



Artigo

Análise Custo-efetividade Aplicada a Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Uma Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias

Cost-effectiveness Analysis Applied to Public Policies for Food and Nutritional Security in Brazil: An Evaluation of the Program Community Kitchens

Análisis Coste-efectividad Aplicado a las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil: Una Evaluación del Programa Cocinas Comunitarias

Flavia Mori Sarti¹ Dirce Maria Lobo Marchioni² Daniel Henrique Bandoni³ Iramaia Campos Ribeiro Figueiredo⁴ Bettina Gerken Brasil⁵

¹ Filiação institucional. Docente do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Sistemas Complexos da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
Correspondência: E-mail: flamori@usp.br

² Filiação institucional. Graduada em Nutrição, mestre e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública e docente do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
Correspondência: E-mail: marchioni@usp.br

³ Filiação institucional. Graduado em Nutrição pelo Centro Universitário São Camilo, mestre em Saúde Pública e Doutor em Nutrição em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo, Brasil. Atualmente é Professor Adjunto e docente do Instituto de Saúde e Sociedade da Universidade Federal de São Paulo da Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
Correspondência: E-mail: dbandoni@unifesp.br

⁴ Filiação institucional. Graduada em Nutrição pela Universidade Federal de Ouro Preto e mestre em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo, Brasil. Atualmente é docente do Centro Universitário Adventista de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
Correspondência: E-mail: iramaiar@gmail.com

⁵ Filiação institucional. Graduada em Nutrição e Filosofia, mestre e doutora em saúde Pública pela Universidade de São Paulo. Atualmente é docente da Universidade Paulista, São Paulo, SP, Brasil.
Correspondência: E-mail: gerkenbrasil@gmail.com

Resumo

O Programa Cozinhas Comunitárias constitui parte de uma extensa política de segurança alimentar e nutricional de âmbito federal no Brasil, baseada em ações implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O objetivo do artigo é efetuar a análise custo-efetividade do programa, que atua através do fornecimento de refeições na busca por garantir o direito básico à alimentação em populações de alta vulnerabilidade social. A avaliação econômica foi realizada a partir da comparação dos custos resultantes das atividades executadas nas unidades do programa em relação aos benefícios indicados pelos objetivos do programa: oferta de refeições nutricionalmente balanceadas. Do universo inicialmente delineado pelo cadastro do Ministério do Desenvolvimento Social (n=327), somente pequena parcela das cozinhas comunitárias contratadas estava em funcionamento efetivo na modalidade de oferta regular de refeições (n=85, 26%). Parte significativa das unidades em funcionamento (n=77, 91%) apresentava condições de higiene regulares ou deficientes. No quesito de qualidade nutricional das refeições, as unidades do estado de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo apresentaram melhor desempenho; assim, usualmente tiveram melhores resultados de razão custo-efetividade. A avaliação econômica identificou pontos de inconsistência entre metas propostas pelo programa e operacionalização das unidades conveniadas, indicando necessidade de monitoramento contínuo dos programas sociais promovidos pelo governo brasileiro como forma de análise e revisão do uso dos recursos públicos.

Palavras-chaves: Avaliação econômica, políticas públicas, segurança alimentar e nutricional.

Abstract

The Community Kitchens Program constitutes part of an extensive policy for nutritional and food security at national level in Brazil, based on activities implemented by the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS). The objective of the paper is to perform a cost-effectiveness analysis of the program, which seeks to guarantee the basic right to food for communities at high social vulnerability risk through the supply of nutritious meals. The economic evaluation was performed comparing costs resulting from the production activities executed in the foodservice units of the program in relation to the benefits indicated in the objectives of the program: the supply of nutritionally balanced meals. In comparison to the number of foodservice units initially contracted by the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger (n=327), only a small share of the units was effectively producing meals regularly (n=85, 26%). Significant part of the units that were functioning (n=77, 91%) presented hygienic conditions considered regular or deficient. In terms of nutritional quality of the meals, the units from the states of Goiás, Rio Grande do Sul and São Paulo presented superior performance, thus,



generally had better cost-effectiveness ratios. The economic evaluation performed identified inconsistencies between goals proposed in the program and operationalization of the foodservice units contracted, indicating the need for continuous monitoring of social programs promoted by the Brazilian government in order to analyze and revise the use of public resources.

Keywords: Economic evaluation, public policy, nutrition and food security.

Resumen

El Programa Cocinas Comunitarias es parte de una extensa política de seguridad alimentaria y nutricional del gobierno federal brasileño, basada en acciones implementadas por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS). El objetivo del artículo es conducir un análisis costo-efectividad del programa, que actúa por medio de la oferta de comidas para garantizar el derecho básico a la alimentación en poblaciones de alta vulnerabilidad social. La evaluación económica fue hecha por la comparación de los costos resultantes de las actividades ejecutadas en las unidades del programa en relación a los beneficios indicados por los objetivos del programa: ofrecer comidas nutricionalmente equilibradas. Del universo inicialmente contratado por el Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre (n=327), solamente una pequeña parte de las cocinas comunitarias estaba en funcionamiento efectivo en la modalidad de suministro regular de comidas (n=85, 26%). Significativa parte de las unidades en funcionamiento (n=77, 91%) tenía condiciones de higiene regulares o deficientes. En el quesito de calidad nutricional de las comidas, las unidades de los estados de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo presentaban mejor desempeño, así que generalmente obtuvieron los mejores resultados de relación costo-efectividad. La evaluación económica identificó inconsistencias entre las metas propuestas por el programa y la operación de las unidades contratadas, indicando la necesidad de monitoreo continuo de los programas sociales promovidos por el gobierno brasileño como forma de análisis y revisión del uso de los recursos públicos.

Palabras Clave: Evaluación económica, políticas públicas, seguridad alimentaria y nutricional.

Introdução

No Brasil, a implementação de programas sociais dentro do contexto de políticas públicas é usualmente apoiada no aporte de significativo volume de recursos públicos para promoção do bem-estar da população. Assim, a condução de processos de avaliação dos programas sociais promovidos pelo setor público impõe-se como forma de análise do uso dos recursos públicos, permitindo o redirecionamento de atividades que apresentaram falhas, o

aperfeiçoamento de ações que tenham sido insuficientes, assim como uma possível ampliação de programas considerados satisfatórios (Hartz 1997).

A análise custo-efetividade constitui método de avaliação econômica de ampla aplicação na apreciação de programas sociais em diferentes áreas de atuação, inclusive em políticas públicas de alimentação e nutrição. Baseia-se na comparação entre custos incorridos e benefícios gerados pelo programa social, sendo custos expressos em unidades monetárias e benefícios apresentados em unidades físicas de impacto do programa, como, por exemplo, indicador da qualidade da alimentação (Cohen e Franco 2002).

No contexto dos programas brasileiros de alimentação e nutrição, o Programa Cozinhas Comunitárias constitui parte de uma extensa política de segurança alimentar e nutricional de âmbito federal, baseada em ações implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que buscam promover a garantia do direito à alimentação para população brasileira por meio da operacionalização de uma rede de proteção social (MDS 2007a).

A estratégia fundamental do programa baseia-se na “ampliação da oferta de refeições nutricionalmente balanceadas”, “inclusão social produtiva, e fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária”, ações direcionadas a populações em situação de vulnerabilidade social (MDS 2007b:7). Destaca-se, particularmente, o objetivo do Programa Cozinhas Comunitárias de incentivar e apoiar a implantação de pequenas unidades de produção de refeições direcionadas a um público-alvo sob risco nutricional, especialmente:

trabalhadores de baixa renda, idosos, desempregados, agricultores familiares oriundos de comunidades de baixa renda, populações desassistidas e pessoas situadas abaixo da linha de pobreza, tendo como área de abrangência todo o território nacional, com preferência nas áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), municípios do semi-árido, regiões metropolitanas e municípios do CONSAD (MDS 2007a:6).

O Ministério do Desenvolvimento Social define Cozinhas Comunitárias como “Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN’s), com produção mínima de 200 refeições por dia, e com funcionamento de – no mínimo – cinco dias por semana” (MDS 2007b:7), que também podem desenvolver atividades educativas associadas à promoção de educação nutricional nas comunidades locais para busca de alimentação saudável.

Diferentes tipos de organizações têm possibilidade de propor e assumir a operacionalização dos equipamentos de produção das refeições dentro do



programa, desde órgãos da administração pública até parcerias do setor público com organizações sem fins lucrativos já atuantes em programas municipais ou estaduais de geração de trabalho e renda à comunidade, desde que sejam firmados convênios de repasse de recursos do programa por meio da interveniência de entes federativos (MDS 2007a:6).

As unidades de alimentação e nutrição do programa “devem ser implantadas em áreas periféricas das cidades, onde há maior concentração de população em situação de risco ou vulnerabilidade alimentar e nutricional”. Entretanto, o local de instalação da cozinha comunitária “deve permitir que os usuários não tenham que utilizar meios de transporte para os deslocamentos no horário de almoço” (MDS 2007b:7).

O objetivo geral do presente artigo é efetuar a análise custo-efetividade de um programa federal de intervenção em segurança alimentar e nutricional, que atua através do fornecimento de refeições na busca por garantir o direito básico à alimentação em populações de alta vulnerabilidade social. A avaliação econômica do Programa Cozinhas Comunitárias foi realizada a partir da comparação dos custos resultantes das atividades executadas nas unidades do programa em relação aos benefícios indicados pelo objetivo do programa: oferta de refeições nutricionalmente balanceadas.

Métodos

O presente estudo apresenta delineamento transversal, incluindo análise de dados de unidades pertencentes ao programa que apresentassem funcionamento diário regular na modalidade de produção de refeições (85 unidades em 68 municípios brasileiros), coletadas durante pesquisa de campo conduzida em 2006. Na condução da pesquisa de campo, optou-se pela realização de um censo no estudo do programa em questão, tendo em vista disponibilidade de condições logísticas e recursos orçamentários para levantamento de informações na totalidade dos municípios que apresentavam cozinhas comunitárias com funcionamento diário de base regular, ou seja, unidades com produção diária de refeições localizadas em áreas urbanas ou rurais, desde que estivessem instaladas em propriedades devidamente legalizadas.

No caso de municípios de pequeno porte (população inferior a 200.000 habitantes) com mais de uma unidade do programa em operação, somente uma unidade foi sorteada para visita de coleta de dados, desde que as unidades fossem ligadas à mesma instituição gestora, assumindo-se que unidades pertencentes a uma única instituição gestora apresentariam sistema de gerenciamento da produção bastante similar. No caso de capitais e



municípios de médio e grande porte (população superior a 200.000 habitantes), a totalidade das unidades em operação foi visitada, de forma a garantir completa representatividade dos modelos de gestão existentes.

Os instrumentos de coleta de dados foram constituídos de questionários que incluíam avaliação de quesitos de estrutura, processo e resultados do programa. Informações sobre as características de operacionalização das unidades de alimentação e nutrição compreendiam dados sobre: infraestrutura, material permanente, manutenção, material de consumo, recursos humanos e doações, entre outros itens geradores de custo ou resultado que fossem de interesse à análise custo-efetividade.

Informações dos cardápios ofertados nos três dias anteriores à visita foram coletadas, detalhando os alimentos e preparações servidas, de forma a possibilitar a estimativa dos custos relativos aos gêneros alimentícios e o cálculo dos valores nutricionais das refeições servidas. Optou-se pela coleta de dados de cardápios de três dias para controle de possíveis erros aleatórios, decorrentes de seleção de um dia atípico no padrão usual de refeições produzidas pela unidade de alimentação e nutrição.

Um conjunto de manuais para aplicação, codificação e digitação dos questionários foi elaborado e empregado desde o treinamento da equipe de campo. Os entrevistadores foram supervisionados periodicamente durante a coleta de dados, que ocorreu no período de julho a setembro de 2006. Após análise crítica dos questionários pelos supervisores locais de campo, a digitação foi realizada com dupla entrada de dados no *software* EPIDATA por uma equipe treinada de profissionais da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Após levantamento e processamento do banco de dados referente aos aspectos operacionais das unidades, foi conduzido levantamento de preços de mercado dos insumos utilizados na produção de refeições, assim como pesquisa salarial referente aos recursos humanos registrados nas unidades de alimentação e nutrição.

A noção de custo de oportunidade é fundamental à condução de uma avaliação econômica, pois representa a possibilidade de atribuição de preços ao uso da totalidade dos insumos produtivos destinados às atividades do programa, mesmo que a propriedade dos insumos seja do setor público, tendo em vista que tais insumos poderiam ser empregados em diferentes funções (Sarti e Campino 2010). Assim, atribuiu-se valor monetário à totalidade dos itens que representavam custos diretos para produção das refeições das unidades de alimentação e nutrição em análise.

O cálculo dos custos foi conduzido em duas etapas: estimativa do custo operacional mensal e estimativa do custo das refeições. O custo operacional mensal da unidade foi calculado pela soma dos itens de custeio relativos aos recursos humanos, materiais de consumo, despesas com serviços públicos, manutenção, equipamentos e infraestrutura. O custo operacional mensal foi dividido pelo número de dias de operação da unidade no mês e número de refeições servidas por dia, resultando em custo operacional diário por refeição. O custo das refeições foi calculado com base em preços de mercado dos gêneros alimentícios de cada refeição, multiplicados pelas quantidades utilizadas, utilizando-se coeficientes técnicos de preparo dos alimentos para produção de refeições (fração comestível e índice de cocção, caso aplicáveis). Em seguida, o custo operacional por refeição e o custo da refeição foram somados, de forma a obter o custo direto.

Os valores monetários referentes aos custos incorridos foram atualizados a valores correntes pela aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE 2015), utilizando-se o índice acumulado no período compreendido entre setembro de 2006 e dezembro de 2009.

Os benefícios do programa foram expressos em termos de aplicação do Índice de Qualidade da Dieta (IQD) às refeições produzidas pelas Unidades de Alimentação e Nutrição do programa. O Índice de Qualidade da Dieta (IQD) constitui indicador de qualidade da alimentação proposto nos Estados Unidos da América como *Healthy Eating Index*, tendo sido adaptado no Brasil por Fisberg et al. (2004).

A partir das preparações indicadas em cada refeição servida, foram identificados gêneros alimentícios para preparo de cada refeição. Cada refeição foi analisada em termos de composição nutricional utilizando-se o *software Nutrition Data System for Research*, desenvolvido pelo *Nutrition Coordinating Center* da *University of Minnesota*, Minneapolis (NCC 2007). O valor nutricional diário das refeições servidas foi calculado a partir da soma da composição nutricional das refeições servidas pela unidade no dia. Em seguida, o Índice de Qualidade da Dieta (IQD) foi calculado a partir da atribuição de nota de 0 a 10 aos seguintes itens da refeição (Fisberg et al. 2004):

- Itens 1 a 5: grau de adequação das refeições servidas no dia às recomendações de consumo de alimentos de cinco grupos alimentares, expressas pela pirâmide alimentar adaptada (Philippi et al. 1999): cereais e tubérculos; verduras e legumes; frutas; leite; e carnes, ovos e feijão;
- Item 6: grau de adequação da oferta de lipídios nas refeições servidas no dia, sendo proporcionalmente pontuado segundo a faixa aceitável de

consumo de lipídios na alimentação diária (30% a 45% do valor calórico total);

- Item 7: grau de adequação da proporção de lipídios saturados na dieta diária, atribuindo-se pontuação proporcional conforme a faixa recomendada de consumo (10% a 15% do valor calórico total);
- Item 8: grau de adequação da oferta de colesterol na alimentação diária, sendo atribuída pontuação proporcional à recomendação de consumo diário entre 300mg a 450mg;
- Item 9: grau de adequação da oferta de sódio na dieta, pontuada conforme a recomendação de consumo diário entre 4.800mg a 2.400mg;
- Item 10: grau de adequação da variedade da dieta, considerando-se diferentes tipos de alimentos consumidos na alimentação diária, pontuando-se proporcionalmente segundo uma escala de consumo entre 5 e 15 itens alimentares por dia.

Calculou-se a razão custo-efetividade (RCE) de cada unidade do programa para cada dia de operação registrado a partir da divisão dos custos de produção pelo escore de IQD. A análise de sensibilidade da RCE em relação aos principais componentes de custos e benefícios identificados foi realizada utilizando-se um modelo de regressão log-linear, tendo a razão custo-efetividade como variável dependente e os componentes de custos e qualidade nutricional como variáveis independentes.

O custo operacional da unidade representou o componente de maior sensibilidade na razão custo-efetividade, a partir de um coeficiente de elasticidade de 0,94; ou seja, uma variação de 1% no custo operacional pode resultar em uma elevação de 0,94% na razão custo-efetividade. Os demais itens de custos e benefícios nutricionais apresentaram coeficientes que indicavam baixa sensibilidade da razão custo-efetividade às suas potenciais variações de preços.

Finalmente, foi realizada uma análise dos potenciais determinantes da razão custo-efetividade das unidades de alimentação e nutrição do programa, a partir da estimativa de coeficientes de correlação e teste de diferença de médias entre diferentes unidades em relação às suas principais características. A partir de informações operacionais coletadas junto às unidades, verificou-se a possibilidade de influência dos seguintes parâmetros: características administrativas (realização de controle periódico de custos, periodicidade de controle de custos, presença de nutricionista, índice de higiene do estabelecimento, recebimento de doações, recebimento regular de recursos financeiros, colaboração de outros programas, tipo de estabelecimento e tipo

de público-alvo), características de produção (valor calórico diário e escala de produção) e características de localização (unidade da federação e Índice de Desenvolvimento Humano do município).

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, devido à inclusão de pesquisa de opinião entre usuários das unidades do programa no escopo da investigação, obtendo aprovação quanto aos métodos e instrumentos de pesquisa previamente à realização de coleta de dados.

Resultados

O Programa Cozinhas Comunitárias apresentava 327 unidades cadastradas junto ao Ministério do Desenvolvimento Social em 2006. Entre as unidades cadastradas, 144 unidades deveriam estar em funcionamento, 177 estavam em implantação, três desfizeram o convênio com o ministério e três não foram encontradas.

No subconjunto das 144 unidades em operação, 133 funcionavam com regularidade. Excluindo-se unidades instaladas em ocupações ilegais e considerando-se os critérios de seleção delineados anteriormente, a pesquisa de campo conduziu visitas em 104 cozinhas comunitárias de 86 municípios, de forma a avaliar um conjunto de indicadores sociais relacionados ao cumprimento dos objetivos propostos no âmbito do programa. Entre as unidades em funcionamento, somente 85 atuavam na oferta regular de refeições, foco de análise do presente estudo.

A maioria das unidades em operação do programa Cozinhas Comunitárias na modalidade de oferta regular de refeições localizava-se no estado de Santa Catarina (Tabela 1).

Tabela 1. Características administrativas das unidades pesquisadas no Programa de Cozinhas Comunitárias, segundo unidade da federação. Brasil, 2006

Variável	Unidade da Federação								Brasil
	GO	MG	MT	PR	RJ	RS	SC	SP	
Número de unidades	1	2	1	16	10	3	50	2	85
Tipo de estabelecimento									
Creche/Escola	-	-	-	5	-	-	50	-	55
Núcleo de apoio	-	-	-	4	-	-	-	-	4
Igreja/Entidade religiosa	-	1	-	5	-	-	-	-	6
Centro comunitário/Cozinha	1	1	1	2	10	3	-	2	20
Integração a outros programas									
Nenhum	-	-	-	5	9	-	4	-	18

Um	-	1	-	6	1	1	12	1	22
Dois	1	1	1	4	-	2	27	-	36
Três	-	-	-	1	-	-	6	1	8
Quatro	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Controle / Periodicidade									
Não	-	1	-	4	6	-	41	1	53
Sim	1	1	1	12	4	3	9	1	32
Semanal	-	-	1	4	2	3	1	1	12
Quinzenal	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Mensal	1	1	-	7	2	-	8	-	19
Presença de nutricionista	1	1	1	4	8	2	5	2	24
Recebimento de recursos	-	-	-	11	9	1	49	-	70
Recebimento de doações de alimentos	1	2	1	14	9	3	50	2	82

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Grande parte das cozinhas comunitárias estava instalada em creches ou escolas públicas. Significativa parcela das unidades (cerca de 80%) declarou apresentar integração com outros programas sociais, particularmente o Programa Horta Comunitária, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Somente 28% das unidades apresentavam supervisão de nutricionista e aproximadamente 38% efetuavam controle periódico de custos. Em contrapartida, cerca de 82% das unidades declarou receber recursos financeiros regularmente e 96% das unidades declarou receber doações de alimentos.

Em seguida, foram analisadas as características de produção das unidades do programa. A maioria das unidades (n=52, ou seja, 61%) não atinge o patamar mínimo de escala de produção de refeições indicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (200 refeições diárias). No entanto, a média de refeições das cozinhas comunitárias em operação no país situava-se em torno de 240 refeições por dia, tendo em vista a existência de unidades que ultrapassavam significativamente o nível de produção estipulado no programa; especialmente unidades situadas no estado de São Paulo, que produziam em torno de sete vezes mais do que o limite mínimo estabelecido (Tabela 2).

Tabela 2. Características de produção (média e desvio padrão) das unidades do Programa Cozinhas Comunitárias, segundo unidade da federação. Brasil, 2006

Variável	Estado								Brasil
	GO	MG	MT	PR	RJ	RS	SC	SP	
Escala	270 (0,00)	76 (12,73)	120 (0,00)	261 (240,23)	398 (6,32)	191 (39,21)	169 (146,78)	1410 (480,83)	241 (255,46)



Calorias/dia	1.776,24 (0,00)	1.845,62 (1.229,31)	461,82 (0,00)	1.469,13 (1.024,07)	1.162,62 (125,57)	1.226,94 (803,29)	736,81 (429,50)	905,91 (15,04)	981,12 (667,51)
IHE	71 (0,00)	46 (16,26)	68 (0,00)	49 (26,83)	67 (8,42)	53 (18,33)	57 (18,21)	84 (11,31)	57 (19,74)
Custo	3,92 (0,00)	7,73 (0,74)	6,06 (0,00)	5,91 (2,46)	3,38 (0,55)	7,11 (4,00)	6,36 (3,89)	2,25 (0,24)	5,85 (3,42)
IQD	45,86 (0,00)	45,81 (9,58)	44,28 (0,00)	48,37 (11,46)	48,51 (7,95)	55,22 (7,90)	46,53 (11,05)	52,38 (6,83)	47,50 (10,41)
RCE	0,0854 (0,00)	0,1741 (0,05)	0,1369 (0,00)	0,1248 (0,05)	0,0728 (0,02)	0,1285 (0,08)	0,1453 (0,10)	0,0430 (0,00)	0,1298 (0,09)
Preço cobrado	1,17 (0,00)	1,76 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,59 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,12 (0,34)

OBS.: IHE = Índice de Higiene do Estabelecimento; IQD = Índice de Qualidade da Dieta; RCE = Razão Custo-Efetividade.

(1) Algumas unidades do programa efetuam cobrança de valores simbólicos pelas refeições servidas. O preço da refeição não foi considerado como desconto no custo de produção da unidade, tendo em vista que constitui uma transferência do beneficiário à unidade de alimentação e nutrição.

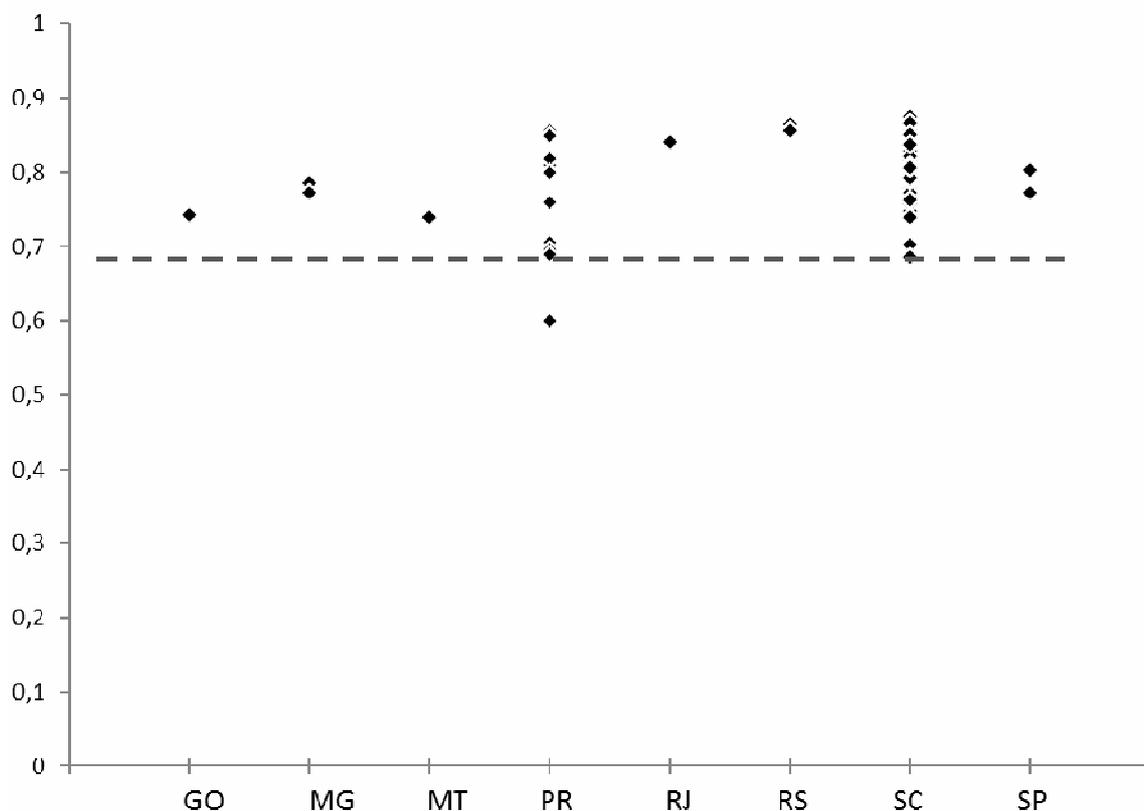
Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Uma parte significativa das unidades (n=77, ou seja, 91%) apresentava condições de higiene regulares ou deficientes (IHE<80), o que resultou em péssima avaliação global do programa em termos de condições de higiene das cozinhas comunitárias na maioria dos estados (Tabela 2). Em termos de custo de produção, as unidades de maior custo situavam-se em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná. As unidades com menor custo de produção eram localizadas em São Paulo e no Rio de Janeiro.

No quesito Índice de Qualidade da Dieta, as unidades do estado de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo apresentaram melhor desempenho. Sendo assim, unidades localizadas em São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás usualmente apresentaram melhores razões custo-efetividade. Somente nos estados de Minas Gerais, Goiás e Rio de Janeiro foi registrada cobrança de valores simbólicos pela refeição servida.

Buscou-se analisar a situação geográfica das unidades do programa conforme o foco proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Social (preferencialmente estabelecer Cozinhas Comunitárias em áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano, IDH) (Figura 1).

Figura 1. Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios comunidades em operação do Programa Cozinhas Comunitárias. Brasil, 2006



OBS.: (- - - -) = IDH médio dos municípios brasileiros.
Fonte: Dados de pesquisa de campo (2006) e PNUD (2004).

A maioria dos municípios conveniados no programa apresentava IDH superior à média do IDH dos municípios brasileiros (0,799), indicando baixa aderência ao perfil inicialmente delimitado na proposta do programa.

Buscou-se verificar os principais determinantes da razão custo-efetividade das unidades no Programa Cozinhas Comunitárias, como forma de identificar possíveis recomendações de revisão do programa no que tange à forma de gestão ou atributos de produção desejáveis na instalação de novas unidades (Tabela 3).

Características referentes à localização (unidade da federação ou IDH) e ao perfil de oferta de alimentação (valor calórico diário) das unidades não apresentaram significativo impacto nas diferenças encontradas entre unidades do programa na razão custo-efetividade. A maioria das características administrativas analisadas (realização de controle periódico de custos, periodicidade de controle de custos, índice de higiene do estabelecimento, recebimento de doações, recebimento regular de recursos financeiros, colaboração de outros programas do MDS, tipo de estabelecimento e tipo de

público-alvo) também não apresentou influência significativa nas diferenças de razão custo-efetividade.

Tabela 3. Diferença de médias nas características de produção das unidades do Programa Cozinhas Comunitárias devido à presença de nutricionista. Brasil, 2006.

Presença de nutricionista	Diferença	95% IC	
		Inferior	Superior
Custo total	-2,275	-3,077	-1,473
Custo operacional	-2,487	-3,134	-1,840
RCE	-0,051	-0,073	-0,028
IHE	10,380	5,503	15,257
Número de refeições	250,425	152,701	348,148
Valor calórico	263,987	55,941	472,034

OBS.: IHE = Índice de Higiene do Estabelecimento; RCE = Razão Custo-Efetividade.

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Foi identificada significativa correlação entre razão custo-efetividade e escala de produção (-0,7201; $p < 0,001$), variável que também apresentou significativa associação com identificação de presença de nutricionista nas unidades de alimentação e nutrição analisadas. A presença de nutricionista na cozinha comunitária constituiu a única característica administrativa que resultou em modificação no perfil das unidades de alimentação e nutrição analisadas. Adicionalmente, a presença de nutricionista aparentemente induz melhorias do índice de higiene do estabelecimento e elevação do valor calórico diário, embora não tenha apresentado correlação com Índice de Qualidade da Dieta.

Dada a observação de diferenças de escala de produção, custo operacional e custo total em unidades que apresentavam nutricionista como responsável técnica pela produção das refeições, é provável que a contratação de nutricionista seja realizada preferencialmente em unidades com maior escala de produção, uma característica que resulta, também, em redução do custo global da cozinha comunitária, tendo em vista a diluição dos custos operacionais pelo número de refeições servidas.

Discussão

Do universo inicialmente delineado pelo cadastro do Ministério do Desenvolvimento Social ($n=327$), somente uma pequena parcela das cozinhas comunitárias contratadas estava em funcionamento efetivo na modalidade de

oferta regular de refeições (n=85, ou seja, 26%); sendo que, à época, o número de unidades oficialmente em funcionamento deveria ser superior a 144 cozinhas comunitárias (44%), segundo o cadastro do próprio Ministério. Ademais, algumas unidades foram identificadas em organizações em situação de ocupação territorial ilegal.

A maioria das cozinhas comunitárias financiadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social apresentava-se em fase de implantação, o que pode ser reflexo de processos burocráticos demasiadamente demorados na implementação dos projetos aprovados (seja em nível local, seja em nível federal); ou, alternativamente, ausência de mecanismos de fiscalização no cumprimento dos convênios firmados.

A maioria das unidades foi instalada em municípios que apresentavam Índice de Desenvolvimento Humano superior à média dos demais municípios brasileiros; um indicador que não atende aos pressupostos básicos inicialmente delineados ao programa, que apresentava proposição de melhoria das condições de segurança alimentar e nutricional de populações localizadas em localidades caracterizadas por baixo desenvolvimento humano.

Significativo número de unidades do programa apresenta vinculação a instituições de ensino públicas, o que pode denotar ausência de amparo do governo local à manutenção de instalações dedicadas à alimentação escolar. No mesmo sentido, diversas cozinhas comunitárias declararam receber regularmente recursos financeiros e/ou doações de gêneros alimentícios para condução de suas atividades diárias.

As unidades visitadas apresentavam baixo índice de higiene, de acordo com padrões técnicos de avaliação aplicados usualmente na inspeção sanitária de unidades de alimentação e nutrição, o que constitui fator extremamente preocupante em termos de saúde pública. Considerando-se que a dimensão da higiene também consta na definição de segurança alimentar e nutricional, adotada no âmbito das políticas públicas de alimentação e nutrição brasileiras, torna-se praticamente um impedimento à operacionalização de programas de alimentação e nutrição em condições sanitárias precárias como foram identificadas no presente estudo.

Ademais, diversas unidades apresentavam escala de produção de refeições inferior ao padrão determinado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, além de não realizar controle de custos periódico. Isso indica que há, efetivamente, ausência de inspeção quanto às características das unidades sob convênio pelo Ministério em relação aos critérios mínimos expressos nos próprios objetivos do Programa Cozinhas Comunitárias.



É importante ressaltar que escala de produção e presença de nutricionista constituíram as características de maior influência na determinação de diferenças na razão custo-efetividade das cozinhas comunitárias em estudo; sendo que a última variável apresentou também significativa influência no nível de higiene das instalações e no conteúdo calórico da oferta alimentar diária das unidades.

Não foi identificada correlação significativa entre presença de nutricionista e Índice de Qualidade da Dieta, possivelmente em decorrência da produção de refeições que atendem aspectos particulares das preferências alimentares locais, em detrimento da busca por promoção de uma alimentação saudável majoritariamente baseada em frutas, legumes e verduras. Isso constitui um dilema à maioria dos profissionais de nutrição, tendo em vista que uma refeição de perfil saudável, embora seja mais recomendável, poderia resultar em baixa adesão da comunidade local ao programa ou alta rejeição das refeições pelos beneficiários.

Adicionalmente, verifica-se que um dos elementos operacionais inicialmente previstos nos alicerces do programa apresentou efetiva influência na avaliação das unidades de alimentação e nutrição analisadas: a escala de produção. A constatação de correlação positiva da escala de produção na avaliação das unidades do programa sugere que uma parte do delineamento inicial do programa apresentava-se adequado aos objetivos de eficiência e efetividade propostos; entretanto, a inobservância de tal aspecto no processo de certificação e operacionalização das unidades conveniadas resultou na instalação de cozinhas comunitárias bastante deficientes, sem mencionar o risco de saúde pública que impõem às comunidades locais devido à ausência de condições mínimas de higiene.

Assim, há necessidade de maior fiscalização por parte do Ministério do Desenvolvimento Social quanto às exigências expressas nos editais de concessão de recursos, especialmente quanto ao desempenho operacional dos convênios estabelecidos no âmbito do programa no cumprimento de padrões mínimos de escala de produção, responsabilidade técnica e nível de higiene das unidades de alimentação e nutrição.

Conclusão

A partir do desenho do Programa Cozinhas Comunitárias, expressou-se como objetivo a promoção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional como base para inclusão social produtiva em comunidades de alta vulnerabilidade social, assim como fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária para formação de redes sociais de proteção.



Entretanto, a extensa avaliação econômica realizada identificou inúmeros pontos de inconsistência entre as metas propostas e a operacionalização das unidades conveniadas ao programa. O incentivo à construção de redes sociais para redução da pobreza e desigualdade é um dos objetivos explícitos no contexto das políticas sociais conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, entretanto, as bases operacionais para fundamentação de tais redes sociais deveriam incluir maior incentivo no âmbito da própria estrutura institucional de amparo aos programas sociais.

No Brasil, há um número limitado de estudos de avaliação econômica em saúde e há um número significativamente menor dentro do segmento de políticas públicas de alimentação e nutrição, em particular. Diversos estudos apresentam falhas graves no que tange à análise de custos, dada ausência de cômputo de determinadas categorias de custos ou inexistência de coleta de dados apropriada.

Uma das questões pertinentes à gradual consolidação da avaliação econômica de programas sociais em nível internacional refere-se à inerente interdisciplinaridade. A execução de estudos confiáveis de avaliação econômica em políticas públicas de saúde, alimentação e nutrição (pautados em coerência e consistência no delineamento de objetivos e metas, assim como estruturação adequada dos métodos de análise) deveria envolver, necessariamente, profissionais com amplo domínio de conhecimentos na área de economia, em parceria com profissionais das demais áreas englobadas pelos programas sob avaliação.

Outra questão relevante refere-se à crença, por parte de alguns profissionais de áreas da saúde, de que o ponto de vista econômico representa um distanciamento em relação ao indivíduo – e, em última instância, um afastamento dos princípios éticos que buscam a promoção da saúde e bem-estar de cada pessoa, independentemente dos recursos necessários para sua obtenção, desconsiderando questões distributivas.

Entretanto, isso constitui exatamente uma vantagem da utilização da avaliação econômica no amparo às políticas públicas de saúde, pois representa um afastamento do personalismo e discricionariedade no âmbito da promoção da saúde e bem-estar social, acima dos interesses individuais; dadas decisões objetivas provenientes de avaliações econômicas em saúde que sejam bem executadas e resultem em melhor aproveitamento dos recursos públicos e, conseqüentemente, melhoria das condições de distribuição de tais recursos.

No tocante ao imperativo da impessoalidade na avaliação econômica, a posição do avaliador é extremamente delicada, tendo em vista que pode influenciar o propósito de uso da avaliação econômica empreendida. A avaliação pode ser concebida para racionalizar ou justificar o processo de



tomada de decisão; maximizar a consecução dos objetivos do programa ou obter financiamento adicional para avaliação; e otimizar a alocação de recursos ou satisfazer a comunidade científica... Tais alternativas podem ser incompatíveis entre si e “refletem o tipo e o nível de compromisso dos avaliadores” (Cohen e Franco 2002:281).

A condução de avaliações de políticas públicas somente com propósito de “outorgar ‘justificação científica’ às decisões já adotadas pela cúpula da organização agente” (Cohen e Franco 2002:281), que pode ser também a organização provedora de financiamento ao processo de avaliação, não constitui contribuição ao ciclo das políticas públicas no desenvolvimento de programas sociais pautados na efetividade, eficácia, eficiência e equidade.

Especificamente no âmbito das políticas públicas de saúde, alimentação e nutrição, a consideração dos aspectos relativos à intersectorialidade que permeia a maioria dos programas sociais gera o argumento de que determinados objetivos propostos em um setor podem ser alcançados de forma mais efetiva caso sejam realizadas ações em outro setor (Cohen e Franco 2002). O argumento, embora pudesse ser considerado válido, redundava em uso abusivo de alegações utilizadas na defesa de dissipação de recursos destinados a programas sociais: durante o processo decisório do orçamento público, representantes de determinados setores buscam incremento de verba com base na intrínseca intersectorialidade da área (demonstrando a necessidade de diversos programas sob sua responsabilidade), enquanto na implementação de programas busca-se promover redução dos gastos sob sua rubrica ao demonstrar que tais despesas ocorreriam por conta de programas em outras áreas e, por último, na prestação de contas, há alegações de que a ausência de providências nos demais setores interferiu em seus resultados.

Por fim, destaca-se a atitude do avaliador face à identificação de inconsistência entre as propostas políticas do gestor público e os resultados da avaliação econômica aplicada aos programas sociais implementados (Sugden e Williams 1978). A avaliação econômica consiste na verificação da eficiência de um programa aliada à consistência entre objetivos enunciados e resultados obtidos. A detecção de inconsistências entre a proposta política inicial do gestor público e a situação final do programa social, em que pese a circularidade intrínseca do processo formulação-implementação-avaliação das políticas públicas no contexto postulado, constitui a função primordial da execução de avaliações, possibilitando tanto o redirecionamento do programa social quanto a exigência de responsabilização do gestor público pela má condução da proposta. Sob tal prisma, a avaliação econômica de programas sociais apresenta dupla função: ampara o processo decisório do gestor público em prol dos objetivos sociais e explicita à comunidade o conjunto de objetivos sociais propostos pelo gestor público.



Referências Bibliográficas

- Cohen, Ernesto., & Franco, Rolando. (2002). *Avaliação de projetos sociais*. 5ª. Edição. Petrópolis: Vozes.
- Fisberg, Regina Mara., & Slater, Betzabeth., & Barros, Rodrigo Ribeiro., & Lima, Fernão Dias., & Cesar, Luis Galvão., & Carandina, Luana., & Barros, Mariliza Berti Azevedo., & Goldbaum, Michael. (2004). "Índice de Qualidade da Dieta: avaliação da adaptação e aplicabilidade". *Rev Nutr*. 17(3):301-8.
- Hartz, Zulmira Maria de Araujo (Org.). (1997). *Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2010). "Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)". Rio de Janeiro: IBGE;. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/snipc/tabelaIPCA.asp> [Acesso: 27 jan. 2010].
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS]. (2007a). "Cozinha comunitária: apresentação do programa". Brasília: MDS. Disponível em: http://eavirtual.ea.ufrgs.br/redesan/noticias/Apresentacao_do_Programa_Cozinhas_Comunitarias.pdf [Acesso: 02 jan. 2009].
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS]. (2007b). "Roteiro de implantação – Cozinhas Comunitárias. Brasília: MDS". Disponível em: http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cozinhas-comunitarias/programas/editais/editais-2007-sesan/roteiro_de_implantacao_-_cozinhas_comunitarias_-_visualizacao.pdf [Acesso: 02 jan. 2009].
- Nutrition Coordinating Center [NCC]. (2007). "Nutrition Data System, Version 2007: a dietary analysis program designed for the collection and analyses of 24-hour dietary recalls and the analysis of food records, menus, and recipes". Minneapolis, MN: University of Minnesota.
- Philippi, Sonia Tucunduva., & Latterza, Andrea Romero., & Cruz, Ana Teresa Rodrigues., & Ribeiro, Cisotto Ribeiro. (1999). "Pirâmide alimentar adaptada: guia para escolha dos alimentos". *Rev Nutr*. 12:65-80.



Sarti, Flávia Mori., & Campino, Antonio Carlos Coelho. (2010). "Fundamentos de Economia, Economia da Saúde e Farmacoeconomia". Em: Nita, Marcelo Eidi., & Campino, Antonio Carlos Coelho., & Secli, Silvia., & Sarti, Flávia Mori., & Nobre Moacir Roberto., & Costa Anna Maria, Ono-Nita Suzane., & Carrilho., Flair José. *Avaliação de tecnologias em saúde: evidência clínica, análise econômica e análise de decisão*. Porto Alegre: ARTMED. p.225-36.

Sugden, Robert., & Williams, Alan. *The principles of practical cost-benefit analysis*. Bristol: Oxford University Press; 1978.

Recebido em 15/02/2013

Aceito em 06/08/2013