

**AVALIAÇÃO CONJUNTA DA
EFICÁCIA E IMPACTO A DIRECTIVA
FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO
DO PROGRAMA ALIMENTAR MUNDIAL
(PAM)**



**RELATÓRIO
SINTETIZADO**

VOLUME 1
FEVEREIRO 2005

PUBLICADO (EM NOME DO COMITÉ DIRECTIVO DA AVALIAÇÃO) PELO:

Ministério da Cooperação e Desenvolvimento Económicos (BMZ) da Alemanha Federal
Centro de Avaliação
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bona
Alemanha

Maio 2005

Produção gráfica:

3ways

Impaginação gráfica:

Valentina Volpi

O teledescarregamento do presente relatório poderá ser efectuado consultando o endereço electrónico seguinte:

www.edpevaluation.com

A avaliação foi efectuada por um consórcio formado pelas empresas DRN, ADE, Baastel, ECO Consulting Group e NCG. Cabe ao seu autor a responsabilidade pelo teor e apresentação dos resultados e recomendações. As opiniões expressas no presente relatório pertencem aos seus autores e não reflectem necessariamente a posição oficial das agências patrocinadoras: Agência Canadiana de Desenvolvimento Internacional (CIDA); Auxílio Dinamarquês ao Desenvolvimento Internacional (DANIDA), do Real Ministério Dinamarquês dos Negócios Estrangeiros; Departamento de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional, do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia; Direcção-Geral da Cooperação Internacional e Desenvolvimento, do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França; Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (BMZ) da Alemanha; Direcção-Geral da Cooperação para o Desenvolvimento (DGCS), do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Itália; Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



German Development Policy



Canadian International
Development Agency
Agence canadienne de
développement international



Ministry for Foreign
Affairs of Finland



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

AVALIAÇÃO CONJUNTA DA EFICÁCIA E IMPACTO DA DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA ALIMENTAR MUNDIAL (PAM)

RELATÓRIO SINTETIZADO



Development
Researchers'
Network
Itália



Aide à la Décision Economique
(Bélgica)



Groupe-conseil Baastel ltée
(Canada)



ECO Consulting Group
(Alemanha)



Nordic Consulting Group
(Dinamarca)

A avaliação foi realizada por um
consórcio formado por:
DRN, ADE, Baastel, ECO e NCG
a/c da DRN, empresa dirigente:

DRN srl
Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italy
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

VOLUME I:

TEXTO PRINCIPAL

ANEXO 1: Termos de referência

ANEXO 2: Bibliografia

VOLUME II: (em CD ROM):

PARTE 1: COMPOSIÇÃO DO GRUPO E INDIVÍDUOS CONTACTADOS

- A – Composição do grupo
- B – Lista de indivíduos contactados

PARTE 2: MEIOS DE AVALIAÇÃO

- A – Matriz de avaliação
- B – Listas de verificação
- C – Guia de visitas de campo
- D – Directrizes para recolha de informação e dados relativos à área de intervenção 1

PARTE 3: ESCALA DAS INTERVENÇÕES DO PAM

- A – Escala das intervenções de desenvolvimento do PAM em 2003
- B – Despesas do PAM inerentes ao desenvolvimento, por área de intervenção da DFD, 2001-2003 (000 \$), todas as regiões e países escolhidos

PARTE 4: CONCLUSÕES FUNDAMENTAIS RESULTANTES DA FASE DOCUMENTAL E ESTUDOS NACIONAIS

- A – Área de intervenção 1: Saúde e nutrição
- B – Área de intervenção 2: Apoio a recursos humanos
- C – Áreas de intervenção 3, 4 e 5: Criação de bens; atenuação de catástrofes; meios de vida sustentável/GRN (Gestão de Recursos Naturais)
- D – Obtenção de recursos
- E – Parcerias
- F – Focalização em objectivos
- G – Participação
- H – Questões inerentes a ambos os sexos I – Demonstração de resultados

AVALIAÇÃO CONJUNTA DA EFICÁCIA E IMPACTO DA DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO DO PAM

ÍNDICE

ABREVIATURAS E SIGLAS	V
PREFÁCIO	VI
RECONHECIMENTO	VII
SUMÁRIO EXECUTIVO	IX
INTRODUÇÃO:	1
INFORMAÇÃO REFERENCIAL	1
CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DA METODOLOGIA	1
FASES E PRODUTOS DA AVALIAÇÃO	3
OBJECTIVOS E ESTRUTURA DO RELATÓRIO SINTETIZADO	3
CAPÍTULO 1: O TEMA DA AVALIAÇÃO: A DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO	5
1.1 ANTECEDENTES DA FORMULAÇÃO DA DIRECTIVA	5
1.1.1 Auxílio alimentar e desenvolvimento (alguns pontos básicos)	5
1.1.2 O Programa Alimentar Mundial num ambiente em mudança	6
1.2 A DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO	7
1.2.1 Conteúdo principal	8
1.2.2 Ligações com outras directivas, estratégias e iniciativas do PAM	9
CAPÍTULO 2: PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO	11
2.1 A PERTINÊNCIA DA DFD	11
2.2 CONCLUSÕES PRINCIPAIS DAS CINCO ÁREAS DE INTERVENÇÃO DA DFD	14
2.2.1 Saúde e nutrição (área de intervenção 1)	14
2.2.2 Víveres-formação e educação (área de intervenção 2)	17
2.2.3 Criação de bens (áreas de intervenção 3, 4 e 5)	20
2.3 A DFD E A EFICIÊNCIA DAS ACTIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO DO PAM	25
2.4 A DFD E A VIABILIDADE DAS ACTIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO DO PAM	27
2.5 O PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DO PAM E OUTROS FACTORES QUE AFECTAM OU REALÇAM A ADOÇÃO DA DFD	30
2.5.1 Mecanismos de parcerias	30
2.5.2 Mecanismos de focalização	33
2.5.3 Mecanismos de participação dos interessados	36
2.5.4 Mecanismos de integração de ambos os sexos	37
2.5.5 Mecanismos de monitoração e avaliação	39
2.5.6 Recursos da DFD e do processo de desenvolvimento do PAM	41

AVALIAÇÃO CONJUNTA DA EFICÁCIA E IMPACTO DA DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO DO PAM

CAPÍTULO 3:	CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E QUESTÕES PARA REFLEXÃO	45
3.1	CONCLUSÕES PRINCIPAIS	45
3.1.1	Os resultados da DFD	45
3.1.2	Factores fundamentais que influenciam a qualidade e os resultados da adopção da DFD e das operações de desenvolvimento do PAM	47
3.1.3	Vale a pena apoiar a DFD? Três prioridades estratégicas das futuras operações de desenvolvimento do PAM	49
3.2	RECOMENDAÇÕES E QUESTÕES PARA REFLEXÃO	51
3.2.1	Introdução	51
3.2.2	Recomendações estratégicas	51
3.2.3	Recomendações sobre adopção	54
3.2.4	Questões para reflexão futura	56
	ANEXO 1 - TERMOS DE REFERÊNCIA	58
	ANEXO 2 - BIBLIOGRAFIA	63

AVALIAÇÃO CONJUNTA DA EFICÁCIA E IMPACTO DO PROGRAMA ALIMENTAR MUNDIAL (PAM)

TABELAS E FIGURAS:

TABELA 1: ABORDAGEM SUCINTA À AVALIAÇÃO	2
TABELA 2: EFICIÊNCIA DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO PAM E DAS ONG	26
TABELA 3: EFICIÊNCIA DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS, POR MEIO DE TRANSFERÊNCIA	27
TABELA 4: CONTRIBUIÇÃO DOS PRINCIPAIS DADORES PARA AS OPERAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DO PAM, EM DÓLARES AMERICANOS (1994-2003)	42
FIGURA 1: TENDÊNCIAS DO AUXÍLIO ALIMENTAR (US\$ M.), 1991 - 2002	6
FIGURA 2: DESPESAS OPERACIONAIS DO PAM POR CATEGORIA DE PROGRAMA, 1992-2002	7
FIGURA 3: DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO: ÁREA DE INTERVENÇÃO 1, 2001-2003 (000 \$)	15
FIGURA 4: DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DO PAM: ÁREA DE INTERVENÇÃO 2, 2001-2003 (000 \$)	18
FIGURA 5: TOTAL DE DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DO PAM, ÁREAS DE INTERVENÇÃO 3, 4 E 5, 2001-2003 (000 \$)	21

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADO	Apoio ao Desenvolvimento Oficial
AE	Abordagem Estrutural Lógica
AGS	Abordagem Geral ao Sector
AMV	Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade
CAD	Comité de Apoio ao Desenvolvimento – OCDE
CD	Comité Directivo
CE	Conselho Executivo (PAM)
DAD	Despesas de Apoio Directo – PAM
DAI	Despesas de Apoio Indirecto – PAM
DDI	Departamento de Desenvolvimento Internacional (Reino Unido)
DERP	Documento sobre Estratégias de Redução da Pobreza
DFD	Directiva Fomentar o Desenvolvimento
DGV	Desenvolvimento de Grupos Vulneráveis
DOD	Despesas Operacionais Directas – PAM
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
GBR	Gestão Baseada em Resultados
GRAFT	Gestão de Recursos Ambientais que Facultam a Transição para Meios de Vida Mais Viáveis – projecto do PAM
GRN	Gestão de Recursos Naturais
M&A	Monitoração e Avaliação
MMS	Mistura de Milho e Soja
ODM	Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio
ODOD	Outras Despesas Operacionais Directas
OE	Operações de Emergência – PAM
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPSR	Operações Prolongadas de Socorro e Recuperação – PAM
PAE	Programa/Projecto de Alimentação Escolar
PBRDA	País com Baixo Rendimento e Défice Alimentar
PMD	País Menos Desenvolvido
PN	Programa Nacional – PAM
PNB	Produto Nacional Bruto
PVT	Projecto Víveres-Trabalho
RPN	Relatório sobre Projecto Normalizado
Sede	Sede
SN	Secretaria Nacional – PAM
SNMF	Saúde e Nutrição para Mães e Filhos (programa)
T	Tonelada
UNAIDS	Programa Conjunto da ONU contra o VIH/sida
UNDAF	Plano-Quadro das Nações Unidas para Auxílio ao Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo Internacional das Nações Unidas para a Infância
WFP	Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas (PAM)

PREFÁCIO

Em 2003, representantes do Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália e Estados Unidos deram início a uma avaliação externa sobre o progresso alcançado e dificuldades encontradas na adopção da Directiva Fomentar o Desenvolvimento (DFD) do Programa Alimentar Mundial (PAM). Em estreita colaboração com a Secretaria de Avaliação do PAM e com o apoio de dois consultores superiores, as secretarias de avaliação dos sete países administraram o processo. A avaliação foi realizada por um consórcio internacional formado pelas empresas seguintes: Development Researchers' Network (DRN), de Itália; Aide à la Décision Economique (ADE), da Bélgica; Baastel, do Canadá; ECO Consulting Group, da Alemanha; e Nordic Consulting Group (NCG), da Dinamarca. Juntos, os elementos do consórcio detêm uma vasta e diversa gama de especialização sólida em desenvolvimento internacional e cooperação para o desenvolvimento, quer na OCDE quer nos países parceiros.

Em Maio de 1999, o Conselho Executivo do PAM aprovou a DFD a fim de ajudar a organização a definir o centro de interesse das suas actividades de desenvolvimento. No início do ano anterior, o Conselho assinalou a necessidade de uma revisão à directiva relativamente ao emprego do auxílio alimentar como instrumento de desenvolvimento, reconhecendo a necessidade de esclarecer melhor as vantagens exactas do auxílio alimentar e definir a forma como e onde o PAM deveria intervir com tal auxílio. Esta situação foi necessária quer para responder aos níveis decrescentes de auxílio ao desenvolvimento oficial nas actividades de desenvolvimento do PAM, quer para atingir melhores resultados com os recursos disponíveis. A DFD apresenta uma função única para o auxílio alimentar ao desenvolvimento – a de possibilitar à população marginalizada, mediante a prestação de auxílio alimentar, participar no processo de desenvolvimento e beneficiar do mesmo. A DFD definiu cinco áreas de intervenção para o desenvolvimento do programa: saúde e nutrição, educação e formação, criação de bens, atenuação de catástrofes e meios de vida sustentáveis. Além disso, identificou um conjunto de medidas que visam melhorar a qualidade das intervenções do PAM: reforço de parcerias; melhor participação comunitária; melhor focalização; aumento do conhecimento sobre as circunstâncias dos beneficiários; demonstração de resultados; e melhor atenção em relação a considerações inerentes a ambos os sexos.

Tal como outras precedentes, esta avaliação faz parte integrante de uma tradição bem instituída no PAM de reflexão crítica e avaliação da sua função no desenvolvimento, utilizando o auxílio alimentar como um instrumento principal. Por conseguinte, a avaliação é considerada parte de uma série contínua que engloba acontecimentos importantes como a Avaliação Tripartida em 1994, o mais recente estudo de monitoração do PAM por parte do real Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca, e também as actividades normais de avaliação realizadas pelo próprio PAM.

A adopção da avaliação durou dois anos e englobou a pesquisa efectuada pela sede e por estudos em sete países conduzidos por equipas de dois consultores nacionais e internacionais cada: na Etiópia, Mali e Moçambique (em África); em Bangladeche e Paquistão (na Ásia); e na Bolívia e Honduras (na América Central e do Sul). Para os interessados em acompanhar o progresso da avaliação de uma forma mais minuciosa, criou-se um sítio especial na Web (www.edpevaluation.com).

O ponto central da avaliação não reside no auxílio alimentar para o desenvolvimento como tal, mas na eficácia da DFD, parte do processo contínuo de mudança no seio do PAM. A avaliação foi concebida de forma a incluir uma análise equilibrada ao nível global, nacional, local e do beneficiário, incluindo a orientação operacional e os conceitos da DFD, a tradução destes em prática ao nível nacional e os resultados das operações do PAM. É importante avaliar a forma como a DFD contribui para a satisfação dos Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM). Isto é especialmente verdade no caso do auxílio alimentar para o desenvolvimento em que o apoio dos dadores é altamente variável.

O PAM providenciou apoio considerável a esta avaliação, tanto ao nível da sede como no campo. Gostaríamos de agradecer a todos os que contribuíram para esta avaliação, em particular ao pessoal do PAM, governos, parceiros e beneficiários do auxílio alimentar ao desenvolvimento dos sete países analisados, assim como a muitos outros interessados que ofereceram o seu tempo, informação e outras formas de apoio de uma forma muito colaboradora. Por fim, esta avaliação foi realizada para servir as necessidades dos beneficiários visados – a camada muito pobre. Apreciamos os seus esforços no sentido de partilharem os seus pontos de vista com a equipa de avaliação.



Michaela Zintl

Presidente do Comité Directivo
Ministério Federal da Cooperação e
Desenvolvimento Económicos, da Alemanha

RECONHECIMENTO

O grupo gostaria de agradecer ao Programa Alimentar Mundial, sobretudo à Secretaria de Avaliação, à Repartição de Apoio a Programas e Estratégias de Políticas, ao Departamento de Operações e às secretarias nacionais do Bangladesh, Bolívia, Etiópia, Honduras, Mali, Moçambique e Paquistão por terem facultado grandemente a preparação dos relatórios produzidos durante a avaliação, colocando ao dispor dados e documentos de referência necessários de uma forma eficiente e transparente e organizando inúmeras reuniões e intercâmbios com o pessoal do PAM e outras partes interessadas importantes ao nível nacional.

Os agradecimentos são igualmente dirigidos ao Comité Directivo da avaliação e consultores superiores pela sua orientação e apoio ao longo da referida avaliação.

Igualmente agradecemos aos nossos colegas que prepararam os sete relatórios de estudos nacionais e aos diversos participantes e beneficiários das actividades do PAM cujas opiniões e contributos foram cruciais para a avaliação.

O PRESENTE RELATÓRIO FOI ELABORADO POR:

Luca Russo (chefe de grupo)
Anne-Claire Luzot
Anna Martella
Laurence Wilhelm

COM O APOIO DOS CONSULTORES

PARA A QUALIDADE:

Younes Bouarfa (consultor-chefe para a qualidade)
Philippe Bâcle
Burt Perrin

Camilla Valmarana foi a encarregada do contrato.
O grupo foi assistido por Valentina Palliccia.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Informação de referência

1. Em 4 de Maio de 1999, o Conselho Executivo do Programa Alimentar Mundial aprovou a Directiva Fomentar o Desenvolvimento (DFD) a fim de ajudar a organização a definir o objectivo das suas actividades de desenvolvimento. Lançada em 2003 por um grupo de dadores do PAM, esta avaliação externa avalia a eficiência, a eficácia, o impacto, a pertinência e a viabilidade da directiva.
2. Aguarda-se que os resultados da avaliação: (i) apresentem aos dadores e patrocinadores questões e ideias valiosas a considerar em relação ao futuro apoio das actividades de desenvolvimento do PAM; (ii) identifiquem medidas e mecanismos que possam eventualmente melhorar a eficácia do PAM na concepção e adopção do processo de desenvolvimento; e (iii) contribuam, mediante provas empíricas, para um melhor conhecimento das condições de êxito ou fracasso do auxílio alimentar nas actividades de desenvolvimento.

Metodologia

3. A metodologia de avaliação foi concebida para incluir análises de três níveis diferentes: global, nacional e local ou do beneficiário, focalizando-se principalmente nos níveis nacional e local. Uma matriz de avaliação baseada em diversas questões constituiu o instrumento principal que orientou o processo de avaliação, o qual consistiu no seguinte: (a) uma fase documental; (b) sete estudos nacionais (Etiópia, Bangladeche, Bolívia, Honduras, Mali, Moçambique e Paquistão); e (c) uma fase de síntese que culminou com o presente relatório.
4. A formulação da DFD deverá ser considerada parte do processo geral de reforma de que o PAM se encarregou, em resposta a novos desafios associados ao contexto internacional para redução da pobreza e segurança alimentar. Este processo ainda se encontra em fase de evolução e, desde a formulação da DFD (p.ex.: a Directiva sobre Ambos os Sexos e a Directiva Alimentos para Nutrição) ocorreram diversas alterações organizacionais e políticas. Portanto, na medida do possível, a DFD foi analisada como elemento de um contexto mais vasto e em rápida evolução, em vez de uma directiva independente e estática.

A Directiva Fomentar o Desenvolvimento

5. A base lógica da formulação da DFD deriva da necessidade de definir o centro de interesse do PAM em utilizar o auxílio alimentar para apoiar actividades inerentes ao desenvolvimento, num contexto de níveis cada vez mais decrescentes de auxílio ao desenvolvimento oficial e onde

alguns dadores importantes questionam a utilização do auxílio alimentar para efeitos de desenvolvimento. A DFD reconhece que o auxílio alimentar do PAM deveria desempenhar uma função diferente mas *única: não para fomentar o desenvolvimento* mas para *habilitar* indivíduos marginalizados, mediante a prestação de auxílio alimentar, a participar e a beneficiar do processo de desenvolvimento. Os elementos principais da DFD são os seguintes:

- Definição de cinco áreas de focalização e objectivos relacionados (saúde e nutrição; educação e formação; criação de bens; atenuação de catástrofes; meios de vida sustentáveis e recursos naturais) para as operações de desenvolvimento do PAM;
 - Identificação de um conjunto de medidas para melhorar a qualidade das intervenções do PAM: reforço de parcerias; melhor participação comunitária; melhor focalização; aumento de conhecimento sobre as circunstâncias dos beneficiários; demonstração de resultados; e melhor atenção relativamente a considerações inerentes a ambos os sexos.
6. As alterações principais que a DFD tencionava introduzir perante os projectos anteriores financiados ao abrigo do programa de desenvolvimento são essencialmente os seguintes:
 - Racionalização e redução da gama de actividades a apoiar com auxílio alimentar;
 - Definição mais clara e focalizada dos potenciais beneficiários dos diferentes projectos;
 - Destaque para a gestão comunitária das actividades realizadas e bens criados;
 - Na identificação da actividade, uma focalização nas prioridades e meios de vida da população e não no desenvolvimento infra-estrutural para criação de empregos temporários.

A pertinência da DFD

7. A equipa de avaliação considera que a DFD tem contribuído para um aumento geral da pertinência das intervenções do PAM, especialmente no que respeita a:
 - Focalização mais acentuada (e baseada na DFD) na pobreza ao visar mecanismos e na escolha de actividades, tendo sido identificado como um factor importante que contribui para o aumento da concordância com as prioridades internacionais (p.ex.: Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio) e nacionais;
 - Focalização acentuada para a utilização do auxílio alimentar num contexto nacional, o que tem contribuído para aumentar a pertinência do auxílio alimentar nas linhas de conduta nacional;
 - Aplicação dos princípios da DFD a outras operações do PAM (emergência e recuperação), o que tem contribuído para aumentar a sua pertinência em relação ao contexto nacional e local, tornando-os mais orientados para o desenvolvimento e aumentando a coerência geral das intervenções do PAM dentro de um determinado país;
 - Um maior grau de coerência dos projectos de

desenvolvimento do PAM com as prioridades dos beneficiários, especialmente nas actividades de víveres-recursos (áreas de intervenção 3, 4 e 5). Na realidade, estas afastaram-se da promoção de infra-estruturas amplas, no sentido da criação de recursos mais apropriados às circunstâncias da população pobre (p.ex.: infra-estruturas sociais básicas, actividades de produção de receitas). Nas outras áreas de focalização, as alterações foram menos dramáticas mas registaram-se progressos nos projectos de alimentação escolar, com destaque para um maior papel das comunidades locais na gestão de actividades e para medidas que respondam a lacunas entre ambos os sexos na frequência escolar.

A eficácia e o impacto da DFD

8. Nem bases de referência, nem objectivos nem medidas se aplicaram no momento da formulação da DFD, tendo esta situação limitado a análise à eficácia e impacto das operações de desenvolvimento do PAM. Todavia, provas obtidas durante a avaliação acentuaram diversas conclusões importantes:

- Os resultados foram especialmente positivos nos projectos de alimentação escolar (área de intervenção 2), os quais revelaram consistentemente um aumento do nível de assiduidade, embora também se tenham registado taxas de repetição mais baixas e aumento da atenção durante as lições. Particularmente incentivadores foram os resultados alcançados no aumento da assiduidade escolar por parte das raparigas;
- Encontraram-se provas importantes relativamente à protecção dos meios de vida e aos resultados relacionados com o desenvolvimento (áreas de intervenção 3, 4 e 5). Os resultados alcançados foram essencialmente associados às vantagens derivadas do aumento da produção agrícola, infra-estruturas sociais básicas e actividades produtivas de rendimento. A criação de infra-estruturas sociais básicas e a promoção de actividades produtivas de rendimento foram consideradas particularmente importantes para as classes de beneficiários mais pobres, sobretudo para as mulheres;
- Menos convincentes foram as provas dos resultados relativos ao objectivo estratégico 1 (*possibilitar às crianças jovens e mulheres grávidas e em fase de aleitamento a satisfação das suas carências especiais em matéria de saúde nutricional e relacionadas com a nutrição*). Na realidade, apesar de se ter observado consistentemente um aumento do nível das presenças de crianças e mulheres nos serviços de saúde, as indicações sobre os êxitos relacionados com a nutrição encontravam-se muito dispersas. Na prática, apesar do objectivo da área de intervenção, parece que os alimentos desempenharam um papel mais importante como motivação para comparecer nos serviços de saúde que como alimentos no seu direito próprio;
- A indicadores de provas sobre o impacto ficou restringida pela falta de indicadores de base de referência e indicadores relacionados com o impacto, assim como

pelo período relativamente curto para adopção da DFD. Além disso, foram encontradas algumas indicações sobre o impacto real ou projectado relativamente ao decréscimo da vulnerabilidade e migração e ao aumento do papel socioeconómico da mulher.

9. Foram igualmente identificados um determinado número de problemas e áreas a melhorar em relação à eficácia das actividades de desenvolvimento do PAM:

- O aumento dos níveis de assiduidade escolar raramente correspondeu ao aumento da qualidade dos sistemas educativos visto não estarem em equilíbrio com melhorias das infra-estruturas escolares ou com o número de professores;
- Em virtude de alguns obstáculos socioeconómicos, existem algumas restrições na abordagem à alimentação escolar (com base na distribuição alimentar completa nas escolas seleccionadas) relativamente à inclusão de crianças fora da escola para as quais o fornecimento de uma refeição escolar não é uma motivação suficiente para frequentar a escola;
- A segunda componente da área de intervenção 2 – víveres-formação – alcançou resultados prometedores. Todavia, a cobertura desta componente no aspecto da distribuição orçamental e beneficiários não reflecte o nível de prioridade acordado pelos beneficiários devido a restrições de ordem financeira e relacionadas com os parceiros;
- A adopção de projectos relacionados com o VIH/sida ao abrigo de uma determinada área de intervenção da DFD (saúde e nutrição) parece artificial e não reflecte a complexidade e a dimensão do problema, embora seja urgentemente necessário haver mais direcção e orientação;
- O verdadeiro potencial do auxílio alimentar em contribuir para a situação nutricional dos participantes do projecto (p.ex.: nas actividades de alimentação escolar mas também nas actividades de víveres-recursos e víveres-formação) não parece ter sido totalmente explorado. Em parte, isto pode explicar-se pelas capacidades institucionais e absorventes dos participantes da execução, pela escassez de recursos das medidas de acompanhamento e pelo facto de outros factores para além dos alimentos (abastecimento de água, saneamento e doenças) influenciarem fortemente a probabilidade de se alcançarem os resultados nutricionais. Todavia, apesar de o auxílio alimentar não poder ser considerado o único recurso necessário para reduzir a má nutrição e respectivas consequências, existe uma acumulação de provas cada vez maior de que o auxílio alimentar pode ter um importante impacto nutricional que ultrapassa a resolução de problemas a curto prazo relacionados com a lacuna de consumo, devendo o PAM prestar mais atenção a esta questão.
- A partir dos estudos nacionais, é óbvio o contributo para com uma melhoria geral do nível de vida dos participantes e recursos humanos ao nível comunitário e do projecto, ao passo que as provas sobre o contributo geral das intervenções apoiadas pelo PAM de

médio e grande nível são menos sólidas e dependem da dimensão geral das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM e também das opções estratégicas tomadas pelo PAM ou por parceiros nacionais (por exemplo: sobre a inserção de abordagens PAM/DFD em iniciativas mais vastas para redução da pobreza e segurança alimentar¹).

A eficiência da DFD

10. A avaliação salientou diversas conclusões relativamente à eficiência das operações de desenvolvimento do PAM, segundo a DFD. São as seguintes:

- O auxílio alimentar é geralmente providenciado a tempo, acompanhando as instruções da DFD, e contribui para aumentar a eficácia e a pertinência das actividades de desenvolvimento do PAM;
- Uma focalização mais acentuada das actividades de desenvolvimento do PAM, em combinação com limitações nas áreas de apoio, é um factor que contribui para a eficiência. Por outro lado, a abordagem originada pela comunidade, e defendida na DFD, também conduziu a uma multiplicação do tipo de rendimentos apoiados, com problemas relacionados de ineficiência;
- Estão a enveredar-se esforços sistemáticos no sentido de integrar operações e projectos apoiados pelo PAM, possibilitando um aumento do nível de eficiência, embora tais esforços sejam claramente limitados por motivos logísticos e prioridades dos participantes da execução. As conclusões da avaliação indicaram também a necessidade de uma integração mais aproximada das três áreas de programação do PAM (Operações de Emergência (OE), Operações Prolongadas de Socorro e Recuperação (OPSR) e de desenvolvimento) e observaram que a definição de áreas de intervenção da DFD, que também podem ser aplicadas a outras categorias de programas do PAM, tem contribuído para a referida integração;
- O verdadeiro grau de eficiência do auxílio alimentar depende essencialmente de modalidades de aquisição, sendo as mais rendíveis as modalidades triangulares ou locais. As conclusões confirmam que também se pode considerar o PAM uma organização eficiente no que respeita à aquisição de alimentos, quando a ocasião se proporciona, mediante o abastecimento de recursos de dadores não vinculados;
- Por fim, a avaliação observou que a informação relacionada com a eficiência é frequentemente compilada pelo PAM, mas nem sempre analisada de uma forma que possibilite a tomada de decisões informadas.

Viabilidade da DFD

11. Surgiram quatro conclusões principais sobre a viabilidade da DFD e das operações de desenvolvimento do PAM:

- As actividades de desenvolvimento do PAM são frequentemente focalizadas nas populações mais pobres que possuem bens insignificantes para contribuir para o desenvolvimento e residem em zonas remotas e com carências de serviços. Como tal, poderá ser necessário dar-se atenção especial à avaliação da viabilidade das actividades de desenvolvimento do PAM no contexto de prazos razoáveis e estratégias de saída específicas;
- As conclusões são geralmente positivas quanto à viabilidade das vantagens do projecto. Aguarda-se explicitamente que os efeitos sobre a protecção dos recursos humanos e desenvolvimento dos beneficiários sejam a longo prazo, especialmente no caso das iniciativas de alimentação escolar (p.ex.: vantagens da educação para as crianças em idade escolar que terminaram o ensino primário, graças aos alimentos fornecidos), enquanto que as provas sobre a viabilidade das vantagens provenientes das actividades víveres-recursos são menos claras. Todavia, a aplicação dos princípios da DFD na criação de recursos foi considerada um factor positivo, visto ter melhorado enormemente a sua pertinência relativa às circunstâncias dos beneficiários que estão, portanto, mais dispostos a mantê-los;
- A viabilidade das mudanças institucionais relacionadas com a DFD é forte ao nível das organizações baseadas na comunidade, satisfatória ao nível dos participantes da execução, embora geralmente ainda fraca ao nível da directiva. Os principais factores que contribuem ou impedem a viabilidade das mudanças institucionais são o nível de investimento por parte do PAM em iniciativas de criação de capacidades, a aptidão das secretarias nacionais para o diálogo sobre directivas e a coerência das directivas e objectivos da DFD com as prioridades nacionais;
- Registaram-se pontos fracos importantes nas estratégias de saída, particularmente a falta de directrizes claras e atenção adequada na criação de projectos. Deve-se também observar que não existem provas de que a Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade (AMV) esteja a ser utilizada para assinalar quando o auxílio alimentar deve ser retirado gradualmente, conforme previsto na DFD. Esta questão muito importante merece mais atenção da parte do PAM.

Factores que afectam ou melhoram a adopção da DFD

12. A DFD identificou áreas para melhorar a qualidade das operações de desenvolvimento do PAM, necessário para a realização dos objectivos estratégicos da DFD, as quais são sucintamente: parcerias melhores e diversificadas; melhores objectivos e conhecimento das circunstâncias

¹ A escala e importância relativa das operações de desenvolvimento do PAM ao nível nacional variam consideravelmente: a cobertura do PAM no aspecto dos beneficiários oscila entre um mínimo de 1,7% da população considerada subnutrida no Paquistão e mais de 30% na Bolívia; simultaneamente, o valor de transferência por beneficiária oscila entre um mínimo de 1,5% (Bolívia) e 2,1% (Mali) e mais de 31% (Moçambique) do PIB *per capita*.

dos beneficiários; melhor participação comunitária; melhor atenção a questões inerentes a ambos os sexos e demonstração de resultados.

13. A existência de **parcerias** com estruturas sólidas é provavelmente o factor mais importante do êxito ou fracasso em alcançar os objectivos da DFD. A qualidade das disposições das parcerias influenciou particularmente: (a) o nível de sinergias resultantes do contributo do auxílio alimentar para determinadas iniciativas de desenvolvimento; (b) a viabilidade geral das vantagens criadas; (c) a oportunidade de alargar o impacto das intervenções do PAM para além do nível do projecto local; e (d) a criação de condições viáveis para a segurança alimentar e resistência a choques.
14. Parece que as parcerias de adopção apresentaram essencialmente duas deficiências principais: (a) escassez geral de recursos da parte dos participantes da execução pela promoção de actividades relacionadas com objectivos estratégicos da DFD que podiam ser complementados pelos alimentos do PAM; (b) tendência do PAM, em contraste com os princípios da DFD, para conceber as parcerias de adopção como uma busca de recursos complementares ao auxílio do PAM, em lugar de considerar o auxílio alimentar um complemento da introdução de outras iniciativas já equipadas com recursos.
15. As parcerias estratégicas têm sido muito importantes por melhorarem a coordenação com outros intervenientes e contribuir para inserir as prioridades relacionadas com a DFD (p. ex.: objectivos e vulnerabilidade) nos programas de redução da pobreza e segurança alimentar dos diversos países beneficiários. Contudo, a capacidade do PAM para fomentar parcerias estratégicas e mais coordenadas que estejam para além da cooperação ou consulta *ad hoc* tem dependido bastante do diálogo sobre políticas e capacidades de análise por parte das secretarias nacionais e aptidões relacionadas com a comunicação, assim como da estrutura geral sobre políticas do país em questão relativamente à segurança alimentar e redes de protecção.
16. O PAM alcançou um progresso considerável em **intervir junto de indivíduos e áreas vulneráveis**. Três factores contribuíram para tais resultados: (a) o emprego sistemático da Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade (AMV); (b) os objectivos estratégicos da DFD que ajudaram a melhorar a focalização do PAM em benefício da camada pobre; e (c) a promoção de abordagens participativas que aumentaram imenso a pertinência das actividades promovidas em relação às circunstâncias e prioridades dos beneficiários. Todavia, as áreas a melhorar também foram objecto de destaque, designadamente:
 - Dificuldade em visar as áreas mais remotas nas regiões dotadas de insegurança alimentar devido a restrições inerentes a recursos, especialmente dos participantes da execução;
 - Lacunas na criação e programação como a necessidade de: (a) definir a análise a favor da camada pobre em relação aos bens criados; (b) inserir iniciativas para prestar assistência a determinadas classes de grupos vulneráveis apenas pouco abrangidos pelas actividades da DFD, designadamente as crianças sem terra e fora da escola;
- A nível da directiva, observou-se que: (a) a escolha de áreas dependeu de algum grau de negociação política, ao passo que a focalização abaixo do nível distrital significou, em alguns casos, que os participantes locais da execução têm as suas prioridades próprias que nem sempre correspondem às directivas da DFD; (b) a AMV e a busca de áreas e comunidades mais vulneráveis nas quais o facto de realizar projectos baseados no auxílio alimentar tem contrastado, por vezes, com as prioridades expostas pelos governos ou com as que são exprimidas através de abordagens ao sector geral; e (c) existe uma necessidade de ir mais longe na integração das actividades de desenvolvimento do PAM no seio de estruturas nacionais mais amplas, a fim de aumentar as vantagens das intervenções do PAM para além do nível local.
17. Registou-se um melhor nível de **participação** da parte de todos os interessados no projecto. Na realidade, as directivas elaboradas são amplamente aplicadas ao nível do país, ao passo que o domínio por parte dos participantes da execução é geralmente satisfatório, apesar de haver necessidade de introduzir melhorias, especialmente para os órgãos locais. As abordagens participativas também foram integradas nos projectos de criação de bens e constituem talvez a mudança mais importante das abordagens anteriores e um factor no êxito alcançado e na viabilidade dos resultados. Nos projectos de saúde e educação, a adopção da abordagem participativa ainda não é sistemática mas, quando realizada, aumenta o nível de domínio e viabilidade do projecto.
18. Alcançaram-se progressos significativos relativamente a uma melhor inclusão feminina nos benefícios das actividades de desenvolvimento do PAM. Isto foi conseguido através do aumento de participação das mulheres no ciclo do projecto e do aumento de consideração pelas prioridades femininas na concepção do projecto, o que se atribui, pelo menos em parte, aos princípios básicos da DFD. Em termos mais gerais, deve-se todavia observar que a DFD defende uma abordagem ampla a **ambos os sexos**, abrangendo a relação entre mulheres, homens e crianças. Todavia, ainda existem poucas provas de que uma tal intenção tenha sido totalmente levada em consideração, visto que a área de intervenção ao nível nacional estava essencialmente em prática nas actividades e benefícios do projecto. Além disso, os impactos atingidos encontram-se geralmente ao nível mínimo, sem quaisquer efeitos no ambiente da directiva.
19. Um ponto fraco importante identificado pela avaliação é o desempenho limitado do PAM na **demonstração de**

resultados e em monitorar e analisar questões relacionadas com a eficiência. Até agora e na prática, o PAM não está em posição – não obstante algumas excepções – de apresentar provas sólidas e sistemáticas dos resultados alcançados, particularmente ao nível de resultados e impacto, nem de dispor de informação analítica sobre custo-eficiência e custo-eficácia das suas actividades de desenvolvimento. Esta situação cria restrições nas decisões “informadas” sobre directivas e programação por parte de dadores, do PAM e de governos parceiros.

20. A constituição recente da Divisão de Gestão Baseada em Resultados e as medidas a adoptar para aumentar e melhorar a capacidade do PAM para demonstrar resultados são etapas prometedoras e os resultados começaram a surgir ao nível nacional. Mas os desafios que se apresentam são importantes, particularmente no que respeita à necessidade de desenvolver sistemas de monitoração que sejam compatíveis com as capacidades existentes ao nível local e pudessem fazer parte de estruturas mais amplas de monitoração da pobreza sem criar duplicações e ineficiências.

21. A adopção das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM em conformidade com os princípios da DFD tem exigido diversas medidas de acompanhamento descritas nos parágrafos anteriores, implicando níveis mais elevados de recursos em numerário. Esta questão não foi suficientemente salientada durante a formulação da DFD e não lhe foi dada a devida atenção na linha de conduta financeira do PAM onde a dotação de recursos em numerário é calculada principalmente com base nas toneladas, independentemente das categorias do programa do PAM ou de necessidades específicas do país e do projecto². Não obstante, a avaliação, identificou problemas relacionados com **limitações de recursos** como um obstáculo importante à adopção da DFD e às operações de desenvolvimento do PAM. Em particular:

- O nível de financiamento do processo de desenvolvimento do PAM encontra-se com tendência a baixar com uma mudança a favor das operações de emergência. Contudo, em alguns casos os dadores concordaram com a prioridade em apoiar respostas de emergência em situações onde as intervenções a prazo mais longo poderiam, sem dúvida, ter sido mais apropriadas;
- O nível de fundos destinados a Despesas de Apoio Directo (DAD) à disposição das pequenas secretarias nacionais é inadequado para assumir todas as actividades de apoio necessárias e, em particular, a monitoração e avaliação e o diálogo sobre directivas;
- A utilização dos recursos de Outras Despesas Operacionais Directas (ODOD) para adopção de

actividades de criação de capacidades dos parceiros locais é provavelmente um dos factores mais importantes que afectam o êxito das actividades de desenvolvimento realizadas. No entanto, o seu nível é geralmente inadequado e obstruído por problemas de previsibilidade;

- As opções de gestão por parte das secretarias nacionais do PAM, designadamente uma concentração mais elevada de actividades dentro de regiões específicas ou uma maior delegação (quando possível) de funções às instituições locais, poderiam tratar parcialmente o problema da escassez de recursos em numerário.

Conclusões gerais

22. Da avaliação podem-se retirar quatro conclusões gerais.

- Apesar das limitações e atrasos, os resultados da avaliação indicam que o PAM colocou em funcionamento as instruções previstas na DFD, as quais foram concebidas para responder a diversas deficiências observadas no trabalho do PAM, especialmente na esfera de desenvolvimento, visto que o seu objectivo abrangente era possibilitar que indivíduos marginalizados participassem e beneficiassem do processo de desenvolvimento;
- A equipa de avaliação considera que o objectivo abrangente acima indicado tem sido, ou está a ser, alcançado pelo PAM, apesar de algumas limitações, e que a DFD foi um factor crucial para o seu êxito. Na realidade, a adopção das instruções da DFD tem contribuído para aumentar a pertinência das intervenções gerais do PAM, para atingir resultados compatíveis com os objectivos nacionais de redução da pobreza e acompanhando geralmente as prioridades e expectativas dos grupos-alvo e para aumentar a viabilidade de tais resultados;
- Portanto, pode-se concluir que a DFD é uma directiva sólida cujos princípios são dignos de mais apoio e adopção por parte do PAM e dos dadores, especialmente à luz do seu potencial que visa melhorar a qualidade e a pertinência de outras operações do PAM;
- A adopção da DFD também contribuiu para dar mais luz às funções reais e eventuais do PAM e do auxílio alimentar em situações não rigorosamente de emergência ou recuperação. Na prática, a avaliação confirmou uma das maiores suposições da DFD, designadamente que apenas os alimentos não podem contribuir para o desenvolvimento da mesma forma que outras medidas, mas também que o auxílio alimentar pode desempenhar uma função concreta no seio de estruturas de redução da pobreza a longo prazo.

² As dotações em numerário (ODOD e DAD) estão associadas à tonelagem ou valor real do PN e são determinadas numa base anual segundo *plafonds* específicos (6% do valor das DOD para ODOD e 10% para DAD no caso do PMD; e 3% e 6% respectivamente para PBRDA) e o nível de recursos em numerário disponibilizado pelos dadores. Nos últimos dois anos, introduziu-se uma flexibilidade maior que possibilitou às SN mudar a dotação em numerário entre ODOD e DAD, de acordo com as necessidades específicas.

23. Todavia, a análise também identificou áreas relacionadas com a DFD onde é necessário introduzir melhorias para salientar a vantagem comparativa e a pertinência geral das actividades de desenvolvimento e auxílio alimentar do PAM. Tais melhorias podiam dotar o PAM de uma função mais clara dentro de estruturas mais amplas de redução da pobreza como a agência principal da ONU que contribui com auxílio alimentar e saber-fazer para protecção e carências associadas com a nutrição dos grupos mais vulneráveis. As melhorias necessárias são:

- Necessidade de melhorar as estratégias das parcerias do PAM. Na realidade, a avaliação indica que o nível de integração de auxílio do PAM ao nível nacional e no seio de directivas e estruturas programáticas mais amplas varia consideravelmente e que, quando existe integração, as vantagens das actividades de desenvolvimento fomentadas pelo PAM movimentam-se para além do impacto localizado e aumentam as suas oportunidades para a viabilidade. Portanto, existe uma necessidade de o PAM se afastar de um conceito de parceria que considera os alimentos um recurso em torno do qual se criam intervenções, no sentido de um paradigma onde o auxílio alimentar complementa outros recursos no seio de planos nacionais e locais de recuperação e redução da pobreza;
- Necessidade de aperfeiçoar melhor o objectivo das suas intervenções. A avaliação observou que o auxílio do

PAM abrange áreas e categorias vulneráveis que outros interessados são incapazes de atingir. Trata-se de uma vantagem comparativa crucial que poderia eventualmente ser mais definida ao tratar-se das deficiências em matéria de programação e adopção que limitam a capacidade do PAM para apoiar determinadas classes de grupos vulneráveis (p.ex.: agregados familiares pobres em mão-de-obra, crianças fora da escola ou indivíduos que residem em zonas remotas);

- A necessidade de realizar avanços coerentes em questões relacionadas com a nutrição que, na opinião da equipa de avaliação, não têm sido resolvidas de acordo com as expectativas da DFD, podendo ser considerado uma justificação importante para a utilização sistemática de transferências baseadas no auxílio alimentar em situações de não-emergência e na presença de mercados funcionais.

Recomendações

24. Com base no texto precedente, a equipa de avaliação identificou um total de sete recomendações principais (e recomendações específicas associadas), as quais são dirigidas à gestão, ao Conselho Executivo e aos membros do PAM e dadores. As três primeiras recomendações principais são de natureza estratégica, enquanto que as restantes quatro são mais orientadas para a adopção.

RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS

1: Maior integração do auxílio do PAM no seio de estruturas mais amplas de redução da pobreza

- 1.1 Na concepção de projectos deve dar-se mais atenção às implicações da adopção de parcerias, incluindo questões relacionadas com a obtenção de recursos dos parceiros.
- 1.2 É necessária uma promoção mais sistemática de actividades nas quais o auxílio alimentar seja um complemento de outros recursos, em vez do elemento principal da intervenção. Isto deve traduzir-se em apoio às estratégias e programas nacionais já equipados com recursos.
- 1.3 Durante a formulação do PN e do diálogo sobre políticas, deve dar-se mais atenção à integração do auxílio alimentar do PAM em programas de desenvolvimento mais amplos e nas AGS (Abordagens Gerais ao Sector) em particular, a fim de aumentar as vantagens das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM e as abordagens fomentadas pela DFD para além do nível local e do projecto. Isto exigirá das SN um melhor diálogo sobre políticas e capacidades de análise e comunicação, assim como orientação adequada da sede do PAM.

2: Melhorar o objectivo dos grupos mais vulneráveis e excluídos

- 2.1 É necessário que os países beneficiários e os dadores do PAM prestem mais atenção às implicações inerentes aos recursos ao intervirem junto das comunidades mais pobres e remotas. O PAM precisará de explicar de forma clara tais implicações na concepção do projecto.
- 2.2 O PAM deve dar atenção a uma maior concentração de recursos num número mais limitado de áreas pobres em recursos existentes num país. Quando pertinente, tal concentração deve realizar-se através da estrutura de descentralização existente, de forma a contribuir melhor para a viabilidade das actividades e abordagens de desenvolvimento.
- 2.3 É necessária uma regulamentação minuciosa a favor da camada pobre por parte do PAM em relação às actividades a fomentar e bens a criar com o apoio dos alimentos do PAM. Por exemplo: (a) Até à data, a experiência positiva da utilização das rações para consumo domiciliário para incentivar a assiduidade escolar das raparigas deve prolongar-se de forma a incentivar a participação nas actividades escolares de crianças provenientes dos agregados familiares mais pobres; ou (b) É preciso atribuir mais destaque à criação de bens ou à promoção de actividades aplicáveis aos grupos mais vulneráveis – p. ex.: actividades produtivas de rendimento em pequena escala.
- 2.4 Com o apoio dos países beneficiários e dadores, é preciso levar em consideração o reforço do compromisso do PAM para com iniciativas da rede de protecção nacional, a fim de acompanhar o documento recente 'O PAM e as Redes de Protecção Baseadas em Alimentos', de forma a dispor de apoio mais estruturado a determinadas categorias de grupos vulneráveis que apenas foram parcialmente abrangidos pela DFD.
- 2.5 É necessário haver inclusão de análises a ambos os sexos na concepção de projectos e de indicadores sensíveis a ambos os sexos na M&A (Monitoração e Avaliação), a fim de seguir o documento, Melhores Compromissos para com as Mulheres, do PAM: *"Contribuir para um ambiente que reconheça o importante papel desempenhado pelas mulheres em garantir a segurança alimentar dos agregados familiares e que incentive a participação de homens e mulheres no preenchimento da lacuna entre ambos os sexos"*.
- 2.6 A nível do país, é necessário haver um melhor diálogo e análise das directivas sobre questões inerentes a ambos os sexos por parte do PAM.
- 2.7 As operações de desenvolvimento do PAM devem tratar de problemas relacionados com o VIH/sida, mas será preciso haver abordagens específicas do contexto, meios e mecanismos de focalização, orientação da sede e uma definição mais clara da ligação com as áreas de intervenção da DFD, tendo em conta a complexidade da questão.

3: Integração das prioridades nutricionais nas operações de desenvolvimento do PAM

- 3.1 O PAM precisa de reforçar e integrar os aspectos das suas intervenções relacionados com a nutrição, devendo os recursos flexíveis ser providenciados com esta finalidade. A Directiva Víveres-Nutrição apresentada ao CE (Conselho Executivo) em Maio de 2004 oferece indicações estratégicas claras que precisam de ser convertidas pelo PAM em directrizes operacionais.
- 3.2 É importante que o PAM e os seus parceiros desenvolvam melhor a pesquisa de bons métodos na utilização de programas de nutrição, a fim de atenuar os efeitos do VIH/sida.
- 3.3 Sempre que aplicável, os indicadores nutricionais devem ser inseridos na concepção do projecto, sendo seguidamente monitorados.

RECOMENDAÇÕES SOBRE A ADOÇÃO

1: As questões relacionadas com a obtenção de recursos devem ser estritamente consideradas pela gestão, Conselho Executivo e dadores do PAM	
1.1	Dado o papel fundamental que os recursos ODOD desempenham na criação de capacidades dos parceiros locais e em atingir os objectivos da DFD, é importante que os dadores do PAM garantam os seus recursos segundo os níveis acordados na fase de aprovação do projecto.
1.2	O CE do PAM deve rever em sentido ascendente os mecanismos de distribuição das DAD (Despesas de Apoio Directo), de forma a permitir que as SN (em especial as mais pequenas) operem segundo os requisitos da DFD, devendo os dadores garantir os seus recursos ao nível definido pelo CE. Também será necessário efectuar uma avaliação da viabilidade e oportunidade em manter secretarias nacionais que administram operações de desenvolvimento muito restritas.
1.3	Os dadores do PAM são aconselhados a examinar mecanismos de financiamento para diversos anos e a oportunidade de suprimir determinados requisitos relacionados com fontes de aprovisionamento de auxílio alimentar ou o sinal distintivo de auxílio para actividades específicas, tendo em vista a promoção de níveis mais elevados de eficácia e eficiência nas operações de desenvolvimento do PAM.
1.4	Na criação de PN, o PAM precisa de considerar a possibilidade do aumento de concentração geográfica das actividades de desenvolvimento no interior de determinadas regiões de um dado país ou uma maior delegação de funções às instituições locais (quando possível) como forma de reduzir os problemas de obtenção de recursos.
2: A demonstração de resultados e a análise à eficiência precisam de ser reforçadas para facilitar decisões 'informadas'	
2.1	É fundamental que a gestão e o CE do PAM garantam que as iniciativas em curso (consideradas adequadas pela equipa de avaliação) que visam fomentar a integração da GBR (Gestão Baseada em Resultados) por parte do PAM (complementado por informação relativa a custos sobre as actividades do programa) sejam adequadamente introduzidas e equipadas com recursos.
2.2	Tanto quanto for possível, as actividades de M&A apoiadas pelo PAM devem fundamentar-se nos sistemas nacionais existentes.
2.3	O cálculo do valor alfa (valor de transferência/custos do PAM) a nível nacional – e também nas áreas de operações do PAM – deve ser mais regular e ser utilizado pelo PAM como um instrumento de tomada de decisões sobre modalidades de aquisição e oportunidades de utilizar o auxílio alimentar como uma forma de transferência nesse contexto específico. O nível necessário de recursos financeiros e humanos precisa de ser adequadamente orçamentado pelo PAM e, em seguida, sustentado por uma dotação correspondente de DAD/ODOD
3: O nível actual de prioridade atribuído aos cinco objectivos estratégicos da DFD precisa de ser reconsiderado à luz das estruturas actuais de redução da pobreza e de alterações organizacionais do PAM	
3.1	As actividades viveres-recursos deverão manter-se apesar das dificuldades de adopção e, possivelmente, integrar-se em iniciativas mais amplas, como os fundos para a infra-estrutura social nacional, enquanto que se deve reconsiderar a sua subdivisão em três áreas de intervenção, visto ser oneroso e de pouca pertinência para os contextos nacionais.
3.2	As cinco áreas de intervenção e prioridades da DFD precisam de ser consideradas como se estivessem agrupadas à luz do Plano Estratégico 2004-2007 que estabelece cinco prioridades estratégicas gerais para o trabalho colectivo do PAM. Todavia, as ligações entre as cinco áreas de intervenção da DFD e as prioridades estratégicas definidas pelo Plano Estratégico deveriam ser mais explícitas.
3.3	A necessidade de complementar a DFD a fim de cobrir as lacunas relacionadas com a programação e que não são necessariamente totalmente parte da esfera de desenvolvimento, tal como tratar das necessidades de protecção a longo prazo de determinadas classes de grupos vulneráveis, deve ser resolvida pelo PAM e apoiada pelos países dadores e beneficiários.
3.4	À luz das recomendações acima indicadas, é importante que a gestão do PAM examine uma actualização da DFD ou a elaboração de uma nota informativa esclarecedora das ligações da DFD com: a) as prioridades do Plano Estratégico; b) as principais alterações à directiva que ocorreram com o PAM; e c) as alterações globais à directiva que tenham ocorrido (p.ex.: DERP e AGS).
4: Os aspectos da viabilidade das actividades de desenvolvimento do PAM precisam de ser alvo de mais atenção	
4.1	As estratégias de saída e etapas marcantes relacionadas devem ser expostas no projecto e na elaboração do PN (utilizando também a AMV). As estratégias de saída devem ser específicas do contexto e não implicam necessariamente um abandono do PAM de determinados países ou de um determinado projecto.
4.2	A sede do PAM deve encarregar-se do trabalho analítico e da elaboração de directrizes, necessários para a inclusão sistemática de estratégias de saída ao nível da SN.
4.3	Ao nível do PN devem definir-se diversas medidas para uma maior integração das operações de desenvolvimento do PAM nas estruturas nacionais de redução da pobreza, quando forem aplicáveis.

INTRODUÇÃO:

AValiação DA DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO DO PAM – RELATÓRIO SINTETIZADO

INFORMAÇÃO REFERENCIAL

1. Em 4 de Maio de 1999, o Conselho Executivo do Programa Alimentar Mundial (PAM) aprovou a Directiva Fomentar o Desenvolvimento, a fim de ajudar a organização a definir o objectivo das suas actividades de desenvolvimento. Um grupo de países dadores (Alemanha, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Itália e Estados Unidos)³ solicitou uma avaliação da DFD como parte integrante de uma avaliação independente do progresso alcançado pelo PAM na adopção da nova directiva e dos resultados inerentes a todos os níveis. A avaliação é sobretudo oportuna, visto os recursos distribuídos ao PAM para as actividades de desenvolvimento terem diminuído gradualmente devido à pressão em redistribuir fundos a outras áreas carentes, como as operações de emergência, assim como devido a outras prioridades da directiva.
2. Aguarda-se que os resultados da avaliação:
 - Providenciem aos dadores-patrocinadores conhecimentos e questões úteis a considerar em relação ao apoio futuro das actividades de desenvolvimento do PAM;
 - Identifiquem mecanismos que possam potencialmente aumentar a eficácia do PAM na introdução do seu processo de desenvolvimento;
 - Contribuam, mediante provas empíricas, para um melhor conhecimento das condições de êxito e fracasso do auxílio alimentar nos programas de desenvolvimento.
3. Os termos de referência (ver Anexo 1) estabelecem que o objectivo da avaliação consiste em efectuar uma avaliação independente e externa à **pertinência, eficiência, eficácia, impacto e viabilidade** da Directiva Fomentar o Desenvolvimento do PAM. Além disso, estabelecem também que a atenção da avaliação deverá focalizar-se: i) nas alterações à directiva introduzidas pelo PAM e na sua base; ii) na amplitude da adopção das alterações à directiva; e iii) até onde a adopção atingiu os efeitos, resultados e impactos desejados⁴.
4. As **audiências** principais da avaliação são os sete países que patrocinam o estudo, assim como o PAM. Outras audiências compreendem: outros Estados membros do PAM; outras organizações da ONU; ONG internacionais e dadores bilaterais envolvidos na redução da pobreza; organizações directamente envolvidas em actividades de auxílio e segurança alimentares; ONG a nível nacional e parceiros; e público em geral.
5. O processo de avaliação foi dirigido por um **Comité Directivo (CD)** formado por representantes dos dadores que financiam a avaliação. A fim de beneficiar do conhecimento existente no seio do PAM, o director da Secretaria de Avaliação do PAM foi convidado a fazer parte do Comité Directivo. O CD tem sido responsável por:
 - Orientação geral da avaliação;
 - Tomada de decisões mais importantes, designadamente a selecção do contratante e aprovação dos diversos relatórios.
6. A gestão quotidiana do processo de avaliação foi delegada a um **Grupo de Gestão** (Canadá, Dinamarca e Alemanha) com a coordenação da Alemanha.
7. A avaliação foi conduzida por um **consórcio** formado por cinco empresas de consultoria⁵. A estrutura de gestão compreendeu:
 - Um grupo central de quatro peritos munidos de uma vasta especialização aplicável à avaliação. Coordenado pelo chefe de equipa, o grupo central tem sido responsável pelas principais actividades de avaliação e elaboração de relatórios;
 - Um painel consultivo para a qualidade, formado por três peritos de alto nível, sob a coordenação do consultor-chefe para a qualidade, controlou a qualidade geral da avaliação;
 - Um grupo de especialistas que ofereceram especialização em áreas aplicáveis à DFD e que, em alguns casos, também participaram nos estudos nacionais;
 - Equipas de estudos nacionais, cada uma encarregada de um determinado estudo nacional;
 - Uma equipa receptora que auxiliou o grupo central nas suas actividades quotidianas (logística, análise de dados, apoio editorial, tradução, etc.);
 - Um Conselho de Administração do consórcio, composto por um representante superior de cada uma das empresas de consultoria, o qual providenciou a supervisão e administração gerais do contrato de avaliação.

CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DA METODOLOGIA

8. A avaliação foi concebida para incluir uma análise a três

³ Os Países Baixos e a Suíça também participaram na parte inicial do processo.

⁴ Neste relatório, referimo-nos a: **efeitos** como sendo os produtos e os bens e serviços essenciais resultantes de uma intervenção de desenvolvimento; **resultados** como sendo os efeitos prováveis ou alcançados a curto ou a médio prazo dos efeitos de uma intervenção; e **impactos** como sendo os efeitos positivos ou negativos, primários ou secundários a longo prazo produzidos por alguma intervenção de desenvolvimento, directa ou indirectamente, intencionais ou não intencionais. Em sentido mais geral, o termo **resultado** refere-se aos efeitos, resultados e impactos de uma intervenção de desenvolvimento.

⁵ O consórcio englobou: Development Researchers' Network (Itália), empresa principal, Aide à la Décision Economique (Bélgica), Baastel (Canadá), ECO (Alemanha) e Nordic Consulting Group (Dinamarca).

níveis de acção diferentes: **nível global, nível nacional e nível local ou do beneficiário**, sendo os dois últimos o centro de atenção principal. Na realidade, apesar de cada um dos três níveis de análise ter sido importante para obter uma imagem global e completa das etapas alcançadas e dos contratempos das actividades de desenvolvimento do PAM ao abrigo da DFD, deve observar-se a sólida abordagem empírica adoptada para a avaliação que destacou as análises ao nível nacional e do beneficiário. Esta situação concedeu à avaliação uma natureza baseada em provas, em oposição a uma abordagem ‘tradicional’ à análise institucional. Igualmente se deve observar que a DFD faz parte de um processo contínuo de mudança no PAM que teve início muito antes da aprovação oficial da ‘nova directiva’ em 1999 e continuou depois disso. Consequentemente, a DFD foi analisada como parte de um processo em evolução e não meramente numa perspectiva de ‘antes/depois’.

Quatro perguntas de avaliação (PA)

- PA 1: Qual a pertinência da DFD no aspecto do contexto em evolução de redução da pobreza e segurança alimentar?
- PA 2: De que forma o processo de apresentação do PAM – sobretudo ao nível nacional – tem sido actualizado/não actualizado a fim de facilitar a adopção da DFD?
- PA 3: Quais são os resultados principais (efeitos, resultados e impactos) da DFD ao nível local e nacional?
- PA 4: Tais resultados são viáveis?

avaliação. A referida matriz baseia-se em quatro perguntas principais de avaliação e num conjunto de subperguntas.

10. Durante a fase 1 compilou-se um conjunto de outros meios para garantir a coerência geral e comparabilidade dos diferentes relatórios nacionais. Apresentados em pormenor no Volume 2, incluíam listas de verificação, questionários e um guia para debate de grupos em foco. O estudo nacional à Etiópia foi efectuado como estudo-piloto para testar e aperfeiçoar os métodos e meios de avaliação.
11. Uma particularidade principal (e uma grande preocupação) da abordagem efectuada era de garantir a participação dos principais interessados da avaliação, de forma a aumentar a pertinência e o domínio das conclusões. Esta situação comportava um conjunto de medidas que incluíam:
 - Consultas e intercâmbios estreitos com o pessoal do PAM, ao nível nacional e da sede, sobre a recolha e análise de informação e exame crítico dos diversos relatórios preliminares, incluindo um seminário técnico onde se debatiam com a gestão e o pessoal do PAM as conclusões preliminares e questões que surgiam dos diversos relatórios;
 - Debates ao nível nacional e da sede com os dadores que patrocinavam a avaliação, assim como com outros dadores principais que apoiam o PAM;
 - Debates com os representantes do país beneficiário junto do PAM e com os governos beneficiários;
 - Atenção especial aos debates com os beneficiários a nível do projecto.

9. Uma matriz de avaliação (apresentada no Volume 2) constituiu o principal meio que orientou o processo de

12. A tabela a seguir indicada realça a abordagem à avaliação adoptada:

Tabela 1: Abordagem sucinta à avaliação

Maior objectivo	Possibilitar que os dadores-patrocinadores e o PAM estabeleçam uma avaliação global da DFD baseada em provas e, desse modo, possuam uma base para decisões futuras		
Finalidade	Uma avaliação independente e externa à eficiência, eficácia, impacto, pertinência e viabilidade da DFD		
Resultados	A avaliação de:		
	Dos resultados alcançados mediante a adopção da DFD	Da criação da DFD e iniciativas relacionadas	Do processo institucional de adopção da DFD
Nível de prioridade	1	2	3
Focalização	Efeitos, resultados e impactos projectados da DFD com focalização nos resultados ao nível nacional e local	Concepção global, nacional e local, com focalização no nível nacional e local	Factores que têm facilitado ou impedido a obtenção de resultados ao nível global, nacional e local, com uma focalização principal ao nível nacional
Principais critérios de avaliação	<i>Eficiência, eficácia, viabilidade, impacto</i>	<i>Pertinência</i>	<i>Eficiência, eficácia</i>
Questões sobre avaliação	<i>(Q3) Quais são os resultados principais (efeitos, resultados e impactos) provenientes da adopção da DFD ao nível local e nacional? (Q4) Os resultados são viáveis?</i>	<i>(Q1) Qual a pertinência da Directiva Fomentar o Desenvolvimento no contexto em evolução de redução da pobreza e segurança alimentar?</i>	<i>(Q2) Até que ponto o processo de apresentação do PAM – sobretudo ao nível nacional – tem sido actualizado de forma a facilitar a adopção da DFD?</i>

13. Algumas **limitações** da avaliação também precisam de ser salientadas. Por exemplo, embora os sete países escolhidos disponham de uma representação justa dos contextos nos quais o PAM organiza as suas operações de desenvolvimento e compreendem mais de 30% do processo total de desenvolvimento do PAM, o processo de selecção não foi efectuado sobre uma base estatística⁶. Além disso, durante os estudos nacionais, em virtude do objectivo da avaliação e restrições de tempo, somente foi visitado um número restrito de locais do projecto. Na prática, a abordagem empírica adoptada pelas equipas de avaliação para ilustrar a gama de actividades relacionadas com a DFD e realizadas pelo PAM em diversos quadros nacionais não se baseou numa amostragem arbitrária mas elaborada.
14. As conclusões ao nível nacional foram limitadas por falta de dados pertinentes, apesar das diferenças notáveis de país para país (p.ex.: as secretarias nacionais do PAM dos países mais pequenos encontravam-se menos equipadas para a recolha e análise de dados devido à falta de recursos). Esta situação era particularmente importante em alguns aspectos da avaliação da eficiência das operações de desenvolvimento do PAM que não podiam ser completamente tratados pelas equipas dentro do prazo à sua disposição. A este respeito utilizou-se um estudo⁷ recente do CAD (Comité de Apoio ao Desenvolvimento) como complemento das conclusões da avaliação das equipas nacionais.
15. Por fim, embora as diversas missões ao nível nacional tenham encontrado provas adequadas e, por vezes, sólidas sobre os efeitos e resultados das actividades de desenvolvimento do PAM ao abrigo da DFD, encontraram-se menos provas sobre os impactos. Por um lado, pode atribuir-se ao período relativamente curto de adopção da directiva e, por outro lado, a uma falta de atenção geral por parte do PAM (com algumas excepções) para com a recolha e análise de dados ao nível do impacto.

FASES E PRODUTOS DA AVALIAÇÃO

16. A **fase 1** da avaliação começou em Julho de 2003 e foi concluída no fim de Março de 2004. Consistiu principalmente em trabalho documental, análise documental e entrevistas com os interessados principais (pessoal do PAM, dadores e representantes dos países beneficiários), assim como em definir o centro da avaliação, desenvolver uma matriz de avaliação e elaborar uma metodologia.
17. A **fase 2** foi a actividade central da presente avaliação. A sua natureza foi, em grande parte, determinada pelas provas empíricas compiladas nos países membros onde as

actividades de desenvolvimento são dirigidas pelo PAM ao abrigo da Directiva Fomentar o Desenvolvimento. O primeiro estudo nacional foi realizado na Etiópia em Março e Abril de 2004, em parte a fim de testar a metodologia concebida para os estudos nacionais da fase 1. Em seguida, as experiências obtidas da Etiópia foram apresentadas e debatidas durante um seminário ao qual compareceram todos os chefes das equipas de avaliação nacional, de forma a garantir que as equipas nacionais seguiriam uma abordagem e um trabalho comuns na direcção de resultados comparáveis. Os outros seis estudos nacionais (Moçambique, Mali, Bangladeche, Paquistão, Honduras e Bolívia) foram realizados durante os meses de Maio e Junho.

18. Em meados de Setembro, como fase de transposição entre a fase 1 e a fase 2, realizaram-se diversos debates em Roma com os interessados principais, incluindo uma exposição oral sobre a situação na presença de representantes dos Estados membros interessados em participar. **A 30. e última fase** consistiu na preparação do presente relatório sintetizado, no qual se resumem as conclusões e análises resultantes do processo completo de avaliação e se apresentam as conclusões e recomendações da equipa de avaliação.

Os **principais produtos da avaliação** compreendem:

- Relatório inicial que inclui as propostas metodológicas para a fase 2;
- Relatório sobre a fase 1;
- Uma nota metodológica para a fase 2;
- Sete relatórios sobre estudos nacionais;
- Um documento sobre questões;
- Um relatório final sintetizado.

OBJECTIVOS E ESTRUTURA DO RELATÓRIO SINTETIZADO

19. O **Volume 1** do relatório sintetizado apresenta: uma panorâmica sintetizada das conclusões resultantes dos diversos relatórios produzidos até à data; uma análise e conclusões sobre a pertinência, eficiência, eficácia, impacto e viabilidade da Directiva Fomentar o Desenvolvimento (DFD), junto a lições aprendidas relacionadas; e um número de recomendações e questões a considerar por parte da gestão, do Conselho e dos dadores do PAM.
20. O relatório foi concebido como um documento autónomo e as conclusões resultantes dos diversos relatórios são, portanto, apresentadas sucintamente no texto principal ou no volume 2. Todavia, incentiva-se os leitores

⁶ Durante a fase inicial, utilizaram-se os dois critérios principais de selecção: (a) a necessidade de ter uma representação regional equilibrada da intervenção de desenvolvimento do PAM, proporcional, tanto quanto possível, ao processo de desenvolvimento real por região; (b) o parecer da equipa de avaliação sobre os contributos que cada país poderia fazer ao responder às questões sobre avaliação de uma forma minuciosa.

⁷ Clay E. et al, The development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status, DCD/DAC/EFF Outubro 2004

interessados a consultarem os relatórios dos países de forma a obterem uma visão mais minuciosa e específica do contexto sobre os resultados referentes à adopção da DFD.

21. O **Capítulo 1** apresenta o tema da avaliação, designadamente a Directiva Fomentar o Desenvolvimento. Em primeiro lugar, apresenta alguma informação referencial à formulação da directiva sintetizando o papel e tendências do emprego do auxílio alimentar como parte do Auxílio ao Desenvolvimento Oficial e descrevendo sucintamente os mandatos e as operações do PAM. Em seguida, descreve brevemente o conteúdo e os objectivos da DFD.
22. O **Capítulo 2** apresenta as conclusões principais da avaliação, analisando as provas resultantes da fase 1 e dos estudos nacionais e efectuando as ligações adequadas entre as duas fases do processo de avaliação. O capítulo também retira algumas conclusões

relativamente ao desempenho por área de intervenção e factores relacionados de êxito e fracasso.

23. O **Capítulo 3** está dividido em três secções principais: a primeira apresenta as conclusões gerais da avaliação e identifica algumas lições aprendidas relacionadas; a secção 2 descreve diversas recomendações dirigidas à gestão, ao Conselho Executivo (CE) e aos dadores do PAM, as quais podiam melhorar as operações de desenvolvimento do PAM; a última secção do capítulo expõe diversas questões para consideração futura.
24. A informação complementar do que se encontra no **volume 1** está apresentada no **volume 2**, o qual contém: (i) uma lista de consultores que participaram na avaliação; (ii) uma lista de indivíduos contactados; (iii) uma descrição minuciosa da metodologia e meios relacionados; e (iv) uma série de matrizes que sintetizam as conclusões fundamentais resultantes dos relatórios das fases 1 e 2.

CAPÍTULO 1:

O TEMA DA AVALIAÇÃO: A DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO

1.1 ANTECEDENTES DA FORMULAÇÃO DA DIRECTIVA

1.1.1 AUXÍLIO ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO (ALGUNS PONTOS BÁSICOS)

25. O presente documento não é uma avaliação do auxílio alimentar como tal, mas antes uma avaliação da Directiva Fomentar o Desenvolvimento (DFD) e, nesta estrutura, dos resultados do auxílio alimentar segundo as linhas definidas pela directiva (ver secção 1.2). Contudo, inseriu-se um breve debate sobre o auxílio alimentar e a sua utilização, a fim de se apresentar a informação referencial necessária sobre a directiva.

26. O auxílio alimentar tem sido uma componente da cooperação internacional e do auxílio ao desenvolvimento desde o Plano Marshall⁸ pós-II Guerra Mundial. Ao longo dos anos, este tipo de auxílio básico teve tendência para se desenvolver, quer em volume quer no plano das modalidades de transferência. Na realidade, desde o início da última década de 70 o auxílio alimentar como parte da totalidade do ADO (Apoio ao Desenvolvimento Oficial) tem estado em declínio progressivo, representando 25% do mesmo, embora somente 4% em 1995. A totalidade de remessas de cereais como auxílio alimentar também apresentou uma tendência para o declínio, com diversos pontos altos e baixos. De facto, as referidas remessas oscilaram entre um máximo superior a 15 milhões de toneladas em 1991-1992 até um mínimo inferior a 6 milhões de toneladas em 1997-98, após o que houve uma recuperação parcial. Existem diversos motivos para tais tendências:

- A ligação reconhecida entre excedentes internos nos países dadores, preços internacionais dos cereais e nível de transferências de auxílio alimentar, com uma tendência para níveis superiores de remessas nos anos em que os preços internacionais são inferiores;
- A tendência no sentido de níveis inferiores de excedentes internos nos países dadores em consequência das reformas agrícolas;
- Alterações às directivas da parte de alguns dadores

importantes (tais como a Comissão Europeia), resultando numa tendência sensivelmente para o declínio na utilização do auxílio alimentar como instrumento de cooperação internacional.

27. As transferências de auxílio alimentar podem ser amplamente agrupadas em três categorias, nomeadamente:

- Auxílio alimentar de urgência, o qual é gratuitamente distribuído às vítimas de catástrofes naturais e artificiais e geralmente canalizado pelos governos dadores através do PAM e de ONG internacionais;
- Auxílio alimentar do programa, o qual envolve o abastecimento directo de produtos básicos a um governo beneficiário para venda nos mercados locais, frequentemente tendo em vista a produção de fundos equivalentes;
- Auxílio alimentar do projecto, o qual é prestado com base a subsídios aos grupos visados, a fim de apoiar actividades específicas de desenvolvimento e, no caso do auxílio alimentar de urgência, é geralmente canalizado através das ONG e do PAM.

28. As três categorias são amplamente aceites e constituem a base da apresentação de relatórios por parte da Interfais⁹ do PAM. Todavia, é importante observar que, em princípio, o auxílio alimentar é distribuído gratuitamente às vítimas de catástrofes como assistência para socorro imediato. Todavia, quando as crises ameaçam os meios de vida a longo prazo (como é frequentemente o caso), a distribuição do auxílio alimentar fica muitas vezes combinada com outras medidas, incluindo o apoio para projectos de reabilitação e recuperação. Portanto, na prática, a diferença entre categorias diferentes confunde-se com frequência, especialmente entre auxílio alimentar do projecto e auxílio alimentar de urgência.

29. No plano histórico, o *auxílio alimentar do programa* tem sido dominante, representando mais de três quartos da totalidade do auxílio alimentar na última década de 60 e perto de 60% até aos meados da década de 90¹⁰, seguido de um declínio acentuado. Apesar de apresentar flutuações, o *auxílio alimentar de urgência*, revela uma tendência a aumentar ao passo que os níveis de *auxílio alimentar do projecto* têm permanecido basicamente estáveis. Existem diversos motivos para tais tendências:

- O declínio do auxílio alimentar do programa pode ser principalmente atribuído à desilusão por parte da maioria dos dadores, associado a uma falta de impacto positivo amplamente observado de tais tipos de transferência nos beneficiários locais. Esta situação traduziu-se em alterações à directiva (p.ex.: Comissão Europeia e Canadá), o que atribuiu uma baixa prioridade a este tipo de auxílio;

⁸ Clay E. e Stokke O., *The Changing Role of Food Aid and Finance for Food in Food Aid and Human Security*, série n1. 24 da EADI, Londres 2000.

⁹ "Interfais" é uma publicação anual do PAM que apresenta todas as estatísticas relacionadas com auxílio alimentar.

¹⁰ Clay E. y Stokke O. página 31, *Ibidem*.

- O aumento do auxílio alimentar de urgência pode estar directamente inter-relacionado com o número crescente de catástrofes naturais e artificiais que a comunidade internacional tem tentado atacar durante a última década e, portanto, com a procura de auxílio alimentar para enfrentar tais crises;
- Por fim, deve observar-se que, apesar de o nível de auxílio alimentar do projecto ser basicamente estável, existe uma tendência acentuada a afastar-se do multilateralismo (e do PAM em particular) no emprego do auxílio alimentar do projecto, a favor de uma maior utilização das ONG¹¹.

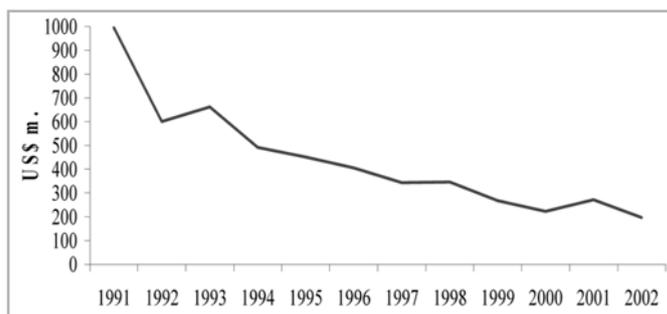
Destaques: Motivos principais por que alguns doadores se afastam de empregar o auxílio alimentar no desenvolvimento*

- Dúvidas quanto ao facto de o auxílio alimentar poder ser um instrumento válido para fomentar o desenvolvimento e tendência a distribuir recursos fora das actividades baseadas em auxílio alimentar num momento em que os recursos para o desenvolvimento são cada vez mais escassos.
- Preocupações acerca do potencial impacto negativo do auxílio alimentar sobre a produção e mercados locais.
- Número crescente de emergências e carências de recursos relacionados.
- Falta de provas fortes sobre o impacto positivo da utilização do auxílio alimentar no desenvolvimento.
- Para diversos países doadores, o auxílio alimentar é considerado uma forma dispendiosa de transferência de auxílio, cujo preço adicional deve justificar-se na base da vantagem comparativa clara.

*Esta caixa foi preparada com base nas entrevistas efectuadas com representantes dos países doadores e na análise de documentos sobre a directiva dos doadores.

30. Para terminar, deve observar-se que cerca de 60% do auxílio alimentar é distribuído através de mecanismos bilaterais (directamente de país para país ou através de ONG¹²) ao passo que o auxílio alimentar multilateral atinge a média de 40% do total anual, sendo quase inteiramente distribuído pelo PAM que, portanto, é de longe o interveniente mais importante das actividades internacionais relacionadas com o auxílio alimentar.

Figura 1: Tendências do auxílio alimentar (US\$ m.), 1991 - 2002



Fonte: E. Clay, *Food aid as a resource for poverty reduction and sustainable development*, ODI, Londres, Setembro de 2003

1.1.2 O PROGRAMA ALIMENTAR MUNDIAL NUM AMBIENTE EM MUDANÇA

O PAM: breve panorâmica

31. Criado em 1961 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o PAM foi incumbido de um mandato duplo: (i) um mandato operacional para conceber e adoptar projectos de desenvolvimento baseados em auxílio alimentar e operações de emergência, com a finalidade de fomentar a segurança alimentar mundial; e (ii) um mandato em matéria de directivas, a fim de coordenar e formular directivas sobre auxílio alimentar. Para acompanhar o mandato, o artigo II do Regulamento Geral¹³ do PAM estabelece que os objectivos deste são:
- Utilizar o auxílio alimentar para apoiar o desenvolvimento económico e social;
 - Satisfazer as carências alimentares de emergência e de auxílio prolongado a refugiados e outros grupos em risco;
 - Fomentar a segurança alimentar mundial, em conformidade com as recomendações das Nações Unidas e da FAO.
32. A fim de atingir os objectivos supramencionados, as actividades de auxílio alimentar do PAM devem, entre outras coisas:
- Apoiar o desenvolvimento económico e social, concentrando iniciativas e recursos nos países mais carenciados;
 - Prosseguir com o auxílio desde o socorro de urgência ao desenvolvimento e dando prioridade ao apoio na prevenção, preparação e atenuação de catástrofes e a actividades de atenuação pós-catástrofes.

¹¹ A preferência atribuída por alguns doadores para a adopção de projectos baseados em auxílio alimentar através da ONG deve-se a diversos motivos, tais como: i) o facto de as ONG serem consideradas mais eficientes em efectuar o tipo de operações de pequena escala que caracterizam frequentemente a maioria dos projectos baseados em auxílio alimentar; ii) a visibilidade que as ONG podem oferecer aos doadores é considerada superior à da ONU; iii) o facto de a maioria das despesas associadas com o auxílio alimentar ser frequentemente coberta por ONG através da monetização. Isto representa poupanças significativas para os doadores, quando comparado com a directiva do PAM de total recuperação de despesas que exige aos doadores cobrir completamente todas as despesas associadas com a distribuição de auxílio alimentar. Presentemente, calcula-se que cerca de metade do auxílio alimentar do projecto canalizado através de ONG em 2002 foi monetizado (OCDE, 2004). Todavia, em virtude dos potenciais efeitos negativos da monetização, o PAM elaborou directrizes específicas que reduzem drasticamente o emprego de tal sistema.

¹² A questão das vantagens reais, potenciais e comparativas da canalização do auxílio alimentar através do PAM em relação às ONG é uma matéria que não foi tratada neste relatório e merece uma pesquisa mais aprofundada.

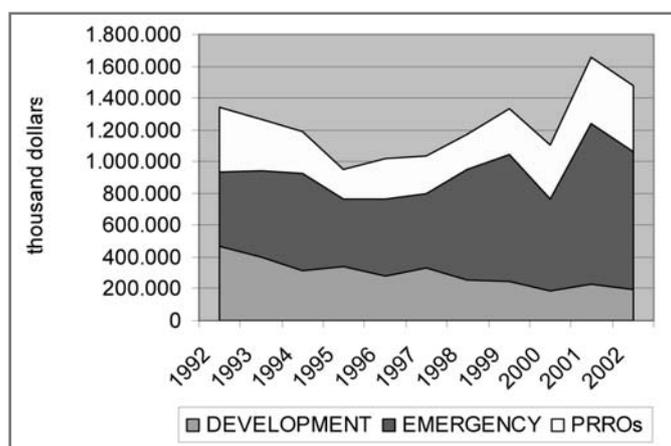
¹³ Consultar a página 41 do Plano Estratégico do PAM 2004-2007, Outubro de 2003.

33. O PAM apoia actualmente quatro tipos de operações:
- Operações de emergência (OE) em resposta a catástrofes naturais e artificiais;
 - Operações Prolongadas de Socorro e Recuperação (OPSR) para ajudar ao restabelecimento dos modos de vida e à segurança alimentar dos agregados familiares após emergências;
 - Operações de desenvolvimento baseadas na Directiva Fomentar o Desenvolvimento (o tema da presente avaliação), em que o auxílio alimentar é essencialmente utilizado para ajudar a camada pobre e dotada de insegurança alimentar a escapar da cilada da pobreza;
 - operações especiais para acelerar o movimento de alimentos, independentemente destes serem fornecidos pelo PAM ou, quando este assim for solicitado pela comunidade humanitária, melhorar a coordenação através da prestação de serviços comuns.
34. Em 2002, o PAM auxiliou mais de 72 milhões de pessoas em 82 países. Este auxílio abrangeu operações de desenvolvimento em 55 países, OE em 51 países e OPSR em 43 países¹⁴.

Financiamento das operações de desenvolvimento do PAM

35. Na última década, o PAM foi alvo de grandes restrições relativamente ao financiamento das operações de desenvolvimento, devido principalmente ao aumento de volume das operações humanitárias (ver Figura 2), mas também a outras considerações sobre directivas (ver caixa na página 6).

Figura 2: Despesas operacionais* do PAM por categoria de programa, 1992-2002



* exclui apoio ao programa e despesas administrativas.
 Fonte: Estatísticas do PAM em 2002, Maio de 2003 e edições anteriores.

36. Na realidade, as posições dos dadores que apoiam o PAM num contexto de desenvolvimento variam significativamente. Alguns dadores como a Comissão Europeia, o Reino Unido e os Países Baixos decidiram

cessar aquela forma de auxílio, ao passo que outros continuam a apoiar a categoria de programas de desenvolvimento do PAM. Todavia, é comum em bastantes dadores a existência de algum grau de relutância sobre a utilização de auxílio alimentar num contexto em desenvolvimento.

37. Por fim, deve observar-se que o rendimento do PAM, baseado actualmente em compromissos anuais de dadores voluntários, comporta grandes dificuldades em fazer corresponder os recursos com os programas e projectos planeados. Portanto, a DFD deve ser considerada no contexto de tais restrições. De facto, um dos motivos para a DFD, embora não seja o principal, consistia em melhor focalizar a definição, o teor e os objectivos das operações de desenvolvimento do PAM de forma a incentivar as contribuições dos dadores.

1.2 A DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO

38. A revitalização das intervenções de desenvolvimento do PAM constava do programa da **Sessão Anual do Conselho Executivo, realizada de 18-21 de Maio de 1998**. Nesta ocasião, produziu-se um documento concreto¹⁵, que se focalizava em debates anteriores acerca da utilização do auxílio alimentar como um meio de desenvolvimento. O documento indicava que *“embora o PAM continue a definir o centro das suas actividades de desenvolvimento [...] permanece a necessidade de articular melhor a vantagem específica do auxílio alimentar e definir como e quando o PAM deve intervir com alimentos”*. Com esta finalidade, recomendou-se que se efectuasse uma análise à função do auxílio alimentar no desenvolvimento. À luz desta recomendação, o objectivo do documento da Directiva Fomentar o Desenvolvimento¹⁶ era definir a base racional e âmbito para utilização do auxílio alimentar num contexto de desenvolvimento e apoiar a concepção e adopção das actividades do PAM financiadas ao abrigo do processo de desenvolvimento. A reunião anual do Conselho em Maio de 1999 aprovou a entrada em vigor da Directiva Fomentar o Desenvolvimento a 1 de Janeiro de 2000.

39. A DFD reconhece que o auxílio alimentar do PAM não pode oferecer a mesma contribuição para o desenvolvimento como outros tipos de intervenção, designadamente projectos de investimento capital ou auxílio técnico. Salienta também que o **auxílio alimentar do PAM deve desempenhar uma função diferente mas única**, que não seja fomentar o desenvolvimento da mesma forma que outras organizações, mas antes **possibilitar que indivíduos marginalizados, mediante a prestação de auxílio alimentar, participem e beneficiem do processo de desenvolvimento**, o que essencialmente pode ser considerado como o objectivo geral da DFD.

¹⁴ PAM, Relatório Anual do Director Executivo: 2002, Maio de 2003.

¹⁵ Ver “Emerging issues relevant to WFP” PAM/EB.A/98/4-B.

¹⁶ Ver “Enabling development” PAM/EB.A/99/4-A.

A Avaliação Tripartida 1991-1993 e a DFD* – Panorâmica geral

Em 1991, os governos do Canadá, dos Países Baixos e da Noruega publicaram termos de referência para uma avaliação completa do PAM. As questões a investigar abrangiam a aplicabilidade do mandato do PAM, a sua estrutura organizacional, os seus recursos e modalidades de mobilização de recursos e a eficiência e eficácia das operações do PAM. Em geral, o relatório de avaliação elogiava o desempenho do PAM no transporte e distribuição de alimentos e defendia o parecer de que o PAM deveria ser mantido e reforçado como a principal organização internacional que tratava de auxílio alimentar. Mais especificamente nas actividades de desenvolvimento, a Avaliação Tripartida observou alguns êxitos mas também identificou *“diversos pontos fracos”*. **A concepção do projecto, a focalização e a viabilidade das actividades e dos bens criados foram considerados geralmente fracos.** Contudo, longe de se concluir que as actividades de desenvolvimento deviam ser retiradas gradualmente das actividades do PAM, a Avaliação Tripartida era de opinião que, por motivos incontestáveis de equidade, o PAM iria *“manter algum nível das actividades de desenvolvimento se melhorasse o seu desempenho”*. Apesar de ser um documento externo ao sistema do PAM, o relatório da Avaliação Tripartida foi levado muito a sério pelo Conselho Executivo do PAM e a gestão tentou adoptar as suas recomendações, entre outras, através do sistema do programa nacional e, em grande medida, **através da DFD.**

* Instituto Michelsen, Avaliação do Programa Alimentar Mundial, Relatório principal, Bergen, 1994.

- O PAM *restringirá as suas actividades de desenvolvimento a tais objectivos*, os quais serão escolhidos e combinados noutros programas nacionais em conformidade com circunstâncias específicas e a estratégia nacional do país beneficiário;
- Deve utilizar-se a *focalização geográfica* para concentrar recursos em áreas com insegurança alimentar nos países beneficiários;
- A *oportunidade* será tratada como um aspecto crucial da focalização, visto a eficácia envolver a prestação de auxílio no momento certo e a retirada gradual quando o auxílio alimentar já não for preciso;
- O PAM utilizará *indicadores claros e objectivos* para assinalar quando a ajuda for necessária e chegar o momento de a retirar gradualmente;
- O PAM dará uma maior utilização às *abordagens participativas*;
- O PAM antecipar-se-á a procurar *iniciativas*;
- O PAM salientará o *custo-eficácia* em função dos *resultados do desenvolvimento* a atingir, sendo a M&A mais orientada para os resultados;
- Serão tentadas e monitoradas *novas abordagens* e os resultados serão integrados numa programação mais ampla de uma forma mais sistemática e rápida;
- O destaque para a inovação será acompanhado pela aplicação de mais *rigor na concepção a fim de aumentar a qualidade* dos projectos assistidos pelo PAM.

A focalização e os objectivos das operações de desenvolvimento do PAM

41. A fim de acompanhar os princípios e recomendações da directiva, a DFD identificou **cinco ‘áreas de intervenção’** ou áreas de concentração (sem ordem de prioridade) para os projectos de desenvolvimento do PAM, **as quais podem, de facto, ser consideradas os objectivos estratégicos da DFD** e que foram utilizadas para orientar as iniciativas do PAM na satisfação das carências urgentes de indivíduos bastante negligenciados pelo processo de desenvolvimento tradicional.

Cinco áreas de intervenção da DFD

1. Possibilitar que crianças jovens e mulheres grávidas ou em fase de aleitamento satisfaçam as suas carências especiais em matéria de saúde nutricional e relacionadas com a nutrição;
2. Possibilitar aos agregados familiares pobres investir em recursos humanos, mediante a educação e a aprendizagem;
3. Possibilitar que as famílias pobres adquiram e conservem os bens;
4. Atenuar os efeitos das catástrofes naturais em zonas vulneráveis a crises periódicas;
5. Possibilitar aos agregados familiares que dependem de recursos naturais degradados para a sua segurança alimentar mudar para meios de vida mais sustentáveis.

1.2.1 CONTEÚDO PRINCIPAL

As recomendações da DFD

40. A Directiva Fomentar o Desenvolvimento baseia-se essencialmente numa série de recomendações ou princípios que definem as normas para uma utilização apropriada do auxílio alimentar¹⁷ que também leva em consideração algumas das questões mencionadas na Avaliação Tripartida.

Recomendações constantes da DFD

- O PAM deve providenciar auxílio somente quando e onde o consumo alimentar for inadequado para uma boa saúde e produtividade;
- Todas as intervenções de desenvolvimento do PAM empregarão *auxílio com consumo alimentar a fim de incentivar o investimento e deixar um recurso durável*;
- Os beneficiários do auxílio alimentar e dos recursos duráveis devem ser *os agregados familiares pobres e com insegurança alimentar*;

¹⁷ Ibidem, página 16-17.

Componentes e áreas que requerem a introdução de melhorias

42. A DFD também identifica algumas áreas que requerem melhorias¹⁸ e que podem ser consideradas componentes necessários para uma boa adopção e realização dos objectivos estratégicos.

Componentes da DFD

- *Intervir junto das pessoas certas, através de uma análise aos processos de focalização, a fim de desenvolver ligações mais sólidas entre a análise à vulnerabilidade, avaliação das carências e concepção do projecto/actividade;*
- *Conhecimento dos participantes de forma a interligar as vantagens do auxílio alimentar a curto prazo com objectivos de desenvolvimento a prazo mais longo baseados em circunstâncias conhecidas da população;*
- *Melhor participação de forma a compreender melhor as prioridades dos indivíduos vulneráveis;*
- *Melhorar a concepção do projecto mediante o desenvolvimento de directrizes e formação adequadas;*
- *Demonstração de resultados mediante a introdução de Gestão Baseada em Resultados (GBR);*
- *A experiência do PAM nas áreas relativas a ambos os sexos, Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade (AMV), programação nacional e criação de parcerias consistia em providenciar mais componentes para os novos rumos da directiva.*

Qual o motivo das cinco áreas de intervenção e o que há de novo em relação a projectos anteriores?

43. O documento DFD não é explícito acerca dos motivos por que as operações de desenvolvimento do PAM deviam somente concentrar-se nas cinco áreas atrás ilustradas. Todavia, pode-se afirmar que:

- As cinco áreas de intervenção visam reduzir a gama de actividades que podem ser apoiadas com auxílio alimentar, excluindo actividades improváveis de beneficiar a camada pobre faminta¹⁹;
- As cinco áreas de intervenção também se baseiam na experiência anterior do PAM em projectos de auxílio alimentar. No que respeita à classificação da Avaliação Tripartida, as primeiras duas áreas de intervenção (saúde e nutrição; e educação e formação) podem estar relacionadas com os ‘projectos alimentares suplementares’, enquanto que as restantes estão relacionadas com os ‘projectos víveres-trabalho’;
- No caso dos antigos ‘projectos de alimentação suplementar’, as áreas de intervenção 1 e 2 da DFD abrangem de facto (com alguns ajustamentos especialmente no que respeita à focalização nos objectivos) as duas maiores categorias dos projectos do PAM analisados pela Avaliação Tripartida, nomeadamente o desenvolvimento de programas de alimentação escolar e de grupos vulneráveis;

- No que respeita aos ‘projectos víveres-trabalho’, as alterações introduzidas são mais substanciais e tencionam tratar algumas das deficiências observadas desta categoria de projectos e, em especial, a necessidade de melhorar a focalização nos beneficiários e na participação comunitária. As alterações também são em reconhecimento do facto de que o êxito ou o fracasso de tais projectos depende essencialmente do que é apoiado pelo abastecimento alimentar. Portanto, em lugar de classificar os projectos, como no passado, com base no tipo da infra-estrutura criada, as áreas de intervenção da DFD encontram-se classificadas por categorias segundo o ambiente em que vive a população pobre e o tipo de problemas com que a camada pobre faminta se depara, o que quer dizer em: i) áreas pobres em recursos; ou ii) áreas vulneráveis a catástrofes; ou iii) áreas caracterizadas por recursos naturais degradados.

Destaques: Síntese das principais alterações introduzidas

- Racionalização e redução da gama de actividades que podiam ser apoiadas com auxílio alimentar;
- Definição mais clara e focalizada dos potenciais beneficiários dos diferentes projectos;
- Destaque para a gestão e domínio comunitários das actividades realizadas e dos bens criados;
- Ao identificar as actividades, concentrar-se nas prioridades e meios de vida da população em vez do desenvolvimento infra-estrutural para criação temporária de empregos, sendo os *alimentos agora considerados essencialmente um apoio temporário à população enquanto os seus meios de vida melhoram, em vez de ser uma forma de pagamento.*

1.2.2 LIGAÇÕES COM OUTRAS DIRECTIVAS, ESTRATÉGIAS E INICIATIVAS DO PAM

44. Por fim, deve-se também observar que a DFD faz parte de um processo contínuo de mudança no PAM que se iniciou muito antes da aprovação oficial da ‘nova directiva’ em 1999 e que, portanto, não devia ser considerada uma directiva autónoma. Na realidade, o consenso internacional sobre em que devia consistir a cooperação com os países em desenvolvimento evoluiu significativamente durante a década de 90, tornando-se primordial o domínio de desenvolvimento por parte dos governos nacionais e das suas populações. Portanto, as directivas do PAM evoluíram conseqüentemente.

45. Em Novembro de 1992, o Conselho Executivo concordou com uma refocalização global das directivas do PAM na

¹⁸ Ibidem page 18.

¹⁹ As actividades omitidas incluem, por exemplo, grandes programas de produção de lacticínios, exploração mineira e reflorestação.

população pobre e faminta, com atenção especial para as mulheres e crianças, nas operações de emergência e desenvolvimento, e com a promoção de abordagens participativas ao nível comunitário e integração das intervenções do PAM em directivas nacionais, criando assim a base de formulação da DFD. O sistema de programação introduzido em 1994 permitiu passar de um projecto para uma abordagem ao programa nacional, debatido e acordado com os governos beneficiários.

46. Além disso, desde a promulgação da DFD, o PAM tem prosseguido o seu processo de reforma geral com a introdução de um número de alterações ao nível organizacional e de directivas. Como exemplos são a decisão do CE sobre o VIH/sida, as directivas Melhores Compromissos para com as Mulheres e Alimentos para Nutrição. Algumas alterações introduzidas têm uma relação clara sobre a adopção da DFD, sendo o assunto debatido mais adiante nas respectivas secções subsequentes.

CAPÍTULO 2:

PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

47. Este capítulo encontra-se dividido em cinco secções principais: a primeira apresenta os resultados da avaliação sobre a pertinência da DFD e das operações de desenvolvimento do PAM; a segunda ilustra os resultados principais sobre as cinco áreas de intervenção da DFD; nas secções 3 e 4 debatem-se respectivamente questões relacionadas com a eficiência e a viabilidade; a última secção apresenta uma análise dos factores e mecanismos fundamentais que influenciam a adopção da DFD, nomeadamente parceria, mecanismos de focalização em objectivos, participação dos interessados, integração de ambos os sexos, monitoração e avaliação e obtenção de recursos.

2.1 LA PERTINÊNCIA DA DFD

Resumo das conclusões fundamentais sobre a pertinência da DFD

As actividades de desenvolvimento do PAM são compatíveis com os princípios da DFD e coerentes com as prioridades internacionais (p.ex.: ODM e VIH/sida) e os contextos nacionais de redução da pobreza e segurança alimentar. Os estudos nacionais observaram que, em alguns casos, as operações de desenvolvimento do PAM se encontram bem integradas nas iniciativas nacionais apoiadas e equipadas com recursos dos governos e outros dadores, enquanto que noutros casos o grau de prioridade atribuído por parte dos interessados nacionais das actividades apoiadas pelo PAM é baixo. Nas estruturas das directivas nacionais, a DFD é considerada um factor que contribui para o processo de integração e para a pertinência geral dos programas nacionais do PAM, em particular no que respeita à focalização nas áreas com mais insegurança alimentar, domínio e participação dos interessados locais. Além disso, a aplicação dos princípios da DFD às actividades de emergência e recuperação do PAM tem melhorado a sua qualidade, tornou-os mais orientados para o desenvolvimento e tem aumentado a integração das operações do PAM. O grau de pertinência do auxílio alimentar nas estruturas das directivas nacionais é específico do contexto, embora não tenha sido encontrado nenhum caso onde o emprego do auxílio alimentar nas operações de desenvolvimento do PAM terá sido incompatível com as directivas nacionais, enquanto que em todos os casos analisados as aquisições locais deverão ser consideradas como a modalidade mais pertinente da prestação de auxílio alimentar. Além disso, todos os estudos nacionais revelaram que

a aplicação dos princípios da DFD melhorou enormemente a pertinência dos bens criados às circunstâncias e prioridades dos beneficiários, apesar de ainda permanecerem áreas a melhorar, particularmente no que respeita a categorias altamente vulneráveis. Por fim, surgiu alguma tensão entre a aplicação das directivas da DFD e as prioridades das instituições nacionais e domínio, sobretudo no que respeita à focalização, discriminação positiva para mulheres e utilização de uma abordagem do projecto à adopção.

48. Para acompanhar a matriz de avaliação, a pertinência da DFD e do programa de desenvolvimento relacionado do PAM foi examinada em relação ao seu grau de coerência com as **prioridades globais, carências e directivas nacionais**, outras operações do PAM (emergência e recuperação) e *necessidades dos beneficiários*. Dado que a DFD não é uma directiva autónoma, mas o elemento de um processo de reforma geral do PAM, a sua pertinência não tem sido avaliada isoladamente das outras iniciativas de programação principais do PAM, como a Abordagem ao Programa Nacional. Portanto, utilizou-se ao nível nacional uma abordagem de duas etapas: i) uma avaliação da coerência dos programas nacionais²⁰ em relação aos princípios da DFD; e ii) a avaliação da pertinência dos PN relativamente ao contexto nacional.

O contexto internacional

49. Relativamente às **prioridades globais e internacionais**, foi analisada a pertinência da DFD particularmente em relação aos Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) e às iniciativas internacionais sobre o VIH/sida. As conclusões da fase 1 e do estudo nacional confirmaram o elevado grau de coerência dos objectivos estratégicos da DFD com os ODM, especialmente em relação a : i) *erradicação da pobreza e fome extremas*, uma questão oblíqua de todas as cinco áreas de intervenção da DFD (e até do trabalho do PAM); ii) *alcançar o ensino primário universal*, para o qual as actividades da área de intervenção 2 podem contribuir potencialmente; iii) *fomentar a igualdade entre ambos os sexos*, novamente uma questão abrangente da DFD; iv) *reduzir a mortalidade infantil*, directamente tratada através das actividades de apoio nutricional da área de intervenção 1 e para a qual contribuem potencialmente todas as cinco áreas de intervenção; v) *melhorar a saúde materna*, como o objectivo anterior abrangido pela área de intervenção 1; vi) *combater o VIH/sida, a malária e outras doenças*, o que não é directamente tratado pela DFD, embora até um certo ponto seja atacado por intervenções de alimentos suplementares. Todavia, apesar do elevado grau de coerência das actividades do PAM com os ODM, a sua contribuição real para a realização de tais objectivos é específica do contexto e um tanto confusa (ver secção 2.2).

²⁰O programa nacional é um veículo de prestação de auxílio ao desenvolvimento do PAM. Aprovados pelo Conselho Executivo do PAM, os programas nacionais consistem num número de projectos específicos, denominados actividades, no seio de um país e durante um período definido, normalmente cinco anos para atingir um objectivo comum.

50. A **pandemia do VIH/sida** tem tido um impacto devastador sobre muitos países em desenvolvimento, onde também afecta a situação nutricional das famílias e, em particular, das crianças que são frequentemente forçadas a sair da escola, causando muitas vezes efeitos negativos e permanentes a longo prazo. Atacar o VIH/sida tornou-se uma grande prioridade do desenvolvimento internacional após a formulação da DFD, embora esteja a ser presentemente atacada pelo PAM ao nível global mediante uma série de medidas²¹ ao nível nacional através de intervenções concretas, como em Moçambique e na Etiópia, ou através da integração das considerações inerentes ao VIH/sida noutras actividades do PAM, como por exemplo: a campanha de prevenção da sida realizada ao abrigo do projecto de alimentação escolar em Moçambique.

51. Os relatórios nacionais e documentais revelaram a existência de coerência entre as iniciativas relacionadas com o VIH/sida e realizadas ao abrigo do processo de desenvolvimento do PAM e entre as iniciativas nacionais e internacionais. Salientaram também o facto de a aplicação das directivas constantes da DFD, como a procura sistemática de participação dos beneficiários e o reforço de organizações beneficiárias, poderem potencialmente melhorar a eficácia das intervenções relacionadas com o VIH/sida. Mas também surgiram importantes lacunas metodológicas, as quais precisarão da atenção do PAM (ver secção 2.2.1).

O contexto nacional

52. Antes de tratar da pertinência das operações de desenvolvimento do PAM ao nível nacional, é importante observar que a sua escala e importância relativa variam consideravelmente, com influência óbvia sobre a contribuição geral do PAM para os objectivos nacionais e sobre as suas capacidades para influenciar. Na realidade, a amplitude do PAM no aspecto dos beneficiários oscila entre um mínimo de 1,7% da população considerada subalimentada no Paquistão até um valor superior a 30% na Bolívia. Simultaneamente, o valor de transferência por beneficiário varia entre um mínimo de 1,5% (Bolívia) e 2,1% (Mali) e um valor superior a 31% (Moçambique) do PIB nacional *per capita* (para mais pormenores, ver volume 2, Secção 3 - "Escala das intervenções do PAM").

53. Os sete estudos nacionais confirmaram que os programas nacionais do PAM são altamente compatíveis com a DFD. As actividades tinham sido reorganizadas ao longo das cinco áreas de intervenção e estavam a ser amplamente adoptadas em conformidade com a directiva, relativamente ao aumento de participação e domínio da parte dos interessados locais, melhor focalização, etc. (ver secção 2.5).

54. Todos os sete países observados formularam Documentos sobre Estratégias de Redução da Pobreza (**DERP**). As

actividades e os objectivos de desenvolvimento do PAM são geralmente compatíveis com os objectivos estratégicos e sectoriais dos DERP, principalmente no que respeita ao aumento da segurança alimentar e melhor acesso à educação primária. A coerência das actividades de desenvolvimento do PAM com os diferentes programas sectoriais nacionais (educação, saúde, desenvolvimento agrícola) foi salientada em quase todos os estudos nacionais. Por exemplo:

- Na Etiópia, o projecto GRAFT (Gestão de Recursos Ambientais que Facultam a Transição para Meios de Vida Mais Viáveis) é um apoio das iniciativas do governo na área da gestão adequada dos recursos naturais;
- No Bangladesh, o programa nacional de segurança alimentar mais importante é a Aliança Parishad para o Desenvolvimento de Grupos Vulneráveis (DGV), a qual é fortemente apoiada pelo PAM;
- Em Moçambique, onde todos os dadores contribuem para o desenvolvimento do país através de uma abordagem a todo o sector, o apoio providenciado pelo PAM enquadra-se bem e contribui para o programa do sector educativo.

55. No plano da distribuição de recursos nacionais, apesar das provas sobre o grau de prioridade que os governos beneficiários atribuem às actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM, é menos sólido. De facto:

- No Bangladesh (DGV) e nas Honduras (alimentação escolar), as actividades apoiadas pelo PAM encontram-se bem integradas nos programas nacionais, os quais são substancialmente apoiados pelo governo e outras agências internacionais;
- Noutros casos, a integração das actividades de desenvolvimento do PAM encontra-se somente numa fase inicial e o PAM pode ser considerado como a exercer influência ou a conduzir inovações como, por exemplo: a discriminação positiva a favor das mulheres no projecto Criação de Recursos para Mulheres Rurais, no Paquistão;
- Por fim, noutros casos, os projectos dependem presente e exclusivamente do apoio do PAM (e dos seus dadores), apesar de acompanharem geralmente as prioridades nacionais. É improvável que prossigam ou expandam, visto parecer que as contribuições do governo são afectadas por outras prioridades e por uma falta geral de recursos, tal como no apoio à alimentação escolar na Etiópia.

56. A análise ao nível do país sobre a pertinência do emprego do **auxílio alimentar** no contexto das directivas nacionais apresentou diversas conclusões interessantes:

- Nenhum dos estudos nacionais identificou casos onde o emprego da alimentação escolar nas operações de desenvolvimento do PAM contrastava ou era incoerente com as directivas nacionais. Todavia, em alguns casos, como na Bolívia, o emprego do auxílio com alimentos

²¹ Em Maio de 2000, o Conselho Executivo do PAM acordou que o PAM devia examinar formas de utilização do auxílio alimentar para prever e atenuar os efeitos devastadores do VIH/sida sobre a segurança alimentar da população. Em Junho de 2003, entrou em funcionamento o Centro VIH/sida, ao abrigo da Divisão de Directivas e Estratégias.

importados é contestado por sectores da sociedade civil e produtores, enquanto que em diversos países alguns dadores puseram em dúvida a pertinência do auxílio alimentar num contexto de nãoemergência;

- Em diversos casos, o auxílio alimentar é um dos principais meios utilizados pelos governos nacionais na atenuação da insegurança alimentar ou quando se adoptam redes nacionais de protecção²². No caso da Etiópia, o DERP destaca o papel, a médio prazo, do auxílio alimentar como um instrumento de rede de protecção mas também como um meio de criação de recursos produtivos, ao passo que no caso do Paquistão o governo utiliza consideravelmente os alimentos como um instrumento de rede de protecção, uma estratégia apoiada pelo PAM;
- Todavia, noutros casos, o emprego do auxílio alimentar por parte de instituições nacionais é menos sistemático e depende essencialmente da assistência internacional, como no Mali, por exemplo.

Provas em campo: Sistema de vales de alimentos no Paquistão

Os vales de alimentos são distribuídos por Bait-ul-Mal (PBM), a agência pública que adopta o próprio sistema de vales de alimentos do governo. O PAM oferece alimentos (calculados como trigo no RPN por questões de simplicidade) ao governo que, por sua vez, os transforma em moeda e emite os vales de alimentos. Estes podem ser utilizados para comprar alimentos constantes de uma lista de lojas locais.

57. Um aviso importante sobre o emprego do auxílio alimentar relaciona-se com as suas modalidades de fornecimento. Uma conclusão geral dos estudos nacionais é o facto de as aquisições locais serem altamente incentivadas pelas autoridades locais devido ao seu papel em fomentar a produção e as economias locais que possam de outro modo baixar devido ao auxílio alimentar importado. Os diversos estudos salientaram o facto de as aquisições locais serem realizadas correctamente pelo PAM quando os recursos à sua disposição o permitirem, embora também tenham observado que o nível de aquisição local é bem inferior ao potencial real no plano da disponibilidade desta forma de transacção, essencialmente devido à falta de apoio dos dadores.
58. Uma das directivas constantes da DFD é o facto de que os beneficiários do auxílio alimentar e bens duráveis serem *agregados familiares pobres e com insegurança alimentar e*

de a focalização geográfica dever ser utilizada para concentrar recursos em áreas com insegurança alimentar dentro dos países beneficiários, de forma a aumentar a pertinência geral do auxílio alimentar ao desenvolvimento. Ao nível global, o aumento da concentração de recursos de desenvolvimento nos países africanos tem sido assinalado nos últimos anos²³. Todavia, as diferenças nos níveis de segurança alimentar (p. ex.: percentagens de indivíduos com insegurança alimentar ou crianças subalimentadas) nos países onde o PAM opera com intervenções ao desenvolvimento permanecem muito elevadas.

59. Ao nível nacional e graças a um emprego maior e sistemático da Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade (AMV), o PAM opera fundamentalmente nas áreas com mais insegurança alimentar para acompanhar as prioridades locais. Por exemplo:
- No caso do Mali, o apoio do PAM concentra-se actualmente no défice de cereais e em áreas extremamente vulneráveis da região norte do Mali, sendo a única agência internacional com uma presença significativa;
 - Em alguns casos, a integração do emprego da AMV, efectuado pelo PAM para acompanhar as directivas da DFD, tem contribuído para uma melhoria geral na focalização por parte do governo e de outros dadores, como por exemplo na Bolívia e Honduras;
 - Todavia, surgiram alguns obstáculos na focalização no que respeita ao tipo de actividades de desenvolvimento a serem fomentadas, organização de parcerias e cobertura de zonas remotas (ver secção 2.5.2).

Operações do PAM

60. Alguns estudos nacionais também salientaram a aplicação, embora não sistematicamente, dos princípios básicos das directivas constantes da DFD e da experiência das operações de desenvolvimento do PAM²⁴ noutras categorias de programas do PAM (OE e OPSR). Por conseguinte, na Bolívia, onde o programa nacional contém uma disposição para intervenções de emergência a adoptar segundo os princípios da DFD e de forma a tratar das emergências localizadas que caracterizam o país, em Moçambique, as OPSR, as OE e as operações de desenvolvimento estão todas apontadas na direcção dos mesmos objectivos estratégicos e áreas de intervenção definidos pelo PN. Na Etiópia, as directivas constantes da DFD e a experiência do PN estão a ser aplicadas às OE, embora ainda não sistematicamente. Esta situação conduziu a uma melhoria geral na qualidade das

²² As redes de protecção, medidas formais e informais que protegem a população dos piores efeitos da pobreza, têm duas funções principais na política económica: (a) redistribuição de rendimento aos necessitados e ajudá-los a ultrapassar a pobreza a curto prazo; e (b) ajudar agregados familiares a gerir riscos. Em tal contexto, a noção de que as redes de protecção devem ser uma característica permanente das políticas sociais e não simplesmente uma medida temporária para tratar crises a curto prazo, é cada vez mais reconhecida pela comunidade de desenvolvimento internacional. Deste modo, os aspectos da política social das redes de protecção ocupam-se principalmente de programas oficiais institucionalizados e a longo prazo, concebidos para assegurar ou substituir o rendimento.

²³ A distribuição de recursos de desenvolvimento do PAM à África sub-sahariana aumentou de 30% para 54,8% das dotações totais, em 1998 e 2003 respectivamente.

²⁴ De facto, existem algumas indicações quanto à existência das actividades de desenvolvimento adoptadas pela SN poder ter contribuído para a "qualidade" das intervenções de emergência e recuperação do PAM. Não obstante, esta questão merece ser alvo de mais pesquisa (p. ex.: comparar respostas de emergência entre países com ou sem operações de desenvolvimento)

actividades mais orientadas para o ‘desenvolvimento’ e a uma melhor integração das operações do PAM.

61. Todavia, deve-se observar que, em determinados contextos nacionais, tais como na Etiópia e em Moçambique, é muito difícil deparar com uma simples ‘situação de emergência’ ou ‘situação de desenvolvimento’. Os elementos de cada uma encontram-se frequentemente em diversos graus. No caso do PAM, a base lógica e pertinência em subdividir as suas operações em três categorias diferentes a fim de tratar frequentemente de problemas de natureza semelhante poderão precisar de ser abordadas.

Nível do beneficiário

62. Assinalaram-se avanços importantes no que respeita à pertinência das actividades de desenvolvimento para com as prioridades dos beneficiários ao **nível comunitário e do projecto**. Exemplos:

- O destaque para o aumento da frequência escolar por parte das raparigas e métodos relacionados (rações para consumo domiciliário) em funcionamento;
- Uma mudança espectacular dos projectos víveres-trabalho em larga escala (principalmente obras públicas) no sentido da utilização dos alimentos como apoio para criar bens aplicáveis aos meios de vida locais. Por exemplo, no Paquistão, um número de projectos de reabilitação ambiental em larga escala foram retirados gradualmente em consequência do projecto Criação de Bens para Mulheres Rurais, o que fomenta o desenvolvimento de bens cujas prioridades foram identificadas por mulheres rurais (p.ex.: pequenos lagos e reservatórios de água) utilizando uma abordagem baseada na comunidade;
- Por outro lado, alguns estudos nacionais (p.ex.: Etiópia) salientaram o facto de a pertinência de algumas actividades fomentadas ou bens criados para as prioridades de determinados beneficiários potenciais (indivíduos sem terras ou agregados familiares com mão-de-obra fraca) ser limitada.

63. Em alguns casos, dos parceiros nacionais tem havido um claro desafio à promoção e adopção das actividades segundo os princípios da DFD como não acompanhando as suas próprias prioridades. Esta situação foi especialmente significativa no que respeita à focalização baseada na AMV e ao destaque atribuído pelo PAM aos compromissos referentes a ambos os sexos. Conforme indicada nas secções seguintes deste relatório, esta situação conduziu por vezes a soluções comprometedoras ou, em particular no caso de ambos os sexos, à adopção de actividades que, apesar de serem louváveis no princípio, não tiveram efeito ao nível das políticas e programas nacionais. Além disso a introdução de uma abordagem baseada numa comunidade ou projecto tem, em alguns casos, contrastado com as abordagens ao sector geral que são adoptadas em alguns países (por exemplo, em Moçambique).

2.2 CONCLUSÕES PRINCIPAIS DAS CINCO ÁREAS DE INTERVENÇÃO DA DFD

64. A apresentação dos resultados por área de intervenção começa com uma ilustração dos aspectos inerentes à obtenção de recursos, seguida de uma descrição dos mecanismos de adopção e dos beneficiários principais das diversas actividades de desenvolvimento. Em seguida, os resultados alcançados são debatidos no que respeita aos efeitos, resultados e impactos. Por fim, os resultados são sucintamente analisados à luz do seu contributo real e eventual para os objectivos nacionais.

2.2.1 SAÚDE E NUTRIÇÃO (ÁREA DE INTERVENÇÃO 1)

Síntese das conclusões fundamentais sobre saúde e nutrição

Melhor saúde e nutrição é uma das prioridades da DFD, apesar de o nível de recursos nesta área de intervenção estar a baixar nos últimos anos. Esta situação explica-se pelas capacidades institucionais, absorventes e medíocres dos participantes da execução e da escassez de recursos para as medidas concomitantes. Nesta área de intervenção, espera-se que o auxílio alimentar desempenhe um papel muito concreto em melhorar a condição nutricional dos beneficiários, sendo também uma motivação para aumentar a comparência nos centros de saúde e para cobrir o custo de opção em frequentar formação sobre questões nutricionais e de saúde. Os beneficiários das actividades são principalmente mulheres e crianças afectadas pela subalimentação. Deve-se também observar que as questões inerentes ao VIH/sida estão abrangidas por esta área de intervenção com alguns resultados positivos. Todavia e simultaneamente, a realização dos projectos relacionados com o VIH/sida sob uma área de intervenção concreta da DFD pode ser artificial e dissimular a complexidade e dimensão do problema, ao passo que é urgentemente necessário a existência de mais orientação. Ao nível de resultados, observou-se uma redução da subalimentação e um aumento da comparência nos centros de saúde, embora as provas pareçam dispersas e raramente sólidas, especialmente sobre os resultados relacionados com a nutrição. Os resultados relacionados com o impacto, tais como o aumento de consciencialização para as questões de saúde e nutrição da população-alvo, eram observados repetidamente, embora os efeitos das contribuições do PAM se limitassem ao nível local e do projecto.

Âmbito e objectivo

65. Durante a década de 60, o PAM começou a apoiar projectos para ‘mães e crianças de tenra idade’ que distribuía alimentos suplementares por clínicas de saúde. Em 1997, o Conselho Executivo decidiu que o PAM devia aumentar o seu centro de interesse sobre medidas de ataque à subalimentação inicial²⁵. Na realidade, a nutrição encontra-se no núcleo da DFD, com o seu objectivo

²⁵ PAM, 1999, Directiva ‘Fomentar o Desenvolvimento’, rubrica 4 da agenda, sessão anual do Conselho Executivo.

estratégico de *possibilitar que crianças jovens e mulheres grávidas e em fase de aleitamento satisfaçam as suas carências especiais em matéria nutricional e relacionadas com a nutrição*. O âmbito das intervenções desta área de interesse foi mais tarde alargado de forma a incluir problemas nutricionais relacionados com o VIH/sida. A importância das questões nutricionais e sobre saúde para o PAM foi reiterada no Plano Estratégico 2004-2007 que definiu o apoio para uma melhor condição da saúde nutricional de crianças vulneráveis como sendo uma das cinco prioridades estratégicas. Por fim, muito recentemente, o PAM elaborou um documento sobre directivas (ver caixa a seguir) relativas aos alimentos para nutrição, definindo o seu compromisso em atribuir à nutrição 'uma elevada prioridade' nas suas actividades,

Viveres-Nutrição*

Viveres-Nutrição focaliza-se em melhorar a capacidade dos indivíduos que sofrem de mais insegurança alimentar no mundo, a fim de ultrapassarem a carga actual e futura associada com a subalimentação. Isto significa a criação de capacidades ao nível nacional e doméstico a fim de se reconhecer, gerir e, em última análise, prevenir a deterioração nutricional.

Para os programas de nutrição terem impacto, os recursos devem ser:

- **Sustentados:** implica uma circulação segura de alimentos, com os produtos básicos a chegarem a tempo e juntos durante o período inteiro de duração de um programa apoiado por auxílio alimentar; e
- **Flexíveis:** as abordagens convencionais para determinar os recursos em numerário baseados na tonelagem de alimentos distribuídos não são favoráveis aos programas de nutrição, onde a qualidade conta tanto como a quantidade e são necessários investimentos e recursos não alimentares complementares.

* PAM, 2004, 'Food for nutrition mainstreaming nutrition in WFP', questões sobre a Directiva, rubrica 5 da agenda para aprovação, sessão anual do Conselho Executivo.

ampliando o programa de nutrição, de forma a deixar de ser uma actividade nicho.

66. Todos os PN analisados durante a segunda fase apresentavam projectos e actividades desenvolvidos que pertenciam a esta área de intervenção, embora tivessem graus variáveis de importância absoluta e relativa no aspecto financeiro. Na Etiópia, Mali e Moçambique, as despesas nesta área em 2003 representaram menos de 10% do processo total do PAM, enquanto que noutros países como o Bangladesh e as Honduras representou até 30% do processo total. As dificuldades de adopção, descritas subsequentemente, constituem alguns dos motivos para as tendências decrescentes e óbvias dos estudos nacionais e ao nível global, conforme descrito na figura 3. Ao abrigo desta área de intervenção está a ser inserida uma vasta gama de actividades: uma melhoria do valor nutricional das rações alimentares (Bangladesh), alimentos complementares (Mali, Bolívia) e promoção de uma maternidade segura mediante a distribuição de óleo comestível a mulheres grávidas (Paquistão). Alguns países como Mali, Etiópia, Honduras e Moçambique desenvolveram também actividades relacionadas com o VIH/sida.

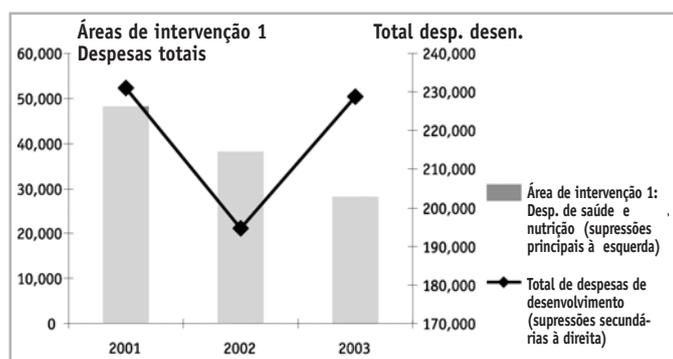
Disposições sobre a adopção

67. Os participantes da execução ao nível nacional são normalmente os Ministérios da Saúde (Paquistão, Mali ou Honduras), mas também outras instituições como o Ministério do Governo Local em Bangladesh ou o Ministério das Mulheres e Assuntos Sociais (Moçambique). Ao nível local, os participantes da execução variam de país para país: podem ser centros de saúde pública baseados na comunidade, como em Mali e Paquistão, ou outras organizações baseadas na comunidade, como na Etiópia ou Honduras.

68. Conforme também mencionado na secção 2.5.1, as capacidades dos participantes da execução são geralmente fracas devido a uma falta geral de recursos, um problema característico das instituições do sector da saúde dos países pobres. Isto também se reflecte na capacidade limitada de absorver os recursos do PAM, o que explica em parte o baixo nível de investimento nesta área de intervenção. Todavia, notaram-se algumas diferenças regionais acentuadas, revelando os participantes da execução na Ásia capacidades claramente superiores que os seus homólogos africanos.

69. Os projectos efectuados nesta área de intervenção e as modalidades de adopção relacionadas são complexos e específicos do contexto. Na realidade, os estudos nacionais registaram diferenças importantes no tipo de alimentos e abordagens utilizados, requerendo modalidades de distribuição diferentes e um conjunto de medidas concomitantes que não podem ficar cobertas pelos recursos em numerário à disposição dos projectos do PAM.

Figura 3: Despesas de desenvolvimento, área de intervenção 1, 2001-2003 (000 \$)



Fonte: Dados do PAM

**Provas do campo:
Subsidiar alimentos fortalecidos em Mali**

O projecto desenvolveu uma particularidade única, i.e., a venda de alimentos fortalecidos a um preço subsidiado nos centros de saúde-alvo. O suplemento alimentar providenciado é uma farinha enriquecida e confeccionada a nível local (misola e sinba). O custo de produção é suportado parcialmente pelo governo através do programa do Banco Mundial para países pobres altamente indviduados.

Papel do auxílio alimentar

70. Todos os estudos nacionais indicaram o uso sistemático de alimentos fortalecidos para melhorar a situação nutricional dos beneficiários. Por exemplo, em Mali, o objectivo do projecto consistia em reduzir e evitar a subalimentação através de melhor acesso a alimentos complementares para mulheres grávidas e filhos (até à idade de cinco anos), cabendo a um nutricionista determinar a ração fornecida e que consistia principalmente em alimentos produzidos a nível local. A alimentação suplementar faz igualmente parte das actividades realizadas no seio da iniciativa de nutrição comunitária em Bangladeche e a ração fornecida mudou gradualmente de trigo grosseiro para farinha de trigo enriquecida com micronutrientes. Todavia, observou-se que, no caso do VIH/sida, a prestação de auxílio alimentar exigiria algumas condições especiais para levar em consideração a situação da saúde e as necessidades nutricionais inerentes aos beneficiários e que aquelas nem sempre vigoravam. Na realidade, no caso da Etiópia, as rações de trigo terão ficado disponíveis para pacientes acamados que não se encontravam em condições de os consumir.

71. Os alimentos foram também distribuídos como um incentivo para aumentar a comparência nos centros de saúde (p.ex.: em Honduras ou em Mali), assim como para aumentar a consciencialização dos beneficiários para questões de saúde e nutrição. Neste contexto, os alimentos podem ser considerados como um meio de facilitar o acesso aos serviços que teriam permanecido inacessíveis para as mulheres.

Beneficiários

72. Nesta área de intervenção existem três categorias principais de beneficiários: (a) mulheres grávidas e em fase de aleitamento; (b) bebés e crianças pequenas; e (c) pessoas atingidas pelo VIH/sida. Embora os projectos em todas as outras áreas de intervenção sejam efectuados em zonas rurais, nesta área desenvolveram-se algumas intervenções num contexto urbano. Isto refere-se principalmente aos projectos para o VIH/sida (Mali, Etiópia) e também ao projecto para crianças da rua (Bolívia). No plano da focalização, significa que têm de ser utilizados meios para além da AMV (de contrário, a AMV tem de ser adaptada) a fim de se identificarem eventuais beneficiários.

Resultados alcançados pelos projectos apoiados pelo PAM

73. Os principais **efeitos** assinalados destes projectos são os seguintes:

- Distribuição de rações alimentares a crianças subalimentadas e a mulheres grávidas e em fase de aleitamento;
- Distribuição de complementos alimentares, micronutrientes, vitaminas, ferro e, em alguns casos, vacinas;
- Distribuição de alimentos para cobrir o custo de opção das mulheres que realizam formação, principalmente em matéria de saúde e nutrição;
- Distribuição de rações alimentares a indivíduos atingidos pelo VIH/sida e respectivos dependentes.

74. Os estudos nacionais apresentaram indicações úteis e, por vezes, provas sobre os **resultados** (relatados e potenciais). A redução da subalimentação constitui um dos principais resultados esperados nesta área, apesar de as provas disponíveis se encontrarem dispersas, em parte devido ao facto de a monitoração nutricional não estar geralmente inserida no conceito do projecto. Por exemplo, em Honduras, o número de crianças participantes que sofrem de má nutrição aguda diminuiu em 3,4% entre 2003 e 2004. Também foi indicada uma melhor situação nutricional dos beneficiários no Bangladeche e na Bolívia.

**Provas do campo: uma história de êxito de
Polana Canico, cidade de Maputo**

Um homem adoeceu gravemente com sida, tendo criado feridas nos braços que não saravam. À medida que ia adoecendo cada vez mais, os vizinhos começaram a evitá-lo, tendo a mulher acabado por deixar-lo sozinho com a filha de quatro anos. Quando foi localizado por um voluntário da ONG local que colaborava no projecto, encontrava-se muito doente e perturbado, estando a criança muito negligenciada. Ao receber alimentos com regularidade durante quatro meses, acabou por recuperar e aumentar de peso, as feridas sararam, os vizinhos voltaram a estabelecer contacto e a mulher acabou por regressar. Presentemente, encontra-se suficientemente bem e pensa em voltar a trabalhar.

75. Muitas das actividades apoiadas pelo PAM estão a ser adoptadas em centros de saúde comunitários básicos de zonas rurais. Os estudos nacionais indicaram que algumas pessoas tendem a visitá-los, pelo menos inicialmente, devido à ração alimentar distribuída e por esta situação criar frequentemente uma motivação positiva para se utilizar mais outros serviços de saúde. Por exemplo, no Paquistão, as taxas de comparência em centros de saúde apoiados pelo PAM são superiores às dos centros que não recebem apoio.

76. Relativamente ao projecto do VIH/sida, o estudo nacional a Moçambique observou que adultos e crianças que beneficiam do projecto-piloto de VIH/sida reagiram ao consumo de alimentos, passando rapidamente de indivíduos subalimentados para indivíduos com peso normal. Em Honduras, a combinação de alimentos terapêuticos e os medicamentos para o VIH permitiu que indivíduos infectados mantivessem ou voltassem ao trabalho.

77. O **impacto** mais frequentemente relatado desta área de actividades é o aumento da consciencialização dos beneficiários para questões de saúde e nutrição (Bangladeche). Apesar de ser difícil medir a curto prazo, dadas as componentes de formação do projecto, é provável que a consciencialização da população em matéria de saúde e nutrição tenha melhorado. Outros estudos nacionais (Bolívia) observaram que a melhoria da saúde das crianças aumentou a sua capacidade para comunicar, movimentar-se e aprender. Em Moçambique, o impacto esperado pode ser definido como o aumento do bem-estar e dignidade dos indivíduos com doenças terminais e dos que se encontram completamente desprovidos.
78. Por fim, deve-se observar que a maioria das provas dos resultados positivos alcançados nesta área de intervenção ficou geralmente limitada ao nível do projecto local.

Destaques: Restrições específicas sobre a obtenção de resultados na área de intervenção 1

- *Utilização dos alimentos como complemento à medicação.* Em Moçambique, alguns participantes da execução estão a fornecer medicamentos anti-retrovirais em paralelo com os alimentos, apesar de a sua disponibilidade não satisfazer a procura real, tendo esta situação conduzido a mecanismos de distribuição considerados injustos (p.ex.: favorecendo pessoas com melhores relações). Este grande problema poderá precisar de ser tratado ao nível institucional. Restrições cult
- *Restrições culturais.* A taxa de desistência no Paquistão deve-se a diversos factores, designadamente informação insuficiente para as mulheres acerca da importância das visitas normais e falta de sensibilização por parte dos elementos masculinos da família e sobretudo das sogras, de quem depende a mobilidade feminina. Esta situação reduz a cobertura da vacinação e a difusão de mensagens sobre saúde.
- *Capacidade fraca para atingir o grupo-alvo* (crianças dos 2 aos 24 meses) devido ao elevado custo para os participantes da execução em relação à frequência de bebés, falta de alimentos apropriados e relutância das mães em deixar os seus filhos jovens nos centros (Bolívia).
- *Falta de recursos gerais* para as medidas concomitantes e algo complexas exigidas por este tipo de actividade.
- Uma outra restrição é o facto de que os participantes da execução tendam a utilizar os alimentos do PAM para aumentar a cobertura das suas actividades, em vez de complementarem o apoio não alimentar que já estão a providenciar (VIH/sida na Etiópia).
- A função dos participantes da execução é mais importante que para outras áreas de intervenção, visto a obtenção de resultados e impactos relacionados com a nutrição ser fortemente influenciada por factores que não sejam os alimentos, como o abastecimento de água, o saneamento e a predominância de doenças.

VIH/sida no contexto da área de intervenção 1

79. Os efeitos negativos do VIH/sida sobre os agregados familiares e as comunidades, especialmente sobre os mais pobres, são diversos e incluem o aumento da insegurança alimentar. Os estudos nacionais relataram invariavelmente

que o VIH/sida está a criar tipos diferentes de vulnerabilidade que podem exigir uma variedade de meios de um ponto de vista do auxílio alimentar.

80. Perante um tal contexto, a delimitação das actividades do VIH/sida a categorias específicas de programas ou áreas de intervenção pode ser artificial e inadequada dada a complexidade das questões e a dimensão do problema. Todavia, a DFD apresenta vias importantes que favorecem uma contribuição do PAM para a atenuação dos efeitos negativos do VIH/sida, por exemplo: através de parcerias existentes ou mediante uma análise da vulnerabilidade mais adaptada a englobar as considerações inerentes ao VIH/sida.

2.2.2 VÍVERES-FORMAÇÃO E EDUCAÇÃO (ÁREA DE INTERVENÇÃO 2)

Síntese das conclusões fundamentais sobre víveres-educação e formação

O desenvolvimento de recursos humanos é a área mais importante do processo de desenvolvimento do PAM. Os dois tipos principais de projectos adaptados ao abrigo desta área de intervenção são os seguintes: alimentação escolar e víveres-formação. O primeiro efectua dois tipos de intervenção: um concentra-se nas crianças das escolas primárias e o outro focaliza-se mais especificamente em raparigas através das rações para consumo domiciliar. A componente víveres-formação é mais insignificante, principalmente devido ao ambiente institucional menos favorável mas, dada a eventual importância desta actividade para as mulheres pobres, trata-se de uma oportunidade ausente. As conclusões em campo apresentaram provas sobre os resultados dos projectos de alimentação escolar, especialmente no que respeita ao aumento da frequência escolar (sobre a das raparigas) e ao aumento de capacidades para aprender, embora isto esteja raramente correlacionado com uma melhoria da qualidade da educação devido à falta de recursos providenciados pelos participantes da execução. Os estudos nacionais indicam também que, em alguns casos, as rações alimentares apresentadas não são suficientes para quebrar os obstáculos socioeconómicos dos agregados familiares muito pobres em enviar os filhos para a escola. Os efeitos positivos das actividades de alimentação escolar para além do nível do projecto, registados em alguns países, podem ser atribuídos a estruturas programáticas sólidas e favoráveis.

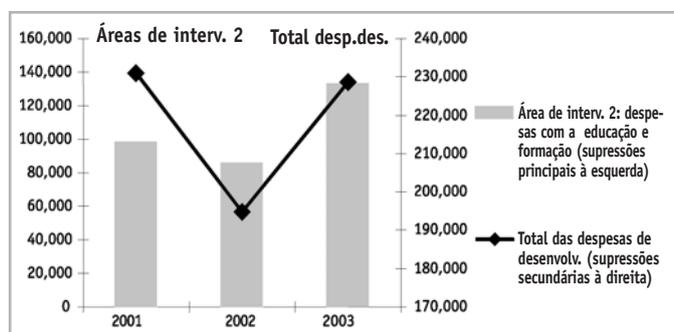
Âmbito e objectivo

81. O objectivo da segunda área de focalização consiste em possibilitar que os agregados familiares pobres invistam em recursos humanos através da educação básica e formação. No que respeita às intervenções anteriores nos sectores da educação e formação, a DFD salienta o papel importante que o investimento pode desempenhar nas intervenções baseadas em alimentos no desenvolvimento de recursos humanos. A base lógica da DFD também ajuda a esclarecer melhor o papel das intervenções baseadas no auxílio

alimentar. Na realidade, apesar de o auxílio alimentar não poder oferecer nem escolas nem professores, pode ser eficaz quando a insegurança alimentar do agregado familiar é um obstáculo a: (a) enviar crianças para a escola, sobretudo raparigas; (b) garantir que a fome a curto prazo não iniba a sua capacidade para aprender; e (c) facultar tempo para a população pobre adquirir instrução básica ou obter acesso a outras actividades de desenvolvimento. Deve-se também observar que a importância das questões educacionais para o PAM foi reiterada no Plano Estratégico 2004-2007 que definiu como uma das cinco prioridades estratégicas o apoio para acesso ao ensino primário e a redução de lacunas entre ambos os sexos no acesso à educação.

82. No aspecto financeiro, as despesas de desenvolvimento atribuídas a esta área de intervenção revela uma tendência crescente (ver figura 4). Nos últimos três anos, aumentaram as despesas na educação e formação, representando 42,7% do processo de desenvolvimento geral em 2001 e 58,4% em 2003. Isto pode ser explicado pelo apoio atribuído pelos dadores a esta área de intervenção e, provavelmente, também pelo ambiente político e institucional favorável em muitos países beneficiários.

Figura 4: Despesas de desenvolvimento do PAM, área de intervenção 2, 2001-2003 (000\$)



Fonte: Dados do PAM

83. Todos os PN analisados durante a segunda fase tinham projectos desenvolvidos dentro desta área de intervenção. Em todos os países, excepto na Etiópia, mais de 50% das despesas de desenvolvimento são atribuídas a esta área, com dotações de 66% em Mali e 78,9% em Moçambique.
84. Dentro desta categoria existem três tipos principais de actividade:
- Alimentação escolar focalizada em rapazes e raparigas, principalmente em zonas rurais com insegurança alimentar (excepto para o Bangladesh onde as escolas também são apoiadas nas zonas urbanas);
 - Apoio especial para a educação das raparigas através de rações familiares oferecidas segundo o seu nível de frequência escolar (Etiópia, Mali e Paquistão);
 - Intervenções de apoio à instrução das mulheres e desenvolvimento de aptidões através das actividades

víveres-formação. Todavia, isto é insignificante (Mali, Bangladesh e Honduras).

Disposições sobre adopção

85. Há mais de 30 anos (p.ex.: auxílio a internatos em Moçambique) que os projectos de alimentação escolar existem e o PAM tem adquirido experiência sólida que, com o tempo, se tem traduzido em directivas, cuja aplicação pode ser observada em diversos estudos nacionais.
86. Os principais parceiros envolvidos são os ministérios da educação ao nível central e os órgãos regionais e distritais ao nível local. Em alguns países existem também acordos com outras organizações para coordenar e adoptar intervenções (p.ex.: a UNICEF e a cooperação técnica alemã na Bolívia). Além disso, as ONG podem igualmente ser contratadas para garantir a monitoração externa normal no local (Mali). A maioria dos estudos nacionais observou a existência de comités escolares e o envolvimento de associações escolares de pais no projecto de alimentação escolar relativamente à monitoração, gestão e controlo dos alimentos distribuídos.
87. Uma deficiência importante observada pelos estudos nacionais é a falta de recursos gerais nos ministérios da educação. Na maioria dos casos, encontravam-se inaptos para equipar as escolas apoiadas pelo PAM com mais professores e material educativo em resposta ao aumento da frequência. Portanto, esta situação tem limitado o potencial dos alimentos fornecidos pelo PAM no plano do desenvolvimento de recursos humanos.
88. Quanto às actividades víveres-formação, estas são efectuadas principalmente pelas ONG com capacidades de adopção limitadas, podendo esta situação explicar o baixo nível de investimento em tais iniciativas específicas. Porém, existem excepções notáveis, como é o caso do Bangladesh onde as actividades relacionadas com o Desenvolvimento de Grupos Vulneráveis (DGV) são realizadas ao abrigo do Ministério dos Assuntos Femininos e Infantis em parceria com ONG e onde as actividades de víveres-formação foram alvo de destaque.
89. Além disso, a quantidade de alimentos exigidos pelas actividades víveres-formação é substancialmente inferior que para as actividades de alimentação escolar devido a um número geralmente mais baixo de beneficiários potenciais e reais. Portanto, apesar da complexidade das actividades, o nível de numerário à disposição do PAM e dos participantes da execução – o qual está associado a toneladas – é baixo podendo, de certo modo, desincentivar a adopção deste tipo de actividade.

Função do auxílio alimentar

90. Nesta área de intervenção, a função visada da transferência de alimentos é a disposição de incentivos que aumentem as taxas de frequência das crianças em escolas primárias, especialmente das raparigas, e o apoio à participação das mulheres nas actividades de formação. O fornecimento de

refeições (frequentemente enriquecidas) durante o horário escolar também é efectuado com a intenção de aumentar a atenção das crianças e, portanto, da sua capacidade para aprender e, possivelmente, preencher lacunas de consumo. Os aspectos nutricionais são também levados em consideração, principalmente para garantir que os alimentos fornecidos sejam compatíveis com os hábitos alimentares e, sempre que possível, também se indiquem as iniciativas dos comités escolares para oferecer complementos.

Beneficiários

91. Existem três categorias principais de beneficiários nesta área de intervenção: (a) crianças do ensino primário (rapazes e raparigas); (b) raparigas e famílias no contexto das rações para consumo domiciliário; (c) mulheres que seguem a formação em instrução.
92. A focalização das áreas baseia-se nos resultados dos estudos à AMV. Dentro destas áreas, são as autoridades públicas locais que, frequentemente (por exemplo, em Mali, Etiópia e Moçambique), identificam as escolas primárias participantes, segundo critérios desenvolvidos conjuntamente pelo Ministério da Educação e o PAM, onde todas as crianças são beneficiárias mediante a distribuição geral de alimentos. Diversos estudos observaram que a selecção de escolas tem sido frequentemente influenciada por considerações logísticas resultantes de restrições inerentes a recursos e que são geralmente preferidas as escolas junto às estradas (p. ex.: Etiópia).
93. Além disso, alguns estudos nacionais (Etiópia e Paquistão) indicaram que a focalização geográfica não garante que as crianças oriundas das comunidades mais isoladas e os agregados familiares pobres beneficiem do programa. Na realidade, os alimentos como incentivos ou complementos nutritivos poderão não ser suficientes para fomentar a frequência das crianças provenientes de agregados familiares muito pobres, visto precisar de se levar em conta outros obstáculos económicos, sociais e culturais (por exemplo, ver a necessidade do trabalho infantil para cuidar do gado na Etiópia ou a resistência em enviar raparigas para a escola no Paquistão).

Destaques: Alterações principais introduzidas relacionadas com a DFD

Os estudos nacionais observaram três alterações principais relacionadas com a DFD relativamente a modalidades de adopção:

- Uma mudança importante no sentido de fomentar a educação das raparigas.
- Uma função mais pronunciada na gestão de projectos para os comités baseados na comunidade.
- Melhor focalização das actividades na direcção de escolas rurais pobres.

Resultados alcançados pelos projectos apoiados pelo PAM

94. Os principais **efeitos** registados destes projectos foram:
- Distribuição de rações alimentares a crianças em idade escolar; a entrega oportuna é fundamental nos projectos de alimentação escolar, em virtude de poder influenciar directamente a frequência nas escolas que distribuem rações diárias, tendo os estudos nacionais confirmado que existe logística geral para providenciar alimentos em tempo oportuno;
 - Distribuição de rações para consumo domiciliário (principalmente óleo comestível) destinadas a raparigas do ensino primário;
 - Distribuição de alimentos para cobrir o custo de opção das mulheres que seguem a instrução;
 - Boa qualidade geral do fornecimento de produtos alimentares, embora em alguns casos (ver caixa) o vínculo²⁶ do auxílio alimentar e os recursos sejam considerados problemáticos. Este é o caso na Etiópia, onde se observou uma mudança de alimentos enriquecidos e produzidos localmente para uma mistura de milho e soja (MMS), em contraste com a DFD que incentiva o apoio a alimentos enriquecidos da produção local²⁷.

Provas do campo: preferimos famix* (Etiópia)

Tebebe frequenta o 4.º ano de escolaridade e faz parte do Comité de Alimentação Escolar em Kurkure Genda (Ambasel Woreda): “Até há dois anos atrás, recebíamos famix e bolachas. Famix era muito melhor que a MMS e podíamos levar bolachas para casa e comer mais tarde. Na realidade, não gostamos de MMS e, por isso, acrescentamos ‘berbere’ para obter um melhor sabor. O director em Chorissa (Kallu Woreda) afirmou: “As crianças não gostam da MMS, comem-na porque têm fome e as raparigas muitas vezes não acabam de comer o que têm nos pratos”.

* farinha enriquecida de produção local

95. A avaliação dos **resultados** foi problemática em diversos países por vários motivos. Em alguns casos, os projectos são muito recentes e, portanto, ainda não se pode medir nenhum resultado. Noutros, nenhuns objectivos quantificados são mencionados no PN, tornando impossível a comparação com os êxitos alcançados. Apesar destes limites, os estudos nacionais oferecem informação coerente relativamente aos resultados. Exemplos:
- Aumento das matrículas escolares, indicado por todas as equipas nacionais, embora nem sempre fosse claro se esta situação podia também ser atribuída à transferência de alunos de escolas situadas nas proximidades;
 - Aumento da frequência e decréscimo das taxas de desistência, também frequentemente relatado e registado;

²⁶ Neste relatório, o termo ‘vínculo’ é utilizado para indicar todas as formas de restrições legais e administrativas na origem da aquisição de auxílio alimentar e processos de distribuição associados (ver também caixa ‘Mecanismos de obtenção de recursos para as operações de desenvolvimento do PAM’ na página 41).

²⁷ O PN etíope recebeu uma grande contribuição de um dador para os projectos de alimentação escolar que estavam vinculados à utilização de MMS importada.

- Decréscimo da disparidade entre sexos nas matrículas escolares, particularmente significativo no Paquistão e em zonas pastorais da Etiópia;
- Aumento da concentração e aptidão para aprender, relatado por professores e pais e, por vezes, confirmado pelos registos escolares;
- Melhor situação nutricional, mencionado em diversas ocasiões durante entrevistas, embora não se tenham encontrado provas claras, excepto no caso do DGV em Bangladeche;
- Melhoria das capacidades em diversas aptidões, possibilitando às mulheres a realizar com êxito actividades produtivas de receitas, conforme observado no caso do DGV em Bangladeche.

96. Não existe informação sobre o **impacto** dos programas de alimentação escolar. Todavia, se as actividades forem realizadas o tempo suficiente nas escolas, garantindo assim a frequência normal das crianças durante um determinado número de anos, a situação nutricional e os níveis de alfabetização devem melhorar.

97. Por fim, os estudos nacionais sublinham que os resultados atingidos pelo PAE limitam-se frequentemente ao nível local. Mas onde existem estruturas de apoio em matéria de directivas e programas, os resultados também têm sido registados ao nível nacional. Este é o caso das Honduras onde o governo dispôs de financiamento substancial para o PAE e em Moçambique onde o PAE está totalmente integrado no Programa do Sector Educativo apoiado pelo governo e diversos dadores.

Destaques: Restrições concretas sobre a obtenção de resultados específicos da área de intervenção 2

- A focalização geográfica não garante que as crianças das comunidades mais isoladas beneficiem do programa. As restrições logísticas são tais que, em geral, são escolhidas as escolas junto às estradas.
- A qualidade da educação continua problemática visto o aumento dos níveis de matrículas não estar equilibrado com as melhorias no número de salas de aula, professores e livros escolares.
- Apesar de o governo estar politicamente empenhado no programa, devem ser levadas em conta as graves restrições orçamentais.
- O ambiente escolar, as infra-estruturas e o isolamento representam as principais restrições às matrículas femininas em determinados contextos culturais.
- As actividades víveres-formação parecem limitadas pela falta de capacidades institucionais (e nível de prioridade fraco) ao nível local e nacional.

2.2.3 CRIAÇÃO DE BENS (ÁREAS DE INTERVENÇÃO 3, 4 E 5)

Sínteses das conclusões fundamentais sobre a criação de bens

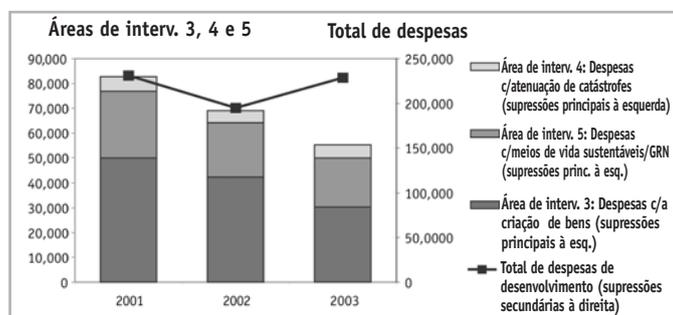
As actividades tradicionais víveres-trabalho do PAM foram reorganizadas com os princípios da DFD. Os bens criados acompanham melhor as prioridades dos beneficiários e os interessados locais desempenham um papel significativo na sua identificação, monitoração e avaliação. A subdivisão das actividades de criação de bens em 3 categorias (áreas de intervenção) discretas é considerada demasiado complicada e onerosa de um ponto de vista da adopção. O auxílio alimentar ainda desempenha um papel fundamental como motivação e apoio (e, por vezes, como pagamento) garantindo aos participantes consagrar tempo à criação de bens produtivos e sociais. Em determinadas circunstâncias específicas do contexto, o auxílio alimentar podia ser substituído por outras formas de transferência, embora isto exigisse capacidades institucionais que ainda não se encontram em funcionamento. Os beneficiários dos bens criados são, em geral, agregados familiares com insegurança alimentar e um mínimo de recursos e trabalho à sua disposição, enquanto que os agregados familiares pobres em recursos beneficiam apenas ligeiramente, p.ex.: pela sua participação nas actividades víveres-trabalho. Além disso, a avaliação considera que, visto o auxílio alimentar ser geralmente providenciado a curto prazo, não pode ser considerado uma rede de protecção adequada. Os estudos nacionais observaram que os bens criados são de boa qualidade e aplicáveis às prioridades dos participantes, embora as provas fortes sobre os resultados estejam limitadas pela falta de recolha sistemática de indicadores ao nível dos resultados e do impacto da parte do PAM e parceiros. Todavia, as visitas de campo e alguns relatórios oferecem indicações claras sobre os efeitos positivos das intervenções apoiadas pelo PAM no plano do aumento de produção e rendimento, regime alimentar diversificado, melhor acesso aos serviços sociais e melhor papel da mulher na sociedade local e nas organizações comunitárias. Ao nível do impacto, registou-se um aumento dos níveis de insegurança alimentar e da vulnerabilidade. Porém, as contribuições do PAM a médio e grande nível são menos óbvias e dependem da amplitude das operações do PAM e do seu nível de integração em iniciativas mais vastas. Registou-se igualmente uma tendência para uma dispersão excessiva das actividades do PAM que impedem uma contribuição significativa ao nível médio.

Âmbito e objectivos

98. Foram definidas as áreas de intervenção 3, 4 e 5 e objectivos relacionados (possibilitar que as famílias pobres adquiram e preservem os bens; atenuar os efeitos das catástrofes naturais em zonas vulneráveis a crises periódicas; possibilitar que os agregados familiares que dependem de recursos naturais degradados para a sua segurança alimentar possam mudar para meios de vida mais sustentáveis) para limitar o âmbito dos antigos projectos víveres-trabalho, de forma a excluir algumas actividades cujas vantagens para os sectores mais pobres da população não eram óbvias, conforme observado pela Avaliação Tripartida.

99. As alterações introduzidas tinham a intenção de tratar algumas das deficiências observadas nesta categoria de projectos e, em particular, a necessidade de melhorar a focalização dos beneficiários e a participação comunitária. Foram também introduzidas alterações em reconhecimento do facto de que o êxito ou fracasso destes projectos depender essencialmente do que está a ser apoiado pelo fornecimento de alimentos. Portanto, em vez de classificar projectos com base no tipo de infra-estrutura criada, as áreas de intervenção da DFD estão divididas por categorias segundo o ambiente em que vivem os indivíduos pobres e o tipo de problemas que precisam de tratar, o que significa: (i) áreas pobres em recursos; (ii) áreas vulneráveis a catástrofes; e (iii) áreas caracterizadas por recursos naturais degradados.
100. Os investimentos do PAM em actividades víveres-recursos apresentaram uma tendência para o declínio (ver figura 5). Esta situação pode ser atribuída a uma mudança de dador e às prioridades do PAM no sentido de se concentrar no desenvolvimento de recursos humanos e protecção, em vez da criação de bens físicos, mas também a uma falta de interesse e capacidades dos parceiros nacionais, até ao ponto de quase 40% dos recursos atribuídos à área de intervenção 5 serem investidos em apenas um país (Etiópia) onde a reabilitação ambiental é uma prioridade nacional fundamental.

Figura 5: Total de despesas de desenvolvimento do PAM, áreas de intervenção 3, 4 e 5, 2001-2003 (000 \$)



Fonte: Dados do PAM

101. A análise da fase documental dos diversos manuais produzidos pelo PAM para oferecer orientação às SN e parceiros indicou que teria sido difícil ao nível local definir e separar claramente as três áreas de intervenção, dados os contextos em que o PAM opera (áreas onde os grupos-alvo são sempre pobres e vulneráveis, frequentemente degradadas e sujeitas a catástrofes). Esta hipótese foi confirmada pelas conclusões do estudo nacional. Por exemplo, na Etiópia, o projecto GRAFT abrange as áreas de intervenção 3 e 5, embora seja claro que um recurso criado, designadamente um terreno

florestal ou um dique colectivo, poderia contribuir paralelamente para os três objectivos do PAM.

102. Na realidade, a subdivisão das actividades víveres-recursos em três áreas discretas de intervenção é considerada algo muito complicado, dificilmente entendido pelos parceiros e desnecessariamente oneroso de um ponto de vista da adopção e monitoração. A formulação do Plano Estratégico 2004-2007 do PAM parece coincidir com esta conclusão, visto ter identificado um total de cinco prioridades estratégicas para todas as operações do PAM. Em tal contexto, as áreas de intervenção 3, 4 e 5 do PAM foram implicitamente reagrupadas, contribuindo para a prioridade estratégica 2: "Proteger os meios de vida em situação de crise e aumentar a resistência aos choques". À luz das considerações atrás indicadas, as áreas de intervenção 3, 4 e 5 foram analisadas como parte da mesma categoria podendo ser geralmente definidas como **viveres-recursos**²⁸.
103. As actividades víveres-recursos estão a ser apoiadas pelo PAM em todos os sete países analisados, embora com diferentes graus de importância absoluta e relativa em relação ao processo geral do PAM. Os estudos nacionais ilustram a vasta gama de recursos que se estão a desenvolver nesta categoria. Basta dizer que, no caso da GRAFT na Etiópia, existem mais de 60 actividades eventuais a apoiar ao abrigo do projecto. Todavia, os estudos nacionais confirmaram que os recursos criados acompanham os objectivos da DFD e podem ser geralmente classificados de acordo com quatro grandes categorias:
- Recursos sociais, tais como poços e latrinas para utilização pública ou privada (p.ex.: no Bangladesh);
 - Infra-estruturas públicas e recursos concebidos para contribuir para o desenvolvimento económico de uma dada área, tais como: estradas de acesso, silvicultura comunitária e diques (Bangladeche, Etiópia, Honduras);
 - Recursos domésticos produtivos como a micro-irrigação e a produção de fruta ou aves (Etiópia, Mali, Paquistão);
 - Formação para aumentar as aptidões dos beneficiários para a produção de receitas (Bangladeche, Mali)²⁹.

Disposições de adopção

104. Os participantes tradicionais da execução dos projectos víveres-trabalho (actualmente víveres-recursos) apoiados pelo PAM tinham sido os ministérios nacionais da agricultura, em virtude do tipo de focalização geográfica deste tipo de actividade. Este modelo ainda persiste, sobretudo em Moçambique, Etiópia, Mali e Honduras. Contudo, surgiram novos parceiros, como em Bangladesh, com o Ministério do Governo Local, ou no Paquistão, onde as ONG são os principais participantes da execução,

²⁸ Embora falando rigorosamente, a DFD prevê que a utilização de alimentos como apoio temporário permite que os agregados familiares criem infra-estruturas comunitárias/domésticas para um desenvolvimento viável.

²⁹ Apesar de fazerem parte das áreas de intervenção 2, as actividades víveres-formação são também frequentemente realizadas na estrutura das áreas de intervenção 3, 4 e 5 pelo seu papel na criação de recursos.

enquanto que na Bolívia os municípios desempenham um papel cada vez mais importante. Todavia, as disposições de adopção variam de país para país, sendo o princípio básico da abordagem fomentada o facto de o PAM oferecer essencialmente auxílio alimentar para complementar e apoiar projectos compatíveis com a DFD iniciados por parceiros locais.

105. Uma nova consequência da introdução dos princípios da DFD sobre a adopção de actividades de desenvolvimento tem sido o aumento do papel que as organizações baseadas na comunidade agora desempenham (ou se espera que desempenhem) no ciclo do projecto desde a identificação à monitoração e avaliação. Por exemplo, no caso da Etiópia, o Ministério da Agricultura e o PAM fomentaram e apoiaram as constituições ao nível comunitário dos Comitês de Planeamento ao Nível Local encarregados da selecção dos participantes, identificação das actividades e monitoração e avaliação, enquanto que no Paquistão as actividades são identificadas e adoptadas através de Comitês de Aldeões e Organizações Femininas.
106. Por outro lado, esta abordagem aberta e originada pela procura tem, em alguns casos, afectado a qualidade da concepção do projecto, sobretudo no caso das pequenas SN. Por exemplo, em Mali conduziu ao apoio, com auxílio alimentar, de um conjunto de acções descoordenadas e sem estratégia própria.

Função do auxílio alimentar

107. Portanto, a prestação de **auxílio alimentar** é o meio principal à disposição do PAM para apoiar a adopção de actividades. Podem-se fazer as observações seguintes sobre a sua função e utilização:
- Segundo a DFD, o auxílio alimentar não deve ser considerado uma forma de pagamento por trabalhos realizados nem uma forma de incentivo. Não obstante a maioria dos casos analisados, os alimentos ainda são utilizados como forma de pagamento porque acompanham as expectativas dos beneficiários e os métodos dos parceiros locais. Por exemplo, no caso da GRAFT na Etiópia, os alimentos são pagos aos beneficiários com base nos trabalhos realizados (p.ex.: metros de socalcos), enquanto que na maioria dos países (Mali, Moçambique, Bangladeche, Paquistão) os participantes recebem compensação baseada no número de dias de trabalho;
 - Segundo provas extraídas em campo, as transferências de auxílio alimentar são particularmente pertinentes em: (i) tratar as lacunas alimentares onde a necessidade de auxílio alimentar para satisfazer as carências do consumo doméstico for a mais alta (p.ex.: o Programa de Segurança Alimentar em Moçambique); (ii) proteger os bens do desinvestimento (na Etiópia, o auxílio alimentar minimizou a necessidade da venda de gado durante a seca de 2003); e (iii) oferecer aos beneficiários uma forma de apoio que lhes permita investir tempo na criação de bens, em vez de terem de procurar formas alternativas de emprego;

- Com algum erro de inclusão possível, o auxílio alimentar é oferecido aos agregados familiares que sofrem de problemas relacionados com o consumo de alimentos por falta de poder de compra;
- O auxílio alimentar é frequentemente distribuído dentro da comunidade por comités a nível local ou pelos próprios beneficiários devido às normas sociais locais (Moçambique). Esta situação limita os eventuais efeitos nutritivos da transferência sobre os agregados familiares visados, mas ajuda a reforçar os recursos sociais e a resolver erros de exclusão;
- O auxílio alimentar é geralmente apreciado pelos beneficiários e a grande maioria prefere-o às transferências em numerário (na Bolívia, Etiópia, Mali e Moçambique). No Paquistão, as mulheres beneficiárias consideram que o seu controlo sobre as senhas alimentares é maior que sobre o numerário;

Provas do campo:

Etiópia - auxílio alimentar ou numerário?

Perguntar aos beneficiários de auxílio alimentar se preferem alimentos ou numerário pode ser uma questão 'enganadora', visto poderem responder simplesmente 'alimentos' com receio de perderem o auxílio. Todavia, quando se apresentam as duas alternativas no 'plano monetário' ao perguntar-se aos agricultores para compararem o que poderiam comprar com um montante em dinheiro equivalente ao valor dos alimentos que recebem, o debate torna-se mais animado: *"bem, se talvez eu fosse hoje ao mercado com essa quantia em dinheiro poderia comprar mais alimentos, mas os preços mudam rapidamente; em vez disso, com o sistema GRAFT obtive sempre a mesma quantidade de alimentos para satisfazer as carências da minha família"* afirmou uma mulher em Meket Woreda. Outra mulher em Kallu Woreda afirmou: *"com numerário poderia comprar mais alimentos, mas não tenho a certeza se todo o dinheiro que recebesse seria aplicado nos alimentos visto que o meu marido poderá ter outras ideias e o que realmente precisamos em casa durante os meses antes da colheita são alimentos"*. Todavia, numa comunidade em Ambasel, muito longe do ponto de distribuição, um agricultor afirmou: *"para transportar aqui os alimentos desde o ponto de distribuição tenho de pagar 20% do seu valor, os pagamentos em numerário serão uma melhor opção para nós visto existir um mercado local não muito longe daqui"*, enquanto que uma mulher em Kallu Woreda afirmou: *"Estou muito satisfeita com o trigo que recebo, mas o sorgo é o nosso produto de base e, por isso, vendo parte do trigo e, se talvez receber numerário, poderei comprar mais sorgo"*.

- A avaliação considera que a transferência directa de auxílio alimentar podia ser (ou está a ser) substituída por outras formas de transferência na presença de mercados que funcionam ou capacidades institucionais próprias adequadas e mecanismos apropriados de obtenção de recursos. Por exemplo, no Paquistão, os recursos de auxílio alimentar do PAM são transformados em moeda pelo governo e utilizados para financiar a gestão de cupões de alimentos por uma agência

especializada. No caso do Bangladesh, os recursos de auxílio alimentar do PAM são complementados com numerário proveniente do governo de forma a que os beneficiários recebam uma forma mista de pagamento (numerário e alimentos). Na Etiópia e Mali, a transferência de auxílio alimentar podia ser substituída por pagamentos em numerário em áreas situadas próximo de mercados. Todavia, de momento ainda não vigora nenhum mecanismo institucional adequadamente estabelecido que possa garantir a adopção correcta do programa numerário-trabalho numa escala maciça. Além disso, o eventual efeito da injeção de numerário sobre os preços dos alimentos nos mercados locais (especialmente na Etiópia) ainda não foi totalmente avaliado.

Beneficiários

108. Na secção 2.5.2 serão debatidas mais questões gerais relacionadas com a focalização em objectivos. Todavia, pode-se debater um número de pontos específicos relacionados com a natureza das actividades de criação de bens. Em primeiro lugar, deve-se observar que as provas em campo indicam que, dada a natureza de desenvolvimento das actividades fomentadas, os beneficiários e participantes tendem a provir de agregados familiares pobres que têm, todavia, pelo menos um mínimo de bens e recursos à sua disposição, enquanto que os agregados familiares pobres em bens beneficiam apenas minimamente. Por exemplo, na Etiópia, os agregados familiares sem terra beneficiam apenas minimamente dos bens criados, enquanto que no Bangladesh o mecanismo de focalização do governo no Programa de Desenvolvimento de Grupos Vulneráveis exclui mulheres com mais de 49 anos. O caso do Paquistão é ligeiramente diferente por causa da focalização exclusiva nas mulheres. Todavia, o estudo nacional observou que, em geral, são os grupos femininos mais dinâmicos que participam em projectos e que é necessário haver um mínimo de recursos domésticos para se realizar as actividades produtivas de receitas a fomentar.

109. Os agregados familiares pobres em bens beneficiam essencialmente mediante alimentos recebidos da sua participação directa nas actividades víveres-recursos. Por exemplo, na Etiópia, foram relatados mecanismos de focalização comunitária relacionados com a igualdade, por meio dos quais os agregados familiares sem terra eram deliberadamente escolhidos e favorecidos na participação das actividades víveres-recursos em áreas comunitárias, de forma a garantir um mínimo de protecção social. Foram também encontrados casos semelhantes em Moçambique. Mas os efeitos das transferências de auxílio alimentar a favor dos agregados familiares pobres em bens são limitados, visto a sua natureza ser a curto prazo e não ser suficiente para proteger consistentemente os meios de vida. Além disso, carecem daqueles níveis de previsibilidade e institucionalização que devem caracterizar um sistema de rede de protecção adequado (ver secção 2.1).

Destaques: Alterações fundamentais identificadas na concepção do projecto pelos estudos nacionais

- Os bens são actualmente identificados directamente ou com a colaboração dos participantes.
- Os bens são essencialmente criados à luz das suas eventuais vantagens para os participantes em vez de serem um meio de produção de emprego.
- As organizações baseadas na comunidade são os principais intervenientes no processo de adopção. Os bens criados são muito mais diversificados que no passado.
- Os objectivos do projecto são actualmente definidos com base no contributo das actividades para a segurança alimentar e melhores meios de vida, em vez da distribuição alimentar e construção de infra-estruturas físicas.
- As ligações entre os bens e a redução da pobreza são mais explícitas.

Resultados alcançados pelos projectos apoiados pelo PAM

110. No que respeita aos **efeitos**, as análises ao nível nacional concentraram-se essencialmente no tipo e qualidade de bens produzidos e no grau de utilização ou apreciação por parte dos beneficiários e participantes:

- Os bens produzidos com o apoio do PAM são de tipos diferentes, consoante os resultados dos diversos processos participativos. Na Etiópia, variam entre amplas infra-estruturas comunitárias e actividades produtivas de rendimento em pequena escala (p.ex.: produção de mel). No Paquistão, o centro de atenção reside nos bens sociais exigidos pelas mulheres rurais (reservatórios de água, latrinas) e na produção de receitas (quintas de produção de aves). Na Bolívia, a prioridade é dada à protecção dos recursos naturais, ao passo que em Moçambique o auxílio alimentar é utilizado para fomentar a diversificação das culturas;
- Os estudos nacionais convergem invariavelmente no parecer que, globalmente, os bens produzidos são de boa qualidade. Estas conclusões baseiam-se em observações directas em campo pelas equipas de avaliação, assim como em relatórios de avaliação e entrevistas. Por exemplo, no Paquistão, os diferentes bens criados em Sindh foram encontrados em boas condições e a serem utilizados. Na Etiópia, observou-se que os socacos se encontravam bem construídos e mantidos e contribuíram mesmo para a retenção dos solos. Isto é particularmente importante à luz da experiência do passado com os projectos víveres-trabalho onde a qualidade dos bens criados deixaram muito a desejar e onde a mesma infra-estrutura era frequentemente reconstruída, ano após ano, devido à qualidade medíocre e falta de manutenção. Esse progresso é atribuído ao facto de as técnicas de adopção levarem actualmente em conta as capacidades e recursos e que a aplicação dos bens criados às circunstâncias dos beneficiários incentiva o

envolvimento do beneficiário na manutenção;

- Os debates ao nível comunitário também confirmam, de um modo geral, que os bens criados são para serem utilizados e apreciados pelos participantes. Em alguns casos, estes classificaram os bens segundo a sua preferência, dando em geral prioridade aos bens particulares em oposição aos bens comunitários (Etiópia) e às intervenções relacionadas com a segurança alimentar (Bangladeche).

Provas do campo: Opiniões dos agricultores sobre os bens criados na Etiópia

Todos os bens criados através da GRAFT são importantes para nós, embora os mais importantes sejam os socalcos porque ajudam a reter o solo e aumentam a produtividade” afirmou uma mulher de Kallu. “Graças àquela barragem de correcção conseguimos ‘recuperar’ terrenos e salvou-nos a nossa casa de ter sido arrastada pela água”: acrescentou uma mulher de Meket Woreda. Em Ambasel um agricultor afirmou: “Visitei os socalcos do meu primo que pertencem a outra Associação Agrícola (criada através da EGS) e os nossos são muito melhores e o meu primo gostaria que a sua comunidade estivesse abrangida pela GRAFT”.

111. Levando em conta a restrição enfrentada durante a avaliação em apreciar sistematicamente resultados demonstráveis, as conclusões do estudo nacional sobre os resultados reais e potenciais do apoio do PAM para a criação de bens ao nível do projecto são consideradas positivas. O volume 2 apresenta uma lista de **resultados** identificados pelos estudos nacionais, os quais podem ser agrupados em diversas categorias:

- Aumento da produção agrícola relatada consistentemente e atribuída essencialmente a medidas de conservação dos solos, diversificação das culturas e iniciativas de micro-irrigação. Por exemplo, na Etiópia, os agricultores mencionaram consistentemente um aumento da produção agrícola mínima de 50%, enquanto que em Moçambique as vantagens da introdução de mandioca resistente às secas têm sido frequentemente assinaladas;
- Regime alimentar diversificado e aumento das rações alimentares, atribuído à diversificação e aumento da produção agrícola, apesar de não se encontrarem provas de que tal se tenha sido traduzido numa melhor situação nutricional;
- Aumento da protecção dos meios de vida, atribuível a medidas como a reflorestação (Honduras e Mali) e a construção de reservatórios de retenção para o

gado (Etiópia);

- Melhor acesso aos serviços sociais básicos, como a água e a educação, relatado por quase todos os estudos nacionais. Por um lado, isto atribuiu-se à criação de bens (como lagoas) e, por outro, ao aumento de receitas;
- Melhor função socioeconómica das mulheres na sociedade local, observado particularmente no caso do Paquistão e Bangladeche;
- Reforço de organizações baseadas na comunidade, também geralmente relatado e particularmente significativo quando ocorre no contexto de uma reforma de descentralização, como na Bolívia.

112. Os **impactos** também têm sido relatados. Por exemplo, o estudo da Etiópia salientou que a GRAFT conduziu a uma melhoria considerável nos níveis de segurança alimentar e a um decréscimo da vulnerabilidade nas áreas de intervenção. Na Bolívia, a criação de bens contribui para uma redução da migração de agregados familiares para a Argentina

113. Apesar de ser bem óbvio o contributo para uma melhoria geral dos meios de vida dos participantes ao nível comunitário e do projecto a partir dos estudos nacionais, existem provas menos sólidas relativamente à **contribuição geral das intervenções apoiadas pelo PAM ao nível local, regional e nacional**, visto estarem estreitamente ligadas à dimensão geral das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM mas também a algumas opções estratégicas feitas pelo PAM ou por parceiros nacionais. Por exemplo:

- No caso da GRAFT, os beneficiários do projecto representam cerca de 20% da alimentação insegura crónica identificada pela Aliança para a Segurança Alimentar³⁰ e a contribuição do projecto para os objectivos nacionais e regionais pode mesmo ser considerada significativa;
- Do mesmo modo, no caso do Bangladeche, o apoio do PAM para o DGV (Desenvolvimento de Grupos Vulneráveis) é significativo no aspecto quantitativo mas também no aspecto qualitativo, visto as abordagens do PAM em conformidade com a DFD terem sido integradas numa iniciativa mais vasta apoiada pelo governo e dadores;
- Noutros países como Moçambique e Mali, as actividades são demasiado pequenas e dispersas para serem consideradas como tendo alguma contribuição significativa para além de algumas comunidades. Na realidade, a dispersão das actividades de desenvolvimento do PAM em países diferentes é um assunto que merece consideração no aspecto das opções estratégicas.

³⁰ A Aliança para a Segurança Alimentar é uma iniciativa lançada pelo governo e apoiada pela maioria dos dadores principais de forma a oferecer solução coordenada e a longo prazo para os problemas etíopes de segurança alimentar.

Destaques: Restrições específicas na obtenção de resultados na área de intervenção da criação de bens

- As actividades fomentadas são difíceis do ponto de vista da supervisão, o que limita a expansão e parcerias relacionadas.
- A mudança para actividades baseadas na comunidade e originadas pela procura reflecte-se, por vezes, numa falta de estratégia geral no tipo de bens criados.
- A integração do tipo de actividades fomentadas nos programas sectoriais é mais complexa do que as actividades inerentes à educação e saúde.
- Os agregados familiares pobres em bens e trabalho são minimamente incluídos nos benefícios.

2.3 A DFD E A EFICIÊNCIA DAS ACTIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO DO PAM

Síntese das conclusões fundamentais sobre eficiência

Os estudos nacionais observaram que a distribuição de alimentos e serviços é geralmente oportuna e que existe um certo grau de integração entre os projectos e as operações do PAM baseados nos princípios da DFD, o que não é explorado até ao seu potencial máximo. O custo logístico do PAM no manuseamento de produtos alimentares é baixo quando comparado com outras agências, embora a eventual eficiência do PAM seja um tanto impedida pelo vínculo do auxílio alimentar (por exemplo: na origem dos alimentos comprados). As compras locais são a categoria mais eficiente da transacção de auxílio alimentar e o PAM realiza-as eficientemente quando providenciadas com os recursos dos dadores. Porém, uma certa falta de análise sistemática dos custos da prestação de serviços pelo PAM e parceiros não permitiu uma avaliação completa baseada em provas sobre a eficiência, especialmente no que respeita a programas alternativos ou mecanismos de distribuição, dentro do prazo à disposição das equipas de avaliação. Mas deve observar-se que estudos efectuados recentemente revelaram as vantagens comparativas do PAM a este respeito.

114. O tema do aumento da eficácia foi apenas minimamente atacado pela DFD, que visava essencialmente melhorar a pertinência, a eficácia e a viabilidade das intervenções de desenvolvimento apoiadas pelo PAM. Todavia, o documento observou a importância de um tal aspecto na adopção do projecto, sublinhou as dificuldades da avaliação à eficiência nos contextos ao abrigo dos quais o PAM funciona e projectou a formulação de directrizes sobre custo-eficiência. Além disso, os debates com os elementos do Comité Directivo e dadores ao nível nacional e da sede sublinharam a importância que uma análise

minuciosa dos custos reais da prestação de serviços poderia ter em relação ao fornecimento de apoio ao PAM. Portanto, as diversas equipas de avaliação prestaram maior atenção a considerações inerentes à eficiência do que anteriormente previsto, principalmente durante os estudos nacionais.

115. A fase 1 observou que o progresso alcançado ao nível da sede no que respeita à monitorização da eficiência tem sido bastante limitado visto que, por exemplo, as Directrizes sobre Custo-Eficiência previstas pela DFD ainda se encontravam na fase preliminar. Porém, houve alguns avanços no sentido de um cálculo mais sistemático dos custos da distribuição de auxílio alimentar, como foi o caso do programa de alimentação escolar.

116. Durante os sete estudos nacionais enveredaram-se bastantes esforços para analisar questões relacionadas com a eficiência. Infelizmente, a falta de análise sistemática dos custos da prestação de serviços pelo PAM e parceiros (p.ex.: custo dos alimentos e transporte para os pontos de distribuição) tornou difícil alguns aspectos da avaliação da eficiência. Por exemplo, apesar de existir uma informação sobre os custos por tonelada de cada transacção, a informação encontra-se frequentemente dispersa entre a sede e as SN não sendo totalmente analisada para permitir o cálculo sistemático do valor alfa³¹.

117. As diversas equipas nacionais salientaram as dificuldades em monitorar consistentemente questões relacionadas com a eficiência mediante as condições em que o PAM funciona (diferentes modalidades de aquisição e expedição relacionada, diferentes custos de transporte, preços flutuantes de mercado com enormes diferenças de uma região para outra). Todavia, a falta de informação elaborada tem limitado a análise da eficiência dentro do prazo à disposição das equipas.

118. A eficiência ao nível nacional foi analisada com base em três critérios principais: (a) oportunidade da distribuição de alimentos; (b) nível de integração dos projectos e operações do PAM (desenvolvimento, recuperação e emergência); e (c) custos da distribuição de produtos alimentares. No que respeita à **oportunidade da distribuição de alimentos**, um princípio fundamental da DFD, as conclusões são geralmente positivas. Na realidade, na maioria dos casos analisados (Etiópia, Mali, Moçambique) os alimentos têm sido distribuídos no momento certo e quando são mais precisos. Na Etiópia, o trigo é geral e normalmente distribuído no final de cada mês de trabalho e as actividades víveres-recursos efectuam-se quando a procura de mão-de-obra para actividades agrícolas é baixa e quando as lacunas de alimentos ao nível do agregado familiar são mais elevadas (nos meses que precedem a colheita). No que respeita à

³¹ Preços do mercado local – normalmente preços a retalho – de produtos alimentares iguais ou semelhantes do cabaz de alimentos do PAM (ou da totalidade do cabaz de alimentos) divididos pelos custos gerais para o PAM ou o dador distribuírem tais alimentos (despesas ‘franco a bordo’ com os alimentos + frete e seguro marítimo + transporte interno, armazenamento e manuseamento).

alimentação escolar, os alimentos são geralmente distribuídos no início do ano académico. Tem havido explicitamente um número de casos em que se registaram atrasos na distribuição de alimentos, com efeitos negativos consequentes para a frequência escolar e a protecção de bens. Os atrasos foram atribuídos às chegadas tardias das contribuições dos dadores ou a dificuldades (frequentemente de ordem financeira) encontradas pelos participantes da execução quando transportam alimentos. Mas os atrasos parecem ser mais a excepção que a norma.

119. Os estudos nacionais observaram que a focalização centrada na definição das actividades de desenvolvimento podem ter aumentado a eficiência das operações de desenvolvimento do PAM reduzindo a necessidade da elaboração, supervisão e adopção que derivam do grande número de projectos apoiados no passado. Também relataram as diversas iniciativas realizadas pelas SN para melhor **integrar as diversas actividades e projectos** adoptados ao abrigo das SN e através de abordagens comuns à focalização e baseadas na DFD, ou através da utilização de estruturas ou organizações semelhantes para prestação de serviços ao nível comunitário. Mesmo assim, o processo de integração está longe de ser alcançado (p.ex.: Paquistão). Além disso, a integração entre os projectos do PAM de natureza e âmbito diversos pode ser difícil e inadequada num contexto de domínio local e abordagens gerais ao sector que, de outro modo, exigiriam integração da actividade de desenvolvimento do PAM nos programas nacionais. Todavia, foram identificadas áreas por melhorar e por considerar na estratégia futura. Referem-se essencialmente à melhor integração das operações do PAM (emergência, recuperação e desenvolvimento) que frequentemente têm objectivos comuns e funcionam em contextos muito semelhantes. Os estudos nacionais assinalaram que:
- A aplicação dos princípios da DFD a outras operações do PAM tinha contribuído para uma melhor integração entre eles mas que o processo está longe de ser sistemático;
 - Quando as diversas operações são realizadas sob a mesma estrutura de análise e contribuem sistematicamente para os mesmos objectivos estratégicos, como é o caso em Moçambique, a eficiência melhora bastante;
 - A utilização flexível de recursos entre as diversas operações é um factor importante que aumenta a eficiência geral das operações;
 - Neste contexto, o Plano Estratégico do PAM para 2004-2007 definiu cinco objectivos estratégicos comuns e um

conjunto de actividades temáticas para todas as operações do PAM que podem contribuir bastante para este processo de integração.

120. Analisaram-se os custos de distribuição do auxílio alimentar, com todas as limitações sublinhadas nos parágrafos anteriores, segundo três critérios principais: (a) os custos comparativos da distribuição e aquisição de produtos alimentos do PAM; (b) a eficiência das diversas modalidades de aquisição; e (c) os custos do auxílio alimentar em relação a modalidades de transferência alternativas.

Provas do campo: A eficiência do PAM nas operações de auxílio alimentar nas Honduras

Foi realizada uma análise de custos comparativa a fim de se avaliar os custos logísticos dentro do país associados com as operações de auxílio alimentar do governo e do PAM, com base no custo real em 2000-2001 por sub-actividade. Ficou demonstrado que o manuseamento logístico por parte do governo era cerca de 130% (2000) e 175% (2001) mais dispendioso que as operações comparáveis do PAM para os mesmos anos. Como consequência destes resultados, o governo tomou a decisão em 2002 de retirar os TTMM (Transportes Terrestres, Marítimos e Movimentação) e atribuir poderes ao PAM para desempenhar todos os aspectos logísticos inerentes ao fornecimento e entrega de produtos básicos, tendo em vista os custos baixos do PAM, a eficiência e a transparência dos resultados.

121. Em geral, os estudos nacionais têm convergido em observar a eficiência do PAM na aquisição e distribuição de alimentos. Foram apresentadas provas ao nível nacional, quer mediante entrevistas com interessados e análises de dados, quer através de estudos específicos como o estudo sobre as Honduras.
122. Os resultados do estudo nacional sobre a eficiência do PAM estão a ser confirmados por um estudo muito recente³² do CAD (Comité de Apoio ao Desenvolvimento) sobre os efeitos em vincular o auxílio alimentar, o qual analisou sistematicamente mais de 1.000 transacções de auxílio alimentar, salientando as vantagens comparativas sobre a eficiência do PAM no que respeita às ONG e das aquisições locais, em comparação com transferências directas (alimentos importados do país do dador), conforme ilustrado na tabela 2:

Tabela 2: Eficiência da transferência de recursos³³ do PAM e das ONG

	Tipo	Todos	Transfer. directas	Aquisições locais	Aquisições triangulares
Desenvolvimento Alimentos Distribuição	WFP	130	147	98	103
	NGOs	153	154	121	139
	Total	144	151	104	103

Fonte: Clay E. et al, The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status, Outubro 2004

³² Clay E. et al, 2004, op. cit.

³³ Eficiência da transferência de recursos: a comparação dos custos de transacção do auxílio alimentar com importações de alimentos comerciais (qualquer transacção com uma taxa de eficiência na transferência de recursos inferior ou igual a 100 é considerada custo-eficiente).

123. Os dados recolhidos durante os estudos nacionais indicam que, em geral, as aquisições locais são a forma mais eficiente de transacção. Por exemplo, no caso da Etiópia, o custo da aquisição local de trigo do PAM em 2003 oscilou entre 216 e 223 US\$ por tonelada – ou menos 18% que o preço médio orçamentado pelo programa nacional. Tais dados parecem confirmar, embora numa amplitude mais limitada, as conclusões do Instituto Etíope para a Pesquisa em Política Económica (ver caixa) que indicam que os cereais comprados a nível local são 33% mais baratos que os importados, assim como as conclusões do estudo do CAD.

124. Além disso, quando lhe for permitido por disponibilidade de recursos e mercados locais, o PAM é rendível (ver tabela a seguir) ao efectuar este tipo de transacção. Apesar disso, o nível de recursos disponibilizados pelos dados encontra-se a um nível bem inferior ao potencial para este tipo de transacção.

a adopção de redes de protecção baseadas em numerário exigem capacidades institucionais que, presentemente, não se encontram a funcionar em muitos países onde o PAM opera; ii) não existem provas suficientes sobre os efeitos das redes de protecção baseadas em numerário sobre os preços de mercado dos produtos alimentares; e iii) em alguns países, como a Etiópia e o Bangladesh, o balancete das disponibilidades alimentares é negativo e continuará assim durante algum tempo.

Avaliação do numerário para projecto humanitário em zonas do norte e sul de Wollo, efectuado pelo Instituto Etíope para a Pesquisa em Política Económica e financiado pelo projecto “Save the Children – Reino Unido”, tem tentado analisar a eficiência do numerário no que respeita aos alimentos (em função dos custos para socorrer 100.000 beneficiários). Com base na amostra utilizada, os resultados revelam que o auxílio em numerário pode abranger mais pessoas com o mesmo montante em dinheiro que o auxílio de alimentos comprados a nível local (em 7%) ou importados (em 40%).

Tabela 3: Eficiência da transferência de recursos, por meio de transferência

Beneficiários	Todos	Transferências directas	Aquisições locais	Aquisições triangulares
Bangladeche	178	189	120	115
Etiópia	126	142	87	95

Fonte: Clay E. et al., The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status, Outubro 2004

125. No que respeita à comparação entre transferências baseadas em auxílio alimentar e transferências baseadas em numerário, possivelmente podem-se fazer as observações seguintes:

- O cálculo do valor alfa (valor de transferência/custos do PAM) é um eventual indicador de substituição da eficiência do auxílio alimentar mas não é calculado sistematicamente. Por exemplo, em Moçambique, o valor alfa calculado não foi considerado satisfatório no caso do milho, visto ter variado entre 0,57 no mercado de Tete e 1,12 em Maputo, com uma média de 0,78. Os cálculos do valor alfa para o óleo e leguminosas eram mais favoráveis (1,19 e 1,50 respectivamente);
- Resultados semelhantes foram registados na Etiópia, embora não tenha sido possível calcular o valor alfa. No caso da Etiópia, o preço do trigo importado dos Estados Unidos era consistentemente mais elevado que nos mercados locais, enquanto que as despesas das compras locais eram inferiores aos preços dos mercados locais, somente no caso dos mercados situados em zonas remotas (Mekele). Esta conclusão foi também confirmada por um estudo recente realizado em Wollo (ver caixa);
- Os cálculos acima apresentados deverão ser tratados com cuidado visto os preços do mercado local flutuarem imenso, assim como os custos das transacções do PAM. Todavia, ainda é válido concluir que, no aspecto da eficiência pura, as transferências em numerário são, na maioria dos casos, mais rendíveis que as transferências baseadas em auxílio alimentar, embora esta conclusão esteja sujeita ao local e a variações sazonais;
- Todavia, conforme já observado, deve-se recordar que: i)

2.4 A DFD E A VIABILIDADE DAS ACTIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO DO PAM

Síntese das conclusões fundamentais sobre viabilidade

Os contextos em que o PAM realiza as operações de desenvolvimento são extremamente complexos. Portanto, é difícil aplicar ao auxílio do PAM aos indivíduos muito pobres os mesmos critérios de viabilidade que se pode aplicar a tipos diferentes de auxílio ao desenvolvimento onde normalmente se espera a ‘retirada gradual’ após um ‘número razoável de anos’. As conclusões sobre a viabilidade das vantagens do projecto são globalmente positivas e a aplicação dos princípios da DFD foi um grande factor acessório. A avaliação considera que, em determinadas circunstâncias, seriam necessárias redes de protecção a longo prazo, embora este caso ficasse mais explícito nas operações de desenvolvimento do PAM. A viabilidade das mudanças institucionais relacionadas com a DFD é considerada forte ao nível das organizações comunitárias, satisfatória no que respeita aos participantes da execução mas ainda geralmente fraca ao nível da directiva, embora fossem registados alguns êxitos importantes, especialmente no que respeita à focalização. Os principais factores que contribuem ou impedem a viabilidade das mudanças institucionais são o nível de investimento de recursos nas actividades de criação de capacidades, a capacidade das SN para o diálogo sobre políticas, a coerência das directivas e objectivos da DFD com as prioridades nacionais e o nível de integração do auxílio do PAM no seio de estruturas mais amplas

de redução da pobreza que estão equipadas com recursos pelos governos beneficiários e dadores. Além disso, uma concentração de iniciativas num número mais limitado de parceiros e áreas de intervenção e, possivelmente, através da actual estrutura de descentralização, podia contribuir mais para a viabilidade de actividades e abordagens. Observou-se uma falta sistemática de estratégias de saída, o que afecta a eficiência e a pertinência gerais das intervenções apoiadas pelo PAM.

126. A fim de acompanhar a matriz de avaliação, foram analisadas questões de viabilidade, especialmente à luz da definição do CAD: *“continuação dos benefícios de uma intervenção ao desenvolvimento após ter terminado um grande auxílio ao desenvolvimento”*. Todavia, dado o papel importante desempenhado pelos participantes da execução para cujas actividades o auxílio alimentar devia ter contribuído, também foi considerada outra dimensão de viabilidade, i.e. *“a probabilidade das mudanças institucionais originadas pelo projecto continuam após este ter terminado”*.
127. A apresentação dos resultados desta secção segue quatro temas principais: (a) viabilidade nos contextos em que opera o PAM; (b) viabilidade das vantagens do projecto; (c) viabilidade das mudanças institucionais; e (d) estratégias de saída e viabilidade.
128. Os **contextos** em que o PAM realiza o seu processo de desenvolvimento são considerados extremamente difíceis e apresentam desafios. Os estudos nacionais confirmaram que:
- O PAM funciona nas áreas mais inseguras (muitas vezes com acesso difícil);
 - Os participantes do PAM são geralmente provenientes de agregados familiares pobres em recursos e com acesso inadequado aos alimentos;
 - Por vezes, as comunidades vivem em ambientes que não são, e provavelmente nunca serão, aptos a oferecer meios de vida sustentáveis;
 - Em virtude da natureza do PAM, a viabilidade do projecto depende dos próprios projectos dos parceiros, os quais devem ser complementados por alimentos do PAM, embora na prática os participantes da execução tenham frequentemente fracas capacidades de adopção e falta de recursos.
129. Na maioria destes conceitos, é assim difícil aplicar ao auxílio do PAM aos indivíduos muito pobres os mesmos critérios de viabilidade que se pode aplicar a tipos diferentes de auxílio ao desenvolvimento onde se aguarda normalmente a ‘retirada gradual’ após um ‘número razoável de anos’. Além disso, muitas das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM contêm elementos ‘implícitos’ da rede de protecção que, dada a sua natureza de ajuda social, não se esperavam que fossem retirados gradualmente, excepto a longo prazo. Os exemplos das intervenções que abrangem as características de ‘rede de protecção’, encontradas durante os estudos nacionais, são o apoio prestado à alimentação escolar e os alimentos providenciados para criação de bens ou formação, embora o seu objectivo principal esteja centrado na educação e aprendizagem ou na criação de oportunidades de rendimento. Todavia, tais actividades de apoio não têm geralmente um prazo suficientemente longo para preencher lacunas de consumo doméstico, e os elementos das redes de protecção e as suas implicações no aspecto da cobertura e duração são raramente apresentados de forma explícita nos programas do PAM que continuam baseados no ciclo do PN (4-5 anos).
130. No que respeita à **viabilidade das vantagens do projecto**, os resultados nacionais indicam que, no caso da saúde e nutrição (SNMF – Saúde e Nutrição para Mães e Filhos) e das actividades educativas, em qualquer caso deve esperar-se que as vantagens, embora por vezes limitadas, tenham um efeito a longo prazo sobre os recursos humanos dos beneficiários (p.ex.: crianças que terminaram o ensino primário graças aos alimentos de que usufruíram, ou crianças cujo desenvolvimento físico ou mental foi protegido através do programa SNMF).
131. As provas sobre a viabilidade das vantagens do projecto são menos claras no caso das actividades víveres-recursos. Por um lado, todos os estudos nacionais indicaram que as transferências de alimentos estão a ter efeitos positivos no plano da protecção de bens e redução de défices alimentares ao nível doméstico, apesar de tais efeitos sofrerem frequentemente restrições pelo prazo limitado e pela quantidade de auxílio alimentar providenciado e não poderem assegurar os mesmos efeitos de uma rede de protecção. Por outro lado, a viabilidade das vantagens dos bens criados precisa de ser vista no contexto nacional específico. Os estudos nacionais salientaram que:
- A aplicação dos princípios da DFD na criação de bens tem enriquecido enormemente a sua pertinência às circunstâncias dos beneficiários que, portanto, estão mais dispostos a mantê-los (Mali, Bangladeche, Etiópia). Este caso assinala uma diferença considerável das conclusões da Avaliação Tripartida (página 153) que observou: *“deparámos com bens criados... que são inapropriados e não pertinentes e, portanto, não são mantidos”*;
 - Na maioria dos casos, isto garante uma corrente potencialmente substancial de vantagens, a continuação das quais é provável após a retirada gradual. Isto ficou bem demonstrado no caso do Bangladeche onde as mulheres participantes no DGV se formam em auxílio alimentar após um período de dois anos e, na maioria dos casos, estão aptas a realizar actividades inerentes ao desenvolvimento no contexto de projectos de ONG locais;
 - Todavia, as circunstâncias socioeconómicas dos beneficiários permanecem difíceis apesar de tudo e a prestação de auxílio alimentar por si para facilitar a

criação de bens ao nível comunitário não pode obter realisticamente segurança alimentar viável a esse nível. Na realidade, a segurança alimentar e a resistência³⁴ aos choques exigiriam um nível significativo de acumulação de bens que apenas podiam ser alcançados mediante o aumento de parcerias e um número de intervenções coordenadas.

132. As conclusões dos estudos nacionais sobre a viabilidade das **mudanças institucionais** são debatidas a três níveis: (a) organização de beneficiários; (b) capacidades dos participantes da execução; e (c) nível de políticas. É importante observar que a Avaliação Tripartida (página 154) foi especialmente crítica neste ponto: *...o reforço institucional através do apoio do PAM é muito difícil de atingir. Ao nível das organizações de beneficiários, as conclusões do estudo nacional foram consistentemente positivas e observaram que:*

- Os comités de projectos baseados localmente estão em posição de identificar, adoptar e monitorar as actividades fomentadas pelo PAM, sendo provável que a adopção de abordagens semelhantes prossiga quando os projectos terminarem;
- A importância e o papel dos comités de projectos locais na gestão de projectos variam segundo os tipos de projectos a fomentar. São fortes no caso das actividades de criação de bens, limitados no caso dos comités de alimentação escolar e insignificantes ou inexistentes no caso dos projectos relacionados com a saúde;
- A viabilidade institucional ao nível do projecto deve ser essencialmente atribuída às actividades sistemáticas de criação de capacidades apoiadas pelo PAM através dos recursos ODOD.

133. Quanto aos participantes da execução, os estudos nacionais observaram que:

- As abordagens em conformidade com a DFD (p.ex.: aumento de participação dos beneficiários, melhor focalização), se ainda não fizeram parte dos princípios próprios dos participantes de execução locais, são integradas de uma forma geral, e é provável que continuem, mesmo na ausência de apoio do PAM. Um exemplo típico é o emprego da experiência com o projecto GRAFT noutras actividades relacionadas com o auxílio alimentar por parte do Ministério da Agricultura etíope;
- O aumento de capacidades dos participantes da execução está associado ao nível de recursos providenciados para a criação de capacidades, tendo-se frequentemente observado diferenças consideráveis nos mesmos países. É o caso da Etiópia, onde o nível superior de atribuição de recursos ao projecto GRAFT, comparado com a alimentação escolar, reflectiu-se também claramente na qualidade da criação de capacidades providenciadas para as

instituições incumbidas;

- Os estudos nacionais (p.ex.: Moçambique) também observaram que a eficácia das actividades de criação de capacidades seria enriquecida pela concentração de iniciativas num número mais limitado de parceiros e áreas de intervenção e, possivelmente, através da estrutura de descentralização existente;
- Quando a disponibilidade dos recursos nacionais o permitir e quando as actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM forem identificadas como prioridades nacionais fundamentais, estas serão frequentemente alargadas e absorvidas por instituições nacionais, como o projecto de alimentação escolar em Honduras.

134. Dos estudos nacionais surgiram algumas indicações importantes no que respeita à viabilidade da abordagem relacionada com a DFD ao nível da directiva:

- Um êxito notável alcançado indicado por quase todos os estudos nacionais é a integração de considerações à vulnerabilidade, relacionadas com a segurança alimentar, ao visar intervenções nacionais relacionadas com a pobreza através da adopção da AMV;
- Diversos estudos nacionais registaram mudanças nas políticas atribuídas ao trabalho e à influência do PAM, designadamente a iniciativa de alimentação escolar nas Honduras e Moçambique ou a criação preliminar de um Sistema Nacional de Rede de Protecção na Etiópia;
- Todavia, os êxitos alcançados parecem um tanto limitados e dependem de três factores essenciais: (a) a importância e concentração do processo de desenvolvimento (geral) em relação às iniciativas nacionais; (b) a capacidade de diálogo das SN para políticas; e (c) o papel do auxílio do PAM no seio de estruturas mais amplas, nas quais o auxílio alimentar é utilizado para complementar outros recursos já existentes nos programas sectoriais (como no caso do Bangladesh), em vez de ser um elemento em redor do qual se criam projectos com base noutros recursos.

135. O relatório nacional e da fase 1 salientaram importantes pontos fracos no que respeita a **estratégias de saída**:

- As estratégias de saída são raramente explicadas de forma clara ou até mencionadas nos diferentes documentos do projecto analisados e as directrizes ao nível da sede não existem, visto que o único documento disponível é uma análise das experiências com estratégias de saída no programa de alimentação escolar;
- Ao nível nacional, registaram-se algumas experiências com as estratégias de saída. Algumas são formais e bem definidas, como no caso do projecto DGV do Bangladesh onde o auxílio alimentar é retirado gradualmente aos participantes

³⁴ A resistência é definida neste relatório como a capacidade de um sistema absorver choques e se adaptar à mudança em curso de forma a conservar essencialmente ainda a mesma função, estrutura, serviços e conhecimentos.

após um período de dois anos. Todavia, na maioria dos casos, as estratégias de saída não existem ou são informais e não sistemáticas. Este é o caso da Etiópia onde o apoio a algumas comunidades foi retirado gradualmente devido à redução de financiamento;

- Embora a AMV seja efectivamente utilizada para identificar as comunidades pobres, não foram encontradas provas sobre a sua utilização como um sinal quando o auxílio alimentar deverá ser retirado gradualmente, conforme previsto na DFD;

136. A formulação de estratégias de saída não devia implicar necessariamente o afastamento da assistência ao desenvolvimento por parte do PAM de um sector ou país, visto as estratégias de saída precisarem de ser específicas do contexto. Por exemplo, no caso do projecto GRAFT na Etiópia, as estratégias de saída podiam ser vistas à luz da necessidade de abranger outras comunidades, implicando uma necessidade de limitar o prazo de assistência a uma determinada comunidade para além do ponto a que chegaram determinados pontos de referência sobre desenvolvimento. No que respeita aos projectos de alimentação escolar, as estratégias de saída podiam ser concebidas com base no aumento da contribuição comunitária para o custo do programa (como na Bolívia) ou no aumento progressivo das contribuições do governo para os beneficiários (como nas Honduras). No contexto do apoio actual (Bangladeche) e futuro a um programa nacional de rede de protecção, as estratégias de saída podiam ser consideradas como identificação de uma série de pontos de referência que provocariam uma mudança gradual do PAM de uma função de execução para uma função consultiva sobre a melhoria dos sistemas existentes.

2.5 O PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DO PAM E OUTROS FACTORES QUE AFECTAM OU REALÇAM A ADOÇÃO DA DFD

137. A fim de se acompanhar a questão sobre avaliação “De que modo o processo de apresentação do PAM – sobretudo a nível nacional – tem sido actualizado/não actualizado para facilitar a adopção da DFA?”, as secções seguintes analisam o progresso alcançado pelo PAM ao pôr em funcionamento as medidas necessárias para adopção da DFD, os factores internos e externos que têm afectado o processo de apresentação e, sobretudo, os efeitos das diversas medidas sobre os resultados alcançados ao nível nacional e do projecto. A DFD identificou uma série de áreas fundamentais a considerar como componentes para melhorar a qualidade das operações de desenvolvimento do PAM, necessárias para a realização dos seus objectivos estratégicos. São eles: parcerias melhores e diversificadas, melhor focalização, integração de ambos os sexos, aumento dos níveis de participação e demonstração de resultados. Todos são aqui debatidos em conjunto com questões inerentes à obtenção de recursos.

2.5.1 MECANISMOS DE PARCERIAS

Síntese das conclusões fundamentais sobre parcerias

A existência de estruturas de parcerias sólidas é um factor fundamental para o êxito das iniciativas apoiadas pelo PAM. Realizaram-se progressos importantes ao nível global no sentido de formar alianças estratégicas sobre desenvolvimento de recursos humanos no contexto dos ODM. Tais alianças também se reflectem ao nível nacional, principalmente na estrutura do UNDAF, embora sejam raramente traduzidas em programas significativos conjuntos. Os principais participantes da adopção ao nível nacional são as instituições nacionais incumbidas e com as quais o PAM desenvolveu relações a longo prazo. As parcerias com governos beneficiários podem ser consideradas satisfatórias, embora limitadas pela falta de meios daqueles e pelas capacidades mediocres que reduzem a eficiência das intervenções apoiadas pelo PAM. As parcerias com órgãos eleitos a nível local parecem ser uma via importante para as actuais e futuras intervenções do PAM. Contudo, foi relatada uma falta de directrizes sobre a forma de trabalhar no seio desta organização institucional. O PAM alcançou resultados importantes na criação de capacidades dos parceiros locais que, todavia, ficaram limitados por problemas relacionados com recursos. Por fim, os estudos nacionais observaram que a procura de parcerias e a prestação de auxílio (frequentemente) originado pela oferta fora dos programas nacionais existentes e equipados com recursos afecta a eficácia das intervenções do PAM, embora o diálogo relacionado sobre políticas e as aptidões de análise e comunicação estarem frequentemente ausentes ao nível da SN.

138. A importância em reforçar as parcerias tinha ficado claramente identificada na DFD, a qual indica que “os alimentos não podem ser considerados como um recurso autónomo para fomentar o desenvolvimento e, portanto, a parceria deve ser considerada um pré-requisito para a participação do PAM no desenvolvimento”. De facto, o tipo de projecto de desenvolvimento a ser apoiado através do auxílio alimentar, a forma em que o projecto é conduzido e o seu êxito final dependerão em grande medida das capacidades dos parceiros do PAM e das contribuições relacionadas. A parceria a todos os níveis e a necessidade relacionada para melhor integrar as actividades do auxílio alimentar na estrutura de desenvolvimento do país beneficiário, pode mesmo ser o traço mais característico da utilização do auxílio alimentar num contexto de desenvolvimento por parte do PAM. A disponibilidade dos parceiros, aptos e dispostos a realizarem actividades apoiadas pelo auxílio alimentar com os princípios estabelecidos pode, portanto, ser considerada a suposição mais crucial da DFD.

139. Em termos gerais, ao debater-se as parcerias, é importante diferenciar claramente entre uma parceria de **execução**, que se relaciona com todas as disposições em funcionamento para executar uma actividade ou projecto concretos, e uma parceria **estratégica** que descreve, no caso do PAM, todos os esforços enveredados para aumentar a coordenação das suas intervenções com diversas iniciativas de segurança alimentar e para fomentar, através do diálogo sobre políticas e apoio, um ambiente mais propício ao nível nacional e internacional para realização do mandato e das prioridades estratégicas do PAM.

140. A importância da parceria no que respeita à pertinência e eficiência gerais das actividades de desenvolvimento do PAM já foi debatida nas secções anteriores deste capítulo. Nesta secção, as questões de parcerias são mais analisadas no que respeita ao tipo de parceiros, restrições encontradas e desafios futuros.

Parcerias com autoridades nacionais:

um princípio fundamental de orientação e programação

141. As instituições governamentais são os parceiros principais das operações de desenvolvimento do PAM. Na realidade, aguarda-se normalmente que o PAM contribua com os alimentos e o auxílio técnico para as próprias actividades de desenvolvimento dos governos beneficiários. A secção 2.1 salientou a função principal desempenhada pelas instituições dos governos beneficiários na formulação dos PN, enquanto que a secção 2.2 descreveu as diversas disposições de adopção em funcionamento pelos projectos apoiados pelo PAM, a fim de garantir que as institucionais nacionais são os principais intervenientes e frequentemente dirigem as intervenções apoiadas pelo PAM. No que respeita às parcerias de execução com as instituições nacionais, é possível haver três classes principais de observação, nomeadamente: (a) a função do auxílio alimentar do PAM nos projectos a adoptar; (b) as restrições enfrentadas pelas instituições nacionais na realização de actividades apoiadas pelo PAM; e (c) as tensões existentes entre o PAM e as prioridades próprias dos governos beneficiários.

142. Os estudos nacionais identificaram dois cenários principais (com muita sobreposição entre os dois), no que respeita às modalidades de adopção do PAM com as instituições nacionais. No primeiro caso, como o DGV em Bangladeche, o auxílio alimentar do PAM é considerado um complemento importante de outros recursos com os quais os dadores e o governo beneficiário já se comprometeram. Neste caso, a função do PAM, para além de ser distribuidor de produtos alimentares, é actuar como grupo de influência para mecanismos de adopção mais propícios e a favor dos pobres. O outro cenário considera o PAM como um distribuidor de auxílio alimentar em iniciativas específicas, como o projecto de alimentação escolar na Etiópia com a expectativa de que tais abordagens do 'tipo de fornecimento' causarão mudanças em programas e políticas ao nível nacional e que, mais tarde ou mais cedo,

o governo ou outros associados providenciarão os recursos complementares necessários para se alcançarem os objectivos estratégicos do PAM na sua globalidade. Os estudos nacionais indicaram claramente que os resultados destas duas abordagens à parceria variam consideravelmente, especialmente no aspecto da viabilidade e impactos para além do nível local.

143. Todos os estudos nacionais salientaram as dificuldades enfrentadas pelas instituições nacionais na adopção de projectos apoiados pelo PAM, dificuldades associadas aos ambientes medíocres institucionais e com restrições de recursos em que o PAM funciona. Isto tem um efeito directo sobre a qualidade das intervenções realizadas e que fazem parte do seu alvo. Por exemplo, na Etiópia, os problemas associados à restrição de recursos estão a obrigar o Ministério da Educação a escolher escolas situadas junto às estradas para adopção do projecto de alimentação escolar. Diversos outros estudos também observaram os problemas com que se deparam os centros de saúde na prestação das diversas formas de tratamento para problemas relacionados com a nutrição para os quais se aguarda que os alimentos do PAM contribuam. Além disso, os estudos nacionais revelaram que as restrições na capacidade das instituições nacionais influenciaram a selecção de actividades do PN, favorecendo projectos que requerem mecanismos de adopção relativamente mais simples, tais como a alimentação escolar perante outras iniciativas mais complexas como víveres-recursos e os programas de saúde e nutrição para mães e filhos.

144. Conforme já mencionado na secção 2.2, a parceria com instituições nacionais tem sido, por vezes, assinalada por tensões relacionadas com o nível de prioridade atribuído pelos governos nacionais às directivas constantes da DFD. Um exemplo típico destes programas divergentes é o mecanismo de focalização originado pela AMV e que, por vezes, contrasta com as prioridades do governo ou os mecanismos de focalização (p.ex.: Bangladeche e Mali).

145. Também têm sido registados exemplos de mais parcerias estratégicas, como o papel do apoio desempenhado pelo PAM na elaboração de uma Estratégia Nacional de Rede de Protecção apoiada por diversos dadores na Etiópia, em grande parte fundamentada na própria experiência do PAM nas operações de desenvolvimento baseadas na DFD. Um factor principal para o êxito das parcerias estratégicas, conforme salientado por diversos estudos nacionais, é a capacidade da SN para o diálogo sobre políticas e para exercer influência.

Parceria com o sistema da ONU, promotor mas com efeitos limitados ao nível do projecto

146. O relatório da fase 1 salientou o importante progresso e investimento realizados pelo PAM nas parcerias estratégicas (Sistemas da ONU e Banco Mundial) ao nível regional e internacional no contexto dos temas de desenvolvimento de recursos humanos associados aos ODM, tais como a educação, a saúde e a nutrição. Em 2003,

o PAM assinou um MA com o Programa da ONU contra o VIH/sida como novo patrocinador conjunto do UNAIDS.

147. Os estudos nacionais confirmaram o importante papel desempenhado pelo PAM no UNDAF, no qual é frequentemente o elemento mais activo e assume um papel de dirigente em temas relacionados com a DFD, tais como questões inerentes a ambos os sexos, atenuação de catástrofes e segurança alimentar (muitas vezes em colaboração com a FAO). A colaboração no seio do UNDAF resultou frequentemente em parcerias estratégicas com outras agências da ONU sobre educação e nutrição, tais como a UNICEF. Todavia, tais parcerias são muitas vezes formais e, ao nível da adopção, traduzem-se raramente em actividades concretas que vão além de actividades prometedoras, embora em fase-piloto, em alguns locais seleccionados do projecto. Por um lado, isto atribui-se às diferenças existentes no aspecto das prioridades colectivas das diferentes agências e, por outro lado, à escassez de recursos financeiros à disposição dos eventuais parceiros da ONU.

Parcerias a nível nacional com outros dadores: resultados decepcionantes

148. As SN do PAM terão feito importantes investimentos a nível nacional no sentido de estabelecer elos mais estreitos e criar parcerias de adopção com outros dadores, especialmente na busca de recursos em numerário que possam complementar as actividades frequentemente muito positivas adoptadas com o auxílio alimentar. Porém, os estudos nacionais descobriram muito poucas provas sobre a existência de resultados positivos neste tipo de parcerias, excepto no caso do Mali onde as actividades víveres-recursos do PAM complementam projectos de irrigação em pequena escala apoiados pela Cooperação Alemã.

149. Existem alguns motivos que podem explicar o facto de os resultados serem inferiores às expectativas da SN. O primeiro é a decisão política de alguns dadores importantes contra o apoio ao trabalho de desenvolvimento do PAM. Este problema também está associado às fracas aptidões de comunicação de algumas SN, para o que o PAM fez ao abrigo da DFD a fim de apoiar planos importantes relacionados com a redução da pobreza seja raramente entendido por eventuais dadores. Neste contexto, a capacidade limitada para demonstrar resultados é um problema incontestável. O segundo motivo, mais convincente, é o facto de diversos dadores preferirem apoiar programas do sector geral em vez de disporem de recursos em numerário para o que consideram como projectos do PAM em vez de iniciativas nacionais.

Parcerias com ONG: os prós e os contras

150. Os estudos nacionais identificaram diversos casos em que as ONG são importantes participantes de execução³⁵.

Existem casos (como na Bolívia, Honduras e Bangladeche) em que o auxílio alimentar do PAM é um complemento às actividades de grandes ONG internacionais ou nacionais e outros casos (p.ex.: víveres-formação em Bangladeche) em que as ONG são participantes estratégicas fundamentais que se espera substituam o PAM quando o auxílio alimentar dos beneficiários chegar ao fim. Noutros casos, as ONG agem como prestadores de serviços nos projectos do PAM. Estas ONG são frequentemente locais e requerem sólido apoio institucional e criação de capacidades. Tais investimentos têm sido muitas vezes providenciados pelo PAM através de ODOD e com resultados extraordinários, apesar de o nível e a natureza imprevisível da obtenção de recursos serem identificados como um grande estrangulamento.

151. De um modo geral, as ONG obtiveram um bom resultado nos estudos nacionais pela sua capacidade na prestação de serviços em conformidade com os princípios da DFD, embora se tenha relatado algumas limitações no que respeita à focalização nos objectivos e a questões inerentes a ambos os sexos. Além disso, por vezes também revelam tendência para trabalhar fora do contexto institucional local.

Parcerias com autoridades descentralizadas: um desafio para o futuro

152. A parceria com autoridades eleitas a nível local, como os municípios, tornou-se um importante elemento de desenvolvimento no contexto do processo de descentralização em curso. Este tipo de parceria parece ser particularmente favorável à filosofia da DFD em promover a participação por parte dos grupos mais vulneráveis visto criar as necessárias condições de administração local.

153. Os estudos nacionais registaram experiência importante neste contexto, especialmente em Honduras e Bolívia onde os processos de descentralização estão bastante avançados e onde as SN puderam colocar em funcionamento uma rede de parceiros para adopção de actividades e disposição dos recursos necessários em numerário. Estes abrangeram comités da sociedade civil, associações de pais, conselhos municipais e sector privado. Noutros países, onde o processo de descentralização se encontra numa fase inicial, os progressos foram mais limitados e, conforme indicado pelo estudo a Moçambique, impedidos por uma dispersão excessiva de actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM que não levavam em conta a concentração de actividades de criação de capacidades em alguns distritos seleccionados. Foram igualmente relatadas³⁶ (p.ex.: em Mali) uma falta de aptidões para o planeamento participativo da parte das SN num contexto de descentralização assim como uma falta de directrizes sobre a forma de trabalhar no seio desta organização institucional.

³⁵ Normalmente, os parceiros oficiais do PAM são instituições governamentais que, com o apoio do PAM, celebram acordos de adopção com ONG.

³⁶ O tema sobre a forma de reforçar instituições locais e descentralizadas não tem sido atacado pelo recente documento do PAM sobre questões inerentes a políticas: Building Country and Regional Capacities, PAM/EB.3/2004/4-B.

Destaques: sínteses dos limites e obstáculos às parcerias

Factores externos que afectam as parcerias

- Obstáculos orçamentais de ordem geral da parte dos parceiros nacionais
- Fracas capacidades humanas e técnicas das instituições locais e dos participantes da execução
- Limitações orçamentais dos parceiros da ONU
- Dadores e governos atribuem baixas prioridades orçamentais ao desenvolvimento rural e investimento agrícola
- Os dadores bilaterais favorecem o financiamento de programas sectoriais
- Relutância dos dadores bilaterais em utilizarem o auxílio alimentar num contexto de desenvolvimento

Factores internos que afectam as parcerias

- A estratégia das parcerias ainda se concentra na busca de financiamento complementar ao auxílio alimentar
- Fracas capacidades na demonstração de resultados
- Diversas SN apresentam capacidades inadequadas para exercer influência
- Aptidões de comunicação e estratégia inadequadas
- Falta de directrizes claras de apoio aos órgãos locais eleitos
- Baixo nível de previsibilidade do financiamento ao desenvolvimento do PAM
- Nível inadequado de recursos para a criação de capacidades dos parceiros locais

Desafios futuros

154. Apesar de alguns progressos importantes, todas as conclusões da avaliação convergem na identificação de problemas relacionados com parcerias como um factor fundamental que impede o desempenho do PAM no sector do desenvolvimento. Deve-se observar que o Plano Estratégico do PAM para 2004-2007 parece convergir com esta conclusão identificando parcerias de reforço como a primeira das prioridades administrativas do PAM: **«Reforçar parcerias com homólogos nacionais, as Nações Unidas e outras organizações, especialmente ONG, a fim de combinar recursos para estratégias de redução da fome para garantir o financiamento adequado e disposição de todas as actividades e necessidades não alimentares para qualquer desenvolvimento assistido pelo PAM ».**

155. As conclusões do estudo nacional indicam as quatro lições principais da estratégia de parceria futura do PAM:

- Ao nível nacional, as estratégias das parcerias precisam de se basear na própria iniciativa do governo;
- A integração do auxílio alimentar e do saber-fazer do PAM no seio de estruturas mais amplas é um elemento importante para garantir a viabilidade e um impacto mais amplo;
- Os programas sectoriais podem ser uma via possível para parcerias futuras, desde que não sejam excessivamente centralizados e inflexíveis mas sim baseados em prioridades comunitárias locais. Perante um tal contexto, a experiência da DFD do PAM em trabalhar com comunidades pobres e marginalizadas pode ser um importante elemento enriquecedor;
- No contexto das abordagens gerais ao sector (AGS), as vantagens comparativas do PAM (p.ex.: na protecção social) precisarão de claramente decifradas e oferecida orientação por parte da sede a fim de se definir bem o seu papel no seio de tais iniciativas.

2.5.2 MECANISMOS DE FOCALIZAÇÃO

Síntese das conclusões fundamentais sobre focalização

A fim de acompanhar os princípios da DFD, o âmbito do trabalho da Análise ao Mapeamento e Vulnerabilidade (AMV) tem ampliado a fim de providenciar orientação em sectores de intervenção, tipos de beneficiários e modalidades de funcionamento. A AMV tem sido integrada e até institucionalizada em alguns países. Isto tem permitido uma melhor concentração das actividades apoiadas pelo PAM nas áreas com mais insegurança alimentar, embora o processo de focalização nos objectivos tenha também sido influenciado por considerações políticas. Contudo, deve observar-se que a focalização abaixo do nível distrital ou regional é principalmente determinada pelas capacidades, prioridades e recursos dos parceiros, enquanto que a distribuição de alimentos ao nível comunitário é frequentemente influenciada por abordagens habituais e locais a questões de equidade em vez de critérios rigorosos relacionados com a vulnerabilidade. Os agregados familiares pobres em bens ou em trabalho tendem a beneficiar apenas indirectamente da criação de bens, embora a focalização atribuída à criação de bens em alguns países seja particularmente pertinente para determinadas categorias (p.ex.: mulheres rurais) e apresente potencial para melhorar o nível de inclusão. O nível de acesso das famílias pobres às infra-estruturas de saúde e educação apoiadas pelo PAM depende de factores fora do seu controlo, para os quais deveria dar-se mais atenção na concepção do projecto. A avaliação considera que a DFDtem contribuído bastante para melhorar a oportunidade da focalização nas actividades de desenvolvimento do PAM, embora ainda existam algumas lacunas de programação no que respeita às actividades concebidas para enfrentar as circunstâncias de categorias particularmente vulneráveis (p.ex.: crianças fora da escola, famílias pobres em bens ou trabalho, indivíduos doentes ou idosos).

156. A Avaliação Tripartida identificou a focalização em objectivos como a razão de ser da utilização do auxílio alimentar no desenvolvimento e como sendo um dos pontos fracos principais das actividades de desenvolvimento do PAM. A melhor focalização baseada em critérios de segurança alimentar claramente decifrados constitui um dos pilares da DFD. Na realidade, num contexto de recursos escassos e diminutos para o desenvolvimento existe uma necessidade directa de concentrar tais recursos nos países pobres e nas populações mais vulneráveis. Contudo, este processo de concentração em zonas e pessoas pobres aumenta consideravelmente o desafio da DFD em busca dos objectivos.

157. Os aspectos da DFD de focalização nos objectivos já foram parcialmente tratados neste relatório no que respeita à pertinência e eficácia das actividades de desenvolvimento do PAM. Nesta secção, as questões de focalização são mais analisadas em relação aos meios, mecanismos e processos disponíveis para focalização em contextos nacionais diferentes e em relação às áreas de intervenção da DFD.

O desenvolvimento e o aumento de utilização da AMV

158. O relatório da fase 1 observou níveis de investimento significativos no principal meio de focalização do PAM – a Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade (AMV) – cujo âmbito tem aumentado para providenciar orientação sobre sectores de intervenção, tipos de beneficiários e modalidades de funcionamento. Na prática:

- As directrizes constantes da AMV foram revistas de forma a inserirem a análise à vulnerabilidade, a segurança alimentar e a avaliação das necessidades;
- As abordagens, métodos e produtos da AMV foram consolidados numa Estrutura Analítica Normalizada para uma Análise Completa à Vulnerabilidade baseada num número de perfis-piloto à vulnerabilidade;
- Melhoramentos na dotação de pessoal e formação da AMV, com os seus agentes destacados nas principais secretarias nacionais e em todos os escritórios regionais e a formação prestada para as agências nacionais;
- O financiamento referente à dotação de pessoal foi integrado enquanto que os subsídios específicos permitiram a compilação de dados, a análise e a formação.

159. Os estudos nacionais confirmaram que a AMV tem sido utilizada sistematicamente pelas secretarias nacionais do PAM e frequentemente institucionalizada ao nível nacional. Foi adoptada por alguns governos (Moçambique, Paquistão) e, em alguns países, também por outras agências de desenvolvimento (Bangladeche, Bolívia e Honduras). No Mali já se criou um sistema nacional de aviso prévio (SAP) que actualiza com regularidade informação sobre segurança alimentar e também tem sido utilizado para a focalização de objectivos do PAM, enquanto a AMV conduziu um exercício em profundidade para preparação do PN. Na Etiópia, os indicadores da AMV

contribuíram para o exercício do governo e dos dadores a fim de se definir um Índice de Vulnerabilidade Crónica.

A focalização de objectivos ao nível nacional é satisfatória mas apresenta algumas limitações

160. A AMV é a base da focalização geográfica das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM e a sua aplicação sistemática tem contribuído para um aumento da focalização em áreas com insegurança alimentar. Porém, os estudos nacionais têm revelado que outras considerações têm também influenciado o processo de selecção das áreas. Por exemplo, no PN na Etiópia existe uma inclinação a favor de regiões com presença histórica do PAM e para modos de vida baseados na agricultura, em vez de serem baseados no gado, enquanto que no Paquistão e Bangladeche os distritos com alguma insegurança alimentar também são visados. Na realidade, é importante observar que, a este nível, as considerações de oportunidade política também influenciam a focalização quando se negocia com governos.

161. As zonas urbanas são geralmente excluídas do auxílio porque são consideradas relativamente mais seguras no sector alimentar. A excepção reside nos projectos sobre o VIH/sida, nos quais se utilizam critérios de predominância e exposição ao risco. Além disso, na América Latina (Bolívia e Honduras) encontram-se presentemente em fase de debate a inclusão de zonas urbanas e periféricas-urbanas e a adaptação dos meios da AMV ao contexto urbano, visto que o número de indivíduos pobres das zonas urbanas está a aumentar. Por outro lado, o VIH/sida encontra-se também extraordinariamente presente nas zonas rurais de muitos países, mas a falta de infra-estruturas para a realização de testes evita que se obtenha análises precisas e a respectiva focalização.

162. A focalização geográfica da AMV cessa aos níveis regionais e distritais, essencialmente por causa da escassez de dados secundários aos níveis subdistritais. As sondagens comunitárias e familiares encontram-se em fase de adopção ou projecta-se que preencham esta lacuna. Porém, é importante notar que a focalização regulada com precisão ao nível comunitário não é necessariamente sempre possível ou recomendada. Por exemplo, a focalização regional e distrital é apropriada em situações socioeconómicas uniformes, como na região do Sahel africano (no nosso exemplo, Mali) ou na zona rural da América Central e do Sul (Bolívia, Honduras).

163. As conclusões dos estudos nacionais também revelaram que a focalização abaixo da unidade distrital ou regional depende essencialmente dos parceiros. Por exemplo, a escolha para auxiliar comunidades, escolas e centros de saúde é realizada em consulta com as administrações locais, por vezes com o acordo dos governos locais. O acesso e as considerações de ordem logística e, em alguns casos, também de segurança e implicações relacionadas com custos, constituem factores fundamentais orientadores do processo. Por exemplo, no Paquistão, a

possibilidade de o pessoal feminino movimentar-se livremente e com segurança não está garantida em todas as áreas. A presença de participantes da execução capazes, com as suas prioridades e abordagens, são também factores importantes que influenciam o processo de focalização.

Áreas de intervenção e focalização de objectivos nos beneficiários: êxitos alcançados e obstáculos

164. As organizações baseadas na comunidade são responsáveis pela escolha dos beneficiários da categoria viveres-recursos. Provas obtidas em campo indicam que, em muitas culturas, não é possível nem recomendável fomentar mecanismos de focalização em objectivos que excluam os que se encontram em situação económica vantajosa. Em Moçambique, algumas comunidades adoptaram um 'sistema rotativo' para beneficiarem das rações alimentares; na Bolívia, todas as rações são partilhadas ao nível comunitário sem mais focalização. Isto é compreensível considerando que tais comunidades focalizadas são muitas vezes pobres à escala mundial, que as desigualdades não são muito grandes e predomina uma cultura de solidariedade. Na Bolívia, é interessante notar que, em alguns casos, os que se encontram em situação económica vantajosa não estão interessados em participar nas actividades viveres-trabalho e excluem-se a si próprios de tais actividades.

165. Foram relatadas as dissemelhanças de acesso aos **bens criados**, estando ligadas (ver secção 2.2.3) à natureza das actividades ou às modalidades da adopção do projecto; assim:

- Na Etiópia, o projecto de criação de bens (GRAFT) tem uma sólida focalização na gestão de recursos naturais que utiliza considerações técnicas na escolha de locais. Consequentemente, os proprietários de terrenos, embora frequentemente muito pobres, são os beneficiários principais;
- No Paquistão e Mali, a participação dos beneficiários nas organizações comunitárias (frequentemente envolvendo planos de crédito) e as contribuições complementares em numerário (no Paquistão) são necessárias para a qualificação e recebimento de 'pacotes de desenvolvimento' (rações alimentares, formação, bens), implicando a eventual exclusão dos agregados familiares inaptos a reembolsar com crédito ou avançar com numerário;
- O auxílio alimentar é, em si, distribuído aos indivíduos que estão aptos para o trabalho, marginalizando assim agregados familiares compostos por indivíduos deficientes, doentes ou idosos com crianças
- Em geral, as mulheres preferem bens menos intensivos no aspecto da mão-de-obra (Etiópia, Mali) e, consequentemente, recebem menos rações.

166. Deve-se também observar que os bens comunitários (poços, estradas de acesso e retenção de dunas) beneficiam a comunidade inteira e que a mudança de grandes infra-estruturas para bens comunitários e domésticos realizados pelos PN do PAM tem ajudado a

atingir o objectivo principal deste, nomeadamente famílias pobres e mulheres. Em particular no Paquistão, a focalização nos bens 'para mulheres rurais' tem ajudado a criar bens que são realmente úteis para mulheres e que aumentam a sua parte nos benefícios.

167. As provas extraídas em campo revelam que, no caso das **actividades de saúde, nutrição e educação**, a focalização geográfica isolada não garante que os agregados familiares pobres beneficiem de auxílio do projecto. Os alimentos como motivação ou complemento nutritivo poderão nem sempre ser suficientes de forma a colocarem as famílias pobres em posição de enviarem os seus filhos para a escola ou os elementos femininos para o centro de saúde. Na realidade, os custos de opção e a distância podem impedir as crianças mais pobres de irem à escola, ao passo que em alguns países (como o Paquistão) as restrições culturais e os costumes tradicionais impedem as mulheres de irem ao centro de saúde. Além disso, no caso do VIH/sida, os estigmas sociais terão aumentado os desafios de focalização nos objectivos.

168. Porém, a localização de uma infra-estrutura de ensino ou de saúde numa zona rural com insegurança alimentar é um critério razoável que garante que a maioria dos seus utilizadores é proveniente de agregados familiares pobres. Todavia, em algumas áreas remotas, tais infra-estruturas são inexistentes, não funcionam ou são de muito baixa qualidade, embora um dos critérios de auxílio do PAM é o facto de as infra-estruturas terem de obedecer aos critérios mínimos estabelecidos pela UNESCO/OMS/PAM. Este facto, combinado com obstáculos logísticos e considerações sobre rendibilidade, restringiu a intervenção do PAM junto da comunidade em alguns países. A responsabilidade do governo e a iniciativa complementar dos parceiros devem ajudar a ultrapassar estas dificuldades, embora os trabalhos em campo tenham indicado que há muito a fazer no que diz respeito aos projectos de educação e saúde, especialmente em relação à coordenação dos parceiros e à participação dos beneficiários. Além disso, não estão totalmente exploradas as potenciais sinergias entre os projectos do PAM. Por exemplo, no Paquistão, as escolas de comunidades assistidas pelo projecto de criação de bens não estavam a funcionar, enquanto que as escolas assistidas também não estavam a beneficiar de um projecto de criação de bens (p.ex.: construção de um poço ou latrina).

169. Nos projectos de alimentação escolar, atinge-se uma nova focalização pela distribuição selectiva de alimentos, tipicamente rações secas para as famílias de raparigas estudantes. Esta discriminação positiva é aceitável em áreas onde, por motivos sociais e culturais, a frequência das raparigas é mais baixa que a dos rapazes. Este mecanismo funciona (no Paquistão, as matrículas femininas aumentaram de forma extraordinária) e já provou ser socialmente aceitável. À luz desta experiência, a aplicabilidade de outros tipos de discriminação positiva

(por exemplo, em relação a crianças de agregados familiares muito pobres) poderá merecer alguma consideração.

2.5.3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DOS INTERESSADOS

Síntese das conclusões fundamentais sobre participação

Os conceitos e os instrumentos participativos foram objecto de documentos específicos e directrizes amplamente aplicados ao nível do país, enquanto que os programas nacionais do PAM são resultado de um processo participativo que envolve os principais interessados a nível nacional e regional e, por vezes, a nível local. O domínio dos participantes da execução é geralmente satisfatório para as instituições governamentais e para as agências não-governamentais. Todavia, por vezes, os compromissos financeiros são limitados e a participação de instituições locais descentralizadas ainda não é satisfatória. As abordagens participativas foram integradas em projectos de criação de bens. Representam provavelmente a alteração mais importante em relação às abordagens do passado e são um factor importante para o êxito e viabilidade dos resultados alcançados. Nos projectos de saúde e educação, a adopção de abordagens participativas não é sistemática mas, quando efectuada, tem melhorado o nível de domínio e viabilidade do projecto.

170. A participação de todos os interessados no projecto foi considerada pela DFD como uma área crucial para a melhoria. Deve-se também observar que a Avaliação Tripartida salientou as *carências nas áreas da participação comunitária e influência de grupos-alvo sobre a formulação de projectos*. O relatório da fase 1 confirmou o empenho do PAM em fomentar abordagens participativas nas suas actividades de desenvolvimento. Na realidade, conforme previsto na DFD:

- O PAM produziu um documento sobre políticas em que resumia os princípios e êxitos da participação nos projectos do PAM e um guia minucioso sobre instrumentos e técnicas participativas modernas;
- Foram sublinhadas questões de participação em todos os PN revistos e na maioria dos documentos do projecto, onde as abordagens participativas incluem verdadeiramente todos os parceiros e governos beneficiários e, portanto, não estão limitadas à relação com os beneficiários.

171. A fim de acompanharem a matriz de avaliação, as equipas do estudo nacional concentraram a análise no nível de domínio das actividades dos parceiros e nos princípios da DFD, assim como no nível de aplicação e aplicabilidade das abordagens participativas ao nível do projecto.

Nível satisfatório de domínio dos parceiros nacionais

172. Os estudos nacionais confirmaram que os programas

nacionais estavam preparados após um processo de consulta que abrangeu autoridades governamentais, dadores, agências da ONU, ONG, a sociedade civil e, por vezes, como foi o caso da Bolívia, representantes dos beneficiários. As consultas foram realizadas ao nível central e regional (em Mali e Bolívia também a um nível mais descentralizado).

173. O grau de domínio por parte de instituições governamentais ao nível nacional e regional é satisfatório e ficou demonstrado pelo papel decisivo desempenhado na adopção de actividades e na promoção dos princípios da DFD dos comités do projecto ao nível ministerial (como na Etiópia) ou pelos grupos do projecto ao nível regional (como no Paquistão e Etiópia). Todavia, os compromissos financeiros para com o financiamento de actividades são, por vezes, insuficientes. Isto atribui-se a uma falta geral de recursos mas também ao grau de prioridade atribuído pelos governos beneficiários a algumas áreas de intervenção da DFD (ver secção 2.1).

174. Alguns PN recomendam um maior envolvimento e participação dos governos locais eleitos, especialmente nos países onde estão em curso processos de descentralização política, como na Bolívia, Paquistão e Mali. Contudo, provas obtidas em campo revelam que somente no caso da Bolívia, onde os municípios e os processos de participação popular se encontram bem estabelecidos, a colaboração funciona a este nível.

A aplicação de abordagens participativas é satisfatória na criação de bens, mas requer melhorias na saúde e educação

175. As recomendações da DFD sobre a utilização de abordagens participativas concentram-se sobretudo na participação dos beneficiários. Os estudos nacionais observaram que tinham sido criadas directrizes concretas (no caso da Etiópia), foram escolhidos participantes da execução com especializações e capacidades participativas e foi incentivada a colaboração com organizações comunitárias (especialmente na Bolívia, mas também em Moçambique e Mali). As abordagens utilizadas abrangeram a criação de comités específicos ao nível comunitário, planeamento participativo, contribuições complementares para os beneficiários, em numerário e em espécie, actividades de formação e aumento da sensibilização.

176. As abordagens e técnicas participativas são sistematicamente aplicadas e geralmente bem sucedidas nas actividades de criação de bens nas quais, ao contrário do passado, os participantes desempenham um papel importante na identificação, gestão e manutenção de bens. As ONG são frequentemente utilizadas como participantes da execução, têm normalmente uma experiência 'participativa' e recrutam agentes da própria comunidade. Alguns parceiros do governo também adoptaram abordagens participativas e utilizam uma rede de movimentadores sociais das comunidades (nos estados

de Ashak Jammu e Kashmir no Paquistão) ou têm diálogo directo com organizações baseadas na comunidade (Moçambique).

177. Nos projectos de saúde e educação, a adopção da abordagem participativa não é geral mas, quando é efectuada, faz uma diferença considerável ao nível de domínio do projecto e viabilidade. Por exemplo, no caso dos projectos de alimentação escolar na Bolívia, os comités de pais administram os donativos de alimentos, as contribuições dos pais (numerário e alimentos) e a preparação dos alimentos, assim como participam na monitorização da situação nutricional dos filhos. Todavia, em Moçambique, nem todas as escolas têm um Conselho activo, ao passo que no Paquistão estes são praticamente inexistentes ou inactivos e os pais não participam na distribuição de alimentos, em virtude de ser efectuado por professores e directores escolares.
178. As conclusões obtidas em campo indicam que a tarefa organizacional e o contributo do comité de alimentação escolar são factores que contribuem para a participação activa dos pais. Na realidade, a distribuição de rações secas como um processo isolado tem pouco efeito motivacional, visto por vezes as autoridades responsáveis pela adopção não perceberem qual o objectivo em envolver os comités de pais na distribuição. Em consequência desta situação, mesmo que a motivação alimentar funcione aumentando a frequência escolar, o controlo dos beneficiários sobre a adopção e qualidade do serviço é fraco e o eventual impacto geral sobre a comunidade é muito reduzido.
179. Nos projectos de saúde e do VIH/sida, a participação é geralmente mais limitada. Os projectos do VIH/sida são muito recentes e ainda se encontram em curso: os projectos-piloto sobre VIH/sida nas Honduras deram bons resultados; em Moçambique, a participação ainda é pouco numerosa, embora a situação possa melhorar com o desenvolvimento dos planos de acção comunitária com o apoio da UNICEF; na Etiópia, a formação à abordagem participativa para os participantes da execução prossegue, embora ainda não esteja a funcionar nenhum sistema que garanta a participação comunitária.
180. No Paquistão e Mali, os beneficiários de projectos de saúde são simplesmente consumidores do auxílio alimentar e os projectos são de distribuição alimentar sem qualquer participação da parte dos beneficiários. Nestes casos, a falta de envolvimento também significa falta de informação sobre objectivos e modalidades do projecto, o que frequentemente ocasiona desentendimentos e falta de satisfação dos beneficiários.
181. Os motivos aparentes desta deficiência nos projectos de saúde são os pontos fracos dos serviços de saúde, os quais adoptam uma abordagem condescendente e descendente aos seus clientes, e cooperação insuficiente com parceiros com abordagens participativas em projectos de saúde.

Destaques: Efeitos das abordagens participativas sobre os resultados

- Os resultados confirmam que a adopção de abordagens participativas melhora a focalização nos objectivos e permite dar melhores respostas às prioridades dos grupos-alvo. Os comités dos beneficiários e os meios participativos consolidam o carácter representativo dos indivíduos marginalizados e contribuem especialmente para a atribuição de poderes às mulheres nas comunidades. Por fim, a participação e a formação reforçam as capacidades locais e facilitam a viabilidade.
- Todavia, também existem limites nos exemplos com mais êxito: a transparência, a informação e a consciencialização podiam melhorar; a sensibilização e a formação de administrações governamentais pertinentes são necessárias em alguns países; e os processos participativos nem sempre levam em consideração adequada as restrições culturais e o volume de trabalho quotidiano das mulheres convidadas a participar.

2.5.4 MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO DE AMBOS OS SEXOS

Síntese das conclusões fundamentais sobre mecanismos de integração de ambos os sexos

Observou-se um avanço muito importante no que respeita ao aumento da participação feminina nos benefícios produzidos pelos projectos de desenvolvimento do PAM. Os programas nacionais foram alterados para aumentar a sua aplicabilidade às prioridades femininas e as directivas e áreas de intervenção da DFD foram determinantes neste sentido. Diversos mecanismos de adopção (pontos centrais relativos a ambos os sexos, directrizes) tinham sido postos em funcionamento ao nível da SN a fim de garantir a participação feminina nos projectos fomentados pela DFD. Porém, a maioria das medidas postas em funcionamento ainda não garante alterações nas relações entre homens e mulheres e no papel destas na sociedade local, defendendo-se a introdução de uma abordagem a ambos os sexos em lugar de uma abordagem do tipo 'mulheres em desenvolvimento'. Registaram-se também deficiências no diálogo sobre directivas para fomentar alterações ao nível nacional.

182. Os estudos nacionais (ver secções 2.1 e 2.2 deste relatório) e o relatório da fase 1 salientaram o importante avanço feito pelo PAM em fomentar sistematicamente o aumento da participação feminina nos benefícios das suas actividades de desenvolvimento. Neste contexto deve-se observar que os princípios da DFD são compatíveis com melhor consideração em relação a ambos os sexos no planeamento do PAM, por exemplo: (a) em prestar atenção à análise de mecanismos de colaboração na segurança alimentar no seio dos agregados familiares e às funções relacionadas e 'atitudes' de homens e mulheres; (b) na definição das cinco áreas de intervenção, sendo a primeira

focalização exclusivamente nas questões femininas e infantis (saúde e nutrição) e a segunda decisivamente na escolaridade das raparigas e na formação das mulheres; (c) no destaque para os métodos participativos de planeamento; e (d) nas actividades víveres-recursos, com a mudança de grandes planos de infra-estruturas rurais governamentais para actividades originadas pela comunidades, providenciando maior oportunidade para um melhor controlo por parte das mulheres sobre os bens criados.

183. Na realidade, conforme sublinhado no relatório da fase 1, pode considerar-se a DFD um meio importante na promoção dos oito Melhores Compromissos para com as Mulheres³⁷. As questões inerentes a ambos os sexos são analisadas nesta secção à luz dos mecanismos em funcionamento e das restrições culturais, sociais e relacionadas com políticas enfrentadas pelo PAM no seio desta estrutura.

Uma mudança decisiva na direcção das prioridades femininas

184. Em primeiro lugar, deve-se sublinhar que a Avaliação Tripartida (página 153) observou que a *“concepção do projecto incluiu medidas fracas ou inexistentes para visar as mulheres como participantes...”*. Todos os PN revistos observaram um aumento de atenção para com as mulheres e respectivas prioridades até ao ponto de as actividades previstas nos PN (Bangladeche e Paquistão) serem quase inteiramente orientadas para as mulheres. Além disso, o aumento do nível de investimento no processo de desenvolvimento do PAM nas actividades de desenvolvimento de recursos humanos (saúde, nutrição e educação) implica, de facto, um aumento da atenção para com as prioridades femininas em comparação com o elevado nível de atenção dada no passado a mais actividades tradicionais víveres-trabalho baseadas na agricultura.
185. Registaram-se também avanços notáveis no aumento da participação (e vantagens) feminina em projectos. Em particular, os estudos nacionais observaram: (a) iniciativas de ‘discriminação positiva’ para promover a frequência escolar das raparigas mediante incentivos alimentares; (b) destaque atribuído às actividades víveres-recursos na identificação de bens e actividades que são frequentemente menos intensos em mão-de-obra e acompanham melhor as prioridades femininas (por exemplo, actividades de produção de receitas e infra-estrutura social básica) que os projectos agrícolas tradicionais; e (c) a mudança de víveres-trabalho para víveres-formação (especialmente no Bangladeche e Paquistão). Todavia, observaram-se também algumas

restrições, atribuíveis a dificuldades de adopção de iniciativas mais complexas que as actividades tradicionais víveres-trabalho.

Mecanismos de adopção baseados na abordagem Mulheres em Desenvolvimento

186. Durante os estudos nacionais observaram-se diversas mudanças na forma como os projectos são adoptados ao nível nacional. Os mais notáveis foram a introdução de directrizes concretas para inclusão das prioridades femininas na concepção do projecto (Honduras e Moçambique), a constituição de pontos centrais sobre ambos os sexos no seio das SN (Etiópia e Bangladeche), a inclusão de indicadores relacionados com ambos os sexos na focalização baseada na AMV (Bolívia e Paquistão) e a inserção de informação desdobrada por sexo nos Relatórios sobre Projectos Normalizados.
187. Contudo, os estudos nacionais também observaram que as operações de desenvolvimento do PAM ainda se baseavam muito na abordagem ‘Mulheres em Desenvolvimento’, com destaque para a focalização em objectivos e medidas relacionadas com a inclusão das mulheres a nível do projecto, em vez de fomentarem mudanças progressivas de funções no seio da sociedade.

Provas do campo: questões sobre ambos os sexos em contextos difíceis (Paquistão)

As abordagens participativas são adoptadas pelos participantes da execução. As mulheres, como o principal objectivo e beneficiárias das actividades do PAM, participam apenas minimamente no ciclo completo do projecto. A sua participação limitada deve-se a obstáculos culturais sobre a sua própria mobilidade, em conversarem com homens fora do seio familiar e também ao baixo nível de alfabetização feminina. No caso do projecto Criação de Bens para Mulheres Rurais, mesmo no seio de organizações femininas os homens realizam a maioria das tarefas. Em virtude do baixo nível de alfabetização feminina, muitas organizações de mulheres dependem dos homens para manterem as contas. Visto a mobilidade feminina continuar a ser alvo de restrições, os homens fazem a maioria do trabalho: efectuem todas as interacções fora do agregado familiar, encontram dinheiro para a participação dos beneficiários, conversam com o pedreiro e pagam-lhe, compram matérias-primas, fazem trabalhos de construção, levam as senhas à loja e regressam com os alimentos (mesmo que a lista dos produtos alimentares tenha sido acordada com a esposa).

Por exemplo, em Honduras, a população-alvo da área de intervenção 1 do PAM era formada por mulheres e crianças e não se observaram alterações de atitude nos agregados familiares no que respeita às responsabilidades inerentes

³⁷ 1) Satisfazer as carências nutricionais concretas de grávidas e mulheres em fase de aleitamento e, quando for apropriado, de raparigas adolescentes, e aumentar a sua consciencialização para a saúde e nutrição; 2) Aumentar as actividades que permitam a raparigas frequentar a escola; 3) Garantir que as mulheres beneficiam, pelo menos igualmente, dos bens criados através de víveres-formação e víveres-trabalho; 4) Contribuir para o controlo feminino dos alimentos na distribuição alimentar humanitária das rações familiares; 5) Garantir o envolvimento igual das mulheres nos comités de distribuição de alimentos e em outros órgãos locais relacionados com o programa; 6) Garantir a integração de ambos os sexos nas actividades de planeamento; 7) Contribuir para um meio ambiente que reconheça o importante papel que as mulheres desempenham ao garantir a segurança alimentar do agregado familiar e que incentive tanto homens como mulheres a participar no preenchimento da lacuna entre ambos os sexos; e 8) Dotação de pessoal e questões colectivas.

à nutrição e saúde infantis. Segundo os interessados consultados, em Bangladeche, a igualdade entre sexos é o resultado menos significativo do projecto de Segurança Alimentar Integrada. Os interessados aperceberam-se da tarefa de alterar profundamente a cultura enraizada, os hábitos e os tabus sociais e religiosos, demasiado difíceis para serem realizados dentro dos meios do projecto. Argumentaram que esta situação exigiria uma iniciativa concertada, a longo prazo e em larga escala para uma melhoria socioeconómica e criação de capacidades intelectuais.

188. Observaram-se também deficiências de ordem metodológica, como a omissão de actividades reprodutoras da informação de base, significando que uma grande parte da actividade quotidiana das mulheres fica por registar.

O ambiente difícil da política nem sempre é abordado

189. Diversos estudos nacionais observaram que, apesar de alguns bons resultados alcançados ao nível do projecto, o ambiente político e sociocultural tem permanecido 'hóstil' em relação a um melhor papel das mulheres nos domínios sociais, económicos e políticos, visto as mudanças culturais e sociais serem claramente complexas e os processos serem a longo prazo. Todavia, os estudos nacionais observaram que tem havido uma certa falta de iniciativa das SN em fomentar o diálogo sobre políticas relacionadas com ambos os sexos. Além disso, observaram que as questões inerentes a políticas e governação não eram frequentemente levadas em consideração nos PN e na criação de actividades. Devido a tais deficiências, as vantagens das actividades apoiadas pelo PAM tendem a permanecer limitadas a nível do projecto. Apesar de tudo, mediante as lições aprendidas através dos seus projectos e programas e pelo trabalho com departamentos governamentais, o PAM tem a oportunidade de fomentar algum diálogo político sobre estratégias na educação e saúde e sobre a discriminação positiva na focalização em ambos os sexos.

190. Explicitamente, não se deve dar demasiada importância à responsabilidade do PAM em resolver desigualdades sociais e culturais relacionados com ambos os sexos, visto que os obstáculos à mudança ultrapassam os meios e o mandato do PAM. Apesar de tudo, uma abordagem baseada em ambos os sexos (em contraste com 'mulheres em desenvolvimento') na criação e adopção de projectos, que olhasse além do objectivo das mulheres no sentido de entender as relações entre mulheres, homens e crianças em contextos específicos, seria provavelmente mais adequada e acompanharia os princípios da DFD e do sétimo Melhor Compromisso para com as Mulheres, do PAM: *"Contribuir para um ambiente que reconheça o importante papel que as mulheres desempenham ao garantir a segurança alimentar do agregado familiar e que incentive, tanto homens como mulheres, a participarem no preenchimento da lacuna entre ambos os sexos"*.

2.5.5 MECANISMOS DE MONITORAÇÃO E AVALIAÇÃO

Síntese das conclusões fundamentais sobre a demonstração de resultados

Apesar da sua importância, foi apenas recentemente que a demonstração de resultados no contexto da DFD se tornou uma prioridade colectiva no seio do PAM. Os planos futuros, assim como as alterações e avanços já atingidos ao nível da sede e da SN, são significativos embora a sua adopção sistemática possa ser difícil por falta de recursos e capacidade. Ainda é necessário introduzir melhorias no que respeita à introdução de indicadores sobre nutrição e específicos de ambos os sexos e a uma racionalização geral dos sistemas de monitoração e avaliação. Além disso, a avaliação conclui que ainda não há informação e análise relacionada suficientes para se apresentar provas sólidas sobre os resultados alcançados pelo PAM e despesas relacionadas, o que impede uma decisão política 'informada' do PAM, dos governos beneficiários e dos dadores.

191. Um dos aspectos fundamentais identificados pela DFD como sendo uma área a melhorar foi a necessidade de demonstrar resultados. Na realidade, os eventuais resultados sobre desenvolvimento referentes às intervenções de auxílio alimentar não podem ser correctamente obtidos se o desempenho do projecto for avaliado somente por comparação com os indicadores sobre efeitos (p.ex.: número de crianças na escola que recebem alimentos), em vez de ser por comparação com os indicadores sobre resultados relacionados com o desenvolvimento (p.ex.: frequência escolar, capacidade de aprender). Portanto, a capacidade do PAM e parceiros em demonstrarem resultados é importante para apreciar a base racional avançada da DFD e das operações de desenvolvimento do PAM e para dispor de uma base de decisões políticas sobre a continuação de apoio para a DFD.

A GBR está a ser integrada

192. Um aumento da capacidade para demonstrar resultados devia ser atingido essencialmente através da promoção da abordagem Gestão Baseada em Resultados (GBR). Esta já fazia parte da agenda antes da formulação da DFD. Na realidade, desde 1997 que a DFD tinha estado a elaborar a sua GBR, quando o Conselho Executivo aprovou a introdução da mesma através do Plano Estratégico e Financeiro para 1998-2001. Além disso, a abordagem do PAM em relação à GBR devia ser definida pela adopção de medidas para reforçar a governação aprovada pelo CE em 2000. Portanto, a revisão dos processos de monitoração e avaliação, os quais fazem parte do plano de acção da DFD, deve ser vista dentro deste contexto mais vasto.
193. Desde a decisão do CE sobre a GBR, foi publicado um determinado número de relatórios da situação a fim de se ilustrarem os avanços a este respeito. Mas as indicações que surgiram dos diferentes documentos e dos pareceres exprimidos por diversos elementos do pessoal do PAM, apesar de alguns avanços importantes, revelam que o

progresso continua inferior às expectativas. Os atrasos foram principalmente atribuídos ao impacto de outras prioridades da administração e da gestão e a uma falta de recursos.

194. Todavia, a adopção de um sistema de GBR a nível colectivo tornou-se uma prioridade actual com: (i) a criação, em Fevereiro de 2003, de uma nova Divisão de Gestão Baseada em Resultados (com um Gabinete de Avaliação e um Gabinete de Medição do Desempenho e Comunicação); e (ii) a formulação do Plano Estratégico para 2004-2007 com os princípios da GBR e contendo prioridades estratégicas, objectivos e indicadores sobre desempenho claramente identificados.

Concepção do projecto: importante progresso registado, mas também algumas deficiências

195. A fase documental e os estudos nacionais apresentam um número de indicações quanto ao progresso real obtido pelo PAM em relação aos objectivos de melhorar a sua capacidade de demonstração de resultados na estrutura do seu processo de desenvolvimento. Em particular, os diferentes estudos nacionais observaram melhorias mas também deficiências na concepção das operações de desenvolvimento do PAM no que respeita:

- À formulação de intervenções segundo a Abordagem Estrutural Lógica (AEL), com definição e identificação geralmente correctas dos diversos elementos da estrutura de registo, apesar de, em alguns casos (Mali e Honduras), ainda ser necessário haver melhorias na diferenciação dos diversos níveis na hierarquia de resultados;
- Ao aumento do destaque atribuído à identificação dos indicadores de resultados. Por exemplo, no caso da Etiópia, observou-se que o projecto de Reabilitação Rural Participativa (1999-2004) não foi formulado de acordo com a AEL e que, entre a lista de objectivos imediatos, apresentou essencialmente efeitos relativos à infra-estrutura física, ao passo que o projecto GRAFT (a nova fase de 2003-2006 do mesmo projecto) foi formulado com base numa abordagem estrutural lógica e os seus resultados esperados e indicadores relacionados acompanham os princípios da DFD (p.ex.: produção de oportunidades de rendimento). Porém, o progresso é irregular: por exemplo, não são apresentados indicadores sobre resultados no PN do Bangladesh para 2001-2005, ao passo que estavam presentes no PN 1997-2000 anterior.

Monitoração e avaliação: iniciativas importantes em realização, apesar de ainda haver muito a fazer

196. Diversas SN têm efectuado iniciativas importantes de monitoração e avaliação, a fim de avaliar de uma forma sistemática os resultados ao nível do propósito das intervenções de desenvolvimento apoiadas pelo auxílio do PAM, por exemplo: (a) o Estudo de Avaliação do Impacto para o projecto GRAFT na Etiópia, onde os indicadores escolhidos estão todos em conformidade com a DFD (p.ex.: as próprias percepções dos beneficiários sobre alterações do nível de vulnerabilidade); e (b) a Série sobre

Avaliação ao Impacto do PAM sobre o DGV em Bangladesh que documentou aumentos no rendimento mensal médio das mulheres.

197. Além disso, desde 2003 algumas SN (p.ex.: Bolívia, Moçambique, Mali) começaram a inserir, como projecto-piloto, o nível de resultados alcançados nos Relatórios sobre Projectos Normalizados (RPN). Aguarda-se a sua integração em todos os RPN em 2004, tendo todos os estudos nacionais relatado todos os procedimentos preparatórios necessários. Porém, observaram-se algumas lacunas no que respeita à recolha de indicadores relacionados com a DFD, designadamente as que se relacionam com uma melhor nutrição e ambos os sexos.

198. Os estudos nacionais revelaram que, até à data, o progresso alcançado pelo PAM é insuficiente para apresentar provas sólidas sobre os resultados reais alcançados com as operações de desenvolvimento. Certamente que esta situação restringe decisões sobre políticas, não somente pelo PAM mas também por governos beneficiários e dadores. Em particular, observou-se que:

- A qualidade e fiabilidade dos dados recolhidos são, por vezes, duvidosas (p.ex.: Moçambique e Paquistão);
- Os RPN não são de fácil utilização e, muito frequentemente, a informação produzida ou recolhida é difícil de compreender e omite informação clara e comparável, especialmente no que respeita aos beneficiários e cálculo das rações alimentares;
- O exercício de recolha de indicadores ao nível de resultados ainda se encontra numa fase inicial e, até agora, não apresenta provas sistemáticas sobre os resultados alcançados;
- A compilação sistemática prevista dos indicadores ao nível de resultados e prazos relacionados pode demonstrar ser problemática devido: (a) à falta de recursos necessários (ver secção 2.5.6); (b) a capacidades insuficientes das parte dos parceiros nacionais e locais; (c) a eventuais contradições e sobreposição com os sistemas de monitoração fomentados por outros interessados e pelos governos beneficiários em particular;
- Os indicadores identificados ao nível de resultados variam consideravelmente de um país para outro (especialmente no caso das actividades víveres-recursos) e esta situação pode impedir a monitoração de objectivos estratégicos ao nível colectivo.

199. O PAM tem consciência destas deficiências e está a colocar em funcionamento uma série de medidas com a finalidade de as resolver, o que a avaliação considera apropriado. Tais medidas são as seguintes: i) alterações no plano do RPN a fim de melhorar a sua visibilidade; ii) definição de ligações claras entre projectos ou actividades específicos e prioridades estratégicas do PAM (conforme definido no Plano Estratégico do PAM para 2004-2007), com destaque para a dotação de recursos por prioridade estratégica e para a contribuição para a realização dos objectivos definidos, incluindo resultados.

2.5.6 RECURSOS DA DFD E DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO PAM

Síntese das conclusões fundamentais sobre recursos

A adopção de actividades apoiadas pelo PAM com os princípios da DFD implica um número de medidas concomitantes que requerem níveis mais elevados de recursos em numerário. Todavia, não foi suficientemente sublinhada durante a formulação da DFD. Além disso, o nível de financiamento do processo de desenvolvimento do PAM está com tendência para decair com uma mudança relacionada na direcção das operações de emergência. Contudo, em alguns casos, os dadores dão apoio prioritário às respostas de emergência em situações onde as intervenções a longo prazo seriam mais apropriadas. A avaliação conclui que o nível de Despesas de Apoio Directo (DAD) à disposição de pequenas SN é inadequado para realizar todas as actividades de apoio relacionadas com a DFD e, em particular, a monitoração e a avaliação e o diálogo sobre políticas. Os estudos nacionais indicaram consistentemente que a utilização de recursos de Outras Despesas de Apoio Directo (ODAD) para adopção das actividades de criação de capacidades dos parceiros locais é um dos factores mais importantes para o êxito das actividades realizadas, apesar de o seu nível ser geralmente inadequado e impedido por problemas de previsibilidade. As opções administrativas das SN do PAM, como uma concentração mais elevada de actividades no seio de determinadas regiões ou uma maior delegação (quando possível) de funções às instituições locais, podia resolver parcialmente o problema da escassez de ODAD e DAD.

200. A adopção das operações de desenvolvimento do PAM segundo as directivas constantes da DFD tem implicações importantes no que respeita às necessidades de recursos. Na realidade, os projectos em conformidade com a DFD devem ser: (i) de qualidade mais elevada – mais participativos, baseados na comunidade, melhor monitorados, etc; e (ii) realizados nas áreas mais pobres do país, onde é mais difícil funcionar (e onde funcionam poucos parceiros eventuais do PAM). Na prática, conforme mencionado nas secções anteriores, a adopção de projectos segundo as directivas constantes da DFD requer mais recursos (principalmente operacionais em vez de alimentares) que a adopção dos projectos de desenvolvimento requereu na era pré-DFD.
201. Todavia, a questão da obtenção de recursos estava apenas minimamente sublinhada no documento DFD que somente apresentava o problema de forma concisa, sugerindo que se devia considerar uma combinação do aumento das DAD e da distribuição geral de fundos. Deve-se também observar que na linha de conduta financeira do PAM, o mecanismo de distribuição de recursos em numerário é principalmente calculado com base na tonelagem, independentemente das categorias de programas do PAM ou dos requisitos específicos do país e do projecto. Os recursos da DFD foram analisados segundo os aspectos

seguintes: (i) financiamento da adopção da DFD, conforme definida no seu Plano de Acção (p.ex.: actividades de formação do pessoal do PAM e produção de directrizes); (ii) financiamento da categoria do programa de desenvolvimento do PAM; e (iii) financiamento da componente de produtos não alimentares relacionados.

Financiamento da adopção da DFD segundo o plano de acção

202. As despesas de formação e de outras actividades de adopção relacionadas com a DFD previstas no plano de acção da DFD e a criação de directrizes relacionadas foram essencialmente abrangidas através dos recursos Apoio e Administração do Programa e de alguns donativos ad hoc específicos dos dadores. As actividades foram realizadas de acordo com o plano de acção e, portanto, o nível de recursos providenciados correspondia ao que estava programado. Todavia, deve observar-se que as actividades de criação de capacidades concentravam-se essencialmente no pessoal regional e da sede do PAM, ao passo que a cobertura do pessoal da SN tem sido limitada.

Obstáculos aos recursos do processo de desenvolvimento do PAM

203. A secção 1.1 já descreveu as tendências para o declínio quanto ao apoio dos dadores para o processo de desenvolvimento do PAM e os motivos por detrás de tais tendências. Aqui analisa-se o financiamento do processo do PAM com base nas necessidades do país, previsibilidade, mecanismos de vínculo e atribuição de actividades particulares.

Mecanismos de obtenção de recursos para as operações de desenvolvimento do PAM

A obtenção de recursos das actividades de desenvolvimento e medidas de apoio relacionadas ao nível do país é realizada com base nas etapas e condições seguintes:

- Aprovação do CE do PAM de um programa nacional ou de um projecto concreto;
- Por conseguinte, o Serviço de Mobilização de Recursos do PAM é incumbido de garantir aos dadores os recursos aprovados para as actividades 'básicas' do PN, visto que a aprovação do PN pelo CE do PAM não significar necessariamente que os recursos aprovados estarão disponíveis para o país;
- As fontes de financiamento das actividades de desenvolvimento são essencialmente duas: i) contribuição multilateral, que é uma contribuição para a qual o PAM determina o programa nacional, ou actividades do PAM para as quais a contribuição será utilizada e a forma como será utilizada; ii) contribuição multilateral dirigida, que é uma contribuição em que os dadores solicitam ao PAM para a dirigir a uma actividade ou actividades concretas iniciadas pelo PAM ou para a dirigir a um programa nacional concreto;
- Nos últimos cinco anos, as contribuições multilaterais representaram 70-75% do financiamento total destinado ao desenvolvimento;
- As contribuições multilaterais dirigidas e uma grande parte do

financiamento multilateral apresentam mecanismos ou obstáculos administrativos e vinculativos, tais como: i) um pedido de aquisição de produtos básicos num local específico; ii) um pedido de aquisição de um determinado produto básico; iii) incapacidade para apresentar a tempo (e segundo a Directiva de Recuperação Total de Custos) as DAD e outras contribuições em numerário devido a obstáculos inerentes à legislação do dador;

- Os níveis de atribuição aos diversos programas nacionais são definidos anualmente. Visto o auxílio alimentar existente para as necessidades de desenvolvimento exceder os recursos disponíveis, o PAM instituiu um processo interno anual de dotação planeada, ao abrigo do qual estão a ser estabelecidos objectivos mais realísticos de planeamento de recursos a fim de facilitar o planeamento da secretaria nacional.

204. No que respeita às carências nacionais e ao nível de **recursos do PN**, surgiram quatro conclusões principais dos estudos nacionais e da análise documental:

- A lacuna geral entre o nível de recursos aprovados e o nível de contribuições confirmadas no financiamento de programas nacionais tem sido reduzida, quando comparada com o período pré-DFD. Todavia, isto deve-se essencialmente ao facto de os orçamentos do PN se desenvolverem actualmente com base no nível de fundos disponíveis projectados, ao contrário do que ocorria no passado quando os PN se baseavam em necessidades identificadas a nível nacional independentemente dos recursos à disposição. Além disso, deve-se observar que a lacuna ainda continua a

ser importante considerando que os PN aprovados exigiriam cerca de \$350 milhões por ano enquanto que os recursos à disposição do PAM atingem uma média de \$250 milhões por ano.

- A dimensão absoluta das operações de desenvolvimento do PAM varia consideravelmente (p.ex.: em 2003, nos sete países escolhidos, oscilou entre cerca de US \$3 milhões em Honduras para mais de US \$17 milhões no Bangladesh³⁸), sendo essencialmente determinada pelo nível de contribuições multilaterais directas e pela parte do financiamento multilateral determinado pelo Departamento de Operações do PAM com base nos requisitos³⁹ do PN. Isto implica diferenças consideráveis no nível de recursos em numerário à disposição das SN para apoiar as actividades (ver texto constante dos parágrafos 208-211);
- Registaram-se algumas insuficiências no aspecto dos níveis de financiamento geral para os PN (Mali, Honduras) e no aspecto dos recursos das actividades específicas de desenvolvimento. Por exemplo, no caso de Moçambique, o projecto do Fundo Víveres-Desenvolvimento terá sido limitado por falta de fundos;
- Conforme esperado, a cobertura das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM ultrapassou bem as carências nacionais. Mas também se observou que, em determinadas circunstâncias, a distribuição de recursos a diversas categorias do programa do PAM, por parte dos dadores, não reflecte as circunstâncias reais do país. Um exemplo é o financiamento do

Tabela 4: Contribuições dos principais dadores para as operações de desenvolvimento do PAM, em dólares americanos (1994-2003)⁴⁰

Dadores	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total 1994-2003
Austrál.	35.204.858	39.900.000	42.500.000	37.776.939	25.672.342	27.454.243	28.435.071	22.104.989	12.815.742	909.518	272.773.701
Canadá	6.400.000	49.600.000	43.600.000	58.181.299	45.136.002	45.210.050	27.409.623	23.165.688	22.660.568	53.848.464	435.211.694
Dinam.	37.480.235	2.932.890	32.876.391	30.292.250	29.318.724	30.837.235	27.288.549	26.135.989	23.335.667	23.227.779	303.725.709
CE	49.192.972	58.219.997	40.85.022	30.017.900	17.221.044	178.847	1.324.034	1.435.942	0	1.714.286	200.160.044
Finlân.	5.322.375	7.325.426	7.077.409	10.253.702	9.907.407	10.357.313	8.852.306	8.408.698	7.942.907	8.437.856	83.885.398
França	3.356.793	2.770.403	2884.615	4.849.145	3.673.506	6.862.811	5.912.237	5.752.622	1.368.090	0	37.430.223
Alem.	27.962.596	33.551.843	33.392.081	35.028.044	28.620.802	8.303.121	23.318.512	21.122.050	21.043.746	22.949.291	275.292.145
Itália	5.834.615	2.173.913	3.275.942	3.575.397	4.519.774	2.735.469	3.589.441	0.489.810	9.370.299	11.518.153	57.083.316
P.Baix.	26.267.324	26.811.090	29.146.446	0	02.882.844	337.314	184.980	0	0	0	85.629.998
Norue.	30.162.780	3.941.895	20.610.184	28.800.879	26.483.208	18.789.866	16.278.812	20.778.027	28.678.699	26.192.167	247.716.517
EUA	73.600.000	49.200.000	84.600.000	55.565.500	113.173.298	66.393.519	51.101.385	111.169.792	66.057.985	63.710.758	734.572.237
Outros Dadores	59.568.187	60.015.190	67.439.140	49.136.373	39.472.165	30.096.410	28.566.025	17.834.863	21.483.171	28.067.722	401.679.245
Total p/ano	420.352.735	403.442.647	408.257.230	343.477.428	346.081.173	267.556.198	222.261.478	268.398.470	214.756.874	240.575.994	3.135.160.228

Fonte: Dados do PAM

³⁸ É de realçar também que, em 2003, 10 dos 55 países com operações de desenvolvimento tinham despesas operacionais inferiores a um milhão de dólares americanos.

³⁹ Em geral, os PN de alguns países (como a Etiópia, por exemplo) estão totalmente equipados com recursos em matéria de contribuições multilaterais dirigidas, enquanto o PN de alguns países 'menos atraentes para os dadores' é financiado principalmente através de contribuições multilaterais.

⁴⁰ Algumas das recentes flutuações no nível de contribuição dos países europeus podem ser explicadas pelo facto de as garantias serem efectuados em euros.

processo etíope, onde os recursos para financiamento do PN (2003-2006) ficaram reduzidos em cerca de 50% em comparação com o PN anterior, enquanto que os recursos OE representam mais de 80% do processo do PAM na Etiópia. Apesar de tudo, conforme sublinhado pelo estudo nacional, o problema da insegurança alimentar na Etiópia é essencialmente de natureza estrutural em vez de natureza transitória e o destaque para as OE na dotação não é necessariamente o mecanismo de resposta mais adequado.

205. O estudo da fase 1 revelou que o principal problema dos recursos nas operações de desenvolvimento do PAM está associado ao nível real da **previsibilidade** de recursos (alimentos e numerário) para diversos anos, o que num contexto relacionado com desenvolvimento parece sobretudo especial (por exemplo, ver a flutuação nas contribuições dos dadores para o desenvolvimento, ilustrado na Tabela 4, página 42).

206. Na realidade, isto foi uma das principais questões levantadas pelo pessoal do PAM durante as entrevistas, sendo também sublinhada na Estratégia de Mobilização de Recursos (2000) que defende compromissos da parte dos dadores para diversos anos. De facto, na fase actual, as dotações são sempre feitas anualmente⁴¹, embora o PAM efectue algumas projecções ‘razoáveis’ a nível das dotações multilaterais e a médio prazo.

207. As questões do **vínculo do auxílio alimentar e atribuição da assistência** já foram debatidas nas secções 2.1 e 2.2. Aqui vale a pena reiterar o facto de os estudos nacionais salientarem as repercussões do vínculo do auxílio alimentar sobre as despesas e oportunidade da ração alimentar em relação às circunstâncias locais. Por exemplo, no projecto de alimentação escolar na Etiópia, após as decisões dos dadores, a *farfa* (um alimento enriquecido) produzida a nível local foi substituída pela MMS importada, tendo-se assinalado que era de longe menos apreciada pelas crianças.

O abastecimento de recursos para as medidas concomitantes não acompanha os requisitos da DFD

208. Existem duas fontes principais de financiamento que o PAM utiliza para equipar com recursos as ‘medidas concomitantes’ (p.ex.: formação, M&A, etc.) a nível nacional. Tais fontes são as DAD e as ODOD⁴². O seu nível de obtenção de recursos depende principalmente, mas não exclusivamente, da tonelagem. De facto, por um lado, são dignas de nota as iniciativas de planeamento feitas pelo Departamento de Operações do PAM para garantir às SN, pelo menos, o mesmo nível das ODOD/DAD de 2002,

independentemente da tonelagem anual. Por outro lado, as ODOD recebem frequentemente menos fundos devido à relutância dos dadores em providenciarem recursos nesse sentido, especialmente no caso das contribuições directas. Deve-se também observar que o número de SN e projectos a apoiar também tem uma relação no nível global das DAD e ODOD.

Os orçamentos das operações do PAM são organizados segundo as seguintes categorias de despesas:

- Despesas Operacionais Directas (DOD): qualquer despesa efectuada pelo PAM em providenciar investimentos utilizados directamente nas intervenções do PAM por beneficiários, pelo governo do país beneficiário ou por outros participantes da execução. Exclui o custo dos produtos básicos, transporte marítimo e despesas inerentes e transportes terrestres, marítimos e movimentação (TTMM);
- Outras Despesas Operacionais Directas (ODOD): despesas associadas com os recursos em numerário normalmente colocados à disposição dos participantes da execução para a criação de capacidades e adopção do projecto;
- Despesas de Apoio Directo (DAD): despesas efectuadas para apoio imediato de um projecto, despesas adicionais a operacionais directas, as quais não se efectuariam se o projecto não existisse. Incluem essencialmente a despesa dos salários pela prestação de serviços de apoio administrativo e técnico;
- Despesas de Apoio Indirecto (DAI): despesas efectuadas com a dotação de pessoal e funcionamento da sede e das secretarias regionais do PAM, assim como despesas gerais das secretarias nacionais que não podem ser facilmente atribuídas a qualquer actividade ou categoria de programa.

209. Além disso, deve-se observar que o relatório de avaliação temática do Gabinete de Avaliação do PAM, baseado em 19 avaliações⁴³ ao PN salientou o facto que: (i) a adopção do PN tinha sido impedida por inadequado apoio orçamental a despesas com produtos não alimentares (p.ex.: em Moçambique e Bolívia); (ii) tais problemas tinham sido especialmente graves no caso das secretarias nacionais mais pequenas onde é mais difícil encontrar os recursos necessários para recrutar pessoal com competências e experiência de base inerentes aos programas de desenvolvimento; e (iii) em alguns casos, a presença no país de outras operações do PAM (OE, OPSR) tinha facilitado os obstáculos em matéria de recursos encontrados na adopção do processo de desenvolvimento, visto que as DAD adicionais disponibilizadas também tinham sido indirectamente utilizadas para apoiar o último.

⁴¹ Existem algumas raras, mas notáveis, excepções, p.ex.: a dotação para diversos anos feita pelo Canadá às actividades de alimentação escolar.

⁴² A dotação em numerário (ODOD e DAD) está associada à tonelagem real ou valor do PN e é determinada anualmente segundo plafonds específicos (6% do valor das DOD e 10% para as DAD no caso dos PMD – Países Menos Desenvolvidos); e 3% e 6% respectivamente para o PBRDA – País com Baixo Rendimento e Défice Alimentar) e o nível de recursos em numerário disponibilizados pelos dadores. Nos últimos dois anos, foi introduzida uma flexibilidade maior que permitiu às SN transferir dotação em numerário entre as ODOD e as DAD, segundo necessidades específicas.

⁴³ OEDE, “Full Report of the Thematic Evaluation on the WFP Country Programme Approach”; PAM, 2002.

210. Tais conclusões foram, em grande parte, confirmadas pelos estudos nacionais onde os níveis de recursos das DAD e de ODOD foram analisados como duas questões separadas. De facto, as **DAD** desempenham um papel fundamental em reforçar as capacidades da SN ao realizar as diversas actividades de apoio, desde a concepção do projecto à monitoração e avaliação e ao diálogo sobre políticas. São pertinentes três observações e conclusões principais:

- As conclusões dos estudos nacionais indicam que as capacidades da SN para a concepção e supervisão do projecto e para o diálogo sobre políticas variam bastante. Por exemplo, no caso das secretarias pequenas, como em Mali e Bolívia, os estudos relataram importantes deficiências no que respeita à monitoração, avaliação e concepção do projecto. A dispersão das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM sobre grandes zonas do país, e respectivas despesas relacionadas com a supervisão, foram consideradas novas contribuições para o problema. Em Moçambique, a equipa de avaliação observou que a SN do PAM tinha sido fraca em diálogo sobre políticas devido à falta de pessoal especializado, com as consequentes repercussões sobre a contribuição geral do PAM para as prioridades nacionais. Tais deficiências podem ser atribuídas em parte a um nível insuficiente de recursos à disposição da SN para recrutar o pessoal necessário ou realizar as actividades necessárias para apoiar as instituições nacionais. Na realidade, no caso das SN a gerirem programas maiores, como os da Etiópia e Bangladeche, tais deficiências não foram relatadas. Mesmo no caso da Etiópia, o estudo nacional observou o importante diálogo sobre políticas e a influência da SN na Aliança da Segurança Alimentar;
- As entrevistas e análises a nível nacional indicam que os níveis de numerário necessários para a adopção de actividades segundo os princípios das DFD são, em geral, mais elevados proporcionalmente que para as OE e as OPSR e que os recursos destas (humanos e financeiros) são frequentemente utilizados para adopção das actividades do PN, conforme observado nos casos da Etiópia e Moçambique. Portanto, as despesas de apoio da SN para a adopção adequada dos programas nacionais podem, em princípio, ser mais

elevadas do que é normalmente orçamentado pelas DAD. Todavia, a falta de um sistema de contabilidade de gestão da parte do PAM dissipa uma análise aprofundada de tais despesas, visto que ao nível do país as diversas despesas de supervisão (transporte, administração, monitoração do projecto), embora claramente explicadas ao nível da SN, não podem ser atribuídas a categorias específicas de programas (OE, OPSR e desenvolvimento)⁴⁴.

211. As ODOD são basicamente concebidas para oferecer os recursos necessários de modo a colocar os parceiros locais em posição de adoptar, de forma autónoma, as actividades apoiadas pelo PAM. Podem fazer-se as observações seguintes:

- A utilização principal dos recursos ODOD destina-se a actividades de apoio aos parceiros locais na concepção, adopção, monitoração e avaliação do projecto (por exemplo: criação de capacidades e abastecimento de meios de transporte). Em alguns casos, os recursos financeiros também foram usados para providenciar recursos em numerário, a fim de complementar o auxílio alimentar ou para actividades-piloto (p.ex.: construção de poços na Etiópia);
- A disponibilidade de recursos em numerário, através de ODOD, para realizar as actividades de criação de capacidades dos parceiros locais é um dos principais factores de êxito na adopção de projectos específicos. Ao nível nacional, o nível de desempenho e qualidade das intervenções depende grandemente da dotação específica de ODOD;
- O emprego de ODOD para o fornecimento de produtos não alimentares ao nível do projecto é considerado inapropriado, visto tais recursos deverem ser providenciados por outros parceiros e a contribuição do PAM é de qualquer modo demasiado limitada para ter algum impacto significativo;
- O nível de recursos de ODOD é geralmente inadequado e, de forma crucial, pouco fiável. Na realidade, a escassez de recursos de ODOD foi identificada como um factor importante que limita a capacidade de os participantes da execução atingirem zonas remotas.

⁴⁴ Na prática, diversos estudos nacionais observaram que o pessoal e outros recursos abrangidos por actividades de OE e OPSR foram também usados para apoiar actividades de desenvolvimento. Todavia, não foi possível quantificar o nível e custos de tal apoio.

CAPÍTULO 3:

CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E QUESTÕES PARA REFLEXÃO

212. Este capítulo final encontra-se subdividido em duas secções principais: a primeira apresenta as conclusões principais sobre pertinência, eficiência, eficácia, impacto e viabilidade da DFD, formula lições ao identificar os factores fundamentais que têm impedido ou fomentado a realização dos resultados esperados e expõe as conclusões finais sobre a DFD assim como algumas prioridades estratégicas futuras; a segunda secção apresenta uma série de recomendações e questões para reflexão futura.

3.1 CONCLUSÕES PRINCIPAIS

3.1.1 OS RESULTADOS DA DFD

Pertinência da DFD

213. O objectivo básico da formulação da DFD consistiu em aumentar a pertinência das intervenções de desenvolvimento do PAM baseadas no auxílio alimentar definindo o ponto central e estabelecendo uma série de princípios para adopção. As conclusões da avaliação sublinharam o progresso alcançado nos últimos anos quanto ao grau de coerência das actividades de desenvolvimento do PAM com as prioridades internacionais e nacionais, em particular no que respeita aos ODM e aos objectivos constantes do DERP. O progresso mais notável sobre a pertinência das operações de desenvolvimento do PAM foi a nível do projecto, onde as actividades fomentadas correspondem actualmente melhor às prioridades e circunstâncias dos beneficiários.

214. Geralmente falando, o progresso registado é atribuído não somente à DFD mas também a uma série de medidas postas em funcionamento pelo PAM (p.ex.: a abordagem ao programa nacional) e a um ambiente político mais favorável em matéria de iniciativas para redução da pobreza e segurança alimentar (p.ex.: DERP, ODM). Todavia, a DFD é considerada um importante factor acessório do aumento da pertinência das operações de desenvolvimento do PAM, especialmente no que respeita:

- Ao destaque dado à focalização nos grupos vulneráveis (através da AMV) e ao domínio dos interessados locais;
- À definição de modalidades mais claras para utilização do auxílio alimentar num contexto de desenvolvimento;
- À aplicação dos seus princípios básicos a outras operações do PAM (emergência e recuperação), contribuindo para aumentar a sua pertinência em relação ao contexto nacional e local;
- Ao destaque atribuído às circunstâncias dos beneficiários na identificação de actividades, especialmente nos projectos víveres-recursos que se afastaram da promoção de grandes infra-estruturas na

direcção da criação de bens mais aplicáveis às circunstâncias da população pobre;

- À atenção dada às prioridades de determinadas classes vulneráveis (p.ex.: medidas introduzidas para resolver as lacunas entre ambos os sexos na frequência escolar).

215. Todavia, apesar de existir coerência entre as actividades de desenvolvimento fomentadas pelo PAM e o DERP nacional, o nível de prioridade tem variado, novamente no plano dos recursos atribuídos pelos governos participantes aos projectos apoiados pela DFD, com efeitos consequentes sobre os resultados gerais e a viabilidade. Além disso, surgiram algumas tensões entre a aplicação da DFD e as prioridades locais e o domínio, sobretudo no que respeita à focalização, discriminação positiva a favor das mulheres e emprego de uma abordagem à adopção.

A eficácia e impacto da DFD

216. Provas obtidas durante os estudos nacionais, particularmente ao nível do projecto, e um número de outros documentos possibilitaram à equipa de tirar algumas conclusões sobre a eficácia das operações de desenvolvimento do PAM, embora **nem bases de referência, nem objectivos** nem medidas tenham sido postos em funcionamento no momento da formulação da DFD:

- Os resultados foram particularmente positivos nos projectos de alimentação escolar, os quais revelaram consistentemente um aumento do nível de frequência, enquanto também se indicaram taxas de repetição mais baixas e aumento da atenção durante as lições. Particularmente incentivador foi o aumento das matrículas escolares das raparigas;
- Encontraram-se provas consideráveis no que respeita aos resultados relacionados com o desenvolvimento e a protecção dos meios de vida (áreas de intervenção 3, 4 e 5). Os resultados alcançados estão essencialmente ligados às vantagens provenientes do aumento da produção agrícola, infra-estruturas sociais básicas e actividades de produção de rendimento;
- As provas sobre os resultados para o objectivo estratégico 1 (*possibilitar que crianças jovens e mulheres grávidas e em fase de aleitamento satisfaçam as suas carências especiais em matéria de saúde nutricional e relacionada com a nutrição*) foram menos convincentes. Na realidade, apesar de se observar consistentemente um aumento do nível da frequência infantil e feminina nos serviços de saúde, as indicações sobre os êxitos alcançados relacionados com a nutrição encontravam-se muito dispersas. Na prática, apesar dos objectivos das áreas de intervenção, os alimentos parecem ter desempenhado um papel mais importante como uma motivação para comparecer aos serviços de saúde que os alimentos no seu próprio direito;
- A procura de provas sobre o impacto ficou limitada por falta de bases de referência e indicadores relacionados com o impacto, assim como pelo período relativamente curto de adopção da DFD. Todavia, encontraram-se algumas provas sobre o impacto real ou esperado no

que respeita ao decréscimo de vulnerabilidade, decréscimo dos fenómenos de migração e de um melhor papel socioeconómico das mulheres.

217. As conclusões da avaliação indicam que a aplicação dos princípios da DFD nas operações de desenvolvimento do PAM tem contribuído consistentemente para os seus resultados, especialmente no que respeita à atenção prestada:

- À criação de bens que, em comparação com o passado, melhoraram verdadeiramente os meios de vida dos participantes; e
- Ao melhor papel atribuído às organizações baseadas na comunidade na identificação e gestão das actividades realizadas.

218. Todavia, os estudos nacionais também observaram algumas deficiências inerentes à concepção e planeamento relacionados com a DFD, designadamente o facto de:

- Os aspectos nutricionais das actividades de desenvolvimento do PAM não receberam atenção suficiente como uma área de intervenção específica ou como uma prioridade ambígua. Em parte, isto poderá explicar-se pelas fracas capacidades institucionais e absorventes dos participantes da execução, pela escassez de recursos para as medidas concomitantes e pelo facto de outros factores para além dos alimentos, como o abastecimento de água, o saneamento e a incidência de doenças, também influenciarem fortemente a probabilidade de se alcançar resultados nutricionais. Contudo, apesar de o auxílio alimentar não poder ser considerado o único recurso necessário para diminuir a subalimentação e respectivas consequências, existe um grande número de provas crescentes que revelam que o auxílio alimentar pode ter um impacto nutricional importante⁴⁵ que ultrapassa a resolução de problemas a curto prazo relacionados com a lacuna de consumo;
- Os investimentos nas actividades víveres-formação foram muito escassos;
- O aumento dos níveis de frequência escolar tem reflectido raramente um aumento de qualidade dos sistemas educativos e, portanto, as eventuais vantagens do auxílio alimentar nos projectos de alimentação escolar nem sempre têm sido totalmente exploradas;
- A adopção das actividades inerentes ao VIH/sida, essencialmente ao abrigo da área de intervenção 1, poderá de certo modo ser artificial e não reflectir totalmente a complexidade e dimensão dos problemas. Quanto a este assunto, a equipa de avaliação conclui que é urgentemente necessário haver mais direcção e orientação da parte do PAM.

219. Por fim, a equipa de avaliação observou que a contribuição geral das intervenções apoiadas pelo PAM

a médio e grande nível é menos sólida que ao nível do projecto, visto estar rigorosamente ligada à dimensão geral das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM mas também a determinadas decisões estratégicas tomadas pelo PAM ou por parceiros nacionais, como: (a) a integração das abordagens do PAM/DFD em iniciativas mais vastas de redução da pobreza e segurança alimentar, ou (b) a opção em concentrar actividades numa área limitada, a fim de garantir uma criação de capacidades mais eficaz e um investimento per capita mais substancial.

A eficiência da DFD

220. Podem-se tirar quatro conclusões fundamentais no que respeita à eficiência das operações de desenvolvimento do PAM, nomeadamente:

- O auxílio alimentar é geralmente apresentado a tempo e esta situação tem contribuído para o aumento da sua eficácia e pertinência;
- As iniciativas no plano da integração de iniciativas apoiadas pelo PAM são geralmente sistemáticas e têm conduzido a um aumento do nível de eficiência;
- A eficiência do auxílio alimentar depende grandemente das modalidades de aquisição, visto ter-se descoberto que, em geral, o auxílio alimentar como transferência directa dos países doadores é mais dispendioso que o auxílio alimentar comprado na modalidade triangular ou por aquisição local. As conclusões dos estudos nacionais também confirmaram que se pode considerar o PAM como uma organização eficiente no que respeita à aquisição de alimentos quando o aprovisionamento dos recursos não vinculados dos doadores o permitir;
- Por outro lado, a gestão do PAM não tem dado atenção suficiente à análise sistemática das questões de eficiência. A informação é recolhida mas nem sempre analisada de uma forma que permita decisões informadas sobre políticas e planeamento.

221. Contudo, é importante observar que a questão do aumento da eficiência foi apenas minimamente atacada pela DFD, a qual visava essencialmente melhorar a pertinência e a eficácia das actividades de desenvolvimento do PAM. Portanto, é difícil estabelecer ligações directas entre a eficiência das operações de desenvolvimento do PAM e a adopção da DFD. Todavia, a avaliação identificou algumas ligações entre a eficiência do PAM e a DFD, quais:

- A focalização delineada das actividades de desenvolvimento do PAM junto com as restrições nas áreas de apoio, o que contribui para a eficiência;
- O destaque da DFD para a oportunidade da distribuição de alimentos;
- A criação de áreas de intervenção que possam também ser aplicadas a outras classes de programas do PAM, favorecendo assim a integração progressiva

⁴⁵ Por exemplo, consultar as diferentes conclusões científicas sobre os impactos nutricionais do auxílio alimentar ilustradas em 'Food for nutrition mainstreaming nutrition in WFP', de 2004, do PAM, página 7.

das iniciativas do PAM;

- Por outro lado, em consequência da abordagem accionada pela comunidade e apoiada pela DFD, uma proliferação do tipo de intervenções e resultados do projecto a apoiar em alguns casos, com reduções associadas a focalização e eficiência.

A viabilidade da DFD

222. Podem-se tirar quatro conclusões fundamentais sobre a viabilidade da DFD e das operações de desenvolvimento do PAM, designadamente:

- Os contextos em que o PAM realiza as suas operações de desenvolvimento são extremamente complexos e problemáticos. Portanto, é difícil aplicar ao auxílio do PAM à camada muito pobre todos os critérios de viabilidade que se podem aplicar aos diferentes tipos de auxílio ao desenvolvimento onde se aguarda normalmente a 'retirada gradual' após um 'razoável número de anos';
- As conclusões nacionais sobre a viabilidade das vantagens do projecto são geralmente positivas;
- Em geral, a viabilidade das mudanças institucionais relacionadas com a DFD é forte a nível da organização comunitária, satisfatória com respeito aos participantes de execução mas ainda geralmente fraca ao nível de directivas;
- Registou-se uma falta significativa de directrizes claras e de atenção a estratégias de saída na concepção do projecto. Todavia, a elaboração de estratégias de saída não implica necessariamente uma retirada da assistência do PAM de um sector ou país, visto as estratégias de saída precisarem de ser específicas do contexto. Em alguns casos, as estratégias de saída podem comportar uma mudança no tipo ou nível de envolvimento ou uma transição gradual para outras, visto as capacidades terem sido criadas.

223. Os principais efeitos reais e potenciais da DFD sobre a viabilidade das intervenções de desenvolvimento do PAM podem ser sintetizados da seguinte forma:

- Maior dificuldade em obter trabalho externo sustentável da linha de conduta em ambientes institucionais pobres, geralmente difíceis e com restrições em matéria de recursos;
- Uma contribuição positiva a nível do projecto, especialmente na promoção de bens mais pertinentes às prioridades dos beneficiários que, conseqüentemente, estão mais preparados para as manter, resolvendo assim as críticas feitas pela Avaliação Tripartida a este respeito;
- Uma abordagem participativa e investimento de recursos (quando disponíveis) na criação de capacidades, o que garantiu um elevado grau de domínio das abordagens fomentadas pela DFD da parte dos parceiros locais, apesar de impedido em parte ao nível nacional pelas capacidades das SN, por vezes medíocres, em matéria de diálogo sobre políticas;

- Por outro lado, não houve nenhuma prova de utilização da AMV que assinalassem quando o auxílio alimentar devia ser retirado gradualmente, conforme tinha sido previsto na DFD;
- O facto observado de que muitas actividades da DFD continham elementos 'implícitos' da rede de protecção que, pela sua natureza, não se esperava que fossem retirados gradualmente, excepto talvez a longo prazo. Todavia, os elementos da rede de protecção das actividades apoiadas e suas implicações para cobertura e duração não foram completamente destacados na concepção da DFD e são raramente explicitados no planeamento e concepção do projecto do PAM.

3.1.2 FACTORES FUNDAMENTAIS QUE INFLUENCIAM A QUALIDADE E OS RESULTADOS DA ADOÇÃO DA DFD E DAS OPERAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DO PAM

224. A avaliação identificou cinco factores fundamentais no processo de adopção da DFD que influenciaram os resultados da DFD ao nível nacional e do projecto, os quais são: (a) o nível de recursos da DFD e das operações de desenvolvimento do PAM; (b) os êxitos e as dificuldades encontrados quando se realizam parcerias 'estratégicas' e 'para adopção'; (c) as soluções de compromisso na focalização das actividades; (d) os desafios enfrentados na integração de ambos os sexos; e (e) os pontos fracos e os desafios enfrentados ao monitorizar o desempenho do projecto e ao demonstrar os resultados.

Recursos da DFD e das operações de desenvolvimento do PAM

225. A avaliação tirou quatro conclusões principais no que respeita aos recursos das operações de desenvolvimento do PAM em conformidade com a DFD:

- A adopção das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM, junto com os princípios da DFD, ocasionou um número de medidas concomitantes que requerem níveis mais elevados de recursos em numerário. Todavia, esta questão não foi suficientemente sublinhada na elaboração da DFD, o que na prática visava fazer mais com igual nível de recursos;
- O financiamento do processo de desenvolvimento do PAM encontra-se com tendência para o declínio. Contudo, a avaliação observou que, em alguns casos, os dadores deram prioridade ao apoio a respostas de emergência do PAM em situações onde intervenções a prazo mais longo teriam sido mais apropriadas. Além disso, o vínculo do auxílio alimentar, a atribuição de auxílio e previsibilidade medíocre no movimento de recursos também afectou o desempenho geral das operações de desenvolvimento do PAM;
- As capacidades das secretarias nacionais do PAM dependem geralmente do nível das DAD à sua

disposição, o que a avaliação considerou inadequado, especialmente no caso das SN gerirem pequenos PN na ausência de outras operações do PAM (OE e OPSR) cujas DAD podiam ter subsidiado as medidas de apoio nas actividades de desenvolvimento exigidas pela DFD. Esta escassez resultou em capacidades inadequadas para a concepção do projecto, M&A e, frequentemente, diálogo sobre políticas, tendo sido consideradas de importância crucial para a realização dos objectivos da DFD;

- O emprego dos recursos ODOD para introdução de actividades de criação de capacidades dos parceiros locais foi identificado como um dos factores mais importantes para o êxito das actividades realizadas. Apesar de tudo, o nível de financiamento dos dadores é, de um modo geral, inadequado e impedido por problemas de previsibilidade.

Parceria: um factor fundamental de êxito ou insucesso

226. A existência de estruturas sólidas de parcerias é provavelmente o factor mais importante que influencia o êxito ou o insucesso da realização dos objectivos da DFD. Os resultados das parcerias têm influenciado particularmente: (a) o nível de sinergia resultante da prestação de auxílio alimentar para iniciativas específicas de desenvolvimento; (b) a viabilidade geral dos benefícios criados; (c) a oportunidade para aumentar o impacto das intervenções do PAM para além do nível de projecto local; e (d) a criação de condições sustentadas para a segurança alimentar e resistência aos choques.

227. Os participantes da execução parecem ter sido afectados essencialmente por duas deficiências principais: (a) escassez geral de recursos para promoção das actividades relacionadas com os objectivos estratégicos da DFD que podiam ser complementados pelos alimentos do PAM; (b) tendência do PAM, de certo modo em contraste com os princípios da DFD, para conceber as parcerias de execução como uma busca de recursos complementares ao auxílio do PAM, em vez de considerar o auxílio alimentar como um complemento à introdução de outras iniciativas já equipadas com recursos.

228. As parcerias estratégicas têm sido muito importantes em melhorar a coordenação com outros intervenientes e em contribuir para colocar as prioridades relacionadas com a DFD (p.ex.: focalização e vulnerabilidade) no programa de redução da pobreza e segurança alimentar dos diversos países beneficiários. Todavia, a capacidade do PAM em fomentar parcerias mais coordenadas e estratégicas que ultrapassem a consulta ou a cooperação ad hoc tem dependido enormemente da capacidade das secretarias nacionais para a análise, diálogo sobre políticas e aptidões para a comunicação, assim como da linha de conduta geral do país no que respeita à segurança alimentar e redes de protecção.

Visar a camada mais pobre: obstáculos e oportunidades

229. Em conformidade com os princípios constantes da DFD, registaram-se avanços consideráveis ao visar-se a população e áreas vulneráveis. Três factores contribuíram principalmente para estes resultados: (a) o emprego sistemático da AMV; (b) a natureza dos objectivos estratégicos da DFD que ajudou a delinear a atenção do PAM a favor da camada pobre; e (c) a promoção de abordagens participativas que aumentaram imenso a pertinência das actividades associadas às circunstâncias e prioridades dos beneficiários. Tais progressos contribuíram para tratar os pontos fracos da focalização salientados pela Avaliação Tripartida.

230. Apesar de tudo, as deficiências e as áreas sujeitas a melhorias foram também salientadas, relacionando-se estas com recursos, concepção e políticas:

- Diversos estudos nacionais salientaram a dificuldade em intervir junto das áreas mais remotas (escolas, centros de saúde, comunidades rurais) no seio de regiões com insegurança alimentar, um problema também devido a restrições em matéria de recursos da parte dos participantes da execução;
- Observaram-se igualmente lacunas relacionadas com a concepção e a programação, cuja resolução requer: (a) um aperfeiçoamento da análise de tais recursos que são considerados prioridades fundamentais para as classes mais vulneráveis; e (b) inclusão de outras abordagens à prestação de auxílio a determinadas categorias de grupos vulneráveis apenas minimamente abrangidos pelas actividades da DFD. Tais actividades podem não ter um objectivo de desenvolvimento rigoroso e podem ser mais de natureza social, embora sejam cruciais ao garantirem a inclusão sistemática de tais categorias de beneficiários que, de outro modo, ficariam excluídos ou mais marginalizados pelo processo de desenvolvimento;
- Além disso, as medidas em funcionamento para atenuar os efeitos sobre a segurança alimentar da pandemia do VIH/sida ainda se encontram numa fase-piloto e experimental e não parecem suficientes nem adequadas, dada a complexidade dos problemas enfrentados pelas famílias afectadas. A avaliação reconhece que o VIH/sida não fazia parte do programa do PAM quando a DFD foi formulada mas considera que tal orientação é urgente e necessária;
- Ao nível de políticas, os resultados indicaram que: (a) o processo de tomada de decisões sobre a escolha de áreas tem dependido, em parte, das negociações com parceiros e autoridades nacionais e os resultados finais nem sempre têm acompanhado as prioridades da DFD e do PAM; (b) a busca de comunidades e áreas mais vulneráveis para realizar projectos baseados no auxílio alimentar contrastam com as abordagens ao sector geral; e (c) há necessidade de um maior avanço em integrar as actividades de desenvolvimento do PAM em estruturas nacionais de redução da pobreza e segurança alimentar mais amplas, de forma a aumentar os benefícios das intervenções do PAM para além do nível local.

Integração de ambos os sexos ainda em evolução

231. Foram tiradas quatro conclusões principais dos resultados da avaliação. A primeira é o facto de se ter alcançado um progresso considerável em relação ao aumento de benefícios das actividades de desenvolvimento do PAM para as mulheres. Tal foi conseguido através do aumento de participação das mulheres no ciclo do projecto e da consideração pelas prioridades femininas na concepção do projecto (bens, motivações para as raparigas, formação para mulheres), o que em parte se pode atribuir à introdução da DFD.
232. Todavia, de um modo mais geral, deve-se observar que a DFD apoia uma abordagem ampla a ambos os sexos, englobando relações entre mulheres, homens e crianças. Apesar de tudo existem poucas provas de tal parecer ter sido totalmente tomado em consideração, visto que a focalização ao nível nacional tem sido essencialmente na participação feminina nos benefícios e actividades do projecto. Além disso, os resultados alcançados estão geralmente a um nível baixo e sem efeitos sobre o ambiente de políticas.

Demonstração de resultados e monitoração da eficiência para tomada de decisões 'informadas' sobre políticas e programação

233. Um grande ponto fraco identificado pela avaliação é o desempenho ainda limitado do PAM em demonstrar resultados, monitorar e analisar a eficiência. Na prática e até agora, o PAM não está em posição, com algumas excepções notáveis, de apresentar provas sólidas e sistemáticas sobre os resultados alcançados, particularmente ao nível de resultados, nem de analisar as relações custo-eficiência e custo-eficácia das suas operações de desenvolvimento. Esta situação limita mesmo decisões 'informadas' sobre políticas e programação da parte dos dadores, do PAM e dos governos beneficiários, contrariando os princípios da DFD.
234. Tais deficiências podem ser atribuídas, em parte, às dificuldades encontradas no contexto em que o PAM opera quando recolhe e analisa dados, dificuldades que aumentaram após a necessidade de a DFD ter de demonstrar resultados ao nível de resultados. Mas também se deve observar que as questões inerentes à M&A só recentemente se tornaram uma prioridade de gestão para o PAM.
235. A formação recente da Divisão de Gestão Baseada em Resultados e as medidas a introduzir para melhorar as capacidades do PAM em demonstrar resultados são prometedoras e os resultados começam a surgir. Mas os desafios futuros são importantes, especialmente no que respeita à necessidade de monitorar sistemas proporcionais às capacidades ao nível local, os quais sofrem restrições em virtude das limitações de recursos actuais. O ideal seria os requisitos da GBR do PAM fazerem parte de uma estrutura mais vasta de

monitoração da pobreza sem criar duplicações e ineficiências.

3.1.3 VALE A PENA APOIAR A DFD? TRÊS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DAS FUTURAS OPERAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DO PAM

236. As conclusões da avaliação indicam que o PAM colocou em funcionamento, apesar de algumas limitações e atrasos, as medidas e directivas previstas pela DFD. Tais medidas foram concebidas para resolver um número de deficiências observadas do trabalho do PAM, especialmente na esfera de desenvolvimento, e que tiveram como objectivo abrangente **fomentar a participação e o benefício de indivíduos marginalizados no processo de desenvolvimento.**
237. A equipa de avaliação considera que este objectivo abrangente tem sido, ou está a ser, alcançado pelo PAM nas suas zonas de intervenção, apesar de algumas limitações, e que a DFD deve ser considerada um factor fundamental de êxito. Na realidade, a adopção da DFD tem contribuído para o aumento da pertinência das intervenções do PAM, para a obtenção de resultados compatíveis com a redução da pobreza nacional e que acompanhem geralmente as prioridades e expectativas dos grupos-alvo e para uma melhor viabilidade de tais resultados.
238. Portanto, a equipa de avaliação é de opinião que a DFD deve ser considerada uma directiva sólida cujos princípios devem ser apoiados e adoptados pelo PAM e dadores, especialmente à luz do seu potencial para melhorar a qualidade e pertinência de outras operações do PAM, designadamente as OE e as OPSR. Todavia, deve-se também observar que, conforme indicado em diversas secções do relatório, alguns dos princípios e objectivos da DFD têm sido agrupados por um número de alterações a políticas no seio do PAM (p.ex.: formulação das prioridades do Plano Estratégico do PAM e da Directiva Alimentos para Nutrição). De novo, estes antecedentes poderão ser uma necessidade de actualizar a directiva.
239. A adopção da DFD também tem ajudado a esclarecer o verdadeiro e potencial papel do PAM e do auxílio alimentar em situações não estritamente de natureza de emergência e recuperação. Na prática, a avaliação confirmou uma das maiores suposições da DFD, nomeadamente que os alimentos em si não podem contribuir para o desenvolvimento da mesma maneira que outras medidas, mas também que o auxílio alimentar pode desempenhar um papel específico no seio de estruturas a longo prazo de redução da pobreza e segurança alimentar.
240. De facto, a avaliação observou que, no contexto de iniciativas nacionais e internacionais para redução da pobreza, existem domínios de intervenção (tais como a

protecção de recursos humanos e a criação de resistência aos choques em ambientes institucionais difíceis) onde o auxílio alimentar e o saber-fazer do PAM apresentam vantagens reais e potenciais em comparação com outros participantes e intervenções. Estes domínios de intervenção não têm necessariamente um carácter puramente de desenvolvimento mas antes uma função de 'protecção'⁴⁶ e até são importantes para favorecer o processo de inclusão de determinadas classes de grupos vulneráveis no processo de desenvolvimento.

241. No contexto da DFD, aguardava-se que o auxílio alimentar fosse um meio com os seus méritos próprios (p.ex.: auto-focalização, aumento do consumo doméstico de alimentos) e não somente um recurso adicional a utilizar na ausência de outras formas de transferência como o numerário. As conclusões da avaliação indicam que os participantes nas actividades de desenvolvimento do PAM precisam de algumas formas de transferência para apoiar ou proteger os seus recursos humanos e meios de vida e que o auxílio alimentar é uma forma de transferência inadequada (mesmo se em alguns casos o nível de oportunidade da ração alimentar⁴⁷ não era claro), enquanto que em alguns projectos de víveres-recursos podia ter-se utilizado numerário, embora até um certo ponto.
242. Todavia, a análise também identificou algumas áreas relacionadas com a DFD onde é necessário introduzir melhorias para aumentar a vantagem comparativa e a pertinência geral do auxílio alimentar e das actividades de desenvolvimento do PAM. Este assunto foi sublinhado na secção anterior deste relatório e, sucintamente, refere-se essencialmente à necessidade de o PAM: (a) melhorar as suas estratégias de parceria; (b) aperfeiçoar melhor o objectivo das suas intervenções; e (c) alcançar progressos compatíveis sobre questões relacionadas com a nutrição que, na opinião da equipa de avaliação, não têm sido tratadas em conformidade com os requisitos da DFD.
243. Na realidade, os estudos nacionais indicaram que o nível de integração do auxílio do PAM no seio de linhas de conduta e estruturas programáticas varia consideravelmente e que, quando a integração existe, as vantagens das actividades de desenvolvimento fomentadas pelo PAM prolongam-se para além do impacto localizado e das possibilidades do aumento da viabilidade. Portanto, existe uma necessidade de o PAM se afastar de um conceito de parceria que considera o auxílio alimentar como um recurso em redor do qual se criam intervenções, no sentido de uma visão onde o auxílio alimentar complemente outros recursos no seio de planos nacionais e locais de recuperação e redução da pobreza. A integração do auxílio alimentar do PAM em abordagens gerais ao sector podia ser um grande desafio para o futuro. Em tais contextos, a experiência da DFD em trabalhar com

comunidades pobres e marginalizadas podia ser um elemento enriquecedor significativo ao basear-se em prioridades da comunidade local e reduzir os riscos da centralização em excesso e da inflexibilidade que caracterizam muitas AGS.

244. Os estudos nacionais também confirmaram que o auxílio do PAM atinge áreas e classes vulneráveis que outros intervenientes não conseguem atingir. Trata-se de uma vantagem comparativa importante para o PAM (mesmo uma razão de ser na utilização do auxílio alimentar) que podia potencialmente ser mais afinada ao tratar tais deficiências em matéria de programação e adopção que restringem as capacidades do PAM em apoiar determinadas classes de grupos vulneráveis.
245. Por fim, os estudos nacionais observaram que o PAM ainda é fraco em alcançar (e em demonstrar) resultados baseados em nutrição, o que pode mesmo ser considerada uma justificação importante para o uso sistemático de transferências baseadas em auxílio alimentar em situações de não emergência e na presença de mercados funcionais, sobretudo à luz de provas cumulativas do impacto real e potencial do auxílio alimentar sobre a nutrição. Portanto, é urgente conceder à nutrição uma 'prioridade maior' nas actividades do PAM, ampliando o programa de nutrição e integrando considerações relacionadas com a nutrição em todas as actividades do processo de desenvolvimento do PAM. Isto representa claramente um desafio para o PAM, parceiros e a comunidade de dadores, visto que outros factores para além dos alimentos, como o abastecimento de água e saneamento e a incidência de doenças, também influenciarem a probabilidade de se atingir resultados nutricionais, enquanto que os recursos adicionais seriam necessários para demonstrar tais resultados de forma convincente. Em comparação com este pano de fundo, a Directiva Alimentos para Nutrição, de 2004, do PAM, parece ser uma etapa importante na direcção certa.
246. Por conseguinte, a equipa de avaliação considera que a programação futura do PAM sobre desenvolvimento devia concentrar-se essencialmente em três prioridades estratégicas (ver secção seguinte).

As três prioridades estratégicas futuras para as operações de desenvolvimento do PAM

- Maior integração do auxílio do PAM no seio de estruturas mais vastas de redução da pobreza;
- Focalização nos grupos mais vulneráveis e excluídos;
- Integração das prioridades de nutrição no seio das operações de desenvolvimento do PAM.

⁴⁶ A protecção refere-se às iniciativas públicas em resposta aos níveis de vulnerabilidade e privação, considerados socialmente inaceitáveis dentro de uma determinada sociedade (Norton A. T Conway, M. Foster "Social Protection Concepts and Approaches", documento de trabalho n.143, 2001, do ODI).

⁴⁷ Por exemplo, no caso do fornecimento de trigo a pacientes que sofrem do VIH/sida ou da MMS importada para estudantes.

247. Na prática, estas três alterações estratégicas podiam providenciar ao PAM um mandato e um papel mais claros no seio de uma estrutura mais ampla de redução da pobreza como a principal agência da ONU que contribui com auxílio alimentar e saber-fazer inerentes à protecção e carências relacionadas com a nutrição dos grupos mais vulneráveis.

3.2 RECOMENDAÇÕES E QUESTÕES PARA REFLEXÃO

3.2.1 INTRODUÇÃO

248. Conforme mencionado nas secções anteriores do presente relatório, a avaliação conduziu à identificação de uma série de questões que merecem a atenção da gestão, do CE e dos membros do PAM no seu conjunto⁴⁸. As questões identificadas⁴⁹ constituíram a base de formulação de recomendações e questões para reflexão futura. As eventuais medidas sugeridas pela equipa de avaliação estão divididas em três categorias, apresentadas nas três secções seguintes. A primeira secção engloba um conjunto de recomendações estratégicas⁵⁰ para

consideração por parte dos diversos interessados a médio e a curto prazo. A segunda secção contém recomendações relacionadas com a adopção, consideradas necessárias para adopção das recomendações estratégicas e para a melhoria geral do programa de desenvolvimento do PAM. A última secção apresenta uma série de questões a longo prazo consideradas insignificantes mas que não podem ser imediatamente traduzidas em recomendações claras visto: (a) merecerem uma análise mais avançada; ou (b) precisarem de alterações globais na organização do PAM (e processos dos dadores) que se encontram para além do âmbito da avaliação.

3.2.2 RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS

249. A equipa de avaliação considera que a DFD merece receber apoio e que as actividades de desenvolvimento do PAM baseadas na DFD e a utilização do auxílio alimentar podiam melhorar grandemente se a **gestão, o Conselho Executivo e os membros do PAM e dadores prestarem mais atenção a três prioridades estratégicas**.

⁴⁸ Estas questões foram debatidas durante o Seminário Técnico realizado em Roma a 14 de Setembro de 2004 e amplamente acordado por todos os interessados.

⁴⁹ 1) Os recursos (inclui previsibilidade, atribuição e vínculo) da directiva são um factor fundamental de êxito ou fracasso; 2) Parceria: progresso inferior às expectativas; 3) Intervir junto da camada mais pobre: resultados importantes mas também áreas a melhorar; 4) Integração de ambos os sexos: resultados importantes mas também áreas a melhorar; 5) O VIH/sida apresenta um novo desafio fundamental à segurança alimentar: o que tem a DFD para oferecer e o que falta? 6) Demonstração de resultados: alguns avanços mas ainda falta atingir muito; 7) Avaliação da eficiência: um elemento importante em falta que impede a decisão sobre políticas; 8) Os resultados alcançados e as cinco áreas de intervenção da DFD: necessidade de repensar e de efectuar nova abordagem às prioridades? 9) Viabilidade dos resultados: o que pode ser feito de uma forma realista? 10) Os princípios da DFD também são aplicados em parte a outras classes de programas do PAM (emergência e recuperação). Deveria ser feito de forma mais sistemática? 11) A DFD tem contribuído para o aumento da pertinência da intervenção do PAM ao nível global, nacional e local, embora algumas questões permaneçam abertas...; 12) A subdivisão das operações do PAM em três categorias discretas de programas (emergência, recuperação e desenvolvimento) é apropriada aos contextos no seio dos quais a organização funciona? 13) Procurar a combinação correcta entre alimentos e numerário: quais as implicações para os dadores e PAM.

⁵⁰ Segundo o parecer da equipa de avaliação, o termo 'estratégicas' é utilizado aqui porque a adopção destas recomendações pode contribuir para proporcionar ao PAM um mandato e função mais claros no seio de uma estrutura mais vasta de redução da pobreza.

RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS		LIGAÇÕES COM AS CONCLUSÕES PRINCIPAIS
Recomendação estratégica 1	Maior integração do auxílio do PAM em estruturas mais vastas de redução da pobreza	
Recomendação 1.1	Na criação do projecto deve dar-se mais atenção às implicações das parcerias de adopção, incluindo questões relacionadas com os recursos dos parceiros.	ecções: 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 e 2.5.1
Recomendação 1.2	É necessária mais promoção sistemática de actividades em que o auxílio alimentar seja um complemento a outros recursos, em vez de ser o elemento principal da intervenção. Isto deve traduzir-se em apoio a estratégias e programas nacionais já existentes e equipados com recursos.	Secções: 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 e 2.5.1
Recomendação 1.3	Durante a formulação do PN e o diálogo sobre políticas, deve dar-se uma atenção minuciosa à integração do auxílio alimentar do PAM em programas de desenvolvimento mais vastos, e em particular nas AGS, a fim de aumentar os benefícios das actividades de desenvolvimento apoiadas pelo PAM e as abordagens fomentadas pela DFD para além do nível local e do projecto. Isto exigiria melhor diálogo sobre políticas e aptidões de análise e comunicação das SN, assim como orientação adequada da sede do PAM.	Secções: 2.1, 2.5.1 e 2.5.6
Recomendação estratégica 2	Melhorar a focalização nos grupos mais vulneráveis e excluídos	
Recomendação 2.1	É necessário que os países beneficiários do PAM e dadores levem mais em consideração as implicações inerentes a recursos para se atingir as comunidades mais pobres e remotas. Tais implicações precisarão de ser explicadas bem claramente pelo PAM na concepção do projecto.	Secções: 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.5.2 e 2.5.6
Recomendação 2.2	O PAM deve tomar em consideração a nova concentração de recursos num número mais limitado de áreas pobres em recursos dentro de um país. Quando pertinente, tal concentração, deve situar-se através da estrutura de descentralização existente de forma a contribuir melhor para a viabilidade das actividades e abordagens de desenvolvimento.	Secções: 2.4 e 2.5.2
Recomendação 2.3	É necessário que o PAM proceda a um ajustamento minucioso a favor da camada pobre das actividades a fomentar e dos bens a criar com o apoio dos alimentos provenientes do PAM. Por exemplo: (a) a experiência positiva até agora quanto à utilização das rações para consumo domiciliário, a fim de incentivar a frequência escolar das raparigas, não deve ser prolongada para incentivar a participação nas actividades escolares por parte de crianças dos agregados familiares mais pobres; ou (b) é preciso realçar-se mais a criação de bens ou a promoção de actividades pertinentes em relação aos grupos mais vulneráveis, por exemplo: actividades produtivas de rendimento em pequena escala.	Secções: 2.1, 2.2.2, 2.2.3 e 2.4

RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS		LIGAÇÕES COM AS CONCLUSÕES PRINCIPAIS
Recomendação 2.4	Com o apoio dos países beneficiários e dos dadores, é preciso levar em consideração o reforço do compromisso do PAM para com as iniciativas nacionais da rede de protecção, a par do recente documento sobre políticas 'O PAM e as Redes de Protecção Baseadas em Alimentos', de forma a dar um apoio mais estruturado a determinadas categorias de grupos vulneráveis que foram apenas parcialmente abrangidos pela DFD.	Secções: 2.1, 2.4, 2.5.1 e 2.5.2
Recomendação 2.5	Na concepção do projecto é necessária a inclusão da análise a ambos os sexos e de indicadores sensíveis a ambos os sexos na M&A, a par do documento do PAM Melhores Compromissos para com as Mulheres: <i>"Contribuir para um ambiente que reconheça o importante papel desempenhado pelas mulheres em garantirem a segurança alimentar da família e que incentive tanto homens como mulheres a participarem no preenchimento da lacuna entre ambos os sexos"</i> .	Secções: 2.5.4 e 2.5.5
Recomendação 2.6	Da parte do PAM e a nível nacional é necessário haver um melhor diálogo sobre políticas inerentes a ambos os sexos.	ecções: 2.5.4 e 2.5.6
Recomendação 2.7	As operações de desenvolvimento do PAM devem abordar problemas relacionados com o VIH/sida, embora isto venha a exigir abordagens específicas do contexto, meios e mecanismos de focalização, orientação da sede e uma definição mais clara das ligações com as áreas de intervenção da DFD, tendo em conta a complexidade da questão.	Secções: 2.1 e 2.2.1
Recomendação estratégica 3	Integração das prioridades nutricionais no seio das operações de desenvolvimento do PAM	
Recomendação 3.1	O PAM precisa de fortalecer e integrar os aspectos das suas intervenções relacionados com a nutrição e os recursos flexíveis devem ser providenciados com tal finalidade. A Directiva Alimentos para Nutrição, apresentada ao CE em Maio de 2004, apresenta indicações claras estratégicas que precisam de ser transformadas pelo PAM em orientações operacionais.	Secções: 2.2.1, 2..2.2, 2.2.3 e 2.5.6
Recomendação 3.2	É importante que o PAM e seus parceiros desenvolvam melhor a procura de melhores métodos na utilização de programas de nutrição, a fim de atenuar os efeitos do VIH/sida.	Secção: 2.2.1
Recomendação 3.3	Quanto aplicáveis, os indicadores nutricionais devem ser inseridos na concepção do projecto e, em seguida, monitorados.	Secções: 2.2.1 e 2.5.5

3.2.3 RECOMENDAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO

250. Todavia, a realização das três recomendações estratégicas acima ilustradas exigirá um número de medidas de apoio, conforme se segue:

RECOMENDAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO		LIGAÇÕES COM AS CONCLUSÕES PRINCIPAIS
Recomendação de implementação 1	As questões relacionadas com recursos devem ser estreitamente analisadas pela gestão, CE e dadores do PAM	
Recomendação 1.1	Dado o papel fundamental que os recursos ODOD desempenham na criação de capacidades dos parceiros locais e na realização dos objectivos da DFD, é importante que os dadores do PAM garantam os recursos segundo os níveis acordados durante a aprovação do projecto.	Secções: 2.1.1, 2.4, 2.5.1 e 2.5.6
Recomendação 1.2	O CE do PAM deve rever, em sentido ascendente, os mecanismos de atribuição de DAD, de forma a permitir que as SN (e especialmente as mais pequenas) funcionem de acordo com os requisitos da DFD, devendo os dadores garantir os seus recursos ao nível definido pelo CE. Isto também exigirá uma avaliação da viabilidade e oportunidade em manter secretarias nacionais que administrem operações de desenvolvimento muito limitadas.	Secções: 2.1 e 2.5.6
Recomendação 1.3	Os dadores do PAM são impulsionados a levarem em consideração mecanismos de financiamento para diversos anos e a oportunidade de suprimirem determinados requisitos relacionados com fontes de aquisição de auxílio alimentar ou a atribuição de auxílio a actividades específicas, tendo em vista a fomentar níveis mais elevados de eficácia e eficiência nas operações de desenvolvimento do PAM.	Secções: 2.3 e 2.5.6
Recomendação 1.4	Na criação dos PN, o PAM precisa de levar em consideração a possibilidade de um aumento da concentração geográfica das actividades de desenvolvimento no seio de regiões específicas de um determinado país ou uma maior delegação de funções às instituições locais (quando for possível), como uma forma de reduzir os problemas de recursos.	Secções: 2.5.1 e 2.5.6
Recomendação de implementação 2	A demonstração de resultados e a análise à eficiência precisam de ser reforçadas para facilitar decisões 'informadas'	
Recomendação 2.1	É crucial que a gestão e o CE do PAM garantam que as iniciativas em curso (consideradas apropriadas pela equipa de avaliação) para fomentar a integração da GBR da parte do PAM (complementadas por informação do custo sobre actividades do programa) sejam correctamente adoptadas e equipadas com recursos.	Secções: 2.3, 2.5.5 e 2.5.6
Recomendação 2.2	Tanto quanto for possível, as actividades de M&A apoiadas pelo PAM devem basear-se nos sistemas nacionais existentes.	Secções: 2.5.1 e 2.5.5

RECOMENDAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO		LIGAÇÕES COM AS CONCLUSÕES PRINCIPAIS
Recomendação 2.3	O cálculo do valor alfa (valor de transferência/despesas do PAM) a nível nacional – e também nas áreas de operação do PAM – deve ser mais regular e ser utilizado pelo PAM como um meio para tomada de decisões sobre modalidades de aquisição e oportunidades para utilizar o auxílio alimentar como uma forma de transferência num determinado contexto. O nível necessário de recursos humanos e financeiros precisa de ser adequadamente orçamentado pelo PAM e, em seguida, sustentado por uma dotação correspondente de DAD/ODOD.	Secções: 2.3 e 2.5.6
Recomendação de implementação 3	O nível actual de prioridade atribuído aos cinco objectivos estratégicos da DFD precisa de ser reconsiderado à luz das estruturas actuais de redução da pobreza e das alterações organizacionais do PAM	
Recomendação 3.1	Devem manter-se as actividades víveres-recursos apesar das dificuldades de adopção e, possivelmente, integradas em iniciativas mais vastas, como os fundos da infra-estrutura social nacional, enquanto que a sua subdivisão em três áreas de intervenção deve ser reconsiderada, em virtude de ser onerosa e de pouca pertinência para os contextos nacionais.	Secções: 2.1, 2.2.3, 2.4 e 2.5.1
Recomendação 3.2	As cinco áreas de intervenção e prioridades da DFD precisam de ser levadas em consideração como tendo sido agrupadas à luz do Plano Estratégico 2004-2007 que define cinco prioridades estratégicas gerais para o trabalho colectivo do PAM. Todavia, as ligações entre as cinco áreas de intervenção e as prioridades estratégicas definidas pelo Plano Estratégico deverão ser mais explicitadas.	Secções: 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.3
Recomendação 3.3	A necessidade de complementar a DFD, a fim de atacar lacunas relacionadas com programação e que não façam necessária e totalmente parte da esfera de desenvolvimento, tal como satisfazer as carências de protecção a longo prazo de determinadas categorias de grupos vulneráveis, precisa de ser tratada pelo PAM e apoiada pelos países beneficiários e dadores.	Secções: 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 e 2.4
Recomendação 3.4	À luz das recomendações acima indicadas, é importante que a gestão do PAM leve em consideração uma actualização da DFD ou a preparação de uma nota informativa que esclareça as ligações da DFD com: a) as prioridades do Plano Estratégico; b) as principais alterações políticas ocorridas no seio do PAM; e c) as alterações políticas globais que têm ocorrido (p.ex.: DERP e AGS).	Secções: 2.1, 2.4 e 2.5.1

RECOMENDAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO		LIGAÇÕES COM AS CONCLUSÕES PRINCIPAIS
Recomendação de implementação 4	Os aspectos sobre viabilidade das actividades de desenvolvimento do PAM precisam de ser objecto de mais atenção	
Recomendação 4.1	As estratégias de saída e as etapas importantes relacionadas devem ser expostas no projecto e na concepção do PN (utilizando também a AMV). As estratégias de saída devem ser específicas do contexto e não implicam necessariamente uma desistência do PAM de determinados países ou de um determinado projecto.	Sección: 2.4
Recomendação 4.2	A sede do PAM deve realizar o trabalho analítico e a elaboração de directivas, necessário para a inclusão sistemática de estratégias de saída a nível da SN.	Secção: 2.4
Recomendação 4.3	A nível do PN e quando for pertinente, devem tomar-se uma série de medidas para uma maior integração das operações de desenvolvimento do PAM em estruturas nacionais de redução da pobreza.	Secções: 2.1, 2.4 e 2.5.1

3.2.4 QUESTÕES PARA REFLEXÃO FUTURA

1) **Os princípios da DFD já estão parcialmente aplicados a outras categorias de programas do PAM (emergência e recuperação), devendo ser actualmente feito de forma mais sistemática.**

251. O objectivo da DFD consistia em definir a base racional e o âmbito para utilização do auxílio alimentar num contexto de desenvolvimento. Todavia, dada a sua pertinência em relação ao contexto em que o PAM funciona, os princípios da DFD também foram aplicados, embora não sistematicamente, a outras operações do PAM (OE e OPSR) com resultados satisfatórios. Isto traduziu-se em respostas mais apropriadas e viáveis aos problemas a resolver. De facto, observou-se que, a par da abordagem humanitária ao desenvolvimento, a aplicação dos princípios da DFD às operações de emergência tem reduzido o risco de se debilitarem iniciativas futuras de desenvolvimento. Esta conclusão origina implicações que podem merecer a atenção futura do PAM e respectivos membros:

- O PAM deve levar em consideração a aplicação sistemática das directivas da DFD a todas as operações do PAM – mas mediante quais condições? Exigirá a presença permanente das actividades de desenvolvimento e de uma secretaria nacional⁵¹?
- Quais seriam as implicações de uma eventual expansão no plano de despesas e orientação e formação do pessoal?
- Os dadores estão preparados para apoiar esta mudança?

2) **A subdivisão das operações do PAM em três categorias discretas de programas (emergência, recuperação e desenvolvimento) é apropriada aos contextos no seio dos quais a organização opera?**

252. Em determinados contextos nacionais, é muito difícil identificar uma simples ‘situação de emergência’ ou ‘situação de desenvolvimento’. Os elementos de cada uma encontram-se frequentemente em diversos graus. No caso do PAM, a base lógica e a pertinência da subdivisão das suas operações em três categorias diferentes para tratar problemas que são muitas vezes de natureza semelhante poderão precisar de enfrentar desafios. Por outro lado, as categorias de programas do PAM também se baseiam em estruturas legislativas e nas obrigações legislativas dos dadores que não propícias a fundirem-se numa única categoria de programa e, portanto, uma tal medida não pode ser objecto de uma recomendação específica. Deve igualmente observar-se que a recente introdução no Plano Estratégico para 2004-2007 de uma definição de objectivos estratégicos colectivos, independentemente das categorias de programa do PAM poderá, na prática, contribuir imenso para a integração daquele. Todavia, pode valer a pena explorar-se as questões seguintes:

- A necessidade de o PAM melhorar a orientação normativa sobre termos esclarecedores como recuperação, reabilitação e desenvolvimento e as implicações no aspecto dos recursos humanos e financeiros adicionais;
- O PAM deverá reflectir sobre a possibilidade de

⁵¹ A equipa de avaliação acredita vivamente que este tema precisa de estar sujeito a uma análise mais profunda (p.ex.: comparar respostas de emergência em países com e sem a SN do PAM e operações de desenvolvimento).

eliminar tais 'diferenças artificiais' (pelo menos em alguns casos)? Quais serão os efeitos de tais alterações sobre a capacidade geral do PAM para a prestação de serviços?

- O PAM deverá reflectir sobre a possibilidade de fomentar uma abordagem programática integrada, possivelmente baseada no planeamento a longo prazo e nos compromissos dos dadores e do PAM, em que os objectivos ou características principais das classes de

financiamento do PAM (salvar vidas, recuperar economias, facultar o desenvolvimento) são integrados num único programa de intervenções? Os dadores estão preparados para apoiar uma tal tentativa?

- Poderá considerar-se a DFD uma linha de conduta útil para fomentar uma tal abordagem integrada de forma a tornar as actividades humanitárias e de recuperação mais orientadas para o desenvolvimento?

ANEXO 1:

TERMOS DE REFERÊNCIA

PARTE II – DESCRIÇÃO DA AVALIAÇÃO/REQUISITOS IMPORTANTES DA LICITAÇÃO/DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS⁵²

1. BREVE DESCRIÇÃO SOBRE A AVALIAÇÃO

O Ministério da Cooperação Económica e Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha Federal e um grupo de países dadores (Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Países Baixos, Suíça e Estados Unidos) tencionam patrocinar conjuntamente uma avaliação à eficácia e impacto da Directiva Fomentar o Desenvolvimento do Programa Alimentar Mundial, aprovada pelo Conselho Executivo em 1999⁵³.

O objectivo principal é a avaliação independente e externa à eficiência, eficácia, impacto, pertinência e viabilidade das actividades e políticas de desenvolvimento do Programa Alimentar Mundial. O ponto central da avaliação será: i) quais as alterações introduzidas às políticas da parte do PAM e qual a sua base; ii) até que ponto as referidas alterações às políticas foram introduzidas; e iii) até que ponto a adopção alcançou o efeito, resultados e impacto desejados. O objectivo final é contribuir para um melhor conhecimento das condições de êxito do auxílio alimentar nas actividades de desenvolvimento (melhores processos) e formular conclusões e lições estratégicas sobre o papel do PAM no auxílio alimentar e desenvolvimento.

A avaliação basear-se-á numa abordagem empírica, mediante a realização de um estudo documental (fase I) e até oito estudos nacionais em todas as regiões em desenvolvimento. Os estudos nacionais servirão de base ao relatório sintetizado final.

Os principais grupo-alvo desta avaliação são: i) os Estados membros do PAM, principalmente os países dadores e a UE; ii) o Conselho Executivo do PAM, o director executivo, a gestão superior e o pessoal do PAM; e iii) os países parceiros/beneficiários, incluindo governos, agências executantes e partes

interessadas/beneficiários. A comunidade de desenvolvimento e o público em geral que revelarem interesse pelo debate sobre auxílio alimentar e desenvolvimento, constituem audiências importantes para os resultados da avaliação.

2. ESTRUTURA DOS TERMOS DE REFERÊNCIA

2.1. ANTECEDENTES E CONTEXT

Em Janeiro de 1998, o Conselho Executivo do PAM decidiu realizar uma análise à política de auxílio alimentar ao desenvolvimento do programa. Durante a sua sessão anual em Maio de 1998, o Conselho Executivo (CE) observou a necessidade de esclarecer as vantagens específicas do auxílio alimentar, chegar a uma conclusão sobre uma focalização clara do programa para o PAM e concordar quanto a um processo a seguir. Durante a realização da sua sessão anual em 17 de Maio de 1999, o CE decidiu adoptar a directiva elaborada no documento PAM/EB.A/99/4-A., Fomentar o Desenvolvimento.

No documento encontram-se formuladas as seguintes recomendações principais sobre a directiva:

- O PAM deve prestar auxílio **somente** quando e onde o consumo for inadequado para uma boa saúde e produtividade.
- Todas as intervenções de desenvolvimento do PAM utilizarão o **auxílio com consumo de alimentos a fim de incentivar o investimento e deixar um bem durável**.
- Os beneficiários do auxílio alimentar e dos bens duráveis deverão ser **agregados familiares pobres e com insegurança alimentar**.
- O PAM **limitará as suas actividades de desenvolvimento aos objectivos** – mencionados a seguir como áreas de intervenção – os quais serão escolhidos e combinados nos programas nacionais, de acordo com as circunstâncias concretas e a estratégia nacional do país beneficiário.
- A **focalização geográfica** deverá ser utilizada para concentrar recursos em zonas com insegurança alimentar dentro dos países beneficiários.
- A **oportunidade** será tratada como um aspecto da focalização, visto a eficácia envolver a prestação de assistência no momento certo e a retirada gradual quando o auxílio alimentar já não for necessário.
- O PAM utilizará **indicadores claros e objectivos** para

⁵² Extrato da 'Apresentação de proposta' – Anexo 4 do contrato assinado entre o director, a República Federal da Alemanha, representada pelo Ministro da Cooperação Económica e Desenvolvimento, em nome do Comité Directivo de dadores, e o contratante, consórcio formado pelas empresas DRN Srl, de Itália, ADE s.a., da Bélgica, Baastel ltée, do Canadá, ECO Consulting Group, da Alemanha, e NCG a/s, da Dinamarca.

Os Termos de Referência e o ponto central da avaliação foram especificados posteriormente mediante:

* a proposta original do consórcio,

* a revisão da proposta do consórcio,

* o primeiro ciclo de negociações (22 de Maio de 2003),

* o seminário sobre o âmbito (17-18 e Julho de 2003), e

* a matriz de avaliação.

⁵³ A Suíça e os Países Baixos retiraram-se do processo de avaliação em Maio e Dezembro de 2003 respectivamente.

assinalar quando a ajuda for necessária e também quando for o momento de a retirar gradualmente.

- O PAM empregará **abordagens participativas** com mais frequência.
- O PAM terá iniciativa própria ao procurar **parcerias**.
- O PAM destacará o **custo-eficácia** a ser levado em consideração no plano dos **resultados sobre desenvolvimento** a alcançar. A M&A será mais orientada para os resultados.
- Serão experimentadas e monitorizadas **novas abordagens**, sendo os resultados integrados de uma forma mais sistemática e rápida em programas mais vastos.
- O destaque para a inovação será acompanhado pela aplicação de mais **rigor na concepção, a fim de aumentar a qualidade** dos projectos assistidos pelo PAM.

A adopção destas recomendações sobre a directiva concentrará os recursos do PAM em actividades onde o auxílio alimentar for mais eficaz. Mas o PAM precisará de pôr métodos e sistemas em funcionamento que apoiem e moderem tais recomendações e prioridades e, em seguida, garantir a sua aplicação coerente à concepção e adopção de tais actividades. Uma síntese sobre a forma de o fazer encontra-se descrita noutras secções da directiva.

O ponto central do programa do PAM ao abrigo da Directiva Fomentar o Desenvolvimento consiste em concentrar todos os esforços na satisfação das carências urgentes de indivíduos em grande parte omitidos por processos convencionais de desenvolvimento. Para o efeito utilizará o auxílio alimentar de forma a possibilitar que agregados familiares e comunidades pobres e com insegurança alimentar façam investimentos que os auxiliem num prazo mais longo. O PAM concentrar-se-á em cinco áreas, conforme a seguir indicado, as quais não seguem nenhuma ordem de prioridade:

- **Primeira:** Possibilitar que crianças jovens e mulheres grávidas ou em fase de aleitamento satisfaçam as suas carências especiais em matéria de saúde nutricional e relacionada com a nutrição;
- **Segunda:** Possibilitar aos agregados familiares pobres de investir em recursos humanos através da educação e formação;
- **Terceira:** Possibilitar que famílias pobres adquiram e conservem os bens;
- **Quarta:** Atenuar os efeitos das catástrofes naturais em zonas vulneráveis a crises periódicas desta natureza;
- **Quinta:** Possibilitar que os agregados familiares que dependem de recursos naturais degradados para a sua segurança alimentar possam mudar para meios de vida mais sustentáveis.

2.2. TEMAS E QUESTÕES FUNDAMENTAIS

A lista seguinte de temas e questões para avaliação deve ser considerada como um ponto de partida relativamente vasto e como a base de um novo ajustamento e

concentração no relatório inicial. Precisa de ser considerada no contexto das diferentes dimensões do trabalho do PAM (directiva, orientação operacional, adopção, resultado, impacto, assim como circuitos de retroinformação ao nível da directiva), dos diversos níveis de actividades (Conselho Executivo, sede, nível regional e nacional), assim como no que respeita ao conjunto de objectivos da Directiva Fomentar o Desenvolvimento. A fim de facilitar um agrupamento provisório da longa lista de temas potenciais para esta avaliação e também para elaborar uma matriz de avaliação completa no relatório inicial, o desdobramento seguinte apresenta separadamente os diferentes níveis de actividade. Os primeiros dois níveis de actividade respondem geralmente aos objectivos 1 e 2 da avaliação e o terceiro ao objectivo 3 (mencionado no capítulo II.1).

Contexto internacional e condições estruturais, PAM

- As disposições internacionais e as condições estruturais como a Convenção sobre o Auxílio Alimentar, a Cimeira sobre a Alimentação Mundial, a Decisão de Marraquexe/OMC, as iniciativas do comércio agrícola e liberalização, os excedentes alimentares e o auxílio alimentar, os ODM, os procedimentos da ONU (Avaliação de Países Comuns – Plano-Quadro das Nações Unidas para Auxílio ao Desenvolvimento (APC-UNDAF)), a evolução geral dos recursos de auxílio alimentar (p.ex.: total do auxílio alimentar comparado com o total da assistência ao desenvolvimento oficial, proporção do auxílio alimentar total em comparação com o auxílio alimentar do projecto, etc.), adicionalidade dos recursos do auxílio alimentar, fungibilidade.
- As políticas do PAM para o auxílio alimentar no desenvolvimento; a evolução das políticas e programas antes de 1999; os motivos de aprovação da Directiva Fomentar o Desenvolvimento; o apoio dosadores a esta directiva; o grau de operacionalização e adopção da directiva; novas estratégias de apoio; pontos fortes e fracos da directiva e das estratégias de apoio; as ligações entre as actividades de desenvolvimento, Operações de Emergência (OE) e Operações Prolongadas de Socorro e Recuperação (OPSR); emergência contínua, reabilitação/recuperação, desenvolvimento; instrumentos e mecanismos, p.ex.: Perfis Estratégicos Nacionais (PEN), Programas Nacionais (PN), estrutura lógica como meio de planeamento, gestão cíclica do projecto, abordagens próprias de ambos os sexos, Análise e Mapeamento da Vulnerabilidade (AMV) para uma melhor focalização nos objectivos; abordagens e métodos participativos e Estratégia de Parcerias; sistemas de M&A, incluindo a monitoração do impacto; Gestão Baseada em Resultados.
- Situação do financiamento das actividades de desenvolvimento do PAM e programas nacionais (p.ex.: alimentos/produtos não alimentares/numerário – financiamento dirigido/não dirigido – multilateral/bilateral); análise dos modelos de

financiamento em mudança do auxílio alimentar no desenvolvimento; normas dos dadores e regulamentos que afectam o auxílio alimentar no desenvolvimento.

Contexto regional e nacional e abordagem do PAM à adopção

- Situação regional, nacional e subnacional da segurança alimentar; a necessidade das importações de alimentos; causas da insegurança alimentar; estratégias de redução da pobreza e programas dos governos nacionais e de outros dadores, incluindo os DERP; políticas, estratégias e programas sobre segurança alimentar; perspectiva dos beneficiários, incluindo análises inerentes a ambos os sexos, como as preferências, o controlo de recursos, etc.; impacto sobre os mercados de alimentos nacionais e locais.
- Nova concepção de programas e projectos do PAM à luz da Directiva Fomentar o Desenvolvimento; aplicação de métodos e instrumentos ao nível nacional (p.ex.: Perfil Estratégico Nacional (PEN), PN, estrutura lógica, métodos participativos, abordagens específicas a ambos os sexos, AMV, etc.); adopção específica do país de políticas e directrizes gerais e relacionadas com as áreas de intervenção do PAM; ligação às políticas do governo; ligação a outros programas no país, quer nacionais quer apoiados por dadores, incluindo o DERP e as AGS; avaliação do papel e limites do auxílio alimentar no contexto nacional; focalização nos alimentos (quantidades e qualidades fornecidas, oportunidade); recursos e investimentos complementares; oportunidade técnica; eficácia; eficiência; estratégias de saída/retirada gradual (qualidade das estratégias; viabilidade); actividades de coordenação ao nível nacional (p.ex.: participação do PAM, coordenação dos dadores, funções e responsabilidades, resultados das iniciativas de coordenação); contribuição para os Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio, designadamente: a redução da pobreza, a fome e a mortalidade infantil, e fomentar a educação básica, sobretudo para as raparigas; estratégias e mecanismos de apoio (p.ex.: para a camada pobre faminta; para a segurança alimentar sustentável), contribuições para o desenvolvimento de mercados de alimentos nacionais e locais; políticas de compras.
- Participantes da execução (OG, ONG, nacionais e internacionais, ONU, outros); processos e critérios de selecção dos parceiros; directivas dos parceiros (p.ex.: relativas à segurança alimentar, ambos os sexos, redução da pobreza, viabilidade ambiental); funções e responsabilidades, participação, divisão do trabalho, criação de capacidades para os parceiros.

Impacto ao nível popular e perspectiva dos beneficiários

- Impacto a curto e a longo prazo do auxílio alimentar do PAM nas actividades de desenvolvimento básicas no local, quer visadas quer não visadas; vantagens da transferência de alimentos para os beneficiários finais

(consumo alimentar, diversificação do regime, situação nutricional, investimento em bens duráveis); impacto da infra-estrutura criada; impacto da instrução escolar e da formação; impacto das actividades de atenuação de catástrofes; impacto das estratégias de meios de vida sustentáveis fomentadas com auxílio alimentar; emprego e produção de rendimentos; impacto sobre os mercados locais; promoção e criação de capacidades de auto-ajuda nos grupos-alvo; dependência das agências e beneficiários; viabilidade (técnica, institucional, financeira, rendimento e benefícios para o grupo-alvo, orientada para o sistema e para a inovação, ambiental).

2.3. METODOLOGIA

A avaliação consiste em três fases diferentes:

Fase I (Junho a Outubro de 2003): Esta fase compreende um estudo documental, apoiado por debates e entrevistas no PAM e nas capitais dos Estados membros (sobretudo visitas extensas e consultas com os principais governos dadores), uma análise aos documentos existentes, documentos sobre políticas internacionais, literatura e relatórios sobre avaliação, a fim de se identificar e descrever importantes alterações e progressos sobre políticas, base lógica e influências subjacentes, processo de transformar políticas em orientação operacional e adopção real no local. Além disso, deve-se desenvolver uma matriz de avaliação como a base de mais trabalho. Esta matriz incluirá também um conjunto de indicadores sobre impacto e resultados, aos níveis da adopção e das políticas. O trabalho desta fase também identificará metodologias apropriadas e de vanguarda adoptadas ao conteúdo e servirá como preparação para a fase II, conforme descrito no capítulo II.3.1.

Fase II (Outubro de 2003 a Março de 2004): A fase II consistirá num máximo de oito estudos de casos nacionais provisórios, a fim de adaptar e testar as hipóteses desenvolvidas na fase I e compilar provas empíricas sobre a sequência da elaboração da directiva – operacionalização – adopção – resultados – impacto – e retroinformação ao nível da directiva.

Fase III (Abril a Julho de 2004): Nesta fase, as conclusões e a análise do trabalho precedente serão revistas, complementadas com pesquisa, conforme for necessário, consolidadas e sintetizadas no relatório final, sendo a principal produção da avaliação junto com o seu processo de aprendizagem. Como parte integrante do processo de consolidação e síntese, serão formuladas e incluídas no presente relatório as conclusões baseadas nos resultados reais e nas hipóteses elaboradas.

As metodologias a aplicar nesta avaliação dependerão enormemente dos requisitos específicos das diferentes fases. Por conseguinte, fará parte da tarefa do contratante seleccionado apresentar informação

minuciosa sobre as metodologias que tenciona utilizar. Todavia, certas abordagens metodológicas básicas precisarão de ser utilizadas no contexto desta avaliação, as quais compreendem:

- Análise e revisão de toda a literatura pertinente;
- Entrevistas com diferentes interessados;
- Visitas de campo aos países seleccionados.

Apesar de ainda levar em conta os aspectos específicos do país, o contratante deve desenvolver uma abordagem metodológica que garanta a comparabilidade dos estudos nacionais, visto a maioria precisar provavelmente de ser conduzida em simultâneo. Além disso, consultores locais independentes e bem qualificados devem participar, o mais possível, como elementos das equipas de avaliação durante as missões em campo.

Deve-se atribuir um destaque especial à abordagem geral da avaliação, devendo ser concebido de uma forma que permita o maior grau de transparência e participação ao longo do processo de avaliação. A transparência e a aprendizagem devem também situar-se no centro dos seminários dos interessados, a realizar no início e, de preferência, também no final de cada missão de estudo em campo.

3. ESTUDOS DE CASOS NACIONAIS

3.1. ESCOLHA DOS ESTUDOS DE CASOS NACIONAIS

Durante a fase 1 da avaliação, deve dar-se atenção especial à preparação aprofundada dos estudos de casos nacionais, utilizando uma abordagem de tipo 'funil':

- Elaboração de critérios específicos para selecção final dos casos nacionais (da lista proposta pelo Grupo Directivo);
- Estudos documentais especiais relacionados com o país para elaborar "perfis nacionais" como base de uma nova redução do número de casos potencialmente importantes para a avaliação;
- "Estudos preparatórios sobre uma síntese do impacto" (com destaque acentuado para os beneficiários/impacto local) entre um número limitado e cuidadosamente escolhido de países, a fim de se obter melhor conhecimento, formar a base para a escolha final dos estudos de casos nacionais e definir o ponto central dos estudos. Os "estudos sobre uma síntese do impacto" servirão de opinião para os estudos de casos nacionais e para o relatório sintetizado final;
- Proposta para a selecção final de um máximo de oito casos nacionais a estudar com mais pormenor por equipas internacionais de avaliação completa;
- Identificação de questões fundamentais e elaboração de hipóteses, incluindo um conjunto de indicadores apropriados;
- Elaboração dos termos de referência para os estudos de casos nacionais (incluindo o perfil dos relatórios nacionais).

Como parte do processo inicial, o Grupo Directivo tomará uma decisão final sobre a lista de países.

3.2. RELATÓRIOS NACIONAIS

Os relatórios nacionais das equipas de avaliação têm de seguir a mesma estrutura a fim de tornar os resultados comparáveis e garantir a coerência. A estrutura geral tem de ser desenvolvida pelo contratante e acordada pelo Grupo Directivo. Contudo, as equipas de avaliação precisarão de adaptar a estrutura geral à situação específica do país.

4. DIRECÇÃO E SUPERVISÃO

O processo de avaliação será administrado por um Grupo Directivo (GD) que se encarregará de orientar a conduta independente e profissional da avaliação. Poderá formar-se um Grupo de Gestão.

Os membros do Comité Directivo são representantes dos países membros do PAM, os quais contribuem para o financiamento da avaliação. A fim de utilizar tanto quanto possível os conhecimentos detidos pelo secretariado e entre os membros do Programa Alimentar Mundial, o director do Gabinete de Avaliação do PAM é convidado a fazer parte do Grupo Directivo.

As tarefas do Grupo Directivo são as seguintes:

- Garantir a orientação geral da avaliação;
- Garantir a gestão o processo de avaliação;
- Debater e apresentar comentários sobre os relatórios preliminares;
- Tomar decisões importantes, como a escolha do contratante, a aprovação dos relatórios iniciais, a aprovação dos termos de referência para os estudos nacionais e o relatório sintetizado, aprovação do relatório da fase 1, dos estudos nacionais e do relatório sintetizado.

O Grupo Directivo trabalhará com meios electrónicos e reunir-se-á em Bona ou Roma durante conjunturas importantes do processo de avaliação.

Os resultados da avaliação serão debatidos com representantes do PAM. Dar-se-á início a um acompanhamento da avaliação a fim de garantir, tanto quanto possível, o seguimento das recomendações principais.

5. ASPECTO FINANCEIRO

Os fundos de apoio à presente avaliação serão providenciados poradores bilaterais que concordaram em apoiar a mesma e farão parte de um fundo comum. A Alemanha assumiu a responsabilidade pela administração da reserva de fundos, em conformidade com as normas e regulamentos normais.

6. TAREFAS DO CONTRATANTE

O contratante assumirá a responsabilidade geral pela elaboração e condução da avaliação, a qual compreende as seguintes tarefas em particular:

- Garantir a gestão geral da avaliação;
- Elaborar um plano geral de trabalho e uma metodologia e abordagem gerais à avaliação;
- Desenvolver uma matriz de avaliação, incluindo um conjunto de indicadores sobre resultados e impacto;
- Desenvolver um instrumento de avaliação para os debates da fase 1 com os interessados, como por exemplo: um questionário semi-estruturado;
- Conduzir o estudo documental, incluindo resultados das entrevistas nas sedes do PAM e dos dados seleccionados, “estudos sobre uma síntese do impacto”, etc.;
- Elaborar termos de referência minuciosos para cada estudo de caso nacional, tendo por base a estrutura dos termos de referência acima indicados. Apesar de garantirem a comparabilidade, os termos de referência do país devem ser sensíveis à situação específica do país e identificarem questões prioritárias pertinentes na área do auxílio alimentar e desenvolvimento. Os termos de referência especificarão: i) os antecedentes e objectivos concretos do estudo nacional, ii) a abordagem e metodologia a empregar, iii) as tarefas dos elementos da equipa de avaliação, incluindo os especialistas nacionais/locais, iv) o horário projectado, e v) o seminário dos interessados a organizar para apresentação e debate dos resultados ao nível nacional no final das visitas de campo;
- Pré-seleccionar avaliadores internacionais e nacionais/locais para os estudos de casos nacionais, levando em conta a existência de um bom equilíbrio entre ambos os sexos;
- Conduzir estudos de casos nacionais, incluindo a preparação dos relatórios iniciais, gestão do trabalho de avaliação em campo, relatórios nacionais e a preparação e moderação dos seminários de apresentação no país em Abril/Maio de 2004;
- Apresentar e debater os resultados dos estudos nacionais no respectivo país (tempo a determinar);
- Elaborar o relatório sintetizado e finalizá-lo à luz dos comentários recebidos pelo Grupo Directivo e outros interessados;
- Garantir a consulta e a comunicação sistemáticas e pontuais com e entre o Grupo Directivo (e o Grupo de Gestão, se estiver formado). No intervalo das reuniões, a comunicação será principalmente estabelecida por via electrónica;
- Criar e gerir um grupo electrónico/sítio Web especial

para a avaliação;

- Prestar assistência e acompanhar os seminários e reuniões do Grupo Directivo (e do Grupo de Gestão, se estiver formado);
- Administrar as contribuições financeiras mantidas em fundo comum dos dadores, obter uma gestão administrativa e financeira rendível em função do custo da avaliação, inclusivamente manter contas separadas e obter a conformidade com todas as condições associadas por parte dos dadores à sua contribuição;
- Garantir a gestão de qualidade da avaliação;
- Apresentar opiniões sobre a difusão dos resultados da avaliação.

Em relação à gama e complexidade das tarefas acima indicadas, o contratante principal será autorizado a subcontratar o trabalho a outros consultores, sujeito a aprovação prévia e por escrito do Grupo Directivo.

7. PRODUTOS ESPECÍFICOS DA AVALIAÇÃO

O contratante assumirá a responsabilidade geral pela elaboração e – após debate com o Grupo Directivo – preparação final dos seguintes documentos a entregar ao Grupo Directivo:

- Relatório inicial, incluindo o plano de trabalho geral e a abordagem à avaliação, matriz de avaliação e proposta com o máximo de oito países para os estudos de casos (da lista preliminar preparada durante a reunião do Grupo Directivo em Maio de 2003);
- Termos de referência para os estudos nacionais, incluindo um perfil dos relatórios, e a tradução na língua oficial dos países visitados;
- Relatório da fase 1, isto é, estudo documental;
- Relatórios iniciais para os estudos nacionais e tradução na língua oficial dos países visitados;
- Relatórios nacionais e tradução na língua oficial dos países visitados;
- Perfil do relatório sintetizado;
- Relatório sintetizado da avaliação;
- Apresentações dos relatórios preliminares durante as reuniões do Grupo Directivo.

Os relatórios preliminares/documentos terão de ser apresentados em versão electrónica. O contratante providenciará versões electrónicas do estudo documental final, dos relatórios finais nacionais e do relatório sintetizado final em formato Word e Acrobat (pdf), assim como 20 exemplares em papel de cada idioma.

ANEXO 2:

BIBLIOGRAFIA

AS SEGUINTE LISTAS DE DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA INDICAM MATERIAIS CONSULTADOS DURANTE AS FASES 1 E 3 DA AVALIAÇÃO. NOS RESPECTIVOS RELATÓRIOS NACIONAIS, SÃO APRESENTADAS BIBLIOGRAFIAS ESPECÍFICAS DO PAÍS.

A: DOCUMENTOS DO PAM

- (2004) Building Country and Regional Capacities, PAM/EB.3/2004/4.B.
- (2004) Information Note on School Feeding, PAM/EB.3/2004/4-D.
- (2004) WFP and Food-based Safety Nets: Concepts, Experiences and Future Programming Opportunities, PAM/EB.3/2004/4-A.
- (2004) Food for Nutrition: Mainstreaming Nutrition in WFP, PAM/EB.A/5-A/1.
- (2004) Micronutrient Fortification: WFP Experiences and Ways Forward, PAM/EB.A/5-A/2.
- (2004) Nutrition in Emergencies: WFP Experiences and Challenges, PAM/EB.A/2004/5.A/3.
- (2004) Transition from Relief to Development, PAM/EB.A/5-B.
- (2004) School Feeding Outcomes, Results from the School Feeding Survey 2002-2003.
- (2003) *Widening the Window of Hope, using food aid to improve access to education for orphans and other vulnerable children in Sub-Saharan Africa*, documentos ocasional n1. 15, por Robin Landis.
- (2003) WFP in Statistics 2002.
- (2003) WFP and Nutrition.
- (2003) WFP Biennial management plan, (2004-2005) PAM/EB.3/2003/5-A/1.
- (2003) Strategic Plan (2004-2007), PAM/EB.3/2003/4-A/1.
- (2003) RBM Orientation Guide.
- (2003) Programme Design Manual, versão actualizada, Outubro 2003.
- (2003) NGO Update a follow up report, Volume 2, N1. 3.
- (2003) Information Note on RBM in WFP: Next Steps.
- (2003) Global School Feeding Report 2003 – brochura.
- (2003) Food as Aid: Trends, Needs and Challenges in the 21st Century, documento ocasional n1. 14.
- (2003) Food Aid Flows 2002/Interfais.
- (2003) Food aid and livelihoods in emergencies: strategies for WFP, PAM/EB.A/2003/5-A.
- (2003) Feedback from Country Offices on the Implementation of the Standardised School Feeding Survey: A Preliminary Report.
- (2003) Exit Strategies for School Feeding: WFP's Experience.
- (2003) Consolidated framework of WFP policies, versão actualizada.
- (2003) Comprehensive Financial Report.
- (2003) Annual Report of the Executive Director: 2002, PAM/EB.A/2003/4.
- (2002) WFP in Statistics 2001.
- (2002) WFP and the World Food Summit: Five Years Later.
- (2002) VAM, Standard Analytical Framework.
- (2002) Thematic Evaluations: WFP's Special Operations.
- (2002) Thematic Evaluations: Full report of the Thematic Evaluation of the WFP Country Programme Approach, Roma, Julho de 2002.
- (2002) Thematic Evaluation of WFP's Commitments to Women 1996 – 2001 (24 February – 16 March 2002), Estudo de caso – Sri Lanca, OEDE/2002/08/E.
- (2002) Thematic Evaluation of WFP's Commitments to Women 1996 – 2001 (3 – 22 March 2002).
- (2002) Summary report of the thematic evaluation of WFP's commitments to women (1996-2001).
- (2002) Summary report of the real-time evaluation of WFP's response to the southern African crisis 2002-2003 (EMOP 10200.0) PAM/EB.3/2003/6-A/1.
- (2002) Summary of evaluation recommendations and management response – thematic evaluation of WFP's commitments to women, 1996-2001, PAM/EB.3/2002/INF/16.
- (2002) Review of programme harmonization and

programming processes with reference to WFP's programme cycle, PAM/EB.3/2002/4-B.

- (2002) Projected 2003 Needs for WFP Projects and Operations.
- (2002) Operational Guidelines for WFP Assistance to Education, 1995 Revisto em 2002, sítio do PAM na Web.
- (2002) Memorandum of Understanding between the office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the World Food Programme, APM/EB.3/2002/INF/10.
- (2002) Lessons from WFP's Commitment to Women 1996-2001 Recommendations for the Gender Policy 2003-2007 – Brochura.
- (2002) Information Note on WFP and HIV/AIDS.
- (2002) Information Note on School Feeding.
- (2002) Glossary of Monitoring and Evaluation Terms.
- (2002) Global School Feeding Report 2002 – Brochura.
- (2002) Gender Policy (2003–2007) Enhanced Commitments to Women to Ensure Food Security PAM/EB.3/2002/4-A.
- (2002) Food and Education: WFP's Role in Improving Access to Education for Orphans and Vulnerable Children (OVC) in Sub-Saharan Africa.
- (2002) Country Programme-Zambia (2002-2006).
- (2002) Country Programme-Yemen (2002-2007).
- (2002) Consolidated framework 2002 of WFP policies, an updated version, PAM/EB.3/2002/INF/9.
- (2002) Annual Report of the Executive Director: 2001, PAM/EB.A/2002/4.
- (2002) A decade of change: renewal and transformation of the World Food Programme, 1992-2002 PAM/EB.1/2002/9.
- (2001) WFP, Food Security and HIV/AIDS, Roma, 2001.
- (2001) WFP working with NGOs: a framework for partnership, PAM/EB.A/2001/4-B
- (2001) WFP in Statistics 2000.
- (2001) The WFP biennial budget for the period 2002-2003, PAM/EB.3/2001/5-C/1.
- (2001) School Feeding works for Girls' Education – Brochura.
- (2001) *Strengthening "Enabling Development" with a Livelihood Perspective*, Findings and Recommendations of a joint DFID-WFP Mission to Nepal to study the existing and potential application of livelihoods approaches in WFP's programmes.
- (2001) Strategic and Financial Plan (2002-2005), PAM/EB.A/2001/5-B/1.
- (2001) School Feeding. WFP's framework for action.
- (2001) Report on the implementation of the Enabling Development Policy, PAM/EB.A/2001/4-A.
- (2001) Progress Report on Result-based Management.
- (2001) Participatory Techniques and Tools. A WFP Guide.
- (2001) Food Security and Vulnerability Profile 2000 – Nepal, Centro AMV.
- (2001) Country Strategy Outline-Zâmbia.
- (2001) Country Strategy Outline-Íemen.
- (2001) Country Strategy Outline-Índia.
- (2001) Country Strategy Outline-Honduras.
- (2001) Country Programme-Índia (2003-2007).
- (2001) Country Programme-Honduras (2002-2006).
- (2001) Country Programme – Nepal (2002-2006).
- (2001) Annual Report of the Executive Director: 2000, PAM/EB.A/2001/3.
- (2001) *Adding Value to "Enabling Development"*, Findings and Recommendations of a joint DFID-WFP Mission to Bangladesh to study the existing and potential application of livelihoods approaches in WFP's programmes.
- (2000) Thematic evaluation of WFP-NGO partnerships, PAM/EB.1/2000/5/2.
- (2000) Report of the Working Group on Governance.
- (2000) Participatory approaches, PAM/EB.3/2000/3-D.
- (2000) Natural Resources Management and Livelihoods: from Policy to Practice.
- (2000) Implementation of the Enabling Development Policy Interim Report Progress, PAM/EB.A/2000/4-B.
- (2000) Country Strategy Outline-Nepal.
- (2000) Country Programme Evaluations: Zambia Mid-term Evaluation (1998-2002).

- (2000) Country Programme Evaluations: Yemen Mid-term Evaluation (1998-2001).
- (2000) Country Programme Evaluations: India Mid-term Evaluation (1997-2001).
- (2000) Country Programme Evaluations: Ghana Mid term Evaluation (1998-2002).
- (2000) Annual Report of the Executive Director: 1999, PAM/EB.A/2000/3-A.
- (2000) A Resource Mobilization Strategy for the World Food Programme, Roma, Outubro.
- (1999) The WFP biennial budget for the period 2000-2001, PAM/EB.3/99/3-A.
- (1999) Strategic and Financial Plan (2000-2003), PAM/EB.A/99/5-A/1.
- (1999) School Feeding Handbook, sítio do PAM na Web.
- (1999) Partnership with NGOs PAM/EB.1/99/3-A.
- (1999) Food aid and development, Enabling Development: Policy and Implementation, Roma, 7 de Abril.
- (1999) Directiva Fomentar o Desenvolvimento.
- (1998) Women's Right to Food: Implications for Programming.
- (1998) WFP and the Environment.
- (1998) UNICEF/WFP Memorandum of Understanding in emergency and rehabilitation interventions PAM/EB.1/98/12.
- (1998) *The Hunger Trap*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro de 1998.
- (1998) *The Food Factor*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro de 1998.
- (1998) *Targeting Women in Food Aid Interventions: Impact and Issues*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro de 1998.
- (1998) *Targeting to Reach the Food-Insecure*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro de 1998.
- (1998) Prevention and Preparedness: Mitigating the Effects of Natural Disasters.
- (1998) *Poverty Reduction, Aid Flows and WFP*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro de 1998.
- (1998) *Isolating Hunger: Reaching People in Need Beyond the Mainstream*, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro de 1998.
- (1998) Impact evaluation on Women Beneficiaries of the 1995/96 WTC Cycle, Round 2 Report, IES-WTC, Dhaka.
- (1998) From Crisis to recovery.
- (1998) Food-based Safety Nets and WFP, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro.
- (1998) Food Security, Livelihoods and Food Aid Interventions, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro.
- (1998) Food as Aid: Special Features of Development Assistance in the form of Food, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Roma, 23-24 de Outubro de 1998.
- (1998) Establishing Effective Partnerships for Food Aid Projects, Paper presented at the WFP Conference "Time for Change: Food Aid and Development", Outubro de 1998.
- (1998) Emerging issues relevant to PAM, WFP/EB.A/98/4-B.
- (1997) The Importance of Education in the Alleviation of Poverty and Hunger.
- (1997) Strategic and Financial Plan 1998-2001.
- (1997) Reaching Mothers and Children at Critical Times of their Lives.
- (1997) Progress report on the implementation of WFP's commitments to women, PAM/EB.2/97/3-D.
- (1997) Policies on the Use of Food Aid in Relief and Development Activities: Monetization.
- (1996) Tackling Hunger in a World full of Food: Tasks Ahead for Food Aid.
- (1996) Follow up to Economic and Social Council resolution 1995/50 Collaboration with the Bretton Woods Institutions, PAM/EB.A/96/7 (Part II).
- (1994) Guidelines for Country Programme Resource Levels

B: OUTRAS REFERÊNCIAS GERAIS

- Berlin Statement (2003), *Contributions and Risks to Sustainable Food Security*, International Workshop, Defining the Role of Food Aid in Contributing to Sustainable Food Security, Berlim, 2-4 de Setembro de 2003.
- Buchanan-Smith M., Maxwell S., *Linking Relief and Development: an introduction and overview*, Boletim 25 (4) do EED, Instituto de Estudos sobre Desenvolvimento, Reino Unido, 1994.
- Clay E., Riley B, Urey I., *The development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status*, DAC/EFF, Outubro de 2004.
- Clay E. (2003), *Food Aid as a resource for poverty reduction and sustainable development* (London, Overseas Development Institute), International Workshop, Defining the Role of Food Aid in Contributing to Sustainable Food Security, Berlim, 2-4 de Setembro de 2003.
- Clay E., *Responding to Change: WFP and the Global food Aid System*, "Development Policy Review" 21 (5-6), Reino Unido, 2003.
- Clay E., Pillai N., Benson C., *The Future of Food Aid: A Policy Review*, Instituto para o Desenvolvimento Externo, Londres, 1998.
- Clay E. and Stokke O., *Food Aid and Human Security*, EADI Book series 24, Londres, 2000.
- Clay E., Stokke O., *Food Aid Reconsidered. Assessing the Impact on the Third World Countries*, EADI Book Series II, Londres, 1991.
- Davis B., *Social Safety Nets in a Right to Food Context*, FAO, Agriculture and Economic Development Analysis Division, 2003, Roma.
- Devereux S., *Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?* "Development Policy Review", 20 (5), Reino Unido, 2002.
- Drèze J., Sen A., Hussain A., *The Political Economy of Hunger. A Selected Essay*, Oxford University Press, 1995.
- Drèze J., Sen A., *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford, 1989.
- EC, Council Regulation N.1292/96 of 27 June 1996, on "Food-aid Policy and Food-aid Management and Special Operations in Support of Food Security", Amended by: Regulation (EC) N. 1726/2001 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2001, and Regulation (EC) N. 1881/2003 of the European Parliament and of the Council of 29 September 2003.
- Faaland J., McLean D., Norbye O., *The World Food Programme and International Food Aid*, Paper for the International Workshop on Food and Human Security, ODI/EADI/NUPI, Oslo, 1998.
- FAO (2002), *Building Partnerships for Food Security*, UN System Network on Rural Development and Food Security, Roma, Itália (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura).
- FAO (2002), *Independent External Evaluation of the Special Programme for Food Security*, Eighty-seventh Session Programme Committee, Rome, Italy (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura).
- FAO, IFAD, WFP (2002), *Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*, Documento preparado para a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, Monterrey, México, 18-22 de Março de 2002. Roma, Itália (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura).
- FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2001*, Roma, 2002.
- FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2002*, Roma, 2003.
- FAO, WFP, IFAD; *Reducing Poverty and Hunger: The Critical Role of Financing for Food, Agriculture and Rural Development*, Fevereiro de 2002.
- Hines D. (1998), *Participation: An Approach to Reach the Poor*, paper for "Time for change: Food aid and development".
- Hofmann M. (2003), *Food Aid in the Light of Global Structural Policies* (Ministério da Cooperação e Desenvolvimento Económicos da Alemanha Federal), seminário internacional, Defining the Role of Food Aid in Contributing to Sustainable Food Security, Berlim, 2-4 de Setembro de 2003.
- IFAD (1999), *Briefing note on operational cooperation between IFAD and the World Food programme WFP Combining micro finance with food aid*, Conselho Executivo — Conselho de Administração Council — 230. sessão, Roma, 16-17 de Fevereiro de 2000 (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (1999), *Annual Report 1998* (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (1999), *Briefing paper on cooperation between IFAD and WFP combining micro finance with food aid*, Executive Board — Conselho de Administração, 660. sessão, Roma, 28-29 de Abril (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).

- IFAD (1999), *Report and recommendation of the president to the executive board on a proposed loan to the People's Republic of Bangladesh for the smallholder agricultural improvement project*, Conselho Executivo — 660. sessão, Roma, 28-29 de Setembro de 1999 (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (1999), *Report and recommendation of the president to the executive board on a proposed loan to the Republic of Tanzania for the participatory irrigation development programme*, Conselho Executivo — 670. sessão, Roma, 8-9 de Setembro de 1999 (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (2000), *Annual Report 1999* (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (2000), *Project appraisal document on a proposed IDA credit to the People's Republic of Bangladesh for a National Nutrition Project*, Health, Nutrition and Population Sector Unit, Relatório da Região da Ásia do Sul n1 20333-BD (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (2001), *Annual Report 2000* (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (2002), *Annual Report 2001* (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (2002), *Report and recommendation of the president to the executive board on a proposed loan to the Republic of Yemen for the Dhamar participatory rural development project*, Conselho Executivo — 760. sessão, Roma, 4-5 de Setembro de 2002, (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- IFAD (2003), *Annual Report 2002* (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola).
- ILO (2001), *Further developments regarding technical cooperation activities in the United Nations system*, GB.282/TC/3 (Organização Mundial do Trabalho).
- IMF and IDA (2003), *Poverty Reduction Strategy Papers— Detailed Analysis of Progress in Implementation Prepared by the Staffs of the IMF and World Bank* Aprovado por Timothy F. Geithner e Gobind Nankani, 15 de Setembro (Fundo Monetário Internacional e Associação para o Desenvolvimento Internacional).
- Lorge Rogers, B. Coates J. (2002), *Food-Based Safety Nets and Related Programs*, Série de anteprojectos sobre protecção social (Banco Mundial).
- NEPAD/Hunger Task Force Initiative (2003), *Home-Grown School Feeding Programme*.
- NEPAD/Hunger Task Force Proposal, *The Locally Grown School-feeding Programme in Ghana*. Documento sobre conceitos.
- Michelsen Institute, *Evaluation of the World Food Programme*, Relatório principal, Bergen, 1994.
- Norton A., Conway T., Foster M., *Social Protection, Concepts and Approaches – Implications for Policy Practice in International Development*, Documento de trabalho 143, ODI, Centro de Auxílio e Despesas Públicas, Londres, 2000.
- ODI, DFID e o Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos (2002), *Policy Planning and Implementation n.8: Food Security*, Keysheet.
- Real Ministério dos Negócios Estrangeiros Dinamarquês, *Monitoring of the World Food Programme*, Copenhaga, 2001.
- Shaw J. D., *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*, Palgrave, Nova Iorque, 2001.
- Timmer C. P. (2003), *Summary Notes, Food aid for development: challenges and opportunities*, A Workshop for World Food Program (WFP) and World Bank (WB) Staff on the Current Role of Food Aid, Banco Mundial, Washington, DC, 21-23 de Julho de 2003.
- Uganda, Ministério da Educação e dos Desportos (2004), *Expanded School Feeding Programme*.
- UNDG (2003), *An assessment of the role and experiences of UN agencies in Poverty Reduction Strategy Paper*, Final, 27 de Agosto (Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas).
- Webb P. (2003), *Food Aid for Development: The Multilateral Perspective* (Chief of Nutrition, UN World Food Programme), Seminário internacional, Defining the Role of Food Aid in Contributing to Sustainable Food Security, Berlim, 2-4 de Setembro de 2003.
- World Bank (2002), *Technical annexes for a proposed credit and grant to the Republic of Malawi for an emergency drought recovery project*, 30 de Setembro. Operações de Desenvolvimento Rural nas Regiões Africanas.
- World Bank B (2002), *Project appraisal document for a proposed credit to the Republic of Senegal in support of the first phase for the Nutrition Enhancement Program*, Human Development II Country Department 14, Região Africana, 20 de Fevereiro.

**C: RELATÓRIOS PRODUZIDOS NA ESTRUTURA DA
'AVALIAÇÃO CONJUNTA DA EFICÁCIA E IMPACTO
DA DIRECTIVA FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO
DO PROGRAMA ALIMENTAR MUNDIAL'**

- Relatório inicial, Fevereiro de 2004.
- Relatório da fase 1, Julho de 2004.
- Documentos sobre questões, Setembro de 2004.

RELATÓRIOS DO ESTUDO NACIONAL

- Estudo nacional a Bangladeche, Relatório final, Dezembro de 2004.
- Estudo nacional à Bolívia, Relatório final, Dezembro de 2004.
- Estudo nacional à Etiópia, Relatório final, Dezembro de 2004.
- Estudo nacional às Honduras, Relatório final, Dezembro de 2004.
- Estudo nacional a Mali, Relatório final, Dezembro de 2004.
- Estudo nacional a Moçambique, Relatório final, Dezembro de 2004.
- Estudo nacional ao Paquistão, Relatório final, Dezembro de 2004.