

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
DIRETORIA REGIONAL DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E
NUTRIÇÃO

ANTÔNIO LEOPOLDO NOGUEIRA NETO

ACOMPANHAMENTO VIRTUAL PARTICIPATIVO
Sistema de Monitoramento e Avaliação de Sistemas Locais de Alimentação e
Nutrição

BRASÍLIA 2008

FIOCRUZ DIREB	MONOGRAFIA	ANTÔNIO LEOPOLDO NOGUEIRA NETO	2008	
--------------------------	-------------------	---------------------------------------	-------------	--

ANTÔNIO LEOPOLDO NOGUEIRA NETO

ACOMPANHAMENTO VIRTUAL PARTICIPATIVO

Sistema de Monitoramento e Avaliação de Sistemas Locais de Alimentação e
Nutrição

Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva da Diretoria Regional de Brasília como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição.

Orientadora: Elisabetta Recine, Doutora.

]

BRASÍLIA
2008

"A repetida carência de gêneros alimentícios e a fome são produtos do próprio homem, em virtude do amor-próprio, cobiça, domínio, ócio e a derivante tendência ao excessivo conforto e riqueza."

Jesus de Nazareth

Ficha Catalográfica elaborada por
Vanessa Luiz Neunzig – Bibliotecária CRB 1/2.175

N778d NOGUEIRA NETO, Antônio Leopoldo
Acompanhamento Virtual Participativo – Sistema de
Monitoramento e Avaliação de Sistemas Locais de
Alimentação e Nutrição/ Antônio Leopoldo Nogueira Neto —
Brasília: [s.n], 2008.
55 f.

Monografia (Especialização em Gestão de Políticas de
Alimentação e Nutrição) – Programa de Pós-graduação em
Saúde Coletiva, Diretoria Regional de Brasília, 2008.

1. Políticas Públicas. 2. Programas e Políticas de Nutrição e
Alimentação. 3. Sistemas de Informação. 4.
Segurança Alimentar e Nutricional. 5. Monitoramento e
Avaliação I. Título.

CDD: 612.39

ANTÔNIO LEOPOLDO NOGUEIRA NETO

ACOMPANHAMENTO VIRTUAL PARTICIPATIVO
Sistema de Monitoramento e Avaliação de Sistemas Locais de Alimentação e
Nutrição

Esta Monografia foi julgada e aprovada para obtenção do grau de Especialista
em Gestão de Políticas de Alimentação e Nutrição no Programa de Pós-
Graduação em Saúde Coletiva da Diretoria Regional de Brasília

Brasília,.....de.....de 2008

BANCA EXAMINADORA

Prof. Valéria Fonseca Paiva
Mestre em Nutrição Humana

Prof. José Antônio Iturri de La Mata
Doutor em Saúde Coletiva

Prof. Elisabetta Giconda Lole Giovanna Recine
Doutora em Saúde Pública

Ao Pai Verdadeiro, à Família, aos amigos
e colegas de trabalho, pela inspiração
constante e oportunidade de crescimento
compartilhada diariamente.

Resumo

NOGUEIRANETO, Antônio Leopoldo. Acompanhamento Virtual Participativo – Sistema de monitoramento e avaliação de Sistemas Locais de Alimentação e Nutrição. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Diretoria Regional de Brasília, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2008.

O presente trabalho apresenta uma alternativa atual e moderna para contribuir com o aperfeiçoamento das práticas de monitoramento e avaliação das políticas pública no Brasil, para além dos aspectos técnicos, considerando também as dimensões administrativa e política. Desta forma, propõe-se o desenvolvimento de uma sistemática participativa para o acompanhamento do processo de implementação de Sistemas Locais de Alimentação e Nutrição, que possa se caracterizar como um sistema de informação capaz de fomentar o desenvolvimento organizacional e a gestão do conhecimento, com vistas a orientar o desenvolvimento dos Sistemas Locais de SAN e auxiliar no processo de tomada de decisão para aplicação de recursos públicos.

Palavras-chaves: 1. Políticas Públicas. 2. Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação. 3. Sistemas de Informação. 4. Segurança Alimentar e Nutricional.

Abstract

NOGUEIRA NETO, Antônio Leopoldo. Acompanhamento Virtual Participativo – Sistema de monitoramento e avaliação de Sistemas Locais de Alimentação e Nutrição. 55 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Diretoria Regional de Brasília, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2008.

The current paper presents a modern alternative to contribute with the improvement of monitoring and evaluation practices of public policies in Brazil beyond the technical aspects, since it also considers the administrative and political dimensions. Thus, it is proposed the development of a systematic and participatory monitoring procedure on the implementation process of Food and Nutrition Security Local Systems. As a result, it is expected an information system capable of promoting the organizational development and the knowledge management, aiming to guide the establishment of Food and Nutrition Security Local Systems and assist the decision-making process of public resources exploitation.

Keywords: 1. Public Policies. 2. Food and Nutrition Policies and Programs 3. Information Systems 4. Food and Nutrition Security.

Sumário

Situação Problema	10
Objetivos da Proposta	14
Justificativa Técnico-Científica	15
Referencial Teórico.....	22
Metodologia.....	30
Aspectos Éticos.....	37
Viabilidade de Implementação	37
Cronograma	41
Referências	45
Anexo 1 - Diagrama de Relações	47
Anexo 2 - Ciclo de Gestão de Sistemas Locais	48
Anexo 3 – Cronograma de Implantação de Equipamentos de SAN – SESAN/MDS	49
Anexo 4 - Proposta de descritores para o Formulário Eletrônico.....	50

SIGLAS

SAN- Segurança Alimentar e Nutricional

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social à Combate à Fome

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN – Sistema Nacional Segurança Alimentar e Nutricional

DHAA – Direito Humano à Alimentação e Nutrição

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

PBF – Programa Bolsa Família

IGD – Índice de Gestão de Descentralizado

PAA – Programa Aquisição de Alimentos

CDL – Compra Direta Local

RP – Restaurantes Populares

BA – Banco de Alimentos

CC – Cozinha Comunitária

EAN – Educação Alimentar e Nutricional

CRAS – Centro de Referência Assistência Social

SITUAÇÃO PROBLEMA

Após quatro anos de esforços direcionados a implantação de bens e serviços para a implementação de Sistemas Locais Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, por meio de programas e ações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, a estruturação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN demanda por estratégias de organização e qualificação da gestão pública, que possam favorecer a articulação e o planejamento pactuado entre os diversos setores e esferas de governo, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável dos sistemas locais de forma integrada com o Plano e a Política Nacional de Segurança Alimentar Nutricional, que se encontram em processo de construção e consolidação.

No âmbito do enfoque sistêmico da Segurança Alimentar e Nutricional, um desenho institucional promotor da intersetorialidade contempla a existência de conselhos integrados por diferentes lideranças setoriais, que podem contribuir para a construção de pactos em torno de decisões-chave sobre a alocação de recursos, para um planejamento global que dê direção comum às áreas, evidencie os pontos de interseção e permita a identificação de intervenções estratégicas. Simultaneamente, são fundamentais os espaços de interação mais cotidiana como, por exemplo, uma unidade conjunta de trabalho entre os setores para o monitoramento sistemático das ações setoriais (Burlandy *et al*, 2006).

Neste sentido, investimentos na produção e sistematização de informações, conhecimentos e práticas acerca da implementação de programas e ações de SAN, tendo como foco o desenvolvimento de Sistemas Locais, são importantes e decisivos para a elaboração de alternativas conceituais e possibilidades concretas de intervenção frente à diversidade e extensão territorial do Brasil, sendo imprescindíveis para subsidiar o acompanhamento e avaliação dos resultados esperados.

A amplitude para a avaliação do desempenho e impactos dos programas e ações de SAN, precisa considerar aspectos de produção, acesso, qualidade e consumo de alimentos, que dialoguem com indicadores sociais e de saúde, respeite as diversidades e especificidades dos contextos regionais e locais, e apontem para uma gestão estratégica das informações e conhecimentos produzidos na implementação dos sistemas locais em todos os setores e níveis de governo.

Um dos pressupostos mais importantes na busca por melhores políticas públicas ou intervenções sociais que ajudem no processo de desenvolvimento, encontra-se na necessidade de criar e fortalecer organizações e programas que estrutrem modelos de gestão que tenham a reflexão e a

aprendizagem entre seus pilares de sustentação. Neste cenário, o desenvolvimento de culturas de avaliação nas organizações se constitui como uma ação estratégica para o fortalecimento organizacional (Brandão et al, 2005).

De acordo com Brandão *et al*, 2005, parece haver consenso em torno da necessidade de que projetos e programas públicos sejam avaliados em busca de eficiência, transparência e equidade, embora muitos métodos se apresentem sobre aspectos estritamente técnicos, e desta forma, frágeis, pouco democráticos e superficiais. Ao mesmo tempo em que muito se fala em avaliação, alguns fatores seguem determinando certo grau de dificuldade para que as organizações públicas a incorporem em sua prática cotidiana.

Frente aos desafios e dificuldades encontradas neste cotidiano de construção de uma política pública, o desenvolvimento de instrumentos para o monitoramento e avaliação de programas e ações de SAN, deve estar pautado em metodologia participativa, que envolvam não só os aspectos técnicos, mas também as dimensões administrativas e política. Deve ainda, fundamentar-se em tecnologias atuais e modernas de comunicação, que permitam o acompanhamento da eficácia e eficiência de programas e ações de forma dinâmica e regular, constituindo-se em um ambiente capaz de promover a interação e cooperação entre os atores envolvidos. Por fim, precisa fomentar a formação pautando-se na troca de saberes e práticas que confirmem habilidade técnica e capacidade avaliatória aos gestores no processo de negociação e tomada de decisão, frente à definição de prioridades e aplicação dos recursos públicos na área de SAN.

Explorando a abordagem dos métodos heurísticos¹, a ocorrência de um problema relacionado aos impactos da insegurança alimentar e nutricional em determinadas populações, pode modificar a atuação de certos atores e estimular o surgimento de organizações capazes de desenvolver competências específicas na identificação e gestão dos problemas. Os trabalhos e conhecimentos desenvolvidos por estas organizações, sejam eles públicos ou privados, podem resultar em novas rotinas, aprimorando a concepção de instrumentos de mensuração úteis para avaliar os efeitos da política, assim como a criação de relações interorganizacionais que impulsionem o potencial dos programas.

Além disto, podem favorecer, por intermédio da codificação e tradução de certos conhecimentos tácitos, a institucionalização de regras e normas de SAN e promover a revisão das crenças dos diferentes atores. As etapas da política pública, dessa forma, não representam

¹ Métodos heurísticos é introduzir a metodologia, conceitos e técnicas de solução utilizados na abordagem de problemas de Investigação Operacional, nomeadamente na área da Programação Inteira e Otimização Combinatória, para os quais a utilização de métodos de solução exata não é praticável (Universidade de Minho, 2007)

um esquema genérico para analisar sua dinâmica geral, mas um instrumento heurístico para diferenciar certos processos chave. Estes são, ao mesmo tempo, processo de aprendizagem políticos, cognitivos e organizacionais.

Com o intuito de propor uma alternativa que possa explorar a multiplicidade do contexto de SAN na política pública atual, o escopo deste projeto aponta para o desenvolvimento de um sistema virtual participativo para o monitoramento e avaliação do processo de implementação de Sistemas Locais de Alimentação e Nutrição, buscando fomentar à criação de um espaço de aprendizagem e cooperação propício ao desenvolvimento organizacional, gestão de conhecimentos e tomada de decisão, acerca de estratégias e recursos públicos aplicados em SAN. Desta forma, aponta para o fortalecimento e integração de três linhas de ações desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN, no apoio a implementação de Sistemas Descentralizados/Locais de SAN: Ação de implantação/modernização de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição; Instalação de Núcleos de Apoio a Gestão de Sistemas de SAN; e consolidação da Rede de Acompanhamento e Formação de Gestores Públicos de SAN, com vistas à estruturação de um espaço de coordenação interorganizacional compartilhado com os atores e organizações locais, dentro dos moldes das redes de relacionamento estabelecidas na *internet*, ao qual trataremos como uma Organização Virtual.

A estruturação de uma Organização Virtual refere-se à consolidação de redes sociais de informação e deriva da noção implícita de agilidade presente no conceito. De acordo com Devine (2001) *in* Silveira, 2005, “uma organização virtual é uma coleção de entidades geograficamente distribuídas e funcional e/ou culturalmente diversas, que são conectadas por meio da informação e comunicação e que se apóiam em relacionamentos laterais e dinâmicos para a necessária coordenação das ações”.

No âmbito deste projeto, apontaremos para o acompanhamento da Ação de implantação/modernização de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares - RP, Banco de Alimentos – BA e Cozinhas Comunitárias – CC), buscando dialogar com os desafios e dificuldades enfrentados na perspectiva de implementação dos Sistemas locais de SAN, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão de recursos e serviços da Rede Operacional de Equipamentos de Alimentação e Nutrição, bem como para a qualificação da Rede Social de Atores e Gestores de SAN, incentivando ainda, a participação e controle social, bem como investimentos públicos na consolidação e avaliação de Sistemas Locais de SAN.

Nesta lógica, a estruturação de uma Organização Virtual, deve inserir-se no contexto de acompanhamento e aprendizagem virtual, aonde o coletivo de gestores dos Equipamentos de Alimentação e Nutrição, desenvolva formação continuada e participe ativamente dos processos de avaliação, discussão e planejamento das ações e serviços públicos, com vistas à estruturação, consolidação e autonomia de Sistemas Locais de SAN.

Neste sentido, monitorar e avaliar representa fornecer subsídios para o planejamento e implantação de uma Rede Operacional de Equipamentos Públicos, bem como para formação e qualificação da Rede Social de Atores em todos os setores e esferas de governo, de modo que possa contribuir para organização de sistemas articulados e integrados aos objetivos da Política e do Sistema Nacional de SAN, respondendo as demandas locais.

Desta forma, buscar-se-á promover a disponibilização de instrumentos tecnológicos de monitoramento e avaliação que possa organizar e disponibilizar as informações necessárias para operação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, na perspectiva de implementação dos Sistemas Locais, pelo estabelecimento de uma rede de relacionamento para o ensino, pesquisa e acompanhamento, que auxilie na autogestão e na sustentabilidade das ações e serviços locais de SAN, apoiando a articulação e integração de políticas setoriais e conteúdos relacionados à garantia de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, promoção do Direito Humano à Alimentação - DHAA, da Saúde, Educação, Assistência Social, entre outros.

Este projeto será desenvolvido no âmbito da Coordenação de Promoção a Programas de Alimentação e Nutrição da SESAN/MDS, por meio do desenvolvimento de uma Organização Virtual para a coordenação interorganizacional do ciclo de gestão dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. Estes Equipamentos guardam características distintas que variam em função da região e localidade aonde estão sendo implementados. Entretanto, dispõem de diretrizes gerais orientadoras, traçadas para promover a garantia do DHAA de forma segura e sustentável. Durante o processo de implementação dos Equipamentos, muitas variáveis influenciam no planejamento e gestão das ações e serviços públicos que podem ser oferecidos, dificultando bastante o gerenciamento das informações necessárias ao monitoramento e avaliação dos impactos destes Equipamentos frente ao desenvolvimento de Sistemas Locais. Entre os fatores que dificultam o acompanhamento da expansão e evolução dos processos de implementação dos Sistemas Locais, podemos destacar o crescimento progressivo do número de parcerias estabelecidas para a implantação de Equipamentos de Alimentação e Nutrição em todas as regiões do Brasil, frente a uma equipe técnica de gestão federal praticamente estável.

Neste contexto, o desenvolvimento de processos dinâmicos de acompanhamento, pode auxiliar no gerenciamento e organização das informações produzidas durante o processo de construção dos Sistemas Locais de SAN, com o intuito de captar potencialidades e experiências que possam ser compartilhadas entre os gestores, tendo como objetivo subsidiar um melhor planejamento e maior efetividade das ações e serviços executados em todas as dimensões de atuação destes Equipamentos, desde o incentivo a produção até o consumo dos alimentos.

O projeto destacará ainda, a importância da coordenação interorganizacional no planejamento governamental, que deveria estar apoiada em um ambiente informacional cooperativo, gerenciado por uma organização pública virtual. Este tipo de ambiente cooperativo, de acordo com Castells (1998) *in* Silveira, 2005, “pode prover a eficiência dos governos, que são dependentes da capacidade de processar informação e assegurar um processo decisório compartilhado”.

Com o intuito de melhor representar à dinâmica e multiplicidade da atuação virtual no processo de implementação da PNSAN, propomos a visualização de um digrama de relações presentes na perspectiva de construção interorganizacional do SISAN – Anexo 1.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Objetivo Geral:

Desenvolvimento de sistemática virtual participativa para o monitoramento e avaliação de Sistemas Locais de Alimentação e Nutrição.

Objetivos específicos:

- Estruturação de “ambiente informacional cooperativo” para monitoramento e avaliação da implementação dos Sistemas Locais de Alimentação e Nutrição;
- Acompanhar a aplicação dos recursos e a execução de atividades desenvolvidas durante a implantação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição;
- Avaliar os resultados de execução e desempenho operacional dos Equipamentos;
- Contribuir para o intercâmbio de saberes e práticas de gestão em SAN;

- Sensibilizar e qualificar a Rede Social de atores em SAN para leitura de cenários políticos e aperfeiçoamento de procedimentos técnicos;

JUSTIFICATIVA TÉCNICO-CIENTÍFICA

De um ponto de vista formal, conceitual, o debate sobre monitoramento e a avaliação está circunscrito à área da gerência de projetos, inserida em estudos e pesquisas do contexto de ciências de administração. No entanto, conforme se pretende demonstrar, um enfoque meramente técnico sobre monitoramento e avaliação a partir da gerência de projetos limita o entendimento de como lidar com a matéria na prática, e como utilizar melhor todo potencial de aprendizado existente no trabalho com indicadores. Ou seja, a necessidade de incluir as dimensões políticas e administrativas do setor público na análise (MMA, 2005).

Procurando outras formas de entender o processo de monitoramento e avaliação, novos contextos nos quais possam ser encaixados seus potenciais e limites, podemos escolher diversos modos de contextualizar sistemas de monitoramento e avaliação para além da gerência de projetos. E, assim, ressaltar a sua importância e interpretar as suas funções.

Tendo por base as experiências práticas no campo de políticas públicas e desenvolvimento local apresentadas por Brose (1999) e Barth & Brose (2002), enfocaremos três possibilidades diretamente relacionadas ao escopo do projeto a ser implementado: desenvolvimento organizacional; sistemas de informação e gestão do conhecimento.

Na dimensão do desenvolvimento organizacional, partiremos do pressuposto que a consolidação de instrumentos e procedimentos favorece a adequação de uma unidade organizacional às mudanças processadas em seu ambiente. Neste sentido, a formatação de um espaço interdisciplinar de criatividade e inovação, que tenha seus resultados sistematizados e as lições aprendidas replicadas para o interior da unidade organizacional, pode permitir o alcance de um novo patamar de qualidade em suas ações. A gerência de projeto, por intermédio das ferramentas de monitoramento e avaliação, tem a possibilidade de acompanhar, documentar e analisar esse processo de aprendizado organizacional de forma sistematizada, propiciando o repasse e a disseminação do que for aprendido. Desta forma, a sistemática de monitoramento e avaliação garante que o aprendizado adquirido no

desenvolvimento dos projetos, possa ser utilizado para benefício posterior da organização (Brose, 1999).

No que se refere à área de sistema de informação que têm a função de registrar, processar e transferir informações de forma organizada e objetiva. Ainda explorando as experiências realizadas por Brose (1999), vale ressaltar:

Ao contrário do que se faz crer a constante pressão exercida pelo mercado da informática, sistemas de informação não são equivalentes à informatização; sistemas de informação são formados de componentes humanos e tecnológicos, baseados em diferentes combinações de atividades (humanas), registro em papel e tecnologia de informática. São sistemas sociais centrados no registro e processamento de dados, em que as diversas etapas entre a entrada desses dados, a informação e o conhecimento dependem de processamento do intelecto humano, estando sujeitos, portanto, a todas as incertezas inerentes à atividade intelectual.

A sistemática de monitoramento e avaliação constitui-se em um sistema de informação específico que, em virtude de ser construído artesanalmente, no que se refere aos indicadores, precisa receber atenção especial e representa um desafio à capacidade de operacionalização de sistemas de informação em um ambiente de constantes mudanças.

No processo de trabalho, a tomada de decisão é considerada a função que caracteriza o desempenho da gerência. Independentemente do aspecto da decisão, esta atitude deve ser fruto de um processo sistematizado, que envolve o estudo do problema a partir de um levantamento de dados, produção de informação, estabelecimento de propostas de soluções, escolha da decisão, viabilização da implementação da decisão e análise dos resultados obtidos (Guimarães, 2004).

Com base nas constatações de Guimarães (2004), a informação é um recurso imprescindível para a gerência em ambientes sistêmicos, sendo a coleta, organização, distribuição e disponibilização, responsabilidade de todos os atores envolvidos no processo de trabalho. Desta forma, um sistema de informação deve responder às demandas e necessidades das diversas unidades e serviços da instituição.

Em relação à gestão do conhecimento, vamos entendê-la como um sistema voltado ao aperfeiçoamento da capacidade operacional da unidade organizacional, por meio de estratégia apta a gerar, armazenar e aplicar conhecimento de utilidade comprovada e longa durabilidade, que via de regra, encontra-se armazenado apenas no intelecto humano e é intangível. O interesse está no conhecimento implícito, que é o conhecimento individual e pessoal, baseado em conclusões subjetivas e intuitivas, de difícil transmissão e que se multiplica quanto mais é utilizado. Neste sentido, um diagnóstico de problemas, pode constituir-se em um mapeamento de lacunas do conhecimento, de forma que o plano do

projeto possa estabelecer uma declaração de intenções do conhecimento a ser gerado, ou o conhecimento existente a ser complementado, e o sistema de monitoramento e avaliação permite a sistematização e transferência efetivas desse conhecimento (Brose, 1999).

Neste contexto, a intervenção proposta terá por finalidade explorar as potencialidades do processo de monitoramento e avaliação para além da área de gerência técnica, buscando impulsionar o desenvolvimento organizacional de Sistemas Locais de SAN, por meio do estabelecimento de um sistema de informação participativo e cooperado, que permita uma ampla gestão dos conhecimentos necessários à implementação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e seus arranjos operacionais, visando subsidiar o compartilhamento de informações que possam contribuir para elaboração dos planos de SAN em todos os setores e esferas de governo, considerando a amplitude e multiplicidade dos conteúdos e relações apresentadas nos princípios e diretrizes que devem orientar o SISAN.

Entre as prioridades definidas para a Política e o Plano Nacional de SAN, conforme abordado no relatório final da 3ª Conferência Nacional, podemos destacar o apoio a propostas que interajam e fortaleçam políticas públicas consagradas e também promovam o empoderamento das comunidades e de processos de superação da insegurança alimentar de modo sustentável e participativo. Nesta perspectiva, as políticas e planos locais representam provimento substancial para organização do SISAN.

Conforme o relatório final da 3ª Conferência, integram o SISAN, a Conferência Nacional de SAN, o Conselho Nacional de SAN – CONSEA, a Câmara interministerial de SAN – CAISAN, órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o sistema.

Nesta dimensão institucional, a abrangência do SISAN sugere o desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento capazes de articular todos os recursos, instituições e atores, direta ou indiretamente envolvidos na sua discussão e construção, para além de sua estrutura institucional, fundamentando-se pelos seguintes princípios:

- Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada e saudável, sem qualquer espécie de discriminação.
- Preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas.
- Participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e planos de Segurança Alimentar e Nutricional, em todas as esferas de governo.
- Transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para a sua concessão.

Pautando-se nestes princípios, os sistemas de monitoramento e avaliação devem permitir uma ampla e criteriosa análise da situação de segurança alimentar e nutricional em todas as regiões do país, pautada no DHAA e pela soberania alimentar, devendo integrar o SISAN e ser parte do ciclo de gestão das políticas públicas, servindo de avaliação continuada da evolução dos indicadores de segurança alimentar e nutricional, da realização progressiva do DHAA, das políticas públicas e do próprio desempenho do SISAN (Relatório final, 2007).

A estruturação de uma Organização Virtual pode dialogar com estes princípios e contribuir para que o monitoramento e avaliação de programas e ações seja uma prática cotidiana como a própria alimentação. Fomentar o processamento rotineiro de informações importantes é articular a participação efetiva dos seus atores em torno de instrumentos que promovam avaliação crítica das atividades, resultados e impactos da implementação de bens e serviços públicos de SAN, buscando promover a qualificação da gestão pelo estímulo ao desenvolvimento da capacidade avaliadora dos seus atores, dentro de um espaço dinâmico e participativo, que venha subsidiar a tomada de decisões rumo à estratégias globais e sustentáveis de SAN.

Quanto aos aspectos de monitoramento e avaliação no âmbito dos Sistemas Locais de SAN, vale destacar a possibilidade de análise de indicadores enfocando as seguintes dimensões: Produção, condições de comercialização e disponibilidade de alimentos; acesso à alimentação saudável, logística de distribuição e tendências de consumo; programas e políticas relacionadas com a segurança alimentar e nutricional sustentável; segurança dos alimentos quanto à questão higiênico-sanitária, nutrientes, sustentabilidade sócio-ambiental; facilidade de acesso às políticas públicas; acesso à tecnologia digital; entre outras, que poderão ser amplamente explorados na lógica de uma Organização Pública em plataforma de aprendizagem virtual (Relatório final, 2007).

A implementação do SISAN e de seus componentes, de forma descentralizada, não se fará sem a estruturação de Sistemas Locais de SAN – conjunto de equipamentos, bens e serviços públicos associados aos programas, projetos e ações relacionadas a SAN (Polis, 2007).

Tendo em vista que o objetivo comum para os Sistemas Locais de SAN é a plena integração com o SISAN, e que o mesmo encontra-se em processo dinâmico e compartilhado de construção e regulamentação em todos os setores e esferas de governo, o desenvolvimento de uma sistemática virtual participativa de monitoramento e avaliação na direção de uma Organização Virtual, aparece como uma possibilidade efetiva para auxiliar na estruturação e descentralização do SISAN, principalmente, quando analisada sob a ótica de orientar a

implementação e qualificar os processos de gestão de sistemas estaduais, distrital, territoriais e municipais.

As organizações virtuais apresentam suas bases em conceitos organizacionais que sugerem idéias de distribuição, descentralização, dinamismo, autonomia e agilidade, devendo representar a colaboração de grupos e organizações autônomas e preexistentes, as quais seletivamente compartilham conhecimentos, habilidades e recursos, de forma a alcançar um produto ou serviço comum (Silveira, 2006).

No âmbito deste projeto, enfocaremos a implementação de Sistemas Locais de SAN a partir do monitoramento e avaliação do processo de implantação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (RP, BA e CC), que no âmbito da SESAN, representam unidades referenciais para organização e estruturação das ações e serviços públicos voltados à garantia do DHAA, abrangendo aspectos da produção ao consumo de alimentos.

Os Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias apresentam como objetivo a ampliação da oferta de refeições adequadas e saudáveis, a preços acessíveis para atender pessoas em situação de vulnerabilidade social e risco de insegurança alimentar e nutricional, em municípios com mais de 100 mil habitantes. O foco para a implantação dos Restaurantes Populares são os grandes centros urbanos, de forma a promover alimentação de qualidade aos trabalhadores de baixa renda que realizam o almoço fora do domicílio. No caso das Cozinhas Comunitárias, estas são direcionadas, preferencialmente, para oferta de refeições em bairros populosos das periferias urbanas, buscando envolver as comunidades locais para o desenvolvimento de atividades sociais e de geração de trabalho e renda, dentro de uma estratégia de inclusão social produtiva, de fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária. Os Bancos de Alimentos são considerados equipamentos públicos de abastecimento e segurança alimentar que tem como objetivos a diminuição do desperdício, o aproveitamento integral dos alimentos, e a promoção de hábitos alimentares saudáveis à população; estes, realizados por meio da articulação com unidades de produção, armazenamento e comercialização de alimentos, para arrecadação e doação de gêneros alimentícios as entidades assistenciais.

Ainda considerando as linhas de ações referenciais para a estruturação de sistemas locais, cumpre destacar a importância do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que atuam fortalecendo a produção e economia local pelo incentivo a agricultura familiar, geração de trabalho e renda, valorização da cultura alimentar e desenvolvimento local, sendo balizadores para o abastecimento dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição.

Os Programas e ações direcionados a implementação de Sistemas Locais de SAN, são apoiados pela SESAN por meio de editais de seleção pública divulgados anualmente. No caso dos Equipamentos de Alimentação e Nutrição, estes são direcionados a municípios de médio e grande porte, que disponham de imóveis e equipe técnica específica para o planejamento e gestão das unidades apoiadas, bem como disponibilidade orçamentária para a manutenção dos serviços. Fazendo uma analogia com sistema de saúde, os Equipamentos de Alimentação e Nutrição podem ser considerados de alta complexidade, dado seu potencial articulador de ações em todas as dimensões da SAN, da produção ao consumo de alimentos, bem como em relação às exigências sanitárias e os elevados custos para a implantação e operacionalização dos serviços.

Frente à complexidade para o planejamento e implementação desses Equipamentos, desde 2006, a SESAN tem procurado ampliar a assistência aos gestores locais disponibilizando materiais de orientação com diretrizes e critérios básicos para a implantação dessas unidades operacionais, como os manuais de implantação específicos para cada Equipamento, que abordam aspectos como a proposta social, localização, infra-estrutura e funcionalidade. Como suporte a apropriação dos conteúdos técnicos disponibilizados, a SESAN tem realizado ainda, mesas técnicas regionais junto aos entes selecionados, buscando estabelecer uma relação de cooperação e aprendizado desde o início do processo de implantação dos Equipamentos, bem como pautar as potencialidades para a consolidação de Sistemas Locais.

Apesar dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição representarem pólos articuladores para a estruturação de uma rede operacional local, pela característica potencial para a ampliação, diversificação e integração de ações e serviços de promoção ao DHAA de forma intersetorial, a consolidação de Sistemas Locais de SAN, remete a um processo de construção gradativo, atrelado ao reconhecimento dos governos locais e a mobilização de uma rede de atores sociais que possam fortalecer as estratégias de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

O esforço de monitorar e avaliar a implementação de redes sistêmicas de equipamentos e atores, aponta para responsabilização compartilhada buscando assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, a qualidade dos serviços prestados e dos resultados alcançados junto aos titulares de direito, considerando as atividades de produção de refeições, diminuição do desperdício, estímulo a produção e consumo local, promoção da alimentação saudável e da saúde, respeitando as diversidade étnicas e culturais, com vistas ao fortalecimento da sustentabilidade social e econômica dos Sistemas Locais de SAN.

Deste modo, a organização de uma ferramenta virtual, fundamentada em métodos participativos para o desenvolvimento de comunidades, pretende oferecer um espaço de interação e integração entre as redes operacionais de Equipamentos e as redes sociais de Atores, propondo o desenvolvimento da capacidade avaliatória para auto-gestão, de forma que possa orientar uma condução coordenada e efetiva por parte do governo federal, no sentido de apoiar técnica, administrativa e politicamente os municípios na construção dos Sistemas Locais de SAN.

A aprendizagem avaliatória deverá estar organizada em torno da elaboração de formulários eletrônicos que descrevam o ciclo de gestão para a implementação de Sistemas, estabelecendo indicadores para avaliação dos recursos, atividades e resultados, de forma sistemática para análise participativa e coordenação interorganizacional entre os atores envolvidos, tendo em vista a construção coletiva de significados e estratégias com base nas experiências vivenciadas nos diversos níveis de atuação. Desta forma, os formulários terão como objetivo captar de forma gradual e sucessiva as informações acerca da implementação dos Equipamentos apoiados, buscando alimentar uma base de dados capaz de produzir relatórios que possam subsidiar discussões e tomadas de decisões acerca de disfunções e desequilíbrios regionais observados, no sentido de assegurar a eficácia e eficiência na implementação de Sistemas Locais de forma transparente e equitativa.

Neste sentido, a experiência adquirida com o curso de formação de gestores de Restaurantes Populares, realizado por meio de plataforma virtual de ensino à distância no ano de 2007, com duração de 180 horas distribuídas em 4 meses de atividades, apontou para a possibilidade de se estabelecer um ambiente permanente de comunicação, troca de experiências e aprendizado entre os gestores dos Equipamentos Públicos de SAN. Desta forma, foi planejada a construção de uma Rede de acompanhamento e formação de gestores, que pudesse contemplar além de um espaço para a formação dos gestores, um ambiente de relacionamento e acompanhamento de todas as atividades envolvidas na estruturação, consolidação e autonomia dos equipamentos públicos de SAN, nos moldes de uma comunidade virtual da *internet*. A Rede em questão, encontra-se em processo de desenvolvimento e deverá hospedar o sistema de informação proposto neste projeto, com o intuito centralizar e unificar o processo de coleta e análise de dados acerca da implementação de Sistemas Locais, em um ambiente interativo e dinâmico, compartilhado com todos os atores envolvidos na implementação de Sistemas de SAN.

Por fim, o setor público, em sentido amplo para além das ilhas de excelência, deve se configurar em objeto de ações de capacitação, de consultoria e de desenvolvimento

institucional. Nesse movimento, ainda incipiente no setor público, surge nova chance de institucionalizar monitoramento e avaliação, não mais como elemento integrante apenas da gerência de projetos, mas como parte de um processo de desenvolvimento organizacional, ou como base de um sistema de informação, ou ainda como parte da gestão do conhecimento (Brose, 1999).

REFERENCIAL TEÓRICO

A agenda pública de segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil, tem se configurado na política presente, como uma atividade intensa e diversificada entorno da preservação e sustentabilidade do DHAA. Embora existam iniciativas públicas, como os programas de nutrição, saúde, educação, previdência e assistência social, que desde o final da década de 30, tenham atuado de forma direta ou indireta nesta direção, o realce recente à sua construção foi deflagrado a partir de 2003, ocasião em que o Programa Fome Zero foi lançado como programa de governo.

Idealizado pelo governo federal como estratégia para garantir segurança alimentar e nutricional às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, o programa não só recolocou o tema da fome nas agendas pública e governamental, como se instituiu em uma das principais via de sensibilização e mobilização social para o desenvolvimento de uma política pública de alimentação e nutrição, justa e igualitária.

Os desdobramentos do Programa Fome Zero incluíram a reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a aprovação da Lei Orgânica de SAN (LOSAN) e incentivos à criação de conselhos em todos os Estados e num grande número de municípios em todas as regiões do país. Desde 2003, foram realizadas duas conferências nacionais, a última delas em julho de 2007, cujo processo de preparação contou com ampla participação social em todos os níveis da Federação.

A sanção da LOSAN, em 15 de setembro de 2006, representou não apenas o marco legal para a implementação da Política Nacional de SAN no Brasil, mas também a consagração dos esforços já empreendidos na promoção de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, que pudesse alcançar determinantes sociais, econômicos e de saúde.

Um dos maiores desafios postos pela lei, consiste na formulação e implementação do Sistema Nacional de SAN - SISAN. O SISAN apresenta como principal objetivo “a

realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (LOSAN, 2006).

De forma intersetorial e multidisciplinar, o SISAN deve apoiar-se nos direitos fundamentais da pessoa humana, trazendo referência direta com conceitos essenciais de respeito e conservação dos recursos de todas as naturezas, que possam garantir emancipação alimentar para indivíduos e grupos sociais, pautando-se em princípios como universalidade, equidade, participação social e transparência.

Como parte da realização plena do DHAA, a construção da agenda de SAN trata da organização das ações públicas, estatais e não estatais, em sistemas que integrem e articulem os circuitos agroalimentares desde a produção ao consumo de alimentos. O suposto destas ações é o da intersetorialidade da política pública de SAN, segundo o qual procede-se à construção de um projeto integrado de forma conjunta e pactuada entre as diversas áreas envolvidas (Pólis, 2007).

Intersetorialidade significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos e institucionais) do modo mais eficiente, direcionando-os para as ações que obedeçam uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. Se os diferentes setores do governo e da sociedade civil agirem isoladamente, não teremos uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional efetiva. Recursos dispersos e aplicados sem um planejamento global são mais facilmente desperdiçados ou utilizados por grupos isolados para seus interesses particulares (Consea, 2006).

A principal dificuldade frente aos referenciais gerais de abrangência da intersetorialidade, para a efetiva consolidação de uma Política Nacional de SAN, consiste em articular todas as áreas e esferas envolvidas na sua construção e, com elas, o escopo do sistema que deve organizar a política pública nos planos nacional, estadual, distrital, territorial e municipal. Neste processo de construção, a definição das atribuições e formas de articulação do poder público, nas três esferas de governo, e da sociedade civil organizada, ainda precisa de maiores esclarecimentos para a realização prática, e são objetos de discussão massiva e abrangente no âmbito do CONSEA e mais recentemente, da Câmara Interministerial de SAN-CAISAN. As dificuldades são inerentes a qualquer construção coletiva e ganham maior complexidade pelo fato do SISAN ter de ser, predominantemente, o espaço de encontro e articulação entre diferentes sistemas como o da saúde, assistência social, entre outros.

Neste contexto, reconhece-se a existência das políticas setoriais como agricultura, abastecimento, educação, saúde, saneamento, assistência e desenvolvimento social, entre outras, que possuem interfaces evidentes com a SAN e para a realização do DHAA. Contudo,

estas políticas e ações setoriais nem sempre incorporam implícita ou explicitamente o conceito de SAN, raramente tem o conceito e princípios do DHAA e poucas vezes estão articuladas ou integradas.

A busca por melhores condições para o enfrentamento dos graves problemas sociais associados à alimentação, relaciona-se direta e indiretamente com a estruturação de uma política pública descentralizada de SAN. O exercício intersetorial e multidisciplinar no processo de descentralização das políticas públicas, aparecem neste contexto, como uma ótima oportunidade para a mobilização e integração de programas e ações dos diversos setores e níveis de governo. Uma leitura ampliada acerca das diversidades e especificidades, causas e efeitos relacionados à exclusão social, à miséria, à fome e a saúde no país, construída a partir dos olhares diferenciados de diversos atores envolvidos na promoção do DHAA, pode representar um verdadeiro alimento para a formulação e implementação de estratégias conjuntas de SAN. Analogamente, se por um lado, o olhar ampliado dos problemas sociais permite o planejamento de intervenções mais abrangentes e acertadas, por outro, a definição de conceitos e formas de atuação passam por diversos níveis de negociação com instituições e grupos de interesses, que podem dificultar e desgastar o trabalho na busca por consensos e relações harmoniosas.

O fortalecimento da articulação entre ações setoriais com vistas à SAN, depende, entre outros aspectos, do planejamento de programas e ações que exercitem ao máximo o potencial de intersetorialidade, bem como da necessidade de maiores investimentos na qualificação de gestores públicos, principalmente pela pouca disponibilidade de cursos de formação e especialização com abordagem ampla e abrangente como requer a temática, o que dificulta a visualização de cenários que promovam a complementaridade e integração entre as ações setoriais na construção da PNSAN.

Desde sua instituição em 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, por intermédio da Secretara Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN, tem protagonizado esforços para a organização e institucionalização de programas e ações no sentido de apoiar a implementação de Sistemas Descentralizados de SAN, com vistas à construção da PNSAN.

O princípio da descentralização tem sido aplicado no âmbito da SESAN, entre outros aspectos, no sentido de implantar Equipamentos públicos que possam ser referenciais para o fluxo de ações, serviços e titulares do DHAA, para a realização de oportunidades e atividades da produção ao consumo de alimentos, buscando o desenvolvimento de Sistemas Locais de SAN.

Sistemas Locais de SAN, conforme estabelecido nos editais para seleção dos Equipamentos Públicos, lançados anualmente pela SESAN desde 2005, realiza-se como:

O Conjunto de Políticas, Programas e Ações, consolidados pela instalação de Equipamentos Públicos organizados e articulados no âmbito dos Governos Locais, como instrumentos de incentivo, controle e avaliação dos serviços de proteção em SAN, associados às atividades de produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos; bem como das atividades de educação alimentar e nutricional, geração de trabalho e renda, promoção da saúde, inclusão social e cidadania (Edital/SESAN nº06, 2007).

Amplificando a abrangência da intersectorialidade na direção multidisciplinar, a multifuncionalidade dos Equipamentos Públicos aponta para o desenvolvimento de atividades diversificadas e complementares a sua função principal.

Os Equipamentos Públicos de SAN devem procurar realizar suas atividades buscando apresentar soluções consistentes e criativas para o problema da fome, da desnutrição, da miséria e da exclusão social em todas as suas manifestações. Desta forma, as Unidades de Produção e Processamento de Alimentos e de Alimentação e Nutrição, como Restaurantes Populares (RP), Banco de Alimentos (BA), Agroindústrias, Hortas e Cozinhas Comunitárias (CC), devem ser concebidas dentro de uma perspectiva ampla de atuação, buscando operar nas esferas de produção, processamento, distribuição, comercialização e consumo de alimentos, bem como na promoção da saúde, geração de trabalho e renda, proteção social e fortalecimento da cidadania. A multifuncionalidade prevê a criação de Equipamentos Públicos com estruturas ampliadas e diversificadas para o desenvolvimento de múltiplas funções, pautando-se nos princípios de atuação intersectorial e multidisciplinar, para a implementação de sistemas locais de SAN, buscando a autosustentabilidade do serviço e a emancipação alimentar dos usuários (Edital/SESAN nº06, 2007).

Trabalhar a SAN neste contexto amplificado de conceitos e relações, requer o desenvolvimento de um sistema capaz de proporcionar a participação e o diálogo de todos os atores envolvidos em sua construção. Nos tempos atuais, atuar em um país com as dimensões territoriais e culturais do Brasil, na perspectiva de promoção do DHAA, apresenta-se como um desafio semelhante a sua extensão e diversidade. Desta forma, o acompanhamento do processo de expansão de programas e ações, saberes e práticas de interesse público em SAN, remete a necessidade de constituição de sistemas de avaliação participativos e dinâmicos, que possam integrar e qualificar a atuação das redes operacionais e sociais nos seus diversos níveis de realização. Tendo por base metodologias participativas para o desenvolvimento local, associadas aos conceitos atuais de tecnologia da informação para a construção de redes de relacionamento, este projeto estará direcionado para estruturação de um espaço cooperativo de monitoramento em plataforma de aprendizagem virtual, buscando consolidar um sistema de informação que possa ser operacionalizado no ambiente da Internet por meio de uma comunidade virtual de SAN.

Desde o surgimento da Internet como meio de comunicação ágil, flexível e de baixo custo, e sua adoção nas organizações e na vida doméstica, o homem encontrou um novo espaço para interagir, dando origem às *comunidades virtuais* (Teixeira Filho, 2002). A partir de então, tais comunidades passaram a ser uma realidade muito comum dentro e fora das organizações, sendo capazes de aumentar, sensivelmente, a capacidade das pessoas, mesmo de diferentes localizações, de desenvolverem relações mais próximas e um maior “sentido de comunidade” (Terra & Gordon, 2002).

Ao intensificar a interação entre pessoas que apresentam afinidade de interesses, a comunidade virtual tende a reforçar a coesão em torno de uma visão comum, fortalecer a identidade dos membros e sua identificação com o grupo, ensejar a disseminação e a geração de conhecimentos e reforçar a cooperação na busca da satisfação de necessidades e objetivos comuns. A complexidade estrutural, arquitetônica e operacional, influenciada por fatores como a quantidade de membros, a diversidade de interesses, a variedade de serviços e a dispersão geográfica, demanda o emprego de recursos de interatividade, a fim de que cada participante se sinta partícipe de uma comunidade de aprendizagem, baseada na afinidade de interesses profissionais de seus atores, levando-os a aportarem experiências e contribuições para dinamizar a criação coletiva de conhecimento (Silveira, 2006).

Neste sentido, a proposta de desenvolvimento de um sistema virtual participativo que possa fomentar a integração e qualificação da Rede Operacional de Equipamentos Públicos com a Rede Social de Atores em SAN, para além de possibilitar o acompanhamento da evolução dos projetos apoiados a cada etapa do processo de implementação, buscará consolidar um ambiente virtual propício ao estudo, à pesquisa, à interação e à troca de experiências, visando discutir as práticas existentes, desenvolver e difundir conhecimentos relativos à organização e gestão de ações e serviços na área de SAN, buscando apoiar e estimular o uso de perspectivas amplas na análise e compreensão dos modelos teóricos relacionados ao papel do Estado, ao desenvolvimento organizacional, ao planejamento e à execução orçamentária, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de SAN e à gestão da informação, tendo como suporte existencial um ambiente informacional cooperativo, dentro da perspectiva de consolidação de uma Organização Virtual.

Em *Novas Competências para um Novo Mundo*, Somerville & Mroz, 1997, propõem o desenvolvimento das seguintes competências para as “comunidades de interesses em evolução”: compromisso com um propósito superior, incutir a liderança responsável, estimular a formação de equipes multidisciplinares, estabelecer parcerias orgânicas, favorecer a procura global, adotar a mudança e promover redes de conhecimento.

O investimento no conhecimento ultrapassa o correio eletrônico, páginas Web, intranets e groupware e chega ao desenvolvimento e à disseminação de experiências e até de sabedoria, para que todos na organização, em qualquer lugar e a qualquer momento, possam ter acesso ao conhecimento acumulado na organização e aplicar idéias inovadoras em seus trabalhos diários (Somerville & Mroz,1997).

Uma organização virtual é definida como uma parceria entre organizações legalmente independentes, com o propósito de conjuntamente oferecer produtos ou prover serviços aos clientes/usuários, os quais a percebem como uma organização singular. Em uma organização virtual, os parceiros compartilham informações e infra-estrutura de uma maneira sinérgica, incrementando a efetividade para um nível que nenhum deles poderia alcançar sozinho (Silveira,2006).

Os ambientes informacionais cooperativos a serem desenvolvidos devem ser socialmente especificados e integrados e precisam estar envolvidos em relacionamentos sociais reais, porque têm de atuar como mediadores entre humanos. Esse tipo de ambiente irá funcionar no que Mutschke, 2001 *in* Silveira, 2006 chamou de "rede social". Mutschke define "rede social" como uma comunidade comportamental e social e usa essa noção para descrever relacionamentos e interações entre os atores sociais.

No setor público, uma das questões centrais é como os planos governamentais podem ser formulados e implementados, levando em conta a coordenação interorganizacional e a gestão cooperativa da informação, não apenas entre organizações públicas de todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital, territorial e municipal), mas também envolvendo organizações privadas e não-governamentais.

Apesar do fato de o governo desenvolver políticas específicas para diferentes necessidades e expectativas, Levitt, 1980 *in* Silveira,2006 destaca que a separação das políticas públicas em áreas de fato distorce o quadro real. Ainda que isso seja comumente feito e facilite a análise, políticas públicas são mais acuradamente percebidas como se sobrepondo e trocando influências que interagem entre si e com outras forças. Para Levitt, tratar as políticas públicas de forma compartimentada e descrever fronteiras em torno delas é mais parte do imaginário do que da realidade, mesmo que isso seja conveniente por razões descritivas.

O poder em uma rede interorganizacional no setor público precisa ser visto como diverso, não descentralizado, porque cada organização da rede tem, potencialmente, igual poder. A conseqüência é que a gerência da rede não pode ser baseada na imposição de poder, mas deve ser baseada na habilidade de efetivamente barganhar e negociar com os demais

membros da rede. O processo de planejamento no setor público envolve a participação de várias organizações e atores, e a capacidade de coordenar as teias de interesses e recursos definirá o sucesso na formulação dos planos, o que, entretanto, não assegura o êxito na implementação (Silveira, 2006)

Dessa forma, quaisquer que sejam as decisões políticas e suas conseqüências, o processo de implementação é caracterizado pela ênfase em sua natureza interorganizacional, particularmente com relação a programas sociais que, por suas características de necessária descentralização operacional, requerem montagens organizacionais e administrativas complexas, o que leva a antever problemas de coordenação de difícil equacionamento, se mantidas as abordagens hierárquicas tradicionais (Silveira, 2006).

Neste sentido, vale destacar a importância de estabelecermos uma rede de relacionamento que possa favorecer a comunicação entre os atores e auxiliar no processo de tomada de decisão, tendo em vista a necessidade de desenvolvimento e valorização do capital social existente nas redes sociais, como afirma Marteleto & Oliveira e Silva, 2004:

A construção de redes sociais e a conseqüente aquisição de capital social estão condicionadas por fatores culturais, políticos e sociais. Entender sua constituição pode levar à sua utilização, como mais um recurso, em favor do desenvolvimento e da inclusão social, especialmente das comunidades. Para isso, deve-se ter em conta que as redes se constituem em canais pelos quais passam informação e conhecimento. Os valores e as expectativas em torno da rede dão origem a normas de controle sobre seus membros.

O capital social possui uma natureza multidimensional. A visão mais estreita o define como um conjunto de normas e redes sociais que afetam o bem-estar da comunidade na qual estão inscritas, facilitando a cooperação entre os seus membros pela diminuição do custo de se obter e processar informação.

Nos estudos da informação ressaltam-se as vantagens do emprego da metodologia de análise de redes sociais para investigar as formas de racionalidade presentes em entidades, indivíduos e grupos da sociedade na sua interação com o Estado, no que tange aos processos de intervenção social para a formulação e deliberação de políticas públicas. Um dos campos de tensão política e informacional que têm sido estudados com o auxílio dessa metodologia é o das práticas de intervenção social. A análise de redes, contemplada com teorias e conceitos das ciências sociais e da informação, permite traçar os fluxos de informações e as construções cognitivas e simbólicas de atores posicionados em espaços sociais diferenciados (do Estado, dos entes federados, da academia, do empresariado, da mídia, das associações e entidades civis, dos grupos e lideranças comunitárias) para o direcionamento e deliberação de questões referentes às condições sociais da população e à implantação de políticas (Marteleto, 2001).

Neste sentido, o conhecimento construído pela comunidade virtual em um contexto de mudanças com se caracteriza o processo de construção do SISAN, no qual os papéis do Estado e da Sociedade vêm se alterando, ressalta a importância da organização de redes de

contato que mobilizam recursos materiais e simbólicos para a transformação social, promovendo novas e complementares formas de apropriação e produção de conhecimentos e, também, da transferência e gestão de informações (Marteleto, 2001).

O estruturando de um ambiente virtual que possa se constituir em uma rede de relacionamento entre os atores envolvidos na implementação de Sistemas Locais de SAN, para além do desenvolvimento organizacional e gestão de conhecimentos, pretende ainda, se estabelecer como um sistema de informações que promova o desenvolvimento da capacidade avaliatória de seus integrantes.

Conforme ressalta Brandão, 2005: “Somente o acúmulo de experiências em processos de avaliação e, sobretudo, a utilização de seus resultados, poderão dar às organizações condições de julgar a relevância de se destinar recursos financeiros a essa finalidade”.

Uma questão desafiadora encontra-se na formação de gestores, educadores e consultores para atuarem no campo da avaliação. Ainda que já reunamos um bom volume de literatura a respeito do tema, sobretudo nos campos da saúde e da educação, ainda são estritas e superficiais os espaços de formação. Tanto a universidade quanto as organizações públicas e da sociedade civil que atuam no preparo de gestores e consultores ainda investem pouco em conteúdos de avaliação. Quanto aos fatores organizacionais, é possível identificar que gestores e educadores convivem com uma polaridade entre fazer e refletir que muitas vezes inviabiliza o investimento em avaliação. A organização do trabalho, o ativismo, as demandas constantes e a permanente escassez de tempo são alguns dos fatores que impedem que um processo de reflexão sobre a prática se enraíze em muitas organizações, mantendo a avaliação em um lugar inviável, ainda que sempre reconhecido como importante (Brandão, 2005).

Neste contexto, apontamos para avaliação como um processo de aprendizagem sistemático e intencional que um indivíduo, grupo ou organização se propõe a percorrer para aprofundar a sua compreensão sobre determinada intervenção social, por meio da elaboração e aplicação de critérios explícitos de investigação e análise, em um exercício compreensivo, prudente e confiável, com vistas a conhecer e julgar o mérito, a relevância e a qualidade de processos e resultados. A avaliação leva à ampliação de consciência sobre determinado programa ou projeto o que possibilita que escolhas e decisões maduras possam ser feitas (Brandão, 2005).

Um dos princípios fundamentais que devemos ter em mente quando nos referimos a um processo avaliatório é o de que uma avaliação não se constitui apenas em um dispositivo técnico, mas sobretudo político. Desta forma, procuraremos entender avaliação a partir de

uma ótica emancipatória, participativa e colaborativa, na qual propósitos e critérios de julgamento são construídos por meio da negociação entre diferentes atores sociais.

Para além das definições em torno dos próprios processos de avaliação, o que podemos observar participativamente é que as avaliações criam espaços privilegiados para que a prática dos sujeitos seja conceituada e para que seus pressupostos e conceitos sejam revisitados e, muitas vezes, negociados e revisados. Os processos de identificação de perguntas e de definição de indicadores (critérios, sinais, marcadores, evidências) de avaliação, são campos férteis para se produzir e reinventar conceitos (Brandão, 2005).

Neste sentido, conforme afirma Brandão, 2005, tratar a avaliação de forma transparente e democrática, relacioná-la a espaços e momentos de aprendizagem e decisão, encontrar lideranças interessadas em problematizar e motivar os grupos sociais a avaliarem suas ações, são algumas das alternativas que contribuem para que os processos se tornem viáveis e sustentáveis.

METODOLOGIA

O processo de regulamentação e operacionalização do SISAN revela-se como um ambiente profícuo para o aprimoramento de práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil. No âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional um conjunto de organizações governamentais e da sociedade civil, em seus diversos níveis, trabalha em torno da construção de estratégias para assegurar o DHAA e a Soberania Alimentar, visando trocar e aperfeiçoar experiências e estabelecer parâmetros de ética e qualidade nessas áreas de atuação.

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/MDS, tem protagonizado a implantação de Equipamentos Públicos de SAN, com vistas a apoiar o desenvolvimento dos Sistemas Locais e a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos diversos níveis de governo.

Considerando as dimensões de consolidação e expansão do Sistema Nacional de SAN que se inicia, de abrangência geográfica e amplitude institucional, propondo uma organização que respeite e contemple as diversidades e especificidades locais, o estabelecimento de uma sistemática de acompanhamento para o uso de todo potencial disponível em monitoramento e avaliação, depende, sobremaneira, da prática e da articulação

organizacional, onde técnicas participativas permitam ultrapassar enfoques mínimos de controle de legalidade dos gastos.

A proposta do projeto procura aprofundar a reflexão sobre o tema monitoramento e análise participativa, buscando desenvolver um aprendizado prático que supere as limitações da racionalidade eminentemente técnica, podendo alcançar um aspecto mais geral, que englobe pontos de vista político e administrativo na conceituação de monitoramento e avaliação de projetos para implementação de Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Neste contexto, mostra-se oportuna a iniciativa de se promover a construção de instrumentos tecnológicos de monitoramento e avaliação, por meio da criação de um ambiente virtual de rede, que possa orientar a implantação de estruturas operacionais e qualificar a atuação de gestores no processo de construção de organizações sistêmicas de SAN.

No âmbito deste projeto, propomos a formatação de uma Organização Pública em plataforma de aprendizagem virtual, para o desenvolvimento de sistema participativo de informações, que possa contribuir para o aperfeiçoamento da gestão local de sistemas de SAN e subsidiar o processo de tomada de decisão de forma compartilhada.

Neste contexto, trabalharemos o acompanhamento da evolução de Sistemas Locais de SAN, focando os seguintes aspectos:

- Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (RP, BA e CC), como estruturas referenciais para implementação dos Sistemas Locais, dado seu potencial de articulação e diversificação de ações e serviços da produção ao consumo de alimentos, sendo a metodologia desenvolvida específica para estes Equipamentos.
- Sistemas Locais de SAN organizados por duas dimensões interdependentes, a rede operacional dos equipamentos e a rede social de atores, ambos inseridos em um amplo contexto de relações e significados capaz de estruturar um ambiente informacional cooperativo.

Desta forma, o foco das atividades junto aos Equipamentos de Alimentação e Nutrição estará centrado no apoio a capacidade de auto-gestão de Sistemas locais de SAN, os quais podem apresentar organizações em planejamento, recém-criadas, plenamente constituídas, ou ainda inseridos em sistemas mais antigos.

A proposta se constituirá em possibilitar, por meio de um conjunto de ações participativas de monitoramento e qualificação promovidas no âmbito do Projeto, o fortalecimento dos Sistemas Locais de SAN em processo de implementação, buscando torná-los autônomos, a partir do empoderamento da PNSAN e promoção do desenvolvimento local,

de forma a apoiar o desenvolvimento organizacional e a gestão de conhecimentos importantes para a construção do Sistema Nacional de SAN.

Com vistas na definição da sistemática de monitoramento e avaliação, descreveremos abaixo um marco referencial de evolução dos Sistemas Locais de SAN, estabelecendo, idealmente, o ponto de partida e o ponto de chegada do processo de implementação, e dividindo a trajetória a ser percorrida em etapas sucessivas. Desta forma, apresentaremos um modelo do ciclo de gestão do Sistema Local, composto de três etapas (MMA,2004):

Fase inicial, estruturação – gestores apresentam o grau de institucionalidade existentes; ações, metas e prazos propostos; recursos investidos; acompanha e avalia a eficácia na execução; recebe formação acerca da LOSAN para formulação, execução e avaliação da PNSAN.

Fase operacional, consolidação – gestores assumem novas responsabilidades e mobilizam novos recursos frente à operacionalização das ações e serviços, apresentam instrumentos regulatórios das ações, as modalidades e quantidades dos serviços implementados; definem os modelos de gestão e detalham os custos operacionais; avaliam o padrão de qualidade e perfil da população beneficiada.

Fase sistêmica, autonomia – gestores apresentam atuação e iniciativas autônomas; ampliação dos serviços e estabelecimentos de novas parcerias; elaboração dos instrumentos legais, mudanças na conformação e organização institucional; ações inovadoras e impactos locais, identidade e integração com a política nacional.

Com base nesse modelo, procurar-se-á estabelecer consenso no âmbito da organização pública virtual, de que, idealmente, todos os Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição deverão, no decorrer do tempo de estabelecimento de um ambiente informacional cooperativo, chegar o mais próximo possível da fase sistêmica.

Sabendo das dificuldades existentes no processo de implementação e avaliação dos Sistemas Locais de SAN, e que a velocidade do processo será diferenciada em cada realidade, sejam elas estaduais, distrital, territoriais, municipais, urbanas ou rurais, estabeleceremos inicialmente, um conjunto de 12 indicadores indiretos, capazes de permitir aos observadores identificar em qual etapa se encontra o Sistema Local de SAN no modelo idealizado.

Fase Inicial - Estruturação:

1. Institucionalidade existente – Descritores: situação de elaboração Lei, conselho, órgão setorial responsável, regulamentações, programas e ações em funcionamento;
2. Ações e prazos propostos – ações em desenvolvimento, metas físicas e prazos estabelecidos;
3. Recursos investidos – Valores aplicados em cada ação, metas financeiras;
4. Previsão de atendimento – capacidade de atendimento ao público;

Fase Operacional – Consolidação

5. Serviços oferecidos – regulamentação e normatização das ações, capacidade operacional instalada, qualidade do serviço;
6. Pessoas atendidas – alcance e satisfação do público-alvo;
7. Custo operacional – recursos necessários à manutenção dos serviços;
8. Modelo de gestão – modalidades de condução e gestão dos programas e ações.

Fase Sistêmica – Autonomia

9. Participação dos gestores – acessos à plataforma virtual, participação nos encontros de avaliação, contribuição na construção de propostas;
10. Mudança na organização institucional – mudanças ocorridas na estrutura institucional de SAN para garantir a continuidade e sustentabilidade das ações;
11. Interação com outros setores – realização de atividades intersetoriais de forma complementar e integrada;
12. Ampliação das ações e serviços – diversificação e aumento dos benefícios sociais e de saúde;

Esse conjunto de indicadores deverão orientar o acompanhamento e qualificação dos Sistemas Locais, frente ao desejado processo de empoderamento dos princípios e diretrizes da LOSAN para a construção da Política Pública de SAN, durante o processo de formulação do SISAN. Para fins de monitoramento e avaliação, os 12 indicadores estarão distribuídos nas 3 fases do ciclo de gestão dos Sistemas – Anexo 2, estabelecendo, dessa forma, grau

diferenciado de exigências quanto as capacidades e habilidades que equipamentos e gestores precisam desenvolver e qualificar ao longo da caminhada rumo à autonomia dos Sistemas Locais de SAN e integração a construção do SISAN. As atividades de formação para a coleta, processamento e análise de dados, demandarão ações diferenciadas de assessoria por parte da Equipe Gerencial da Organização Pública.

A metodologia para a consolidação da Organização Virtual será constituída pelo desenvolvimento de sistemática participativa para o monitoramento e avaliação de Sistemas Locais de SAN. Os instrumentos de acompanhamento das informações deverão ser organizados em formulários eletrônicos para operacionalização por meio de plataforma de aprendizagem virtual, pelos gestores envolvidos na implementação e qualificação de Equipamentos Públicos de SAN. Desta forma, para viabilização da coleta de dados, como alguns indicadores podem englobar diversas grandezas, eles precisarão ser processados e pactuados de forma cooperada em descritores simples, para que haja redução do grau de subjetividade inerente ao registro dos dados, considerando para isso, os parâmetros de avaliação propostos pela SESAN, que constituirá a equipe técnica para o gerenciamento do projeto.

Os descritores deverão ser sistematicamente preenchidos pelos gestores locais, com fins de subsidiar a emissão de relatórios padronizados, para avaliação comparativa por meio de abordagem amplificada² em torno do ciclo de gestão dos Sistemas Locais de SAN.

Neste sentido será elaborada uma proposta que tenha por base os parâmetros estabelecidos pela LOSAN para a implementação da PNSAN e construção do SISAN, as diretrizes e critérios divulgados pela SESAN (editais e manuais) para o apoio a programas e ações de SAN, bem como indicadores propostos no âmbito do CONSEA e demais setores envolvidos na implementação de Sistemas Locais de SAN. Nesta etapa, deverá ser organizada a sistematização das informações e atividades necessárias para a elaboração de perguntas que viabilizem o monitoramento e avaliação de todas as fases do ciclo de implementação e gestão dos Sistemas.

Para a fase inicial, as perguntas do formulário deverão conferir as informações relativas à estruturação dos Sistemas Locais de SAN, de forma a identificar a institucionalidade existente (lei, conselho, órgão institucional, regulamentações e outros), o planejamento de programas e ações (equipamentos, PAA, educação alimentar e outros),

² Abordagem Amplificada: define-se um marco referencial maior no âmbito do qual esteja inserido o escopo do projeto; os indicadores devem-se adequar a este marco e a avaliação baseia-se essencialmente, na análise comparativa das mudanças provocadas sobre a ótica desta referência maior (MMA, 2004).

recursos e prazos propostos (valores aplicados, cronograma físico-financeiro – obras, capacitações, aquisição de equipamentos, utensílios e gêneros alimentícios), bem como o acompanhamento da eficácia da execução (cumprimento das metas pactuadas). O nível de organização servirá de balizamento para classificação comparativa frente a uma estrutura ideal no âmbito do Sistemas Locais de SAN.

Na fase operacional, deverão ser trabalhadas questões que permitam avaliar informações referentes à operacionalização e consolidação dos programas e ações, como as modalidades e quantidades de serviços oferecidos (gêneros adquiridos, agricultores beneficiados, refeições servidas, entidades e famílias atendidas, cursos de capacitação realizados, atendimentos sociais e de saúde, entre outros), recursos mobilizados (humanos e financeiros necessários ao funcionamento), modelos de gestão (direta, terceirização de serviços, cooperação com instituições sociais, economia solidária, outros), e ainda o padrão de qualidade e perfil da população atendida (Manual de boas práticas, avaliação dos cardápios, satisfação, perfil socioeconômico e de saúde dos usuários, entre outros), de modo que se possa estabelecer parâmetros de operação para a avaliação do custo-benefício, qualidade e eficiência dos serviços de SAN.

Na fase de autonomia, será necessária a organização cooperada de descritores que possam identificar ampliações e mudanças esperadas durante o processo de desenvolvimento de Sistemas Locais de SAN, enfocando o empoderamento acerca da política nacional de SAN e aspectos relacionados ao desenvolvimento local, como mudanças na organização institucional (aprovação de lei, criação de conselhos e órgãos de gestão, regulamentação de programas e definição de dotação orçamentária), ampliação e diversificação de ações e serviços (novas parcerias e arranjos setoriais, ampliação de serviços e ações inovadoras), bem como os impactos positivos dos programas e ações (regulação de preço de alimentos, valorização da cultura local e hábitos alimentares saudáveis, melhoria das condições sociais e de saúde da população atendida), devendo orientar diretrizes para a avaliação de efetividade e sustentabilidade dos Sistemas Locais de SAN.

Concluída a etapa de desenvolvimento dos formulários eletrônicos, estes deverão ser submetidos ao processo de testagem e experimentação no sistema virtual participativo para validação junto aos atores da rede, quando poderão ser aperfeiçoados os indicadores e organizados os modelos de relatórios técnicos trimestrais que servirão como instrumentos de análise global do processo de implementação. Estes relatórios serão utilizados na realização das atividades de sensibilização e capacitação dos gestores, com vistas a pactuar a utilização da sistemática como instrumento para qualificar a gestão pública.

Para o estabelecimento do potencial da sistemática virtual participativa, propomos o desenvolvimento do projeto pelo período de 24 meses, durante o qual serão desenvolvidas ações de capacitação e assessoria continuada aos gestores associados. O prazo definido utilizará como parâmetro o cronograma de implantação de Equipamentos de Alimentação e Nutrição da SESAN/MDS – Anexo 3, que estabelece o período de 24 meses para que um Equipamento de SAN seja instalado, do processo de seleção ao ato de inauguração. Desta forma, pretende-se compatibilizar o acompanhamento e formação da rede de gestores de SAN dentro do ciclo mínimo de implementação, a fase de estruturação dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição. Neste sentido, a rede operacional e social dos Equipamentos já apoiada e em fase de consolidação, estará submetida a qualificação profissional e poderá subsidiar o desenvolvimento organizacional e a gestão de conhecimentos durante seu amadurecimento no ciclo de gestão compartilhando experiências e dificuldades vivenciadas em cada etapa da implementação. A sistematização e organização das informações deverá alimentar a formação de gestores e qualificação dos serviços, por meio da avaliação sistemática que deverá ser promovida com base nos relatórios trimestrais, de forma que ao final de dois anos, possa ser construída uma análise comparativa acerca da implementação de Sistemas Locais de SAN no processo de construção do SISAN.

Para a sensibilização e capacitação dos gestores no desenvolvimento das potencialidades de se estabelecer uma sistemática virtual participativa para o monitoramento e avaliação dos Sistemas Locais, serão utilizadas todas as atividades destinadas à orientação e acompanhamento dos projetos, previstas pela Coordenação Geral de Promoção a Programas de Alimentação e Nutrição, desde a etapa de seleção até a inauguração dos Equipamentos, sendo estas, as mesas, seminários e visitas técnicas e os encontros nacionais e regionais de avaliação dos programas.

As atividades de acompanhamento e assessoria permanente serão realizadas por meio da plataforma de aprendizagem virtual, onde a rede de gestores deverá participar do curso de formação para gestão em SAN, com 180 horas de duração, e alimentar o sistema de informações para o monitoramento e avaliação das atividades, que deverão conferir as habilidades e competências para o desenvolvimento da capacidade avaliatória e para a coordenação interorganizacional, na construção de estratégia e intervenções rumo à autonomia dos Sistemas Locais de SAN.

A Organização Virtual estará plenamente constituída quando integrar toda a rede operacional e social dos Sistemas Locais, podendo disponibilizar os materiais e informações necessárias à formulação, planejamento, execução, operacionalização e sustentabilidade de

novos projetos, apresentar uma base de dados consistente e confiável acerca da situação atual da implementação de Sistemas Locais de SAN em todo o território nacional, e servir de base para o planejamento e organização de estratégias e intervenções no âmbito do SISAN.

ASPECTOS ÉTICOS

O projeto apresentado procura dialogar com as diretrizes construídas coletivamente durante a realização da 3ª Conferência Nacional de SAN, conforme as diretrizes apresentadas pelo relatório final, para orientar o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação dos programas e ações, pautando-se nos quatro princípios básicos e fundamentais para contribuir com a organização e implementação do SISAN, quais sejam: Universalidade, equidade, participação social e transparência, propondo o estabelecimento de uma sistemática virtual participativa que promova o debate de ética e qualidade na atuação técnica, administrativa e política, das ações e serviços que visam assegurar o DHAA. A pluralidade e multidimensionalidade de organizações e atores envolvidos no tema, demandam por métodos diferenciados de monitoramento e avaliação de políticas públicas, que permitam coordenação interorganizacional dos sistemas de informação e gestão em SAN, e que possam disponibilizar de forma regular e dinâmica os dados e conhecimentos necessários a qualificação dos processos de implementação de Sistemas Públicos de SAN em todos os níveis de governo, estando acessíveis a qualquer cidadão, sejam titulares de direito, gestores públicos, pesquisadores ou outros. Desta forma, a articulação e integração da rede operacional de equipamentos e da rede social de gestores e atores envolvidos na implantação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, constituem um ambiente favorável para troca de experiências e informações sobre organização institucional e a gestão de conhecimentos, necessários a consolidação de tecnologias sociais e sustentáveis para subsidiar a formulação e implementação de Sistemas Locais de SAN.

VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

A implementação do projeto contará com os recursos, equipamentos e gestores, mobilizados por meio de três linhas de ação para o desenvolvimento de Sistemas

Descentralizados de SAN, no âmbito da SESAN/MDS: Ação de implantação/modernização de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, Núcleos de Apoio a Gestão de Sistemas Locais de SAN e a consolidação da Rede de acompanhamento e formação de gestores de SAN. A articulação e integração das atividades e atribuições dessas três linhas de ação, mediada pelo desenvolvimento de instrumentos participativos de monitoramento e avaliação do processo de implementação de Sistemas Locais de SAN, deverá fomentar a criação de um ambiente informacional cooperativo e a estruturação de uma Rede Virtual com vistas a apoiar as discussões para a construção do SISAN.

A ação de implantação/modernização de Equipamentos de Alimentação e Nutrição, tem apoiado a implantação de infra-estrutura para a estruturação de Sistemas locais de SAN, por meio do apoio financeiro para a instalação de Restaurantes Populares, Banco de Alimentos e Cozinhas Comunitárias. Atualmente, a Coordenação Geral dos Equipamentos dispõe de uma rede operacional composta de 695 projetos apoiados, em 490 municípios, em todas as regiões do país, com aproximadamente 430 unidades em funcionamento. Nesta amplitude, apresenta Equipamentos públicos distribuídos nas três fases definidas para o acompanhamento do ciclo de gestão dos sistemas (estruturação, consolidação e autonomia) e têm mobilizado centenas de atores que constituem uma rede social em SAN, podendo ainda, serem considerados como “portas de entrada” para o SISAN.

Até o início de 2008, já foram investidos no processo de implantação cerca 154,6 milhões de reais para o desenvolvimento dos projetos, que apresentam resultados estimados de aproximadamente 2 milhões de refeições servidas mensalmente no âmbito dos RP's e CC's e cerca de 1200 entidades beneficiadas com aproximadamente 315 mil pessoas atendidas mensalmente pelos BA's. Estas informações representam valores estimados, uma vez que a Coordenação não dispõe de instrumentos de monitoramento e avaliação que possam subsidiar a atualização dos dados de forma sistemática e regular, dispondo ainda, de uma pequena equipe técnica para a gestão de todo o quantitativo de projetos, o que não favorece a execução e o acompanhamento das ações e serviços públicos no âmbito desses Sistemas de SAN, com a periodicidade esperada.

Conhecendo as dificuldades locais para a alocação de recursos humanos qualificados nas atividades de planejamento e gestão dos Equipamentos Públicos, frente ao potencial de complementaridade e integração das ações e serviços dos diversos setores na atuação em SAN, bem como o contingenciamento de tarefas ao qual estão submetidos os gestores locais, a ação para à instalação de Núcleos de Apoio a Gestão de Sistemas de SAN, têm como foco apoiar a contratação de profissionais e/ou instituições sociais especializadas, para

potencializar e qualificar as ações e serviços desenvolvidos pelos Equipamentos instalados, em fase de consolidação e com vistas à autonomia, aportando recursos financeiros para fortalecer a equipe técnica de gestão local, por período de até 18 meses. Esta equipe deverá ser constituída por profissionais das áreas sociais e de saúde afins à produção e consumo de alimentos, com experiência em ações no âmbito do sistema de assistência social e de saúde, tendo entre suas atribuições:

a) Articular os componentes da política local de SAN para a complementação e integração das atividades do Equipamento com outras ações e equipamentos sociais, de forma a promover a alimentação saudável e a saúde pela garantia do direito humano à alimentação;

b) Planejar ações de ampliação e qualificação da assistência aos usuários;

c) Monitorar as atividades e avaliar os resultados de produtividade e benefícios oferecidos pelo Equipamento;

d) Acompanhar e participar da rede de formação de gestores públicos de SAN desenvolvida pelo MDS;

e) Orientar e acompanhar o abastecimento e a escolha de produtos e fornecedores, com foco na economia, qualidade e adequação regional dos alimentos;

f) Aperfeiçoar os procedimentos operacionais para a plena aplicação das boas práticas de fabricação;

g) Propor o desenvolvimento de atividades de formação na área de alimentos, buscando a participação social e a sustentabilidade do Equipamento pelo aumento da produtividade e a geração de trabalho e renda;

h) Apoiar os princípios da agricultura familiar, agroecologia e economia solidária;

i) Participar das discussões relativas a construção do SISAN, no âmbito das instâncias governamental e da sociedade civil regulamentadas;

j) informar a SESAN todas as atividades e atos realizados no espaço dos Equipamentos.

Desta forma, o MDS pretende apoiar atividades de planejamento para manutenção e gestão dos serviços de produção e promoção da alimentação saudável e garantia do DHAA, a fim de promover a sustentabilidade social e econômica dos Sistemas Locais de SAN.

Para fomentar a participação e qualificação dos gestores durante a implementação de Equipamentos Públicos de SAN, encontra-se em fase de consolidação na SESAN/MDS, o projeto REDESAN, que visa à consolidação de uma rede de acompanhamento e formação de gestores de SAN, desenvolvido para qualificação profissional para a gestão das ações e serviços produzidos no âmbito desses equipamentos, por meio de plataforma virtual de ensino à distância.

Por meio da aprendizagem baseada em trabalho cooperativo, em ambiente virtual, com suporte computacional, pretende-se oferecer aos gestores locais os subsídios teóricos e práticos para a reflexão sobre as concepções relativas à organização de sistemas locais de SAN, instrumentalizando-os para o alcance da eficiência de suas ações e maior participação, particularmente por meio da criação de uma sistemática virtual participativa que possa subsidiar o acompanhamento, a construção de conhecimento social e o desenvolvimento sustentável de Sistemas Locais, buscando:

a) capacitar os gestores públicos, de forma a habilitá-los para a leitura de cenários políticos, para a formulação das políticas públicas e para o gerenciamento eficaz dos programas governamentais relacionados à SAN;

b) contribuir para o aprimoramento contínuo da prática administrativa dos programas e ações, ampliando o apoio à concepção e à implementação de alternativas inovadoras para a solução dos problemas administrativos relacionados à operação e sustentabilidade.

c) Sensibilizar os gestores quanto à importância de gerenciar e informar a evolução dos projetos durante o processo de implementação;

d) conduzir o participante a se tornar independente na obtenção de conhecimentos e informações;

e) estimular o participante a utilizar suas habilidades de análise, síntese e avaliação;

f) oferecer aos gestores públicos e aos estudiosos e pesquisadores referenciais teórico-práticos que colaborem na aquisição de competências cognitivas, habilidades e atitudes, estimulando a ampliação do saber substancial e do saber instrumental sobre os sistemas locais, estaduais, distrital e federal de SAN;

Neste contexto, a articulação entre essas três linhas de ação poderá prover os insumos necessários para o desenvolvimento de um sistema virtual participativo para o acompanhamento do ciclo de gestão de Sistemas Locais de SAN, considerando a possibilidade de organização de um espaço informacional, que possa integrar a rede operacional de equipamentos e promover a interação e formação da rede social de atores.

Para o estabelecimento da sistemática de acompanhamento deverão ser elaborados formulários eletrônicos em parceria com Secretaria de Gestão da Informação – SAGI/MDS, responsável pela organização e gestão dos dados referentes às ações de SAN no MDS, e com a Fundação de Apoio a Universidade do Rio Grande do Sul – FAURGS, entidade responsável pela estruturação e consolidação da Rede de acompanhamento e formação dos gestores de SAN, onde serão hospedados os formulários eletrônicos e desenvolvidas as atividades de capacitação e assessoria aos gestores locais, em torno da gestão de conhecimentos e formação de capacidade avaliatória.

Para efetiva validação do instrumento tecnológico de acompanhamento, bem como a efetiva estruturação da organização virtual, será fundamental o envolvimento e participação dos gestores locais ligados diretamente com a execução e gestão dos Equipamentos Públicos de SAN. Desta forma, os formulários deverão ser hospedados inicialmente em caráter experimental na plataforma de aprendizagem virtual, para verificação da pertinência e oportunidade do instrumento frente as realidades.

CRONOGRAMA

ATIVIDADES	ATORES	RECURSOS	PRAZOS	RESULTADOS
Estruturação de Ambiente Virtual Participativo; Inscrição dos Equipamentos, gestores e atores sociais; Adaptação à plataforma aprendizagem virtual; Iniciar cursos de gestão em SAN; Disponibilização de instrumentos regulatórios - Editais, Leis, normativos, etc Disponibilização de materiais de orientação - manuais, roteiros técnicos e pesquisas;	MDS – SESAN/SAGI; NAVi/Faurgs; GESTORES LOCAIS.	Plataforma de aprendizagem virtual; Rede Operacional de Equipamentos; Rede Social de Atores;	60 dias Jul-Ago/08	Organização e Experimentação da Rede Virtual; Ambientação dos gestores; Início do processo de formação; Instalação de espaço para o desenvolvimento da sistemática participativa para monitoramento e avaliação; Sensibilização e avaliação inicial.

<p>Proposição dos formulários eletrônicos para o monitoramento e avaliação;</p> <p>Divulgar novos editais de seleção;</p> <p>Realizar o Encontro Nacional de Gestores dos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição</p>				
<p>Disponibilização dos formulários eletrônicos de acompanhamento;</p> <p>Pactuar ciclo de gestão - Fase inicial, operacional e sistêmica, entre os gestores;</p> <p>Estabelecer parâmetros para organização dos relatórios de avaliação institucional e físico-financeira.</p> <p>Sensibilização e Capacitação dos gestores Locais para operacionalização dos formulários;</p> <p>Organização de Biblioteca Virtual</p>	<p>MDS – SESAN/SAGI;</p> <p>Gestores Locais;</p> <p>NAVi/Faurgs</p> <p>CONSEA</p>	<p>LOSAN;</p> <p>Normatizações institucionais e técnicas;</p> <p>programas e ações de SAN disponíveis;</p> <p>Indicadores sociais e de saúde;</p> <p>Mesas, seminários e visitas técnicas;</p> <p>Encontros nacionais e regionais de avaliação do Equipamentos;</p>	<p>90 dias</p> <p>Ago-Out/08</p>	<p>Formulário proposto instalados em fase experimental;</p> <p>Divulgação do Relatório inicial para avaliação trimestral;</p> <p>Mobilização e articulação de atores – encontros presenciais e aprendizagem virtual;</p> <p>Gestores capacitados;</p>

<p>Sistematizar informações da fase experimental dos formulários; Estabelecer parâmetros para organização dos relatórios de avaliação operacional – Unidades em Funcionamento; Recolher contribuições e propostas durante o curso de formação dos gestores; Concluir o primeiro curso de formação de gestores;</p>	<p>MDS – SESAN/SAGI; Gestores Locais; NAVi/Faurgs CONSEA</p>	<p>Formulários preenchidos na etapa anterior; Equipamentos em operação; Outras programas e ações desenvolvidos; Arranjos setoriais observados;</p>	<p>90 dias Out-Dez/08</p>	<p>Avaliação do formulário e sistemática de preenchimento na etapa anterior; consolidar parâmetros de custos operacionais; Avaliação do processo de formação virtual; Divulgação de 2º relatório trimestral de avaliação;</p>
<p>Inclusão de novos Equipamentos e gestores na Rede (Finalização dos Editais 2008); Administrar mudanças organizacionais – transição eleitoral; Reorganização dos conteúdos e atividades de formação; Revisar prazos das atividades de formação e acompanhamento; Estabelecer parâmetros para a avaliação de auto-gestão dos Sistemas Locais; Organizar conhecimentos e práticas exitosas; Ampliar e diversificar as</p>	<p>MDS – SESAN/SAGI; Gestores Locais; NAVi/Faurgs CONSEA; Outros atores;</p>	<p>Equipamentos e gestores selecionados nos novos editais; Novas organizações políticas e institucionais, pós eleições municipais; Avaliação final da 1ª turma do curso de formação; Base de dados constituída a partir dos formulários; Melhores práticas operacionais; Experiências bem-sucedidas e inovações;</p>	<p>120 dias Jan-Abr/08</p>	<p>Definição dos formulários e estabelecimento da sistemática de acompanhamento; Padronização e divulgação dos relatórios de avaliação; Disponibilização de materiais básicos para a formulação e implementação de Sistemas Locais de SAN; Ações inovadoras e práticas intersetoriais referendadas;</p>

<p>formas de apoio; Incentivar arranjos setoriais possíveis; Finalização dos formulários e da sistemática virtual de monitoramento e avaliação; Publicação de novos Editais de Seleção 2009</p>		<p>Orçamento 2009;</p>		
<p>Sensibilização e qualificação de gestores de SAN; Avaliação comparativa da implementação; Avaliação da Sistemática virtual participativa; Avaliação do Desenvolvimento Organizacional e gestão de conhecimentos; Associação de Gestores; Sistematização dos saberes e práticas compartilhadas</p>	<p>MDS – SESAN/SAGI; Gestores Locais; NAVi/Faurgs CONSEA; Outros atores;</p>	<p>Rede Virtual; Sistema de informação; Mudanças organizacionais; Experiências inovadoras e exitosas.</p>	<p>24 meses Jul/08 – Jul/10</p>	<p>Rede Operacional de Equipamentos Públicos de SAN consolidada; Rede Social de gestores qualificada; Acompanhamento de indicadores de eficácia, eficiência na implementação de Sistemas Locais; Desenvolvimento da capacidade avaliadora em SAN; Estabelecimento de ambiente informacional cooperativo; Gestão compartilhada; Contribuição com a organização do SISAN; Inovações Tecnológicas e Sustentáveis; Publicação de livro.</p>

REFERÊNCIAS

BARTH, J.; BROSE, M. **Participação e Desenvolvimento Local**: balanço de uma década de cooperação técnica alemã no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sulina, 2002.

BRANDÃO, D., SILVA, R., PALOS, C., **Da Construção da Capacidade Avaliatória em Iniciativas Sociais**. Rio de Janeiro, aval. pol. públ. Educ., v.13, n.48,p. 361-374, jul./set. 2005

BRASIL. **Lei nº 11.346/2006**, 15 de setembro, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Presidência da República, 2006.

BROSE, M. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**: nove ano de experiência do Projeto PRORENDA Agricultura Familiar no rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, GTZ, 1999.

BURLANDY, L., MAGALHÃES, R. e MALUF, R. (coords.). **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional**: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Rio de Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 2006 (Relatório técnicos, 3). Disponível em: <http://www.ufrrj.br/cpda/ceresan>.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório Final**. 3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília 2007.

GUIMARÃES, Eliano. **Sistemas de Informação: instrumento para tomada de decisão no exercício da gerência**. Ciência da Informação, Brasília, v. 33, n. 1, p.72-80, jan./abr. 2004.

INSTITUTO PÓLIS. **Caderno de Diretrizes e Estratégias para a implantação de Sistemas Descentralizados de SAN em Regiões Metropolitanas**. São Paulo: Polis, 2007.

LORBER, Jacob. **O Grande Evangelho de João**. Volume IX. União Neo-Teosófica. Goiânia 1985.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências**. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA. Brasília 2004.

MARTELETO, Regina Maria. **Análise das redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação.** Ciência da Informação, Brasília, v. 30, n. 1, p.71-81, jan./abr. 2001.

MARTELETO, Regina Maria. OLIVEIRA E SILVA, Antônio Braz. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local.** Ciência da Informação, Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004.

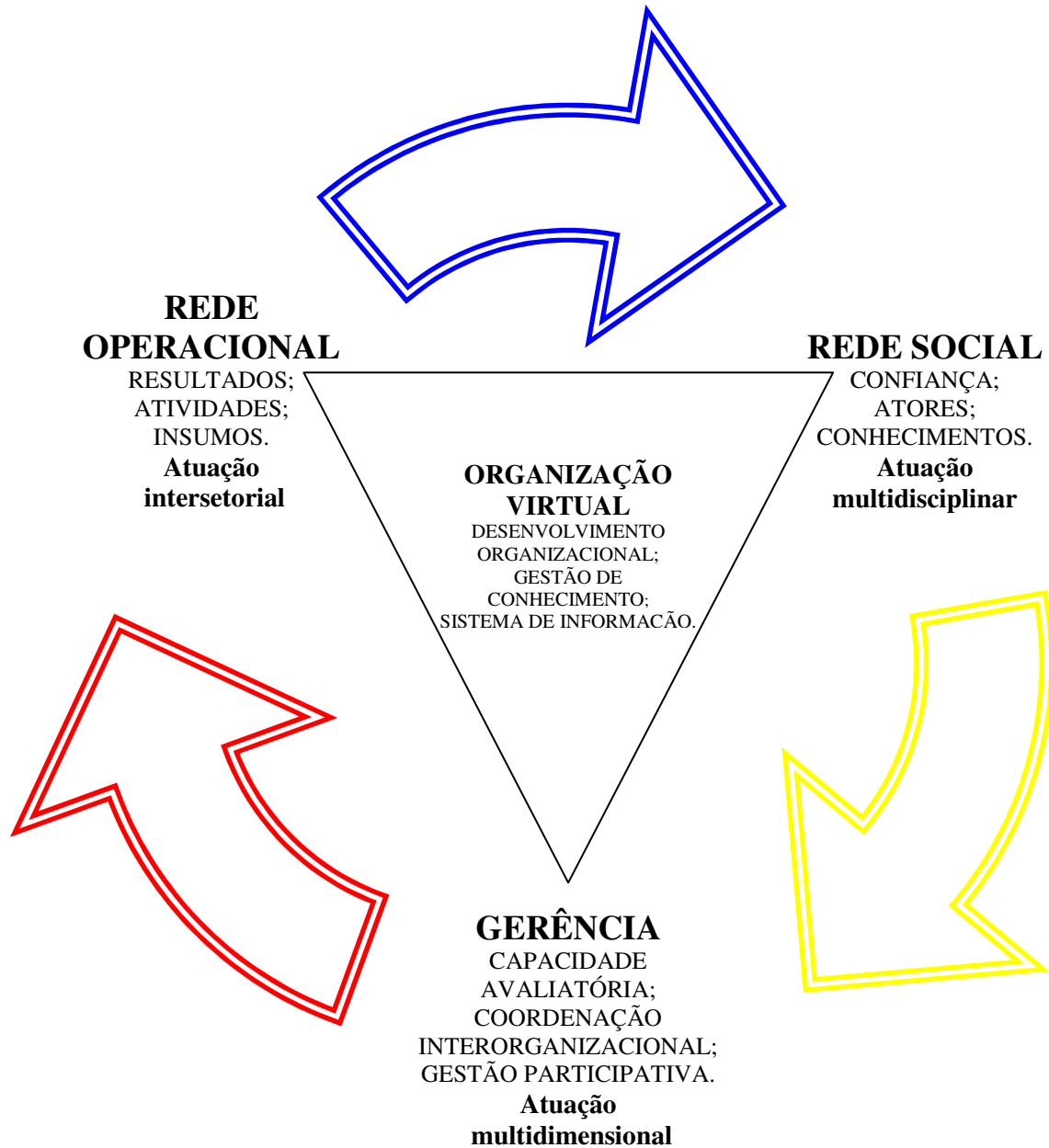
SILVEIRA, Henrique. **Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público.** Ci. Inf., Ago 2005, vol.34, no.2, p.70-80. ISSN 0100-1965

SOMERVILLE, Iain & MROZ, John Edwin. **Novas competências para um novo mundo.** In HESSELBEIN, Frances [et al]. A Organização do Futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã. São Paulo: Futura, 1997.

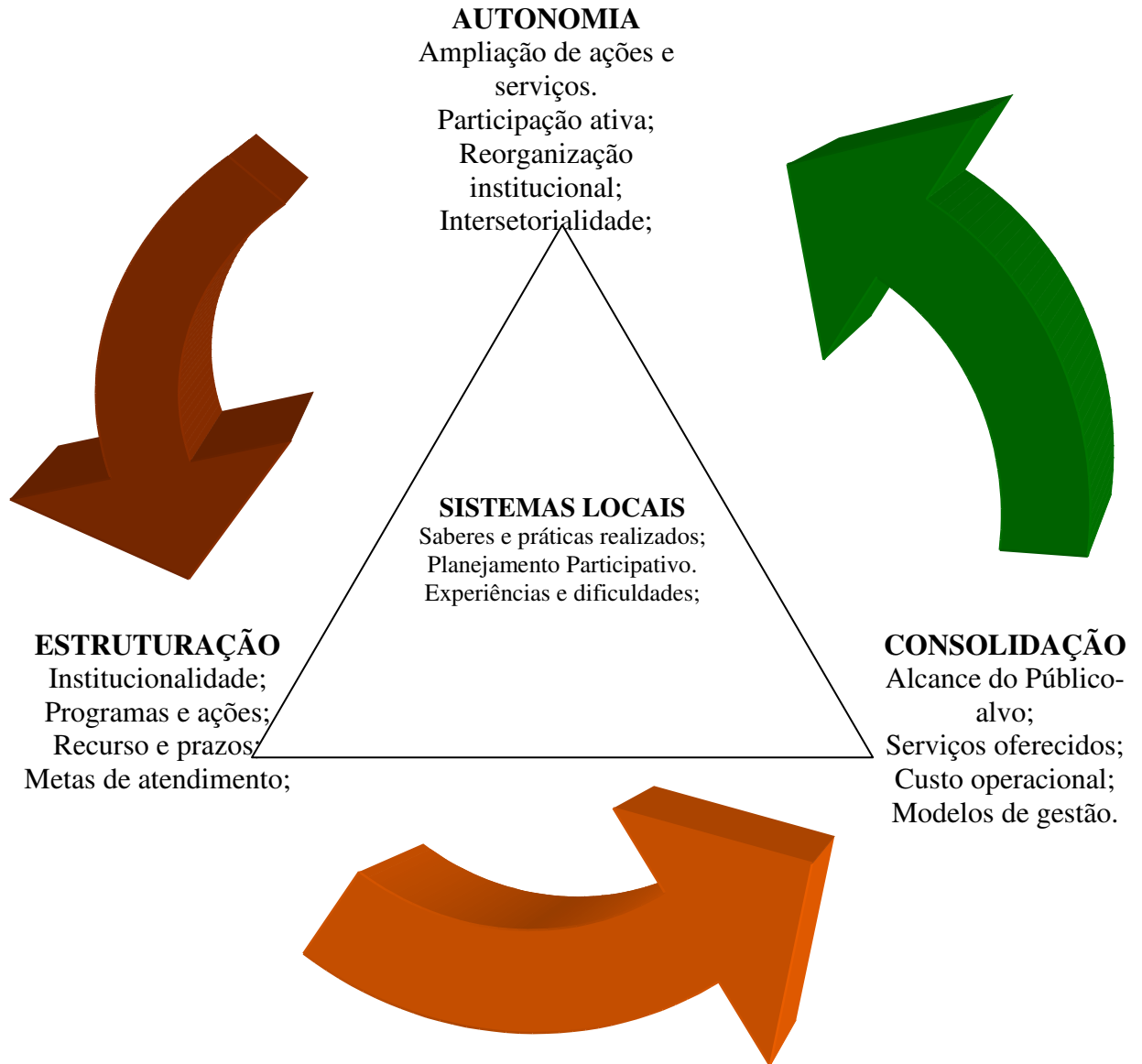
TEIXEIRA FILHO, Jayme. **Comunidades Virtuais: como as comunidades de prática na Internet estão mudando os negócios.** Rio de Janeiro: Senac, 2002.

TERRA, José Cláudio Cyrineu & GORDON, Cindy. **Portais Corporativos: a revolução na Gestão do Conhecimento.** São Paulo: Negócio Editora, 2002.

ANEXO 1 - Diagrama de Relação Interorganizacional do SISAN



ANEXO 2 - Ciclo de Gestão de Sistemas Locais



ANEXO 3 – Cronograma de Implantação de Equipamentos de SAN –
SESAN/MDS



Qual(ais) programa(s) e ação(es) de SAN do MDS encontram-se em fase de implantação no âmbito local?

- () Restaurantes Populares () Banco de Alimentos
 () Cozinhas Comunitárias () PAA -CDL
 () PAA-Leite () PAA-Conab
 () Educação Alimentar e Nutricional
 () Agricultura Urbana
 () Outras: _____

Recursos e Prazos pactuados por programa. (Preencher um quadro para cada programa desenvolvido)

(Indicar Programa)	Obras	Equipamentos	Pessoal	Gêneros (PAA)	Capacitação
MDS					
Contrapartida					
Total					
Vigência					
% Utilizado					

4. Metas de atendimento previstas

RP/CC - n° de Refeições: _____

BA – n° de Entidades: _____

PAA – n° de produtores: _____

EAN – n° de participantes: _____

Agricultura urbana – n° de famílias: _____

Fase Operacional – Consolidação (Módulos específicos para cada ação em funcionamento)

5. Existe regulamentação para operação e manutenção do Programa?

Sim* Não**

*Se sim, qual instrumento regulatório?

Lei Portaria Decreto Resolução

outros: _____

** Em caso de não haver regulação, qual a situação para proposição?

Projeto elaborado Projeto em construção Sem discussão

Qual a dotação orçamentária utilizada para manutenção dos serviços:

R\$ _____

Período de Implantação (tempo gasto da contratação até ao início do funcionamento): _____

Capacidade instalada:

nº de Refeições/dia: _____

nº de Entidades atendidas: _____

nº de produtores: _____

Famílias beneficiadas: _____

Postos de trabalho criados: _____

Pessoas Capacitadas: _____

Kg de Alimentos: _____

Qualidade do Serviço – Incluir Posteriormente

Contratação de pesquisa (replicabilidade) – Adequação do espaço e qualidade da alimentação.

alcance do público-alvo: - Incluir posteriormente

Contratação de pesquisa (replicabilidade)- Satisfação e perfil do usuário

7. Custo operacional (uma linha de para da Programa)

Mensal	Pessoal	Gêneros	Manutenção (custos indiretos)	Treinamento (AssistênciaTéc.)	Outros materiais
RP					
CC					
BA					
PAA					
EAN					

8. Modelo de gestão

Formas de gestão adotadas na execução dos serviços?

- () Terceirização do serviço
 () Gestão direta (licitação de gêneros e contratação de funcionários)
 () Gestão Combinada (compra de gêneros e terceirização de mão de obra)
 () Gestão participativa (Empreendimento solidário/ Entidades sociais)
 () Outros: _____

Fase Sistêmica – Autonomia – (Em discussão, incluir posteriormente)

9. Participação dos gestores

Encaminhamento Regular dos formulários preenchidos

- () Sim () Não*

Acesso a plataforma e presença nas aulas (relatórios de acompanhamento da NAVi)

10. Mudança na organização institucional

Aprovação de Lei local de SAN

- () Sim () Não*

Ativação de CONSEA Estadual/ Municipal

- () Sim () Não*

Ativação de órgão intersetorial local

Sim Não*

Normatização e regulamentação de programas e ações de SAN

Sim Não*

11. Interação com outros setores

Articulação entre programas existentes

PAA/RP PAA/CC

PAA/BA EAN-RP/BA/CC

EAN - CRAS RP/CC/BA – CRAS

Outros: _____

12. Ampliação das ações e serviços

Houve ampliação dos serviços de SAN inicialmente propostos?

Sim Não*

Existem novas ações em fase de proposição e/ou planejamento?

Sim Não*

Qual (ais)?

Restaurantes Populares Banco de Alimentos

Cozinhas Comunitárias PAA -CDL

PAA-Leite PAA-Conab

Educação Alimentar e Nutricional

Agricultura Urbana

Outras: _____