos aportes representam, respectivamente, 8,8% e 8,4%, e do PAA sementes, com 0,4% (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Distribuição de recursos aportados pelo MDS em cada uma das modalidades (2013-2016)
 (Em %)



Fonte: MDS.
 Elaboração dos autores.

Outro aspecto importante a ser considerado no desafio de avaliar o PAA enquanto política pública é a sua inserção não apenas no âmbito da PNSAN, mas também no âmbito das demais políticas setoriais que se reforçam mutuamente para garantir o direito humano à alimentação adequada (DHAA). Desde sua criação o PAA tornou-se um programa relevante no contexto de várias políticas setoriais, tais como as políticas de desenvolvimento agrário (voltadas ao beneficiário-produtor), de assistência social (voltadas ao beneficiário-consumidor), de educação (correlação com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae) e de saúde (impactos do programa na segurança alimentar e nutricional de consumidores e, conseqüentemente, na sua melhoria da saúde), entre outras. Disto resulta uma complexidade de atores e instituições envolvidas na sua gestão e operacionalização, o que exige um cuidado maior ao se tentar avaliar os resultados do programa, pois seus impactos poderiam ser aferidos no âmbito de cada uma das dimensões relativas a todas as políticas em que exerce efeitos esperados e não esperados. Algumas hipóteses podem ser levantadas com base nas múltiplas dimensões do programa nas diversas políticas setoriais.

No contexto da política de desenvolvimento agrário, por exemplo, o PAA pode estar gerando impactos sobre o produto interno bruto (PIB) dos municípios em que atua, sobre a produção e também a comercialização de alimentos. Pode estar produzindo, também, impactos sobre o fortalecimento das associações e cooperativas de agricultores familiares, ou seja, produzindo transformações sobre os níveis de organização, ampliando e diversificando a produção de alimentos, bem como sobre a própria segurança alimentar e a saúde dos agricultores, na medida em que pode estar ampliando o seu acesso aos alimentos que produzem. Assim como uma possível melhoria do nível associativo dos agricultores familiares poderia, adicionalmente, estar ampliando as possibilidades de que produtores pudessem fornecer alimentos ao Pnae.

Já no que se refere à política de assistência social, sabe-se que a maioria dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (Epsans) operam com algum alimento adquirido via PAA (Brasil, 2015), o que deve estar produzindo impacto no fluxo e na quantidade de alimentos que são distribuídos à população por meio de banco de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, unidades de apoio à distribuição da agricultura familiar, entre outros. Da mesma forma, os equipamentos da rede direta e indireta da assistência social nos municípios em que o PAA atua podem ter sua dinâmica fortalecida com os alimentos que recebem da modalidade compra com doação simultânea, PAA leite, compra direta ou compra institucional.

Diversos estudos já foram realizados sobre o PAA buscando avaliar os resultados e os possíveis impactos do programa. Em geral, são pesquisas concentradas em pequenas áreas geográficas, que utilizam metodologias qualitativas e analisam o programa sob o ponto de vista de uma política setorial específica, ou, quando situam o programa no seu contexto intersetorial, abordam separadamente determinados temas e problemas específicos relacionados ao programa, tais como o impacto sobre os beneficiários, a participação e o controle social, a gestão e a execução, a formação de mercados para agricultura familiar, entre outros.

A maioria dos estudos aborda o PAA sobre a perspectiva de uma política de desenvolvimento agrário, com ênfase nos aspectos relacionados ao fortalecimento da agricultura familiar.

Sob esta perspectiva, as pesquisas procuram geralmente avaliar os impactos do programa sobre a renda dos agricultores familiares, sua autonomia, formação e acesso a mercados e o fortalecimento da sua capacidade de organização, podendo observar também o seu efeito sobre a diversidade produtiva e o uso de modelos de produção mais sustentáveis. Como exemplo desse tipo de estudo, podemos citar o trabalho de Ghizelini (2010), que pesquisou a contribuição do PAA para a reorganização das formas e estratégias de produção e comercialização dos agricultores familiares em dois municípios no interior de Paraná. Müller (2007), por exemplo, fez um estudo de caso do PAA sob a perspectiva do fortalecimento da agricultura familiar, aplicando o referencial das redes sociais em um estudo de sociologia regional que busca entender a sua construção enquanto política pública específica, com foco nos atores sociais envolvidos.

Alguns estudos consideraram o PAA no contexto de uma política agrícola e de abastecimento, concentrando-se nos possíveis impactos sobre a regulação de preços locais e regionais, bem como sobre o aumento de disponibilidade de alimentos, diversificação da produção e os possíveis reflexos na economia dos municípios. Um exemplo dessa abordagem é a avaliação feita por Delgado, Conceição e Oliveira (2005), ainda no segundo ano de implantação do programa, que considerou as modalidades então vigentes do PAA como instrumentos de política agrícola de apoio à produção e à comercialização e de subvenção ao consumo. O estudo analisou o desenho dos instrumentos operacionais construídos para o programa, apontando algumas correções necessárias para melhorar o seu desempenho.

Para além das abordagens setoriais a partir das quais se pode analisar o PAA, outras questões relevantes relacionam-se ao seu modelo de gestão. Sendo um programa intersetorial, a gestão é atribuição do GGPA, que reúne originalmente seis ministérios,⁵ no qual cada órgão desempenha suas atribuições na concepção, na formulação, na avaliação e no monitoramento do programa. Isto demanda uma capacidade de articulação permanente entre órgãos em cada uma das três esferas federativas de governo e enseja um importante desafio no que diz respeito aos métodos e processos de monitoramento e avaliação do programa. Diferentes órgãos públicos federais gerenciam distintas bases de dados, seja no âmbito da gestão e execução do programa, seja para divulgação dos resultados. Isto também demanda um enorme esforço governamental para garantir eficiência e eficácia das ações nas diferentes modalidades do programa, pela quantidade de atores envolvidos no processo. O fluxo de informações gerenciais e executivas para tomada de decisão é crucial para o sucesso do programa quanto aos resultados esperados. Da mesma forma como o Sisan está estruturado, o PAA requer articulação horizontal e vertical, ou seja, quanto à intersetorialidade e quanto às relações federativas.

Se no âmbito federal, intrinsecamente, a gestão intersetorial já impõe desafios operacionais quanto à sua execução e ao fluxo de informações, pelo porte e pela abrangência do programa, no que diz respeito à sua avaliação, não se pode desconsiderar alguns aspectos que devem ser observados visando avaliar sua eficácia e efetividade. Na esfera da execução e da

5. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (extinto MDA, agora Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Educação (MEC).

gestão, uma avaliação adequada requer observância das diferentes funções e atribuições de cada órgão responsável – seja do âmbito federal, seja estadual ou municipal –, já que o programa pode ser executado direta e indiretamente por diferentes órgãos nos entes federados, a depender da modalidade. Essa não é uma tarefa simples; por essa razão, em geral, os estudos que tratam sobre a gestão do PAA abordam o caso de um executor específico, como no trabalho de Oliveira *et al.* (2010), em que os autores fizeram uma análise da gestão do PAA operacionalizado pela Conab no estado do Rio Grande do Norte.

Por fim, é preciso levar em conta a influência das diferenças regionais sobre os resultados e os impactos do PAA, considerando-se a amplitude das disparidades ambientais e socioculturais, além das profundas assimetrias sociais, políticas e econômicas existentes entre as regiões. O modelo de produção agrícola de monocultura em larga escala, voltado à exportação que caracteriza e predomina na região Centro-Oeste, por exemplo, pode implicar diferenças no nível organizativo e na quantidade de agricultores familiares aptos e dentro do perfil estabelecido para os beneficiários-produtores do PAA. As grandes distâncias e as consequentes dificuldades logísticas de transporte, bem como a pouca infraestrutura disponível que caracteriza a região Norte, por exemplo, podem ter influência sobre os indicadores de resultado e sobre o impacto gerado pelo PAA na renda dos produtores, no PIB dos municípios e na segurança alimentar e nutricional de usuários da rede socioassistencial, assim como nas dinâmicas engendradas na rede de Epsans.⁶ É preciso considerar em que medida a injeção de recursos e a ampliação da produção de alimentos, enquanto efeitos do programa, podem estar alterando as dinâmicas de produção-consumo de alimentos e impactando os mercados regionais, considerando os diferentes arranjos econômicos em cada uma das regiões do país.

São poucos os estudos avaliativos existentes sobre o PAA que utilizam bases de dados quantitativas de âmbito nacional. Santos *et al.* (2015) realizaram um estudo deste tipo, no qual analisaram os efeitos da densidade populacional e da proximidade de aglomerados urbanos sobre a quantidade de compras realizadas pelo programa. Os autores mostraram haver diferenças na distribuição das compras entre as regiões, diferenças estas que estão significativamente relacionadas à proximidade de concentrações populacionais, principalmente regiões metropolitanas.

Apesar de já terem se passado quase quinze anos desde a sua criação, o PAA ainda carece de indicadores para monitorar os seus impactos e de estudos de abrangência nacional para avaliá-lo em seus múltiplos aspectos. Isto decorre, em parte, da complexidade do programa, das grandes dimensões do país e das dificuldades de se obter dados quantitativos que possam ser utilizados para esse fim. Entretanto, contribui muito para essa lacuna de avaliação o fato de o PAA não ter ainda um modelo lógico elaborado, o qual possa servir de base para a formulação das perguntas fundamentais a serem respondidas e para a seleção de indicadores de impacto adequados. Portanto, o estudo da teoria do programa seria o primeiro passo para estruturar o seu sistema de avaliação, visando organizar as fontes de informações e as bases de dados existentes e indicar as análises que poderão dar as respostas necessárias para realimentar o seu ciclo de gestão.

6. São considerados Epsans pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) nacional os bancos de alimentos, as cozinhas comunitárias, as unidades de apoio à agricultura familiar, os restaurantes populares, as feiras livres etc. Também é considerado todo e qualquer equipamento público que produza e forneça alimentos aos seus usuários, como cozinhas de escolas, hospitais, presídios etc.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto mostrou a importância da análise teórica do programa para servir de base ao processo de avaliação das políticas públicas, visando gerar estudos mais consistentes e úteis para apoiar os processos de formulação, implementação e gestão dos programas governamentais. A pesquisa avaliativa deve situar o programa adequadamente em seu contexto histórico, político-institucional e sociocultural, delineando devidamente suas dimensões intersetoriais, seja quanto aos resultados e possíveis impactos, seja quanto à efetividade e ao alcance das ações junto a beneficiários e agentes envolvidos face aos seus objetivos, levando-se em conta também as especificidades locais e regionais.

A análise da teoria subjacente ao programa auxilia a entender o contexto e o problema central em torno do qual este foi criado, e também as inflexões e mudanças nas suas concepções gerais ou específicas, as transformações político-institucionais pelas quais passou ao longo do tempo, bem como os reflexos na sua execução e nos seus resultados e impactos. Especialmente no caso de programas intersetoriais e de abrangência interinstitucional e federativa, os quais apresentam vários desafios para a sua avaliação, como exemplificado aqui pelo caso do PAA, a análise teórica aprofundada permite lidar melhor com a complexidade do tema, auxiliar a delinear os estudos de avaliação quantitativa e ajuda a evitar distorções que poderiam advir de um estudo superficial ou parcial do programa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Mapasan 2014**: mapeamento de segurança alimentar e nutricional. Brasília: MDS, 2015.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica).
- CHELIMSKY, E. The coming transformations in evaluation. *In*: CHELIMSKY, E.; SHADISH, W. (Eds.). **Evaluation for the 21st century**. Califórnia: Sage Publications, 1997.
- DELGADO, G.; CONCEIÇÃO, J. C.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1145).
- GHIZELINI, A. A. M. **Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local**: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.
- GRISA, C. *et al.* Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, v. 8, n. 3, p. 34-41, 2011.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas – guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea; Casa Civil, 2018.
- JANNUZZI, P. M. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 1, p. 4-27, 2013.

- _____. **Monitoramento e avaliação de programas sociais:** uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alinea, 2016.
- LEJANO, R. P. **Frameworks for policy analysis.** Mergin text and context. New York: Routledge, 2006.
- MARK, M. M.; HENRY, G.; JULNES, G. **Evaluation:** an integrated framework for understanding, guiding and improving policies and programs. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.
- MINAYO, M. C. S. Violência: um problema para a saúde dos brasileiros. *In:* BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros.** Brasília: Ministério da Saúde, 2005. (Série B, Textos Básicos de Saúde).
- MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil:** o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre: Lume, 2007.
- OLIVEIRA, A. B. *et al.* Uma análise do processo gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): o caso Rio Grande do Norte. **Revista de Políticas Públicas**, v. 14, n. 1, p. 157-171, 2010.
- PAULA, L. A. **Marco teórico sobre avaliação e monitoramento.** [s.l.]: Clad, 2001.
- RODRIGUES, L. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 7-15, 2008.
- SANTOS, J. R. *et al.* Efeitos da densidade populacional e proximidade de aglomerados urbanos sobre o nível de efetividade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil. **Scientia Plena**, v. 11, n. 2, p. 1-11, 2015.
- SERPA, S. M. H. C. **Uma leitura dos usos da avaliação na administração pública no Brasil a partir da caracterização dos sistemas de avaliação de programas governamentais.** 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- SILVA, J. G.; GROSSI, M. E. D.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). **Fome Zero:** a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.
- VEDUNG, E. Four waves of evaluation diffusion. **Evaluation**, London, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.
- _____. **Public policy and program evaluation.** New York: Routledge, 2017.

