

Instituto Brasiliense de Direito Público
Escola de Administração de Brasília
Mestrado Profissional em Administração Pública
– Políticas Públicas e Gestão Governamental

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) cumpre o que promete?
Um ensaio para uma agenda de pesquisas
sobre a dependência da trajetória de avaliação de uma política pública

Mestrando: Daniel Pereira da Silva

Orientador: Professor Doutor João Paulo Bachur

Brasília/DF

2018

DANIEL PEREIRA DA SILVA

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) cumpre o que promete?
Um ensaio para uma agenda de pesquisas
sobre a dependência da trajetória de avaliação de uma política pública

Dissertação de Mestrado apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Professor Doutor João Paulo Bachur

Brasília/DF

2018

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do IDP

SILVA, Daniel Pereira da.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) cumpre o que promete? Um ensaio para uma agenda de pesquisas sobre a dependência da trajetória de avaliação de uma política pública / Daniel Pereira da Silva; orientador João Paulo Bachur. Brasília, 2018.

218 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental) - Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2. Dependência da trajetória. 3. (Meta-)Avaliação. I. Bachur, João Paulo. II. Título.

Daniel Pereira da Silva

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) cumpre o que promete?
Um ensaio para uma agenda de pesquisas
sobre a dependência da trajetória de avaliação de uma política pública

Trabalho de conclusão submetido ao Programa de Pós-Graduação no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 31 de janeiro de 2018.

Banca examinadora:

Professor Doutor João Paulo Bachur – Orientador
IDP

Professor Doutor Alexander Cambraia
IDP

Professor Doutor Paulo de Martino Jannuzzi
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Dedicatória

Ao meu querido filho,
nossa nova esperança,
por um outro mundo possível,
de cada qual segundo suas capacidades,
a cada qual de acordo com suas necessidades.
Nesse horizonte utópico, “Precioso”,
um dia teremos uma sociedade
em que as pessoas serão reconhecidas
pelo que são, e não pelo que têm.
E, para além do *homo faber* ou *economicus*,
como *homo ludens*,
que o humor,
como método de desconstrução filosófica,
seja substrato, meio e fim,
de uma revolução cômica,
que sirva para satisfazer
necessidades tão ínsitas e prementes,
da natureza humana:
dançar e rir.

Agradecimentos

Aos meus pais, Ana e Mauro, minha eterna gratidão, pela criação e educação tão amorosas. Obrigado por cuidarem do meu bem-estar, legarem parte significativa de meus valores a partir de seus testemunhos de vida e proporcionarem tantas oportunidades e condições para o desenvolvimento de minhas aptidões, habilidades, talentos e competências. Graças a vocês, em boa medida, cheguei aqui.

À minha esposa, Neilma, todo o meu afeto. Querida, parece que tudo se deteriora, decompõe e morre, entropicamente, em tempos líquidos. Mas nosso amor, por não ser criação nem ter começo, meio e fim, sempre emanou e existiu, quanticamente. E assim continuará, eternamente. Para Barthes, em “Fragmentos de um Discurso Amoroso”, que analisou os amantes dos clássicos da literatura e da filosofia, o apaixonado não está apaixonado realmente pelo ser amado, mas pelo amor em si e que nada no discurso dos amantes adapta-se de acordo com o amado e aquilo nele que parece despertar o sentimento. Ora, parece que contrariamos o autor francês, pois a nossa relação, desde o início, não está contaminada com a idealização romântica. Nosso compromisso conjugal, apesar de todas as intempéries inerentes a uma vida a dois, mostrou-se resiliente, amadurecendo a ponto de atingirmos um nível incomum de entrosamento, sintonia e simbiose. Agradeço, em especial, a sua compreensão e paciência com este genioso ariano, essenciais para um ambiente favorável à elaboração desta modesta dissertação.

Aos meus colegas de trabalho, pelo profissionalismo e pelas lições de dedicação e honestidade. Estou em um *locus* privilegiado de interação laboral, calcado em uma convergência ímpar de ideais. Uma família irmanada pelo serviço público; uma comunidade entrelaçada pelo altruísmo e pela abnegação. Em particular, Edenilza e Karine, pela confiança e liberdade para o exercício do senso crítico, salutar para a política pública.

Ao meu orientador, João, pelo real rigor, o que permitiu a qualificação deste empreendimento. Suas ponderações pertinentes e indicações relevantes foram de grande estima. Sua verdadeira abertura, liberdade, receptividade e flexibilidade, tudo isso permitiu a prospecção presente neste trabalho, em prol de um novo horizonte para o PNAE.

Epígrafe

“Só uma crise – verdadeira ou percebida –
produz verdadeiras mudanças.

Quando essa crise ocorre,
os atos dependem das teorias em circulação.
Acredito que essa é a nossa principal função:
desenvolver alternativas às políticas vigentes,
mantê-las vivas e disponíveis
até que o politicamente impossível
passe a politicamente inevitável.”

(Milton Friedman,
Capitalism and Freedom,
prefácio à edição de 1982)

SILVA, Daniel Pereira da. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) cumpre o que promete? Um ensaio para uma agenda de pesquisas sobre a dependência da trajetória de avaliação de uma política pública. Dissertação. Mestrado Profissional em Administração Pública. Instituto Brasiliense de Direito Público. IDP. 2018.

RESUMO

Objetivos: A dissertação tratou, em geral, de apreciar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade desenvolvidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão público federal do Brasil, responsável pela coordenação, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento, avaliação, e pela transferência dos recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), de 1997 a 2015. Em específico, o trabalho intencionou: sugerir uma história das avaliações do FNDE referentes ao PNAE; identificar os contornos dos balanços avaliativos da Autarquia em relação à política pública; cotejar padrões de meta-avaliação renomados com as avaliações institucionais do Programa; aplicar uma estrutura analítica de dependência da trajetória à política em comento; levantar momentos críticos para as escolhas de formatação avaliativa; elencar elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória, ou seja, que gerem sequências autorreforçantes; reconhecer sequências reativas que servem de *feedback* positivo ou negativo ao processo; descrever os resultados finais observados a partir da solução dos conflitos que emergiram na etapa das sequências reativas.

Métodos: As fontes primárias, tanto documentais quanto bibliográficas, mesclaram instrumentos da investigação exploratória com aplicada. O recenseamento bibliográfico do estado da arte recorreu ao *Google Scholar*, à Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), à *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e os Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entre outras ferramentas de busca. A estrutura analítica aplicada ao objeto de estudo derivou da condensação das principais abordagens de dependência da trajetória. O conceitual de meta-avaliação e da teoria da dependência da trajetória foi confrontado com as entrevistas semiestruturadas de Buani (2011) e Peixinho (2011) realizadas com parte da burocracia à época, a avaliação oficial contida nos Relatórios de Atividades e de Gestão do FNDE e os testemunhos de ex-gestores encerrados em trabalhos acadêmicos.

Resultados: o PNAE teve progressos significativos no período focado, tanto quantitativo quanto qualitativamente. Entretanto, o FNDE não se apropriou do caudal de referências e estudos de (meta-)avaliação disponível, com o fito de otimizar o funcionamento do Programa. Os resultados institucionais da política pública ficaram vulneráveis a questionamentos sobre os seus fundamentos de validade, utilidade, exequibilidade, conduta, credibilidade, adequação, precisão, custos, responsabilização, entre outros. Ademais, uma série de constrangimentos impediu que a política pública atendesse a expectativa de seus idealizadores, tais como: elevada evasão de servidores; escasso quantitativo de quadros funcionais; carência de capacitação técnica dos servidores; rebaixamento do monitoramento a controle; ausência de indicadores de monitoramento e defecção de avaliações qualitativas sobre a efetividade; baixa integração entre os sistemas informacionais, gerenciais e corporativos; descontinuidade administrativa; mudança no cenário econômico, com o contingenciamento de recursos orçamentários; restrição da intersetorialidade; relegação da meta-avaliação participativa emancipadora; recalitrância de mapas mentais, visões de mundo, efeitos de

aprendizagem e coordenação, custos fixos, externalidades de rede e expectativas adaptativas dos atores, cujas mentalidades e comportamentos continuaram calcados, em maior ou menor grau, na avaliação técnico-burocrática, com viés físico-financeiro e quantitativista, entre outros. **Conclusões:** os desideratos normativos do PNAE, que compreendem os seus objetivos, as suas diretrizes, o seu objeto, as suas estratégias e as suas metas inscritas em leis, resoluções, planos, entre outros dispositivos legais, diretamente consignadas pelo FNDE ou indiretamente por outras instâncias, nos âmbitos nacional e internacional, foram cumpridos parcialmente no corte temporal estudado.

Palavras-chaves: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Meta-avaliação. Dependência da trajetória.

SILVA, Daniel Pereira da. *The National School Feeding Program (PNAE) fulfills its promises? An essay for a research agenda on the path dependence of public policy evaluation*. Dissertation. Professional Master in Public Administration. Brazilian Institute of Public Law. IDP. 2018.

ABSTRACT

Objectives: The dissertation dealt in general with aspects of efficiency, efficacy and effectiveness developed by the National Education Development Fund (FNDE), a federal public agency in Brazil, responsible for coordination, establishing general norms for planning, execution, control, monitoring, evaluation, and transfer of the financial resources of the National School Feeding Program (PNAE), from 1997 to 2015. Specifically, the intention was: to suggest a history of the FNDE assessments regarding the PNAE; to identify the contours of the evaluation reports of the Autarchy in relation to public policy; match meta-evaluation standards with the institutional evaluations of the Program; to apply an analytical structure of path dependence to the policy in question; raise critical moments for the choices of evaluative formatting; to list institutional and structural elements of path conditioning, that is, to generate self-reinforcing sequences; recognize reactive sequences that serve as positive or negative feedback to the process; to describe the final results observed from the solution of the conflicts that emerged in the reactive sequences stage. **Methods:** Primary sources, both documentary and bibliographical, have merged instruments of exploratory and applied research. The state-of-the-art bibliographic census resorted to Google Scholar, the Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD), the Scientific Electronic Library Online (SciELO) and the Journal of the Coordination of Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), among other tools of search. The analytical framework applied to the object of study was derived from the condensation of the main approaches of path dependence. The meta-evaluation conceptual and trajectory dependence theory was confronted with the semi-structured interviews of Buani (2011) and Peixinho (2011) carried out with part of the bureaucracy at the time, the official evaluation contained in the Activities and Management Reports of the FNDE and the testimonies of ex-managers closed in works academics. **Results:** PNAE had significant progress in the focused period, both quantitatively and qualitatively. However, the FNDE did not appropriate the flow of references and (meta-) evaluation studies available, in order to optimize the operation of the Program. The institutional results of public policy were vulnerable to questions about its validity, usefulness, feasibility, conduct, credibility, appropriateness, precision, costs, accountability, among others. In addition, a series of constraints prevented the public policy from meeting the expectation of its idealizers, such as: high evasion of servers; lack of technical capacity of the servers; downgrading from monitoring to control; absence of monitoring indicators and lack of qualitative assessments of effectiveness; low integration between the informational, managerial and corporate systems; administrative discontinuity; change in the economic scenario, with the contingency of budgetary resources; restriction of intersectorality; relegation of the participatory emancipatory meta-evaluation; recalcitrance of mental maps, world views, learning and coordination effects, fixed costs, network externalities and adaptive expectations of the actors, whose mentalities and behaviors continued to be influenced, to a greater or lesser degree, in the technical-bureaucratic evaluation, financial and quantitative analysis, among others. **Conclusions:** the normative desiderata of the PNAE, which comprise its objectives, its

guidelines, its object, its strategies and its goals included in laws, resolutions, plans, among other legal provisions, directly assigned by FNDE or indirectly by others national and international scopes, were partially fulfilled in the time period studied.

Keywords: National School Feeding Program (PNAE). Meta-evaluation. Path dependence.

Lista de siglas

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ABIA - Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
AEA - *American Evaluation Association*
AET – Análise Estruturada de Textos
AF – Agricultura Familiar
AFZ - Ação Fome Zero
Agest - Assessoria de Gestão Estratégica
ANOPs - Auditorias de Natureza Operacional
ASBRAN - Associação Brasileira de Nutrição
AUDIT – Auditoria Interna
BDTD - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BPS – Boletim de Pessoal e Serviços
BSC - *Balanced Scorecard*
CAE(s) – Conselho(s) de Alimentação Escolar
Cae-virtual/web - Sistema de Atualização de Dados dos Conselhos de Alimentação Escolar
CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD - Conselho Deliberativo
Cecane(s)– Centro(s) Colaborador(es) em Alimentação e Nutrição do Escolar
CET - Centro de Excelência em Turismo
CFN – Conselho Federal de Nutricionistas
CGFOME - Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
CGPAE – Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
CGU – Controladoria-Geral da União
CIAPO - Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica
CME - Campanha de Merenda Escolar
CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COECS - Coordenação de Educação e Controle Social
COMAC - Coordenação de Monitoramento e Acompanhamento

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

Cras - Centros de Referência de Assistência Social

CSS – Cooperação Sul-Sul

CUT- Central Única dos Trabalhadores

DAP(s) – Declaração(ões) de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

DAPAE - Divisão de Apoio e Planejamento da Alimentação Escolar

DCNT - Doenças Crônicas Não Transmissíveis

DEMEC(s) – Delegacia(s) Regional(is) do Ministério da Educação

DF - Distrito Federal

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

DIRAE – Diretoria de Ações Educacionais

Documenta – Sistema de Controle de Documentos

DOU – Diário Oficial da União

EAN - Educação Alimentar e Nutricional

EEx(s) – Entidade(s) Executor(as)

EJA - Educação de Jovens e Adultos

ELB - Estudos de Linha de Base

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FR – *Food Regimes*

GDF – Governo do Distrito Federal

GUT – Gravidade, Urgência e Tendência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICPAE - Indicador da Cobertura do Público Alvo - Eficácia

IEG - *Independent Evaluation Group*

IFES – Instituição(ões) Federal(is) de Ensino Superior

ILPES - *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*

Inaf - Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IOCE - *International Organization for Cooperation in Evaluation*

IOM - Instituto de Medicina Americana

IRRAE - Indicador de Regularidade do Repasse Financeiro - Eficiência

JCSEE – *Joint Committee on Standards for Educacional Evaluation*

KEC – *Key Evaluation Checklist*

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

M&A – Monitoramento e Avaliação

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MaPR – Mapa de Processos e Resultados

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC - Ministério da Educação

MI(s) – Metodologia(s) Inovadora(s)

MP - Medida Provisória

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

MPF – Ministério Público Federal

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPU – Ministério Público da União

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

MTFCGU - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União

NEPP - Núcleo dos Estudos de Políticas Públicas

NPQ(s) – Núcleo(s) de Promoção da Qualidade

ODM - Objetivo de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

OEI – Organização de Estados Ibero-Americanos

OGU – Orçamento-Geral da União

OI(s) - Organização(ões) Internacional(is)
ONG(s) – Organização(ões) Não-Governamental(is)
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAE – Programa de Alimentação Escolar
PAES - Programas de Alimentação Escolar Sustentável
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PEHE - Projeto Educando com a Horta Escolar
PEHEG - Projeto Educando com a Horta Escolar e a Gastronomia
PEI – Planejamento Estratégico Institucional
PES - Planejamento Estratégico-Situacional
PLANAPO - Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNASE - Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático
PNSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF – Pesquisa de Orçamento Familiar
POU - *Prevalence of Undernourishment*
PPA – Plano Plurianual
PPP – Plano de Providências Permanente
PPPs – Planos Político-Pedagógicos
Proesf - Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família
PRONAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PSAEs - Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar
PT - Partido dos Trabalhadores
QT(s) – Quadro(s) Técnico(s)

RAE(s) – Reunião(ões) de Avaliação da Estratégia

RAPs – Restos A Pagar

RBMA - Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação

REBRAE - Rede Brasileira de Alimentação Escolar

REFAE(s) – Representação(ões) Regional(is) da Fundação de Assistência ao Estudante

ReLAC - *Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe*

RT(s) – Responsável(is) Técnico(s)

SAM-PNAE - Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SciELO - *Scientific Electronic Library Online*

SEED - Secretaria de Educação a Distância

SEF – Secretaria de Educação Fundamental

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SGD - Sistema de Gestão de Demandas

SI – Sistema de Informação

Sidem – Mantis - Sistema de Demandas

SIGAE - Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar

Sigecon - Sistema de Gestão de Conselhos

SIGEF – Sistema de Gestão Financeira

SiGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas

SIGPlan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SIMEC - Sistema de Monitoramento, Execução e Controle

SIM-PNAE - Sistema de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar

SINUT-DF - Sindicato dos Nutricionistas do Distrito Federal

Sinutri - Sistema de Cadastro de Nutricionistas

SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SOFI - *The State of Food Insecurity in the World*

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SUAPA - Subgerência de Acompanhamento e Avaliação
SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*
TCU - Tribunal de Contas da União
TED(s) – Termo(s) de Execução Descentralizada
TI - Tecnologia da Informação
UAE(s)– Unidade(s) Acadêmica(s) Especializada(s)
UEx(s) – Unidade(s) Executora(s)
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFG – Universidade Federal de Goiás
UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos
UFTO – Universidade Federal de Tocantins
UMA(s) – Unidade(s) de Monitoramento e Avaliação
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNEG - *United Nations Evaluation Group*
Unicamp - Universidade Federal de Campinas
Unifesp – Universidade Federal de São Paulo
Universidade de Brasília – UnB
USAID - *United States Agency for International Development*
Vigitel - Pesquisa de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico
VOPEs - *Voluntary Organizations for Professional Evaluation*

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Estrutura analítica para o estudo de fenômenos <i>path-dependents</i>	50
Gráfico 2 – Municípios que já se inscreveram ou não no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar até 2012.....	76
Gráfico 3 - Evolução do número de estudantes atendidos e de municípios incluídos na alimentação escolar do Brasil, da Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME) e Campanha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE) até o PNAE - 1955-2002	147
Gráfico 4 – Evolução da Aquisição da Agricultura Familiar para o PNAE – 2010 a 2014 (em R\$).....	148

Lista de quadros

Quadro 1 – Enfoques da Avaliação Técnico-Burocrática e Participativa.....	43
Quadro 2 – Quantidades absolutas e relativas de municipalidades premiadas e finalistas, por região e ano, de 2004 a 2010, do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar	74
Quadro 3 – Comparativo de dotações financeiras pagas/descentralizadas, sistemas/EEExs apoiados e atores formados nas capacitações pelo Formação pela Escola e pelos Cecanes para o PNAE em 2014	91
Quadro 4 – Comparativo de dotações financeiras descentralizadas, EEExs apoiadas e atores formados nas capacitações dos Cecanes em 2014 e 2015	99
Quadro 5 - EEExs monitoradas pelo FNDE	100
Quadro 6 - EEExs assessoradas por Cecanes	101
Quadro 7 – Painel de Indicadores do FNDE - Taxa de execução de recursos técnicos e financeiros do PNAE – 2013-2015.....	138
Quadro 8 – Painel de Indicadores do FNDE - Índice agregado de capacitação de conselhos de controle social – CAE	138
Quadro 9 - Resultados dos indicadores do Mapa Estratégico Institucional – 2011-2015.....	139
Quadro 10 – Metodologia de monitoramento e avaliação para a CGPAE – Atores, campos/objetos críticos, focos da mensuração e indicadores possíveis	139
Quadro 11 – Evolução dos recursos financeiros e dos estudantes atendidos pelo PNAE – 1995-2017.....	147
Quadro 12 – Evolução da participação da agricultura familiar nas aquisições para a alimentação escolar – 2010-2014	149
Quadro 13 – Segmentos dos CAEs e número correspondente de representantes em nível nacional, em números absolutos e relativos	150

Lista de mapas

Mapa 1 – Municípios que se inscreveram ao menos em uma edição do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar até 2012	75
---	----

Lista de tabelas

Tabela 1 – Evolução do número de nutricionistas cadastrados no PNAE, percentual de municípios com nutricionistas registrados e número e percentual de municípios sem nutricionistas cadastrados, de 2003 a 2011	143
Tabela 2 - Número de nutricionistas e percentual de municípios cobertos com nutricionistas cadastrados no PNAE, por região do Brasil, em 2011	144
Tabela 3 - Número de nutricionistas e percentual de municípios cobertos com nutricionistas cadastrados no PNAE, por unidade federativa, em 2011	144

Lista de apêndices

Apêndice 1 – Momentos, sequências e resultados da dependência da trajetória do PNAE – 1997-2006	177
Apêndice 2 – Histórico de Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) do PNAE e suas respectivas atribuições regimentais.....	185

Lista de anexos

Anexo 1 – Lista Chave de Verificação da Avaliação.....	188
Anexo 2 – Distribuição dos padrões de avaliação por atividade.....	189
Anexo 3 – Planejamento estratégico – CGPAE - Mapa desdobrado	190
Anexo 4 – Planejamento estratégico – CGPAE - Cadeia de Valor.....	191
Anexo 5 – Planejamento estratégico – CGPAE - Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças.....	192
Anexo 6 - Planejamento estratégico – CGPAE – Fraquezas – Análise de Gravidade, Urgência e Tendência (GUT) – Ações	193
Anexo 7 - Planejamento estratégico – CGPAE –Ameaças – Análise de GUT – Ações	194
Anexo 8 – Análise, priorização e detalhamento de indicadores da CGPAE, com critérios de meta-avaliação	195
Anexo 9 – Indicador – Percentual de assistência financeira	196
Anexo 10 – Indicador – Percentual de cumprimento do mínimo exigido para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.....	197
Anexo 11 – Indicador - Percentual de realização das ações de EAN.....	198
Anexo 12 – Indicador - Número de atores sociais capacitados.....	199
Anexo 13 – Indicadores – Detalhamento da coleta e da análise - Taxa de assistência financeira e taxa de cumprimento do percentual da agricultura familiar	200
Anexo 14 – Indicadores – Detalhamento da coleta e da análise - Taxa de realização das ações de EAN e número de atores sociais capacitados	201
Anexo 15 – Indicadores – Estratégia de comunicação e mobilização	202
Anexo 16 – Indicadores – Gráficos recomendados.....	203
Anexo 17 – Indicadores – Modelo de monitoramento e avaliação – Regularidade de acompanhamento, eventos e produtos	204
Anexo 18 – Indicadores – Implementação do modelo de monitoramento e avaliação na unidade e no FNDE – Definição das ações	205
Anexo 19 – Novas propostas de indicadores para o PNAE	206
Anexo 20 - Proposta de Mapa de Processos e Resultados (MaPR) para o PNAE	207
Anexo 21 – Mapa desdobrado para o monitoramento e a avaliação dos processos do PNAE - Matriz do planejamento estratégico - Período 2016-2017.....	208
Anexo 22 – Pontos de alerta para o monitoramento e a avaliação dos processos do PNAE - Matriz do planejamento estratégico - Período 2016-2017.....	210
Anexo 23 - Projetos e atividades de cooperação internacional do PNAE com a FAO, o PMA e o PNUD, a partir de 2008.....	213

Sumário

1. Introdução.....	25
2. Referencial teórico.....	27
2.1 Meta-avaliação	27
2.2 Dependência da trajetória	43
3. Marco metodológico.....	47
4. Análise de dados.....	52
4.1 Desideratos normativos	52
4.1.1 Objetivos.....	52
4.1.2 Objeto	55
4.1.3 Diretrizes	55
4.1.4 Estratégias.....	57
4.1.5 Metas	58
4.2 Avaliações	60
4.2.1 Documentos institucionais.....	60
4.2.1.1 Relatórios de Atividades (1997-2005).....	60
4.2.1.2 Relatórios de Gestão (2006-2015).....	66
4.2.2 Concepções de avaliação de burocratas	105
4.2.3 Olhares de avaliação de ex-gestores.....	116
4.2.3.1 Principais momentos críticos.....	119
4.2.3.2 Estudo de caso de um momento crítico: o primeiro sistema informatizado	124
4.2.3.3 Papel do planejamento estratégico no condicionamento da trajetória.....	129
5. Conclusões.....	142
Sugestões para uma agenda de pesquisas	155
Bibliografia.....	162
Apêndices	177
Anexos.....	188

1. Introdução

O tema da dissertação versa sobre a avaliação institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no período de 1997 a 2015.

O problema é o alcance do escopo da avaliação da Autarquia em relação à política pública em questão.

A hipótese é a de que o FNDE se estruturou para a verificação de um rol limitado de aspectos do desempenho. Supõe-se que exista dependência da trajetória (*path dependence*) dos processos e resultados da Autarquia, que privilegia uma enviesada cobertura de informações sobre a execução, com nuances físico-financeiras e quantitativistas. Suspeita-se que haja uma tradição institucional na avaliação, com consequências na acuidade da aferição quantitativa e qualitativa plena dos objetivos, das diretrizes, do objeto, das estratégias e das metas do Programa.

O objetivo geral é apreciar aspectos de eficiência, eficácia e efetividade historicamente desenvolvidos pelo órgão público federal responsável pela coordenação, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento, avaliação, e pela transferência dos recursos financeiros do PNAE.

Os objetivos específicos têm a pretensão de:

- Sugerir uma história das avaliações do FNDE referentes ao PNAE;
- Identificar os contornos dos balanços avaliativos da Autarquia em relação à política pública;
- Cotejar padrões de meta-avaliação renomados com as avaliações institucionais do Programa;
- Aplicar uma estrutura analítica de dependência da trajetória à política em comento;
- Levantar momentos críticos para as escolhas de formatação avaliativa;
- Elencar elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória, ou seja, que gerem sequências autorreforçantes;
- Reconhecer sequências reativas que servem de *feedback* positivo ou negativo ao processo;
- Descrever os resultados finais observados a partir da solução dos conflitos que emergiram na etapa das sequências reativas.

A justificativa do estudo se deve ao significativo grau de prejuízo causado pela avaliação reducionista do PNAE. Com a restrição do escopo quantitativo e qualitativo dos objetivos, das diretrizes, do objeto, das estratégias e das metas, acarretase agravo à efetividade do Programa.

Os capítulos estão divididos em:

- Referencial teórico, que discorre sobre os principais padrões internacionais de meta-avaliação e a teoria institucionalista da dependência da trajetória. Recorre-se a fontes primárias, tanto documentais quanto bibliográficas, para subsidiar a pesquisa. O recenseamento bibliográfico do estado da arte recorreu ao *Google Scholar*, à Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), à *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e os Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entre outras ferramentas de busca;

- Marco metodológico, com a exposição da estrutura analítica aplicada ao objeto de estudo;

- Análise de dados, em subcapítulos, dos relatórios de atividades e gestão do FNDE, de entrevistas semiestruturadas de Buani (2011) e Peixinho (2011) realizadas com parte da burocracia e dos trabalhos acadêmicos dos ex-gestores sobre a trajetória de padrões e resultados da avaliação institucional. Nesta seção, arrolam-se, cronologicamente, os momentos críticos, as sequências autorreforçantes e reativas, e os resultados finais dos conflitos. No Apêndice 1, apresenta-se um quadro sinótico de uma parte do período, para facilitar a compreensão do leitor;

- Conclusões, que confronta a teoria, a metodologia e a análise de dados. Condensam-se os achados da investigação;

- Sugestões para uma agenda de pesquisas com vistas ao aprimoramento da avaliação do PNAE.

2. Referencial teórico

2.1 Meta-avaliação

Elliot (2011, p. 942) anotou o crescente aumento do interesse pela qualidade dos resultados governamentais. Segundo a autora, por meio das avaliações, busca-se saber se os objetivos traçados foram atingidos de forma adequada e eficaz, se o processo de desenvolvimento revelou seu mérito ou qualidade intrínseca, se as ações realizadas podem ser associadas a algum tipo de impacto para os beneficiados ou interessados nas políticas públicas ou, na acepção de Carlos Matus, Ciências e Técnicas de Governo Horizontais¹. Enfim, a intenção é trazer à tona aspectos, dados e indicadores de que o objeto avaliado é adequado, eficiente, eficaz ou relevante, com valor ajuizado a partir de critérios estabelecidos pelo avaliados.

Todavia, a condução esboçada das avaliações pode também ser testada, por intermédio de meta-avaliações. De acordo com Scriven (1991, *apud* ELLIOT, 2011, p. 943), a meta-avaliação é a avaliação de uma avaliação, durante a qual há verificação da qualidade da própria avaliação.

Todavia, o PNAE, uma política pública com 38 anos de existência, dos quais 20 anos sob a conduta do FNDE, apresentou no período um rol restrito de trabalhos de avaliação da avaliação de seus resultados e, o pior, que não envolveram o público-alvo o qual se propôs a beneficiar.

Parafraseando Stufflebeam (2001, *apud* ELLIOT, 2011, p. 943-4), há dois tipos de avaliação, diferenciação necessária para a caracterização do processo avaliativo do PNAE: 1) a somativa, que ocorre após o término do processo de avaliação, a qual lida com relatórios prontos, bancos de dados e depoimentos, ou seja, todo o material disponível que diz respeito e retrate a avaliação desenvolvida, para perceber seus pontos fortes e fracos, assim como oportunidades e ameaças; 2) a formativa, empregada durante o processo de desenvolvimento da avaliação, para auxiliar os avaliadores a planejar, conduzir, melhorar, interpretar e comunicar os seus estudos avaliativos.

¹ A crítica epistêmica ao campo das “políticas públicas” é uma das contribuições do autor chileno, que também idealizou o Planejamento Estratégico-Situacional (PES). Como fontes para uma agenda de pesquisas que empregue esse substrato na análise do PNAE, vide Matus (1993), (1996a), (1996b), (2000), (2005), (2006) e (2007). Há estudos prolíficos sobre a obra em si ou a aplicação da abordagem teórica matusiana: Huertas (1993), Carazzato (2000), Garcia (2002), Migliato *et* Filho (2003), Gonçalves (2005), Fortis (2010), Paula, Tanaka *et* Araújo (2010) e Mozzato *et* Grzybovski (2013).

No período de avaliações institucionais do PNAE pelo FNDE, houve predominância da avaliação somativa sobre a formativa. Entretanto, nem todos os aspectos avaliativos somativos foram publicizados, tanto nos Relatórios de Atividades e de Gestão do FNDE quanto na maior parte dos trabalhos acadêmicos de burocratas e gestores. Notadamente, os pontos fracos e as ameaças à política pública não foram disponibilizados para o grande público. Isso será detalhado no capítulo “Análise de Dados” desta dissertação.

Por oportuno, frisa-se que este trabalho optou pelo viés da meta-avaliação somativa, pela acessibilidade maior das referências. Enfocaram-se, como fontes primárias de pesquisa, os documentos oficiais produzidos, notadamente a série histórica dos Relatórios de Atividades e de Gestão, relativa ao período de 1997 a 2015. O propósito foi empreender o balanço crítico da avaliação de eficiência, eficácia e efetividade da Autarquia em relação ao PNAE. Assim, ensejou-se a oportunidade de “incorporação de novos conhecimentos”, na linha preconizada por Berends e Roberts (2003, *apud* ELLIOT, 2011, *idem*), sobre o Programa.²

Para a adoção do marco referencial em meta-avaliação para o PNAE, conjugaram-se aspectos das cinco abordagens de meta-avaliação somativa, todas apresentadas por Elliot (2011, p. 943): 1) a Lista Chave de Verificação da Avaliação ou *Key Evaluation Checklist* (KEC); 2) os Critérios Essenciais ou Fundamentais; 3) os Padrões de Avaliação; 4) a Segunda Opinião; e 5) a Mista, Híbrida ou Eclética.³

Este trabalho evitou a perspectiva dicotômica. Dessa maneira, considerou-se que a mescla dos modelos, com suas facetas positivas, não incorre em *trade-off*, ou seja, em opções que comportam perspectivas metodológicas positivas, mas mutuamente excludentes. Assim, além de possível, é recomendável na estratégia heurística⁴ de apreensão da realidade.

Primeiramente, escrutina-se a KEC, dividida em quatro componentes:

(...) Preliminares, Fundamentos, Subavaliações e Conclusões. (...) O primeiro,

² Esta dissertação tomou como fontes de inspiração metodológica os trabalhos de Garcia (2002) e Pinto (2015), entre outros.

³ A primeira, por Scriven (2007); a segunda, por Davidson (2005), a terceira, pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE) (2011); a quarta e quinta, novamente Davidson (2005).

⁴ A consciência dos passos cognitivos fundamentais na seleção de uma heurística (procurar, parar de procurar e decidir) é fundamental para evitar aporia pela abundância de dados e informações. Por isso, o corte desta dissertação: meta-avaliação, lastreada em padrões internacionais consagrados, da institucionalidade que pretensamente supre os desideratos normativos do PNAE, desde a assunção do Programa pelo FNDE, em 1997, mediante fontes primárias oficiais de avaliação publicadas até 2015, notadamente Relatórios de Atividades e de Gestão da Autarquia.

das Preliminares, busca informação que identifique a avaliação, (...). O Sumário Executivo deve trazer uma visão geral dos resultados de forma sintética, (...) a finalidade dessa primeira parte ainda não é investigar, mas possivelmente resumir os resultados da avaliação (...).

Já o Prefácio deve informar quem encomendou a avaliação e as razões principais, quais as questões avaliativas e quais os interessados ou públicos que aguardam os resultados da avaliação e/ou deles necessitam. Caso o relatório da avaliação não contenha esses dois componentes, as informações devem ser buscadas no texto existente.

A Metodologia apresenta os procedimentos utilizados, o que inclui o desenho e a abordagem adotados pela avaliação, entre outros procedimentos. Busca-se saber, neste aspecto, o que é necessário para desenvolver as etapas metodológicas da avaliação e como foram desenvolvidas. Ou o que necessário e não foi incorporado ao processo avaliativo.

No segundo componente ou nível, os Fundamentos da avaliação englobam a razão de existência do objeto, seja ele um projeto, programa, material, serviço prestado, entre outros. Também se ocupam da descrição desse objeto, da indicação dos principais interessados, dos recursos disponíveis para manter o objeto e ajudá-lo a ser eficaz em seus propósitos, e dos valores adotados pelo avaliador. Entre esses últimos, encontram-se valores definidos em relação ao padrão adotado pela avaliação, valores relativos a requisitos legais, éticos, profissionais, valores culturais, históricos, tradicionais, científicos, tecnológicos, políticos, econômicos, o que não esgota a lista de possibilidades... Na realização de uma meta-avaliação serão aplicados os aspectos que forem pertinentes.

No terceiro nível, estão o que o autor denominou de Subavaliações, pois dirigidas ao processo e aos resultados ou impactos da avaliação, aos custos que são considerados pelo autor como elemento-chave na determinação de valor, às comparações entre um programa e outro mais efetivo e, ainda, à capacidade de os componentes da avaliação terem valia para uma futura utilização em outro local. A relevância geral da avaliação também faz parte desse nível, incluindo o que está indo bem, o que está faltando, qual o melhor uso dos recursos, respeitando-se a relação custo-efetividade.

Finalmente, no quarto nível, das Conclusões, há dois pontos opcionais, relativos a recomendações e explanações, e a responsabilidades sobre os resultados e possíveis justificativas. Nem sempre uma avaliação contém informações desse tipo. O ponto referente a relatórios e o tipo de apoio dado à divulgação dos resultados aborda os formatos e os destinatários dos relatórios. O último ponto trata da própria meta-avaliação, zelando para que todos os aspectos tenham sido cobertos e tragam respostas a respeito de pontos fortes e fracos da avaliação, assim como conclusões sobre as categorias essenciais de padrões de avaliação, a saber: **utilidade, viabilidade, adequação e precisão.**(ELLIOT, 2011, p. 944-6. Grifos do autor)

Para o propósito deste ensaio, o emprego do destacado terceiro nível da KEC é proveitoso, ao salientar a necessidade de engendrar subavaliações de processos e resultados para a meta-avaliação.

Com essa faceta da KEC, promove-se a interface com a abordagem dos Critérios Essenciais ou Fundamentais, também útil para a meta-avaliação do PNAE, que trata de cinco parâmetros de orientação: **1) validade; 2) utilidade; 3) conduta; 4) credibilidade; e 5) custos.**

Quanto à validade, Elliot (2011, p. 947) esclarece:

A validade da avaliação diz respeito à relação entre as conclusões

apresentadas pelo avaliador e sua justificativa. O avaliador, para chegar às conclusões, utiliza tanto os fatos e dados coletados, como atribui valores ao julgar, por exemplo, a relevância desses dados. São os valores que determinam os critérios adotados pelo avaliador. É necessário, portanto, na meta-avaliação, verificar as fontes de dados que o avaliador utilizou e as associações feitas entre fatos e valores de modo a constatar o quanto as conclusões se justificam.

Buscando a validade da avaliação, a meta-avaliação deve questionar o que foi feito, (...): “O avaliador fez inicialmente as questões corretas? O avaliador dimensionou a avaliação apropriadamente? O que foi deixado de fora que deveria ter sido incluído e vice versa?”

Como, às vezes, os avaliadores lidam com limitações de tempo, de orçamento e até mesmo de pessoal, a meta-avaliação deve considerar tais restrições, pois elas podem atingir a validade das conclusões. Cabe verificar se as limitações realmente impediram o avaliador de concluir o estudo apropriadamente (...).

Davidson (2005, *apud* ELLIOT, p. 947) traça os critérios para a meta-avaliação da validade de uma avaliação, os quais o presente inquérito acadêmico intenciona consagrar, com as seguintes características:

Cobre todas as fontes relevantes de valor (ex.: necessidades, padrões relevantes, definições de senso comum sobre valor).

Cobre compreensivamente processo, resultado e custo.

Não inclui critérios irrelevantes ou ilícitos.

Inclui análises qualitativas e quantitativas que são apropriadas aos dados coletados.

Estabelece claramente como os dados são interpretados.

Explicita com clareza a procedência das conclusões avaliativas (...).

Inclui recomendações válidas (se existirem, ou seja, há base suficiente para propô-las e permite reconhecer que elas vão funcionar se forem implementadas).

Na concatenação de justificativa, fontes, dados, valores e conclusões, esta dissertação pretende buscar, malgrado as restrições destacadas, hipóteses explicativas. O empreendimento cognitivo se concentra no esforço de esclarecimento de aspectos estruturantes da avaliação do Programa.

Se o PNAE tem uma série de objetivos, bem definidos em suas diretrizes, as perguntas que a avaliação deveria responder estão relacionadas ao quanto dos seus escopos têm sido cumpridos. Em outros termos, o norte da investigação ora em curso é dimensionar o logro do FNDE em levantar informações importantes para mensuração do atingimento dos desideratos do Programa, isto é, se o processo de transformação dos seus recursos em determinadas atividades tem engendrado os resultados almejados.

Em relação ao segundo parâmetro, a utilidade, entende-se que a avaliação “precisa ser útil para aqueles que a encomendaram e que nela têm interesse”, ou seja, é a “necessidade que determinado grupo de interessados possui em relação a seus resultados”. Assim os resultados da avaliação necessitam ser:

relevantes para as questões ou decisões dos interessados; pontuais, de modo que os resultados estejam disponíveis quando as pessoas interessadas necessitarem tomar decisões, e comunicados claramente em linguagem, mídia e canais de comunicação apropriados. (DAVIDSON, 2005, *apud* ELLIOT, 2011, p. 948).

A maior reserva de dados e informações oficiais do PNAE está presente na série de Relatórios de Atividades e de Gestão do FNDE. Ao apurar o intervalo de produção desses documentos, o trabalho se propôs o desafio de verificar em que medida os resultados da avaliação do PNAE proclamados pela Autarquia estão sendo utilizados, como indicador do atendimento do critério da utilidade.

O terceiro parâmetro sugerido trata da conduta do processo de avaliação. Segundo Elliot (2011, p. 948), “é durante o desenvolvimento do processo avaliativo que o meta-avaliador pode observar se padrões legais, éticos e profissionais, de adequação cultural e de não impedimento do próprio processo de avaliação foram respeitados”.

Da gama de padrões de conduta, a dissertação enfocou a adequação cultural, no sentido de deslindar o envolvimento dos participantes, como aspecto importante tanto da avaliação e, por extensão, da meta-avaliação. Para a consecução desse propósito, Elliot (2011, p. 948) estabeleceu uma premissa:

As avaliações participativas ou que adotam a abordagem de empoderamento (*empowerment*) trabalham habilidades de avaliador junto aos avaliados quando compartilham atividades avaliativas e instâncias de decisão com os participantes envolvidos. Nesses casos, a utilidade da avaliação aumenta. A capacidade de aprender a avaliar, que foi praticada durante o processo avaliativo, se torna, ela própria, um resultado da avaliação de extrema utilidade para os participantes.⁵

O penúltimo parâmetro aborda a credibilidade, no sentido de “aceitação, por parte dos interessados, dos resultados e suas fontes, isto é, em que medida merecem crédito” (Elliot, 2011, p. 949).

Para Davidson (2005, *apud* Elliot, p. 949), os elementos essenciais de credibilidade de uma avaliação são:

a) familiaridade com o contexto; b) independência, imparcialidade, e/ou falta de conflito de interesse; e c) *expertise* (especialidade) em avaliação e na matéria sob investigação.

Para o avaliador ter familiaridade com o contexto será preciso conhecer bem o projeto, ou o programa que está sendo avaliado, em sua estrutura,

⁵ Na literatura sobre monitoramento e avaliação participativos, destacam-se as seguintes obras: Case (1990), Pasteur e Blauert (2000) Oakley e Clayton (2003), Unesco (2009), Jacobs, Barnett e Ponford (2010), Estrella e Gaventa (2012), Joppert e Silva (2012), Pires e Vaz (2012), Junior, Jordão e Junior (2014), Peixoto (2015), Ribeiro *et al* (2015), entre outras.

organização, normas, ou ainda conhecer o grupo onde o objeto avaliado se insere ou serve. Essa familiaridade permitirá uma apresentação de resultados mais realista e mais próxima do entendimento dos interessados, pois o avaliador relatará algo do qual conhece os antecedentes e o entorno.

Independência e imparcialidade são fatores que se tornam mais presentes quando a avaliação é divulgada para públicos externos ou para grupos de interesse (*stakeholders*). São importantes no trato de conflito de interesses que poderiam prejudicar a credibilidade da avaliação. O avaliador não deve ter preferências por qualquer grupo de *stakeholders*, nem apresentar julgamentos tendenciosos. Tais posturas fazem parte de sua atuação como profissional.

Possuir domínio de suas atividades profissionais de avaliador e ainda conhecer o objeto sob avaliação também fazem parte do critério de credibilidade. A importância desse domínio pode variar de uma avaliação para outra. Muitas vezes, acredita-se que um grupo de especialistas de conteúdos pode conduzir adequadamente a meta-avaliação porque possui o conhecimento substantivo, mas nem sempre isso acontece. Assim, a presença do avaliador ou de sua equipe, com domínio da competência técnica, é necessária para garantir a credibilidade da meta-avaliação.⁶

O quinto e último parâmetro versa sobre os custos da avaliação, pormenorizados por Elliot (2011, pp. 949-50):

Uma avaliação sempre inclui diferentes tipos de custo. No caso de avaliações encomendadas, a prestação de contas, a relevância das despesas, o pagamento dos avaliadores e de outros itens fazem parte de uma equação em que se deseja saber se os resultados valem o que custaram. É uma relação custo-benefício que se procura e deve ser equilibrada. Esse é um ponto a ser visto também na meta-avaliação. A literatura específica mostra como calcular a efetividade dos custos de uma avaliação.

Consoante Elliot (2011, p. 950), os Padrões de Avaliação, de autoria do JCSEE⁷:

representam um esforço conjunto e prolongado de várias organizações e associações norte-americanas e canadenses, ligadas à educação e à avaliação. A finalidade desse empreendimento foi produzir, em uma linguagem clara e de fácil apreensão, diretrizes que pudessem tanto servir de orientação para a elaboração de projetos avaliativos de programas ou de outros objetos de avaliação, quanto para a execução deles próprios, e até para a meta-avaliação que se volta para o julgamento de avaliações realizadas.

⁶ Trabalhos acadêmicos dignos de nota, elaborados por servidores e colaboradores que passaram ou que continuam a desempenhar funções na Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), cujas credenciais são igualmente valorosas, são os seguintes, com uma miríade de avaliações sobre aspectos salientes do PNAE: Rodrigues (2005), Sousa (2006), Souto (2010), Peixinho (2011 e 2013), Buani (2011), Gomes (2012), Bandeira (2012 e 2013), Chaves, *et al* (2013), Costa (2013), Diniz (2014), Lopes (2015), Araújo (2016) e Silva (2017).

⁷ O JCSEE foi criado em 1975 e constitui uma coalizão de associações profissionais estadunidenses e canadenses orientadas para a qualidade da avaliação. As edições dos padrões educacionais datam de 1981, 1994 e 2011. Trata-se de referência inescapável, tanto pela difusão na área acadêmica e profissional, não somente no mundo anglo-saxão, quanto pelo mérito de embasar trabalhos profícuos de avaliação em diversos quadrantes geográficos e intelectuais.

Segundo o JCSEE, há 30 padrões ou atributos considerados básicos para uma avaliação de qualidade, organizados em cinco categorias: **1) utilidade; 2) exequibilidade; 3) adequação; 4) precisão; e 5) responsabilização**. Na sucinta descrição de Elliot (2011, pp. 951-2):

Os padrões de utilidade, em número de oito, transparecem a preocupação com as necessidades de informação dos usuários, interessados na avaliação. É preciso que os resultados sejam úteis a quem encomendou a avaliação. Caso contrário, a avaliação não se justifica, pois não serviu ao cliente ou aos interessados. De acordo com esses padrões, a avaliação deve ser conduzida por um avaliador ou equipe competente e isto deve servir como garantia de sua credibilidade; dar atenção a todos os interessados (*stakeholders*) na avaliação em foco; negociar os propósitos da avaliação e selecionar informação relevante de modo a atender às necessidades desses interessados; indicar os valores que embasam os propósitos, processos e a interpretação dos resultados; apresentar comunicações e relatórios que descrevam claramente o que foi realizado e que sejam entregues nos prazos estabelecidos; considerar as possíveis consequências e influência que os resultados da avaliação podem vir a ter.

Os quatro padrões de exequibilidade se relacionam com ‘efeitos de contextos, culturas, custos, política, poder e recursos disponíveis’ (...). São voltados para procedimentos que assegurem que a avaliação será gerenciada de modo efetivo, será prática e realística, será cuidadosa ao tratar do contexto e seus interesses políticos e culturais, será tanto efetiva quanto eficiente ao utilizar os recursos. Esses padrões lidam com a dimensão política da avaliação, a praticidade dos procedimentos e os custos.

Os padrões de adequação, em número de sete, pretendem assegurar que a avaliação será desenvolvida respeitando aspectos morais, éticos e legais concernentes à qualidade da avaliação. Esses padrões são relativos ao bem estar das pessoas envolvidas na avaliação ou que possam ser afetadas por seus resultados. Lidam com acordos e contratos entre clientes e avaliadores; tratam do respeito aos direitos dos participantes e a suas interações durante a avaliação, assim como cuidam de possíveis conflitos de interesses; focalizam o julgamento equilibrado de pontos fortes e fracos do objeto avaliado; tornam os resultados acessíveis aos interessados, apresentando um balanço contábil dos gastos com a avaliação.

Os padrões de precisão buscam garantir que a informação técnica da avaliação referente às características que determinam o valor ou mérito do programa sob avaliação será adequada e confiável. São oito padrões que abordam a descrição do programa e do contexto; tratam de características de validade, fidedignidade e gerenciamento da informação; focalizam a análise dessa informação, a justificativa das conclusões e decisões, assim como a abrangência e a imparcialidade dos comunicados divulgados e dos relatórios elaborados.

Os três padrões da nova categoria, responsabilização da avaliação, encontram apoio nos padrões anteriores, de utilidade, exequibilidade, adequação e precisão. Tratam da documentação da avaliação como comprovação de cada etapa realizada, da meta-avaliação tanto interna — como forma de investigar e prestar contas do desenvolvimento durante o processo de realização, quanto externa — como atestado de qualidade da avaliação por outros avaliadores. Estão diretamente relacionados à meta-avaliação e, por concepção, utilizam todos os 27 padrões, desde que pertinentes ao que estiver sendo julgado.

Assim, conforme a natureza da avaliação ou da meta-avaliação, a aplicação dos padrões será variada. Dependendo do objeto em foco, alguns padrões podem não ser adequados ao julgamento do programa, projeto, objeto ou evento.

Os passos para auxiliar o processo de utilização dos padrões são, em consonância com Elliot (2011, pp. 952-5): 1º) conhecer o conteúdo dos padrões; 2º) tornar claro os propósitos da avaliação; 3º) tornar claro o contexto da avaliação; 4º) aplicar cada padrão considerando os propósitos e o contexto da avaliação; 5º) decidir o que fazer com os resultados.

Além da abordagem da KEC, dos Critérios Essenciais ou Fundamentais e dos Padrões de Avaliação, é pertinente assinalar a de Segunda Opinião. Nesta, de acordo com Elliot (2011, p. 956):

uma nova equipe realiza outra avaliação do mesmo objeto, utilizando os mesmos procedimentos e instrumentos, o mesmo caminho metodológico. No final, o segundo relatório é comparado com o primeiro, com a finalidade de verificar se as conclusões são semelhantes àquelas que a primeira avaliação apresentou.

Na última abordagem contemplada nesta dissertação, tem-se a híbrida, mista ou eclética, que não deve ser confundida com a simultânea, que será exposta adiante, na análise do texto seminal de Furtado e Laperrière (2012).

Nos termos de Elliot (2011, p. 956), nessa clivagem:

que conjuga dois procedimentos, o meta-avaliador faz o julgamento da avaliação como ela é, da maneira como foi realizada e apresentada, acrescentando uma verificação cruzada de aspectos que podem ser questionados quando a avaliação for divulgada. (...) quando os *stakeholders* não concordam com alguns dos resultados encontrados. (...) e clarificar pontos de discordância nos resultados ou em sua interpretação.

Parafrazeando Elliot (2011, pp. 957-60), os exemplos de meta-avaliações nacionais evidenciam o esforço recente e raro na literatura brasileira de empregar tais metodologias⁸, apesar da consolidação dos padrões em outros países, notadamente anglo-saxões. A maioria dos empreendimentos prospectivos já produzidos no País tem natureza acadêmica, o que revela a incipiência das instituições públicas em desenvolver os *approaches*.

Diante dessa produção incipiente sobre meta-avaliação no Brasil, esta dissertação se lança nestes desafios pioneiros: verificar tanto a existência de padrões de

⁸ Elliot (2011, pp. 957-9) elencou estudos brasileiros selecionados de meta-avaliação: Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (Inaf), Estudos de Linha de Base (ELB) do Projeto de Expansão e Consolidação da Saúde da Família (Proesf), Centros de Referência de Assistência Social (Cras), Auditorias de Natureza Operacional (ANOPs), edital de seleção de professores para o Colégio Pedro II e relatório de avaliação da Avaliação Institucional Externa de uma universidade do Rio de Janeiro.

meta-avaliativos do PNAE quanto a sua efetiva utilização pelo FNDE para a avaliação da avaliação da política pública.

Às considerações de Elliot (2011), somam-se as de Furtado e Laperrière (2012), que, no recenseamento bibliográfico desta dissertação, apresentaram a melhor síntese, disponível em língua portuguesa, sobre meta-avaliação. Desafortunadamente, o Brasil não dispõe ainda de massa crítica significativa de estudiosos devotados a esse campo conceitual, o que limita as perspectivas teóricas sobre a temática.

A definição de Furtado e Laperrière (2012, p. 696), que permeia a abordagem do PNAE nesta dissertação, é a seguinte:

A meta-avaliação se caracteriza por ter a avaliação como objeto de interesse. É de natureza qualitativa e pretende estabelecer um julgamento de valor, com critérios pré-definidos, com base em informações existentes ou construídas sobre uma determinada avaliação (em curso ou já realizada) para subsidiar eventuais tomadas de decisão.

Por oportuno, salienta-se que esses apontamentos estão ao encontro de Elliot (2011, p. 943), quando esta acentuou o caráter de “avaliação de uma avaliação” como subsídio e a “oportunidade à incorporação de novos conhecimentos”, elementos caros aos gestores no processo decisório.

Furtado e Laperrière (2012, p. 696) encetaram uma análise franca, sem apelo a ilusão, que se revela útil para o descortinamento do contexto de meta-avaliação do PNAE:

a inserção da meta-avaliação nas agendas nacional e internacional não é garantia de sua efetiva utilização nem de que venha, de fato, a qualificar os processos avaliativos. Tudo dependerá de como e sob quais paradigmas irão operar as categorias que se propõem a avaliar as avaliações.

.....
 (...), a igualdade entre todos os atores participantes é uma pretensão democrática não realista e a escolha dos procedimentos, técnicas e critérios está longe de ser neutra. (...), a ‘verdadeira vida’, em campo, é muito distinta tanto do programa planejado quando da avaliação concebida.

É disto que trata o ensaio: trazer a lume a premência da meta-avaliação no ciclo da política pública e à baila os paradigmas e seus respectivos padrões avaliativos, com o fito de burilar os processos e, conseqüentemente, qualificar os resultados do PNAE.

Mesmo com a inserção, valem os *insights* de Elliot (2011, pp. 948, 955, 958 e 960-1), que ponderou que “a diversidade da natureza dos contextos” e a “falta de prática em meta-avaliar” realmente limitam os estudos.

Entretanto, a práxis da “avaliação participativa” no “que fazer com os resultados” como condição a qualificar o processo avaliativo é uma aposta comum nas obras dos autores em tela. Inclusive, estes estendem as possibilidades, ao frisar o potencial fomento à “interação entre a produção teórica e a prática”, o auxílio no “balizamento de métodos e estratégias em uma área marcada por interesses políticos” e o “fomento do rigor ético e científico” (FURTADO *et* LAPERRIÈRE, 2012, p. 696).

A emergência inexorável de um “forte componente político, uma vez que estão envolvidos múltiplos atores com opiniões diversas e muitas vezes divergentes” (FURTADO *et* LAPERRIÈRE, 2012, p. 696) reforça as noções de “adequação cultural” e “exequibilidade” retromencionadas neste trabalho (ELLIOT, 2011, p. 948-9 e 951-2, respectivamente).

Além dos gestores, reconhece-se também o desconforto dos próprios avaliadores em se submeterem à avaliação de seu trabalho por outros pares, que se constitui em hipótese explicativa para o contexto do PNAE. Trata-se da questão que remonta à célebre indagação de Juvenal, poeta da Roma Antiga: *quis custodiet ipsos custodes?*, ou seja, quem vigia o vigilante ou fiscaliza o fiscal? Como proposta de transcendência desse aparente nó górdio de avaliar o avaliador, a participação dos interessados, já preconizada na categoria “adequação” por Elliot (2011, p. 952), permeou igualmente a obra em tela de Furtado e Laperrière.

Furtado e Laperrière (2012, pp. 696-7) estabeleceram o marco do crescimento do interesse pela avaliação no País: a Constituição de 1988. A partir de então, o número de iniciativas de políticas públicas sociais aumentou e, concomitantemente, os questionamentos sobre suas eficiências, eficácias e efetividades, motivando a emergência de demandas afins.

Embora os autores saúdem, por um lado, a elevação dos estudos acadêmicos e dos projetos de Organizações Não-Governamentais (ONGs) relativos à temática, lamentam, por outro, a subdesenvolvida cultura avaliativa na esfera pública, que se apresenta também no PNAE. Nesta, prevalece o mudancismo, com renovação constante de ações, projetos e atividades em múltiplas frentes, a depender do gestor político de turno, em detrimento da avaliação minudenciosa dos desdobramentos práticos de políticas até então operadas.

O agravante é que o campo conceitual é tão heterogêneo e a terminologia assaz vasta⁹ que a epistemologia carece ainda de contornos definidos, fazendo vicejar o pragmatismo na linha de frente operada por gestores e burocratas ou, pior, avaliações mal elaboradas que suscitam decisões deletérias aos beneficiários reais ou potenciais das políticas públicas. Isso sobressaiu na “Análise de Dados” desta dissertação.

Furtado e Laperrière (2012, p. 697) delinearão os contornos dessa encruzilhada epistemológica da seguinte forma:

tal situação se deveria a um profundo distanciamento entre os níveis teórico e prático no campo da avaliação, condicionando uma situação na qual a reflexão sistemática e as ideias dali originadas não seriam confrontadas com o mundo das práticas e, por outro lado, a prática avaliativa não se serviria das reflexões que se vêm acumulando no campo teórico. Assim, pesquisadores situados em torno de questões epistemológicas da avaliação não desenvolveriam suas ideias nas realidades do campo e, por sua vez, os avaliadores em campo prescindiriam do debate, da apropriação e da utilização de reflexões produzidas pelos teóricos.

Nesse contexto, consideramos que a meta-avaliação teria especial pertinência ao levantar questões sobre o que realmente está ocorrendo ou ocorreu com a avaliação inicialmente pretendida, se gerou resultados dignos de utilização e se lançou mão de princípios e padrões estabelecidos, aumentando o trânsito entre ação e reflexão. (...), a meta-avaliação proveria informações sobre as limitações e as potencialidades da avaliação realizada, aumentando sua credibilidade e permitindo aos grupos de interesse julgarem e contextualizarem os resultados obtidos.

Nesse sentido, consideramos justamente o desenvolvimento de “avaliações da avaliação” (...) uma forma de potencializar a convergência entre prática e teoria, propiciando um modo eficaz de contribuir para a superação dessa crise epistemológica, (...).

Dessa maneira, a dissertação ora em progresso tem a pretensão de contribuir na reconciliação entre a teoria e a prática da avaliação, reativando a necessária dialética e o vital processo dialógico, pelo menos no território do objeto deste estudo. Há que se desinterditar antigas instâncias e até mesmo forjar novos canais de interface entre os formuladores e os implementadores das políticas públicas.

Furtado e Laperrière (2012, p. 697) tacitamente se aproximam dos questionamentos típicos dos teóricos da dependência da trajetória (*path dependence*), que ainda serão descortinados neste referencial teórico. Após enfatizar a meta-avaliação como meio de aproximar teoria e prática, a dupla de autores identificou a área como um caudal de subsídios para escolhas e definições éticas e metodológicas:

⁹ Esse pluralismo sobressaiu em levantamentos como: Figueiredo e Figueiredo (1986), Frey (2000), Garcia (2001), Souza (2006), Trevisan e Bellen (2008), Ollaik e Medeiros (2011), Ramos e Schabbach (2012), Serafim e Dias (2012), Finkler e Dell’Aglia (2013), Martins (2013), Almeida e Paula (2014), Vianna e Amaral (2014), Magalhães (2014), Junior e Cunha (2015), Agum, Riscado e Menezes (2015), entre outros.

a meta-avaliação poderia se constituir como importante instrumento de auxílio para a definição do melhor caminho a ser tomado - dentre os muitos existentes no eclético campo da avaliação – segundo cada caso específico. Nesse sentido, a verificação de como determinada estratégia avaliativa está respondendo às questões formuladas em torno de um determinado programa ou serviço poderia, além de qualificar práticas avaliativas já escolhidas e que estejam em curso, fornecer elementos para a escolha de um ou outro método na fase de planejamento de projetos de avaliação.

Portanto, a meta-avaliação se justifica duplamente, tanto por favorecer o encontro entre a teoria e a prática quanto por discernir a melhor via a ser palmilhada entre muitas existentes no campo avaliativo. Esta dissertação ambiciona oferecer à área de estudos do PNAE a reconciliação entre essas duas esferas cognitivas.

Furtado e Laperrière (2012, p. 697-8) enfatizaram a constituição inerentemente política da dinâmica avaliativa:

Ressaltamos que o ato de avaliar avaliações não estaria a serviço de estabelecer hegemonias ou tentar homogeneizar procedimentos, restringindo opções e dizendo qual é “o” método. Ao contrário, deve garantir a pluralidade gerando subsídios para a escolha mais adequada (a partir da avaliação de avaliações) dentre as muitas possíveis, segundo o que se pretende fazer e levando-se em consideração a qualidade das mesmas.

(...) a avaliação (...) é flexível na medida em que não adere a um discurso específico, mas a interesses plurais e a múltiplas vozes. (...), trata-se da abordagem melhor adaptada à pesquisa-ação, à pesquisa-ação participativa e aos modelos baseados na construção do conhecimento gerado pela comunidade e voltados para a própria comunidade. Entretanto, (...) os problemas advindos da exacerbação desse relativismo, ... não leva em conta que interesses plurais não são neutros, mas cultural e historicamente enraizados, portando valores morais e políticos a serviço de interesses particulares.¹⁰

.....
 (...) o orçamento destinado, o cronograma e, sobretudo, as influências de ordem política de potenciais beneficiários ou vítimas da avaliação podem determinar o curso do processo mais do que o previsto ou até mesmo o

¹⁰ Na Filosofia da Ciência, que alicerça toda e qualquer teoria, a “anarquia epistemológica” de Feyerabend (1977 e 1995) fornece chaves de leitura para o entendimento dessa perspectiva. A propósito, a abordagem de Furtado e Laperrière (2012) evoca, *a priori*, os atributos da pós-modernidade, que foram sumarizados por Hay (*apud* FORTIS, 2010, p. 8), da seguinte forma: 1º) O que existe para ser conhecido? Na **ontologia da diferença**, o mundo é experimentado de forma diversa por vários observadores. Essas experiências possuem especificidade histórica e cultural, sendo únicas e singulares, sem expressar processos genéricos; 2º) O que é possível conhecer? No **ceticismo epistemológico**, diferentes posições do sujeito implicam múltiplas reivindicações de conhecimento, que depende do contexto adotado. As demandas por verdade, que tendem ao dogmatismo e ao totalitarismo, não podem ser validadas empiricamente; 3º) Como proceder para adquirir o conhecimento? Na **metodologia desconstrutivista**, silencia-se a pretensão à apreensão substantiva da realidade. O acesso privilegiado é um pressuposto quimérico. Estimula-se a luta contra essa metanarrativa. Contudo, é forçoso contemplar outros pensadores, que também contribuíram nas discussões a respeito da natureza do trabalho científico, tais como Lakatos e Musgrave (1970), Popper (1980), Latour e Woolgar (1997), Motterlini (2000), Fuller (2005), Kuhn (2013), Agassi (2014), entre outros. Diante das imanências da modernidade e da pós-modernidade, busca-se a síntese entre essas grandes tradições cognitivas, no sentido de transpor os extremos do dogmatismo e do nihilismo. Nessa direção, Furtado e Laperrière (2012) forneceram inestimável contribuição, ao destacarem a necessidade de erigir um meio-termo.

aceitável.

(...) todo estudo avaliativo é tendencioso em certa medida. As decisões que um avaliador toma sobre o que examinar... influenciam o resultado da avaliação. A própria história pessoal do avaliador, suas preferências, treinamento profissional e experiência afetam a maneira de conduzir o estudo.¹¹

Admite-se a quimera da onipotência do avaliador, segundo o qual o profissional deveria reunir todas as qualidades desejadas. Segundo Furtado e Laperrière (2012, p. 698), nesse perfil, o avaliador deveria, “ao mesmo tempo, fazer a avaliação original, dizer se está boa e ainda apontar seus problemas”.

Alternativamente, os autores reforçam o caráter sinérgico do trabalho avaliativo, e lançam uma propositura: “a melhor meta-avaliação é aquela possível”, que consegue reunir “os avaliadores originalmente envolvidos”, os “usuários da avaliação” e “colegas avaliadores detentores de certa externalidade”, que, preferencialmente, adotem critérios de qualidade estabelecidos por órgãos do Poder Executivo e Legislativo Federal¹² ou organizações especializadas da sociedade civil, nacionais ou estrangeiras¹³. Pois bem, será que o PNAE, no corte temporal em análise, conseguiu concertar esses aspectos ideais da meta-avaliação?

Furtado e Laperrière (2012, p. 699) defenderam que as potencialidades da avaliação – qualificação do objeto avaliado, empoderamento dos grupos de interesse envolvidos e contínuo aprimoramento teórico e prático – são realizadas por intermédio das meta-avaliações simultâneas, que conjugam aspectos da avaliação formativa com da

¹¹ Cf. o parâmetro de “conduta” nos Critérios Fundamentais de Davidson (2005) citado por Elliot (2011).

¹² Brasil (MPOG, 2010, 2012a, 2012b; Senado, 2013, TCU, 2013 e 2014; e CGU, 2015). É preciso assinalar que existem duas avaliações de envergadura sobre o PNAE que não foram publicizadas, por motivos desconhecidos: 1) a “Pesquisa Nacional do Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do PNAE”. O trabalho foi executado, em 2007, pela Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN). A amostra envolveu 21.600 estudantes, de 1.080 escolas, de 690 municípios brasileiros; 2) a “Proposta de atualização dos mecanismos, indicadores e instrumentos de monitoramento e avaliação existentes no âmbito do PNAE”. O empreendimento foi demandado, em 2012, no Edital 008/2012, no bojo do projeto BRA09/004, pela Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI) e gerou 5 produtos afins.

¹³ Como o JCSEE, o *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES), os *EvalPartners*, o *Independent Evaluation Group* (IEG), a *International Organization for Cooperation in Evaluation* (IOCE), a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA), a *Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe* (ReLAC), o *United Nations Evaluation Group* (UNEG) e a *American Evaluation Association* (AEA), alguns dos quais podem ser classificados como *Voluntary Organizations for Professional Evaluation* (VOPEs). A propósito, a AEA, de acordo com Furtado e Laperrière (2012, p. 699), “validou junto a seus membros os seguintes princípios que devem guiar a prática e os praticantes da avaliação: 1) investigação sistemática e rigorosa; 2) competência (inclusive para perceber suas limitações); 3) integridade e honestidade; 4) respeito às pessoas; 5) responsabilidade pelo bem estar coletivo e pelo interesse público”. Entretanto, os autores alertam sobre os critérios “genéricos e culturalmente norte-americanos, cabendo aos realizadores da meta-avaliação traduzir para a realidade local”, com “diálogo permeável aos imprevistos e vicissitudes”. Em outros termos, trata-se de evitar o transplante acrítico de matriz estrangeira.

somativa. As dimensões não implicam em *trade-off*, ou seja, não são mutuamente excludentes, mas complementares e reciprocamente salutares.

Os atores reiteram a necessidade de abertura aos atores sociais, o que proporcionaria maior compreensão sobre “os parâmetros utilizados e a racionalidade impressa no processo de julgamento”. Esse processo conferiria maior legitimidade e credibilidade, o que elevaria a possibilidade de utilização das informações produzidas. Vale recordar as categorias analíticas afins explicitadas por Elliot (2011), particularmente “adequação cultural” e “avaliação participativa”, assim como “decidir o que fazer com os resultados” como o último passo para aplicação dos Padrões de Avaliação. Esse aspecto crucial norteou a meta-avaliação do PNAE nesta dissertação.

A propósito, listam-se as ferramentas participativas apropriadas para a meta-avaliação:

poderíamos ter **meta-avaliação participativa do tipo pragmática** quando voltada essencialmente para a solução de problemas particulares ou para a realização de melhorias em uma dada avaliação, sendo caracterizada por pequenos graus de disputa de poder e pelo envolvimento de grupos com algum poder de decisão em torno do processo avaliativo abordado. **A meta-avaliação participativa pluralista** (*stakeholder-based evaluation*) seria especialmente utilizada quando o avaliador antevê a existência de importantes conflitos de valores entre diferentes grupos de interesse. Neste caso, assegurando sempre um relativo controle do processo, os meta-avaliadores deverão garantir a compreensão e a consideração das diferentes perspectivas e concepções que sustentam determinados atores envolvidos com a avaliação¹⁴. Finalmente, a **meta-avaliação participativa emancipadora** teria como cerne o empoderamento, o desenvolvimento dos participantes avaliadores e não avaliadores, dotando-os de capacidade – tanto na forma quanto no conteúdo do estudo desenvolvido – e aumentando sua capacidade de intervenção na realidade cotidiana, proveniente de um maior esclarecimento sobre os muitos posicionamentos individuais e institucionais envolvidos.¹⁵ (FURTADO *et* LAPERRIÈRE, 2012, p. 700. Grifos do autor)

Furtado e Laperrière (2012, p. 701) preconizaram a democratização da avaliação, valorizando a participação de usuários, gestores e profissionais nesse processo. Entretanto, ressaltaram que a meta-avaliação deveria considerar as “ações não programadas e não estruturadas” e assim contemplar “aspectos distintos ou divergentes do que foi inicialmente proposto”, alternativas e paralelos que podem ser decisivos ao

¹⁴ Elliot (2011) enquadrou tal perspectiva como pertencente à abordagem meta-avaliativa mista, híbrida ou eclética. Outrossim, essa vertente poderia potencializar as instâncias de diálogo intragovernamental (CAISAN e Comitê Gestor) e intersetorial (CONSEA e Grupo Consultivo) do PNAE.

¹⁵ Para aprofundamento em meta-avaliação participativa emancipadora, esta dissertação recenseou, para a agenda de pesquisas: Case (1990), Pasteur e Blauert (2000), Oakley e Clayton (2003), Unesco (2009), Jacobs, Barnett e Ponford (2010), Estrella e Gaventa (2012), Joppert e Silva (2012), Pires e Vaz (2012), Junior, Jordão e Junior (2014), Peixoto (2015) e Ribeiro, *et al* (2015).

funcionamento da intervenção do programa em tela. Essas variáveis independentes e imponderáveis serão denominadas adiante por Bernardi (2012, p. 156, *et seq*), no bojo da teoria da dependência da trajetória, como contingentes, especialmente em momentos formativos iniciais (*critical junctures*) das instituições públicas.

Para não render ilusões ao desenvolvimento da meta-avaliação do PNAE, é mister tanto relacionar outras ressalvas às pretensões igualitaristas, às vezes “ingênuas” ou “mal intencionadas”, quanto frisar que a investigação deve se equilibrar entre uma concepção “hiper-igualitária” e uma “hiper-pluralista”, em uma práxis que preserve a característica dialógica, mas que convoque à ação e ao conhecimento aplicado na prática, como segue:

(...) tentando conciliar os objetivos de avaliação dos atores participantes (todas as diversas opiniões) visando chegar a um entendimento sobre a finalidade, o método e o uso da avaliação. Baseado no paradigma construtivista, (...) os indivíduos “constroem” suas percepções da realidade e conferem uma função de **agente facilitador** ao **pesquisador construtivista**, cujo papel é **fazer emergir as questões, as preocupações e os pontos de vista dos participantes dentro de um processo de negociação**.

(...), a “volta interpretativa” (...) tem por origem uma justificação da inclusão das “perspectivas internas e subjetivas” e de todas as “vozes” dos marginalizados ou excluídos do processo de avaliação. Segundo os princípios democráticos, a avaliação deveria incorporar todos os interesses legítimos dentro do seu processo. O conhecimento é ativamente construído por um diálogo entre certos atores convidados a compartilhar seu ponto de vista no grupo. Isto significa que tanto o conhecimento quanto o modo de construí-lo (o diálogo) estão culturalmente e historicamente ancorados a valores morais e políticos, servindo assim a interesses particulares.

(...) Em última análise, a concepção essencial a ser revista (...) seria o ideal de uma participação igualitária e de uma reciprocidade plena entre todos os participantes, sendo a avaliação expressão de todos os pontos de vista. (...), há que se atingir um **ponto de equilíbrio** entre uma concepção “**hiper-igualitária**” – que considera que todos os pontos de vista são iguais dentro da obtenção do consenso, (...) – e uma concepção “**hiper-pluralista**”, calcada não no consenso, mas na evidência de diversidades.

(...) A avaliação se situa em um campo de forças composto por vertentes metodológicas, epistemológicas e políticas que podem convergir ou antagonizar. Dentre os tensionamentos possíveis, podemos identificar o “cabo-de-guerra” entre o Estado e a Sociedade civil para definir as competências, os indicadores e os critérios de sucesso de uma ação transformadora (...).

(...) a necessidade de ir além do **diálogo**, incluindo também a dimensão do “**agir**”. Afinal, o que vamos fazer coletivamente com as informações coletadas em conjunto? Não é suficiente propor aos participantes emitir suas opiniões e questionamento. (...) a avaliação da avaliação deveria fomentar a consciência da necessidade da ação para transformar a situação avaliada. O próprio avaliador, inserido no grupo participante, deveria encorajar o coletivo a transpor as fronteiras do diálogo, caminhando em direção a uma ação coletiva. Neste caso, a avaliação da avaliação deve ultrapassar a dimensão de pesquisa e de coleta de informações para incluir um plano de ação realista dentro de um contexto local específico. (FURTADO *et* LAPERRIERE, 2012, p. 701-2. Grifos do autor)

Por sua vez, a crítica às pretensões universalistas e deterministas começa pelo problema em confiar a avaliação exclusivamente a um avaliador especialista, geralmente um consultor externo, situação comum nas raras avaliações do PNAE realizadas pelo FNDE. Os especialistas costumam aplicar abordagens positivistas, que focam a técnica, em detrimento da política, marginalizando os atores que realmente empreendem as transformações da política pública.¹⁶

Para encerrar, Furtado e Laperrière (2012, pp. 702-3) refletiram sobre a interconexão entre as estruturas formais e informais de uma organização, a qual define a qualidade da meta-avaliação, inclusive para o PNAE:

(...) as **estruturas formais** ou aparentes de uma organização são a tecnologia utilizada, a infraestrutura e a logística, o organograma, a regulação interna, os processos, os instrumentos de coordenação e os indicadores de gestão ou de avaliação. Tais estruturas são frequentemente evidenciadas nos **documentos públicos** de um programa ou serviço. Por sua vez, as **estruturas informais** ou profundas são constituídas pelas **relações de poder** e por alianças, pelos **jogos entre atores diversos**, pelas regras implícitas de alguns “jogos” e pela **cultura da organização local**. A estrutura informal pode ser também caracterizada como o “jogo de cintura” e o “jeitinho” dos atores que atuam na ponta, na linha de frente, em uma tentativa de aproximarem-se dos objetivos de um programa nacional... (note o paradoxo: às vezes as estruturas informais são estabelecidas justamente para a obtenção do que é preconizado pelas estruturas formais).

Se uma avaliação considera unicamente os discursos e os documentos públicos das estruturas aparentes (formais) de um programa... e rejeita dimensões profundas (informais) que acompanham a intervenção verdadeiramente realizada..., colocará de lado as condições de trabalho, as situações imprevistas e os desafios verdadeiramente encontrados. Isto posto, consideramos que a **meta-avaliação** (sobretudo se **simultânea**) deve tentar identificar **em que medida as estruturas informais e profundas foram consideradas na avaliação analisada**. Tal posicionamento permitiria aos processos avaliativos investigarem as maneiras por meios das quais os trabalhadores estabelecem **interfaces** entre o **planejado** e as dificuldades concretas oriundas do campo de **ação**, contribuindo dentre outras coisas para **redefinições** do plano inicial de uma intervenção.

Para melhor compreender uma situação dentro de um contexto específico, a avaliação deverá considerar as pistas que os atores constituem a partir de sua vida cotidiana. O papel do “avaliador da avaliação” será o de recolher os traços das ações destas novas redes de atores (sobretudo informais e profundas). A inclusão do informal dentro da avaliação tem o potencial de acrescentar a compreensão dos desafios e dos **conflitos não explícitos** que emergem de políticas, de programas ou de serviços e das diversas e singulares alianças que vão se estabelecendo em torno dos mesmos. (Grifos do autor)

Por oportuno, serve-se da tipologia cunhada por Dias Sobrinho (2003, *apud* Pinto, 2015, p. 58) para sintetizar os contrastes entre as principais variantes de avaliações analisadas por Furtado e Laperrière, o que será útil para a caracterização do

¹⁶ A discussão sobre a relação entre democracia e eficiência ou política e economia é perscrutada pelos seguintes autores: Santos (2002), Gabardo (2003) e Loureiro e Abrúcio (2012).

modus operandi do FNDE em relação ao PNAE:

Quadro 1 – Enfoques da Avaliação Técnico-Burocrática e Participativa

Enfoque da Avaliação	Técnico-burocrática	Participativa
Fonte de valores	Autoridades administrativas	Atores sociais*
Destinatário	Governo*	Beneficiários e usuários*
Papel do avaliador	Controlador	Educador
Apresentação de dados	Críveis às autoridades	Acessíveis a todos
Propriedade da avaliação	Administração central	Comunidade
Conceitos-chave	Eficiência, utilidade, competição	Participação, democracia, cooperação
Métodos e instrumentos	Quantitativos, testes objetivos	Quantitativos, qualitativos, combinados
Objetivos	Controlar, hierarquizar, instrumentalizar a distribuição de recursos, prestação contábil de contas	Conhecer a instituição, melhorar a qualidade, prestação de contas à sociedade

Fonte: Dias Sobrinho, 2003, *apud* Pinto, 2015, p. 58.

* Adaptado.

Nos Anexos 1 e 2 desta dissertação, encontram-se as matrizes da Lista Chave de Verificação da Avaliação, de Scriven (2007), e da distribuição dos padrões de avaliação por atividade, da JCSEE (2011), respectivamente. A intenção é destacar os modelos, que poderão render proveitosas meta-avaliações para o PNAE.

2.2 Dependência da trajetória

A teoria da dependência da trajetória é ainda inexplorada na literatura concernente ao PNAE. No entanto, encerra um potencial explicativo de monta como ferramenta prospectiva para a diacronia¹⁷ da avaliação institucional do Programa.

Na revisão de literatura, Bernardi (2012) sobressaiu, ao construir um notável compêndio de autores responsáveis pelo desenvolvimento da temática.

Bernardi (2012) partiu dos fundadores da dependência da trajetória, especialmente Arthur (1990) e David (1971, 1985, 1994 e 2000), na Economia, e, principalmente, de Pierson (2000 e 2004), na Ciência Política, tecendo um apanhado

¹⁷A dissertação prefere o termo “diacronia” a “evolução”, pois este denota, no senso comum, desenvolvimento linear, positivista, de um estágio inferior para um superior. Entretanto, a experiência histórica revela que a etapa sucedânea não implica necessariamente em qualificação (técnica), mas na prevalência de uma ideologia em relação a outras (política). O conceito de hegemonia, que remete a uma força que prepondera por certo período sobre outras no jogo do poder, é útil. Por oportuno, Furtado e Laperrière (2012, p. 702) assinalaram que “a avaliação se situa em um campo de forças composto por vertentes metodológicas, epistemológicas e políticas que podem convergir ou antagonizar. Dentre os tensionamentos possíveis, podemos identificar o ‘cabo-de-guerra’ entre o Estado e a Sociedade civil (...)”.

representativo da teoria.

Para começar, o autor identificou:

(...) o conceito de *path dependence* com o mecanismo de retornos crescentes e com os processos de autorreforço ou *feedback* positivo associados à lógica de funcionamento desse mecanismo, ao qual (...) o desenvolvimento das instituições e políticas estaria sujeito. (...) salienta ainda, por um lado, a sensibilidade dos processos de desenvolvimento institucional aos momentos iniciais e primeiros eventos das sequências temporais e, por outro, a tendência inercial de reprodução dos arranjos institucionais, uma vez que eles tenham sido selecionados até uma situação de *lock-in*. (PIERSON, 2004, p.20, *apud* BERNARDI, 2012, p. 151).

A análise se foca, portanto, em processos nos quais, depois de momentos formativos iniciais, uma opção de instituição ou política é escolhida (*critical junctures*) e cada passo nessa mesma trajetória produz consequências que aumentam a atratividade relativa desse *path* na próxima rodada, gerando um poderoso ciclo de autorreforço em que os custos de transição para outras alternativas aumentam consideravelmente com o tempo e tornam uma mudança radical ou reversão de curso cada vez menos provável. Desse modo, os resultados institucionais ou de políticas obtidos nos estágios iniciais de uma sequência se retroalimentam e reforçam, de forma que resultados antes plausíveis deixam de sê-lo, prevalecendo, antes, um padrão de mudanças que se restringem a ramificações (*branches*) dentro da mesma trajetória. (BERNARDI, *ibidem*)

Há duas características de processos de *feedback* positivo que são essenciais para o escopo desta dissertação: 1) inflexibilidade, segundo a qual “quanto mais o processo avança, mais difícil é transitar da trajetória selecionada para outras alternativas”; e 2) ineficiência potencial, com a noção de que, “no longo prazo, o resultado final pode gerar menos benefícios do que uma das alternativas antes plausíveis no início da sequência”, nas palavras de Bernardi (2012, p. 152).

O *feedback* positivo na arena política tem mais quatro aspectos particulares:

(...) o papel central da ação coletiva; a alta densidade das instituições; as possibilidades de usar a autoridade política para aumentar as assimetrias de poder; e a complexidade e opacidade intrínsecas à política. (...)

(...) muitos tipos de ação coletiva e formas de mobilização envolvem **altos custos de investimento** que também geram, ..., incentivos para que os atores permaneçam na mesma trajetória, dados os custos irrecuperáveis em que incorreram (*sunk costs*), aos quais se somam ainda **efeitos de coordenação** entre os atores que tendem a se cristalizar e reproduzir. Como resultado, ‘dinâmicas de autorreforço associadas com processos de ação coletiva – especialmente altos custos de investimento, efeitos de coordenação e **expectativas adaptativas** – significam que as organizações terão uma forte tendência de persistir uma vez que sejam institucionalizadas’ (PIERSON, 2004, p. 34, *apud* BERNARDI, 2012, p. 152. Grifos do autor)

(...) Nos densos ambientes institucionais políticos, as instituições e políticas forçam os indivíduos e as organizações a investir em habilidades particulares, a desenvolver e aprofundar relações com outros atores específicos e a criar identidades políticas e sociais características. Ao fazerem isso, os atores incorrem em altos custos fixos e ficam sujeitos também a **efeitos de aprendizagem**, de coordenação e ao mecanismo de expectativas adaptativas, o que gera **incentivos crescentes de permanência nos arranjos**

institucionais existentes aos quais se adaptaram e nos quais estão estruturadas as suas preferências e estratégias. (...) o custo de reverter o curso em geral aumenta dramaticamente.

(...) uma fonte de dependência da trajetória é a possibilidade de que a autoridade política seja utilizada para ampliar e reforçar **assimetrias de poder**. (...) não só para alterar, em seu favor, as regras do jogo, (...) para enfraquecer seus adversários. (...) atores indecisos, fracamente comprometidos ou vulneráveis se juntam aos vencedores ou abandonam os perdedores. (PIERSON, 2004, p. 36, *apud* BERNARDI, 2012, p. 153, grifos do autor)

(...) atores que operam em contextos sociais de alta complexidade e opacidade, como o ambiente político, filtram e agregam **novas informações** de uma maneira enviesada, em favor de **mapas mentais prévios** de que já disponham. Em outras palavras, eles incorporariam apenas as informações que confirmassem e reforçassem seus mapas mentais e visões de mundo já estabelecidos, **descartando as informações dissonantes**. (BERNARDI, 2012, p. 153. Grifos do autor)

Segundo Bernardi (2012), vários autores defenderam, como chave interpretativa, a contingência, ou seja, a ocorrência de fatores acidentais, aleatórios, transitórios e imprevisíveis na seleção de uma trajetória particular. No entanto, outros relativizaram o conceito, admitindo-se que pode até ser necessário, mas não suficiente, em virtude da existência de caminhos políticos não desencadeados por um evento inicial contingente. Mesmo assim, a dissertação considerou o potencial do conceito para desvelar os momentos críticos da dependência da trajetória do PNAE.

Chega-se ao conceito de sequência reativa, que se mostrou útil nesta pesquisa:

(...) **sequências reativas**, nas quais em vez da reprodução estável de um resultado particular ao longo do tempo o que se tem são antes dinâmicas de reação e contrarreação em que ‘cada evento na sequência é tanto uma reação a eventos antecedentes quanto uma causa para eventos subsequentes’ (...). Essas sequências são significativamente diferentes das **sequências de retornos crescentes** porque enquanto estas últimas são caracterizadas por processos que reforçam eventos iniciais (*early events*), as sequências reativas são marcadas ‘por processos de reação que transformam e talvez revertam eventos iniciais’ (...).

(...) tratam-se, por conseguinte, de processos de sequencialidade intrínseca: as cadeias causais são marcadas por eventos em que a ordem temporal dos acontecimentos é bem estabelecida; as ligações causais entre os eventos ou processos são marcadas por relações necessárias ou suficientes; e a separação temporal dos eventos é mínima (MAHONEY, 2000, p. 526, 2006, p. 135 e 137, *apud* BERNARDI, 2012, p. 159).

Esta dissertação pretendeu igualmente distinguir a natureza da dependência da trajetória da avaliação no PNAE: predominância de sequências reativas, com desenvolvimentos causalmente encadeados que se seguiram de um ponto de ruptura contingente na história, ou prevalência de retornos crescentes, com autorreforço e retroalimentação da opção originalmente tomada?

Por oportuno, é pertinente a consideração de Bernardi (2012, p. 163): “uma das características mais intrigantes do conceito e que também lhe confere utilidade analítica: o *insight* de que resultados finais de interesse podem depender da ocorrência de eventos históricos distantes”. Adianta-se que este trabalho identificou momentos críticos do PNAE com esses contornos.

Em síntese, Bernardi (2012, pp. 164-5) enalteceu os seguintes pontos, que iluminaram a análise da dependência da trajetória avaliativa do PNAE:

Se, de fato, (...) diferentes mecanismos explicativos são responsáveis por processos de dependência da trajetória, torna-se indispensável identificar a lógica operativa das peças e engrenagens de cada um deles. Isso porque as potenciais fontes de mudança e também a susceptibilidade a mudanças variarão a depender do mecanismo explicativo em operação. Sem esse entendimento, o conceito de dependência da trajetória perde muito em termos de utilidade analítica e de poder explicativo mais geral. Além disso, sem uma compreensão dos mecanismos que sustentam a estabilidade e o *lock-in* dificilmente será possível entender e delinear as condições sob as quais as mudanças seriam mais prováveis, o que aumentaria ainda mais o risco pelo qual o conceito já é tão criticado, qual seja, o de apresentar a história com um processo totalmente aprisionado, no qual não haveria muito espaço depois de certos momentos críticos (*critical junctures*) para a agência, i.e., para o potencial transformador da ação motivada e estratégica dos atores. Uma melhor compreensão dos mecanismos específicos que produzem estabilidade das instituições e políticas pode ser a chave para um melhor entendimento das possibilidades de mudança para além do impacto de choques externos ou forças exógenas.

3. Marco metodológico

Hoff (2011) inovou o campo de estudos sobre dependência da trajetória. A autora, ao partir de uma pesquisa bibliográfica que representou os principais estudiosos da temática e assim compilar conceitos essenciais e métodos valiosos, estruturou uma análise multinível, interdisciplinar e sistêmica dos processos de continuidade e mudança em nível institucional. Esse arcabouço inovador foi utilizado por esta dissertação para esquadrihar a história das avaliações institucionais do PNAE.

A autora corroborou a noção de que “o estudo da *path-dependence* carece de métodos que possam identificar quão forte ela é para a ocorrência de um determinado resultado observado, ou que permitam reconhecê-la quando ela está em andamento” (HOFF, 2011, p. 14).

Assim como Bernardi (2012), Hoff (2011, p. 13) enfatizou a importância de Mahoney (2000), o qual contribuíra para a área com o seguinte quadro conceitual:

(...) (a) análises do tipo *path-dependent* envolvem o estudo de processos causais que são altamente sensíveis a eventos que tomam lugar nos estágios iniciais de uma sequência histórica em geral; (b) em uma sequência *path-dependent*, os eventos históricos iniciais são ocorrências contingentes (ou seja, aleatórias) que não podem ser explicadas com base em eventos prévios ou condições iniciais; (c) uma vez que um evento histórico contingencial tenha ocorrido, a sequência *path-dependent* é marcada por padrões causais relativamente determinísticos ou que podem ser entendidos como “inerciais”. Uma vez que o processo entre em movimento e comece a seguir determinado resultado, esse processo tende a continuar em movimento e continua a seguir esse resultado, ou seja, a trajetória torna-se dependente desses eventos. (...): *path-dependence* ocorre quando as escolhas dos atores-chave, em uma determinada conjuntura, levam à formação de instituições e estruturas que têm propriedades autorreprodutivas.

Outro autor que merece destaque de Hoff (*ibidem*) é Goldstone (1998), que ofereceu uma significativa conceituação:

path-dependence é uma propriedade de um sistema no qual os resultados, ao longo de um período de tempo, não são determinados por um conjunto particular de condições iniciais. No lugar disso, um sistema que exhibe dependência da trajetória é aquele no qual os resultados estão relacionados aleatoriamente a condições iniciais, e um resultado particular obtido em um dado “momento” do funcionamento do sistema depende das escolhas ou dos resultados de eventos intermediários ocorridos entre a condição inicial e o resultado.

Ruttan (1996, *apud* Hoff, 2011, p. 15) sublinhou uma chave explicativa que foi operacional nesta dissertação: “em alguns casos, as escolhas não ficam atreladas

(*lock-in*) ao que fora estabelecido pela trajetória, fazendo com que novos rumos sejam delineados, o que normalmente acontece quando **ganhos decrescentes** começam a originar-se dentro do processo”.

Juntamente com o conceito de “ineficiência potencial” que sobressaiu no estudo de Bernardi (2012), organiza-se um instrumental interpretativo para os resultados avaliativos dispostos nas fontes primárias do FNDE e dos órgãos de controle, à luz do vasto terreno de desideratos normativos do PNAE.

Hoff (2011, p. 16), inspirada mais uma vez em Mahoney (2000), ressaltou dois termos analíticos importantes para o estudo de fenômenos *path-dependents*, um dos quais deverá ser aplicado ao PNAE:

- a) sequências autorreforçantes - nesse tipo de sequência, os passos iniciais em uma direção particular induzem os movimentos seguintes na mesma direção, o que, ao longo do tempo, torna difícil ou impossível reverter ou mudar a direção;
- b) **sequências reativas** - são cadeias de eventos temporalmente ordenados e conectados de forma causal. Cada evento na sequência é uma reação a um evento que ocorreu anteriormente e uma causa de eventos subsequentes. Eventos iniciais nesse tipo de sequência são especialmente importantes para os resultados finais, porque uma pequena mudança em um desses eventos pode gerar grandes diferenças ao final da sequência de eventos. (Grifo do autor)

Hoff (2011, p. 17-8) destacou a Teoria Social Morfogenética de Greener (2005) para a apreensão da dependência da trajetória. Segundo a autora, ele foi um dos poucos autores que realmente contribuiu efetivamente para o progresso de um método ou uma estrutura analítica nesse círculo cognitivo. Em linhas gerais, pode ser definida assim:

(...) a abordagem morfogenética divide a análise em três estágios inter-relacionados: (a) análise dos **condicionantes culturais e estruturais** que agem como uma influência sobre os atores humanos e que criam propriedades emergentes e situações lógicas para suas interações; (b) exploração de como esses fatores condicionantes **influenciam** os atores dentro de sistemas nos quais ocorrem as **interações** entre eles, principalmente na forma de sua **conduta** em grupos de interesse; (c) análise dos **resultados** dessas interações e os efeitos condicionantes resultantes que irão **alimentar** o próximo ciclo morfogenético. A partir desses elementos e do entendimento (...), a estrutura analítica... é a seguinte:

- a) processos do tipo *path-dependent* começam com **múltiplas situações equilibradas**. O pesquisador precisa estar habilitado a demonstrar que existe um número de **alternativas viáveis** para o desenvolvimento da política em questão, ou para o desenvolvimento das instituições que são examinadas;
- b) **eventos aleatórios** que possam exercer uma **função substancial** no estabelecimento de uma política particular ou forma institucional que venham a emergir devem ser identificados;
- c) devem ser especificadas as **condições** nas quais se poderia esperar que sistemas *path-dependent* **reproduzissem sua forma e condicionassem a**

ocorrência de novos fatos. O uso de entendimentos vindos da Teoria Social Morfogenética permite, através da análise de relações entre os interesses das esferas cultural e estrutural, iniciar a geração de hipóteses sobre a probabilidade de **ocorrências contínuas** no sistema político;

d) depois do período de produção, um período de reprodução aparece. Durante ele, a política ou as instituições devem gerar mecanismos de *feedback* que criam **inércia**, ou mesmo possíveis **retornos crescentes**, para **evitar o surgimento de ideias políticas concorrentes e jogos de interesses**;

e) uma vez que a lógica da trajetória da dependência esteja estabelecida, ela tenderá a gerar uma força inercial onde os interesses particulares e culturais estabelecidos têm um **grande custo de oportunidade** para mudar o sistema (custo baseado na construção de relações necessárias entre grupos e dentro de grupos específicos para gerar a mudança pretendida). Isso tende a levar o sistema para uma condição de ‘morfoestasis’, que aparece nas propriedades emergentes e necessárias, que passam a ser reproduzidas na política ou instituição;

f) por fim, tem-se um mecanismo para **mudanças** no sistema *path-dependent*, localizado não nas esferas **cultural** ou **estrutural**, nem na **atividade humana**, mas na **interação** entre esses três níveis. (Grifos do autor)

É patente a necessidade de reconstituição do caminho histórico das avaliações do PNAE e os fatos marcantes ou pontos-chave de escolha durante as conjunturas críticas no condicionamento da trajetória avaliativa. A propósito, para Mahoney (2001, *apud* Hoff, 2011, pp. 20-1):

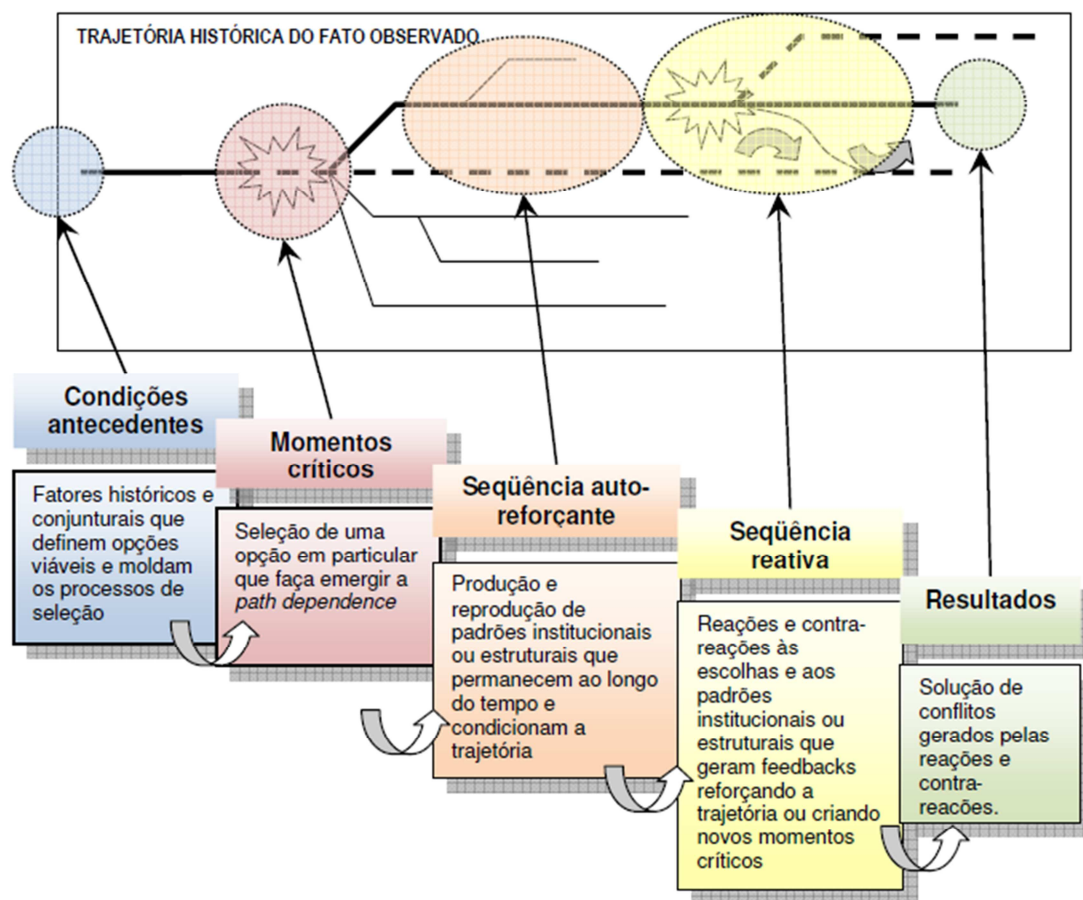
(...) uma conjuntura crítica pode ocorrer em duas situações: (a) em momentos de escolha, quando uma opção particular é adotada dentre várias outras alternativas, sendo que, se não houver escolha entre alternativas, não há uma conjuntura crítica; (b) nos momentos em que uma opção particular é selecionada e se torna progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial, onde várias alternativas continuam disponíveis.

.....
 (...) as reações posteriores à escolha, em vários âmbitos, vão condicionando o caminho a ser seguido, impedindo um retorno às condições iniciais para novas escolhas, impelindo a escolhas dentro do caminho selecionado e dificultando a seleção de opções que estejam fora do caminho escolhido.

.....
 (...) é difícil para os atores reverterem os efeitos das escolhas feitas durante as conjunturas críticas, porque essas acabam determinando a trajetória que será seguida. Esse efeito ocorre porque as conjunturas críticas levam à formação de instituições e estruturas que tendem a se tornar persistentes e que não podem ser facilmente transformadas e que atuam reforçando a trajetória oriunda da escolha feita.

Graficamente, a estrutura analítica para o estudo de fenômenos *path-dependents* pode ser representada da seguinte maneira:

Gráfico 1 - Estrutura analítica para o estudo de fenômenos *path-dependents*



Fonte: Hoff (2011, p. 26).

Com o instrumental analítico do referencial teórico e do marco metodológico expostos até aqui, pretendeu-se:

- Sincronicamente, a partir dos padrões de meta-avaliação expostos Elliot (2011) e Furtado e Laperrière (2012), escrutinar as fontes primárias documentais (Relatórios de Atividades e de Gestão do FNDE) e bibliográficas (Buani, 2011, Peixinho, 2011 e 2013, Caputo, *et al*, 2014, e Alencar, *et al*, 2016), a fim de mensurar o grau de adesão do FNDE aos postulados avaliativos de entidades civis e institucionais, nacionais e estrangeiras;

- Diacronicamente, aplicar a estrutura formatada por Hoff (2011), para análise da dependência da trajetória das avaliações do PNAE pelo FNDE.

Nesta proposta panorâmica de agenda de pesquisas, intencionou-se modestamente coligir indícios de dependência da trajetória avaliativa no PNAE. Na desconstrução meta-avaliativa da *path dependence* das avaliações institucionais de viés físico-financeiro e quantitativista presentes nos Relatórios de Atividades e de Gestão do

FNDE, empreendeu-se a primeira tentativa de aplicação de uma estrutura analítica, multinível, interdisciplinar e sistêmica de Hoff (2011)¹⁸ ao Programa.

Um dos desafios deste trabalho foi identificar tanto os resultados sub-óptimos quanto as alternativas que se dispunham no corte temporal estudado e que ainda se apresentam razoáveis para o desenvolvimento da política pública ora em análise.

¹⁸ Trata-se de um grande amálgama de métodos coligidos dos principais estudiosos do *path dependence*: Nelson e Winter (1982), Dosi e Nelson (1994), Ruttan (1996 e 1997), Dosi (1997), Goldstone (1998), Torfing (1999), David (1971, 1985, 1994 e 2000), Mahoney (2000 e 2001), Scott (2001), Puffert (2001), Geels (2002 e 2004), Greener (2005) e Aróstegui (2006).

4. Análise de dados

Os desideratos normativos compõem os principais momentos críticos, escolhas estruturantes e elementos institucionais de condicionamento da história, que fomentam sequências de autorreforço, na linha preconizada pela teoria da dependência da trajetória, exposta no marco metodológico desta dissertação.

As sequências reativas, as quais suscitam *feedbacks* positivos e negativos, e os resultados finais observados a partir da solução dos conflitos que emergiram nessa etapa, estarão discriminados nos capítulos deste trabalho dedicados às fontes primárias documentais institucionais (Relatórios de Atividades e de Gestão) e bibliográficas testemunhais (trabalhos acadêmicos de uma burocrata e ex-gestores).

4.1 Desideratos normativos

Entende-se por desideratos normativos os objetivos, as diretrizes, o objeto, as estratégias e as metas do PNAE inscritos em lei, resoluções, planos, entre outros dispositivos legais, diretamente consignadas pelo FNDE ou indiretamente por outras instâncias, nos âmbitos nacional e internacional.

4.1.1 Objetivos

Cronologicamente, os objetivos do PNAE são os primeiros desideratos normativos.

Antes da assunção pelo FNDE, a política pública era regulada pela Lei Federal Número (N.º) 8.913, de 12 de julho de 1994¹⁹, que estabeleceu o repasse de recursos financeiros aos estados, DF e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios, com priorização dos produtos de cada região, respeito aos hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*. Os cardápios deveriam ser elaborados por nutricionistas. A fiscalização e o controle estavam a cargo dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs).

A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) era o órgão do Governo Federal que administrava o Programa.

¹⁹ Brasil (1994).

Com a extinção da FAE em 1997, o FNDE assume a execução do Programa.

No Relatório de Atividades de 1997²⁰, o FNDE tomou a liberdade de definir, para além do disposto na Lei N.º 8.913/1994, o objetivo do Programa:

Propiciar um aumento nos níveis de alimentação e nutrição da criança, garantindo um aporte alimentar que forneça 15% das necessidades nutricionais diárias, visando melhorar o aproveitamento escolar e garantir a permanência do aluno na escola. (p. 4)

No Relatório de Atividades de 1998²¹, reiterado no de 1999²², o objetivo foi resumido:

Visa melhorar a capacidade de aprendizagem e diminuir a evasão e repetência escolar, formando, ao mesmo tempo, bons hábitos alimentares. (p. 4)

Todavia, o denominador comum nos primeiros anos do Programa sob a égide do FNDE foi pioneiramente expresso no Relatório de Atividades de 1998:

Suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiados pelo Programa, por meio do oferecimento de no mínimo uma refeição diária e adequada com a finalidade de elevar os níveis do rendimento escolar, formar hábitos alimentares e evitar a evasão escolar. (p. 34)

Com a Medida Provisória (MP) N.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001²³, que substituiu a Lei N.º 8.913/1994, alguns objetivos latentes, legados pela Lei N.º 8.913/1994, perduraram no novo texto normativo, tais como: “zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias”, aplicar “testes de aceitabilidade”, respeitar “os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos *in natura*” e priorizar “os produtos da região, visando redução dos custos”.

Os objetivos se tornam explícitos nos comandos normativos a partir das Resoluções da Autarquia que abordaram os critérios de execução do PNAE, os quais foram tratados de diferentes maneiras:

- Em 2004²⁴, o escopo era:

atender às necessidades nutricionais dos alunos, durante sua permanência em

²⁰ Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (1998).

²¹ Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (1999).

²² Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (2000).

²³ Brasil, Lei (2001).

²⁴ Brasil, FNDE, Resolução (2004).

sala de aula, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos; a aprendizagem e o rendimento escolar; bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

- Em 2006²⁵, a formulação continuou, com uma sutil realocação de termos;
- Em 2008²⁶, a notação sofreu uma alteração significativa e torna a “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a contribuir para a valorização e fortalecimento da educação e garantir a implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional [SAN. Nota do autor]”;
- Em 2009²⁷, houve um acréscimo substantivo, com destaque para a dimensão holística e a contemplação da função educativa e pedagógica da alimentação²⁸:

contribuir para o crescimento e o desenvolvimento **biopsicossocial**, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, **por meio de ações de educação alimentar e nutricional** e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (Grifos do autor)

- Em 2013²⁹, o objetivo vigente contemplou o que fora estipulado em 2009.

Além da legislação nacional, pode-se considerar, como normativo estrangeiro recepcionado pelo País: o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

²⁵ Brasil, Resolução (2006).

²⁶ Brasil, Resolução (2008).

²⁷ Brasil, Resolução (2009).

²⁸ A nova abordagem conceitual em relação à alimentação foi sintetizada por Peixinho, Abranches e Barbosa (2010, p. 98): “(...) tornou-se necessário considerar as múltiplas dimensões e configurações do ato de alimentar-se e do alimento. Nessa perspectiva, o alimento deixa de ser visto unicamente como fonte energética de manutenção do corpo, como supridor de uma necessidade fisiológica dos seres vivos. Assume uma conotação de multiplicidade de importâncias e valores e o ato de alimentar-se passa a protagonizar um cenário de muitas análises e reflexões. Dessa forma, o alimento e o ato de alimentar-se passam a ser percebidos na sua dimensão **antropológica**, especialmente no que se refere à cultura, formação e identidade de um povo; na sua dimensão **sociológica**, focando o conjunto dos hábitos e comportamentos de um povo; na dimensão **psicológica**, com destaque para as relações familiares e sociais oportunizadas pela alimentação; na dimensão **pedagógica**, ressaltando que o ato de alimentar-se, sobretudo na escola, pode promover significativos momentos de aprendizagem e o que alimento pode ser estudado de inúmeras maneiras e por diversos ângulos de análise; na dimensão **nutricional**, relacionando diretamente, à promoção de uma cultura de alimentação adequada e saudável; na dimensão **econômica**, considerando o fato de que as economias locais podem ser profundamente alteradas pelo ato de plantar, de colher, de preservar, distribuir os alimentos e de fazê-los chegar à mesa do consumidor. Além disso, a cultura agrícola está altamente relacionada à organização geográfica das metrópoles e à permanência do homem no campo. Por fim, essas aprendizagens, certamente, promovem um olhar mais abrangente e qualitativo sobre o alimento, tanto do ponto de vista dos gestores e profissionais que articulam essas atividades, quanto do ponto de vista dos estudantes que as desenvolvem. Essa variedade de relações e implicações do alimento na vida humana impulsiona o redimensionamento das políticas públicas e ações governamentais para que alcancem seus objetivos e metas e configurem o compromisso do governo com a melhoria da qualidade social”(Grifos do autor). Ampliou-se pois o rol de possíveis indicadores de impacto.

²⁹ Brasil, Resolução (2013).

1 e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2³⁰, ambos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2000 e 2015, respectivamente. Aquele almejava “acabar com a fome”; este também, com o acréscimo de “alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. Um dos parâmetros de medição do sucesso é o “Mapa da Fome” da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

4.1.2 Objeto

A destinação do Programa foi expressa na MP N.º 2.178-36/2001: “destina-se, exclusivamente, à aquisição de gêneros alimentícios”.

A partir da Lei Federal N.º 11.947, de 16 de junho de 2009³¹, o FNDE mantém o destino dos recursos financeiros repassados às Entidades Executoras (EEEs), sejam prefeituras municipais, governos estaduais, escolas ou institutos federais de educação, ciência e tecnologia³², com uma mudança terminológica: a nova denominação passa a ser “objeto”.

A Resolução do PNAE de 2013³³ consolida o objeto precípuo do PNAE.

4.1.3 Diretrizes

As diretrizes do Programa remontam a 2003, assinaladas no Relatório de Atividades do FNDE daquele ano³⁴:

- “Aumento do valor *per capita* dos recursos do PNAE”;
- “Extensão do atendimento do PNAE aos alunos matriculados em creches”;
- Inclusão dos “alunos matriculados na educação indígena”.

As diretrizes vigentes foram consignadas na Lei N.º 11.947/2009 e reproduzidas na Resolução do Conselho Deliberativo - CD/FNDE N.º 26, de 17 de junho de 2013³⁵:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos

³⁰ PNUD (2016).

³¹ Brasil, Lei (2009).

³² Vide avaliação da gestão e execução do PNAE pelos institutos federais em Costa (2015).

³³ Brasil, FNDE, Resolução (2013).

³⁴ Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (2004).

³⁵ Brasil, FNDE, Resolução (2013).

alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional [EAN. Nota do autor] no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

É interessante salientar que as diretrizes inscritas na Resolução/CD/FNDE N.º 38, de 16 de julho de 2009 receberam em parte as registradas na Lei N.º 11.947/2009:

- Permaneceram “o emprego da alimentação saudável e adequada”, “a inclusão da educação alimentar e nutricional” e “o apoio ao desenvolvimento sustentável”;

- Subtraíram “a participação da comunidade no controle social” e “o direito à alimentação escolar”;

- Acrescentaram “a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo”.

Várias diretrizes que constavam na Lei N.º 11.947/2009 foram também incensadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)³⁶, que cobriu o intervalo de 2012 a 2015, do qual o PNAE integrou, a saber:

- Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

- Instituição de processos permanentes de EAN, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;

- Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;

³⁶ Brasil, CAISAN (2011).

- Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada [DHAA. Nota do autor] em âmbito internacional e a negociações internacionais; e
- Monitoramento da realização do DHAA.

4.1.4 Estratégias

O Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT)³⁷, de 2011 a 2022, trata de problemas de saúde pública que correspondem a 70% das mortes de brasileiros, entre os quais: acidente vascular cerebral, infarto, hipertensão arterial, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas.

O DCNT lista um conjunto de medidas intersetoriais e transversais entre os órgãos do Poder Executivo Federal. No âmbito do Ministério da Educação (MEC), no que se refere ao PNAE, ressaltam-se duas:

- Promover o fornecimento de alimentos saudáveis para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.
- Formular a orientação técnica para a aquisição dos alimentos, em cumprimento à portaria de garantia de 30% de alimentos básicos, obtidos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como monitorar sua inocuidade. (p. 90)

A Estratégia 2 do Plano em questão aborda a realização de ações de *advocacy* para a promoção da saúde e para a prevenção de doenças crônicas não transmissíveis. No que tange ao PNAE, salienta-se a seguinte:

-
- 4 - Fortalecer o controle social para proteger as políticas de saúde relacionadas à melhoria da alimentação saudável (Política Nacional de Promoção da Saúde, Política Nacional de Alimentação e Nutrição e Política Nacional de Alimentação Escolar) e ao controle do tabaco. (p. 115)

Por sua vez, a Estratégia 7, que trata de ampliar e fortalecer as ações de alimentação saudável, relaciona as seguintes atividades:

-
- 3 - Promover a aquisição de alimentos saudáveis para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, de forma a respeitar as diferenças biológicas entre faixas etárias e condições alimentares que necessitem de atenção especializada.
-
- 5 - Formulação da orientação técnica para a aquisição dos alimentos, em cumprimento à portaria de garantia de 30% de alimentos básicos, obtidos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o PNAE, bem

³⁷ Brasil, MS (2011).

como monitorar sua inocuidade. (p. 121)

A segunda concertação do Governo Federal em que o PNAE figura é a Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade³⁸, de 2014.

No “Eixo 1 - Disponibilidade e acesso a alimentos adequados e saudáveis”, o Programa é instado a cumprir os desideratos a seguir:

-
- Cumprir [Artigo] Art. 23 da Resolução 26 CD/FNDE quanto à restrição da compra de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos, preparações semi-prontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição), (...);
- Cumprir a Resolução 26 CD/FNDE, Art. 14, § 9, quanto à oferta semanal obrigatória de três porções de frutas e hortaliças nos cardápios de alimentação escolar, (...);
- Aplicar no mínimo 30% dos recursos do PNAE na compra de alimentos da agricultura familiar; (p. 18-9)

No “Eixo 2 – Ações de educação, comunicação e informação”, há três desígnios:

- Organizar e fomentar processos de educação permanente com foco na promoção da alimentação saudável (...) para profissionais (...) de educação, em especial aqueles envolvidos com a alimentação escolar, (...);
-
- Participar de forma ativa nas redes virtuais, visando à troca de experiências em educação alimentar e nutricional: (...), Rede Brasileira de Alimentação Escolar (REBRAE), (...);
-
- Estimular a inclusão do tema de Segurança Alimentar e Nutricional, com foco em alimentação saudável, no Plano Político Pedagógico das escolas; (p. 29)

Por fim, no “Eixo 3 – Promoção de modos de vida saudáveis em ambientes específicos”, existe uma ação específica:

- Articular com as universidades (Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar – Cecanes e Unidades Acadêmicas Especializadas - UAEs) a fim de desenvolver ações de educação permanente junto aos atores envolvidos na alimentação escolar. (...) (p. 36)

4.1.5 Metas

As metas estão inscritas:

- No PLANASAN, especialmente na “Diretriz 3 – Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de

³⁸ Brasil, CAISAN (2014).

segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada”. No objetivo três, “promover ações de EAN no ambiente escolar e fortalecer a gestão, execução e o controle social do PNAE, com vistas à promoção da segurança alimentar e nutricional”, as metas prioritárias são:

- Definir estratégias de EAN nas escolas de educação básica, utilizando a alimentação escolar como ferramenta pedagógica;
- Acompanhar e monitorar as ações de EAN nas escolas de educação básica;
- Ampliar parcerias para a formação, o monitoramento, a avaliação e o desenvolvimento de projetos, estudos e pesquisas referentes à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecanes);
- Formar 11.000 conselheiros da alimentação escolar para o efetivo exercício do controle social e a promoção do DHAA;
- Ampliar para 15 o número de Cecanes;
- Formar 9.500 gestores da alimentação escolar para a promoção da SAN no ambiente escolar;
- Implantar o Projeto Educando com a Horta Escolar³⁹ em 300 municípios brasileiros. (p. 86)

- No Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO)⁴⁰, concernente ao período de 2013 a 2015, na “Meta 14 – Apoio à promoção e comercialização de produtos orgânicos e de base agroecológica”, engendraram-se as iniciativas abaixo:

.....
3. Disponibilizar, até 2015, 5% dos recursos do PNAE para aquisições de alimentos orgânicos e de base agroecológica.
.....

10. Monitorar a inclusão dos gêneros orgânicos e/ou agroecológicos nas aquisições do PNAE realizadas pelas entidades executoras, por meio do Sistema de Contas Online.

11. Pesquisa sobre a inclusão dos gêneros orgânicos e/ou agroecológicos nas aquisições do PNAE.

12. Promover a formação de Responsáveis Técnicos [RTs. Nota do autor]

³⁹ O Projeto Educando com a Horta Escolar (PEHE) surgiu em 2005, em uma parceria entre o FNDE e a FAO. Em 2011, o FNDE selou nova parceria com o Núcleo de Referência de Gastronomia e Alimentação Regional do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UnB). Com a agregação da dimensão gastronômica, passa a se chamar Projeto Educando com a Horta Escolar e a Gastronomia (PEHEG). Os fundamentos deste se compatibilizaram aos princípios presentes no Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas, lançado em 2012. No mais, cabe lembrar a avaliação de BELIK (2010, p. 186): “o Fome Zero teve uma atuação muito tímida em relação aos Programas de Agricultura Urbana. Trata-se de uma grande área de atuação que mereceria um enfoque mais abrangente vinculando a produção em áreas urbanas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a outros programas de compra institucional. De modo geral, como as hortas urbanas são um assunto municipal no Brasil, não existe nenhuma política mais geral de apoio (crédito, assistência técnica, seguro etc.) à produção e comercialização. Nesse sentido, as soluções dadas e os casos examinados são sempre eivados de muita criatividade e até mesmo heroísmo por parte dos administradores que, contra tudo e todos, implementaram programas vitoriosos de produção”.

⁴⁰ Brasil, CIAPO (2013).

pela alimentação escolar nas entidades executoras para o incentivo a inclusão dos gêneros orgânicos e/ou agroecológicos nos cardápios da alimentação escolar.

13. Produção de material informativo para incentivar a inclusão dos produtos orgânicos e/ou agroecológicos nas aquisições para a alimentação escolar. (p. 74-5)

4.2 Avaliações

Os relatórios de atividades e de gestão, de 1997 a 2015, são fontes primárias que condensam o caudal avaliativo oficial do PNAE e, por esse motivo, constituem um manancial ontológico de alto valor.

Os achados deverão ser confrontados com a axiologia de meta-avaliação e o conceitual de dependência da trajetória expostos no referencial teórico desta dissertação

4.2.1 Documentos institucionais

4.2.1.1 Relatórios de Atividades (1997-2005)

Os documentos cobrem o período de 1997 a 2005.

Essa história começa no primeiro ano de assunção do PNAE. No **Relatório de Atividades de 1997**⁴¹, a Autarquia ressaltou que:

A descentralização do PNAE foi iniciada em 1993, pela transferência, via celebração de convênios, dos recursos financeiros correspondentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para aquisição de alimentos no mercado local e de acordo com hábitos alimentares específicos de cada região, propiciando melhor qualidade e maior variedade de alimentos no cardápio das escolas e, conseqüentemente, maior aceitação da alimentação pelos beneficiários do Programa.

.....
Com o processo de descentralização, além da agilização no atendimento, melhoria na qualidade da alimentação, pelo respeito aos hábitos alimentares locais, obteve-se maior regularidade no atendimento ao alunado, evitando-se os fornecimentos irregulares e descontínuos do passado, e introduziu na economia de cada município uma demanda que, antes benéfica a outro mercado, passou a incentivar e fortalecer o mercado local.

Entretanto, os postulados não tinham respaldo empírico no próprio documento. Não constaram dados e informações avaliativas de 1993 a 1997 sobre a efetiva aquisição de alimentos de “melhor qualidade e maior variedade”, a “maior

⁴¹ Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (1998). Os trabalhos acadêmicos seguintes também são boas fontes de dados tópicos e informações complementares: Rodrigues (2005), Buani (2011) e Peixinho (2011 e 2013).

aceitação”, a “agilização no atendimento”, o “respeito aos hábitos alimentares locais”, entre outros.

Ademais, o Relatório tangenciou o trabalho dos Núcleos de Promoção da Qualidade (NPQs). De acordo com o documento, os municípios eram incentivados a prestar “suporte técnico às aquisições de alimentos, bem como as etapas de transporte, armazenagem, preparo e distribuição” que visava “preservar a qualidade dos alimentos da merenda escolar”. Quantificou-se a existência de 1.626 Núcleos naquele ano. Porém, a aferição do desempenho dos NPQs careceu dos indicadores correspondentes.

Os indicadores listados no Relatório evidenciaram outros aspectos de execução do Programa: quantitativo de crianças beneficiadas; recursos transferidos; municípios atendidos; dias de atendimento no ano e tipos de alimentos adquiridos (básicos e formulados ou industrializados)⁴².

No **Relatório de Atividades de 1998**⁴³, o FNDE continuou a avaliar o PNAE por meio dos indicadores “repasso dos recursos financeiros”, “dias de atendimento” e “alunos atendidos”.

Novamente, o tom triunfalista preponderou, sobretudo no enunciado de que “o PNAE como uma política pública tem cada vez mais aperfeiçoado a sua eficiência e eficácia no que concerne aos seus objetivos e metas a serem atingidos”. Entretanto, restringiu-se o escopo de gestão eficiente e eficaz à “disponibilidade e garantia de 100% dos recursos orçamentários/financeiros” e ao atingimento de 200 dias letivos/ano de atendimento. Descurrou-se dos processos “necessidades nutricionais dos alunos” e “oferecimento de refeição adequada” e resultados “elevar os níveis do rendimento escolar”, “formar hábitos alimentares” e “evitar a evasão escolar”.

No **Relatório de Atividades de 1999**⁴⁴, citam-se tanto o formulário para avaliação pelos CAEs dos estados, DF e municípios quanto a pesquisa avaliativa realizada pelo Núcleo dos Estudos de Políticas Públicas da Universidade Federal de Campinas (NEPP/Unicamp). Na menção à parceria com a aludida Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), apontou-se “o bom desempenho do Programa”, mesmo que ainda persistissem “problemas como de infra-estrutura física, recursos humanos e capacidade institucional”.

⁴² Na série histórica dos Relatórios de Atividades, a classificação de gêneros alimentícios que foram adquiridos somente aparecerá na edição deste ano.

⁴³ Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (1999).

⁴⁴ Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (2000).

Pela terceira vez, focaram-se os “alunos beneficiados”, “valores repassados”, “dias de atendimento” e “municípios descentralizados”, em detrimento dos objetivos inerentes.

As ênfases e lacunas se repetem no **Relatório de Atividades de 2000**⁴⁵. Neste documento, sobressaem dois trechos:

O Programa obteve **ganho de qualidade significativo**, ao determinar que os cardápios da alimentação escolar fossem elaborados levando-se em conta os hábitos alimentares regionais, a vocação agrícola do município e a obrigatoriedade de se contemplar a merenda com, no mínimo, 70% de produtos básicos. (p. 97, grifo do autor)

.....
O papel do CAE, agora com nova composição, passou a ser **fator preponderante no alcance dos objetivos** do PNAE. Os membros do CAE estão envolvidos em todas as etapas de sua execução: desde a aquisição, controle de qualidade dos alimentos, participação na definição dos cardápios e distribuição dos gêneros alimentícios às escolas, até a análise e aprovação da prestação de contas dos recursos recebidos, ao final de cada exercício. (idem, grifo do autor)

Porém, as afirmações “ganho de qualidade significativo” e “fator preponderante no alcance dos objetivos” estavam destituídos de dados e informações que as embasassem. Não houve disposição de estatísticas que dimensionassem o nível de obediência aos hábitos alimentares regionais, às vocações agrícolas, à obrigatoriedade de 70% de produtos básicos e ao envolvimento do CAE em todas as etapas de execução.

No **Relatório de Atividades de 2001**⁴⁶, o objetivo explícito desaparece, diluindo-se nos excertos a seguir, inclusive em novas elaborações:

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, mais conhecido como Merenda Escolar, se apresenta atualmente como um modelo do reconhecer, concretizar e fortalecer o Direito à Alimentação, uma vez que, de forma constitucional e universal, vem garantir esse direito através da obrigatoriedade do Estado em fornecer alimentação escolar a todos os alunos da rede pública e escolas filantrópicas matriculados no ensino fundamental. Por seu caráter universal essa ação governamental atinge as diferentes classes sociais, tornando-o necessário e insubstituível, principalmente para os grupos populacionais inseridos na linha de pobreza. (p. 97)

.....
A aplicação dos recursos recebidos à conta do PNAE deve ser feita, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios, e 70% do total transferido tem, obrigatoriamente, que ser aplicado na compra de produtos básicos. Os cardápios elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE, devem respeitar os hábitos alimentares locais, sua vocação agrícola, privilegiando os produtos básicos e, ainda, priorizando, dentre esses, os produtos semi-elaborados e *in natura*.

⁴⁵ Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (2001).

⁴⁶ Brasil, FNDE, Relatório de Atividades (2002).

Salientam-se, como até então, os recursos consignados no Orçamento-Geral da União (OGU) no exercício, o número de atendimentos de estudantes no ensino pré-escolar e fundamental da rede pública e entidades filantrópicas, e a cobertura de dias letivos.

O documento acresce novos elementos, como a capacitação dos CAEs em encontros regionais, com o intuito de “melhorar o desempenho na execução do PNAE, principalmente em relação à fiscalização e prestação de contas”. Contudo, permaneceu a profissão de fé: a declaração sem respaldo de indicador, correlação e nexos causais.

Além disso, menciona-se o Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (SAM-PNAE), como instrumento de monitoramento pelos CAEs de “todo o processo de aquisição e distribuição da merenda escolar, até o momento em que o aluno recebe a merenda pronta”. Naquele momento, constituía-se em *wishful thinking*, ou seja, tomava-se o desejo por realidade, com a formação de uma crença sem respaldo em fato ou racionalidade.

No **Relatório de Atividades de 2002**⁴⁷, admitiu-se uma deficiência que permearia toda a história do monitoramento e da avaliação do PNAE no FNDE:

Considerando o **número insuficiente de técnicos** lotados na [Diretoria de Ações Educacionais. Nota do Autor] DIRAE, a Gerência de Projetos, unidade de assessoria direta à Secretaria-Executiva da Instituição, organizou e coordenou projeto de capacitação dos Conselhos de Alimentação Escolar, que objetivou melhorar o desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, em nível nacional, com a capacitação de representantes do CAE nos estados, buscando maior integração entre os setores envolvidos: União, Estado, município e Conselho. (p. 11, grifo do autor)

Na tradição das declarações de intenções, não se apresentaram dados sobre o quantitativo de Conselhos capacitados nem informações sobre a suposta melhoria do desempenho pela capacitação dos conselheiros.

O objetivo expresso no documento reproduziu a formulação contida no Relatório do ano anterior.

De acordo com o FNDE, o CAE concorreria na eficiência e na eficácia do desempenho da execução:

O envolvimento da sociedade civil na execução do PNAE tem papel determinante, na medida em que contribui para a melhoria da gestão dos recursos públicos transferidos às demais esferas de governo e, conseqüentemente, para a qualidade do seu atendimento. (p. 69)

⁴⁷ Brasil, Relatório de Atividades (2003).

No entanto, não havia indicadores de monitoramento nem pesquisa avaliativa que corroborasse a asseveração acerca da “melhoria da gestão dos recursos públicos” nem “qualidade do atendimento” por meio da capacitação dos CAEs. Apesar disso, reconheceu-se o quantitativo de Conselhos capacitados: 2.450, o que representava, naquele tempo, 45% dos municípios brasileiros.

O achado da análise do Relatório de Atividades de 2002 é a referência à “Pesquisa de Avaliação do Impacto Distributivo e Elaboração de Sistemática de Monitoramento para o PNAE”, primeira encomendada pelo FNDE nessa seara qualitativa. Vale a pena transcrever integralmente a síntese, como registro histórico de resultados e impactos:

O trabalho de pesquisa considerou dois segmentos distintos: escolas e pais de alunos membros dos Conselhos de Alimentação Escolar. Para definição do plano amostral, os municípios foram classificados, segundo o porte, em capital e interior e selecionados por sorteio aleatório, sendo pesquisados 324 municípios. A seleção das escolas a serem entrevistadas, 3.809 no total, também seguiu o mesmo critério, considerando a dependência administrativa e a localização nas zonas urbana e rural. Em cada escola foram entrevistados, face a face, três públicos distintos: o diretor, a merendeira e um aluno.

O tamanho da amostra, ou a distribuição das 3.809 entrevistas, foi calculado para garantir uma margem de erro entre 6% e 10%, com um intervalo de confiança de 95%, para cada um dos 27 estados brasileiros e, ainda, para os seguintes níveis: resultados por regiões geográficas; localização das escolas (urbana/rural); tipo de vinculação (estadual/municipal); porte de município (Capital; mais de 100.000 habitantes/de 50 a 100.000/de 25 a 50.000/de 10 a 25.000/até 10.000 habitantes); por porte de escola (pequeno/médio/grande); e por modelo operacional do Programa (escolarização/ escolarização parcial/ centralização relativa à aquisição/ centralização total – cozinha piloto ou central/ centralização total – terceirização).

Dentre os principais eixos de investigação, destacam-se: a caracterização da amostra; a avaliação da merenda oferecida aos alunos; modelos de gestão operacional; avaliação da gestão e controle de atividades básicas para o sucesso do Programa; e o conhecimento de aspectos gerais do PNAE. Os resultados da pesquisa estão disponíveis no site do FNDE e merecem destaque nas respostas dos alunos: cerca de 76% de alunos consomem a merenda escolar, cinco dias na semana; 65% consideram que a merenda é igual à comida de casa; sobre a efetividade da ação, 88% dos entrevistados associam a merenda escolar a “ter mais saúde”.

Quanto aos diretores de escolas, aproximadamente 80% consideram que é grande a contribuição da ação Alimentação Escolar para: aumento da frequência escolar, aumento da aprendizagem e formação de bons hábitos alimentares.

O Conselho de Alimentação Escolar – CAE, consultado sobre sua própria atuação, em 85% das respostas, compreende que sua importância é grande ou muito grande para o sucesso da ação. Para finalizar, 71% dos entrevistados declararam que o Programa de Merenda Escolar, como é conhecida a ação, é bem realizado. (p. 70)⁴⁸

⁴⁸ A íntegra da pesquisa está disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=14425.

No **Relatório de Atividades de 2003**⁴⁹, um objetivo é acrescido: “fomentar a economia local”. Contudo, não houve desenvolvimento de indicador para o novo escopo.

Continua-se a mensuração dos mesmos indicadores de execução físico-financeiros, com uma novidade: “alunos beneficiados” recebe a cunha de “avaliação quantitativa e qualitativa de meta”, juntamente com “capacitação de conselheiros para o exercício do controle social”. Os “valores repassados” foram enquadrados como “indicador de desempenho” em termos de “custo ‘per capita’ do PNAE/ano”, cujo resultado derivou da divisão do custo total do Programa com os estudantes atendidos naquele exercício.

No **Relatório de Atividades de 2004**⁵⁰, permanece a epistemologia físico-financeira descrita até aqui.

A novidade é a perspectiva ambiciosa inaugurada com a implantação do Sistema de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC):

Trata-se de sistema de informações gerenciais, estruturado de forma a integrar todas as áreas do órgão, visando consolidar uma gestão eficiente, com indicadores de resultados e parâmetros objetivos para a execução dos programas, ações e projetos educacionais do MEC.

O SIMEC atuará como instrumento para o processo de planejamento e orçamento, captará informações sobre o andamento dos programas e subsidiar os dirigentes na tomada de decisões. O sistema também funcionará como alimentador do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em sua primeira etapa, serão acompanhados os Programas [sic] Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), (...). (p. 45)

No **Relatório de Atividades de 2005**⁵¹, indica-se a ampliação das parcerias. O documento afirma que “a eficiência do programa brasileiro de alimentação escolar despertou a atenção de diversos países e de organismos internacionais [OIs], que se mostraram interessados em conhecer essa tecnologia social” (p. 9). Malgrado a ausência de definição sobre o que seria a “eficiência” do Programa, pontuou-se o acordo com a FAO para a disseminação do modelo do País na África e na América Latina.

A verve físico-financeira está expressa neste trecho, em especial:

Em 2003, o indicador econômico [de desempenho] foi de R\$ 25,62 [reais] por aluno. Em 2004, este valor aumentou para R\$ 27,47, equivalendo a 7,26%. Em 2005, os investimentos foram maiores ainda, sendo de R\$ 34,22, o que

⁴⁹ Brasil, Relatório de Atividades (2004).

⁵⁰ Brasil, Relatório de Atividades (2005).

⁵¹ Brasil, Relatório de Atividades (2006).

representou aumento de 24,55%.

Esses dados indicam a prioridade dada pelo governo ao apoio à suplementação alimentar e nutricional dos alunos, medida importante para a elevação de desempenho dos indicadores educacionais. (p. 122)

Percebe-se que a declaração sobre a correlação entre o investimento por estudante atendido pelo PNAE e “a elevação de desempenho dos indicadores educacionais” é mero exercício de retórica, pois a base científica não está expressada no documento.

4.2.1.2 Relatórios de Gestão (2006-2015)

A partir de 2006, o Relatório de Atividades do FNDE passa a se chamar Relatório de Gestão.

A novidade no **Relatório de Gestão de 2006**⁵² é a declaração de princípios:

Desde 2003, o Programa vem sofrendo inovações que se refletem positivamente na sociedade, tais como: mudança de paradigma de assistencialismo para direito humano; extensão do atendimento aos alunos matriculados em creches; atendimento com valores *per capita* diferenciados para alunos de creches, pré-escolas e escolas indígenas e localizadas em áreas remanescentes de Quilombos.

Essas inovações se refletem nos princípios estabelecidos para o Programa, que se traduzem na universalidade do atendimento, compreendendo:

- todos os alunos das escolas públicas da educação infantil e do ensino fundamental; alunos das escolas filantrópicas que oferecem alimentação gratuitamente;
- o respeito aos hábitos alimentares de cada localidade;
- a equidade no atendimento que garante o acesso à alimentação escolar de forma igualitária a todos os alunos;
- o respeito às diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitam de atenção específica e dos que se encontram em insegurança alimentar;
- a descentralização das ações, pelo compartilhamento da responsabilidade com a oferta da alimentação escolar entre os entes federados, conforme prevê a Constituição Federal; e
- a participação social no controle e acompanhamento das ações realizadas pelas entidades executoras do Programa, para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada. (pp. 132-3)

Porém, o quadro de boas intenções não estava escorado em estatísticas, dados, informações e indicadores que o convalidassem, sobretudo “respeito aos hábitos alimentares”, “respeito às diferenças biológicas entre idades e condições de saúde” e “participação social para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada”.

⁵² Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2007).

Na ação “capacitação para o exercício do controle social”, sobressai o trecho:

Considerando que a composição do CAE se faz por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo locais, além de pais, professores e entidades civis não-governamentais, é necessário que se invista na capacitação dos cidadãos para que o exercício de suas atribuições junto aos Conselhos ocorra de forma eficaz, reduzindo, assim, os índices de irregularidades encontradas na execução do Programa. (p. 148)

O discurso oficial sobre a ligação inextrincável entre a capacitação dos cidadãos e a redução dos índices de irregularidades nas prestações de contas do PNAE não estava estribado em parâmetros apropriados de monitoramento e avaliação.

No **Relatório de Gestão de 2007**⁵³, frisou-se a estratégia de parcerias nacionais e internacionais, seja com universidades públicas federais, seja com OIs. Nesse sentido, é válido transcrever todo o otimismo que marcou a época:

Para realizar monitoramento e avaliação de programas satisfatórios, é necessário, muitas vezes, contar com a efetiva participação de outras instituições, especialmente com caráter de pesquisa e apoio, que possibilitem o desenvolvimento efetivo dos trabalhos.

Para atingir as metas do milênio para educação e saúde, o governo federal, por meio da Portaria Interministerial (Saúde e Educação) 1.010/2006, instituiu as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e de nível médio das redes pública e privada, em âmbito nacional, favorecendo o desenvolvimento de ações que promovam e garantam a adoção de práticas alimentares mais saudáveis no ambiente escolar, promovendo assim a execução do Programa de forma mais eficiente e efetiva, por meio do estabelecimento de sua meta, objetivos e diretrizes.

Com o objetivo de atender as diretrizes da Estratégia Fome Zero e de acordo com o artigo 8.º da Portaria Interministerial 1.010/2006, o FNDE firmou parcerias, em 2006, com instituições de ensino superior, constituindo os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CecaneS).

Essa parceria se deu por meio de descentralização de crédito, com base na Resolução CD/FNDE N.º 19 de 13 de maio de 2005, que dispõe sobre a descentralização de créditos orçamentários constantes do orçamento do FNDE para outros órgãos e entidades do governo federal.

Entre as atividades gerais a serem desenvolvidas pelos Cecanes estão o planejamento e a execução dos projetos de capacitação para o exercício do controle social; a elaboração de materiais didático-pedagógicos para a contribuição do desenvolvimento do Programa; a execução dos projetos de capacitação para os atores envolvidos na execução do Pnae e no Controle Social; o planejamento e a execução das pesquisas nas áreas de nutrição, alimentação e saúde do escolar; desenvolvimento e apoio aos projetos de educação alimentar e nutricional junto ao escolar; o apoio aos projetos de Segurança Alimentar e Nutricional, que envolvam a agroecologia e o meio ambiente; construção da rede de alimentação escolar pela WEB; e o estudo sobre a avaliação da execução e o controle social do Pnae.

Para a realização das atividades dos Cecane, em 2007 foram repassados R\$ 15,0 milhões, mediante descentralização orçamentária, recursos esses

⁵³ Brasil, FNDE (2008).

oriundos da ação 0509.

Em 2007, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) propôs ao FNDE prestar contribuição voluntária ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) vinculado ao Organismo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), para apoiar o desenvolvimento de programas nacionais de alimentação escolar em países em desenvolvimento, nos quais o Brasil e o PMA já vêm atuando conjuntamente para a estruturação desses programas.

O objetivo principal dessa parceria é apoiar o desenho e a implementação de Programas Nacionais de Alimentação Escolar de qualidade (nutricionalmente adequado, seguro e culturalmente aceito, sustentável, eficiente e efetivo, integrado à educação e à saúde dos estudantes) através do desenvolvimento de capacidades (desenvolvimento de capacidades com diversos atores, nacional, local e comunitário, por meio de assistência técnica, advocacia, capacitação, desenvolvimento e intercâmbio de conhecimento, desenvolvimento de alianças) em países selecionados pela iniciativa por meio de cooperação triangular.

Atualmente, estão sendo definidos acordos de cooperação internacional em quatro países africanos: Moçambique, Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe; e os seguintes americanos: Haiti, Bolívia e Nicarágua. Essa parceria foi possível por meio da ação “apoio ao desenvolvimento da educação básica” e eleva o Programa de Alimentação Escolar brasileiro e o próprio país a um patamar de referência em gestão de alimentação escolar e segurança alimentar, para a Organização das Nações Unidas (ONU) e para os demais países, dando ao Brasil visibilidade internacional e ampliando sua área de influência. (p. 117-8)

Nesse Relatório, percebe-se que o FNDE continua a não definir o que entende por eficiência, eficácia e efetividade. Ademais, permanece patente a renitência da Autarquia em não escorar suas asseverações em indicadores de desempenho, desde o desenho original da estratégia. Estes não fazem parte da concepção das parcerias, o que prejudicará a medição objetiva ou disposição dos corolários do PNAE. Assim, como aferir o “desenvolvimento efetivo dos trabalhos”? E a promoção de “práticas alimentares mais saudáveis no ambiente escolar”, “de forma mais eficiente e efetiva, por meio do estabelecimento de sua meta, objetivos e diretrizes”? Assim como os processos e resultados das atividades gerais dos Cecanes? Igualmente a mensuração do nível de êxito da consecução do objetivo principal da aliança com o PMA?

A análise da capacitação para o exercício do controle social está no trecho seguinte:

As ações de controle do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) vêm sendo ampliadas paulatinamente, tanto no controle direto da aplicação dos recursos quanto na capacitação dos agentes do controle social – membros dos Conselhos de Alimentação Escolar e outros agentes envolvidos na execução do Pnae.

Os principais agentes fiscalizadores do programa em nível municipal/estadual são os Conselheiros de Alimentação Escolar, que, muitas vezes, não reúnem os conhecimentos necessários ao efetivo exercício de acompanhamento e fiscalização das ações dos gestores locais do Programa como: licitação de gêneros alimentícios, composição de cardápio adequado aos escolares,

estocagem e prestação de contas ao FNDE. Como observa o próprio TCU [Tribunal de Contas da União. Nota do autor], simplesmente atestam a prestação de contas apresentadas pela administração municipal/estadual do programa, convalidando desvios ou a má aplicação de recursos. Ainda assim, diversas impropriedades têm sido registradas e uma das formas utilizadas para minimizá-las é a realização e a sistematização da capacitação dos conselheiros, com enfoque em noções nutricionais, procedimentos licitatórios, gestão, execução e prestação de contas, ou seja, transferindo-lhes conhecimento para que exerçam, de fato, o controle social sobre o Programa. Também participam das capacitações, os gestores do Pnae nos estados e municípios, nutricionistas, merendeiras e demais atores envolvidos na alimentação escolar...

.....
 Tal iniciativa busca oferecer instrumentos, subsídios e desenvolver habilidades e conhecimentos na área de gestão educacional para o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas em educação, com vistas à construção da autonomia municipal quanto à qualificação dos processos de gestão. (pp. 141-2)

O ufanismo do FNDE ficou vulnerável a simples testagens da hipótese sobre a correlação entre a capacitação dos conselheiros da alimentação escolar e a correta execução do Programa, tais como:

- Grau de eficiência da ação. Na avaliação da execução orçamentário-financeira do próprio órgão, pagou-se R\$ 732.536,60, o que equivaleu a 70,85% da dotação inicialmente estipulada;

- Grau de eficácia da ação. Na avaliação da execução física, apontou-se a realização de 873 capacitações para uma meta estimada de 3.500, ou seja, 24,94% da previsão. Por si só, o resultado aquém da expectativa evidenciou a ineficácia da Autarquia. Agrava-se a análise ao lembrar que a meta designada representou no máximo 5% do quantitativo total de conselheiros do País (70.000);

- Grau de efetividade da ação. O FNDE não demonstrou o nexo causal entre a capacitação e o funcionamento escorrido do Programa. A priori, a aprovação das prestações de contas não teve conexão com a prévia instrumentalização cognitiva dos membros dos CAEs para o exercício de suas atribuições⁵⁴.

O Relatório em comento é o primeiro a discorrer com ênfase sobre o monitoramento e a avaliação do PNAE. Pelo pioneirismo, aproveita-se o ensejo para reproduzir o excerto. Roga-se a escusa do leitor, em razão da longa citação:

⁵⁴ O corte da burocracia de nível de rua é uma agenda de pesquisa do PNAE com considerável potencial como caudal interpretativo. Como prolegômenos, recomenda-se Lipsky (2010). Na revisão de literatura, encontrou-se esta aplicação da teoria ao Programa em Figueiredo (2016). No estudo de caso, a autora preconizou que “os cursos de capacitação sobre o programa, cuja oferta não é homogênea para todos os atores, podem alinhar informações e adequar a implementação à política elaborada, mas não se mostraram capazes de inibir a interferência do implementador ou de mudar essencialmente nem as pessoas que atuam no programa, nem os hábitos e cultura regionais. Essa visão *bottom-up* mostra que os objetivos do PNAE têm sido parcialmente cumpridos (...)”.

O FNDE tem se deparado com o grande desafio de monitorar os 5.564 municípios e os 26 estados brasileiros, além do Distrito Federal, mediante a realização de atividades de acompanhamento sistemático e contínuo de comportamentos e fenômenos, eventos e situações específicas, cujas condições se desejam avaliar e/ou comparar, com o intuito de impedir a ocorrência de desvios das finalidades determinadas pelas normas do ordenamento jurídico.

Independentemente da duração da atividade, um dos principais produtos do monitoramento é uma avaliação que permita compreender os resultados qualitativos e quantitativos e a aplicação dos mesmos para vários usos e usuários, motivo pelo qual são sugeridos procedimentos que permitirão, ao longo do tempo, avaliar a conformidade, a eficácia e a tempestividade na execução do Programa, no que se refere à conformidade com a legislação.

O objetivo principal da FNDE é o **monitoramento** do processo de execução do Pnae pelas Entidades Executoras e a **verificação da conformidade com as normas estabelecidas pela legislação pertinente**, com vistas ao aprimoramento da operacionalização e dos normativos do Programa. Dentro do **objetivo geral**, podem-se observar os seguintes **objetivos específicos**:

- verificar a conformidade da execução do Pnae, tendo por base o estabelecido pelas legislações vigentes;
- **orientar** entidades executoras, unidades executoras, conselhos de alimentação escolar e demais agentes envolvidos com o Programa quanto aos normativos legais vigentes;
- **coletar dados *in loco* destinados a alimentar indicadores** do Programa, tais como, número de alunos atendidos, número de escolas atendidas, número de nutricionistas que compõem o quadro técnico, execução do termo de compromisso, dados sobre o controle de qualidade da produção de alimentos, entre outros dados que contribuem para a avaliação da execução do Programa; e
- **exercer uma função educativa**, de caráter dialógico, junto às entidades executoras, às unidades executoras, aos conselhos de alimentação escolar e demais agentes envolvidos, com vistas a aprimorar a execução do Programa.

Em 2007, cumprindo os objetivos e as atribuições de monitoramento, o FNDE executou 33 visitas em todo Brasil (visita = município monitorado), sendo que 9 delas foram executadas em conjunto com a auditoria interna do FNDE. As visitas foram realizadas em municípios de 17 estados, além de 9 secretarias de estado de educação. Dessas visitas, são gerados relatórios que subsidiam o desenvolvimento de indicadores que possam nortear a execução federal do Programa.

(...), estão apresentados os dados referentes aos municípios que sofreram algum tipo de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo, e que, por isso, receberam do Pnae, especificamente da Coordenação de Avaliação e Monitoramento, as orientações necessárias para a correção da execução do Programa.

Em 2007, foram capacitadas 873 pessoas em cursos realizados pelo FNDE. Isso representa cerca de 25% da meta física estimada. No entanto, é preciso destacar que nas atividades de fiscalização também são realizados eventos voltados ao processo de capacitação, visando dirimir dúvidas sobre os procedimentos de execução de programas e elevar a gestão das ações orçamentárias do FNDE, em especial as que financiam (...) o Programa Nacional de Alimentação Escolar. (pp. 143-4. Grifos do autor)

Nota-se uma confusão semântica: tomaram-se os termos “acompanhamento”, “controle”, “fiscalização”, “monitoramento” e “avaliação” como intercambiáveis, o que se constituiu em um problema epistêmico que perdura até o tempo presente.

Além do mais, ressalta-se que a estimativa da efetividade de órgãos de controle interno e externo se tornou problemática, porque o FNDE não estipulou indicadores sobre o nível de aprovação de prestações de contas em grupos de controle e experimentais, *ceteris paribus*, de municípios contemplados com ações de “acompanhamento”, “controle”, “fiscalização”, “monitoramento” e “avaliação”.

Outro aspecto relevante na análise do Relatório em questão é a não explicitação dos critérios de seleção de EExs e o ínfimo espaço amostral (33 Entidades visitadas, em um universo de 5.591 estaduais, distrital e municipais até então existentes) para o trabalho de campo da Autarquia.

No **Relatório de Gestão de 2008**⁵⁵, a tradição de avaliação de desempenho pela chave de leitura físico-financeira se refinou, com a “descrição dos motivos de sucesso ou das disfunções estruturais ou situacionais que impactaram o insucesso obtido” e as “medidas implementadas e/ou a implementar para tratar as causas de insucesso”, tanto para o “Indicador de Regularidade do Repasse Financeiro – Eficiência (IRRAE)” quanto o “Indicador da Cobertura do Público Alvo – Eficácia (ICPAE)”.

A novidade do Relatório é a listagem de medidas adotadas pela Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA) do PNAE em relação às recomendações aos órgãos de controle interno e externo. Engendra-se a sistemática formalista de mero encaminhamento de ofícios de orientação às EExs e aos CAEs. Eis o começo da problemática do monitoramento a distância, ainda vigente, com consequências para a avaliação da política pública:

- A UMA passa a considerar a remessa desses expedientes aos principais envolvidos na execução do Programa como parâmetro de eficiência;

- Entretanto, não há evidências sobre o controle da quantidade das respostas como parâmetro de eficácia;

- Tampouco da qualidade das respostas como parâmetro de efetividade. Mesmo as manifestações consideradas satisfatórias são relativas, pois, pelo caráter declaratório, não se pode estimar quanto das orientações foram efetivamente realizadas pelos demandados.

O objetivo geral “verificação da conformidade” e o objetivo específico “exercer uma função educativa” mencionados anteriormente ficaram destituídos dos devidos indicadores para a mensuração objetiva.

⁵⁵ Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2009).

A reatividade às demandas da Auditoria Interna (AUDIT) e à Controladoria-Geral da União (CGU) passa a receber atenção primordial, prevalecendo sobre a proatividade de monitoramento e de avaliação da própria Autarquia.

No **Relatório de Gestão de 2009**⁵⁶, o FNDE relaciona as “estratégias de atuação frente às responsabilidades institucionais”, entre as quais o monitoramento e a avaliação:

Em 2009, o PNAE teve como estratégias de atuação institucional a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; a execução e apoio a eventos de formação para promoção da compra direta de produtos alimentícios da agricultura familiar e dos empreendedores familiares rurais; **a realização de visitas *in loco* às entidades executoras para o acompanhamento e monitoramento da execução da ação**; a consolidação da parceria com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a participação na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) para a construção das propostas de definição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; a efetivação da parceria com as universidades federais para a consolidação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE); a realização do Seminário de Educação Permanente, em Brasília, para os atores envolvidos na ação; a articulação entre as áreas de educação, ambiente e alimentação/nutrição, por meio do gerenciamento do Projeto Educando com a Horta Escolar; a divulgação das práticas brasileiras de alimentação escolar, por meio de missões internacionais; e o recebimento de delegações estrangeiras para o estabelecimento de cooperação internacional e para apresentação da execução do PNAE em seus diversos níveis. (p. 7, grifo do autor)

É conveniente salientar que, a partir desse ano, inclui-se a EAN como um dos objetivos do PNAE, no mesmo patamar de importância da oferta de gêneros alimentícios para o público discente da rede de estabelecimentos públicos de ensino.

Contudo, no documento oficial, não se encontram dados tampouco indicadores de monitoramento sobre a inclusão da EAN no currículo escolar, a execução e apoio a eventos de formação para promoção da compra direta da agricultura familiar, os monitoramentos *in loco*, as propostas construídas intersetorialmente no CONSEA e na CAISAN, dos trabalhos realizados pelos Cecanes, do resultado do Seminário de Educação Permanente, dos efeitos do PEHE(G) e das repercussões das missões e delegações de cooperação internacional. As lacunas não permitem a avaliação do desempenho das estratégias daquele exercício. É emblemática a deficiência no ciclo de produção de informações para a sociedade.

Pelo segundo ano consecutivo, o FNDE investe na exposição das providências adotadas referentemente às recomendações dos relatórios dos órgãos de

⁵⁶ Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2010).

controle interno e externo. A tônica continua a ser a relação de ofícios expedidos aos gestores e membros do controle social, “alertando para o cumprimento da legislação do PNAE e das atribuições do CAE, respectivamente”, nos níveis estadual, distrital e municipal.

No **Relatório de Gestão de 2010**⁵⁷, também nomeado como Prestação de Contas Ordinária Anual, há uma menção genérica ao monitoramento:

(...), foram realizadas 19 visitas nos municípios e 2 visitas nas Secretarias de Estado de Educação. O objetivo das visitas foi monitorar/acompanhar e orientar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, com vista ao aprimoramento de sua operacionalização. (p. 33)

Em relação ao PNAE, o FNDE naquele ano tratou tão-somente de dois indicadores: o de código 296, relativo ao número de alunos atendidos, e o 297, referente ao número de escolas atendidas.

No **Relatório de Gestão de 2011**⁵⁸, a inovação digna de nota é o volume mínimo de aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos financeiros do PNAE, realçado no trecho:

Com o objetivo de atender as diretrizes da alimentação saudável e adequada e o desenvolvimento sustentável, foi estabelecida a utilização mínima de 30% dos valores repassados aos municípios, estados e Distrito Federal, referente à aquisição gêneros alimentícios, por meio da agricultura familiar. Dados mostram que, em 2010, 49,57% dos municípios, estados e Distrito Federal realizaram aquisições de produtos da agricultura familiar. (p. 42)

Mais um destaque inserido na publicação é a consolidação da rede de parcerias institucionais, com articulações tanto nacionais, com universidades federais e ministérios, quanto estrangeiras, com OIs:

- As universidades UnB [Universidade de Brasília], UFRGS [Universidade do Rio Grande do Sul], UFSC [Universidade Federal de Santa Catarina], UFPR [Universidade Federal do Paraná], UFBA [Universidade Federal da Bahia], UNIFESP [Universidade Federal de São Paulo], UFG [Universidade Federal de Goiás] e UFOP [Universidade Federal de Ouro Preto] inseriram em seus projetos a criação de Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) para atuar em duas grandes frentes: pesquisa e educação permanente. No exercício de 2012, está prevista a inclusão das universidades UFTO [Universidade Federal de Tocantins], UFAL [Universidade Federal de Alagoas], UFRN [Universidade Federal do Rio Grande do Norte], UFPA [Universidade Federal do Pará] e UFSCar [Universidade Federal de São Carlos. Notas do autor] para também fazerem parte do rol de parcerias do PNAE;

- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): definição de projeto e

⁵⁷ Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2011).

⁵⁸ Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2012).

pregão eletrônico para registro de preço de veículos para transporte de alimentos, além de participação do FNDE no Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN);

- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): parceria para o sistema informatizado de compras da agricultura familiar e execução dos seminários metropolitanos para agricultura familiar;

- Ministério das Relações Exteriores (MRE): acordos de cooperação técnica bilaterais e acordos multilaterais com outros países e organismos como PMA (Programa Mundial de Alimentação), FAO (*Food and Agriculture Organization*) ou Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, USAID (*United States Agency for International Development*) e ABC (Agência Brasileira de Cooperação). Vale destacar o apoio de projetos de ajuda humanitária junto a Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate a Fome (CGFOME) do MRE;

- Execução de Ações Intersetoriais envolvendo, especialmente, o Ministério da Saúde [MS], o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Educação (MEC) nos planos de Segurança Alimentar e Nutricional, de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (diabetes, hipertensão, anemias) e combate à obesidade;

- Ministério da Pesca e Aquicultura [MPA]: parceria para ampliação do consumo de peixe na alimentação escolar e estudo para inclusão da anchovita nos cardápios.

No entanto, mais uma vez o FNDE deveu informações sobre a estratégia de parcerias, ao não desfilarem elementos sobre as pesquisas e educações permanentes dos Cecanes, a participação da Autarquia no Grupo Gestor do PAA e na CAISAN, o sistema e os seminários com o MDA, o alcance dos acordos com o MRE, os desdobramentos das ações intersetoriais e da aliança com o MPA. Sem os dados primários, a avaliação do Programa restou prejudicada.

No **Relatório de Gestão de 2012**⁵⁹, salientou-se a parceria com a Organização Não-Governamental (ONG) Ação Fome Zero (AFZ), que desenvolvia, desde 2004, o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar:

(...) contempla 29 municípios que comprovaram a gestão eficiente dos recursos repassados no âmbito do PNAE, a partir da aquisição de produtos da agricultura familiar, oferta de cardápios variados, de acordo com a valorização dos hábitos alimentares e culturais da comunidade, a manipulação higiênica e os cuidados com o transporte dos alimentos.

Trata-se da primeira vez em que o FNDE apresentou os resultados do Prêmio na série de Relatórios de Atividades e Gestão. Entretanto, os números até então impressionantes foram extraídos de publicações da AFZ:

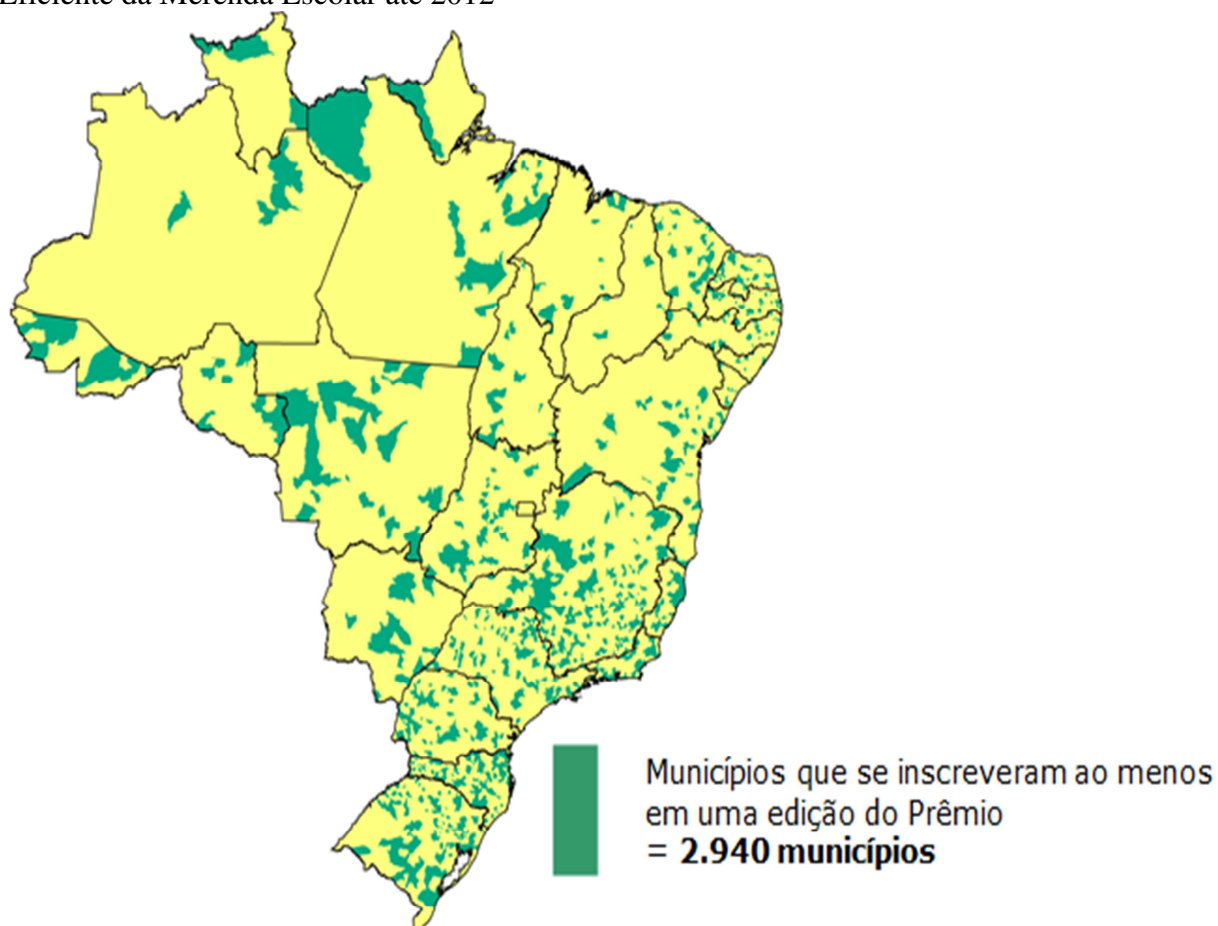
Quadro 2 – Quantidades absolutas e relativas de municipalidades premiadas e finalistas, por região e ano, de 2004 a 2010, do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

⁵⁹ Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2013).

REGIÃO	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		Evolução 2004-2010
	10 premiadas		12 premiadas		11 premiadas		24 Premiadas		24 premiadas		25 premiadas		21 premiadas		
	29 finalistas		45 finalistas		38 finalistas		1 Menção Honrosa 33 finalistas		39 finalistas		39 finalistas		36 finalistas		
	Inscritas	%	Inscritas	%	Inscritas	%	Inscritas	%	Inscritas	%	Inscritas	%	Inscritas	%	%
Brasil	383	100,0	311	100,0	610	100,0	751	100,0	1.022	100,0	1.099	100,0	1.340	100,0	249,9
Norte	13	3,4	9	2,9	30	4,9	38	5,1	63	6,2	67	6,1	54	4,0	315,4
Nordeste	50	13,1	32	10,3	115	18,9	167	22,2	189	18,5	265	24,1	239	17,8	378,0
Centro-Oeste	30	7,8	22	7,1	57	9,3	68	9,1	104	10,2	115	10,5	131	9,8	336,7
Sudeste	169	44,1	138	44,4	245	40,2	272	36,2	418	40,9	388	35,3	534	39,9	216,0
Sul	121	31,6	110	35,4	163	26,7	206	27,4	248	24,3	264	24,0	382	28,5	215,7

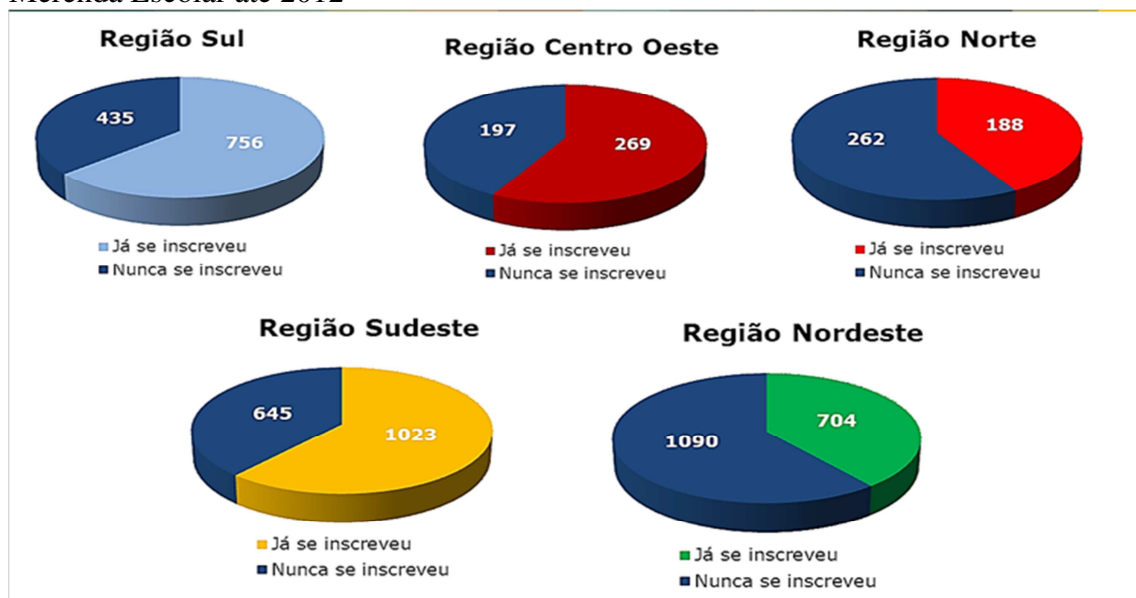
Fonte: Maria Elena Turpin, da AFZ, em e-mail para a CGPAE, em 2011. Adaptado pelo autor.

Mapa 1 – Municípios que se inscreveram ao menos em uma edição do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar até 2012



Fonte: AFZ, 2013.

Gráfico 2 – Municípios que já se inscreveram ou não no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar até 2012



Fonte: AFZ, 2013.

Apesar do alcance anual de EExs ser expressivo, essa metodologia bem-sucedida de avaliação do PNAE não foi internalizada pelo FNDE logo após o fim da ONG e, por tabela, do Prêmio em 2013.

Nota-se que a Autarquia revelou embaraço em se apropriar de uma boa prática de tecnologia social plasmada por um de seus parceiros.

Além do mais, nos anos posteriores, a CGPAE deixou de investir na visão holística, intersetorial e integrada do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar⁶⁰, trocando-se por uma fragmentada e pulverizada, expressada no “Concurso Melhores Receitas da Alimentação Escolar” (edições de 2015 e 2017)⁶¹, no “Concurso de Boas

⁶⁰ No Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, existia um conjunto interligado de critérios levado em consideração: qualidade dos cardápios executados, eficiência e educação alimentar e nutricional, valorização profissional das merendeiras, valorização da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, aquisição de gêneros alimentícios orgânicos e da sociobiodiversidade, atuação do CAE, desenvolvimento de projetos e ações, entre outros.

⁶¹ Não foi a primeira vez que o FNDE desenvolveu tal projeto. Segundo o Relatório de Atividades de 2001, houve o “Livro de Receitas da Merenda Escolar”, que “teve, como objetivos, valorizar o trabalho da merendeira, agente principal na preparação do cardápio elaborado pela Entidade Executora; produzir um livro de receitas da merenda escolar, com o intuito de oferecer às escolas públicas atendidas pelo Programa receitas regionalizadas, produzidas a partir dos produtos básicos contemplados pelo PNAE; e, ainda, um vídeo educativo (...)” (p. 99). No Relatório de Atividades do ano seguinte, destacou-se o desdobramento da iniciativa: “Essa exibição [do vídeo educativo. Nota do autor], pela TV Escola, foi dividida em 14 programas sequenciais, exibido aos sábados e reprisados aos domingos, durante os meses de agosto a outubro, na Programação ‘Escola Aberta’. O sucesso do vídeo obrigou a SEED [a então Secretaria de Educação a Distância do MEC. Nota do autor] a repetir a exibição, marcada para os dias 9 e 10 de dezembro. Além disso, já está prevista sua reapresentação, em 2003. O livro, produzido pela SEF/MEC [Secretaria de Educação Fundamental. Nota do autor], começou a ser distribuído em dezembro do ano passado. Aproximadamente 167.000 escolas do Ensino Fundamental serão contempladas, além dos municípios pólos que pertencem ao Programa Parâmetros em Ação”. (p. 71)

Práticas de Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar: criatividade e inovação na aplicação da Lei n.º 11.947/2009” (2017) e na “Jornada de EAN nas Escolas de Educação Infantil Atendidas pelo PNAE” (2017). Na verdade, houve um *trade-off*: para conferir maior visibilidade a segmentos (receitas, agricultura familiar e EAN), prevaleceu a perspectiva estanque e compartimentada da execução do Programa.

De volta ao Relatório de Gestão de 2012, perfilam-se alguns excertos declaratórios, *ad nauseam*:

Pelo caráter de política afirmativa do programa, definem-se valores diferenciados dos *per capita* repassados e, portanto, cumpre-se o princípio constitucional da igualdade, (...)

.....
Vale destacar ações, como:

- i) a administração da alimentação escolar descentralizada, viabilizando o respeito aos hábitos alimentares locais;
- ii) a compra dos produtos oriundos da agricultura familiar, desenvolvendo a economia local; e
- iii) o recebimento dos recursos, condicionado à atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), incentivando o controle social, proporcionam ao programa um caráter inclusivo e sustentável.

Ressaltam-se, ainda, as articulações intersetoriais e interinstitucionais relativas ao tema alimentação escolar, perpassando áreas, como saúde, meio ambiente, agricultura, desenvolvimento social e econômico, segurança alimentar e nutricional. Sendo assim, o FNDE participou, por exemplo, das articulações interministeriais e interinstitucionais para:

- a) o fomento da aquisição de gêneros da agricultura familiar para a alimentação escolar; e
- b) o fomento da segurança alimentar e nutricional e da garantia do direito humano à alimentação no âmbito nacional e internacional, por meio do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), em que se propõe oferta de alimentação adequada e saudável e ações de inclusão de educação alimentar e nutricional nos Projetos Políticos Pedagógicos.

Além disso, o PNAE possui ações pactuadas com movimentos sociais, especialmente às mulheres, refletidas nos acordos firmados por ocasião da “Marcha das Margaridas”, no “Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade”, no “Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica” e no Comitê Executivo para definição do Marco de Referência em Educação Alimentar e Nutricional (EAN).

No Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis no Brasil (DCNT), mais especificamente, o PNAE se compromete a promover ações de Educação Alimentar e Nutricional no contexto do Programa Saúde na Escola, fortalecer o controle social da política pública de alimentação escolar e a promover capacitações sobre a compra da agricultura familiar.

No Plano de Prevenção e Controle da Obesidade, cujo objetivo é promover modos de vida e alimentação adequada e saudável para a população brasileira, o PNAE integra ações que se comprometem com a redução da obesidade infantil, tais como: restrições de alimentos com alto teor de sal, açúcar e gorduras; aumento gradual da oferta obrigatória de frutas e hortaliças; e implantação de hortas pedagógicas nas escolas, associando a gastronomia aos cardápios, o respeito à cultura e à tradição da população, o meio ambiente e o projeto político pedagógico das escolas.

Para executar as ações mencionadas anteriormente, o FNDE atua em parceria com diversas instituições, por exemplo:

- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,
 - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional,
 - Conselho Federal de Nutricionistas,
 - Ministério da Saúde,
 - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO),
 - Centro de Excelência de Combate à Fome,
 - parceria entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) do Ministério das Relações Exteriores e
 - principalmente algumas universidades federais, por meio da implantação dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE). Geralmente, os Cecane são responsáveis por realizar pesquisas e capacitações relacionadas ao programa e por assessorar os municípios/estados quanto à boa execução do PNAE, entre outras funções.
- Vários municípios se destacaram, inclusive sendo contemplados pelo “Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar” em diversas categorias. A premiação de 2012 refere-se à execução do programa em 2011. Entretanto, as visitas de avaliação e confirmação de informações foram todas realizadas em 2012. (...) (pp. 80-1)

Porém, é sintomática a ausência dos respectivos indicadores, em particular, e padrões acadêmicos e/ou institucionais de avaliação, em geral, para conferir o inexorável lastro científico à discursividade oficial. A verborragia do FNDE continuou suscetível a questões legítimas sobre a confiabilidade e a auditabilidade de suas declarações.

A fiscalização e a auditoria recebem espaço privilegiado no Relatório em questão. O monitoramento e a avaliação do PNAE sequer são mencionados.

Sobre o Programa, a AUDIT elencou tanto a quantidade de fiscalizações e relatórios quanto a classificação das constatações em temas ou assuntos.

A Auditoria da Autarquia, e não a CGPAE, manifestou a adoção de metodologia de análise relativa aos fatores que influenciam no atingimento dos objetivos do Programa. Entre as recomendações recorrentes nos relatórios de fiscalização, enfatizaram-se os seguintes pontos, com nítido viés formalista-processual:

- impugnação de recursos financeiros transferidos pelo FNDE;
- realizar pesquisa de mercado para balizamento dos preços;
- observar as normas regulamentares dos programas;
- necessidade de identificação dos comprovantes de despesas com o nome do programa;
- (...)
- aplicação imediata dos recursos no mercado financeiro;
- elaborar plano de treinamento, com vista a orientar as prefeituras sobre os meios de aquisição de alimento da agricultura familiar;
- implementar medidas saneadoras, com vista a atender o que determina a resolução do programa;
- orientar os gestores sobre a necessidade da adequação das estruturas físicas de armazenamento dos alimentos e dos equipamentos;
- orientar os gestores a observar as normas regulamentares do PNAE, quanto à vinculação do nutricionista no FNDE e à elaboração dos cardápios pelo

profissional habilitado;

- observar as normas regulamentares da Lei de Licitações e da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e alterações posteriores; e
- observar as normas regulamentares do PNAE quanto à correta atuação do conselho, salientando a importância deste órgão de controle para a execução do programa. (pp. 177-8)

É pertinente assinalar a reiteração tanto da confusão semântica entre “monitoramento” e “auditoria”, a qual apareceu primeiramente no Relatório de Gestão de 2007, quanto a dependência da trajetória do aspecto formalista de mensuração da efetividade do PNAE, evidenciada pela primeira vez no Relatório de Gestão de 2008. Neste, descortinou-se a clivagem orientativa da UMA, repetida, quatro anos depois, pela Auditoria, conforme atesta o Relatório de 2012, *ipsis litteris*:

O monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da AUDIT/FNDE é realizado por meio de sistemática de verificação e confirmação das recomendações implementadas. A divisão de auditoria registra as providências adotadas e avalia se a recomendação foi atendida. No que se refere às fiscalizações, as providências adotadas pelas áreas responsáveis englobam orientação aos gestores responsáveis pela execução do programa auditado e/ou devolução de recursos, quando constatado prejuízo ao erário. Ao concluir os trabalhos de auditoria, operacional e de programas, todos os relatórios são encaminhados para a aposição da assinatura do presidente da Autarquia, por meio de despacho, via Sistema Documenta, e, posteriormente, remetidos aos gestores dos programas fiscalizados para providências (orientação e/ou devolução de recursos), por meio de memorando, pelo mesmo sistema. (p. 178)

O rebaixamento epistêmico, no que se refere a “recomendação atendida”, consolida-se.

No **Relatório de Gestão de 2013**⁶², mesmo com a renitência em forjar os indicadores correspondentes, reforça-se a relevância das parcerias com as IFES e OIs:

(...) a partir de 2006, estabeleceram-se parcerias do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), culminando na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar – Cecanes, que são unidades de referência e apoio constituídas para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino. Dentre essas atividades, merece destaque as capacitações dos atores sociais envolvidos no Programa (professores, merendeiras, gestores públicos, entre outros), bem como a assessoria aos municípios quanto à execução do PNAE.

Ainda no contexto do PNAE é importante ressaltar os Acordos Internacionais firmados com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO e com o Programa Mundial de Alimentos – PMA, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a apoiar o desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar Sustentáveis em países da América Latina, Caribe,

⁶² Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2014).

África e Ásia, sob os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada. (p. 26)

Apesar do realce do papel do trabalho conjunto com as universidades federais desde 2007, até então o FNDE não havia encomendado aos Cecanes qualquer pesquisa avaliativa no tocante aos processos e resultados do PNAE.

Na área de Tecnologia da Informação (TI), destacou-se a implementação do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), sob o primado da execução físico-financeira:

Em relação ao SIGPC Contas *Online*, sistema que será responsável por executar todas as fases de comprovação do uso de recursos repassados pelo FNDE para os gestores educacionais da rede pública e filantrópica, foi possível acelerar o tempo de preparo e envio das prestações de contas pelos estados, municípios e Distrito Federal, bem como potencializar a análise das contas pelo FNDE, tornando-a mais eficiente. Para 2013, as seguintes melhorias foram destaques no SIGPC Contas Online:

(...)

b) Detalhamento da execução do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, anteriormente realizado de forma consolidada. Isso possibilitou maior visibilidade e controle da execução do Programa; (...) (p. 52)

No âmbito da capacitação, salientou-se o curso do PNAE pelo Formação pela Escola, ainda que a medição do desempenho tenha permanecido negligenciada:

O Formação pela Escola desenvolve treinamento para um público-alvo formado por parceiros que exercem funções na execução, no monitoramento, na avaliação e na prestação de contas das ações e programas educacionais financiados pelo FNDE, bem como por aqueles que realizam o controle sobre o uso dos recursos orçamentários alocados nessas ações e programas, tais como: profissionais de ensino das redes públicas, técnicos e gestores públicos municipais, estaduais e distritais que atuam na Educação Básica e o cidadão que atua no exercício do controle social. (p. 124)

A capacitação eventual e episódica dos atores do PNAE, característica do Formação pela Escola, igualmente marcou a realização dos Encontros Regionais de Nutricionistas:

Em 2013 foram realizados dois Encontros Regionais de Nutricionistas: um na Região Norte e outro na Região Nordeste. O primeiro aconteceu em Belém no período de 9 a 11 de abril, capacitando 280 responsáveis técnicos (RT). O segundo aconteceu em Teresina, de 24 a 26 de setembro de 2013, capacitando 295 RT. O objetivo dos Encontros foi capacitar nutricionistas responsáveis técnicos pelo PNAE em seus municípios quanto à execução do Programa. (p. 125)

Sem embargo de ter alcançado, em um ano, cerca de 10% dos nutricionistas atuantes na política pública (6.218 em 2011)⁶³, o FNDE continuou a desconhecer o nível da influência qualitativa da variável independente “capacitação por meio de Encontros Regionais” na escuridão execução do PNAE.

O FNDE continuou a perfilar, de um lado, os objetivos, e, por outro, as ações, os projetos e as atividades do PNAE. Entretanto, a Autarquia não deixou claro qual é a interconexão ou a contribuição de cada variável processual na consecução dos resultados. A problemática se agrava quando se toma o processo como resultado, característica que tem marcado a trajetória do monitoramento e da avaliação do Programa. As evidências serão traçadas a seguir, a começar pela determinação dos objetivos:

(...) o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) objetiva contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (p. 125)

As ações, os projetos e as atividades, no rol processual, passam a ocupar a exposição do documento.

Primeiramente, menciona-se o “respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local”. Sem a apresentação de dados para abalizar a afirmação, vicejou a impressão de que a Autarquia não se preocupava com a disposição de elementos comprobatórios. Essa será uma constante ou abordagem rotineira que permeará toda a fonte.

O valor do profissional de Nutrição mereceu outra passagem do Relatório:

A partir de 2006, passou a ser exigida presença do nutricionista como Responsável Técnico [RT. Nota do autor] pelo Programa, bem como do quadro técnico composto por esses profissionais em todas as Entidades Executoras, o que permitiu uma melhoria significativa na qualidade do PNAE quanto ao alcance de seu objetivo. (p. 126)⁶⁴

Todavia, o nexos causal entre a composição da presença de nutricionista e a melhoria da qualidade do Programa quanto ao seu objetivo careceu de base empírica.⁶⁵

⁶³ Vide Tabelas 1, 2 e 3 desta dissertação.

⁶⁴ Segundo Peixinho (2011, p. 913), “em 2003, havia 12% desses profissionais atuando nos estados e municípios e em 2011 a abrangência é de 82% dos municípios do Brasil.

⁶⁵ Pela limitação de recursos, a maior parte das pesquisas acadêmicas costuma recorrer ao estudo de caso, com relativo poder de inferência estatística. Por outro lado, ainda que tenha relacionamento com todo o

Na seção “Aspectos Inclusivos” do Relatório, outra declaração de princípios:

Em observância à Constituição Federal de 1988, o PNAE possui função importante no crescimento inclusivo a que o país se propõe atualmente, abrangendo todas as etapas da educação básica e as modalidades de educação de jovens e adultos [EJA. Nota do autor], indígena e remanescentes de quilombos e atendimento educacional especializado. Esse Programa transfere per capita diferenciados para atender às diversidades étnicas e às necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social, cumprindo, portanto, o princípio constitucional da igualdade. (p. 129)

A aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar teve a seguinte elaboração:

A estratégia de aquisição de produtos diretamente de agricultores familiares rurais, empreendedores familiares rurais e/ou suas organizações para o PNAE representa uma importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas sustentáveis articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar. A legislação do PNAE criou mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar com DAP [Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Nota do autor], com dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequada.

.....
Em 2012, 24.146 DAP's físicas venderam R\$ 363 milhões para o PNAE. Média de R\$ 15.000,00 por família. (pp. 129-30)

No entanto, o FNDE não alinhavou elementos, os quais poderiam ter sido extraídos, em considerável medida, do próprio SiGPC, que pudessem corroborar suas afirmativas acerca da democratização das compras públicas, da dinamização da economia local e no fornecimento de alimentação adequada, entre outras.

A pauta da articulação interinstitucional do Programa mereceu atenção, com a emergência de duas instâncias, voltadas para a agricultura familiar:

A implementação da compra da agricultura familiar tem, em sua forma aberta e democrática de gestão, a participação de outros quatro ministérios envolvidos na temática, por meio do **Comitê Gestor do PNAE** (MDS, MDA, CONAB/MAPA [Companhia Nacional de Abastecimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Nota do autor] e MPA), e de diversas organizações da sociedade civil e entidades representativas da agricultura

universo de EExs, o FNDE não aproveitou até hoje o imenso manancial de dados disponíveis em suas bases corporativas nem desenvolveu novos módulos em seus próprios sistemas de monitoramento e de avaliação. A Autarquia tem condições de promover inquéritos abrangentes para a captação do real peso da figura do nutricionista no funcionamento a contento do PNAE em cada Entidade. A propósito, há empreendimentos científicos que evidenciam a dimensão do profissional para a política pública, tais como Sousa, Figueiredo e Gomes (2010), Chaves, *et al* (2013); Scarparo, *et al* (2013) e Vieira, Utikava e Cervato-Mancuso (2013).

familiar no **Comitê Consultivo do PNAE** – espaços de coordenação da ação governamental e de participação da sociedade no processo decisório do Programa. (p. 130)

Pela primeira e única vez, os Comitês, criados em 2010, fizeram jus ao registro na principal fonte primária de dados e informações da Autarquia.

A simples inclusão da EAN na nova Resolução do PNAE foi o suficiente para o FNDE declarar a compatibilidade com alguns desideratos normativos, de acordo com o trecho seguinte:

A Resolução FNDE nº 26/2013 fortaleceu um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), ao dedicar uma Seção às ações de EAN, incluindo o seu conceito e as ações que podem ser enquadradas nesse eixo no âmbito do PNAE. Essa medida vai ao encontro das políticas públicas atuais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), tendo em vista a existência do Plano de SAN, da Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade e do Plano de Ações Estratégicas para o Enfretamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT). (p. 130)

Além das ações formativas promovidas pelos retromencionados Encontros Regionais de Nutricionistas, enfatizaram-se outras atividades formativas em 2013, com a mesma dependência da trajetória quantitativista de viés físico-financeiro:

Foram realizadas também formações pelos técnicos do FNDE. No total, foram alcançados 1.352 municípios, visando abordar as peculiaridades da alimentação escolar em cada localidade e, dessa forma, melhorar a execução dessa política social. Ademais, foram formados cerca de 6.100 atores sociais do PNAE – conselheiros de alimentação escolar, gestores, nutricionistas, merendeiras, agricultores familiares, com investimento de R\$ 1.872.249,34, com recursos da ação 20RU – Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino. (p. 131)

Mencionou-se a integração do Programa com os planos aludidos nos desideratos normativos:

Consolidando o seu caráter intersetorial, o PNAE integra o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), o Plano de Ações Estratégicas para o Enfretamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis no Brasil (DCNT), a Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), desenvolvendo ações que promovam a alimentação saudável e adequada. (p. 131)

Porém, as ações da alimentação saudável e adequada específicas do PNAE nessa intersetorialidade não foram pormenorizados.

Na seção sobre “Exemplos de Boas Práticas de Gestão do PNAE”, a “Parceria com as IFES” mereceu destaque, com ênfase no número de atores formados, ou seja, nítido recorte físico-financeiro:

Em 2013, por meio dos Cecanes foram formados 8.845 atores envolvidos no PNAE. Em relação à assessoria, foi desenvolvida pelos próprios Centros metodologia, cujo objetivo é assessorar as entidades executoras por meio de apoio técnico e operacional aos atores sociais envolvidos nesse Programa, com vistas ao aprimoramento da sua execução. Também nesse ano, foram descentralizados R\$ 4.777.757,97 para as IFES desenvolverem essas atividades, no âmbito da Ação 20RU – Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino. Relativamente aos instrumentos pactuados em 2012 com essas Instituições foram desembolsados, em 2013, R\$ 4.714.265,54, permitindo o apoio a 1.783 municípios, por meio da capacitação dos atores envolvidos na execução do Programa, assessoria aos municípios, Seminários, dentre outras ações. (p. 131)

Assim é possível calcular a eficiência e a eficácia, mas não a efetividade das capacitações e assessorias dos Cecanes.

Nessa mesma seção, no que tange ao PEHEG⁶⁶, apresentou-se igualmente o quantitativo de localidades atingidas e capacitações realizadas:

Dentre essas ações, merece destaque, por sua abordagem pedagógica, as formações de agentes multiplicadores envolvidos no PNAE, no âmbito do projeto “Educando com a Horta Escolar e a Gastronomia”. Essa iniciativa tem promovido a melhoria da alimentação escolar e fomentado a concepção do alimento como ferramenta pedagógica. Além disso, instrumentaliza os participantes acerca das temáticas de dinamização do currículo escolar, formação de hábitos alimentares saudáveis, hortas escolares e práticas em gastronomia, buscando a construção de aprendizagem transdisciplinar, dinâmica e prazerosa para os estudantes. Nesse projeto, foram abrangidas 314 localidades e formadas 1.490 pessoas presencialmente. (p. 131-2)

Apesar de 8 anos de existência do projeto, até então, o FNDE não tinha empreendido pesquisa qualitativa⁶⁷, própria ou encomendada, sobretudo dos Cecanes, a respeito da efetividade da iniciativa (PEHE/PEHEG). As seguintes incógnitas perduram: na rede pública de ensino dos estados, do DF e dos municípios, melhorou

⁶⁶ O Projeto Educando com a Horta Escolar (PEHE, posteriormente PEHEG) tinha recebido até então 4 menções nos Relatórios de Gestão do FNDE: no de 2007, no bojo do Seminário Nacional “Educando com a Horta Escolar”, como um dos principais eventos da DIRAE; 2008, em alusão ao evento “I Encontro alusivo ao Dia Mundial da Alimentação” e “1º Encontro Nacional Educando com a Horta Escolar”; 2009, como uma das estratégias de atuação institucional; e 2011, com a previsão de extensão para duzentas cidades e 1.000 multiplicadores. A partir de 2013, a Autarquia tangenciará o Projeto, com breves citações.

⁶⁷ Subsiste a polêmica sobre o emprego de grupo de controle e experimental em inquérito qualitativo no campo das Ciências Sociais. Contudo, neste caso, seria possível aplicar simples metodologias, com o fito de captar os efeitos da ação no público-alvo, tais como entrevistas com os atores sociais. Neste quesito, as obras acadêmicas seguintes empreenderam pesquisas qualitativas de percepção com os usuários e demais envolvidos com o Programa, cujos fundamentos metodológicos poderiam ter sido aplicados ao PEHE/PEHEG, com as devidas proporções e adaptações: Costa (2004), Muniz e Carvalho (2007), Borba (2012), Brasil, GDF (2015), Silva (2015), Paiva, Freitas e Santos (2016), entre outras.

mesmo a alimentação escolar? Como o alimento foi utilizado como ferramenta pedagógica? De que maneira o currículo escolar foi dinamizado? Quais hábitos saudáveis foram incutidos? De que forma transcorreu a transdisciplinaridade? Como se deu a aprendizagem “dinâmica” e “prazerosa”, do ponto de vista dos participantes?

Na seção seguinte, “Ações Internacionais”, o FNDE expõe informações que expressam a consolidação de sua articulação com os OIs, no que se refere ao PNAE como caso de sucesso que fomenta o *benchmarking* a outros países:

O PNAE é conhecido internacionalmente como um caso de sucesso de Programa de Alimentação Escolar Sustentável. Nesse contexto, é importante ressaltar os Acordos Internacionais firmados com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO e com o Programa Mundial de Alimentos – PMA, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a apoiar o desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar Sustentáveis em países da América Latina, Caribe, África e Ásia, sob os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada.

As ações realizadas visam desenvolver Projetos de Alimentação Escolar Sustentáveis nos moldes do PNAE, adequados à realidade de cada país para o qual equipes técnicas preparam diagnósticos dos países solicitantes, definem objetivos, princípios, diretrizes e estratégias, bem como base legal, capacitações e avaliações para elaborar, ajustar e melhorar os projetos/programas naqueles países. Trata-se da promoção e disseminação internacional de um modelo de política pública brasileira bem sucedida.

Os países que recebem apoio com vistas a desenvolver Projetos de Alimentação Escolar Sustentáveis são: Timor Leste, Mali, Guiné-Bissau, Ruanda, Nigéria, Guiné-Conacri, Gana, Malawi, Haiti, Senegal, Bangladesh, Tanzânia, Moçambique, Quênia, Laos, Togo, Zâmbia, Costa do Marfim, Zimbábue, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Antígua e Barbuda e República Dominicana.

Nesse contexto, merece destaque o Centro de Excelência contra Fome, inaugurado em 7 de novembro de 2011. Localizado em Brasília, o Centro é uma parceria entre o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA) e o Governo do Brasil. Esse Centro busca servir como plataforma global de conhecimentos sobre alimentação escolar, nutrição e segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a divulgação de boas práticas e lições aprendidas nessas áreas, de forma a fortalecer as capacidades nacionais, com soluções sustentáveis.

As atividades se concentram em apoiar a criação e a implementação de uma nova geração de programas de alimentação escolar sustentáveis e de incrementar a capacidade global de desenvolver esses programas, no âmbito da promoção da segurança alimentar e nutricional das populações. É uma iniciativa que visa compartilhar melhores práticas na implementação de programas de alimentação escolar como uma importante ferramenta de proteção social de luta contra a fome. (p. 132)

Contudo, a problemática metodológica apresentada no começo desta dissertação, referente ao acesso à informação, também engloba a cooperação internacional do PNAE: o FNDE não disponibiliza, em transparência ativa, os relatórios desses projetos de alimentação escolar sustentável. Além do mais, não há balanços

avaliativos sobre a efetividade dos “objetivos, princípios, diretrizes e estratégias, bem como base legal, capacitações e avaliações para elaborar, ajustar e melhorar os projetos/programas naqueles países”. O objetivo maior, “proteção social de luta contra a fome”, continua sem base de verificação e, dessa maneira, intangível, pela ausência de instrumentos de mensuração qualitativa. A tradição de alargar o escopo do Programa sem a instrumentalização de mecanismos de monitoramento e avaliação apropriados permanece. A impressão é a de que a UMA adotou, tacitamente, para este e a maioria dos aspectos da política pública, o princípio do *Deus ex machina*, ou seja, para solucionar a complicação da inércia da dependência da trajetória, a resolução ficou relegada ao acaso da eventual demanda de órgão de controle interno ou externo.

O rosário de boas intenções se estendeu à prestação de contas. No contexto da análise técnica do PNAE, que passou a ser realizada pela CGPAE a partir de 2009, com informatização de 2012 em diante, tem-se o excerto seguinte:

(...) nos últimos anos, o FNDE vem buscando aperfeiçoar a gestão do processo de prestação de contas dos recursos transferidos pela Autarquia, principalmente após a instituição, pela Resolução nº 02/2012 do Conselho Deliberativo do FNDE, da obrigatoriedade de utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) para o registro e envio, pelas entidades beneficiárias, das prestação de contas com vencimento a partir de 2012. (...)

Anteriormente, as contas eram elaboradas por meio de formulários e enviadas ao FNDE por via postal, o que gerava um recebimento intempestivo e um elevado número de pedidos de esclarecimentos, por parte da Autarquia, sobre as inconsistências verificadas no preenchimento dos respectivos formulários. Essa forma de envio impactava, sobremaneira, as atividades de controle e impedia a adoção de providências tempestivas em face da omissão dos gestores públicos.

Com o advento do SiGPC, o qual tem por finalidade o recebimento e a **análise automatizada** das prestação de contas, por meio da **parametrização** das etapas relacionadas à análise formal (documental), financeira e **técnica (objeto e objetivo)**, será possível verificar, em tempo real, a consistência das informações enviadas, aumentando, inclusive, a economia de recursos públicos e proporcionando aos gestores públicos resposta tempestiva à sua atuação.

.....
Com vistas a garantir aos conselhos sociais a mesma tempestividade para a análise das contas, em 14 de junho de 2013, a Resolução CD/FNDE nº 24 estabeleceu a utilização obrigatória do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), para que o conselho social competente pudesse emitir o seu parecer conclusivo sobre as prestações de contas enviadas pelos gestores por meio do SiGPC.

Tais providências, conseqüentemente, possibilitaram que as prestações de contas passassem a ser elaboradas e enviadas eletronicamente pelos gestores públicos e analisadas pelos conselhos sociais por meio do SiGPC e SIGECON, respectivamente, eliminando o processo intempestivo de recebimento, atuação, registro e notificação por inconsistências na elaboração de tais demonstrações. Além disso, o SiGPC passou a identificar automática e tempestivamente os gestores omissos, procedendo à devida notificação, também por via eletrônica. Cabe destacar, nesse sentido, que a

logística para execução dessas atividades, já implementadas no Sistema, acarretava em um lapso temporal de aproximadamente um ano. (p. 172)

Assim, essas medidas trouxeram para todos os envolvidos no processo – o FNDE, os gestores dos recursos, os conselhos sociais, o Ministério da Educação, os órgãos de controle interno e externo, o Ministério Público – os **benefícios da acessibilidade, transparência, confiabilidade, tempestividade, economicidade e eficiência, com a redução significativa de tempo e de recursos financeiros** para a realização das ações inerentes à primeira fase da prestação de contas. (p. 173. Grifos do autor)

A verificação almejada na primeira parte destacada anteriormente será outra nuance da meta-avaliação dos próximos Relatórios de Gestão. A priori, supõe-se que a análise técnica do objeto e do objetivo na prestação de contas repetirá o mesmo viés físico-financeiro quantitativista presente no monitoramento e na auditoria do PNAE.

No Relatório de 2013, a AUDIT continuou a exposição da quantidade de auditorias realizadas e das principais constatações verificadas nas EExs do PNAE. A novidade foi o fato a seguir:

Em razão das desconformidades constatadas na execução dos programas, recomendações às diretorias do FNDE são inseridas nos relatórios de fiscalização, para que implementem correções e melhorias na gestão das políticas sob suas responsabilidades. (...) (p. 199)

Foram emitidos 07 relatórios operacionais e 16 Notas Técnicas. Das constatações verificadas, foram geradas recomendações às unidades diretivas do FNDE, que produziram um posicionamento conclusivo dessas unidades. Até a primeira quinzena de janeiro de 2014, daquelas foram atendidas cerca de 90%.

As recomendações pendentes de adoção de medidas pela alta gerência, algumas de alta complexidade, têm seu esforço de saneamento devidamente acompanhado, ainda que algumas, para serem implementadas, dependam de ações articuladas entre diretorias, alterações normativas e outras medidas diversas que demandem maior esforço e tempo a serem implantadas. (p. 200)

Percebe-se que a AUDIT mudou sua atitude em relação às diretorias da Autarquia. Quanto às fiscalizações, desfilaram-se considerações, de natureza preventiva ou corretiva, sobre a “relação entre a quantidade de recomendações feitas e a quantidade de recomendações implementadas pela alta gerência”, a “descrição das rotinas de acompanhamento das ações gerenciais de implementação das recomendações exaradas pela auditoria interna e informações da existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna”, “como se dá a certificação de que a alta gerência tomou conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e a aceitação dos riscos pela não implementação” e “descrição da sistemática de comunicação à alta gerência, ao conselho de administração e ao comitê de auditoria sobre riscos considerados elevados, mas assumidos pela alta gerência ao decidir não implementar as recomendações da

auditoria interna”. Ainda que louvável, todavia, naquele ano, as recomendações recorrentes nos relatórios de fiscalização e relacionadas ao PNAE estavam voltadas às EExs e não à melhoria da gestão do Programa pela DIRAE.

No **Relatório de Gestão de 2014**⁶⁸, o FNDE apresenta, ineditamente, o maior nível de detalhamento das ações, projetos e atividades relacionadas ao PNAE. Necessário, mas não suficiente.

Merece anotação a síntese a respeito dos mecanismos de controle interno da CGPAE:

Na Diretoria de Ações Educacionais, no âmbito da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), são utilizados diversos sistemas como procedimentos de controle interno: Sistema de Demandas (Sidem – Mantis); Documenta [Sistema de Controle de Documentos. Nota do autor]; Sistema de Gestão de Demandas (SGD); Sistema de Cadastro de Nutricionistas do PNAE (Sinutri); Sistema de Atualização de Dados dos Conselhos de Alimentação Escolar (Cae-virtual); Sistema Integrado de Gestão da Alimentação Escolar (Sigae); Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec); Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon); e o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Sigpc).

Além dos sistemas, são realizadas reuniões de coordenação periodicamente cujo objetivo é acompanhar as atividades desenvolvidas pelas áreas; elaboração de relatórios quadrimestrais em que são apresentadas as atividades executadas pelas áreas de acordo com o planejado para período. Há também os monitoramentos *in loco*; acompanhamento via ofícios e comunicados; bem como assessoria aos municípios, realizada pelos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes). (p. 66)

Apesar de contar com considerável aparato tecnológico, sistemática de produção de relatórios gerenciais, rotina de monitoramentos *in loco* e a distância próprios ou em parceria, a CGPAE não aproveitou todas as formas para a produção de conteúdo qualitativo, no que tange à avaliação do cumprimento dos desideratos normativos.

Vale assinalar o lançamento da metodologia de monitoramento integrado, destacada no Relatório da seguinte maneira:

No aprimoramento dos controles internos do FNDE, também é relevante citar o projeto Monitoramento Integrado, que surgiu para atender à necessidade da Autarquia de estabelecer uma sistemática integrada de monitoramento da execução de seus Programas. O projeto propõe a implantação de uma metodologia abrangente e padronizada, em que o planejamento, a coleta, a análise e a disseminação das informações sejam comuns a todas as áreas e promovam, assim, o aprendizado e a otimização dos recursos empregados nas ações de monitoramento já existentes. Em 2014, foi iniciado um piloto a fim de testar a metodologia de monitoramento integrado planejada. Assim, a partir de critérios de seleção baseados em grau de criticidade, alguns

⁶⁸ Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2015).

municípios foram selecionados para compor um projeto-piloto. Em seguida, foi realizada uma análise de cenário que consistiu em reunir e consolidar dados geográficos, demográficos, além de informações sobre repasses e transferências realizadas por programa, quantidade e situação das obras financiadas e existência de denúncias de irregularidades nos municípios selecionados, com o intuito de facilitar o planejamento e a logística das visitas às escolas. (p. 66)

Obteve-se da DIRAE a seguinte descrição do objetivo do monitoramento integrado:

Realizar ações integradas de monitoramento dos programas executados no âmbito da Diretoria de Ações Educacionais junto às secretarias de educação dos estados e municípios, com prioridade nas capitais e grandes cidades do interior, abrangendo alimentação escolar (PNAE), programas do livro (PNLD e PNBE), dinheiro na escola (PDDE) e transporte escolar (PNATE e Caminho da Escola).⁶⁹

É interessante consignar que o projeto, idealizado pelo então diretor da DIRAE, em 2013, não tem registros sobre a avaliação dos monitoramentos, especialmente do PNAE, realizados até então. A priori, sobressai o voluntarismo da iniciativa, aparentemente desprovido de fundamentação técnica.

Dezesseis EExs foram monitoradas no período: Acre (estado) e Rio Branco (capital), de 4 a 8 de novembro de 2013; Mato Grosso do Sul (estado) e Campo Grande (capital), de 1 a 7 de dezembro de 2013; Espírito Santo (estado) e Vitória (capital), de 10 a 14 de fevereiro de 2014; Paraná (estado) e Curitiba (capital), de 16 a 22 de fevereiro de 2014; Pará (estado) e Santarém (grande cidade do interior), de 17 a 21 de março de 2014; Rio Grande do Norte (estado) e Natal (capital), de 24 a 29 de março de 2014; São Paulo (estado) e Ribeirão Preto (grande cidade do interior), de 31 de março a 4 de abril de 2014; e Roraima (estado) e Boa Vista (capital), de 6 a 12 de abril de 2014.

Os relatórios das visitas técnicas, com uma versão para a gestão estadual e outra para a municipal, foram estruturados deste modo: objetivos do projeto, roteiro das atividades, quadro de escolas visitadas, além da apresentação, das constatações, das conclusões e das recomendações de cada programa aos estados e municípios monitorados. Nos anexos desses documentos, relacionavam-se os questionários e as listas de presença das reuniões com os gestores, conselheiros da alimentação escolar e participantes das capacitações.

Os formulários de coleta de dados foram limitados a dez questionamentos.

⁶⁹ Fonte: DIRAE. 2017. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Pedido 23480015395201741.

Ademais, os relatórios eram sucintos, diferentemente dos que eram engendrados pelas áreas técnicas em seus monitoramentos próprios, separados.

Restringiu-se a quantidade de monitores, de quatro para dois servidores, em seis dos dezesseis trabalhos técnicos: Pará e Santarém; São Paulo e Ribeirão Preto; e Roraima e Boa Vista.

Mais um fator limitante era o tempo disponível para o monitoramento e a capacitação: cinco dias para duas EExs. Comparativamente, o trabalho de campo próprio do PNAE costumava dedicar uma semana para Entidades municipais, independentemente do porte, e duas semanas para estaduais.

Não existe comprovação do cumprimento das recomendações pelas EExs visitadas.

Logo após a saída do diretor, em 2014, remaneja-se a gestão do projeto da DIRAE para a Assessoria de Gestão Estratégica (Agest).

Entretanto, após uma série de reuniões técnicas em meados daquele ano, a promessa de desenvolvimento de uma metodologia inovadora não prosperou, nem houve qualquer aplicação empírica. A nova versão ficou inacabada.

No Relatório de Gestão do ano seguinte, o monitoramento integrado recebeu citação lacônica:

Relatório de Gestão - exercício 2013: As principais medidas adotadas pelo FNDE para o alcance dos objetivos estratégicos e tratamento dos riscos estão relacionadas ao desdobramento da estratégia nas unidades organizacionais, à realização periódica de reuniões de avaliação da estratégia (RAE) e à implantação de projetos estratégicos, como o Monitoramento Integrado (vinculado ao objetivo estratégico cinco) e as Metodologias Inovadoras (MI). O desafio de desdobrar as estratégias institucionais para as unidades organizacionais foi iniciado em 2013, por meio da construção de mapas das unidades, da identificação dos principais produtos das áreas relacionados à cadeia de valor e da criação de indicadores de esforço, que refletem a contribuição das unidades para o alcance dos resultados institucionais." Informa que o projeto Monitoramento Integrado objetiva proporcionar uma visão transversal dos resultados dos programas educacionais geridos pelo FNDE e subsidiar a tomada de decisões, encontrando-se em fase de planejamento. (...) (p. 409)

Retornando ao Relatório de Gestão de 2014, na Ação 20RU – Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino, cita-se o Formação pela Escola como única iniciativa financiada. Com cerca de 217 mil matrículas no ano, com aprovação em torno de 173 mil cursistas, ou seja, 80% de aproveitamento, e dotação orçamentária inicial de R\$ 1.000.000,00, mas despesa orçamentária paga de R\$ 627.783,69, perfilam-se os resultados no contexto do PNAE:

Com recursos da Ação 20RU, 1.210 sistemas de ensino foram apoiados mediante a realização de iniciativas no segmento da formação de gestores e de agentes de controle social. Nesse sentido, 7.275 atores, sendo 3.312 conselheiros, 985 nutricionistas, 1.928 gestores, 800 agricultores e 250 representantes da sociedade civil, visam aprimorar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. (p. 134, com dados repetidos na p. 145)

No comparativo entre a capacitação a distância do Formação pela Escola e a presencial dos Cecanes, avalia-se que o primeiro tem maior alcance de atores sociais e menor custo de execução, ou seja, elevada eficiência e eficácia:

Quadro 3 – Comparativo de dotações financeiras pagas/descentralizadas, sistemas/EEs apoiados e atores formados nas capacitações pelo Formação pela Escola e pelos Cecanes para o PNAE em 2014

Ação	Dotação financeira paga ou descentralizada (R\$)	Sistemas de ensino ou EEs apoiados ¹	Atores formados ¹
Formação pela Escola (A) ²	627.783,69	1.210	7.275
Cecanes (B) ³	7.792.101,69	783	3.536
Total (C)	8.419.885,38	1.993	10.811
(A)/(C) ⁴	7%	60%	67%
(B)/(C) ⁴	93%	40%	33%

Fonte: FNDE. Relatório de Gestão de 2014. p. 134 (Formação pela Escola) e p. 145 (Cecanes). Elaborado pelo autor.

¹ Parte-se do pressuposto, pelo que se depreende da leitura do Relatório, de que são números distintos. Assim, os quantitativos dos Cecanes não estão contidos nos atribuídos ao Formação pela Escola.

² 20RU.

³ 20RU e 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica. Somaram-se os Restos a Pagar (RAPs) dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs) de 2013 com os TEDs de 2014. Infere-se que houve somatório dos produtos Cecanes relativos às formações em separado de conselheiros e nutricionistas com as gerais nas assessorias.

⁴ Números aproximados.

No cotejo entre a capacitação do Formação pela Escola e dos Cecanes, salientam-se algumas questões, para posteriores pesquisas: existe diferença metodológica? Houve critério de seleção apropriado, com a escolha prioritária de EEs com falhas apontadas tanto em monitoramentos *in loco* ou a distância, quanto em auditorias, assim como em prestações de contas aprovadas com ressalvas ou reprovadas no SiGPC e/ou Sigecon, entre outros parâmetros possíveis de triagem? Aconteceu duplicidade de atuação em EEs? Ocorreu efetividade, ou seja, melhoria do desempenho da execução do Programa nas Entidades após as capacitações?

No laudatório Relatório de Gestão de 2014, esposou-se, logo no início da exposição dos “Aspectos Gerais” do PNAE, tanto o seu objetivo quanto as suas diretrizes. Apesar do norte, o pretenso arrazoado que se segue não procura estabelecer

objetivamente a correlação entre as ações, os projetos e as atividades à consecução dos desideratos normativos.

Na parte que perfila as ações preventivas, encontra-se a formulação seguinte:

Algumas ações preventivas foram adotadas com vistas a contribuir para a execução dos recursos financeiros do Pnae, como: a emissão de ofícios às entidades executoras informando sobre o iminente vencimento do CAE e/ou como proceder para renová-lo, a realização de capacitação dos atores envolvidos no PNAE no que se refere ao Conselho de Alimentação Escolar e ao processo de prestação de contas, e a realização de monitoramento in loco. (p. 136)

Admitiu-se que, não obstante as ações preventivas, houve suspensão de repasse de recursos financeiros do FNDE a 66 (1,2%) das EExs, as quais não receberam parcelas em 2014, por problemas relacionados ao vencimento do mandato do CAE e/ou atraso na prestação de contas.

Quanto à aludida problemática dos CAEs, o FNDE comemorou o fato de o quantitativo representar 0,3% do universo de EExs. Percebe-se que a Autarquia priorizava esse aspecto formal à organicidade, à efetiva atuação ou ao pleno exercício das atribuições do controle social.

A contribuição do PNAE para o combate à fome e desnutrição foi realçado no trecho a seguir:

O protagonismo do Brasil na política de alimentação escolar foi também confirmado pelo Relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um Retrato Multidimensional”, quando apontou o impacto significativo do Programa na redução da desnutrição de crianças no Brasil e que, quando contemplado no cálculo, o Programa reduziu em mais de 30% a estimativa da Prevalência de Subalimentação da FAO no Brasil. Dessa forma, pode-se afirmar que o PNAE contribuiu significativamente para que o país saísse do mapa da fome.

Além disso, o Relatório mencionado considera o fortalecimento da agricultura familiar como uma importante estratégia para “reduzir a pobreza rural e fornecer alimentos para populações vulneráveis”(…), mitigando diretamente a fome e a desnutrição.

.....
O ano de 2014 foi definido pela FAO como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF), cujo objetivo é ampliar a visibilidade da agricultura familiar e dos pequenos agricultores em relação à sua função na erradicação da fome e da pobreza, na promoção da segurança alimentar e nutricional, na proteção do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável. Para isso, a FAO propõe o reposicionamento da AF para o centro das políticas agrícolas, ambientais e sociais na agenda social⁷⁰. (p. 140)

⁷⁰ A comunidade epistêmica dos regimes alimentares (*Food Regimes* - FRs) tem sublinhado o papel nevrálgico da agricultura familiar na economia política do capitalismo, ainda que como foco de

A saída do “Mapa da Fome” da FAO foi um marco histórico, que consagrou o PNAE no rol de políticas públicas de SAN do Brasil. Por isso, pausa-se a análise do Relatório de Gestão de 2014, para checagem da informação sobre a contribuição significativa do Programa ao feito. As considerações que se seguem estarão pautadas no documento original do organismo da ONU⁷¹.

O maior destaque cabe à passagem que evidenciou o diferencial do PNAE na redução da estimativa da fome no País. Vale reproduzir na íntegra a avaliação:

O indicador da FAO de Prevalência de Subalimentação (*Prevalence of Undernourishment – POU*), utilizado há décadas para monitoramento de tendências globais e comparações entre países e regiões, visa à estimativa de consumo energético insuficiente na população. Constitui um dos indicadores escolhidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) para monitorar o desempenho dos países em relação ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir a fome pela metade até 2015. Trata-se de um indicador composto e indireto de acesso ao alimento calculado com base em três parâmetros: 1) disponibilidade de energia alimentar *per capita* (calculado a partir das Folhas de Balanço); 2) estimativa da distribuição, na população, de acesso aos alimentos; e 3) estimativa de necessidades energéticas da população segundo faixa etária. Por contemplar aspectos de disponibilidade de alimentos no cálculo, o POU fornece indícios relativos a essa dimensão de SAN, também. A fonte de dados para estimação do segundo parâmetro (acesso aos alimentos na população) varia de um país para outro. No Brasil, é estimado a partir de dados oriundos da Pesquisa de Orçamento Familiar [POF. Nota do autor] referentes à aquisição de alimentos.

As estimativas de prevalência de subalimentação no Brasil divulgadas anualmente pela FAO nos últimos anos não estavam alinhadas com outras evidências nacionais de aprimoramento de políticas sociais e redistribuição de renda. O dado divulgado em 2013, por exemplo, que apontou uma prevalência de 7,1% de subalimentação no Brasil, chamou a atenção de gestores do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e levou a uma solicitação formal à FAO de informações referentes às bases do cálculo do dado.

Uma colaboração entre a FAO e o MDS revelou que os dados nacionais usados para estimativa do parâmetro referente ao acesso aos alimentos não contemplavam o significativo consumo de alimentos fora do domicílio e, em especial, os fornecidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que em 2012 atendeu a mais de 43 milhões de estudantes da rede pública de ensino. Dessa forma, o acesso ao alimento na população estava sendo subestimado. Uma colaboração próxima entre o [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Nota do autor] IBGE e a FAO possibilitou o uso de informações indiretas referentes ao consumo de alimentos no âmbito do PNAE, atualização do parâmetro e a correção da estimativa de Prevalência de Subalimentação, que caiu para menos de 5%, refletindo, dessa forma, os

resistência, preconizado desde Friedmann *et* McMichael (1989) até Bernstein (2016). Aliás, esses autores fazem parte da vertente ortodoxa dos FRs, com uma dialética diacrônica, na perspectiva de sucessão de diferentes ordens sociais. Entretanto, Niederle (2017) sugere outro ponto de vista, heterodoxo, com dialética sincrônica, no limiar da criação de um novo campo de estudos: a coexistência temporal e espacial de distintas configurações, com interseções recíprocas, que competem entre si e até se imbricam. Para este autor, não há demarcações estanques nem maniqueístas entre agronegócio e agricultura familiar, embora reconheça tacitamente a hegemonia do primeiro ordenamento socioeconômico.

⁷¹ FAO (2014a).

avanços alcançados no Brasil por meio das políticas e programas implementados no país. (pp. 25-6)

A FAO recordou que o PNAE fazia parte da “Diretriz 1 – Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada e Saudável” como um dos principais programas e ações da Política Nacional de SAN, enfatizando a seguinte realização:

No ano de 2012, o PNAE forneceu refeições para mais de 43 milhões de estudantes da rede pública de ensino brasileira. Constitui uma política que alcança principalmente os estudantes de menor renda. O impacto do programa é tão significativo que reduz em mais de 30% a estimativa da Prevalência de Sub-Alimentação da FAO no Brasil quando contemplado no cálculo. (p. 41)

De volta ao Relatório de Gestão de 2014, cita-se uma série de estratégias intersetoriais, sem dispor as metas e ações a serem atingidas:

Para combater a fome no Brasil, o governo brasileiro adotou estratégias estruturantes e emergenciais a partir de 2003, as quais o PNAE integra. No que se refere ao exercício corrente, menciona-se que o FNDE, no âmbito do PNAE, possui metas e ações a serem alcançadas e desenvolvidas quanto aos Planos e Estratégias Interministeriais e Intersetoriais: Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), o Plano de Ações Estratégicas para o Enfretamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis no Brasil (DCNT), a Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), desenvolvendo ações que promovam a alimentação saudável e adequada. (p. 140)

Em relação ao monitoramento da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar:

Especificamente quanto ao PNAE, segundo os dados preliminares registrados no exercício atual pelos gestores públicos no ato da prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE, tem-se que, em 2013, 84% das entidades executoras já estavam adquirindo produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e 56% das entidades executoras atingiram o percentual mínimo exigido de 30%. (p. 141)

Ademais, consignou-se o avanço do monitoramento da qualidade dos gêneros alimentícios, especialmente aqueles com cultivo orgânico e/ou agroecológico:

Com relação especificamente ao Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), um marco institucional para o apoio à ampliação de ações orientadas ao desenvolvimento rural sustentável e à produção de alimentos saudáveis, tem-se, dentre as metas do Plano, a disponibilização de recursos do PNAE para aquisições de alimentos orgânicos e de base agroecológica, bem como o monitoramento, por meio do Sistema de Prestação de Contas Online (SIGPC), da inclusão desses produtos nas aquisições do PNAE realizadas pelas entidades executoras. Nessa perspectiva, em 2014, foi incluído no SIGPC módulos para registro da aquisição dos gêneros orgânicos e/ou agroecológicos para a alimentação

escolar, possibilitando o seu monitoramento a partir das prestações de contas. Conforme os dados registrados no Sistema em 2014, referentes ao ano de 2013, 3,65% dos recursos do PNAE foram gastos com alimentos orgânicos, totalizando um investimento de cerca de R\$ 104 milhões. (p. 141)

Diante desses dados, é instigante refletir sobre o seguinte fato: o PNAE, que atende a um quinto da população brasileira, ofertando e promovendo educação sobre alimentação saudável e adequada, vem incidindo de que maneira na minimização do perfil epidemiológico de sobrepeso e a obesidade do público matriculado na educação básica do País?

Cabe outro parêntesis à análise do Relatório de Gestão de 2014. A FAO e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)⁷² admitiram o desenho promissor, em princípio, do PNAE, ao consignar que:

(...) no Brasil, o programa nacional de alimentação escolar (PNAE) é projetado não só para reduzir a fome e a desnutrição, mas também prevenir excesso de peso e obesidade...

Entretanto, os mesmos OIs assinalaram, contraditoriamente, aumento considerável de efetivo sobrepeso e obesidade de crianças e adolescentes em faixa escolar no Brasil.

Para reforçar a estatística, de acordo com a Pesquisa de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), do MS, na última década (2006-2016) a obesidade entre os jovens de 18 a 24 anos de idade quase dobrou, passando de 4,4% para 8,5%.

Contudo, um dado que robustece a importância de iniciativas como o DCNT, do qual o PNAE faz parte: indicou-se que a frequência de obesidade diminuiu com o aumento da escolaridade⁷³.

Preliminarmente, pelo histórico do Programa, depreende-se que a política pública, apesar, por exemplo, do aumento expressivo de gêneros alimentícios “in natura”, orgânicos e/ou agroecológicos adquiridos da agricultura familiar, não conseguiu conter a elevação do contingente de crianças e adolescentes acometidos por problemas de peso. Mais uma indagação para posterior pesquisa.

No Relatório de Gestão de 2014, persistiu a exposição descritiva dos projetos em execução do apoio do Brasil a países da América Latina, Caribe, África e

⁷² FAO et OPAS (2017, p. 149).

⁷³ Brasil, MS (2017, p. 53).

Ásia, sem a correspondente apresentação do monitoramento e da avaliação da efetividade das cooperações em prol dos objetivos, princípios, diretrizes e estratégias para ajustar e melhorar os programas de alimentação escolar nessas regiões inspirados no PNAE.

Quanto aos Cecanes, frisou-se a consolidação das parcerias com as IFES, com a intenção de desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino. Naquele ano, R\$ 5.391.145,40 foram descentralizados a 12 IFES:

Foram habilitadas IFES nas 5 regiões do país, o que permitirá, quando da celebração do Termo de Execução Descentralizada, realizar ações de capacitação dos agentes sociais envolvidos no PNAE, assessoria aos municípios e outras ações em locais onde não havia atuação sistemática de apoio técnico, favorecendo, assim, o alcance do objetivo do PNAE e o aprimoramento do Programa. (p. 144)

No tocante ao apoio técnico às EExs, mais uma vez o FNDE exibiu números aparentemente impressionantes:

Para aprimorar a execução do Programa nas Entidades Executoras, o FNDE promoveu capacitações dos atores sociais envolvidos no PNAE. Formaram-se 7.275 atores, sendo 3.312 conselheiros, 985 nutricionistas, 1.928 gestores, 800 agricultores e 250 representantes da sociedade civil, apoiando mais de 1.210 entidades executoras.

Em parceria com os Cecanes, foram apoiadas, por meio de assessoria e formação, 783 Entidades Executoras e formados 3.536 atores sociais envolvidos no Programa, sendo 751 nutricionistas, 503 conselheiros, 377 merendeiras, 361 professores, 230 agricultores familiares, 40 representantes do setor de Prestação de Contas, 914 gestores e 360 representantes de outros setores envolvidos no PNAE.

Dentre essas ações, merecem destaque, por sua abordagem pedagógica, as formações de agentes multiplicadores envolvidos no PNAE no âmbito do projeto “Educando com a Horta Escolar e a Gastronomia”, que tem promovido a melhoria da alimentação escolar e fomentado a concepção do alimento como ferramenta pedagógica, que instrumentaliza os participantes acerca das temáticas de dinamização do currículo escolar, formação de hábitos alimentares saudáveis, hortas escolares e práticas em gastronomia, buscando a construção de aprendizagem transdisciplinar, dinâmica e prazerosa para os estudantes. Nesse projeto foram abrangidas 250 EEx e formadas 953 pessoas presencialmente, sendo 220 nutricionistas, 124 conselheiros e 609 gestores.

Além disso, foram realizadas também como ações de apoio técnico pelo FNDE visitas de monitoramento a 55 entidades executoras: 36 no Nordeste, 9 no Sudeste, 4 no Norte, 4 no Sul e 3 no Centro-Oeste.

O FNDE também realizou acompanhamento da execução do PNAE por meio do recebimento e tratamento de cerca de 920 expedientes oriundos da Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público, Ministério da Educação (MEC), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), sociedade civil e outros. Ao tomar conhecimento do teor dos documentos, o FNDE toma providências de acordo com o caso: encaminha ofício de orientação ao gestor e/ou CAE e/ou nutricionista; e/ou encaminha ofício de notificação ao gestor; e/ou solicita

apoio aos Cecanes; e/ou realiza visitas às entidades executoras; e/ou outros. Dentre esses expedientes, vale ressaltar que foram contabilizadas 311 denúncias formalizadas no FNDE, sendo 154 oriundas da Região Nordeste (49,5%), 97 da Sudeste (31,2%), 27 da Norte (8,7%), 19 da Centro-Oeste (6,1%) e 14 da Região Sul (4,5%). (p. 145-6)

O mesmo raciocínio que perpassou a análise dos Relatórios de Gestão anteriores vale para o de 2014: embora seja possível mensurar a eficiência e a eficácia das ações, projetos e atividades listados acima, a efetividade das capacitações, assessorias técnicas dos Cecanes e dos monitoramentos *in loco* e a distância do FNDE às EExs continuou relegada a segundo plano.

O Relatório de Gestão de 2014 salientou uma aposta ambiciosa em relação à análise técnica do cumprimento do objeto do PNAE nas prestações de contas das EExs no SiGPC:

Cabe destacar ainda que, no início de 2015, foram produzidos os primeiros resultados relacionados à análise financeira e técnica das prestações de contas do PNAE, exercícios de 2012 e 2011, os quais, por sua vez, não foram objeto de fase de homologação pela Diretoria de Tecnologia da Autarquia. Com a conclusão dos módulos de análise (análise financeira) e de **cumprimento do objeto (análise técnica)** das **prestações de contas do PNAE**, será possível, no curto e médio prazos, realizar a análise **automatizada das prestações de contas** que compõem o passivo de prestação de contas desse Programa. (p. 215, grifos do autor)

No **Relatório de Gestão de 2015**⁷⁴, último disponível da série, a assistência técnica ao PNAE ganhou reforço, por meio do “FNDE Soluções Locais”:

Em percurso de melhoria contínua do atendimento e da prestação de assistência técnica realizado pelo FNDE, a Autarquia reformulou sua presença em eventos públicos na forma do ‘FNDE Soluções Locais’ (denominado inicialmente de ‘Escritório FNDE’): um espaço em que gestores e técnicos puderam não só esclarecer dúvidas, mas principalmente solucionar com efetividade suas pendências e dificuldades relacionadas aos programas e ações da autarquia.

O grande diferencial desse espaço é o foco na resolução de problemas dos gestores e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação, contando com a presença de diretores e coordenadores-gerais e outros atores tomadores de decisão da Autarquia.

Ademais, o ‘FNDE Soluções Locais’ também oferece oficinas temáticas, programadas de acordo com o tamanho e a necessidade do evento. (...) (p. 24)

.....
O FNDE Soluções Locais levou atendimento institucional do órgão para 25 Estados da federação brasileira desde março 2015, em parcerias estabelecidas em sua maioria com as UNDIMEs estaduais (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação nos Estados) e com as secretarias estaduais de educação. A iniciativa contou com intensa participação de técnicos, coordenadores e diretores das diversas áreas do FNDE, no intuito de fortalecer a efetividade dos atendimentos prestados nos Estados.

⁷⁴ Brasil, FNDE, Relatório de Gestão (2016).

Em 2015, foram realizados cerca de 6 mil atendimentos e a qualidade dos atendimentos foi classificada pelos usuários que responderam à avaliação em 99% como Excelente e Bom. (p. 25)

No que diz respeito à efetividade do atendimento, aproximadamente 64% das avaliações consideraram que seu problema foi totalmente resolvido pelo FNDE Soluções Locais, sendo que 31% tiveram seu problema parcialmente resolvido e aproximadamente 5% não puderam sanar sua dificuldade por meio do atendimento. (p. 26)

Vale assinalar que a concepção itinerante do “FNDE Soluções Locais” evoca a das “Oficinas do MEC”, que, em 2005 e 2006, promovia encontros de técnicos do Ministério e do FNDE com gestores municipais, para explanações sobre o funcionamento da estrutura, dos programas e projetos desses órgãos da educação do Poder Executivo Federal, assim como atendimento individualizado aos representantes das EExs.

Contudo, não é possível compreender facilmente o lançamento da iniciativa, se for levado em consideração que a Autarquia desenvolve há vários anos um portfólio de ações, projetos e atividades de apoio técnico, com resultados significativos, em especial no PNAE, já expostos nesta dissertação. Nessa perspectiva, a plausibilidade da criação da nova vertente de atendimento continua enigmática, o que faz prosperar, como no supramencionado monitoramento integrado, a hipótese do voluntarismo do gestor de plantão à cata de sua própria marca administrativa.⁷⁵

Apesar da abrangência geográfica, da quantidade de atendimentos e da avaliação dos participantes, particularmente da efetividade do atendimento, o “FNDE em Ação” ainda carece de indicadores que legitimem a correlação entre as suas ações e a real otimização do desempenho das EExs do PNAE.

Mais uma vez a parceria com as IFES foi ressaltada:

A partir da celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED), são desenvolvidas ações de capacitação dos agentes sociais envolvidos no PNAE, assessoria aos Municípios, e outras ações de apoio técnico, **favorecendo o alcance do objetivo do PNAE e o aprimoramento do Programa**. Uma das ações de maior destaque é a **formação dos atores sociais** (nutricionistas, conselheiros, gestores, profissionais da educação e outros). A formação possibilita que esses atores sejam **instrumentalizados para uma reflexão crítica de suas atribuições e possam trocar experiências, a fim de contribuir para o aprimoramento da gestão e da execução do programa**

⁷⁵ Assim como é tecnicamente problemático desconsiderar a história de ações e projetos do próprio FNDE e do MEC: o “Concurso Melhores Receitas da Alimentação Escolar” sem o balanço crítico do “Livro de Receitas da Merenda”, assim como o “Concurso de Boas Práticas da Agricultura Familiar...” e a “Jornada de EAN...” sem a avaliação do “Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar”. A variável explicativa do afã do novo gestor em, à socapa, cunhar sua própria marca administrativa, com “status” de ineditismo, ainda que em detrimento de aspectos *sine quibus non* de técnica avaliativa de experiências análogas anteriores, ganha novos indícios para a validação da hipótese.

em seus respectivos Municípios e Estados de atuação.

Cabe destacar que o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) – 2012/2015, elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), estipulou a meta 3.3.3 “Ampliar para 15 o número de Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição do Escolar e estabelecer novas parcerias para a formação, o monitoramento, a avaliação e o desenvolvimento de projetos, estudos e pesquisas referentes à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”.

Nessa perspectiva, em 2015, o FNDE ampliou a quantidade de CECANEs, superando a meta estabelecida no PLANSAN. Dessa forma, foram firmados Termos de Execução Descentralizada (TED) com 16 IFES distribuídas em todas as regiões do país, (...). (pp. 93-4. Grifos do autor)

Exibiu-se a ampliação da quantidade de Cecanes como um fim em si mesmo, desamparado de indicadores que pudessem estribar o favorecimento do alcance do objetivo e aprimoramento do Programa pelas formações dos atores sociais.

Não passa despercebido que, em comparação com o relatório do ano anterior, a expansão do quantitativo de Cecanes, apesar da diminuição da dotação, apresentou os seguintes resultados:

Quadro 4 – Comparativo de dotações financeiras descentralizadas, EExs apoiadas e atores formados nas capacitações dos Cecanes em 2014 e 2015

Ano	Quantidade de Cecanes	Dotação financeira descentralizada (R\$)	EExs apoiadas	Atores formados
2014 (A)	12	7.792.101,69	783	3.536
2015 (B)	15	5.975.059,80	1.123	3.426
Diferença de (B) para (A)*	+ 3 (> 25%)	-1.817.041,89 (< 30%)	+ 340 (> 43%)	- 110 (< 3%)

Fontes: FNDE. Relatório de Gestão de 2014, p. 145, e Relatório de Gestão de 2015, pp. 93-4. Elaborado pelo autor.

* Valores relativos aproximados.

Pelo viés físico-financeiro quantitativista, o cotejo entre os resultados de 2014 e 2015 revela a diminuição da eficiência e, paradoxalmente, o aumento expressivo da eficácia de EExs apoiadas e a redução negligenciável desta em relação aos atores formados pelos Cecanes. Porém, a clivagem qualitativa ou de efetividade permaneceu incógnita.

No quesito apoio técnico, repete-se a sequência de informações do Relatório de Gestão de 2014, contendo as formações diretas do FNDE, as patrocinadas pelos Cecanes, o monitoramento *in loco* e a distância, e as assessorias das IFES:

Visando aprimorar a execução do Programa nas Entidades Executoras, o FNDE promoveu diretamente capacitações de atores sociais envolvidos no PNAE, no âmbito das ações de formação e de monitoramento *in loco*. Assim, foram formados 1.177 atores, entre conselheiros, nutricionistas, gestores,

agricultores..., ligados a 329 Entidades Executoras distintas.

Já em parceria com os CECANEs foram apoiadas, por meio de assessoria e formação, 1.123 Entidades Executoras e formados 3.426 atores sociais envolvidos no Programa, sendo 973 nutricionistas, 1.134 conselheiros, 143 merendeiras, 319 profissionais da educação, 47 agricultores familiares, 643 gestores e 167 representantes de outros setores envolvidos no PNAE.

No âmbito dessas ações, merecem destaque as formações de agentes multiplicadores envolvidos no PNAE no âmbito do produto “Formação Integrada em Educação Alimentar e Nutricional junto aos atores sociais envolvidos com o PNAE”, que estimulou a realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional para além do ambiente escolar. Nesse projeto, foram abrangidas 215 EEX e formadas 756 pessoas presencialmente, sendo 218 nutricionistas, 237 conselheiros, 144 gestores e 157 profissionais da educação.

Outra ação estruturante realizada pelo FNDE refere-se ao monitoramento da execução do programa junto às Entidades Executoras. Em 2015, o FNDE realizou diretamente 30 visitas de monitoramento, sendo 13 no Nordeste, 7 no Sudeste, 3 no Norte, 6 no Sul e 1 no Centro-Oeste. Dentre elas, 18 receberam a equipe do FNDE em decorrência de denúncias oriundas da imprensa ou daquelas formalizadas na Autarquia, das quais 9 em Municípios nordestinos, 1 nortista, 4 sulistas, 3 da região Sudeste e 1 da região Centro-Oeste.

O FNDE também realizou acompanhamento da execução do PNAE por meio do recebimento e tratamento de cerca de 726 expedientes oriundos da Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público, Ministério da Educação (MEC), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), sociedade civil e outros. Ao tomar conhecimento do teor dos documentos, o FNDE adota providências de acordo com cada caso: encaminha ofício de orientação ao gestor e/ou CAE e/ou nutricionista; e/ou encaminha ofício de notificação ao gestor; e/ou solicita apoio e providências de outros órgãos e entidades. Dentre esses expedientes, vale ressaltar que foram contabilizadas, em 2015, 228 denúncias formalizadas no FNDE, sendo 93 oriundas da Região Nordeste (40,79%), 84 da Sudeste (36,85%), 33 da Norte (14,47%), 2 da Centro-Oeste (0,9%) e 16 da Região Sul (7,0%).

No âmbito da assessoria técnica prestada pelos CECANEs, foram visitadas 230 Entidades Executoras, o que ampliou consideravelmente o alcance das iniciativas de acompanhamento mais próximo da realidade do Programa. (pp. 94-5)

Por oportuno, no que tange aos resultados do monitoramento do FNDE em relação ao PNAE, a Autarquia monitorou *in loco*, de 2007 a 2017, 386 EEXs municipais e estaduais.

Ademais, por meio dos Cecanes, assessoraram-se 1.696 EEXs, de um universo de 5.597 Entidades.

Os dados de monitoramento pelo FNDE e assessoria pelos Cecanes estão dispostos nos quadros seguintes:

Quadro 5 - EEXs monitoradas pelo FNDE

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
EEXs	22	19	14	22	35	36	42	55	30	60 ^a	51 ^b	386 ^c

Fonte: COMAV, 2017. Organizado pelo autor.

a 19 em parceria com Cecanes.

b Previsão. 20 em parceria com Cecanes.

c. 343 EExs: 322 municipais e 21 estaduais + 43 revisitas: 34 municipais e 9 estaduais.

Quadro 6 - EExs assessoradas por Cecanes⁷⁶

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
EExs			- ^a		- ^b	341	420 ^c	107 ^d	230 ^e	284	314	1.696 ^f

Fonte: COMAV, 2017. Organizado pelo autor.

a A assessoria tinha outros nomes. Não há dados.

b A assessoria começa. Não há dados.

c A assessoria continua, com 218 revisitas.

d A assessoria continua, com 35 revisitas.

e A assessoria continua, sem revisitas.

f 1.443 sem revisitas.

Observação: Os relatórios das assessorias dos Cecanes não geraram, em sua maioria, diligências às EExs e CAEs, nem foram anexados ao SiGPC para transparência ativa.

Na seção dedicada à análise da Ação 20RU, salientou-se a mudança de metodologia na alocação de recursos financeiros para a capacitação e formação no PNAE:

Importante destacar que a ação orçamentária em comento previa, inicialmente, o financiamento das iniciativas, no âmbito da política educacional, do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas ações do FNDE – Formação pela Escola; e das ações de controle social, no âmbito do PNAE.

Esclarece-se que, em 2015, as atividades do Programa Formação pela Escola foram executadas por meio da Ação 00o0 (Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica), visto que houve alteração na metodologia utilizada para o desenvolvimento do Programa.

Todavia, no exercício 2015, a execução da ação 20RU ficou restrita às ações de controle social e ao apoio técnico aos entes da federação, por meio do monitoramento *in loco*, que incluiu atividades de formação realizadas em 30 entes da federação e das ações de capacitação dos atores sociais do PNAE, que apoiaram 299 Entidades Executoras. (pp. 120-1)

Outra metodologia que merece menção é a de aprovação de prestação de contas do Programa, com eminente intenção de diminuir o passivo. A medida adotada consistiu em:

Mutirão de análise de prestação de contas em ação conjunta com todas as diretorias do FNDE, composto por um total de 27 pessoas. Nos dois últimos meses do exercício de 2015, o trabalho dessa força tarefa resultou na conclusão da análise de 21.577 prestações de contas relativas aos Programas PNAE e PNATE, anteriores a 2013, as quais não apresentavam inconsistências financeiras, não haviam sido objeto de ação de controle interno ou externo nem haviam sido objeto de denúncias e que haviam

⁷⁶ Franco (2008) tematizou o impacto na análise das prestações de contas dos recursos repassados às EExs e nas auditorias *in loco* no âmbito do FNDE com a extinção das representações da FAE (REFAEs) e da maioria das Delegacias Regionais do Ministério da Educação (DEMECs) nos estados. Entre 1998 e 2007, o qual marcou a criação dos Cecanes, a Autarquia ficou com um hiato de quase 10 anos de insuficiência de recursos financeiros, humanos e materiais para o monitoramento e a auditoria na ponta do PNAE, entre outros programas e projetos educacionais.

recebido aprovação por parte do Conselho Social. (p. 135)

Em 2015, a AUDIT realizou trabalhos em 40 EExs, fiscalizando, no tocante ao PNAE, R\$ 226.236.319,77. Desse volume de recursos repassados, apontou-se prejuízo ao Erário de R\$ 1.096.533,02.

No que se refere ainda às fiscalizações da AUDIT, listaram-se as constatações seguintes:

Em relação ao PNAE, dentre as “falhas diversas na implementação de normas de execução”, destacaram-se o descumprimento das diretrizes do programa quanto à compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e diversas constatações relacionadas aos profissionais nutricionistas. Em comum com os demais programas de repasse direto objeto de muitas constatações, tais como o PDDE, o PNATE e o Programa de Manutenção da Educação Infantil, a seguir, apresentaram relevância, em “ausência de documentação comprobatória do Programa/Convênio”, a ausência de atesto de recebimento de materiais, a falta do nome do programa nas notas fiscais e a insuficiência na descrição dos produtos/serviços que caracterizam a despesa. (p. 159)

Em relação às “falhas na implementação do controle social”, também referentes aos programas acima citados, destacou-se a inexistência do controle social ou irregularidades na sua constituição, além de atuação deficiente do Conselho, quando existente. Os principais problemas relativos às “falhas diversas na execução financeira dos recursos” foram a movimentação de recursos por meio não eletrônico, a falta de aplicação no mercado financeiro e a transferência de recursos da conta específica. (p. 160)

De maneira geral, como pode ser observado nos quadros acima, as constatações mais recorrentes nas fiscalizações devem-se a problemas relativos à ausência de documentos ou a incorreções nos mesmos, a falhas operacionais na execução dos programas e à inexecução dos recursos ou do objeto pactuado, o que pode, além de gerar prejuízos financeiros, prejudicar o alcance da finalidade do programa fiscalizado. Nesse mesmo sentido, merecem destaque os dados incompletos ou incorretos no preenchimento de sistemas, fato que pode prejudicar o monitoramento realizado a distância pelo FNDE sobre a aplicação dos recursos, (...) (p. 161)

Diferentemente da seção da AUDIT no Relatório de Gestão, tanto o monitoramento *in loco* e a distância da CGPAE quanto a assessoria dos Cecanes não tem o mesmo nível de detalhamento. Estes não apresentam a consolidação dos dados relativos às principais constatações e à análise das alegações de defesa dos gestores.

A prestação de contas do PNAE passou a contar com maior grau de transparência ativa. A formulação consta de várias passagens do “Anexo IX – PPP [Plano de Providências Permanente. Nota do autor] FNDE - Consolidado (anteriores a 2014) - Parte III”:

Em 1º de dezembro de 2015, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação firmou Termo de Cooperação Técnica junto ao Ministério Público Federal, onde estabeleceram dentre outros, o compromisso de implementar o

acesso público aos dados do sistema e implantar o módulo de análise técnica e financeira referente ao PNAE. O acesso público em questão foi construído e as informações das prestações de contas recebidas eletronicamente já estão disponíveis para todos os cidadãos, fomentando o controle social sobre as ações do governo, por meio do link: <https://www.fnde.gov.br/sigap/sistema.pu?operation=localizar>. (p. 401)

Contudo, a própria AUDIT anotou a “permanência de atuação insuficiente e intempestiva na análise das prestações de contas”. Na época, estimava-se um passivo de aproximadamente 130 mil processos aguardando análise, dentre os quais os do PNAE. Para agravar, o fluxo normal de trabalho analisava cerca de 35 mil prestações de contas devidas anualmente ao FNDE, de múltiplos programas e projetos, com o agravante da limitação de recursos tanto humanos quanto tecnológicos.

O seguinte trecho é revelador do cipoal da prestação de contas, que impacta negativamente a verificação dos desideratos normativos do Programa pela análise técnica da CGPAE:

Há, porém, diversas dificuldades que tornam o processo mais complexo e mais moroso do que o inicialmente planejado. As definições para o recebimento e a análise das contas dos diversos programas e projetos educacionais envolvem vários atores internos e externos ao FNDE, os quais são responsáveis pela criação dos parâmetros necessários tanto para a recepção correta dos dados da execução quanto para a análise das contas dos programas e projetos educacionais cuja execução financeira é de responsabilidade desta Autarquia.

No âmbito do FNDE, participam deste processo as Diretorias: Financeira; de Gestão de Fundos e Benefícios; de Ações Educacionais; de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais, e de Tecnologia. No âmbito do Ministério da Educação estão envolvidas as Secretarias de Educação Básica, de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, e de Educação Profissional e Tecnológica. Já no âmbito externo, esse ato engloba a Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, bem como as instituições bancárias, especialmente o Banco do Brasil, nas quais os créditos são efetivados, com vistas à execução.

No desenvolvimento do módulo Contas *Online* do SiGPC, por meio do qual o ente federado registra sua prestação de contas, vêm sendo enfrentados desafios percebidos somente com o avanço dos levantamentos e implementação de suas funcionalidades. O mesmo ocorre com o módulo SiGPC Administrativo, no qual é processada a análise financeira e técnica de cada um dos programas e projetos educacionais, cujas regras de negócio e particularidades precisam ser devidamente contempladas.

Entre as dificuldades encontradas até o momento, merecem destaque:

- Alta complexidade no fluxo de liberação da obrigação de prestar contas para registro em virtude da multiplicidade de atores envolvida na definição de parâmetros adequados à grande diversidade de ações e atividades previstas em cada programa e projeto educacional;
- inexistência de interface de integração com os sistemas específicos dos diversos atores envolvidos na gestão e monitoramento dos programas e projetos educacionais – a exemplo de diferentes módulos do Sistema de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC), (...), cujos dados precisam alimentar a base do SiGPC usada para viabilizar os elementos que

permitam o registro das contas e a sua análise financeira e técnica;
 - inconsistência entre os dados encaminhados pelo Banco do Brasil ao FNDE e aos entes federados relativamente aos registros dos extratos bancários.

Em face do exposto, observa-se que a implantação não é uma tarefa de curto prazo, considerando que a solução para as dificuldades encontradas não permite uma decisão unilateral e exclusiva do FNDE, pois os problemas detectados no decorrer dos levantamentos e do desenvolvimento do sistema necessitam ser debatidos com os demais atores, parceiros deste processo, com vistas a obter a concordância de todos e viabilizar a disponibilização completa dos módulos de registro e de análise do SiGPC.

Além disso, importa mencionar a alteração ministerial ocorrida, por duas vezes, no primeiro semestre de 2015, bem como a mudança da Presidência desta Autarquia e das duas Diretorias Financeira e de Tecnologia, envolvidas diretamente no processo de especificação e desenvolvimento do SiGPC. A mudança na gestão da Autarquia levou à decisão de contratar uma Fábrica de Software para continuidade do desenvolvimento do sistema, o que também acarretou atrasos devido a todo o processo de contratação e assimilação do conhecimento do negócio por parte da empresa contratada.⁷⁷ (...)

É necessário ressaltar que, ainda que o módulo de análise das prestações de contas não esteja implementado no SiGPC, as análises continuam sendo efetuadas de forma manual priorizando-se aquelas que são objeto de demandas dos Órgãos de Controle – TCU e CGU, Ministérios Públicos, Departamento de Polícia Federal e Poder Judiciário. Além disso, para fins de adoção das medidas de exceção, observam-se também critérios como a antiguidade da transferência e a materialidade do débito.

É importante registrar que, historicamente, o quantitativo de servidores disponíveis não permite a eliminação do passivo, principalmente em conjunto com a análise tempestiva das prestações de contas correntes. (...) (p. 404)

Ademais, vislumbrava-se também a criação do SIGFAENET⁷⁸ como sistema que englobaria todos os sistemas do Programa e interagiria com o SiGPC. Todavia, as promessas continuam pendentes.

É pertinente salientar que a transparência ativa na AUDIT, consubstanciada em seções como o “Anexo VIII – Recomendações e Determinações do TCU. Quadro – Deliberações do TCU que permanecem pendentes de cumprimento” e “Anexo IX - PPP FNDE - Consolidado (anteriores a 2014) - Parte I - Contas Anteriores a 2010”, e na prestação de contas ainda não reverberou para o monitoramento *in loco* e a assessoria dos Cecanes, cujos relatórios não são disponibilizados voluntariamente para acesso público⁷⁹, como os da CGU⁸⁰, exceto se demandados pelo e-SIC, como ferramenta da transparência passiva.

⁷⁷ Sobre esse modelo de gestão tecnológica, ver Leal (2008).

⁷⁸ O significado da sigla não foi encontrado no documento.

⁷⁹ Os documentos não estão presentes no espaço virtual já existente do PNAE em <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-notas-tecnicas-pareceres-relatorios>, nem todos estão anexados na aba “Histórico” do SiGPC em <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>.

⁸⁰ Disponíveis no mecanismo de busca “Pesquisa de Relatórios”, especialmente os de “Fiscalização em Entes Federativos – Estados e Municípios e de Avaliação da Execução de Programas de Governo”, em <https://auditoria.cgu.gov.br/>.

Apesar da mudança de nome, o viés físico-financeiro da série histórica dos Relatórios de Atividades (1997-2005) foi mantido, inercialmente, na trajetória dos Relatórios de Gestão (2006-2015).

4.2.2 Concepções de avaliação de burocratas⁸¹

Cássia Augusta Amaral Buani, autora da primeira sistematização de concepções de avaliação de atores da burocracia nacional do PNAE, é servidora pública federal. Ingressou na FAE em 1984. Com a extinção da Fundação, passou ao quadro funcional do FNDE em 1997, como técnica de nível médio. Tanto na FAE quanto no FNDE sempre atuou no setor de alimentação escolar.

Sabendo que o PNAE foi instituído há 38 anos (1979), trata-se de uma operadora que, com seus 33 anos de trabalho ininterruptos com a práxis dessa política pública em nível nacional, detém credencial e cabedal para discorrer sobre o Programa. Suas considerações são valiosas, pois, no decurso dessa vasta experiência profissional, testemunhou tanto as escolhas dos momentos críticos quanto a colocação à prova e experimentação no mundo real.

Em 2011, Buani apresentou dissertação à Unifesp como requisito parcial para obtenção do título de Mestre Profissional em Ensino em Ciências da Saúde. O trabalho teve como objetivo analisar o processo de monitoramento desenvolvido no PNAE, por meio da ótica dos atores envolvidos nesse processo. Seu empreendimento intelectual é a culminância de uma contemplação reflexiva, na qual os conceitos abstratos se ligam com a realidade vivida do Programa. Assim, pede-se a compreensão do leitor para algumas longas citações de sua obra.

A primeira contribuição a se destacar é o estabelecimento da epistemologia de avaliação dos objetivos e metas do PNAE. Reconhece-se o *work in progress* da tarefa avaliativa, em razão da amplitude do Programa:

avaliar uma política pública como o PNAE é verificar se objetivos e metas fixados por ele foram alcançados, integralmente ou não, e senão, por que. Para isso, requer, antes de tudo, que as metas sejam mensuráveis. Metas representam o quanto de um dado objetivo se deseja ou se pensa realizar no horizonte de tempo de duração do plano. Por isso, precisam ser formuladas

⁸¹ O termo tem um sentido pejorativo no senso comum. Entretanto, nesta dissertação, adota-se a acepção de Max Weber, segundo o qual o burocrata é o profissional especializado que faz parte do aparato técnico-administrativo, selecionado segundo critérios racionais e que se encarrega de diversas tarefas importantes dentro do sistema estatal.

em termos de quantidade.

Entretanto, para que se possa avaliar, é necessário levar em conta o valor de algo em relação a alguma aspiração, pois não é possível avaliar sem se ter um referencial ou objetivo preciso. Esse processo ainda encontra-se em discussão no PNAE, apesar dos diversos avanços realizados nos últimos anos, para se estabelecer o referencial preciso, que inspiraria a avaliação do Programa.

Dessa maneira, se para avaliar é necessário um referencial, este deverá especificar normas (valores, situações desejadas) que deverão orientar a escolha de métodos e técnicas que permitirão, não só medir o valor, mas também o quanto desse valor, dessa situação desejada se realizaram. A dificuldade de se medir o PNAE ainda se encontra, em larga medida, na definição de metas específicas, ligadas a particular característica do objetivo do programa ser amplo. (BUANI, 2011, p. 14-5)

É mister diferenciar as atividades de monitoramento e avaliação, analisar suas características essenciais e revelar sua relação dialética e inextrincável:

podem-se observar diferenças marcantes entre os procedimentos de monitoramento e avaliação. Avaliação, no entanto, se aproxima do monitoramento, na medida em que deveria se utilizar de dados levantados durante o monitoramento para compor a sua análise. **Hoje no PNAE o que se observa é que o monitoramento e avaliação não se complementam.**

Para monitorar é necessário conhecer o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram.

Então, ao se por em prática ações, estas devem ser acompanhadas de **indicadores** pertinentes, adequados, úteis para quem responde pela execução das ações e, portanto, passíveis de ser analisados e avaliados, para poder informar ao gestor, que tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las caso seja necessário. Esse é um aspecto essencial para se observar no processo de monitoramento do PNAE.

Entretanto, para que essas ações sejam passíveis de monitoramento e posteriormente avaliadas de forma consequente e oportuna, faz-se necessário ter problemas bem definidos e ações bem desenhadas e programadas, ambos identificados por precisos e detalhados indicadores. Caso contrário, o gestor terá apenas **tentativas de acompanhamento e avaliações superficiais** sob a forma de relatórios não voltados para a tomada de decisão, produzidos com enormes intervalos de tempo, desfocados dos processos reais exigentes de sua atenção e intervenção. (BUANI, 2011, pp. 32-3. Grifos do autor)

É relevante frisar a constatação de Buani (2011) sobre não complementaridade entre monitoramento e avaliação, que produz sérias consequências na mensuração do desempenho do Programa.

Outras evidências sobre a problemática avaliativa sobressaem do excerto a seguir, que assinala a fragilidade dos fundamentos de coleta de dados e informações no PNAE:

O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas e sintéticas. Informações são oportunas para se avaliar cada ação do processo, com as particularidades que lhes são próprias. Entretanto, essas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de

decisões. No PNAE, **a coleta dessas informações de forma sistematizada é ainda um desafio. A definição de indicadores para o monitoramento facilitará processos futuros de avaliação do programa.** (BUANI, 2011, pp. 33-4. Grifos do autor)

Ademais, o quantitativo escasso de servidores e colaboradores do PNAE é outro ponto vulnerável. No começo do Programa sob a tutela do FNDE, houve decisão gerencial em favor de uma ação: o cadastramento do controle social. Essa prioridade engendrou uma sequência reativa com *feedback* negativo e atrasou, por três anos, o direcionamento da força de trabalho para as funções precípuas definidas regimentalmente, notadamente o monitoramento e a avaliação da política pública. O relato preciso sobre aquela conjuntura é o seguinte:

A Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98 dispôs sobre a descentralização dos recursos para a execução do PNAE. Desde esse período, a Subgerência de Acompanhamento e Avaliação do PNAE - SUAPA tinha entre suas competências, conforme dispunha o artigo 47 do Regimento Interno (Portaria CD/FNDE nº 1.627, de 03/11/99), vigente à época, a atribuição de verificar a execução do PNAE nas Entidades Executoras (EE)⁸². Entretanto, toda a equipe lotada na SUAPA trabalhava no cadastramento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), uma vez que a obrigatoriedade da instituição desses conselhos era condição para a EE recebesse, automaticamente, a transferência dos recursos financeiros do orçamento do FNDE para execução do PNAE, em caráter complementar aos aportados pelas Entidades Executoras, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere.

A existência dos Conselhos de Alimentação Escolar foi uma inovação da legislação, que também trazia como obrigatório seu cadastramento como condição para que a EE recebesse o recurso financeiro federal. Assim sendo, toda a equipe do Programa foi voltada para essa ação, a fim de que não houvesse a interrupção na transferência dos recursos financeiros, uma vez que o sistema existente era muito precário e a subgerência possuía poucos servidores lotados na sua área, os quais deveriam cadastrar, na época, 5.560 conselhos municipais e 27 conselhos estaduais, tendo o cuidado para que toda documentação encaminhada atendesse a legislação vigente. (BUANI, 2011, p. 40)

A análise da documentação apresentada, somente era cadastrada se atendesse às disposições da legislação. Assim, caso houvesse impropriedades, eram geradas diligências, que eram encaminhadas, por meio de ofício, às correspondentes Entidades, para que fossem providenciadas as devidas correções. Nesse período, muitos Conselhos tiveram seus mandatos terminados e, para que os dados fossem atualizados, foram emitidos, desde o início do ano, ofícios com recomendações e instruções para que ocorresse a nomeação dos membros que iriam atuar no novo biênio. (BUANI, 2011, p. 41)

O marco inaugural do monitoramento do PNAE mereceu consideração. Admitiu-se a precariedade e o despreparo das primeiras ações de verificação *in loco* da execução do Programa. Mesmo assim, houve um ensaio de avaliação de efetividade

⁸² O histórico de UMAs do PNAE e suas respectivas atribuições regimentais, que constituem elementos institucionais e estruturais potenciais de condicionamento da trajetória, isto é, geradores de sequência autorreforçante, retornos crescentes e *feedback* positivo, até uma situação de *lock-in*, está no Apêndice 2 desta dissertação.

sobre alguns aspectos da execução da política pública. Ademais, a valorização do controle social, como escolha que prevaleceu no último momento crítico de condicionamento da trajetória, lançou uma sequência autorreforçante:

Somente no início de 2001 a Subgerência da SUAPA em parceria com a Coordenação-Geral, iniciou o atendimento de **demandas geradas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e Ministério Público da União (MPU), que se encontravam reprimidas**, desde 1999; dentre essas demandas, constavam nos relatórios da CGU a exigência de que o FNDE, enquanto autarquia responsável pela assistência financeira, acompanhamento, fiscalização, entre outras atribuições, realizasse um acompanhamento mais próximo das EE, ou seja, verificasse *in loco* como estava sendo executado o PNAE.

Os **técnicos** lotados na SUAPA **iniciaram os acompanhamentos sem nenhuma preparação**, sem saber qual o direcionamento deveria ser dado às informações contidas nos relatórios oriundos dos acompanhamentos

Assim, no segundo semestre de 2001, iniciaram-se os primeiros acompanhamentos. Foram **poucos**, mas ocorreram. Ao final do exercício foi realizado um trabalho básico de consolidação das respostas obtidas por meio dos questionários elaborados na época. Essa compilação gerou uma **pequena avaliação** do Programa, a qual foi, inclusive, apresentada à CGU, como uma avaliação de **efetividade** da Coordenação-Geral. Esta avaliação apresentava informações como: **(a) quantas EE possuem nutricionista; (b) quais tipos de gêneros alimentícios eram adquiridos; (c) EE que apresentaram prestação de contas; (d) EE que possuíam CAE**; entre outras.

.....
Levando-se em conta a dificuldade de controle dessa execução descentralizada, foi **delegada ao Conselho de Alimentação Escolar a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar** a aplicação dos recursos federais repassados para a execução do PNAE, bem como de analisar e emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas, referentes à utilização dos recursos financeiros federais recebidos e à qualidade da execução do Programa - que deve ser apresentada anualmente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios ao FNDE (...) (Medida provisória nº 2.178-36, de 24/08/01). Essa descentralização ocorreu no momento em que as representações federais de Educação nos Estados e Municípios foram desativadas⁸³ e houve a necessidade de se acompanhar e fiscalizar a boa e correta aplicação dos recursos repassados, por iniciativa da União. (BUANI, 2011, pp. 42-3. Grifos do autor)

Embora no ano seguinte o FNDE tenha conseguido recursos financeiros para o monitoramento, o que ocasionou a elevação dos municípios visitados, os trabalhos não tiveram repercussão, haja vista que as EExs não foram diligenciadas a adequar a execução do Programa ao normativo até então vigente:

Para o exercício de 2002, a Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) obteve junto à área de orçamento do Ministério da Educação rubrica específica voltada para a Capacitação do Controle Social, a qual foi utilizada, não só nas capacitações dos CAE, mas também no acompanhamento e monitoramento da execução do Programa, seguindo os mesmos critérios de 2001 - ou seja, denúncias formalizadas junto à Autarquia e demandas da CGU ou MPU.

⁸³ A única referência bibliográfica encontrada que narra minuciosamente esse processo de desmantelamento e suas consequências para a fiscalização, o controle, o monitoramento e a avaliação de diversos programas e projetos educacionais federais, entre os quais o PNAE, é Franco (2008).

Neste exercício, foram visitados 188 municípios sendo prioritariamente no interior do País, onde a necessidade de orientação era maior, em razão das dificuldades de acesso da informação, tanto por parte dos gestores quanto dos próprios Conselhos de Alimentação Escolar.

(...) Os resultados das visitas foram registrados em relatórios elaborados pelos próprios técnicos, entretanto, estes não saíam da Coordenação, devido, ainda, ao reduzido número de servidores, que eram obrigados a realizar outras atividades necessárias ao bom andamento do PNAE.

Vale ressaltar o dito anteriormente, que em razão do reduzido número de servidores e da grande demanda de atividades da área, não foram dados os encaminhamentos possíveis aos relatórios, conforme proposto pelos técnicos, sendo os resultados apenas sintetizados e encaminhados aos órgãos de controle (SFC [Secretaria Federal de Controle Interno. Nota do autor] e TCU). (BUANI, 2011, p. 51)

Ao findar o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), emerge, no início do Governo Lula (2003), um novo momento crítico para o PNAE, que passa a ficar marcado por escolhas que transformaram substancialmente o leque de objetivos da política pública:

A partir de 2003, o PNAE passa a ter uma nova abordagem por parte dos novos gestores do Programa. Houve, na realidade, uma mudança de paradigma na forma de se encarar a questão da alimentação e nutrição no contexto escolar. Passou-se de uma visão assistencialista, de troca, de auxílio ao escolar, em que a alimentação era vista como um recurso a mais para ser utilizado com o intuito de favorecer a melhoria das condições de aprendizado, como medidas de construção de bibliotecas, laboratórios, ou reforma das escolas, para ser compreendida como parte do processo ensino-aprendizagem, como prática pedagógica, como ação educativa.

Desta forma, os princípios que passaram a nortear o PNAE foram, efetivamente, os de: (a) Direito Humano a Alimentação Adequada; (b) Universalidade; (c) Sustentabilidade/Continuidade; (d) Equidade; (e) Respeito aos hábitos regionais e às tradições culturais; (f) Compartilhamento das responsabilidades; e (g) Participação social. Para tanto, foram estabelecidas diretrizes norteadoras do Programa que se traduziram no emprego de uma alimentação saudável e adequada; na Inclusão da Educação Alimentar e Nutricional no processo de ensino e aprendizagem; na descentralização das ações e articulação entre os gestores da política; e, finalmente, no apoio ao desenvolvimento sustentável com incentivos a aquisição de gêneros diversificados. Os princípios e diretrizes são os pilares do Programa até os dias atuais.

(...) como parte do conjunto de ações implementadas pelo Governo Federal, no âmbito do Programa Fome Zero... (BUANI, 2011, p. 52)

.....
Com as novas prioridades estabelecidas com a posse do Governo Lula, em 2003, ações voltadas para se garantir uma alimentação saudável, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente passaram a ser foco extremamente relevante para se implementar as políticas públicas.

Até então, o objetivo central do Programa concentrava-se no repasse financeiro por parte da União, para viabilizar o fornecimento de uma refeição, que garantisse a permanência dos alunos na escola. Portanto, o pressuposto era de que esse programa tivesse um caráter assistencialista, (...) (BUANI, 2011, p. 54)

Não obstante o advento do paradigma, a institucionalidade realmente existente carecia de quadro funcional e estrutura para tornar viável em curto e médio prazo os desígnios carreados pelos novos gestores:

Assim sendo, a partir dessa nova dimensão em que se encontrava o PNAE, a Coordenação-Geral do PNAE enfrentou várias dificuldades operacionais, provocadas, inclusive, pela reforma administrativa ocorrida na década de 1990, em que houve uma drástica redução da máquina administrativa federal, acarretando o enxugamento dos quadros funcionais das autarquias federais, a falta de perspectiva de ascensão dos servidores e os baixos salários, provocados por planos de carreira defasados e estagnados. Isso obrigou o FNDE a substituir os servidores de carreira por prestadores de serviços pouco qualificados e mal remunerados. (BUANI, 2011, pp. 54-5)

Em uma análise da situação do nível qualitativo do quadro funcional, percebe-se a deficiência existente na CGPAE, visto que não possuía nenhum profissional de Nutrição em seu quadro permanente, o que demonstra a visão reducionista das obrigações da União até o ano de 2003.

Com a descentralização dos recursos e da execução do PNAE, o quadro de funcionários, como já dito anteriormente, foi reduzido ao ponto em que especialistas na área de alimentação e nutrição desapareceram, ficando, portanto, a responsabilidade de acompanhar, orientar, supervisionar e fiscalizar as atividades exclusivamente técnicas que ocorrem em cada estado e município brasileiro a cargo de servidores não habilitados para tais atividades. (BUANI, 2011, p. 56)

(...) o controle da União, na fiscalização e na garantia da alimentação escolar, como direito humano é frágil, uma vez que os próprios órgãos envolvidos, a começar pelo próprio FNDE, não possuem uma estrutura que permita se realizar um efetivo controle das ações dos gestores locais.

Assim sendo, para que o FNDE tivesse à época um mínimo de estrutura que possibilitasse realizar um monitoramento e fiscalização, minimamente satisfatórios, seria preciso que se criassem parcerias com instituições federais que possuíssem representações em todos os estados do Brasil, para que pudessem disponibilizar o apoio logístico necessário para realização de visitas *in loco*, (...). (BUANI, 2011, p. 57-8)

Os dilemas e as questões transcendentais que permearam a conformação institucional e estrutural da nova gestão foram resumidas da seguinte maneira:

(...) não se tinha respostas concretas que resolvessem os questionamentos abaixo descritos:

1. Cabia ao monitoramento interferir no momento em que se constatassem irregularidades/impropriedades, oferecendo, de imediato, a orientação no intuito de sanar o problema?
2. Era função do monitoramento realizar a análise da execução financeira?
3. Qual a diferença entre monitoramento, acompanhamento, fiscalização e auditoria?
4. Os resultados deveriam ser informados ao ente monitorado ou se restringiria a avaliação do Programa? (BUANI, 2011, pp. 58-9)

É conveniente rememorar uma noção sedimentada na teoria da dependência da trajetória. Quando o FNDE, no que concerne ao PNAE, passa a desempenhar uma função específica para um determinado sistema, gera-se uma sequência de reprodução e

autorreforço, aumentando-se a habilidade de executar tal funcionalidade, o que engendra ainda mais expansão institucional. Dessa maneira, o substrato regimental atuou como elemento estrutural de condicionamento da trajetória, no sentido de suscitar sequências autorreforçantes:

Vale lembrar que o PNAE também recebe denúncias provenientes de todas as regiões do País, e tem disponibilizado o seu corpo técnico, quando possível, para verificar *in loco*, a situação de cada município. Não sendo possível o deslocamento de técnico para a realização do trabalho, o Programa, por intermédio da área de monitoramento (COMAC) realiza as diligências por meio de correspondências, solicitação de documentação comprobatória das providências adotadas para o saneamento das irregularidades.

Além das denúncias recebidas, a COMAC tem dentro de suas atribuições regimentais, desde a descentralização dos recursos federais, em 1999, a responsabilidade pelo atendimento das diligências e acompanhamento junto aos municípios quanto às irregularidades apontadas nos Relatórios (de Auditorias/ Inquéritos Cíveis Públicos/ relatórios de Inspeção) emitidos pelos órgãos de controle interno e externo, tais como: Controladoria-Geral da União [Desde 2003, a partir do Programa de Sorteios Públicos. Nota do autor], Ministério Público, Tribunal de Contas da União e Auditoria Interna do FNDE.

Os trabalhos, ainda hoje, consistem na análise dos relatórios de auditoria, encaminhamento de diligência aos prefeitos e Conselhos de Alimentação Escolar, análise das respostas destes e comunicação do resultado das apurações aos respectivos órgãos controladores. (BUANI, 2011, p. 60)

Outro elemento institucional que influenciou decisivamente a trajetória como fator autorreforçante com potencial de geração de sequências reativas com *feedback* positivo foi o projeto básico de monitoramento:

Desde 2007, (...) a CGPAE, estabeleceu um **projeto básico de monitoramento**, com a finalidade de padronizar as ações realizadas pelos técnicos do Programa, no momento em que estes acompanham e orientam o processo de execução do PNAE pelas Entidades Executoras, com o intuito de verificar se está de acordo com as normas estabelecidas pelas legislações vigentes e com vistas ao aprimoramento da operacionalização e dos normativos do Programa.

A partir de então, os **objetivos** do monitoramento passaram a ser: (a) verificar a conformidade da execução do PNAE, tendo por base o estabelecido pela legislação vigente e; (b) orientar às Entidades Executoras, Unidades Executoras (UEX.) – entendida como uma associação civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser criada ou constituída por iniciativa da própria escola e da comunidade (...), Conselhos de Alimentação Escolar e demais agentes envolvidos com o Programa quanto aos normativos legais vigentes; (c) coletar dados para alimentar os indicadores do Programa; e (d) exercer uma função orientativa, de caráter dialógico, junto às Entidades Executoras, às Unidades Executoras, aos Conselhos de Alimentação Escolar e demais agentes envolvidos, com vistas a aprimorar a execução do Programa.

.....
 (...) estabelece, (...) **critérios**..., quais serão priorizados para a **seleção** das Entidades Executoras a serem monitoradas durante o exercício: (...) (BUANI, 2011, pp. 63-4. Grifos do autor)

Um dos méritos do trabalho da autora é a compreensiva entrevista de atores-chave, que abarcou os principais envolvidos na operação tática e estratégica do PNAE, em um período nevrálgico de institucionalização do monitoramento e da avaliação:

- (...) foram sujeitos desta pesquisa 10 servidores/colaboradores e 2 coordenadores, assim distribuídos:
- oito servidores lotados na Coordenação de Monitoramento e Acompanhamento (COMAC), área responsável pela formação permanente, acompanhamento e validação dos Conselhos de Alimentação Escolar;
 - dois servidores que hoje se encontram lotados em outras coordenações dentro do FNDE, que no período de 2007/2008 estavam envolvidos no processo de monitoramento do Programa;
 - uma Coordenadora-Geral do PNAE; e
 - um Coordenador-Geral da Auditoria Interna. (BUANI, 2011, p. 76)

A técnica de análise de conteúdo, que colheu os significados atribuídos pelos sujeitos-alvos do estudo, classificou as informações de acordo com quatro eixos temáticos afins. A metodologia teve utilidade para identificar os efeitos de aprendizagem, os mapas mentais prévios e os custos fixos dos autores engajados na política pública, conceitual caro à teoria da dependência da trajetória:

- (...) estruturou-se [*sic*] quadros analíticos por núcleo orientador (...) e apreendeu-se [*sic*] núcleos de significado:
- Em concepções de monitoramento identificou-se acompanhamento, planejamento, definição de indicadores, diferentes funções (diagnóstico, subsídio, controle) e dimensão formativa;
 - Em modelo e instrumentos de monitoramento foram identificadas as temáticas acompanhamento continuado, diagnóstico, motivos para o monitoramento (atendimento às denúncias dos órgãos de controle), processo de coleta das informações: questionários, definição de indicadores, visita *in loco*, sistematização dos dados coletados;
 - Em limites e possibilidades identificou-se recursos humanos, metodologia, definição de indicadores, acompanhamento continuado, caráter fiscalizador, autonomia, banco de dados, formato dos questionários;
 - Em necessidade de formação identificou-se temáticas relativas à importância da formação, conteúdos que deveriam ser explorados nas formações, a formação *in loco* e a demanda por nivelar o conhecimento sobre monitoramento. (BUANI, 2011, pp. 81-2)

Nas **concepções de monitoramento**, os entrevistados enfatizaram a imprescindibilidade dos indicadores como instrumentos de qualificação da mensuração do desempenho do PNAE:

- (...) ação principal do monitoramento, (...) acompanhamento, (...), pois é necessário se conhecer os problemas que a execução do Programa apresenta e os resultados das ações com os quais se pretende enfrentá-los. Para monitorar um Programa é necessário conhecer o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, de modo a conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Entretanto, para que o monitoramento das ações e sua posterior avaliação ocorram de forma consequente e oportuna, é preciso definir bem os problemas e ter ações bem estruturadas. Esses dois aspectos

serão ambos identificados por precisos e detalhados indicadores, pois, sem isso, teremos apenas tentativas de acompanhamento e avaliações superficiais, sob a forma de relatórios desfocados dos processos reais. (BUANI, 2011, pp. 95-6. Grifos do autor)

.....
 No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. (...) (BUANI, 2011, p. 99)

.....
 (...) os indicadores apontam os movimentos significativos de todas as variáveis técnicas e politicamente relevantes para a condução estratégica de um plano, programa, projeto ou instituição. Ele deve mostrar movimentos que precisamos conhecer, mas que não podemos observar diretamente, sendo obtidos pelo processamento de informações relativas aos aspectos importantes dos processos que compõem a realidade problemática e às ações com que se busca mudá-la. Toda política pública tem de ser mensurada e os indicadores podem fornecer parâmetros para a sua mensuração.

A partir da definição dos indicadores, têm-se elementos essenciais para a construção de um processo de monitoramento, com a utilização de diagnósticos detalhados e informações diversas. Esses dados servem de subsídio para elaboração de planos de ação mais ajustados às realidades locais e necessidades institucionais da implementação do Programa. (BUANI, 2011, p. 101)

O leitor já deve ter se colocado uma indagação legítima, como corolário do que foi exposto até aqui: diante de todo o ambiente favorável, isto é, o aparente novo espírito do tempo (*zeitgeist*) em prol da adoção de um efetivo monitoramento e uma real avaliação permanentes, por que as mentalidades dos novos gestores e as crenças dos servidores e colaboradores do PNAE, supostamente expressadas nas entrevistas, não consubstanciaram efetivos indicadores para a política pública? A resposta provável pode estar nas reflexões a seguir:

[Os problemas de planejamento] estão relacionados à ênfase dada ao tecnicismo, à burocracia de formulação e controle e às previsões dos economistas. Isso tende a colocar sombra na parte mais importante do planejamento: o processo de decisão, que é uma construção política e social. Aponta também que o planejamento em políticas públicas tem de ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente. A importância do processo está na sua implantação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos. (...), o planejamento é um processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar, bem como de se procurar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade, principalmente para as partes envolvidas, levando continuamente ao aprendizado. (BUANI, 2011, p. 96)

É sintomático que os entrevistados de Buani (2011), por um lado, indicaram a relevância do monitoramento e da avaliação, e, por outro, não registraram em suas respostas o valor do processo de decisão político-social no planejamento das ações. Isso

evidencia a preponderância do enfoque da avaliação técnico-burocrática sob a participativa, conforme as características dispostas no Quadro 1 desta dissertação.

Um dos maiores achados da pesquisa, com grande potencial explicativo em relação ao fulcro da problemática avaliativa, é a prevalência dos ditames dos órgãos de controle. Em pormenores:

Avaliação se aproxima do monitoramento, na medida em que deveria se utilizar de dados levantados durante o monitoramento para compor a sua análise. Ela precisa de uma série de fontes de dados que podem ser levantados pelo monitoramento. Uma boa avaliação depende de um bom monitoramento.

.....
 (...) O monitoramento contribui para a avaliação e esta servirá para corrigir ou confirmar o trajeto das ações, com o intuito de atingir as metas traçadas.

(...) analisando as manifestações que relacionam fiscalização/controlado ao monitoramento, percebe-se que há o questionamento constante sobre a natureza das ações de monitoramento no PNAE, no sentido de que o caráter fiscalizador seria o predominante. Ao longo dos anos, com as necessidades precípuas de certas políticas públicas brasileiras o monitoramento parece emergir dessa solicitação de fiscalização, com intuito de atender às demandas dos órgãos de controle, que se tornaram mais frequentes. Esse caráter fiscalizador é visto como um dos limites para um monitoramento efetivo, pois tem uma dimensão de resposta, que exclui, normalmente, o acompanhamento continuado, que pode fornecer dados mais específicos para o tratamento dos indicadores do processo de monitoramento.

A fiscalização pode gerar a punição, mas não necessariamente a correção do problema, o que poderia ser melhor tratado se houvesse uma visita constante a planos de trabalho, no intuito de redimensioná-lo de acordo com as demandas do monitoramento. Atualmente, o monitoramento do PNAE se dedica muito a responder demandas dos órgãos de controle, que acabam por definir as Entidades Executoras que devem ser visitadas. Isso resulta na ausência de critérios mais específicos para direcionar o processo de monitoramento. Dessa forma, a definição de indicadores específicos para esse processo pode ser comprometida, não sendo possível a produção de informações apropriadas e no ritmo adequado para a tomada de decisões. (BUANI, 2011, pp. 98-9)

Em verdade, não existe uma cultura avaliativa no FNDE que preencha os requisitos mínimos, em especial o processo de aprendizagem, para um círculo virtuoso de produção e apropriação de conhecimento pelos atores envolvidos (técnicos, gestores, conselheiros, nutricionistas, beneficiários, entre outros):

No que diz respeito ao processo de aprendizagem, ele também é inerente à avaliação, no sentido de que o resultado da avaliação deve servir como referência para que os envolvidos no processo se orientem, tomem decisões e modifiquem suas posturas. (...)

Cabe ao monitoramento⁸⁴ o levantamento de informações que leve ao

⁸⁴ Buani (2011, p. 100) salienta “a necessidade de melhor qualificação dos técnicos na realização do monitoramento”. Entretanto, recorre-se ao elemento de qualificação do argumento, suscitado no marco metodológico desta dissertação, para ampliar a problematização. Ora, há situações em que a área já conta com servidores qualificados, os quais enfrentam outros empecilhos institucionais ou estruturais e até seqüências reativas de *feedback* negativo, tais como: limitação de recursos humanos, restrição de

aprendizado suscitado pela avaliação. (...) se faz necessário que gestores e técnicos entendam a avaliação como parte de seu planejamento e de sua prática cotidiana. Isso também significa criar espaços permanentes de reflexão sobre a prática, permitindo a desconstrução de idéias, alinhamento de conceitos, correção de rumos, mudança de prioridades, abandono de iniciativas infrutíferas e até troca de gestores. (BUANI, 2011, p. 100)

Até aqui, consideram-se as concepções de monitoramento explanadas pelos entrevistados. A partir de agora, perscrutam-se os demais quadros analíticos por núcleo orientador e de significado⁸⁵:

No núcleo de **modelo e instrumentos de monitoramento**, percebeu-se que o modelo referenciado pelas falas das entrevistas aponta para uma atuação prática, que envolve uma revisão constante das informações, principalmente por meio da aplicação de questionários, visitas *in loco* e sistematização dos dados coletados.

Os dados devem ser tratados com a criação de um sistema de monitoramento informatizado⁸⁶...

(...) os sistemas de informações tradicionais, baseados em estatísticas e em registros descontínuos e inorgânicos, muitas vezes quase aleatórios, tentam oferecer muita informação não pertinente e não processada. (BUANI, 2011, p. 102. Grifos do autor)

No núcleo direcionador de **limites e possibilidades** identificou-se que os principais limites ao processo de monitoramento são: ausência de planejamento, escassez de recursos humanos, falta de metodologia, a ausência de definição de indicadores, a falta de acompanhamento continuado, caráter fiscalizador, (...). (BUANI, 2011, p. 103)

(...) a ausência de concurso público para renovação de servidores, o crescimento do Programa e o aumento das demandas dos órgãos de controle resultam na ausência de estrutura adequada para a realização das atividades de monitoramento. (BUANI, 2011, p. 104. Grifos do autor)

(...) a **formação no monitoramento** deveria ter um caráter continuado, que envolvesse todos os agentes da gestão e execução, com conteúdos diversificados – nutrição, licitação e contratos, vigilância sanitária, controle social, educação, gestão de recursos, agricultura familiar – no intuito de constituir uma equipe mais nivelada, com padrões mínimos definidos.

(...) Esse treinamento continuado poderia ainda contribuir para o aperfeiçoamento de instrumentos importantes do monitoramento: o questionário e o relatório. Esses se apresentam como peças chaves para o planejamento de ações, o levantamento de dados, a revisão de atividades, possíveis atualizações na legislação e a execução do Programa. (BUANI, 2011, p. 107)

condições financeiras, preponderância dos desígnios estreitos dos órgãos de controle interno e externos, entre outros. Essas variáveis têm tanto potencial explicativo quanto aquela afirmada pela autora.

⁸⁵ Buani (2011) desenvolveu uma aplicação original da Análise Estruturada de Textos (AET), preconizada por Jannuzzi (2016, pp. 86-7) como estratégia qualitativa de avaliação.

⁸⁶ O trabalho de Rodrigues (2005) sobre o primeiro sistema informatizado (SAM-PNAE) será analisado a seguir.

Buani (2011) tangencia aleatoriamente, mas sem exaurir o repertório, alguns padrões de meta-avaliação que se aproximam daqueles expostos, no marco metodológico desta dissertação, por Elliot (2011) e Furtado e Laperrière (2012):

Cabe ao monitoramento o levantamento de informações que leve ao aprendizado suscitado pela avaliação. (p. 100)

.....
O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas e sintéticas. Informações são oportunas para se avaliar cada ação do processo, com as particularidades que lhes são próprias. Entretanto, essas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de decisões. (pp. 101-2)

.....
(...) uma visão de planejamento mais atual que confere total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos. Essa visão está em moda nos últimos anos, principalmente com as organizações multilaterais e alguns setores do governo. Nessa visão, os beneficiários têm que ajudar a monitorar o projeto, denunciar, participar de assembleias, etc.

.....
Durante o processo de coleta e sistematização dos dados é necessário o cumprimento de determinados requisitos de validade e confiabilidade, tendo em vista a busca por maior precisão da avaliação. (p. 105)

.....
Um dado importante abrange a informação como uma medida reconhecida socialmente; ter confiabilidade das fontes de coleta e de produção de informações; ter regularidade, permitindo um acompanhamento sistemático e comparação ao longo do tempo. Precisa ainda ter abrangência, para aumentar o grau de comparação. (p. 110)

Buani (2011, p. 110) sumarizou seu inquérito de pesquisa nos termos abaixo:

(...) a sistemática atualmente adotada possui características que se aproximam mais de uma fiscalização acompanhada do que um monitoramento voltado para uma avaliação do programa. Os limites foram os componentes mais destacados pelos entrevistados, que indicaram aberturas no processo que podem ser tratadas como possibilidades de desenvolvimento e reestruturação do processo de monitoramento⁸⁷.

4.2.3 Olhares de avaliação de ex-gestores

É pertinente frisar ao leitor o dilema metodológico que o autor da dissertação se deparou, no que tange à coleta de informações com os ex-gestores: compilação bibliográfica e/ou entrevista individual?

⁸⁷ Apenas a partir da Nota Técnica n.º 01/2016-COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, de 2 de fevereiro de 2016, é que houve a primeira revisão normativa e conceitual do monitoramento do PNAE.

Ora, aparentemente, é possível conjugar as duas técnicas, que podem ser complementares.

As vantagens da compilação bibliográfica já foram expostas no marco metodológico deste trabalho.

Por sua vez, o potencial das entrevistas individuais foi sintetizado por Jannuzzi (2016, p. 82-3):

Existem questões sociais ou problemas de avaliação de programas em que a sensibilidade pessoal, confidencialidade ou a profundidade analítica requeridas apontam a entrevista individual como estratégia metodológica mais indicada. Compreender as motivações..., (...), entender as razões de resistência às mudanças e inovações sugeridas na gestão de programas, são alguns dos temas em que a entrevista pessoal com sujeitos selecionados pode ser mais efetiva na produção de evidências relevantes (...). (...) investigam com maior profundidade atitudes, ações e opiniões que não seriam verbalizadas naturalmente em grupos de discussão ou em enquetes com questionário estruturado, nem seriam observáveis por agente avaliador externo.

.....
Também é preciso entender que as respostas dos entrevistados precisam ser interpretadas à luz do contexto mais geral, dos valores e das reações que ele espera transparecer para o entrevistador. Percepções sobre programas públicos podem ser afetadas pela conjuntura...; por critérios avaliativos muito baixos ou expectativas muito elevadas. As perguntas em roteiros não devem suscitar desconfianças ou desconfortos nem induzir respostas a partir de perguntas anteriores. (...)

A efetividade desse método de pesquisa depende não apenas da capacidade de motivação e improvisação do entrevistador, mas também da amostra de sujeitos escolhidos para pesquisa. Depoimentos significativos pela presença – ou mesmo ausência – de achados esperados e inesperados são cruciais para validação *ex post* do esforço de avaliação, (...).

Assim reproduziram-se os principais dados advindos das entrevistas semi-estruturadas com técnicos do PNAE aplicadas por Buani (2011), com relevantes achados sobre as concepções, os sentidos, as funções, os modelos, os limites, as possibilidades e a necessidade de formação dos sujeitos responsáveis pelo monitoramento do Programa. Ainda que o estudo trate de campo epistêmico distinto mas condicional e instrumental para a avaliação, essa torrente cognitiva permitiu demarcar consideravelmente o *ethos* da força de trabalho do FNDE envolvido com a política pública.

Todavia, nesta dissertação, diante da disponibilidade dos testemunhos em formato acadêmico de ex-atores-chave governamentais, entendeu-se que o caudal já presente na bibliografia seria suficiente.

Assim, contempla-se, por um lado, uma das qualidades da entrevista, notadamente a “profundidade analítica”, e, por outro, escoimam-se certos riscos, como

lapsos de memória, afetação da conjuntura, “desconfianças”, “desconfortos” ou indução de respostas. Aliás, considera-se possível recensear presenças e ausências significativas em achados com base na análise dos depoimentos escritos.

Não obstante, no bojo do marco teórico da dependência da trajetória, para continuar o levantamento de momentos críticos de formação, de elementos institucionais e estruturais de condicionamento (sequências autorreforçantes), de *feedback* positivo ou negativo ao processo (sequências reativas), e resultados finais da solução de conflitos, debruça-se nos trabalhos acadêmicos de quatro ex-gestores do Programa, que ocuparam diferentes escalões de responsabilidade institucional:

- Albaneide Maria Lima Peixinho, que desempenhou a coordenação-geral, de 2003 a 2015. Em 2011, entregou dissertação, intitulada “Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar”, para obtenção do título de Mestre Profissional em Ensino em Ciências da Saúde da Unifesp. Assim como Buani (2011), a ex-coordenadora-geral também aplicou entrevistas, com o intuito de consignar as falas e concepções de atores e profissionais envolvidos na gestão, que vivenciaram o Programa, especialmente de 1999 até 2010;

- Márcia Molina Rodrigues, que exerceu cargo de coordenação no acompanhamento e avaliação, no período de 2001 a 2007. Em 2005, a ex-coordenadora apresentou monografia, com o título “Uma Análise sobre a Utilização do Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – SAM/PNAE”, ao Curso de Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília (UnB);

- Romeu Welington Caputo, ex-presidente do FNDE, de 2014 a 2015. Em 2014, publicou, em conjunto com assessores de gestão estratégica e consultores externos, o artigo “A Gestão Estratégica para Resultados no FNDE: da formulação aos ciclos de avaliação e aprendizado estratégico”, no VII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD);

- Antônio Idilvan de Lima Alencar, ex-presidente do FNDE, de 2015 a 2016. Em 2015, lançou, em co-autoria com assessores de gestão estratégica e consultores externos, o artigo “Monitoramento, Avaliação e Aprendizado Estratégicos no FNDE”, no livro “Governança em Ação – Volume 6”, do Instituto Publix.

Deve-se confrontar as narrativas dos ex-gestores com os padrões de meta-avaliação então vigentes, para revelar o grau de preocupação dos ex-atores

governamentais do nível tático-estratégico com os postulados avaliativos no embasamento de suas decisões sobre a política pública, que renderam consequências na apuração da eficiência, eficácia e efetividade dos desideratos normativos do Programa.

4.2.3.1 Principais momentos críticos

Na linha da estrutura analítica de Hoff (2011), a introdução à origem da pesquisa por Peixinho (2011) fornece elementos para identificar as condições antecedentes da conjuntura existente no ambiente de inserção do fato, que contribuíram para o surgimento dos momentos críticos e a consequente formação da *path-dependence* da avaliação institucional do PNAE a partir de 2003. É importante registrar que os valores da liderança, forjados em eventos históricos, tem grande influência nas escolhas críticas. Vale a pena a longa citação, repleta de achados sobre o perfil profissional, a atuação sociopolítica e as intenções acadêmicas da então gestora:

Sou Nutricionista, formada na Universidade Federal da Bahia (...). Após a graduação, participei ativamente da construção das entidades da categoria da nutrição, entre elas o Sindicato dos Nutricionistas do Distrito Federal (SINUT...), onde filiamos a Central Única dos Trabalhadores – CUT. Uma das tarefas deste Sindicato foi apoiar a organização do I Congresso sobre “Fome é uma questão política”, na Bahia, em 1986, realizado pela Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), no qual saímos com a “Carta de Salvador” com reivindicações para constar na elaboração da Constituição Brasileira.

.....
A partir da inserção nas atividades de Saúde Pública, já em 1991 elaboramos uma proposta de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), especificamente no que diz respeito à alimentação e nutrição, (...). Este processo resultou na campanha liderada por Herbert de Souza, mais conhecido como Betinho, sobre Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, em 1993.

Em 1995, como assessora parlamentar da Deputada Distrital Maninha, PT [Partido dos Trabalhadores. Nota do autor]/Distrito Federal, elaboramos o projeto sobre Segurança Alimentar e Nutricional para o Distrito Federal, do qual foi sancionada a primeira Lei no país sobre o referido tema, com 10 subprogramas entre eles “Ação contra a Fome e o Desemprego” o qual coordenei de 1997 a 1998.

No ano de 2000 participei da elaboração do “Projeto Fome Zero”⁸⁸ pelo Instituto Cidadania, uma Organização Não Governamental (ONG), coordenada por José Graziano da Silva e tendo como presidente de Honra, Luiz Inácio Lula da Silva, que veio a ser Presidente da República no ano de 2003. Neste projeto nos tornamos responsáveis junto com a ex-presidente da Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), Joseli Durães, pela elaboração dos temas de Alimentação e Nutrição em especial o Programa de Alimentação Escolar. Nesta época assumi a presidência da ASBRAN, no entanto, o meu contato com a execução do Programa se deu a partir do ano de 2003, fui convidada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque, a assumir a Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação do

⁸⁸Ver também Peixinho, Abranches e Barbosa (2010) e Peixinho, *et al* (2010).

Escolar (CGPAE).

Ao aceitar a proposta de ser coordenadora do PNAE⁸⁹, verifiquei que o referido Programa poderia se consolidar como uma das políticas públicas, atuando de forma intersetorial, afastando-se do caráter assistencialista que pautou a sua criação, podendo vir a assegurar o direito de todos os escolares como um dos instrumentos de segurança alimentar e nutricional, inserido na Política Educacional (...)

Desde o período em que tivemos que escrever sobre o Programa, percebemos a escassez de documentação sistematizada que pudesse subsidiar as tomadas de decisões pelos gestores públicos. Até então, se tem documentado a história do Programa desde a sua criação no Livro “Comer e Aprender – uma história da Alimentação Escolar no Brasil”, março de 1982, escrito por Marcos Coimbra, João Francisco Pereira de Meira e Mônica Barros de Lima Starling; dissertações de mestrado ou teses de doutorado, documentos consubstanciados em Resoluções e Medidas Provisórias ou registros de vivência pelos servidores e consultores que participaram do Programa⁹⁰. (p. 18)

Com base nas leituras destes documentos, relatos de experiências dos técnicos que participaram e/ou participam do Programa, iniciamos o planejamento estratégico para desenhar o novo formato de gestão do PNAE, a partir de 2003.

As práticas metodológicas adotadas na gestão, as dificuldades de entender a conjuntura da época, que levaram aos gestores tomarem decisões, fez-nos perceber a constante sinalização da necessidade de estudos e pesquisas que servissem para o maior embasamento do Programa, (...).

Diversas modificações foram feitas ao longo desta década, porém, não temos estudos consolidados sobre tais mudanças e nem tampouco, o que motivou os gestores deste período a proporem alterações tão substanciais e profundas ao Programa. (...) nada está escrito de forma, cronologicamente, sistematizada. (p. 19)

Neste sentido, elegi como foco de estudo fazer um resgate histórico no período de 1999 até ano 2010, em que, na maior parte, participei ativamente na construção desta política.

A principal intenção da pesquisa é contribuir para subsidiar futuras mudanças no Programa, buscando resgatar o contexto de sua criação, a sua concepção original, o marco regulatório e sua evolução, a conjuntura, os nós críticos, os desafios e as perspectivas que marcaram as mudanças mais significativas no seu desenho. (p. 20)

⁸⁹ Peixinho foi exonerada da CGPAE em 2015. Venceu o Prêmio Lieselotte Ornellas da ASBRAN em 2016, em reconhecimento ao mérito do trabalho, à contribuição com o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural da ciência da Nutrição, e à promoção social da categoria. Atualmente é vice-presidente do CFN e coordena projetos do Centro de Excelência de Combate à Fome do PMA.

⁹⁰ O autor desta dissertação tem a mesma percepção. Realmente, Molina (2005), Buani (2011) e Peixinho (2011) são obras básicas para a reconstituição da trajetória da avaliação do PNAE e os poucos exemplos de preocupação em consignar os fatos e elaborar academicamente a formação da política pública. No curso da pesquisa desta dissertação, percebeu-se que o registro histórico do FNDE é deficiente. Os documentos institucionais que publicizaram os resultados da Autarquia (Relatórios de Atividades e de Gestão), pela natureza sumária, não expuseram a pletora de ações do Programa. Pelo *locus* privilegiado que ocuparam, os trabalhos das autoras em tela arrolaram dados e informações que não se encontravam nas publicações oficiais, o que consagra o valor dessas referências como fontes primárias. Deve-se assinalar uma característica do órgão: a maior parte da memória da construção dos programas e projetos educacionais da Autarquia é oral e tem se esvaído à medida que os servidores engajados na linha de frente tático-operacional e estratégica se aposentam. Isso dificulta a recomposição dos momentos críticos, das escolhas institucionais, da estruturação das sequências autorreforçantes e/ou reativas de *feedback* (positivo ou negativo) e dos resultados finais das resoluções de conflitos que emergiram na etapa das sequências reativas.

Assim como Buani (2011), outro mérito de Peixinho (2011) é o registro das vivências de atores-chave governamentais na execução da política pública:

Para atingir os objetivos da pesquisa foi utilizada uma metodologia histórica associada a uma abordagem qualitativa dos dados, evidenciada em análise documental dos relatórios técnicos do FNDE, (...) e por meio de entrevistas de profissionais que vivenciaram a gestão, no período de 1984 a 2010. A seleção dos entrevistados foi feita a partir dos seguintes critérios: ter participado do Programa na sua formulação e na sua execução neste período ou ter publicado algum documento a partir da sua vivência...⁹¹ (p. 24)

Peixinho (2013) demonstrou uma certa compreensão sobre os mecanismos que sustentam a estabilidade e o *lock-in* institucional de viés assistencialista, o que tornou possível delinear as condições das mudanças. Ao não conceber a história como um processo totalmente aprisionado, no qual não haveria espaço depois de certos momentos críticos para a agência social, a então gestora evidenciou o potencial transformador da ação motivada e estratégica dos atores no excerto a seguir:

A partir de 2003, com o início do Governo Lula, instituiu-se no país a **Estratégia Fome Zero**, visando ao enfrentamento das questões relativas à fome por meio da integração de vários programas e políticas... (p. 912. Grifo do autor)

De acordo com dados estatísticos oficiais, no período de 1995 a 2010, observa-se uma importante ampliação do PNAE, tanto em termos de alocação de recursos financeiros, cobertura populacional e estratégias operacionais, bem como em sua concepção ou ressignificação como política pública ou programa social em alimentação e nutrição do escolar no contexto da sociedade brasileira. No percurso relatado, o PNAE deixa de ser concebido pelo gestor federal como um programa, simplesmente, de caráter de suplementação alimentar ou assistencial, destinado inicialmente aos pré-escolares (5 a 6 anos) e aos escolares (7 a 14 anos) do primeiro grau, matriculados nos estabelecimentos de ensino público, por meio do fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a até 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo. (pp. 912-3)

Frente ao perfil nutricional dos escolares no Brasil, com a crescente prevalência de sobrepeso e obesidade, o PNAE se apresenta como uma estratégia de promoção da alimentação saudável, tendo em vista a obrigatoriedade da oferta de frutas e hortaliças, proibição de bebidas de baixo valor nutricional, como refrigerantes e sucos em pó, e restrição de alimentos com alta quantidade de gordura, sal e açúcar. No bojo das inúmeras construções conceituais que foram acontecendo ao longo do histórico do Programa, sobretudo a partir da orientação do governo federal explicitada na estratégia Fome Zero, a alimentação escolar começou a adquirir um caráter mais efetivamente relacionado ao contexto do processo ensino-aprendizagem e assumir a dimensão de prática pedagógica, de ação educativa, visando à promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional. Para tanto, foram eleitos alguns princípios norteadores da execução do programa junto aos

⁹¹ Foram entrevistados um ex-gerente e um ex-diretor da FAE, além de uma ex-coordenadora, uma coordenadora até então, um ex-diretor e o presidente à época do FNDE.

estados e municípios: equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade/continuidade, compartilhamento de responsabilidades, direito humano à alimentação adequada e respeito aos hábitos e tradições regionais. (p. 913)

Assinalaram-se duas dinâmicas de autorreforço associadas com processos de ação coletiva, que, pelos altos custos de investimento, efeitos de coordenação e expectativas adaptativas, criaram forte tendência na persistência da nova trajetória. Aliás, os resultados desses processos institucionalizados geraram sequências que se retroalimentaram e reforçaram, tornando uma mudança radical ou reversão de curso (retorno ao assistencialismo) cada vez menos provável:

Para o PNAE, avanços importantes foram verificados a partir desse período. Dentre estes se destacam a revisão e o estabelecimento de critérios técnicos e operacionais visando maior flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão do Programa, tais como os estímulos para a ampliação e o fortalecimento do papel dos CAE no controle social e as estratégias normativas para as ações do nutricionista como Responsável Técnico. (PEIXINHO, 2011, 913. Grifos do autor)

.....
 (...) [Como sequência reativa de *feedback* positivo. Nota do autor] o número de nutricionistas responsáveis técnicos pelo PNAE sofreu uma transformação significativa, pois em 2003, havia 12% desses profissionais atuando nos estados e municípios e em 2011 a abrangência é de 82% dos municípios do Brasil. (*Ibidem*)

Sem embargo, cabe mencionar mais dois elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória (sequências autorreforçantes), um normativo e o outro intersetorial, que também moldaram indubitavelmente o novo formato do PNAE. Enfatiza-se que esse processo se assentou nas orientações e crenças intersubjetivas dos atores sobre o que é considerado apropriado ou moralmente correto, tanto no nível legislativo quanto no da interlocução com a sociedade civil. A reprodução da instituição e da política pública aconteceu porque os atores consideraram-nas legítimas e, assim, optaram voluntariamente por sua continuidade:

A grande conquista para o PNAE, sem dúvida, veio com a publicação da **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Conquista esta, fruto de um processo intersetorial no Governo Federal e de ampla participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)**. Avança quando dispõe sobre alimentação escolar e não somente sobre um Programa. Universaliza o PNAE para toda educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos; define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Programa; fortalece a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos Estados, DF e Municípios; formaliza a garantia da alimentação aos alunos mesmo quando houver

suspensão do repasse dos recursos por eventuais irregularidades constatadas na execução do PNAE. Prevê ainda o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos localmente, respeitando a sazonalidade, a cultura e a tradição alimentar. Para isso, foi definida a obrigatoriedade da aquisição de no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo PNAE em gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. E também que os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos deverão ser priorizados, sempre que possível, nos cardápios da alimentação escolar.

.....
 (...) precedente histórico em relação às compras institucionais... possibilitou ao gestor público dispensar o processo licitatório, por meio de outro instrumento, o da “Chamada Pública”... (*Ibidem*. Grifos do autor)

Houve até um alvissareiro incentivo estrutural ao funcionamento de novas instâncias e reforço aos conselhos até então existentes de representatividade civil e avaliação participativa, com potencial de geração de sequências autorreforçantes, ou seja, sequências reativas de cunho positivo para a institucionalidade do Programa:

Para desenvolver ações interministeriais com vistas a dar suporte à implementação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 [obrigatoriedade da aquisição de no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo PNAE em gêneros alimentícios da agricultura familiar. Nota do autor], foram instituídos pelo FNDE: 1) O **Comitê Gestor**, formado por representantes do Governo Federal (...) e 2) O **Grupo Consultivo** com a participação de representantes da sociedade civil, além dos representantes do Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com fins de assessorar o Comitê Gestor.

Essa Lei também estabelece uma **nova composição para os Conselhos de Alimentação Escolar**, alterando para contemplar mais representantes das entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, (...); e amplia a participação da representação das entidades civis organizadas. (*Ibidem*. Grifos do autor)

A partir das seguintes parcerias, fortaleceu-se a formação de elementos institucionais e estruturais que contribuíram para o condicionamento da trajetória, ou seja, houve a geração de sequências autorreforçantes, dificultando o retorno para as condições iniciais que permitiriam outras escolhas entre as alternativas disponíveis:

A partir de 2007, com o objetivo de ampliar e garantir a melhoria da execução do PNAE, o FNDE estabeleceu parceria com Instituições Federais de Ensino Superior e construiu os **Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE)**...

(...) foi criada a **Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar (REBRAE)** como um instrumento de integração e disseminação das ações realizadas nas escolas públicas brasileiras. Além de servir de apoio ao PNAE/FNDE, a REBRAE facilita o acesso e o intercâmbio de informações sobre o Programa junto aos estados, prefeituras, sociedade civil, poder

judiciário e órgãos fiscalizadores, além de articular-se com outras redes, fóruns e associações nacionais e internacionais desta área.

(...) a partir de 2003, o governo brasileiro começou a trabalhar intensamente no sentido de viabilizar o apoio ao **desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar no âmbito da América Latina, Caribe, África e Ásia**. Para tanto, em julho de 2005, o FNDE, assinou um Memorando de Entendimento com a **FAO e o PMA** com o objetivo de estabelecer um regime de colaboração/cooperação para a implantação de programas similares ao PNAE brasileiro em países em desenvolvimento⁹². (*Idem*, p. 914. Grifos do autor)

Nota-se que as apostas de Peixinho (2011 e 2013) para a ruptura do *lock-in* assistencialista e a consolidação do novo arranjo institucional do PNAE foi o envolvimento com instâncias intersetoriais, o empoderamento do controle social e as parcerias com a Academia e os OIs.

Diferentemente do levantamento pormenorizado de limites de Buani (2011), Peixinho (2013) reconheceu, vagamente, os pesares, mantendo o otimismo em relação ao processo de autorreforço do paradigma recém-inaugurado:

Os limites e as possibilidades de consecução destes objetivos e princípios delineados para a gestão e execução do PNAE são múltiplos e complexos. Envolve fronteiras com distintos obstáculos (individual/local, geográfico/natural, econômico/social, político/ideológico, por exemplos) que podem facilitar ou dificultar a transposição ou passagem efetiva de um PNAE de caráter suplementar/assistencialista para um PNAE de caráter universal, equânime, participativo, integrador, educacional, sustentável e saudável. (p. 913)

4.2.3.2 Estudo de caso de um momento crítico: o primeiro sistema informatizado

Rodrigues (2005) dissertou sobre o SAM-PNAE, primeiro sistema de informação do PNAE, sob os auspícios do FNDE. As características gerais da inédita ferramenta informatizada foram descritos no trecho seguinte:

(...) estruturado na forma de *software*, que tinha como propósito inicial servir de ferramenta de trabalho, a ser disponibilizado aos Conselhos [de Alimentação Escolar], que, se assim o desejassem, o utilizariam para auxiliá-los no exercício das suas atribuições de acompanhar e monitorar a execução do Programa, desde o momento em que os recursos federais são depositados na conta bancária da Entidade Executora, até a oferta da alimentação escolar aos alunos. Porém, com a necessidade de se oferecer respostas quanto à avaliação de desempenho do Programa aos órgãos de controle interno e externo do Governo Federal, o sistema passou a ter mais essa função, (...).

.....
O planejamento desse sistema ocorreu durante todo o ano de 2000, e foi

⁹² Os projetos e atividades de cooperação internacional do PNAE com a FAO, o PMA e o PNUD, a partir de 2008, estão dispostos no Anexo 23 desta dissertação.

elaborado com o auxílio de uma consultoria especializada e sua construção se deu no ano de 2001, tendo sido construído pela própria equipe técnica de informática do FNDE, em sua fábrica de *software*. (RODRIGUES, 2005, p. 46)

O SAM-PNAE é um exemplo típico de uma escolha em um momento crítico que tinha potencial de gerar sequências de *feedback* positivo ou autorreforço, com a ativação de mecanismos de retornos crescentes. Vislumbrava-se, nesse novo desenvolvimento, uma tendência inercial de reprodução institucional, com significativa probabilidade de *lock-in*. Entretanto, as primeiras sequências reativas de *feedback* negativo vieram à tona logo no começo da implantação:

Os formulários, que posteriormente, seriam transformados em módulos informatizados, foram apresentados aos Conselhos de Alimentação Escolar, durante o primeiro processo de capacitação de conselheiros, realizado durante o ano de 2001, realizada em diversas cidades do País, em que estiveram presentes conselheiros de cerca de 545 municípios brasileiros, das cinco regiões do Brasil.

Muitas **manifestações contrárias** ao uso do sistema apareceram durante a capacitação, devido às **dificuldades** existentes para que o CAE o utilizasse (como **disponibilidade de tempo, falta de equipamento de informática, falta de acesso às informações exigidas para a alimentação dos dados** etc.), porém, ainda assim, a construção do sistema foi concretizada.

O *software* ficou pronto em 2002, quando nova capacitação foi realizada, nos mesmos moldes do anterior, tendo sido os mesmos conselheiros, selecionados em 2001, capacitados para a implementação e uso do sistema, momento em que a cópia do SAM/PNAE foi disponibilizada em meio magnético (um conjunto de três disquetes) a cada um dos conselheiros, para serem instalados em seus respectivos municípios. A distribuição ficou condicionada ao treinamento, ficando, ainda, esses conselheiros com a responsabilidade de reproduzir a capacitação aos conselheiros de seus municípios circunvizinhos, para que, assim, estivessem também aptos a receber a cópia do sistema.

Esse foi, então, o motivo pelo qual **não se permitiu a disponibilidade do SAM/PNAE pela Internet**. (RODRIGUES, 2005, p. 47. Grifos do autor)

Outras sequências reativas de *feedback* negativo foram listadas, além do aprofundamento da análise sobre os constrangimentos locais que os conselheiros enfrentavam para a efetiva utilização do sistema⁹³.

No mais, frisa-se o pressuposto do envolvimento dos usuários, especialmente na avaliação com caráter participativo, como um fator que contribui para o sucesso da política pública, em consonância com os achados de Elliot (2011) e Furtado e Laperrière (2012), expostos no marco metodológico desta dissertação:

⁹³A heurística da cartografia do poder proposta por Lascoumes e Gàles (2012) pode ser uma chave de leitura crítica. Nessa perspectiva, explicar-se-ia, em grande medida, a mal-fadada experiência do SAM-PNAE. Houve, por um lado, ênfase na capacitação e treinamento dos membros do controle social do Programa, e, por outro, desconsideração por suas condições objetivas de atuação. A propósito, duas novas abordagens metodológicas para a formação dos CAEs foram desenvolvidas por Bandeira (2012) e Diniz (2015).

Como se vê, diante das expectativas construídas pelo FNDE, como responsável pela sua criação, esperava-se que o sistema SAM/PNAE, quando em pleno funcionamento, permitisse disponibilizar informações importantes para a avaliação da execução do PNAE e para as tomadas de decisões no âmbito do Governo Federal, entretanto, como contar com um sistema de informação, que **não há inter-relação institucional**? Como afirmar que os resultados esperados a partir da implementação do SAM/PNAE não são possíveis de se obter, se **não houve a continuidade da elaboração e implementação de parte do sistema** [fatores endógenos. Nota do autor] que deveria estar em pleno funcionamento no FNDE?

Ao analisar a situação em que se tentou a implementação do sistema SAM/PNAE, se verificou que não houve uma avaliação prévia para se fazer uso da tecnologia da informação (TI), como suporte de um sistema de informação, o qual não se sabia se poderia ser implementado. **Não foram consideradas as dificuldades encontradas pelos Conselheiros, no exercício das atribuições que lhes foram impostas por força de lei - e que, talvez, seja o fator preponderante para que o sistema não esteja em funcionamento; e não foram consideradas as posições contrárias, por parte dos conselheiros, que apontaram todos os empecilhos existentes, o que também causou uma certa aversão ao sistema apresentado** [fatores exógenos. Nota do autor].

Utilizar-se da tecnologia da informação, com o intuito de dar maior alcance a um SI [Sistema de Informação. Nota do autor] e, ainda, com a expectativa de poder trocar informações que permitam o controle e a tomada de decisão, é de extrema relevância, que **somente se concretiza, quando se tem o envolvimento dos usuários, que precisam ser convencidos da sua importância.** (RODRIGUES, 2005, p. 61. Grifos do autor)

O SAM-PNAE teve virtudes e logrou êxitos em sua breve existência. Todavia, a exclusividade do uso do sistema pelo controle social recebeu ponderações, na observação subsequente:

[Os Pontos Positivos. Nota do autor] A utilização do sistema SAM/PNAE, como um SI, é de grande valia para que os conselheiros tenham uma participação mais ativa no acompanhamento e monitoramento da execução do PNAE, pois a partir da sua utilização é possível conhecer os fornecedores que vendem seus produtos para a alimentação escolar; acompanhar os cardápios que estão sendo elaborados, e avaliar a qualidade e o respeito aos hábitos alimentares da região; controlar a forma como os recursos estão sendo aplicados (se mediante processo licitatório ou não), verificando, ainda, se os preços praticados estão dentro dos padrões de mercado e se os alimentos adquiridos foram realmente recebidos no depósito central, quando for o caso. Entretanto, considerando que são as Entidades Executoras as detentoras das informações relativas à execução do PNAE e que possuem condições de estabelecer infraestrutura e pessoal para manter o sistema em funcionamento, deve o FNDE designar ao gestor local a obrigatoriedade de alimentar o sistema e ao CAE de acompanhar e monitorar o Programa, por meio de seus relatórios, comunicando sempre ao FNDE caso seja constatado algum indício de irregularidade, seja na aplicação dos recursos, seja na qualidade da oferta da alimentação escolar. (RODRIGUES, 2005, pp. 62-3)

As principais sequências reativas de *feedback* negativo já foram arroladas. Mas cabe o acréscimo de outras igualmente importantes e algumas pontuações sobre os *imbroglios* operacionais que emergiram no desenvolvimento do sistema:

O sistema SAM/PNAE apresenta ainda vários pontos negativos que

contribuem para que se torne inviável a sua utilização, devendo, para tanto, que sejam observados ao se propor uma nova versão do sistema, a seguir:

- preenchimento de todo o sistema e geração de relatórios gerenciais somente se a execução estiver dentro das condições previamente estabelecidas na elaboração do sistema, tais como: cardápios planejados em conformidade com as normas estabelecidas para o PNAE; aquisição de alimentos realizada mensalmente, em conformidade com o cardápio planejado; compras dos alimentos realizadas até dez dias do mês seguinte ao recebimento dos recursos federais; os fornecedores devem necessariamente ser os cadastrados previamente etc.;
- preenchimento do módulo ESCOLA, por meio de formulários impressos, quando não há computador para instalação do sistema na escola;
- alimentação dos dados do módulo ESCOLA por importação (cópia das informações gravadas em disquete pelas escolas);
- utilização de senha gestora, que impede outros conselheiros de acessarem o sistema, quando do afastamento definitivo do usuário gestor do Conselho;
- disponibilidade do sistema por meio de disquetes;
- utilização do sistema como instrumento de avaliação do PNAE; e
- alimentação do sistema como competência do CAE. (RODRIGUES, 2005, pp. 63-4)

Na época, subsistia esperança em reformular o SAM-PNAE, para que pudesse ser alavancado. Nesse sentido, uma relação de prescrições foi disposta:

Porém, considerando que a ideia e a iniciativa do sistema é positiva, cabe recomendar ao FNDE que faça os ajustes necessários, de forma a tornar possível a sua implementação, conforme sugestões a seguir:

- a) eliminar o módulo ESCOLA, haja vista a dificuldade de sua implementação em cada escola de cada município, que vai desde a falta de computadores, até a inexistência de pessoal treinado para a sua utilização, além da dificuldade de se importar dados desse módulo para o módulo CAE, por meio de disquete;
- b) realizar as adaptações necessárias para inclusão dos alunos de creche e escolas indígenas, visto que esses atendimentos somente se iniciaram após a elaboração do sistema;
- c) transferir a responsabilidade da introdução dos dados para as Entidades Executoras,
- d) disponibilizar o sistema SAM/PNAE apenas para aquelas que optaram pela gestão centralizada, visto que não está preparado para receber informações relativas aos outros modelos de gestão (escolarizada parcialmente e terceirizada); e
- e) eliminar os módulos referentes à escolarização, uma vez que não há como fazer o controle do uso dos recursos pelas escolas, por meio dessa tecnologia, visto que não há computadores nas escolas disponíveis para tal fim, tampouco pessoal treinado que possa alimentá-lo.

Considerando ainda a necessidade de que o sistema esteja inter-relacionado com o FNDE, para permitir o controle e a avaliação da execução do PNAE, deve-se considerar, ainda, o que se segue:

- a) disponibilizar o sistema SAM/PNAE em *web*, para que todas as Entidades Executoras tenham o acesso rápido e fácil e para que o FNDE esteja apto a receber as informações que desejar; e
 - b) elaborar as devidas adequações no sistema, que poderá ser em *intranet*, haja vista o volume de informações que deverá ser selecionado pelo sistema.
- Por fim, é preciso que haja o interesse da alta administração, uma avaliação mais criteriosa do ambiente em que será utilizado o sistema e, ainda, o envolvimento das partes interessadas, para que a utilização do SI tenha o sucesso esperado. (RODRIGUES, 2005, pp. 68-9)

Contudo, parece que o SAM-PNAE padecia precocemente do que a teoria da dependência da trajetória nomeia como “ineficiência potencial”, em que o resultado final gerou menos benefícios do que uma das alternativas antes plausíveis no início da sequência, como a adoção da metodologia de avaliação participativa da estruturação do sistema, a obrigatoriedade de alimentação da ferramenta pela EEx e a disponibilização da plataforma pela *internet*, entre outras opções que faziam parte da discussão no momento crítico. No estudo de sequências autorreforçantes, essa análise contrafactual, com ponderações sobre o que poderia ocorrer, se as escolhas feitas fossem diferentes daquelas encontradas, tem a sua utilidade, ao encontro da propugnação de Hoff (2011).

É digno de nota também a ausência de requisitos de meta-avaliação na formulação do SAM-PNAE. Ora, naquele quadrante histórico, já existia um rol de padrões que poderia ter sido empregado pelos gestores do PNAE no FNDE. O JCSEE, por exemplo, tinha celebrado internacionalmente, desde 1981, uma série de postulados, amplamente testados e reproduzidos pela comunidade epistêmica.

Outrossim, a não continuidade da elaboração e implementação de parte do SAM-PNAE apresentada acima foi fatal para a sua sustentabilidade. O sistema ficou destituído de elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória, que gerassem sequências autorreforçantes.

O resultado final da solução dos conflitos que emergiram das sequências reativas com *feedback* negativo foi a desativação do SAM-PNAE e a sua substituição pelo Sistema de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (SIM-PNAE)⁹⁴.

⁹⁴ A ausência de análise nos documentos institucionais (Relatórios de Gestão, *e.g.*) e nos trabalhos acadêmicos de ex-gestores, sobretudo Peixinho (2011 e 2013), sobre o sucedâneo do SAM-PNAE é uma lacuna crassa na trajetória de avaliação do Programa. Considera-se que um registro, mesmo sumário, é necessário nesta dissertação. De acordo com informações colhidas na Divisão de Apoio e Planejamento da Alimentação Escolar (DAPAE), o FNDE, em outubro de 2006, descentralizou créditos orçamentários e repassou recursos financeiros à Unifesp para implantação do projeto Cecane. Dentre os vários produtos executados pela IFES, ressalta-se o desenvolvimento do SIM-PNAE, que, desde 2007, compreendeu quatro etapas principais, a saber: 1) análise e avaliação do SAM-PNAE; 2) Planejamento inicial de um novo sistema de monitoramento do PNAE; 3) implantação do SIM-PNAE em âmbito nacional e; 4) aprimoramento do SIM-PNAE. O novo sistema tinha como objetivo principal o monitoramento do Programa diante da sua operacionalização nos estados e municípios. Cabe ressaltar que o SIM-PNAE não era um sistema de uso obrigatório pelas EExs e, em 2015, monitorava 1.902 municípios de 23 estados. O SIM-PNAE possuía ferramentas que permitiam o acompanhamento da execução do Programa, relacionadas aos seguintes aspectos: regularidade da execução dos serviços, cumprimento do valor nutritivo mínimo diário, cobertura real da clientela beneficiária, adesão aos diferentes cardápios ofertados, existência e condições da infraestrutura e dos recursos disponíveis, aquisição de gêneros da agricultura familiar, cadastro e prática de atividades de educação alimentar. Entretanto, segundo relatos do próprio Cecane/Unifesp, o sistema precisava de modificações e aprimoramentos para que o tornassem factível e funcional, ainda que conservasse méritos, principalmente no que se refere às informações nutricionais dos cardápios. Em que pese toda a contribuição do Cecane/Unifesp para o desenvolvimento, aprimoramento e

4.2.3.3 Papel do planejamento estratégico no condicionamento da trajetória

Nas exposições de Buani (2011) e Peixinho (2011 e 2013), percebeu-se que as escolhas fundamentais do PNAE sob a batuta do FNDE ocorreram em meados da década de 2000.

CAPUTO, *et al* (2014) e Alencar, *et al* (2015) discorreram a respeito dos momentos críticos de planejamento estratégico do FNDE, que coincidiram, em parte, com eventos estruturantes do Programa.

Nesta subseção, pretende-se alinhar pormenorizadamente o processo de gestão estratégica do FNDE. O intuito é averiguar em que grau esses elementos institucionais e estruturais de potencial condicionamento da trajetória do PNAE desencadearam reais sequências de autorreforço e reativas de *feedback* positivo em prol da consecução de desideratos normativos do Programa.

Os momentos críticos, as escolhas fundantes e os processos de conexão das estratégias do FNDE foram formulados nestes termos:

O FNDE realiza continuamente ações para aprimorar o seu planejamento estratégico. A primeira versão do Plano Estratégico da Autarquia, realizada em **2004**, tinha por finalidade implementar o projeto de fortalecimento institucional e ampliar a eficiência, a qualidade e a transparência da atuação do FNDE. Adotou-se, como princípios basilares, **a ênfase nos resultados, a responsabilização, a autonomia, o estabelecimento de parcerias responsáveis, o trabalho em rede, a utilização da informação como instrumento gerencial, o diálogo público, o controle social, o monitoramento, a avaliação e a articulação com estados e municípios**, com o propósito de obter maior efetividade na aplicação dos recursos do FNDE. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 3. Grifos do autor)

.....
Em **2010**, a Autarquia retomou as ações de planejamento estratégico (...). Foi elaborado um modelo de gestão capaz de apresentar, de forma organizada, a integração entre os seus sistemas com a estrutura organizacional e a cultura. A transformação da estratégia em tarefa de todos se deu por meio de **processos de conexão “top-down”, para compartilhar a estratégia e alinhar os colaboradores, e também processos “bottom-up”, para incorporar e executar a estratégia**. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 4. Grifos do autor)

implantação do sistema, esperava-se a efetivação do processo de migração do SIM-PNAE para a plataforma do FNDE. O trâmite durou de 2012 a 2015, mas a transferência não se concretizou. As hipóteses a explorar na agenda de pesquisas sobre o grau de parcela de responsabilidade nesse desfecho são: vício de origem no plano de trabalho ou termo de referência pelo FNDE, que não exigiu a documentação das especificações de protótipos e de requisitos, assim como das regras de negócio, na descentralização para o Cecane/Unifesp; rigor exagerado da fábrica de *software* da Autarquia; leniência dos órgãos de controle, entre outras. Por oportuno, uma das melhores referências bibliográficas para conhecer a trajetória e os resultados do SIM-PNAE é Brasil, Unifesp (2016).

Destaca-se um elemento que perpassará o planejamento estratégico da Autarquia: o envolvimento das equipes de trabalho. Deste ponto em diante, haverá coleta de evidências sobre essa ênfase. O realce desse tópico se deve à influência, captada, em certa medida, por Buani (2011), dos mapas mentais previamente estabelecidos pelos atores. No âmbito de atuação dos grupos, notadamente os servidores e gestores do FNDE, as ideias seriam compartilhadas entre seus membros de modo a criar externalidades de rede (efeitos de coordenação) e expectativas adaptativas. Um dos esforços ensaísticos desta dissertação é de traçar minimamente uma pauta relevante para a agenda de pesquisas: a coerência entre a formação e a capacitação dos quadros funcionais e dos tomadores de decisão, por um lado, e a consecução efetiva dos ditames da estratégia, por outro. Suspeita-se que, apesar das entrevistas expressarem aparente consciência sobre suas missões precípuas, há um grau de dissonância cognitiva entre o que se propugna e o que se realiza⁹⁵. Uma das pistas que será explorada na perscrutação do texto de CAPUTO, *et al* (2014) é a quantidade de indicadores plasmados para o PNAE, o que assinala como a problemática das diretrizes, dos objetivos e das metas do Programa é formulada em termos tático-operacionais.

A primeira evidência está contida em uma passagem que tratou das clássicas ferramentas de planejamento estratégico que o FNDE adotou:

As etapas para o desenvolvimento desse modelo contemplaram a realização da análise de cenários no campo da educação e das crescentes atribuições do FNDE: a elaboração da Análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT) institucional; a definição dos referenciais estratégicos – missão, visão e valores; a sinalização de diretrizes estratégicas; e o modelo de gestão orientado para estratégia. Para a efetivação dessas atividades foi adotada a metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC (Indicadores Balanceados de Desempenho) e identificados os objetivos estratégicos, segundo as competências institucionais e **percepções das equipes de trabalho**. (CAPUTO, *et al*, 2014, pp. 4-5. Grifos do autor)

⁹⁵ Assim como Pierson (2000), que adaptou o conceito de *path dependence* da Economia para a Ciência Política, emerge uma vereda promissora para a agenda de pesquisas sobre desenho de políticas públicas, que teve origem naquela disciplina, mas que pode ser desenvolvida nesta, especialmente para o estudo dos mapas mentais, das visões de mundo e dos efeitos de aprendizagem dos atores do PNAE: é o campo de estudos da mente, da sociedade e do comportamento. A interseção entre a teoria da dependência da trajetória e a análise comportamental, duas chaves de leitura com grande potencial, ainda não foi devidamente explorada. É possível que os eventos contingentes identificados por aquela sejam iluminados com o mapeamento da racionalidade limitada e as tentações de curto prazo que marcam o conceitual desta. Inclusive, o Prêmio Nobel de Economia de 2017, Richard Thaler, é um dos autores proeminentes dessa vertente. Para aprofundamento, compilaram-se algumas obras na bibliografia, como Cohen, March *et Olsen* (1972), Meyer *et Rowan* (1977), Rappoport (1998), Olson (1999), Kahneman (2003 e 2012), o próprio Thaler (2009, 2013 e 2015) e o *World Bank* (2015).

A primazia dos indicadores, salientado por Buani (2011), foi consignado no *paper*:

O princípio do BSC está em assegurar o sucesso na implantação das estratégias formuladas. Isto significa que, tão importante quanto formular uma boa estratégia, é realizar sua gestão de modo a medir o desempenho, verificar a implantação, corrigir rumos e aprender com os resultados alcançados. Nesse contexto, foi construído o **modelo de gestão**, o **mapa estratégico** (2010 – 2015) e o **painel de indicadores e metas** para a aferição do desempenho institucional. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 5. Grifos do autor)

O papel dos colaboradores e sua aderência à nova fórmula estratégica, principalmente no momento *bottom-up*, é sublinhada no seguinte trecho:

A implantação da estratégia exigiu que os **colaboradores estivessem alinhados e compromissados** com o referencial estratégico organizacional. Para assegurar tal conexão, a organização investiu em **capacitações** e em um processo de comunicação eficaz, que demonstrasse a forma pela qual as ações da organização se converteriam em resultados. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 5)

Entretanto, além de 2004 e 2010, um novo momento crítico surgiu em 2012, com a rediscussão do norte estratégico da Autarquia, como um todo, e da CGPAE, em particular. Nesse tempo, houve uma inédita oportunidade de levar em conta outros desideratos normativos do PNAE, expressos em indicadores, o que será verificado ao final da análise do trabalho de Caputo, *et al* (2014):

Decorridos **dois anos** de acompanhamento e mensuração das metas institucionais, e diante de novas atribuições recebidas pela autarquia, verificaram-se algumas limitações no modelo de gestão e a necessidade de **mudanças e revisão** dos referenciais estratégicos (missão, visão e objetivos), o que originou a proposição do novo mapa estratégico e do painel de indicadores. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 5. Grifos do autor)

Assim como Buani (2011) e Peixinho (2011), o processo de planejamento estratégico do FNDE e, por tabela, da CGPAE, aplicou entrevistas semiestruturadas como meio de levantamento de informações e conhecimentos dos atores, em especial das lideranças:

A **sensibilização** das lideranças sobre a importância do processo de mudança organizacional ocorreu por meio de **capacitações** e os participantes foram envolvidos a conhecer, legitimar e desenvolver competências em gestão estratégica. **Entrevistas** semiestruturadas com a alta administração (presidente, diretores e coordenadores-gerais) foram realizadas, a fim de se obter as principais percepções e consolidar uma proposta de futuro para a instituição. Esse instrumento tornou-se valioso para a formulação da estratégia e para estabelecer os novos posicionamentos institucionais. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 5)

.....
 (...) a etapa mais complexa e desafiadora para a organização foi realizar a articulação com os diferentes atores para a revisão e criação de indicadores

relacionados aos objetivos estratégicos. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 10. Grifos do autor)

A estrutura da estratégia se assentou em quatro pilares, um dos quais passará a ser detidamente analisado: a Reunião de Avaliação de Estratégia (RAE), como concretização de um espaço permanente de “reflexão sobre a prática, permitindo a desconstrução de idéias, alinhamento de conceitos, correção de rumos, mudança de prioridades, abandono de iniciativas infrutíferas e até troca de gestores”, conforme preconizou Buani (2011, p. 100). O advento da RAE desenhou um elemento institucional e estrutural de condicionamento da trajetória com potencial para gerar sequências autorreforçantes.

A essência do planejamento foi assim configurada:

O ciclo de avaliação e aprendizado no FNDE se baseia em quatro frentes de trabalho: i) as Reuniões de Avaliação da Estratégia; ii) as Oficinas de Sistematização de Indicadores, iii) o acompanhamento do desempenho institucional na ferramenta Portal da Estratégia e iv) a Análise de Riscos de Implementação da Estratégia. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 11)

O conceito da RAE foi sucintamente exibido no excerto a seguir:

O processo de gestão por resultados, em implantação na Autarquia, é metodologicamente incorporado em um instrumento de gestão estratégica denominado Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE). Por meio destas reuniões é realizado o realinhamento da estratégia, a sistematização do planejamento, bem como a tomada de decisões pelas lideranças.

.....
A Reunião de Avaliação de Estratégia (RAE) consiste em um encontro regular, periódico e integrado onde o executivo principal (e seus assessores) e o corpo diretivo (e alta gerência) das unidades utilizam dados atualizados para analisar aspectos específicos da estratégia e relativos ao desempenho recente de cada unidade. Na RAE pode ocorrer a revalidação da estratégia em curso, onde a equipe executiva atualiza suas metas, reformula/ajusta as iniciativas e transmite novas diretrizes/direcionamentos às unidades da organização. Um dos principais objetivos da RAE é o de gerar direcionamentos para a realização de ações a serem desempenhadas após a Reunião. Estes direcionamentos são resultado da elaboração de planos de ação desenvolvidos na própria Reunião. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 12)

Houve um delineamento incipiente e lateral de padrões de meta-avaliação do planejamento estratégico. Os ajustes empreendidos à luz desses valores teve uma aparente repercussão na concepção dos indicadores, o que será confrontado, ao final da análise de Caputo, *et al* (2014) com a quantidade e qualidade dos sinalizadores de desempenho forjados para o PNAE:

Essa metodologia pretende ser um **meta-modelo**, que possibilita que exista a avaliação do próprio modelo. Dessa forma, é necessário buscar a identificação de quais foram os aprimoramentos no desempenho que podem

ser atribuídos ao modelo da RAE e à Gestão Estratégica.

.....
 O desafio do FNDE tem sido o de implementar uma sistemática de aferição de resultados e dispor de um número de indicadores que comunique adequadamente o desempenho organizacional. O painel de indicadores do exercício de 2012 (Mapa Estratégico 2010 – 2015) foi revisado durante a realização das oficinas de capacitação do planejamento estratégico e nas reuniões de avaliação da estratégia. Alguns indicadores apresentaram fragilidades na fórmula ou base de cálculo e não atenderam as características fundamentais para aferição de resultados, quais sejam **representatividade (importância), comunicabilidade e simplicidade (clareza), rastreabilidade, economia de mensuração, praticidade e estabilidade**. Deste modo, foi proposto um estudo para a revisão da construção do indicador (viabilidade de ajuste), ou sugerindo sua extinção, caso não fosse possível captar informações relevantes dos elementos que compõem o objeto observado. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 16. Grifos do autor)

Com a metodologia adotada, tudo levava a crer que, finalmente, os principais desideratos normativos do PNAE seriam demarcados no nível estratégico da Autarquia, tal foi a altitude de engajamento dos quadros do FNDE:

No ano de 2012, foi realizada uma oficina de elaboração de indicadores com um grupo de 70 servidores. Após esta oficina, intensificaram-se as atividades e reuniões técnicas para revisão dos indicadores existentes (Mapa Estratégico 2010/2015). Foram constituídos grupos de trabalho específicos das diversas unidades organizacionais para analisar cada objetivo estratégico e propor ajustes e a criação de novos indicadores que irão compor o Painel de Gestão de desempenho do período 2012-2017. Nas reuniões dos grupos de trabalho foram disseminados parâmetros básicos para a construção de indicadores (aspectos como polaridade, quantificação, frequência, fonte, linha de base, características), para que atendam aos pré-requisitos conceituais e sejam passíveis de aferição. O objetivo do trabalho de avaliação e revisão é garantir a transparência do sistema de indicadores e maior consistência ao Painel de Gestão de Desempenho do FNDE (2012 – 2017). (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 17)

.....
 Com o auxílio de especialistas em planejamento estratégico, o FNDE tem adotado uma metodologia padronizada para a construção e implantação de agendas estratégicas junto às unidades organizacionais para avaliar os riscos que poderiam prejudicar o cumprimento dos objetivos estratégicos. As atividades foram estruturadas no exercício de 2012 e tiveram início com as oficinas de capacitação em planejamento estratégico e com as reuniões de avaliação da estratégia. A finalização dos trabalhos se deu no primeiro semestre de 2013. (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 22)

Porém, Caputo, *et al* (2014) identificaram sequências reativas com *feedback* negativo à estratégia do FNDE, que também foram identificados em Rodrigues (2005) e Buani (2011):

(...) identificados os seguintes **pontos críticos ou de risco para o atingimento dos objetivos estratégicos**. Em primeiro lugar, foi identificada uma **baixa integração entre os sistemas**, apontando para a necessidade de integrar sistemas para facilitar a execução e melhorar a gestão dos recursos. Em segundo lugar, foi identificada uma **elevada evasão de servidores**, sugerindo a necessidade de novas abordagens frente à escassez crescente de capital humano. Neste sentido, sistematizar processos tem sido uma solução

adotada pelo FNDE. Além disso, há **carência de capacitação técnica** por parte dos gestores parceiros do FNDE o que evidencia o conhecimento insuficiente das atividades e competências da Autarquia. Desta maneira, os gestores municipais e Estaduais desconhecem legislações básicas e todas as oportunidades de financiamento disponibilizadas pelo FNDE, bem como os serviços prestados e produtos padronizados para aquisição. Também foi levantado que ocorre **descontinuidade administrativa** que interfere na execução das políticas educacionais. Deste modo, muitas ações executadas atualmente tem vinculação com a política pública adotada para um determinado mandato, no entanto sua continuidade pode não ser assegurada. Finalmente, foi detectado que um ponto crítico refere-se à **mudança no cenário econômico** que pode gerar o contingenciamento de recursos orçamentários. Neste sentido, situações de crise econômica provocam diminuição dos recursos previstos e prejudicam a execução dos programas. (p. 23. Grifos do autor)

Um avanço importante no planejamento estratégico do FNDE, com um determinado reflexo na CGPAE, foi a ancoragem inédita em um referencial de meta-avaliação de indicadores consagrado pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), baseado no “(meta)modelo dos 6Es de mensuração do desempenho” (CAPUTO, *et al*, 2014, p. 26): “Eficiência”, “Eficácia”, “Efetividade”, “Economicidade”, “Excelência” e “Execução”.

O somatório, a distribuição e o desempenho dos indicadores do FNDE, entre os quais os do PNAE, ficou registrado no excerto seguinte. Admitiu-se que houve “compensações decorrentes da alta performance no desempenho de alguns objetivos estratégicos e indicadores e do baixo desempenho ou não aferição de outros”:

(...) 37 indicadores distribuídos por 20 objetivos estratégicos que estão distribuídos, por sua vez, em cinco perspectivas (Resultados Institucionais, Processos Internos, Pessoas e Tecnologia, Controle e Legalidade e Orçamentária)...

.....
A perspectiva **Processos Internos**, de maior amplitude no Mapa Estratégico do FNDE, é composta por onze grupos de objetivos estratégicos e 24 indicadores. Essa perspectiva engloba os temas centrais que definem os referenciais estratégicos da autarquia, como os relacionados à assistência técnica e financeira aos entes governamentais e demais atores, à **formação de gestores** e o **incentivo ao controle social**, ao financiamento estudantil, à **gestão de programas**, ações educacionais e compras governamentais, ao **monitoramento** e à **prestação de contas**. O **desempenho** dessa perspectiva atingiu **111,54%**, (...). (*Ibidem*. Grifos do autor)

Caputo, *et al* (2014) generalizaram os resultados dos indicadores de desempenho, negligenciando a discriminação de cada um dos sinalizadores, particularmente os do PNAE.

Ademais Caputo, *et al* (2014) não ofereceram evidências de que as “compensações de desempenho” supracitadas consideraram plenamente as diretrizes, os objetivos e as metas do Programa.

Especula-se até que o resultado de “processos internos”, com a consagrada marca de “111,54%”, talvez ficaria aquém ou não teria sido tão satisfatório se os principais desideratos normativos da política pública de alimentação escolar tivessem feito parte dessa gama.

Por fim, Caputo, *et al* (2014) assentiram igualmente a dificuldade em mensurar a efetividade dos programas (PNAE, e.g.) da Autarquia. Entretanto, o que foi realmente revelador foi o FNDE se eximir de avaliar diretrizes das políticas educacionais que executava:

Vale ressaltar que, muito embora o Painel de Gestão apresente um desempenho institucional positivo, ainda permanecem lacunas no mapa estratégico que precisam ser preenchidas, devido a ausência de indicadores que mensurem desempenho.

A **perspectiva “Contribuição para a Sociedade”** e o objetivo estratégico “Fortalecimento da escola e dos sistemas de ensino” que integra a perspectiva “Resultados Institucionais” são de tamanha **complexidade** por refletirem impactos sobre a política educacional, que **ainda não puderam ser aferidos por indicadores que demonstrem os resultados efetivos da instituição e os esforços empreendidos para contribuir para o acesso universal à educação de qualidade**. Criar indicadores para estas perspectivas se configura como **um dos grandes desafios** das próximas reuniões de avaliação, tendo em vista que o FNDE tem como função típica executar ações, projetos e programas educacionais, **não respondendo, portanto, por questões afetas à formulação e avaliação das diretrizes da política educacional**. (p. 27. Grifos do autor)

Por sua vez, Alencar, *et al* (2015), além de corroborarem os principais apontamentos de Caputo, *et al* (2014), forneceram mais subsídios para a análise do planejamento estratégico do FNDE, especialmente elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória, ou seja, geradores de sequência autorreforçante, assim como sequências reativas de *feedback* positivo, nomeadamente as capacitações por meio de oficinas:

Sendo assim, o processo de desenvolvimento da sistemática de M&A [Monitoramento e Avaliação. Nota do autor] do FNDE iniciou-se em 2013, com a execução das **Oficinas de Sistematização de Indicadores e Metas**, visando consolidar as métricas referentes aos objetivos estratégicos do órgão. Entretanto, uma organização deve mensurar, além do seu desempenho estratégico, o desempenho das **unidades** que a compõe. No caso do FNDE, as unidades são representadas pelas Diretorias (e suas respectivas Coordenações-Gerais) e Assessorias. Para possibilitar que cada uma dessas unidades entendesse a sua contribuição para a estratégia organizacional, bem como mensurasse seu **desempenho específico**, em 2014 (com continuidade em 2015), foi dado início à **capacitação** de servidores e gestores da autarquia, por meio de **Oficinas de Trabalho**, com o objetivo de que estes sejam capazes de não só estruturar a primeira versão da Sistemática de M&A do FNDE, como também implementá-la e aprimorá-la continuamente. (ALENCAR, *et al*, 2015, p. 64. Grifos do autor)

A sistemática de capacitação intencionava dotar o quadro funcional e de gestão das seguintes aptidões, habilidades e competências estratégicas:

A consolidação dessa sistemática visa aos seguintes objetivos para o FNDE:

(...)

- Aumentar a capacidade de coletar dados e informações que efetivamente representem o desempenho da autarquia, possibilitando melhor processo decisório;

- Fortalecer e aprimorar a comunicação de resultados para as partes interessadas e envolvidas com o desempenho (esforços e resultados) do FNDE;

- Fortalecer a cultura de alcance de resultados;

- Promover o aprendizado estratégico;

- Aumentar a eficiência e a qualidade da prestação de serviços públicos por meio do desenvolvimento de capacidades em formular, implementar, avaliar e estabelecer planos de melhoria.

(...) da aplicação do modelo de M&A, (...) coleta, análise, comunicação e consumo da informação, seja por meio de relatórios gerenciais ou por meio de eventos de discussão e avaliação da estratégia. (ALENCAR, *et al*, 2015, p. 65)

Por sua vez, a Assessoria de Gestão Estratégica (Agest) apresentou uma síntese dos ciclos de planejamento estratégico do FNDE, desde 2004⁹⁶, com achados adicionais em relação a Caputo, *et al* (2014) e Alencar, *et al* (2015).

Em relação aos momentos críticos, destacam-se os trechos:

Em 2004, a primeira proposição de planejamento estratégico visava implementar o projeto de fortalecimento institucional, criar as carreiras de técnico e especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais.

.....
No período de 2009 a 2011, o FNDE revisou a metodologia de planejamento estratégico e adotou as premissas do *Balanced Scorecard* (BSC) para definir os direcionadores estratégicos.

.....
Entre os anos de 2012 e 2013, o foco para continuidade dos trabalhos do planejamento estratégico balizou-se na gestão por resultados. A autarquia investiu em capacitação dos servidores e, por meio de oficinas, introduziu os conceitos e a metodologia de gestão por resultados proposta pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Agest, 2017, p. 1)

.....
No segundo semestre de 2014 houve a última contratação de serviços especializados... (Agest, 2017, p. 2)

No que tange às escolhas dos momentos críticos, assinalam-se os excertos:

(...) Buscou-se adotar, como princípios basilares, a ênfase na responsabilização, na autonomia, no trabalho em rede, na utilização da informação como instrumento gerencial, no controle social, no estabelecimento de parcerias e na articulação com estados e municípios, com o propósito de obter maior transparência na aplicação dos recursos. (Agest, 2017, p. 1)

⁹⁶ FNDE. Agest. 2017. e-SIC 23480015122201705.

As seguintes informações podem ser classificadas na categoria de elementos institucionais ou estruturais de condicionamento da trajetória, ou seja, sequências autorreforçantes, com potencial de geração de reações com *feedback* positivo:

Desde a adoção do BSC pela autarquia, as atividades de planejamento estratégico têm sido aprimoradas de acordo com o Ciclo de Gestão (...) e estruturadas sob a forma de atividades de capacitação do quadro de servidores, como a finalidade de aumentar o nível de maturidade organizacional e aperfeiçoar os processos de tomada de decisão. (Agest, 2017, p. 1)

.....
No final de 2013, iniciaram-se atividades de desdobramento da estratégia com equipes de servidores das unidades organizacionais (criação de mapas desdobrados e propostas de indicadores), com o objetivo de comunicar as prioridades e acompanhar de forma eficaz a execução das ações educacionais. Esse trabalho foi iniciado com o apoio de consultores e visava alinhar as metas institucionais (globais), intermediárias (diretorias/coordenações) e individuais (servidores), com vistas à produção de resultados em direção à missão e à visão organizacionais. As atividades de desdobramento de indicadores junto as Coordenações ainda não se consolidaram, e deverão ter continuidade a partir de novos ciclos de capacitação programados para o período de 2018-2022.

(...) realização da Reunião de Avaliação da Estratégia e de capacitações para a incorporação de procedimentos e metodologia de Monitoramento e Avaliação (M&A), a fim de acompanhar o desempenho dos indicadores integrantes do Painel de Gestão institucional. Tais atividades encerrariam o ciclo de gestão estratégica no FNDE e as capacitações foram programadas para ocorrer no primeiro trimestre de 2015.

As capacitações relacionadas à implantação da metodologia de M&A do FNDE com as unidades seccionais e singulares tinham por objetivo:

- Gerar capacidade de coleta e de disponibilização de informações que representem o desempenho real do órgão, com vistas a subsidiar o processo decisório (tornando-o mais célere) e aprimorar a gestão da organização;
- Fortalecer e motivar a execução do planejamento estratégico e o alcance de resultados no curto, médio e longo prazo por meio do acompanhamento dos mapas desdobrados e indicadores das unidades; (*Idem*, p. 2)
- Comunicar o desempenho às partes interessadas sobre os esforços empreendidos e resultados alcançados pelas áreas;
- Consolidar a cultura de responsabilização para o alcance de resultados por parte dos servidores;
- Promover o aprendizado estratégico, em busca do atendimento das demandas requeridas ao órgão com menor custo, no prazo mais curto, com qualidade e transparência;
- Aumentar a eficiência e a qualidade nos serviços públicos prestados pelo FNDE, a partir do desenvolvimento de capacidades em formular, implementar, avaliar e estabelecer planos de melhoria. (*Idem*, p. 3)

Nota-se em Caputo, *et al* (2014), Alencar, *et al* (2015) e Agest (2017) que a capacitação de servidores e as RAEs com os gestores foram os principais elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória, isto é, de engendramento de sequências autorreforçantes.

Entretanto, essas metodologias, destinadas a lidar com os efeitos de aprendizagem, os mapas mentais e as visões de mundo dos recursos humanos da

Autarquia, não engendraram a produção de indicadores para o PNAE que abarcassem a essência de seus desideratos normativos.

Os indicadores em vigor são dois:

1) A “Taxa de execução de recursos técnicos e financeiros do PNAE”, conforme consta no Quadro 7 desta dissertação;

Quadro 7 – Painel de Indicadores do FNDE - Taxa de execução de recursos técnicos e financeiros do PNAE –2013-2015

Nº	Objetivo Estratégico	Nº	Nome Indicador	Fórmula	2013	2014	2015
1.			Acesso universal à educação de qualidade				
2.			Fortalecimento da escola e dos sistemas de ensino				
3.	Recursos técnicos e financeiros	3.1	Taxa de execução de recursos técnicos e financeiros (PNAE)	Relação entre os recursos executados pelos recursos previstos.	98,3%	98,6%	99,0%

Fonte: *Intranet* do FNDE, 2017. Revisão do Planejamento Estratégico Institucional (PEI 2010 - 2015). Painel de Indicadores.

2) O “Índice agregado de capacitação de conselhos de controle social”, disposto no Quadro 8 subsequente.

Quadro 8 – Painel de Indicadores do FNDE – Índice agregado de capacitação de conselhos de controle social - CAE

6.	Incentivar e qualificar o controle social	6.1	Índice de respostas ao cidadão	Demandas atendidas sobre o total de solicitações recebidas.	85,0%	85,0%	85,0%
		6.2	Taxa de qualidade do atendimento ao usuário	Calculado pelo número de respostas positivas (satisfeitos e muito satisfeitos) sobre o total de respostas recebidas.	90,0%	90,0%	90,0%
		6.3	Índice agregado de capacitação de Conselho de Controle Social	Calculado pela média aritmética dos índices de capacitação das Unidades Executoras (Uex), do Conselho de Alimentação (CAE) e do Fundeb (CACCS).	71,0%	80,0%	90,0%

Fonte: *Ibidem*. Grifos do autor.

Os resultados dos indicadores do Mapa Estratégico Institucional foram descritos genericamente no Quadro 9:

Quadro 9 - Resultados dos indicadores do Mapa Estratégico Institucional – 2011-2015

Portaria nº	Data	Finalidade
493/2010	25/11/2010	Estabelece o Painel de Gestão do FNDE composto por objetivos, indicadores e metas para o período de 2011-2015.
118/2011	08/04/2011	Plano de Metas institucionais do FNDE para o exercício de 2011.
411/2011	18/11/2011	Apuração parcial do atingimento de metas institucionais - período de 01/01/2011 a 30/09/2011.
154/2012	12/04/2012	Apuração do resultado final do atingimento de metas institucionais - período de 01/01/2011 a 31/12/2011.
646/2012	23/11/2012	Apuração parcial do atingimento de metas institucionais - período 01/01 a 30/09/2012.
		REVISÃO DO PEI - cursos de capacitação para servidores (2012/2013) - 1ª RAE (27 e 28 set/2012) validação pelo grupo diretivo do FNDE do novo Mapa e direcionadores estratégicos; Painel de Gestão contendo Objetivos, indicadores e metas. Plano Estratégico FNDE 2013-2017.
447/2013	19/09/2013	Revisão do Painel de Gestão do FNDE (ciclo 2011-2015): mapa estratégico, objetivos, indicadores e metas.
		2ª RAE (07 e 08 nov/2013) e capacitação em Avaliação da Estratégia e do Desempenho Institucional para o FNDE.
89/2014	25/02/2014	Apuração do resultado final do atingimento de metas institucionais - período de 01/01/2013 a 31/12/2013.
510/2014	28/11/2014	Alteração de indicadores do Painel de Gestão do FNDE, conforme Portaria nº 447/2013, e publicação do resultado parcial do atingimento de metas - período de 01/01 a 30/09/2014.
		3ª RAE (01 e 02 dez/2014) e abertura de atividades de capacitação para a concepção e implantação de um Modelo de Monitoramento e Avaliação (M&A) da Estratégia para o FNDE e Public Governance Canvas.
50/2015	19/02/2015	Apuração do resultado final do atingimento de metas institucionais - período 01/01 a 31/12/2014 (DOU 24/02/2015, Seção 1).
474/2015	25/11/2015	Apuração parcial do atingimento de metas institucionais - período 01/01 a 30/09/2015 (DOU 26/11/2015, Seção 1).

Fonte: FNDE. Agest. 2017. e-SIC 23480015122201705.

É sintomático que, no período analisado (11 anos) de gestão estratégica do FNDE (2004-2015), com diversas apurações e revisões de resultados, conforme o painel de gestão supracitado, a Autarquia tenha produzido tão-somente 2 indicadores genéricos para o PNAE, insuficientes para mensurar a complexa gama de desideratos normativos da política pública.

Em 2015, como resultado das oficinas com a CGPAE, no bojo da metodologia de monitoramento e avaliação para a CGPAE, modelaram-se os indicadores a seguir:

Quadro 10 – Metodologia de monitoramento e avaliação para a CGPAE – Atores, campos/objetos críticos, focos da mensuração e indicadores possíveis

Atores (Ordem de prioridade)	Campos/Objetos críticos	Foco da mensuração	Indicadores possíveis
- Direção - Participantes do Programa (EEx, CAE, UEx) - Órgãos de controle	Produto / Assistência Financeira	Recursos executados/ Entidades Executoras	Taxa de assistência financeira do PNAE [recursos executados (pagos) / recursos previstos (dotação inicial – LOA*) x 100]
	Produto / Agricultura Familiar (AF)	AF: cumprimento do percentual mínimo	Taxa de cumprimento do percentual mínimo dos recursos do PNAE para aquisição de produtos da AF (N.º de EEx que cumpriram 30% / N.º de EEx que prestaram contas x 100)

Atores (Ordem de prioridade)	Campos/ Objetos críticos	Foco da mensuração	Indicadores possíveis
- Direção - Participantes do Programa (EEx, CAE, UEx) - Órgãos de controle	Produto / EAN	EAN: se as ações são promovidas	Taxa de realização das ações de EAN (N.º de EEx que desenvolveram ações de EAN / N.º de EEx que prestaram contas x 100)
	Produto / Assistência Técnica (formação de atores)	Quantidade de atores capacitados	Número de atores sociais capacitados pelo FNDE (formados pelos técnicos do FNDE e pelos agentes Cecanes)

Fonte: Instituto Publix, 2015. Adaptado.

* Lei Orçamentária Anual.

Os indicadores “Taxa de cumprimento do percentual mínimo dos recursos do PNAE para aquisição de produtos da Agricultura Familiar (AF)” e “Taxa de realização das ações de EAN” representaram avanços no mapa desdobrado da CGPAE em relação ao painel do FNDE, embora ainda insuficientes para apreender a complexidade do Programa.

Os detalhes sobre o desenvolvimento metodológico do modelo de monitoramento e avaliação do planejamento estratégico está nos Anexos 3 a 18 desta dissertação.

No SIMEC⁹⁷, atualmente existem 3 indicadores referentes ao PNAE disponíveis, automatizados e atualizados mensalmente:

- Indicador: 296 – Alunos atendidos;
- Indicador: 679 – Escolas atendidas;
- Indicador: 680 – Repasses financeiros.

Para o aprofundamento da investigação, delinea-se uma agenda de pesquisas sobre a aparente dissonância cognitiva da força de trabalho, ou seja, a incoerência entre as atitudes ou comportamentos que acreditam ser o certo com o que é realmente praticado. As questões a seguir, não desenvolvidas nas entrevistas (semi)estruturadas e nos questionários de Buani (2011) e Caputo, *et al* (2014), são fundamentais:

- Os servidores e/ou gestores do PNAE conhecem ou não todos os seus desideratos normativos? Se sim, por que a escassez de indicadores sobre o PNAE no Painel de Gestão do FNDE? Em caso de conhecimento pela força de trabalho dos níveis

⁹⁷ FNDE, 2017. Pedido e-SIC 23480015151201769. Os dados estão disponíveis para consulta pública em http://simec.mec.gov.br/painel/painel.php?modulo=principal/painel_controle&acao=A e <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset?organization=pnae>.

estratégico, tático e operacional, há confusão sobre a hierarquia de valores entre processos e resultados? Preponderância da pauta tático-operacional sob a estratégica? Rebaixamento do monitoramento a controle de processos quantitativos, em detrimento dos resultados qualitativos? Recalcitrância em avaliar o desempenho de certas diretrizes, objetivos e metas?

Reconhece-se que a incipiente estratégia *top-down* traçada por Caputo, *et al* (2014) e Alencar, *et al* (2015) teve pífia incidência no PNAE, o que leva a produzir outros desdobramentos para a agenda de pesquisas:

- A real problemática é a formulação do modelo de gestão estratégica e/ou a sua implementação pelos atores (servidores e gestores) responsáveis?

- Sejam formuladores ou implementadores, qual é o perfil desejável do burocrata de médio escalão para os desafios estratégicos do PNAE? Qual o nível de influência de capacitações e reuniões (RAEs, e.g.) episódicas na formação e atuação dos recursos humanos da Autarquia, particularmente os que estão engajados no Programa?

5. Conclusões

A dissertação não teve a pretensão de oferecer respostas definitivas sobre as problemáticas de meta-avaliação e dependência da trajetória avaliativa do PNAE. O autor admite que a opção por conjugar essas duas esferas analíticas para perscrutar a política pública implicaria mesmo uma tarefa hercúlea, com todos os riscos que um empreendimento exploratório, que se embrenha em um cipoal cognitivo, suscita. Assim o título do trabalho foi concebido como pergunta retórica, com o intuito de incitar reflexões provisórias sobre as questões aqui propostas.

Após essa homérica jornada de exame do Programa, tanto temporal (18 anos) quanto tópica (mosaico de desideratos normativos), sob um esteio metodológico que se permitiu a prospecção de novas sendas epistemológicas, o leitor, ao chegar nesta seção, deve estar ansioso por finalmente saciar sua curiosidade a respeito da provocação que a obra lança: o PNAE cumpre o que promete?

É forçoso reconhecer que existe a tentação de responder pela lógica binária. No outro extremo, pode-se resvalar na aporia, ou seja, em um texto cujos sentidos escapem a uma leitura convencional.

Entretanto, os achados de pesquisa devem ser expostos ponderadamente, com matizes, pois a política pública encerra uma complexidade que não franqueia qualquer tipo de abordagem simplista. É preciso dispor as qualificações pertinentes, como reza parte da estrutura do argumento completo inscrita no marco metodológico.

Em relação ao objetivo geral deste inquérito, coligiu-se um caudal de dados e informações atinentes a aspectos de eficiência, eficácia e efetividade historicamente desenvolvidos pelo órgão público federal responsável pela coordenação, pelo estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento, avaliação, e pela transferência dos recursos financeiros do PNAE.

Este mestrando considera, humildemente, que os objetivos específicos foram cumpridos a contento, ao esmerar a construção da história das avaliações do FNDE sobre o PNAE a partir dos seminais Relatórios de Atividades e de Gestão, assim como dos trabalhos acadêmicos de burocratas e ex-gestores da política pública.

O dissertador ousa afirmar que logrou relativo êxito em identificar os contornos epistemológicos dos balanços avaliativos da Autarquia em relação ao Programa, com a nítida preponderância das feições físico-financeira e quantitativista.

Ademais, outro escopo distintivo foi a disposição de um rosário de requisitos de meta-avaliação preenchidos ou não pelas avaliações institucionais.

No desenvolvimento do ensaio, há uma série de temas candentes que, por causa do foco do trabalho, foram tratados de forma lateral. Sem embargo, espera-se que a formulação dos enunciados tenham motivado o leitor a aprofundar a investigação, o que será de inestimável valia na maior compreensão do PNAE.

Até aqui, negligenciou-se deliberadamente o *spoiler* ao leitor, que, se esquadrinhou verdadeiramente, de ponta a ponta, este trabalho, já deve ter recolhido uma pletora de asseverações deste autor sobre diversos ângulos da política pública. Todavia, afirmativas adicionais sobre o atingimento dos desideratos normativos são oportunas.

No que tange aos **objetivos** do PNAE relacionados na Resolução/CD/FNDE N.º 26/2013, pode-se anunciar que “o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial”, “a aprendizagem”, “o rendimento escolar”, “a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos” e “as necessidades nutricionais” simplesmente não foram aferidos. A situação é evidenciada nos Quadros 7, 8 e 10 desta dissertação, com os indicadores realmente utilizados pelos gestores do PNAE, que não tangenciam esses aspectos qualitativos.

É cabível uma consideração específica atinente ao processo “necessidades nutricionais”, por ser um dos nós críticos, com considerável repercussão no desempenho geral das finalidades do PNAE.

O fenômeno de crescimento do número de profissionais de Nutrição envolvidos com a política pública de alimentação escolar, salientado por Peixinho (2011), começou em 2006, quando o FNDE normatizou que os nutricionistas deveriam assumir a responsabilidade técnica pelo Programa, e continuou nos anos posteriores. Nas tabelas a seguir⁹⁸, nota-se a progressão:

Tabela 1 – Evolução do número de nutricionistas cadastrados no PNAE, percentual de municípios (incluindo o DF) com nutricionistas registrados e número e percentual de municípios sem nutricionistas cadastrados, de 2003 a 2011

⁹⁸ Embora o levantamento bibliográfico tenha focado nos relatórios institucionais do FNDE e em trabalhos acadêmicos de burocratas e ex-gestores do Programa no FNDE, este autor, em razão das lacunas nesses documentos, teve de recorrer esporadicamente a outras fontes para responder ao *leitmotiv* da obra: o PNAE cumpre o que promete?

Ano	Nº de nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE	% de municípios com nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE (N = 5.564)	Nº de municípios sem nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE (N = 5.564)	% de municípios sem nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE (N = 5.564)
2003	813	12,0	4897	88,0
2005	1.006	18,0	4.562	82,0
2006	2.511	47,0	2949	53,0
2007	3.162	64,0	2003	36,0
2008	3.650	68,0	1780	32,0
2009/2010	4.479	82,0	1.002	18,0
2011	6.218	79,0	1.145	20,6

Fonte: Chaves, *et al* (2013, p. 920). Errata: onde se lê “79,0”, leia-se “79,4”.

Tabela 2 - Número de nutricionistas e percentual de municípios cobertos com nutricionistas cadastrados no PNAE, por região do Brasil, em 2011

Região (número de municípios)	Nº de nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE	% de municípios cobertos por nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE
Norte (n= 449)	375	59,4
Nordeste (n= 1.794)	1.907	79,3
Centro-Oeste (n = 466)	522	78,3
Sudeste (n = 1.668)	2.002	81,4
Sul (n = 1.188)	1.412	84,5
Brasil (n = 5.565)	6.218	79,4

Fonte: *Ibidem*.

Tabela 3 - Número de nutricionistas e percentual de municípios cobertos com nutricionistas cadastrados no PNAE, por unidade federativa, em 2011

Unidade da Federação (número de municípios)	Nº de nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE	Nº e % de municípios cobertos por nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE
Acre (n = 22)	22	17 (77,3%)
Alagoas (n = 102)	113	86 (84,3%)
Amapá (n = 16)	38	7 (43,7%)
Amazonas (n = 62)	12	27 (43,5%)
Bahia (n = 417)	463	328 (78,7%)
Ceará (n = 184)	206	155 (84,2%)
Distrito Federal (n = 1)	28	1 (100,0%)
Espírito Santo (n = 78)	129	71 (91,0%)
Goiás (n = 246)	253	188 (76,4%)
Maranhão (n = 217)	242	170 (78,3%)
Mato Grosso (n = 141)	153	110 (78,0%)
Mato Grosso do Sul (n = 78)	88	66 (84,6%)
Minas Gerais (n = 853)	934	667 (78,2%)
Pará (n = 143)	152	105 (73,4%)
Paraíba (n = 223)	207	164 (73,5%)
Paraná (n = 399)	426	322 (80,7%)
Pernambuco (n = 185)	193	31 (16,8%)
Piauí (n = 224)	227	172 (76,8%)
Rio de Janeiro (n = 92)	192	80 (86,9%)
Rio Grande do Norte (n = 167)	171	136 (81,4%)
Rio Grande do Sul (n = 496)	634	439 (88,5%)
Rondônia (n = 52)	56	39 (75,0%)
Roraima (n = 15)	13	8 (53,3%)
Santa Catarina (n = 293)	352	244 (83,3)
São Paulo (n = 645)	747	540 (83,7%)
Sergipe (n = 75)	85	59 (78,7%)
Tocantins (n = 139)	82	64 (46,0%)
Brasil (n = 5.565)	6.218	4.419 (79,4%)

Fonte: Chaves, *et al* (2013, p. 921).

Em consulta atualizada ao Sinutri e SIMEC, deparou-se com o impressionante contingente de 7.198⁹⁹ nutricionistas RTs e de Quadros Técnicos (QTs) vinculados ao Programa em todas as EExs do País em 2017.

Embora a situação atual esteja ainda distante do ideal de parâmetro numérico mínimo de referência, por EEx, para a educação básica, estipulado pelo Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)¹⁰⁰, o número hodierno de recursos humanos engajados no atendimento das necessidades nutricionais é uma variável independente com poder de gerar e consolidar sequências reativas de *feedback* positivo.

É notável que a CGPAE tenha um reservatório não processado de dados sobre o atendimento das necessidades nutricionais dos estudantes. Essa amostra de EExs deriva dos pareceres técnicos emitidos sobre as informações nutricionais de energia, macronutrientes (carboidratos, proteínas e lipídios), micronutrientes (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras contidas nos cardápios escolares, levantados nos monitoramentos *in loco*.

Entretanto, não há real monitoramento das informações nutricionais dos cardápios escolares praticados em todas as EExs, com os necessários cálculos de macros e micronutrientes e as respectivas percentagens de suprimento das necessidades alimentares dos estudantes.

Apesar da tentativa empreendida pelo SIM-PNAE, que possuía calculadora nutricional, não há dados sistemáticos para a construção de indicadores de monitoramento do atendimento das necessidades nutricionais do alunado, o que prejudica sobremaneira a conferência do cumprimento do objetivo do Programa.

Na retrospectiva deste trabalho, mostrou-se a deficiência de aplicação do Programa em elaborar indicadores que permitissem mensurar a adequação dos macro e micronutrientes, ou seja, dos valores nutricionais inscritos nos cardápios escolares aos desideratos normativos.

Novamente, recorre-se à análise contrafactual preconizada por Hoff (2011) para uma especulação sobre um destino alternativo. Se a Autarquia tivesse adotado, desde a assunção da política pública, em 1997, um sistema informatizado que habilitasse a inserção, pelos nutricionistas das EExs, do cálculo nutricional das refeições

⁹⁹ SIMEC, 2017.

¹⁰⁰ Brasil. CFN (2010).

ofertadas nos ambientes escolares¹⁰¹, essa medida processual básica de monitoramento e avaliação do objetivo precípua do PNAE teria se tornado viável. Isso franquearia ilações consistentes e fomentaria uma fonte de inferência crível acerca dos resultados almejados pelo PNAE, tais como: crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem, rendimento escolar e formação de práticas alimentares saudáveis.¹⁰²

Outrossim, os escopos oriundos dos compromissos internacionais, referentes ao ODM 1 e ODS 2, têm, no anúncio da saída do Brasil do “Mapa da Fome” da FAO, o parâmetro de sucesso. Segundo o documento da ONU, um dos fatores para esse êxito foi o PNAE¹⁰³.

Relativamente ao **objeto** “aquisição de gêneros alimentícios”, cumpre-se o prometido.

No que se refere às seis **diretrizes** em vigor do Programa, duas sobressaem positivamente:

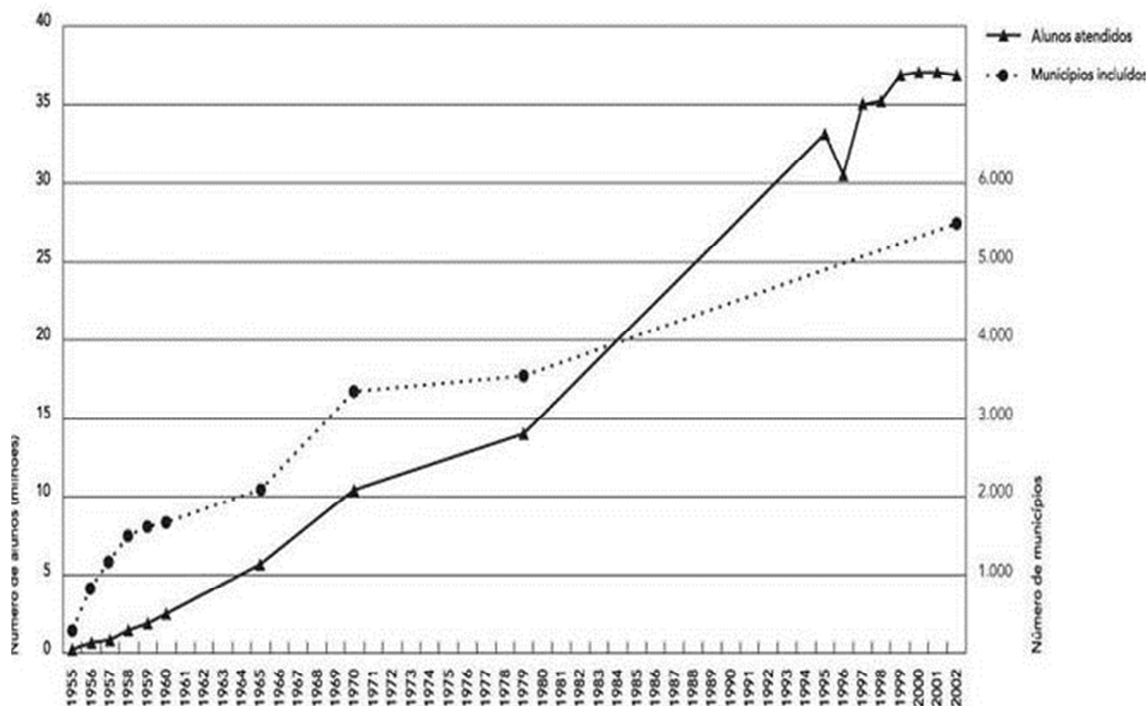
- A “universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica” do PNAE, consignada na Resolução/CD/FNDE N.º 26/2013, é cumprida, pois atinge quase a totalidade dos estudantes do País. As evidências de eficiência e eficácia nessa área estão expressas no indicador de processo “recursos financeiros” e no de resultado “estudantes atendidos”, conforme a seguir:

¹⁰¹ Os valores de referência de energia, macro e micronutrientes, para o atendimento de 20%, 30% e 70% das necessidades nutricionais diárias, por categoria (etapa e modalidade de ensino) e idade, dos escolares, estão no Anexo III da Resolução/CD/FNDE n.º 26/2013. Os parâmetros estão lastreados em estudos da FAO, da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Instituto de Medicina Americano (IOM).

¹⁰² A subutilização, particularmente da calculadora nutricional, e a morosidade na migração da plataforma tecnológica do SIM-PNAE do Cebane/Unifesp para o FNDE têm retardado o salto qualitativo. A centralidade da análise da composição nutricional dos cardápios proveria o monitoramento, a auditoria e a área técnica de prestação de contas da Autarquia com subsídios para verificação do cumprimento dos objetivos do Programa. Somando-se o controle social (CAEs), a fiscalização especializada do órgão de classe (CFN) e a articulação intersetorial (CAISAN e CONSEA), a averiguação poderia ser potencializada. As condições estão dadas.

¹⁰³ De acordo com FAO (2014b, p. 24. Tradução do autor): “Outro pilar da política de segurança alimentar e nutrição no Brasil é o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que oferece refeições gratuitas a todos os alunos da escola pública – um total de mais de 43 milhões crianças em 2012. As escolas públicas no Brasil servem as crianças principalmente de famílias de baixa renda, e o melhor acesso aos alimentos fornecidos pelo programa representa um benefício substancial para as famílias mais pobres. O investimento federal no programa de refeições da escola foi de US\$ 1,5 bilhão em 2012, complementado pelo financiamento de governos estaduais e municipais. O impacto do programa foi suficientemente significativo para reduzir a prevalência estimada de subnutrição no Brasil por cerca de um terço em comparação com o que provavelmente teria sido sem o programa”.

Gráfico 3 - Evolução do número de estudantes atendidos e de municípios incluídos na alimentação escolar do Brasil, da Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME)¹⁰⁴ e Campanha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE)¹⁰⁵ até o PNAE¹⁰⁶ - 1955-2002



Fonte: MEC. FNDE. *Apud* SANTOS (2007).

Quadro 11 – Evolução dos recursos financeiros e dos estudantes atendidos pelo PNAE – 1995-2017

Ano	Recursos financeiros, em bilhões de reais (R\$)	Estudantes atendidos, em milhões
1995	0,590	33,2
1996	0,454	30,5
1997	0,673	35,1
1998	0,785	35,3
1999	0,871	36,9
2000	0,901	37,1
2001	0,920	37,1
2002	0,848	36,9
2003	0,954	37,3

¹⁰⁴ Instituída em 1955 pelo Governo Café Filho.

¹⁰⁵ A CNME passa a se chamar CNAE em 1965 pelo Governo Castelo Branco.

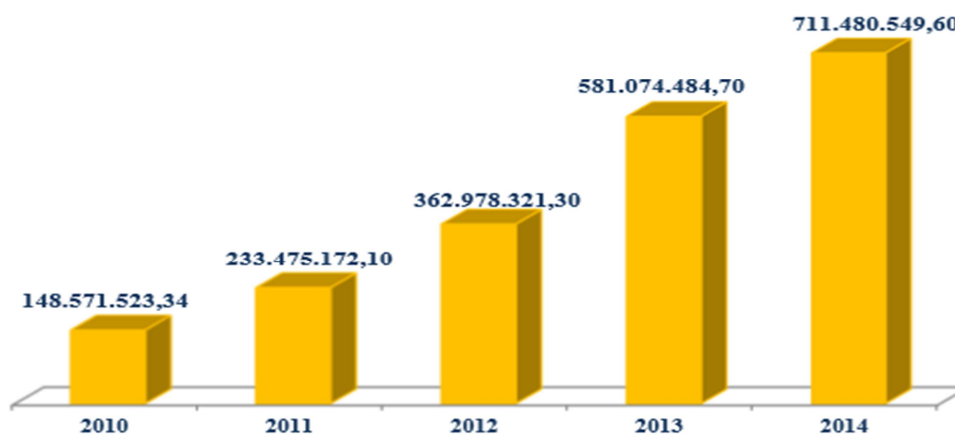
¹⁰⁶ Apesar da literatura não esclarecer qual foi o ato normativo, consagra-se a mudança de nome de CNAE para PNAE em 1979 pelo Governo Figueiredo. Por oportuno, assinala-se que é costumeira a confusão da história das políticas de alimentação escolar com a do PNAE: aquela remonta a meados da década de 50; esta, fim da década de 70 do século XX. Por exemplo, em 2015 e 2017, o Governo Federal comemorou equivocadamente as efemérides de 60 e 62 anos do Programa. O aniversário do PNAE é erroneamente celebrado, pois considera o dia e o mês de publicação do Decreto N.º 37.106, que instituiu a CNME, em 1955.

Ano	Recursos financeiros, em bilhões de reais (R\$)	Estudantes atendidos, em milhões
2004	1,025	37,8
2005	1,266	36,4
2006	1,500	36,3
2007	1,520	35,7
2008	1,490	34,6
2009	2,013	47
2010	3,034	45,6
2011	3,051	44,4
2012	3,306	43,1
2013	3,542	43,3
2014	3,693	42,2
2015	3,759	41,5
2016	3,481	45,1
2017	4,183	45,7

Fonte: FNDE. De 1995 a 2015: sítio eletrônico (<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-f%C3%ADsicos-e-financeiros-do-pnae>). 2016 e 2017 (previsão): Sistema de Gestão da Alimentação Escolar (SIGAE). Elaborado pelo autor.

- A diretriz “apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos” exibe números significativos de evolução, de acordo com o gráfico e o quadro subsequentes:

Gráfico 4 – Evolução da Aquisição da Agricultura Familiar para o PNAE – 2010 a 2014 (em R\$)



Fonte: Brasil, FNDE (2016, p. 88).

Quadro 12 – Evolução da participação da agricultura familiar nas aquisições para a alimentação escolar – 2010-2014

Aquisição da agricultura familiar	Ex. Que atenderam o percentual mínimo de 30%	Recursos aplicados em aquisições da agricultura familiar	Recursos financeiros transferidos pelo FNDE no âmbito do PNAE	Percentual dos recursos transferidos investidos na agricultura familiar
2010	780 (15%)	R\$ 148.571.523,34	R\$ 3.034.000.000,00	4,9%
2011 ^{*1}	2.485 (48%)	R\$ 233.475.172,10	R\$ 3.051.000.000,00	7,65%
2012 ^{*1}	2.568 (50%)	R\$ 362.978.321,30	R\$ 3.306.000.000,00	10,98%
2013 ^{*1}	2.776 (56%)	R\$ 581.074.484,70	R\$ 3.542.000.000,00	16,41%
2014 ^{*2}	3.194 (65%)	R\$ 711.480.549,60	R\$ 3.693.000.000,00	19,27%

Fonte: Brasil, FNDE (2016, p. 89).

*1 Respostas do gestor ao questionário de prestação de contas no SiGPC. Observação da fonte.

*2 Dados parciais de 4.493 prestações de contas, atualizados em 13 de agosto de 2015. *Idem*.

Contudo, é legítimo asseverar que, em virtude da ausência de indicadores apropriados e pesquisas avaliativas, a mensuração do desempenho das outras quatro diretrizes é limitada ou mesmo deficiente:

- “Emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica”. Esta dissertação reconhece o impacto do PNAE no acesso a alimentos como fator de mitigação da fome. Todavia, pondera-se que a abordagem quantitativa no estudo, referente à contemplação dos estudantes matriculados na rede pública de ensino, não significa necessariamente obtenção de alimentação adequada e saudável. Ainda que tenha ocorrido aumento da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, o que, supostamente, elevaria a qualidade do atendimento às necessidades nutricionais do alunado, não há elementos irrefutáveis que corroborem a correlação;

- “Direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária”. Simplesmente não há dados sobre o atendimento dos “alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social”;

- “Inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional”. Este desiderato normativo não conta com sinalizador de monitoramento sobre a inclusão da EAN como disciplina ou tema transversal no ambiente educativo. Os dados disponíveis sobre a temática se circunscrevem às

declarações dos gestores no SiGPC e aos levantamentos pelos questionários de monitoramento *in loco* e assessoria dos Cecanes a respeito das ações afins desenvolvidas nas EExs;

- “Participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada”. Neste particular, a dissertação arrolou uma série de evidências de que a condução do avaliação do PNAE tem primado pelo enfoque técnico-burocrático, em vez do participativo, o que afetaria a adequação cultural da meta-avaliação, em consonância com o marco metodológico.

Houve o *wishful thinking* de Peixinho (2013), que vislumbrou, de modo otimista, a ampliação e o fortalecimento do papel dos CAEs, sobretudo a nova composição do controle social do PNAE, com a contemplação de mais representantes das entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação e maior participação da representação das entidades civis organizadas. Entretanto, constataram-se distorções na representatividade, explicitadas no quadro a seguir:

Quadro 13 – Segmentos dos CAEs e número correspondente de representantes em nível nacional, em números absolutos e relativos

Segmentos	Número de representantes (Absoluto)	Número de representantes (Relativo)
Poderes executivos	9.420	14,5%
Educação docente	17.996	27,7%
Educação discente	72	0,1%
Trabalhadores da educação	544	0,8%
Pais de alunos	18.574	28,5%
Sociedade civil	18.467	28,4%
Total	65.001	100%*

Fonte: FNDE. Coordenação de Educação e Controle Social (COECS/CGPAE). 2017. e-SIC 23480015199201777. Elaborado pelo autor.

* Observação: O número fornecido pela COECS não expressa o quantitativo total de conselheiros. Entretanto, os dados disponibilizados pela Coordenação apresentam uma noção aproximada da situação.

Percebe-se que o segmento “educação docente” prevalece na categoria “educação”, em detrimento da “educação discente” e dos “trabalhadores da educação”.

Aproveitando o ensejo, é necessário assinalar que, tanto o número diminuto de pesquisas avaliativas da percepção do público-alvo¹⁰⁷ quanto a insignificante

¹⁰⁷ Lembre-se de que os trabalhos disponíveis são acadêmicos, e não institucionais: Costa (2004), Muniz e Carvalho (2007), Borba (2012), Silva (2015), Paiva, Freitas e Santos (2016), entre outros.

representatividade dos beneficiários da política pública¹⁰⁸ (72 estudantes como conselheiros da alimentação escolar em um universo de 45,7 milhões discentes em 2017) podem limitar o potencial de geração de sequências autorreforçantes, ou seja, sequências reativas de cunho positivo¹⁰⁹.

Outros problemas foram tratados no decorrer da análise de dados: reduzido alcance da formação, ineficácia da responsividade do FNDE às denúncias e sinalizações de ressalvas e reprovações de prestações de contas pelo controle social, entre outras.

No plano intersetorial, os resultados das **estratégias** de DCNT e Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade também não foram tangenciadas pelas fontes primárias desta dissertação.

Ademais, os documentos institucionais e os trabalhos acadêmicos de gestores não elucidaram o peso contributivo do Programa no PLANSAN e a parcela de responsabilidade do PNAE para o alcance das **metas** da PLANAPO.

Após essas considerações sobre o alcance dos desideratos normativos, é mister tecer comentários sobre a dependência da trajetória avaliativa do Programa.

Sobre a disposição de instrumental teórico para maior apreensão do fenômeno da dependência da trajetória, acredita-se que esta dissertação alcançou o

¹⁰⁸ A propósito, este requisito é mormente atacado pelos arautos da retórica da intransigência. Apesar de vasta literatura de monitoramento e avaliação participativos retromencionada, que salienta a importância do envolvimento dos que são atingidos pela política pública, há vezes que pregam teses conservadoras, utilizadas ao longo da história mundial, contra a participação dos beneficiários de uma ação estatal: a) **tese da perversidade**, que sustenta que ações para melhorar a ordem econômica, social ou política só servem para “exacerbar a situação que se deseja remediar” (HIRSCHMAN, 1992, p. 14 *apud* TRICHES e GRISA, 2015, p. 12). Argumenta-se que, em vez de levar a sociedade em determinada direção, a mudança produzirá o movimento em direção contrária ou, em outras palavras, “ações humanas bem intencionadas produzem efeitos sociais não pretendidos e desastrosos” (HIRSCHMAN, 1993, p. 9 *apud* TRICHES e GRISA, *idem*); b) **tese da futilidade**, que defende que as mudanças são sempre ilusórias, “pois as estruturas ‘profundas’ da sociedade permanecerão intactas”, portanto tal alteração não conseguirá atingir os resultados esperados (HIRSCHMAN, 1992, p. 43 *apud* TRICHES e GRISA, *idem*). Aqui, argumenta-se que os atos não têm qualquer efeito ou influência sobre a realidade. Em vez de um efeito secundário mais ou menos previsível e mais ou menos favorável [retórica perversa], temos aqui um efeito “nulo”, e daí a expressão “tese da inutilidade” (HIRSCHMAN, 1993, p.10 *apud* TRICHES e GRISA, *idem*); e, c) **tese da ameaça**, segundo a qual o custo de determinada reforma é muito alto, porque “coloca em perigo outra preciosa realização anterior” ou, dito de outro modo, a mudança terá custos que não podem ser aceitos (HIRSCHMAN, 1992, p. 15 *apud* TRICHES e GRISA, *idem*): “uma reforma pode pôr em risco algo já existente que foi dificilmente conquistado” (HIRSCHMAN, 1993, p. 11 *apud* TRICHES e GRISA, *idem*).

¹⁰⁹ Há perspectivas alvissareiras para o aumento da participação dos estudantes. No que se refere a materiais didáticos de incentivo ao controle social, assinala-se a publicação “Os Poderes da Turminha”, da CGU. Em relação a novas tecnologias, merece menção o portal da *internet* “Criança Cidadã – Portalzinho da CGU”, em <http://portalzinho.cgu.gov.br/>. No mais, como aplicativo de aparelho de telefone celular, o projeto-piloto “Ouvidoria Ativa no PNAE”, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTFCGU), de 2017, estimula os estudantes a avaliar aspectos da alimentação escolar. Outra iniciativa que utiliza a potencialidade do telefone móvel é o aplicativo “Prato Aberto”, desenvolvido pela Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de São Paulo, também em 2017.

objetivo, pois, além de apresentar a teoria, por meio de autores representativos dessa comunidade epistêmica, aplicou uma estrutura analítica para o estudo de fenômenos *path-dependents*. O método rendeu achados originais sobre o desdobramento histórico do PNAE no período de 1997 a 2015.

O trabalho arrolou vários momentos críticos para as escolhas de formação avaliativa e elencou elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória, ou seja, que geraram sequências autorreforçantes, tais como: os Regimentos Internos (1999, 2004, 2007 e 2009); o ODM (2000); a MP N.º 2.178-36 (2001); a Estratégia Fome Zero (2003); as Resoluções/CD/FNDE N.º 38 (2004), N.º 32 (2006), N.º 38 (2008), N.º 38 (2009) e N.º 26 (2013); os planejamentos estratégicos do FNDE (2006 e 2010) e suas revisões (2012 a 2015); o projeto básico de monitoramento (2007); a Lei 11.947 (2009); o PLANSAN (2011); o DCNT (2011); o Marco de Referência de EAN (2012); o PLANAPO (2013) e o ODS (2015).

As escolhas dos momentos críticos transpareceram nas declarações da nova gestão da CGPAE (2003) e nos planejamentos estratégicos do FNDE, os quais expressaram os princípios assimilados pelos então gestores diante da gama de desideratos normativos: (1) DHAA; (2) universalidade; (3) sustentabilidade/continuidade; (4) equidade; (5) respeito aos hábitos regionais e às tradições culturais; (6) compartilhamento das responsabilidades; (7) participação social; (8) emprego de uma alimentação saudável e adequada, em quantidade suficiente e de modo permanente; (9) inclusão da EAN no processo de ensino e aprendizagem; (10) descentralização das ações; (11) articulação entre os gestores da política; (12) apoio ao desenvolvimento sustentável com incentivos a aquisição de gêneros diversificados; (13) ênfase nos resultados; (14) responsabilização; (15) autonomia; (16) estabelecimento de parcerias responsáveis; (17) trabalho em rede; (18) utilização da informação como instrumento gerencial; (19) diálogo público; (20) controle social; (21) monitoramento; (22) avaliação; (23) articulação com estados e municípios; e (24) transparência na aplicação dos recursos.

As sequências reativas primordiais que serviram de *feedback* positivo à trajetória da política pública de alimentação escolar, em termos potenciais ou reais, foram: 1) monitoramento *in loco* e a distância (SIMEC, SAM-PNAE e SIM-PNAE); 2) intersetorialidade (CONSEA, CAISAN, Comitê Gestor e Grupo Consultivo de AF, CAEs municipais e estaduais, Cecanes, REBRAE e OIs); 3) atuação de órgãos de controle (TCU, CGU e MPF); 4) vinculação de profissionais de Nutrição; 5) realização

de eventos de capacitação e treinamento com atores sociais, quadros funcionais e gestores; 6) RAEs; 7) UMAs; 8) sistemas informatizados de prestação de contas (SiGPC e Sigecon); e 9) referenciais de meta-avaliação (JCSEE, Senado, MPOG, TCU, CGU) e meta-modelo (FNDE), entre outras.

As sequências reativas que serviram de *feedback* negativo à trajetória do PNAE foram: 1) fusão do FNDE com a FAE, com a desativação das REFAEs e DEMECs; 2) elevada evasão de servidores; 3) escasso quantitativo de quadros funcionais na CGPAE; 4) constrangimentos locais que os conselheiros da alimentação escolar enfrentaram para a efetiva utilização do SAM-PNAE; 5) baixa integração entre os sistemas informacionais, gerenciais e corporativos; 6) carência de capacitação técnica dos servidores da CGPAE e dos gestores municipais e estaduais; 7) descontinuidade administrativa; 8) rebaixamento do monitoramento a controle; 9) mudança no cenário econômico, com o contingenciamento de recursos orçamentários; 10) recalitrância de mapas mentais, visões de mundo, efeitos de aprendizagem e coordenação, custos fixos, externalidades de rede e expectativas adaptativas dos atores, cujas mentalidades e comportamentos continuam calcados, em maior ou menor grau, na avaliação técnico-burocrática com viés físico-financeiro e quantitativista; 11) baixa repercussão das decisões das instâncias intersetoriais; e 12) limitada participação social na formulação e implementação do monitoramento e da avaliação, entre outras.

Este trabalho pode descrever alguns resultados finais observados a partir da solução dos conflitos que emergiram na etapa das sequências reativas, relativos às UMAs, como a fusão da força de trabalho da FAE com a do FNDE (1998), à extinção da SUAPA (2004) e da COMAC (2012), aos sistemas informatizados, como a desativação do SAM-PNAE (2006), à revogação da MP N.º 2.178-36 (2009), à Lei N.º 11.947 (2009), à não-efetivação do processo de migração do SIM-PNAE para a plataforma do FNDE (2015) e à saída do Brasil do “Mapa da Fome” da FAO (2014).

O Apêndice 1 desta dissertação condensou alguns desses momentos, sequências e resultados marcantes da dependência da trajetória avaliativa do PNAE.

Diante desse manancial contraditório de dados e informações, surge uma questão intrigante: se houve mudança de paradigma, a partir de 2003, celebrada nos trabalhos acadêmicos dos ex-gestores analisados nesta dissertação, por que tantos paradoxos e tantas contra-evidências de deficiência ou limitação na consecução dos desideratos normativos?

Apesar das capacitações e dos treinamentos pontuais, a CGPAE não se apropriou do caudal de estudos de (meta-)avaliação disponível, com o fito de otimizar o funcionamento do Programa. Qualquer que seja a abordagem, de todas as nacionais¹¹⁰ e estrangeiras¹¹¹ expostas nesta dissertação, as avaliações institucionais do PNAE estão vulneráveis a sérios questionamentos de qualquer um dos *approaches* sobre os seus fundamentos de validade, utilidade, exequibilidade, conduta, credibilidade, adequação, precisão, custos, responsabilização, entre outros. O agravante é que, apesar da disponibilidade de referenciais, o FNDE não foi diligente no sentido de incorporar o cabedal, demonstrando até certo alheamento.

Salienta-se que, mesmo que a gestão do Programa esteja dotada de recursos orçamentários anuais, desde 2007, que sustentam uma rede de apoio formada por diversas IFES, a Autarquia não produziu nem demandou regularmente pesquisas qualitativas sobre processos e resultados da política pública.

Para o senso comum, forjar indicadores qualitativos é uma tarefa colossal e ingrata, quase impossível. Ora, se, nos primórdios do monitoramento e da avaliação, as UMAs do PNAE tivessem elaborado sinalizadores, a experiência de testagem e o amadurecimento da aplicação teriam se encarregado do refinamento metodológico. Entretanto, os gestores, provavelmente marcados por racionalidade limitada, como defende o campo de estudos da mente, da sociedade e do comportamento, não se lançaram energicamente na empreitada. O risco de resultados de efetividade aquém do esperado no curto prazo (imediatismo) e a conseqüente má repercussão, o que comprometeria as posições de liderança ou gerência, normalmente assumidas como cargos de confiança, são hipóteses plausíveis para adiar “ad eternum” essa atividade.

Desse modo, a relegação a segundo plano da definição de indicadores qualitativos e a incipiência do processo político e social de construção da avaliação participativa, no bojo de uma cultura de planejamento estratégico, necessária para imprimir as mudanças institucionais e estruturais e assim condicionar a trajetória de alavancagem do Programa, permanecem como desafios.

Por isso tudo, mesmo com o reconhecimento dos avanços, pode-se afirmar que os desideratos normativos do PNAE, que compreendem os seus objetivos, as suas diretrizes, o seu objeto, as suas estratégias e as suas metas foram cumpridos parcialmente no corte temporal estudado.

¹¹⁰ Brasil (MPOG, 2010, 2012a, 2012b; Senado, 2013; TCU, 2013 e 2014; e CGU, 2015).

¹¹¹ Davidson, 2005; Scriven, 2007; e JCSEE, 2011.

Sugestões para uma agenda de pesquisas

“Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo.”
(Karl Marx, *Teses sobre Feuerbach*, 1845)

A agenda de pesquisas deveria perpassar os quatro momentos do PES, com a seguinte lógica:

- Momento explicativo, com o tratamento da economia política do sistema alimentar sob o capitalismo, sob a qual o PNAE se estrutura. A intenção seria estabelecer o papel da agricultura no desenvolvimento da economia mundial capitalista, a partir da caracterização da configuração sistêmica vigente, esquadrinhada em oito elementos: 1) o sistema internacional estatal; 2) a divisão internacional do trabalho e os padrões de comércio; 3) as regras do jogo e os discursos ideológicos legitimadores; 4) as relações entre agricultura e indústria, incluindo mudanças técnicas e ambientais; 5) as formas dominantes do capital e suas modalidades de acumulação; 6) as forças sociais; 7) as tensões e contradições específicas; e 8) a transição entre os regimes.

Uma hipótese válida é o conflito entre regimes alimentares, no qual o *lobby* de multinacionais da indústria alimentícia de (ultra)processados atua junto aos Três Poderes Federais, por meio da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), para barrar as estratégias de SAN, particularmente de vigilância sanitária e publicidade dirigida ao público infante-juvenil, promovendo um novo colonialismo¹¹²;

- Momentos normativo e estratégico¹¹³:

* Abordagem da SAN, como estratégia ou conjunto de ações intersetoriais e participativas, em resposta ao modelo capitalista de produção e consumo de alimentos. O *approach* poderia explorar o potencial de realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. O destaque seria a correlação com o DHAA, para a erradicação da fome e a promoção da alimentação adequada. A

¹¹² O novo colonialismo alimentar é abordado pela literatura do FRs, de Friedmann *et* McMichael (1989) a Bernstein (2016), com maior ou menor ênfase.

¹¹³ Cf. as categorias analíticas “fluxos”, “acumulações” e “regras” na obra de Matus (1993, 1996a, 1996b, 2000, 2005, 2006 e 2007). Ademais, o ponto de virada (*tipping point*) de Gladwell (2009) igualmente poderia contribuir no entendimento dos momentos críticos para as escolhas de formação da teoria da dependência da trajetória.

realização dessas duas dimensões é de crucial importância para a fruição de todos os direitos humanos, cujos conceitos empregados tangenciam a disponibilidade, a adequação, a acessibilidade e a estabilidade da aquisição de alimentos produzidos e consumidos de forma soberana, sustentável, digna e emancipatória.

Uma linha de investigação a ser explorada é a de que a alimentação saudável não depende apenas de ensino e da doutrinação (EAN), mas de logística, como salienta a sociologia da alimentação sobre os “desertos alimentares”¹¹⁴ nas regiões periféricas, onde a maior parte do público do PNAE está. Eis mais um desafio intersetorial.

* O tratamento do PNAE, o qual, nos marcos da SAN e do DHAA, representa a política pública do Governo Federal destinada a promover o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de EAN. A caracterização da dependência da trajetória de avaliação de 1979, ano de criação do Programa, até 1997 ainda não foi traçada;

* Escrutínio do estado da arte de avaliação de políticas públicas, com a revisão bibliográfica da temática, em termos de literatura acadêmica e referenciais documentais institucionais, e seletivo levantamento empírico ou disposição de experiências emblemáticas, tanto nacionais quanto estrangeiras, de SAN, em geral, e do PNAE, em particular;

* Crítica ao estado da arte de avaliação de SAN e do PNAE, a partir das contribuições da retórica da intransigência, da sociologia da mudança radical e da ação pública, assim como dos campos de estudo relativos à interface entre democracia e eficiência ou política e economia e à mente, sociedade e comportamento no desenho dessas políticas públicas.

- Momento tático-operacional, com a busca de um novo modelo, à luz das Ciências e Técnicas de Governo Horizontais e do PES, com propostas de reestruturação da UMA do PNAE, que, imersa em cenário complexo, marcado pela intersetorialidade e participação social, precisa se instrumentalizar adequadamente para a consecução de seus desígnios normativos.

¹¹⁴ Conceito, recente e complexo, que define os lugares com difícil acesso a alimentos nutritivos - e que têm, como consequência, a diminuição do seu consumo. Duran (2013) é uma das pioneiras na análise desse fenômeno.

Neste quesito, é válido ressaltar que o Governo Lula (2003-2010) e o Governo Dilma (2011-2016), situados à esquerda no espectro político, permitiram a contemplação de várias demandas de sua base social, particularmente dos movimentos sociais ligados à SAN. No caso do PNAE, isso se consubstanciou na ampliação dos seus objetivos e no estabelecimento de novas diretrizes e metas. Contudo, não houve plena adequação da UMA¹¹⁵ para responder às escolhas dos momentos críticos da trajetória do Programa, especialmente a dotação de ferramentas para empreender ciclos de produção de informações e apropriação do conhecimento. A definição do devido instrumental tático-operacional ainda é uma tarefa a executar.

Outra vertente de investigação partiria da pletera de produtos (meta-) avaliativos acadêmicos¹¹⁶ e institucionais¹¹⁷, para dotar a UMA do PNAE de conceitos operacionais de trabalho apropriados.

Em relação aos indicadores possíveis para o PNAE, a Nota Técnica n.º 09/2015-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, de 15 de fevereiro de 2016, que ampliou os critérios para o monitoramento *in loco*¹¹⁸, foi um marco. Ao extrair uma massa crítica de dados de 6 sistemas corporativos (Sigecon, SiGPC, SIGAE, SIGEF, SISVAN e SIOPE) para a composição da matriz de seleção, a CGPAE já tem condições de produzir estatísticas e até indicadores para vários aspectos de execução do Programa pelo universo de EExs. Faltam apenas a formatação de um único questionário analítico situacional ou formulário de tabulação para a coleta de dados¹¹⁹ e a definição dos processos meta-avaliativos dos “ciclos de produção da informação e apropriação do conhecimento”, na acepção de Jannuzzi (2016, pp. 150-4). Ademais há um acúmulo

¹¹⁵ Para a estruturação geral de UMA, recomenda-se a massa crítica de Jannuzzi (2002, 2005, 2009, 2011a, 2011b, 2014, 2016 e 2017).

¹¹⁶ Para a avaliação: Brasil (TCU, 1999 e 2003; INEP, 2007; UFSC, 2016 e CGU, 2016), Sturion (2002), Consórcio Booz Allen – Logos (2002), Cardoso, Façanha e Marinho (2002), Santos, *et al* (2007), Stolarski e Castro (2007), Klein (2008), Belik e Chaim (2009), Galante (2009), Silva (2009), Carvalho (2012), Teo e Monteiro (2012), Rocha (2014), Libermann e Bertolini (2015), Triches e Grisa (2015). Para a meta-avaliação: a Lista Chave de Verificação da Avaliação, de Scriven (2007), a Segunda Opinião e Mista ou Híbrida, de Davidson (2005) e os Padrões de Avaliação, da JCSEE (2011).

¹¹⁷ Para os padrões meta-avaliativos governamentais, vide Brasil (MPOG, 2010, 2012a, 2012b; Senado, 2013; TCU, 2013 e 2014; e CGU, 2015). Por oportuno, há estudos pioneiros que desvelaram a operacionalização desses parâmetros, como Hedler e Torres (2009) e Gussi, Braga e Viscardi (2016), que poderiam servir como modelos narrativos.

¹¹⁸ Até então, a seleção se baseava, fundamentalmente, nas denúncias formalizadas junto à Autarquia e nas demandas de órgãos de controle.

¹¹⁹ Não há convergência nem processamento dos dados do questionário norteador do monitoramento a distância, dos de monitoramento *in loco* e dos de prestação de contas (SiGPC e Sigecon).

acadêmico de indicadores considerável, ainda não aplicado empiricamente, que poderia complementar esse rol.¹²⁰

O Mapa de Processos e Resultados (MaPR) de Jannuzzi (2016, pp. 19-24, 68-72 e 112-28) é uma metodologia que apresenta considerável potencial de encadeamento lógico e desvelamento de indicadores de recursos, atividades, produtos, resultados e impactos do PNAE. Uma representação gráfica aplicada ao Programa está no Anexo 20 desta dissertação. Essa técnica auxiliaria na concatenação dos processos (vide Anexos 21 e 22), na identificação dos meandros, na determinação dos focos de intervenção, na atribuição dos sinalizadores correspondentes e no direcionamento das pesquisas avaliativas sobre a política pública.

No que tange ainda à construção de indicadores, existem dois nós críticos no PNAE que podem desencadear efeitos benéficos gerais ou círculos virtuosos para o alcance dos desideratos normativos, que carecem dos devidos sinalizadores de monitoramento para a avaliação: 1) o efetivo atendimento das necessidades nutricionais do alunado, com o fito de “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar”¹²¹; e 2) no esteio da EAN, o levantamento sistemático da inserção da temática nos Planos de Educação e Político-Pedagógicos (PPPs) das EExs e suas unidades escolares, respectivamente, e a mensuração do real impacto dessas ações no *ethos* dos beneficiários do Programa, com o propósito de “formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos”.

Uma seara cognitiva candente é a pesquisa qualitativa de percepção com os usuários e demais envolvidos com o Programa.¹²²

O nível de avaliação da efetividade do PNAE poderia abarcar a perspectiva teórica dos *empirical mappings of class relations*, aludido por Friedmann (2009), e a “cartografia do poder”, proposta por Lascoumes e Gàles (2012), clivagens indicáveis para a sofisticação da análise. Os métodos poderiam ser aplicados em estudos de caso.¹²³

¹²⁰ Para teoria sobre indicadores, veja Jannuzzi (2002, 2005 e 2017). Para meta-avaliação de indicadores, procure Brasil, MPOG (2010 e 2012). Para propostas de indicadores relativos ao PNAE, procurar Silva (2009), Carvalho (2012), Gabriel (2013), Calasans (2013a e 2013b), Gabriel, *et al* (2014a); Gabriel, *et al* (2014b), Brasil, UFSC (2016), constante do Anexo 19 desta dissertação, e Silva (2017).

¹²¹ Relativamente ao mapeamento da qualidade dos produtos alimentícios, o FNDE conta, por meio do SiGPC, de ferramenta de monitoramento da inclusão dos gêneros orgânicos e/ou agroecológicos nas aquisições do PNAE.

¹²² Para pesquisas de percepção dos usuários, acessar Costa (2004), Muniz e Carvalho (2007), Borba (2012), Diniz (2015), Silva (2015) e Paiva, Freitas e Santos (2016).

¹²³ *Mutatis mutandis*, uma pesquisa qualitativa pioneira nessa vertente, aplicado ao Programa, é o de Diniz (2016). A autora desenvolveu tratamento de dados preliminares, instrumentalização para o

Há defecção na literatura a respeito dos contornos da problemática relação entre as estruturas formais e informais identificadas por Furtado e Laperrière (2012), que pode se constituir em uma temática produtiva para desvelar o funcionamento do programa social.

O relacionamento entre a burocracia federal de médio escalão¹²⁴ com as estaduais e municipais de nível de rua¹²⁵ das EExs é uma problemática emergente e encerra um potencial igualmente promissor para a elucidação da dinâmica administrativa do PNAE.

A formação tecnopolítica do burocrata é uma condição subjetiva necessária, preconizada nas Ciências e Técnicas de Governo Horizontais, para a superação dos mapas mentais de avaliação tecnoburocrática¹²⁶. Evidenciou-se nesta dissertação que a alienação (bolha ideológica) da tecnocracia e dos órgãos de controle e a recalitrância da gestão política em exercer rotineiramente a atividade avaliativa favoreceram os *lock-ins*, constringendo o surgimento e o desenrolar de novos momentos críticos de condicionamento da trajetória. Esse novo perfil cognitivo preconizado por Matus (1993, 1996a, 1996b, 2000, 2005, 2006 e 2007), que também encerra um potencial ontológico, epistemológico e metodológico, seria salutar para o PNAE.

Por oportuno, no tocante aos recursos humanos que concorrem para o êxito do Programa, Chaves, *et al* (2013, p. 924) descreveram o expediente matricial como uma forma de superação das barreiras de execução, à cata de estudos de caso empíricos e grupos experimentais e de controle:

Uma forma de contornar essas dificuldades poderia ser a realização, pelos nutricionistas, do matriciamento de outros profissionais envolvidos direta ou indiretamente no Programa, como manipuladores de alimentos, professores,

reconhecimento de experiências exitosas com o coeficiente de Pearson e pesquisa de campo exploratória e validação instrumental relacionados à compra da agricultura familiar no PNAE. A partir de estudo de casos, Diniz empreendeu um refinado painel, no qual sobressaíram os arranjos particulares locais e a diversidade regional. Nas suas palavras, as nuances e singularidades representavam “distinções em nível de governança, institucionalidade, base produtiva, restrições orçamentárias, constituição do imaginário coletivo, arranjo sócio-cultural e principalmente político”. Segundo ela, “o painel aponta para experiências exitosas do PNAE como um todo, e não somente para as boas práticas na execução da compra da agricultura familiar”. De acordo ainda com a autora, “as variáveis podem ser empregadas como indicadores, desde que trabalhadas conjuntamente e de forma correlacionadas” (p. 85).

¹²⁴ O perfil da burocracia de médio escalão, como variável explicativa da trajetória da dependência, é uma pauta promissora. Para a iniciação, indica-se Cavalcante e Lotta (2015) e Oliveira e Lotta (2017).

¹²⁵ Os prolegômenos sobre a burocracia de nível de rua estão em Lipsky (2010) e Figueiredo (2016).

¹²⁶ Para uma introdução à abordagem, consulte Fundación Altadir (2000). O aprofundamento pode ser encontrado em Matus (1993 e 2005). Aliás, este autor cunhou o termo “Procustomania”, que pode caracterizar o traço distintivo da avaliação tecnoburocrática. Um estudo paradigmático da aplicação desse conceito, relativo à prática determinista inconsciente que preside a formulação de um plano, é Garcia (2002).

educadores físicos, técnicos administrativos e demais membros da comunidade escolar, como pais e alunos, de forma a compartilhar práticas e saberes em nutrição e saúde. Esta prática possibilita que os envolvidos incorporem em seu campo de conhecimento aspectos antes delegados a especialistas, ampliando sua capacidade de resolver problemas e identificando com mais sensibilidade e precisão os casos que necessitam de apoio especializado. Salienta-se que a proposta de matriciamento surgiu no final da década de 1990 na atenção básica com o objetivo de aumentar o grau de resolubilidade das ações de saúde. Ela propõe uma reformulação no modo de organização dos serviços e relações horizontais entre as especialidades que passam a oferecer apoio técnico horizontal às equipes interdisciplinares de atenção básica, favorecendo assim a conexão em rede. Muito utilizado em saúde, o apoio matricial objetiva assegurar, de um modo dinâmico e interativo, a retaguarda especializada aos profissionais de referência, em duas dimensões: suporte assistencial e técnico-pedagógico. Este seria um caminho para que o nutricionista do PNAE pudesse concretizar na prática suas atividades técnicas, comumente negligenciadas, uma vez que ampliaria a capacidade de outros profissionais envolvidos direta ou indiretamente no Programa resolverem situações comuns, antes concentrados no especialista, permitindo que esse atue de forma mais específica. (...) o trabalho interdisciplinar exige um esforço contrário ao caminho traçado pela especialidade para que se supere a tangência entre os saberes. Destaca-se que a adoção da estratégia de matriciamento no PNAE deve ser vista como uma possibilidade de ampliação das ações e não como um meio de suprir a falta do profissional.

Trata-se de uma análise contrafactual, na linha de Hoff (2011), que preconiza a meta-avaliação participativa emancipadora, na vertente de Furtado e Laperrière (2012).

Essa evidência de “ineficiência potencial da trajetória”, uma das características do *path dependence*, não é novidade nos estudos sobre o PNAE, e remonta a um dos achados de Barros e Tartaglia (2003, p. 117), que sugeriram uma alternativa potencialmente mais funcional do que o Programa:

A revisão histórica das Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição implementadas no Brasil e a análise das avaliações críticas feitas sobre elas demonstraram que as mesmas não vêm cumprindo seus objetivos de solucionar o problema nutricional brasileiro. A necessidade de garantir Segurança Alimentar à população levou à busca de novas formas de execução de Políticas Sociais. Concluiu-se que os Programas de Renda Mínima permanecem como instrumentos potenciais de enfrentamento da exclusão social e da miséria, por sua capacidade de redistribuir renda, de centralizar ações de combate à pobreza e por garantir acesso aos mínimos sociais, aí incluídos os mínimos nutricionais necessários à segurança alimentar.

Suspeita-se que a adoção da renda mínima esbarraria em elementos que a teoria da dependência da trajetória salientou, como os altos custos fixos, os mecanismos

de retornos crescentes, os processos dinâmicos de autorreforço, a tendência inercial de reprodução dos arranjos institucionais e os efeitos de aprendizagem e coordenação.¹²⁷

¹²⁷ Para a análise dessas resistências, vide, em geral, a retórica da intransigência de Hirschman (1992 e 1993), e, para o caso do PNAE, Triches e Grisa (2015). A hipótese é de que essa discursividade conservadora é empregada pela tecnoburocracia para evitar a meta-avaliação participativa emancipadora, como descrita por Furtado e Laperrière (2012).

Bibliografia

- AGASSI, Joseph. *Popper and His Popular Critics: Thomas Kuhn, Paul Feyerabend and Imri Lakatos*. Springer, 2014.
- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. “Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão”. *Revista Agenda Política*, Vol. 3, n.2, pp. 12-42, julho/dezembro, 2015.
- ALENCAR, Antonio Idilvan de Lima; TORRES, Ana Paula; FREITAS, José Carlos Wanderley Dias de; COSTA, Lucineide Alves de Oliveira Medeiros da; CORDEIRO, João Paulo Mota; CANÇADO, Jean Philippe. “Monitoramento, Avaliação e Aprendizado Estratégicos no FNDE” in MARINI, Caio; FALCÃO-MARTINS, Humberto; VILHENA, Renata (orgs.). *Governança em Ação – Volume 6*. Brasília: Publix, 2016. pp. 61-77.
- ALMEIDA, Brunna Carvalho et PAULA, Sílvio Luiz de. “O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais”. *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, Brasília, n.º 42, jan./jun. 2014.
- ARAÚJO, Leomir Ferreira de. “Irregularidades e Improriedades na Execução do PNAE: um olhar panorâmico das decisões do Tribunal de Contas da União”. *Visão*, Caçador-SC, v. 5, n. 1, p. 07-23, jan./jun. 2016.
- ARÓSTEGUI, Julio. *A pesquisa histórica: teoria e método*. Bauru: Edusc, 2006.
- ARTHUR, B. *Positive feedbacks in the Economy*. Scientific American, v.262, n.2, p.92-99, 1990.
- BANDEIRA, Luisete Moraes. *Formação a Distância para Conselheiros de Alimentação Escolar: elaboração, aplicação e avaliação*. 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana, Departamento de Nutrição, Faculdade de Ciências da Saúde, UnB, Brasília. 2012.
- BANDEIRA, L. M. et al. “Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar”. *Revista de Nutrição*, vol. 26, n. 3, pp. 343-351, 2013.
- BELIK, Walter et CHAIM, Nuria Abrahão. “O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Gestão Municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local”. *Revista de Nutrição*, 01 October 2009, Vol.22(5), pp. 595-607.
- BELIK, W. “Desenho de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil” in ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero: uma história brasileira – Volume I*. Brasília: MDS, 2010.
- BERENDS, Lynda et ROBERTS, Bridget. “Evaluation standards and their application to indigenous programs in Victoria, Australia”. *Evaluation Journal of Australasia*, Canberra, Australia, v. 3, n. 2, p. 54-59, 2003.
- BERNARDI, Bruno Boti. “O Conceito de Dependência da Trajetória (*Path Dependence*): definições e controvérsias teóricas”. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-67, jan./jun. 2012.

- BERNSTEIN, Henry. “Agrarian Political Economy and Modern World Capitalism: the Contributions of Food Regime Analysis”. *The Journal of Peasant Studies*, 43(3), May 2016.
- BORBA, Anabelle Retondario de Lima. *Análise da Importância das Ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar sobre Hábitos e Práticas Alimentares dos Alunos, sob a Percepção de Professores dos Sétimos Anos em uma Escola da Rede Estadual de Curitiba/PR*. Monografia (Especialização em Ensino de Ciências) – Departamento de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Medianeira, 2012.
- BRASIL. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO). PLANAPO. Brasília: MDS; CIAPO, 2013.
- BRASIL. CAISAN. PLANSAN: 2012/2015. Brasília: CAISAN, 2011.
- _____. *Estratégia Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade: recomendações para estados e municípios*. Brasília: CAISAN, 2014.
- BRASIL. CFN. Resolução CFN N.º 465, de 23 de agosto de 2010, dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.
- BRASIL. CGU. *Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo*. Brasília: CGU, 2015.
- BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). “Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos Sociais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE”. Glossário organizado pela coordenação do curso, com a contribuição dos estudantes e baseado nas apresentações dos professores e nas bibliografias sugeridas. Brasília: ENAP, 2007.
- BRASIL. FNDE. *Relatório de Atividades – 1997*. Brasília, 1998. 96 pp.
- _____. *Relatório de Atividades – 1998*. Brasília, 1999. 94 pp.
- _____. *Relatório de Atividades – 1999*. Brasília, 2000. 93 pp.
- _____. *Relatório de Atividades – 2000*. Brasília, 2001. 104 pp.
- _____. *Relatório de Atividades – 2001*. Brasília, 2002. 100 pp.
- _____. *Relatório de Atividades – 2002*. Brasília, 2003. 116 pp.
- _____. *Relatório de Atividades – 2003*. Brasília, 2004. 86 pp.
- _____. *Relatório de Atividades – 2004*. Brasília, 2005. 194 pp.
- _____. *Relatório de Atividades – 2005*. Brasília, 2006. 275 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2006*. Brasília, 2007. 269 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2007*. Brasília, 2008. 286 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2008*. Brasília, 2009. 406 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2009*. Brasília, 2010. 157 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2010*. Brasília, 2011. 194 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2011*. Brasília, 2012. 993 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2012*. Brasília, 2013. 200 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2013*. Brasília, 2014. 234 pp.
- _____. *Relatório de Gestão – 2014*. Brasília, 2015. 271 pp.

- _____. *Relatório de Gestão – 2015*. Brasília, 2016. 411 pp.
- _____. Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 23 de agosto de 2004, para estabelecer critérios para execução do PNAE. 2004.
- _____. Resolução/CD/FNDE Nº 32, de 10 de agosto de 2006, para estabelecer as normas para a execução do PNAE. 2006.
- _____. Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 19 de agosto de 2008, estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória Nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para o atendimento dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas de Educação Integral, participantes do Programa Mais Educação. 2008.
- _____. Resolução/CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no PNAE. 2009.
- _____. Resolução/CD/FNDE N.º 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. 2013.
- BRASIL. Governo do Distrito Federal (GDF). Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). *Programa Refeição Complementar - Percepção de alunos e diretores de escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal*. Relatório Técnico Preliminar. Janeiro/2015.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) – Censo Escolar 2004*. Brasília: INEP, janeiro de 2007.
- BRASIL. Lei N.º 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.
- BRASIL. Lei N.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.
- BRASIL. Medida Provisória N.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei N.º 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério da Saúde (MS). Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. *Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil - 2011-2022*. Brasília: MS, 2011.
- _____. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. *Vigitel Brasil 2016: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e*

proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2016. Brasília: MS, 2017.

BRASIL. MTFCGU. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo N.º 63 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica*. Brasília: MTFCGU, dezembro/2016.

BRASIL. MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Indicadores de programas: Guia Metodológico*. Brasília: MP, 2010.

_____. *Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático*. Brasília: MPOG, 2012a.

_____. *Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública*. Brasília: MPOG, setembro de 2012b.

BRASIL. Senado Federal. *Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: proposta de abordagem*. Brasília, 2013.

BRASIL. TCU. *Relatório de Auditoria de Desempenho do PNAE*. Brasília: TCU, 1999.

_____. *Relatório de Auditoria Integrada - Avaliação da execução e da sistemática de controle do PNAE*. Acórdão N° 158/2003 – Plenário. Brasília: TCU, 2003.

_____. *Referencial Básico de Governança – Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília: TCU, 2013.

_____. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014.

BRASIL. UFSC. Cecane. *Relatório Final - Produto 3: Pesquisa de Avaliação da Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado de Santa Catarina*. Florianópolis, 2016. pp. 37-79.

BRASIL. Unifesp. Cecane. *Relatório Final. Produto 3.1 – Sistema de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – SIM-PNAE*. Santos, 2016. pp. 150-84.

BUANI, Cássia Augusta Amaral. *O Processo de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós-graduação em Ensino em Ciências da Saúde da Escola Paulista de Medicina da Unifesp. São Paulo, 2011.

CAPUTO, Romeu Weliton; FREITAS, José Carlos Wanderley Dias de; COSTA, Lucineide Alves de Oliveira Medeiros da; TORRES, Ana Paula; MOTA, João Paulo; RODRIGUES, Renato Arthur Franco. “Gestão Estratégica para Resultados no FNDE: da formulação aos ciclos de avaliação e aprendizado estratégico”. VII Congresso de Gestão Pública do CONSAD. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília – 25, 26 e 27 de março de 2014.

CARAZZATO, Josefina. *Planejamento Público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus*. 2000. 198 fl. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Unicamp. Campinas, 2000.

CARDOSO, Larry C.; FAÇANHA, Luís Otávio; MARINHO, Alexandre. “Avaliação de Programas Sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo”. *Texto para Discussão*, N.º 859, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, janeiro de 2002.

- CARVALHO, Camila Maranha Paes de. *Proposta de avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar para municípios no estado do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Alimentação, Nutrição e Saúde) – Instituto de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro, 2012.
- CASE, D'Arcy Davis. *The community's toolbox: the idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry*. Rome: FAO, 1990.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa et LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.
- CHAVES, L. G.; SANTANA, Thais Cristina Mantovani; GABRIEL, Cristine Garcia; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. “Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 18, núm. 4, abril, 2013, pp. 917-926.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G. et OLSEN, Johan P. “A Garbage Can model of organizational choice”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 1972.
- Consórcio Booz Allen – Logos. Metodologia de Monitoramento para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Estudo de Caso elaborado a partir do Projeto “Avaliação do Impacto Distributivo e Elaboração de Sistemática de Monitoramento do PNAE” desenvolvido pelas empresas Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda. e Logos Engenharia S.A, com subcontratação da empresa Vox Populi Mercado e Opinião S/C Ltda para a realização da pesquisa sobre Impacto Distributivo do PNAE, no âmbito do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. Vigência do Projeto: 23 de julho de 2001 a 11 de março de 2002.
- COSTA, Jordanna Maria Nunes. *Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE*. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, UnB, Brasília. 2013.
- COSTA, Liliam Magda Campos. *O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na Perspectiva dos Usuários: um estudo de caso*. 2004. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA) da Universidade Federal do Ceará (UFC). Fortaleza, 2004.
- COSTA, Paula Medeiros. *Gestão e Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Nutrição e Saúde da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia, 2015.
- DAVID, Paul A. “The landscape and the machine: technical interrelatedness, land tenure, and the mechanization of the corn harvest in victorian britain”. In: McCLOSKEY, D. N. *Essays on a mature economy: Britain after 1840*. London: Methuen, 1971.
- _____. “Clio and the economics of QWERTY”. *The American Economic Review*, v.75, n.2, p.332-337, 1985.
- _____. “Why are institutions the carriers of history? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions”. *Structural Change and Economic Dynamics*, v.5, n.2, 1994.

- _____. “Path dependence, its critics and the quest for historical economics”. *Working Paper*, Department of Economics, Stanford University, 2000.
- DAVIDSON, E. Jane. *Evaluation methodology basics*. Thousands Oaks, CA: Sage, 2005.
- DIAS SOBRINHO, José. *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*. São Paulo: Cortez, 2003.
- DINIZ, Priscila Reis. *Conexões Agroecológicas em Rede: o diálogo entre alimentação escolar e agricultura familiar na Lapa-PR*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional do Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2014.
- _____. *Relatório Final – Produto Apoio Técnico ao FNDE para o Fortalecimento das Ações de Controle Social no âmbito do PNAE. Produto V: Reflexões acerca das interações institucionais e das atividades desenvolvidas pela COECS/CGPAE em 2015*. Brasília: FNDE e Cecane/UFPR, 2015.
- _____. *Produto 3 – Apoio Técnico ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Brasília: FNDE e Cecane/UFPR, 2016.
- DOSI, Giovanni. “Opportunities, incentives and the collective patterns of technological change”. *Economic Journal*, n. 107, p. 1530-1547, Sept 1997.
- DOSI, G.; NELSON, Richard R. “An introduction to evolutionary theories in economics”. *Evolutionary Economics*, n. 4, p. 153-172, 1994.
- DURAN, Ana Clara da Fonseca Leitão. *Ambiente alimentar urbano em São Paulo: avaliação, desigualdades e associação com consumo alimentar*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2013.
- ELLIOT, Lígia Gomes. “Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação”. *Ensaio: aval. pol. púb. educ.* Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-64, out./dez. 2011.
- ESTRELLA, Marisol et GAVENTA, John. “Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: a literature review”. *Institute of Development Studies (IDS)*, IDS Working Paper 70, Out 11, 2012.
- FAO. *O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional: relatório 2014*. Brasília: FAO, 2014a.
- FAO. *The State of Food Insecurity in the World (SOFI): strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome: FAO, 2014b.
- FAO et OPAS. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional: sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. Santiago, 2017.
- FEYERABEND, Paul. *Contra o Método: esboço de uma teoria anárquica da teoria do conhecimento*. Tradução de Octanny S. da Mata, e Leonidas Hegenberg. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1977.
- _____. *Killing Time: the autobiography of Paul Feyerabend*. Chicago, University of Chicago Press, 1995.
- FIGUEIREDO, Isabella Araújo. *Influência das Capacitações na Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Minas Gerais*. Dissertação

- (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, UnB. Brasília, 2016.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria *et* FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”. *Anál. & Conj.*, Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set/dez. 1986.
- FINKLER, Lirene *et* DELL’AGLIO, Débora Dalbosco. “Reflexões sobre Avaliações de Programas e Projetos Sociais”. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n.38, pp. 126-144, jan./jun. 2013.
- FORTIS, Martin Francisco de Almeida. “Rumo à Pós-Modernidade em Políticas Públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus”. *RAE-eletrônica*, São Paulo, v. 9, n. 2, Art. 13, jul/dez. 2010.
- FRANCO, Luciane. *A Extinção das DEMEC: o impacto para as auditorias “in loco” no âmbito do FNDE*. 2008. 68 fl. Monografia (Especialização) – Curso de Gestão de Programas e Projetos Educacionais da Pós-Graduação “lato sensu” da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE, UnB, Brasília. 2008.
- FREY, Klaus. “Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil”. *PPP*, N.º 21, pp. 211-59, jun de 2000.
- FRIEDMANN, Harriet *et* McMICHAEL, Philip. “Agriculture and the State System: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present”. *Sociologia Ruralis*, Vol. XXIX-2, 1989.
- FULLER, Steve. *Kuhn vs Popper: the struggle for the soul of Science*. Columbia University Press, 2005.
- FUNDACIÓN ALTADIR. *Proyecto Escuela Latinoamericana de Gobierno – ESCOLAG*. Caracas, Venezuela: Fondo Editorial Altadir, 2000.
- FURTADO, Juarez Pereira *et* LAPERRIÈRE, Hélène. “Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17 (3):695-705, 2012.
- GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado*. Barueri: Manole, 2003.
- GABRIEL, C. G. *Programa Nacional de Alimentação Escolar: construção de modelo de avaliação da gestão municipal*. 2013. 254 fl. Tese (Doutorado) - Centro de Ciências da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis. 2013.
- GABRIEL, C. G.; CALVO, Maria Cristina Marino; OSTERMANN, Roberta Melchiorretto; VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. “Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar”. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 30 (8): 1731-44, ago 2014a.
- GABRIEL, C. G.; CALVO, M. C. M.; VASCONCELOS, F. A. G.; LACERDA, Josimari Telino de; FREITAS, Sérgio Fernando Torres de; SCHMITZ, Bethsáida de Abreu Soares. “Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil”. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 30 (9): 2017-23, set. 2014b.

- GALANTE, Andréa Polo, *et al.* Pesquisa Nacional do Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares e Modelos de Gestão e de Controle Social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): instrumentos, coleta de dados e sistema de monitoramento. *Revista da Associação Brasileira de Nutrição (Rasbran)*, Vol. 2, N.º 1, Jan-Jul/2009.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. “Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental”. *PPP*, Brasília, n. 23, jun 2001.
- GARCIA, Paulo Francisco Britto. *A “Proclustomania” na Elaboração e Gestão do PPA 2000-2003: a prática determinista inconsciente preside a formulação do plano – O planejamento estratégico situacional como ferramenta de governo*. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, 2002.
- GEELS, Frank W. “Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study”. *Research Policy*, n. 31, p. 1257- -1274, 2002.
- _____. “From sectoral systems of innovation to socio-technical systems insight about dynamics and change from sociology and institutional theory”. *Research Policy*, v. 33, n. 6-7, p. 897-920, 2004.
- GLADWELL, Malcolm. *O Ponto da Virada: como pequenas coisas podem fazer uma grande diferença*. Rio de Janeiro: Sextante, 2009.
- GOLDSTONE, Jack. A. “Initial conditions, general laws, path dependence, and explanation in historical sociology”. *American Journal of Sociology*, v. 104, n. 3, p. 829, 1998.
- GOMES, Renata Mainenti. *Reforma Agrária e Segurança Alimentar no Brasil: reflexões no contexto das políticas públicas sociais*. 2012. 288 fl. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília. 2012.
- GONÇALVES, Raquel Garcia. *Modelos Emergentes de Planejamento: um estudo do Planejamento Estratégico Situacional*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2005.
- GREENER, Ian. “The potential of path dependence in political studies”. *Politics*. v. 25, n. 1, p. 62-72, 2005.
- GUSSI, Alcides Fernando; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; VISCARDI, Pedro Ribeiro. “Meta-avaliação da atuação dos órgãos de controle em relação ao Programa Bolsa Família na ótica da avaliação em profundidade”. *O Social em Questão*, Ano XIX, nº 36, 2016, pp. 215-38.
- HAY, Colin. *Political Analysis: a Critical Introduction*. New York: Palgrave, 2002.
- HEDLER, Helga Cristina *et* TORRES, Cláudio Vaz. “Meta-avaliação de Auditorias de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União”. *Revista de Administração Contemporânea (RAC)*, Curitiba, v. 13, n. 3, art. 7, p. 468-486, Jul./Ago. 2009.
- HIRSCHMAN, Albert Otto. *A Retórica da Intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. Tradução de Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

- _____. “A retórica da intransigência: dois anos depois”. *Notas Econômicas: revista de Economia da Universidade de Coimbra*, v. 8, n. 21, 1993.
- HOFF, Debora Nayar. “A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de *path-dependence*”. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 7-30, jun. 2011.
- JACOBS, Alex; BARNETT, Chris; PONFORD, Richard. “Three Approaches to Monitoring: feedback systems, participatory monitoring and evaluation and logical frameworks”. *IDS Bulletin*, Volume 41, Number 6, November 2010.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. “Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais”. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Rio de Janeiro, 36 (1): 51-72, Jan./Fev. 2002.
- _____. “Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil”. *RSP*, Brasília, 56 (2): 137-160, Abr./Jun. 2005.
- _____. *et. al.* “Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são” in FRANZESE, Cibele *et al.* *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais. Cadernos ENAP*. Brasília: ENAP, 2009. pp. 101-38.
- _____. “Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais”. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA)*, Brasília, N.º 1, p. 36-65, jan-jun/2011.
- _____. “Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas”. *PPP*, n. 36, jan./jul. 2011.
- _____. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea, 2016.
- _____. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2017.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE). *The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation users*. 3rd ed. Thousands Oaks, CA: Sage, 2011.
- JOPPERT, Márcia Paterno *et* SILVA, Rogério Renato. *Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2012.
- JUNIOR, José Celso Pereira Cardoso *et* CUNHA, Alexandre dos Santos (orgs.). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2015. 475 pp.
- JUNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira; JORDÃO, Claudia da Silva; JUNIOR, Joel de Lima Pereira Castro. “Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social”. *RSP*, 65 (1): 25-47, jan./mar. 2014.
- KAHNEMAN, Daniel. “Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics”. *The American Economic Review*, Vol. 93, No. 5, 2003.
- _____. *Rápido e Devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- KLEIN, Lara Maria Leite Bastos. *Avaliação da Efetividade dos Controles Internos do Programa Nacional de Alimentação Escolar a partir da Aplicação da Metodologia*

- COSO. 2008. 187 fl. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, do TCU; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Brasília. 2008.
- KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. 12ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- LASCOUMES, Pierre et GALÈS, Patrick Le. *Sociologia da Ação Pública*. Tradução e estudo introdutório: George Sarmiento. Maceió: EDUFAL, 2012.
- LAKATOS, Imre et MUSGRAVE, Alan. *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge University Press, 1970.
- LEAL, Leandra. *Saber Social e Desenvolvimento de Software: avaliação crítica do modelo da fábrica de software*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 2008.
- LIBERMANN, Angelita Pinto et BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. “Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 20, núm. 11, novembro, 2015, pp. 3.533-3.546.
- LIPSKY, Michael. *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services – 30th anniversary expanded edition*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOPES, Sara Regina Souto. *A dimensão pedagógica da agricultura familiar: a alimentação escolar aproximando o consumo e a produção*. 2015. 218 fl. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília. 2015.
- LOUREIRO, Maria Rita et ABRÚCIO, Fernando Luiz. “Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo”. *Revista de Economia Política*, vol. 32, nº 4 (129), pp. 615-633, outubro-dezembro/2012.
- MAGALHÃES, Rosana. “Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas”. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 19, n. 5, 2014.
- MAHONEY, James. “Path dependence in historical sociology”. *Theory and Society*, v.29, p. 507-548. 2000.
- _____. “Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective”. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 111-141, 2001.
- _____. “Analyzing path dependence: lessons from the social sciences”. In: WIMMER, A.; KÖSSLER, R. (Eds.). *Understanding change: models, methodologies, and metaphors*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2006. p.129-139.
- MARTINS, Angela Maria. “O Campo das Políticas Públicas de Educação: uma revisão da literatura”. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 56, pp. 276-99, set./dez. 2013.
- MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. 2 vols. Série IPEA, 143. Brasília: IPEA, 1993.

- _____. *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. Tradução de Luís Felipe Rodriguez Del Riego. São Paulo: Fundap, 1996a.
- _____. *Estratégias Políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. Tradução de Giselda Barroso G. A. Sauveur. São Paulo: Fundap, 1996b.
- _____. *O Líder sem Estado-Maior*. Tradução de Giselda Barroso G. A. Sauveur. São Paulo: Fundap, 2000.
- _____. *Teoria do Jogo Social*. Tradução de Luís Felipe Rodriguez Del Riego. São Paulo: Fundap, 2005.
- _____. “O Plano como Aposta” in GIACOMONI, James et PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. pp. 115-44.
- _____. *MAPP – Método Altadir de Planificación Popular*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2007.
- MENEZES, Francisco. “Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil” in ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero: uma história brasileira – Volume I*. Brasília: MDS, 2010.
- MERTON, Robert. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MEYER, John et ROWAN, Brian. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, 1977.
- MIGLIATO, Antonio Luiz Tonissi; FILHO, Edmundo Escrivão. *Metodologias do planejamento estratégico empresarial e do situacional: deficiências, comparações e contribuições*. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003.
- MOTTERLINI, Matteo (ed.). *For and Against Method: including Lakatos’s lectures on scientific method and the Lakatos-Feyerabend correspondence*. University of Chicago Press, 2000.
- MOZZATO, Anelise Rebelato et GRZYBOVSKI, Denize. “Abordagem Crítica nos Estudos Organizacionais: concepção de indivíduo sob a perspectiva emancipatória”. *Cad. EBAPE.BR*, v. 11, n. 4, artigo 1, Rio de Janeiro, Dez. 2013.
- MUNIZ, Vanessa Messias et CARVALHO, Alice Teles de. “O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa”. *Rev. Nutr.*, v. 20, n. 3, Campinas, maio/jun. 2007.
- NELSON, Richard et WINTER, Sidney. “Introduction”. In: NELSON, R.; WINTER, S. *A evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard, 1982.
- NIEDERLE, Paulo Andre. “A pluralist and pragmatist critique of food regime’s genealogy: varieties of social orders in brazilian agriculture”. *The Journal of Peasant Studies*, 44, June 2017.
- OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. *Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”)*. Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de et LOTTA, G. S. *De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?: análise das competências requeridas à atuação dos gestores do Programa Bolsa Família*. Brasília: ENAP, 2017.

- OLLAIK, Leila Giandoni *et* MEDEIROS, Janann Joslin. “Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil”. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, 45(6):1943-67, nov./dez. 2011.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EdUSP, 1999.
- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). *Guia para Monitoramento e Avaliação de Projetos Baseados em Comunidades*. UNESCO, 2009.
- PAIVA, Janaína Braga de; FREITAS, Maria do Carmo Soares de; SANTOS, Ligia Amparo da Silva. “Significados da alimentação escolar segundo alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 21, no. 8, Rio de Janeiro, ago. 2016.
- PASTEUR, Katherine *et* BLAUERT, Jutta. “Participatory Monitoring and Evaluation in Latin America: overview of the literature with annotated bibliography”. *IDS*, Sussex, Developing Bibliography 18, August 2000.
- PAULA, Luiza G. de; TANAKA, Astério K.; ARAUJO, Renata M. de. *BSC e PES. Principais Abordagens Utilizadas no Planejamento Estratégico em Organizações Públicas*. Relatórios Técnicos do Departamento de Informática Aplicada da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (DIA/UNIRIO), No. 0017/2010.
- PEIXINHO, Albaneide Maria Lima; ABRANCHES, Jane; BARBOSA, Najla Veloso. “Política de Alimentação Escolar a partir da Estratégia Fome Zero” in ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero: uma história brasileira – Volume II*. Brasília: MDS, 2010. pp. 93-103.
- PEIXINHO, A. M. L., *et al.* “A Educação Alimentar e Nutricional e a Estratégia Fome Zero” in ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero: uma história brasileira – Volume II*. Brasília: MDS, 2010. pp. 158-69.
- PEIXINHO, A. M. L. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. Dissertação (Mestrado Profissional) – Unifesp. São Paulo, 2011.
- _____. “A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 18, no. 4, Rio de Janeiro, abr. 2013.
- PEIXOTO, Leandro Antônio Grass. “Abordagens e Perspectivas de Participação Social no Monitoramento de Políticas Públicas”. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 19, n 2, p. 403-410, jul/dez de 2015.
- PIERSON, Paul. “Increasing returns, path dependence, and the study of Politics”. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.
- _____. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- PINTO, Rodrigo Serpa. *Meta-Avaliação: uma década do processo de avaliação institucional do SINAES*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, UFSC. Florianópolis, 2015.
- PIRES, Roberto *et* VAZ, Alexandre. “Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das ‘interfaces socioestatais’ nos programas federais”. *IPEA*, Rio de Janeiro, Texto para Discussão 1707, fevereiro de 2012.

- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2016.
- PUFFERT, Douglas J. *Path dependence in spatial networks: the standardization of railway track gauge*. Munich: Institute for Economic History, 2001.
- RAMOS, Marília Patta et SCHABBACH, Leticia Maria. “O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil”. *RAP*, Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.
- RAPPOPORT, Anatol. *Lutas, Jogos e Debates*. Brasília: Ed. da UnB, 1998.
- RIBEIRO, Uriella Coelho; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; CRUXÊN, Isadora Araujo. “Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais – elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública”. *RSP*, Brasília, 66 (1), 55-74, jan/mar 2015.
- ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. *Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros*. 2014. 186 fl. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Unicamp, Campinas. 2014.
- RODRIGUES, Márcia Molina. *Uma análise sobre a utilização do sistema de acompanhamento e monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – SAM/PNAE*. Monografia (Especialização) – Curso de Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE), UnB. Brasília, 2005.
- RUTTAN, Vernon W. “Induced innovation and path dependence: a reassessment with respect to agricultural development and the environment”. *Technological Forecasting and Social Change*, n. 53, p. 41-59, 1996.
- _____. “Induced innovation, evolutionary theory and path dependence: sources of technical change”. *Economic Journal*, n. 107, p. 1520-1529, Sept 1997.
- SALOMON, Délcio Vieira. *Como fazer uma monografia*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democratização participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, Leonor Maria Pacheco et al. “Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar”. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, pp. 2.681-2.693, Nov. 2007.
- SCARPARO, Ana Luiza Sander; OLIVEIRA, Viviani Ruffo de; BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte; RUIZ, Eliziane Nicolodi Francescato; FERNANDES, Patrícia Fogaça; ZYS, Júlia Zanchetta; MOULIN, Cileide Cunha. “Formação para nutricionistas que atuam no Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma avaliação da efetividade”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 18, núm. 4, abril, 2013, pp. 1001-1008.
- SCOTT, Peter. “Path dependence and britain’s ‘coal wagon problem’”. *Explorations in Economic History*, v. 38, n. 3, p. 366-385, 2001.
- SCRIVEN, Michael. *Evaluation Thesaurus*. 4th ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

- _____. *Key evaluation checklist*. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center, 2007.
- SERAFIM, Milena Pavan *et* DIAS, Rafael de Brito. “Análise de Política: uma revisão de literatura”. *Cadernos Gestão Social*, V.3, n.1, p.121-134, jan/jun 2012.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 21ª ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2000.
- SILVA, Amanda Valente da. *Avaliação do programa nacional de alimentação escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia*. 126 fl. Dissertação (Mestrado) – Escola de Nutrição, UFBA. Salvador, 2009.
- SILVA, Dayanne Caroline de Assis, *et. al.* “Percepção de adolescentes sobre a prática de alimentação saudável”. *Ciências & Saúde Coletiva*, 20(11):3299-3308, 2015.
- SILVA, Déborah Bosco. *Índice de Qualidade da Alimentação Escolar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, UnB. Brasília, 2017.
- SOUSA, Aiolete Lopes; FIGUEIREDO, Hellen Jane Barreira; GOMES, Thonas. “Abordagem do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Curso de Nutrição”. Disponível em <http://www.webartigos.com/artigos/abordagem-do-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-no-curso-de-nutricao/41294>. Publicado em 25 de junho de 2010.
- SOUSA, Eliene Ferreira de. *Avaliação Nutricional de Adolescentes Fisicamente Ativos do Distrito Federal*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Ciências da Saúde, Faculdade de Ciências da Saúde, UnB. 2006.
- SOUTO, Sander Soares. *As Implicações da Política de Alimentação Escolar do Governo Federal (Lei Nº 11.947) para o Planejamento Escolar da Educação Básica*. Artigo Científico elaborado como requisito parcial do componente curricular: Pesquisa em Educação II. Trabalho de Conclusão do Curso Planejamento Educacional e Políticas Públicas da Universidade Gama Filho/Posead/Educação a Distância. Brasília, 2010.
- SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, pp. 20-45, jul/dez 2006.
- STOLARSKI, Márcia Cristina *et* CASTRO, Demian. “Caminhos da Alimentação Escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.113, p.31-58, jul./dez. 2007.
- STUFFLEBEAM, Daniel L. “The metaevaluation imperative”. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p.183-209, 2001.
- STURION, Gilma Lucazechi. *Programa de Alimentação Escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros*. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Unicamp, Campinas. 2002.
- TEO, Carla Rosane Paz Arruda *et* MONTEIRO, Carlos Augusto. “Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos”. *Rev. Nutr.*, vol. 25, no. 5, Campinas, Sept./Oct. 2012.
- THALER, Richard *et* SUNSTEIN, Cass. *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New York: Penguin Books, 2009.

- THALER, R.; SUNSTEIN, C. et BALZ, John. “Choice Architecture” in Eldar Shafir (ed.). *The behavioral foundations of public policy*. New Jersey: Princeton University Press, 2013.
- THALER, R. *Misbehaving: the making of behavioral economics*. New York: Norton, 2015.
- TORFING, Jacob. “Towards a Schumpeterian workfare postnational regime: Path-shaping and Path dependency in danish Welfare State reform”. *Economy and Society*, v. 28, n. 3, p. 369-402, 1999.
- TREVISAN, Andrei Pittol et BELLEN, Hans Michael van. “Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção”. *RAP*, Rio de Janeiro, 42(3):529-50, maio/jun. 2008.
- TRICHES, Rozane Maria et GRISA, Catia. “Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência”. *NERA*, Presidente Prudente, Ano 18, n.º 26 – Edição especial, 2015. p. 10-27.
- VIANNA, Iara Lima et AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. “Utilização de metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil” in AMARAL, E. F. L.; GONÇALVES, Guilherme Quaresma; FAUSTINO, Samantha Haussmann Rodarte (orgs.). *Aplicações de Técnicas Avançadas de Avaliação de Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. pp. 15-38.
- VIEIRA, Viviane Laudelino; UTIKAVA, Natália; CERVATO-MANCUSO, Ana Maria. “Atuação profissional no âmbito da segurança alimentar e nutricional na perspectiva de coordenadores de cursos de graduação em Nutrição”. *Interface* (Botucatu) [online]. 2013, vol. 17, n. 44, pp. 157-170.
- World Bank. *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. Washington, DC: World Bank, 2015.

Apêndice 1 – Momentos, sequências e resultados da dependência da trajetória do PNAE – 1997-2006

	Momentos críticos	Escolhas	Sequências autorreforçantes (Elementos estruturais e institucionais)	Sequências reativas		Resultados finais das soluções dos conflitos
				Feedbacks positivos	Feedbacks negativos	
1997 1998	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado	Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência	Atuação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)		Extinção da FAE, com a desativação das REFAEs e DEMECs (representações regionais/descentralizadas)	Fusão da força de trabalho da FAE com a do FNDE (1998)
1999	Regimento Interno	(a) Prestar cooperação técnica aos agentes executores das ações, no que se refere a treinamento, aperfeiçoamento e outros aspectos relativos à execução; (b) Propor a realização de estudos e a adoção de medidas que conduzissem a uma constante melhoria da execução, acompanhamento e avaliação; (c) Consolidar, avaliar e disponibilizar as informações; (d) Conceber e implementar métodos e técnicas de acompanhamento e avaliação; (e) Assegurar a divulgação das informações; (f) Elaborar a programação de verificações <i>in loco</i> da execução e processar seus resultados; e (g) Fornecer subsídios para a elaboração da programação das atividades de sua área de atuação.	UMA (SUAPA)	(a) Monitoramento <i>in loco</i> e a distância; (b) Controle social (CAEs); (c) Órgãos de controle (TCU, SFC e MPF).	(a) Elevada evasão de servidores; (b) Escasso quantitativo de quadros funcionais do FNDE; (c) Baixa integração entre os sistemas informacionais, gerenciais e corporativos; (d) Carência de capacitação técnica dos servidores; (e) Descontinuidade administrativa; (f) Rebaixamento do monitoramento a controle; (g) Mudança no cenário econômico, com o contingenciamento de recursos orçamentários;	Extinção da SUAPA (2004)
2000	(a) ODM	Acabar com a fome	(a) CONSEA (2003) ¹²⁸ ; (b) Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, 2006);	(a) Acesso aos alimentos por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população;		Redução em 30% a POU e contribuiu para a saída do Brasil do “Mapa da Fome” da FAO (2014)

¹²⁸ O CONSEA foi criado em 1993, pelo Governo Itamar, e extinto em 1995, pelo Governo FHC. A recriação se deu no Governo Lula, em 2003.

	Momentos críticos	Escolhas	Sequências autorreforçantes (Elementos estruturais e institucionais)	Sequências reativas		Resultados finais das soluções dos conflitos
				Feedbacks positivos	Feedbacks negativos	
2000	(a) ODM	Acabar com a fome	(c) II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN, 2004) ¹²⁹ ; (d) Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN, 2006); (e) III CNSAN (2007); (f) CAISAN (2007); (g) Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN, 2010); (h) IV CNSAN (2011); (i) PLANASAN (2012); (j) V CNSAN (2015).	(b) Oferta de alimentação saudável para minimizar os riscos de transtornos alimentares, o baixo-peso, o sobrepeso, a obesidade e a anemia; (c) Fortalecimento da agricultura familiar como estratégia para reduzir a pobreza rural e a desnutrição infantil e fornecer alimentos para populações vulneráveis; (d) Organização e promoção de atividades de educação alimentar; Participação consumidores e dos beneficiários de programas, como o de alimentação escolar; (e) Monitoramento da alimentação escolar e comunicação de qualquer irregularidade ao CAE, Ministério Público ou MEC.	(h) Recalcitrância de mapas mentais, visões de mundo, efeitos de aprendizagem e coordenação, custos fixos, externalidades de rede e expectativas adaptativas dos atores, cujas mentalidades e comportamentos continuam calcados, em maior ou menor grau, na avaliação técnico-burocrática com viés físico-financeiro e quantitativista; e (i) Limitada participação social na formulação e implementação do monitoramento e da avaliação; (j) Inexistência de instâncias intersetoriais.	Redução em 30% a POU e contribuiu para a saída do Brasil do “Mapa da Fome” da FAO (2014)
	(b) SAM-PNAE	(a) Auxiliar os CAEs no exercício das suas atribuições de acompanhar e monitorar a execução do Programa, desde o momento em que os recursos federais são depositados na conta bancária da Entidade Executora, até a oferta da alimentação escolar aos alunos; (b) Avaliação de desempenho do Programa aos órgãos de controle interno e externo do Governo Federal.	Capacitação e treinamento dos conselheiros da alimentação escolar nos estados e municípios	(a) Conhecimento dos fornecedores que vendem seus produtos para a alimentação escolar; (b) acompanhamento dos cardápios; (c) avaliação da qualidade e do respeito aos hábitos alimentares da região; (d) controle da forma de aplicação dos recursos (se mediante processo licitatório ou não); (e) verificação dos preços e padrões de mercado; (f) averiguação do recebimento dos alimentos no depósito central, entre outros.	(a) Os CAEs tiveram dificuldades: 1) indisponibilidade de tempo; 2) ausência ou deficiência de equipamento de informática; 3) falta de acesso às informações das EExs exigidas para a inserção dos dados. (b) O FNDE: 1) não disponibilizou pela <i>Internet</i> ; 2) não transferiu a responsabilidade da introdução dos dados para as EExs; 3) não continuou a elaboração e implementação.	Desativação do SAM-PNAE (2006)
2001	MP N.º 2.178-36	(a) Zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;	(a) UMA (SUAPA); (b) Controle social (CAEs); (c) Órgãos de controle (TCU, SFC e MPF).	(a) Monitoramento <i>in loco</i> e a distância; (b) intersetorialidade (CAEs); (c) atuação dos órgãos de controle (TCU, CGU e MPF);	(a) Elevada evasão de servidores; (b) Escasso quantitativo de quadros funcionais do FNDE;	Revogação pela Lei N.º 11.947/2009

¹²⁹ O I CNSAN foi em 2015.

	Momentos críticos	Escolhas	Sequências autorreforçantes (Elementos estruturais e institucionais)	Sequências reativas		Resultados finais das soluções dos conflitos
				Feedbacks positivos	Feedbacks negativos	
2001	MP N.º 2.178-36	(b) Aplicar testes de aceitabilidade; (c) Respeitar os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos <i>in natura</i> ; e (d) Priorizar os produtos da região, visando redução dos custos.	(a) UMA (SUAPA); (b) Controle social (CAEs); (c) Órgãos de controle (TCU, SFC e MPF).	(d) realização de eventos de capacitação e treinamento com atores sociais, quadros funcionais e gestores; (e) SAM-PNAE.	(c) Baixa integração entre os sistemas informacionais, gerenciais e corporativos; (d) Carência de capacitação técnica dos servidores; (e) Descontinuidade administrativa; (f) Rebaixamento do monitoramento a controle; (g) Mudança no cenário econômico, com o contingenciamento de recursos orçamentários; (h) Recalcitrância de mapas mentais, visões de mundo, efeitos de aprendizagem e coordenação, custos fixos, externalidades de rede e expectativas adaptativas dos atores, cujas mentalidades e comportamentos continuam calcados, em maior ou menor grau, na avaliação técnico-burocrática com viés físico-financeiro e quantitativista; e (i) Limitada participação social na formulação e implementação do monitoramento e da avaliação; (j) Inexistência de instâncias intersetoriais.	Revogação pela Lei N.º 11.947/2009
2002	Não há registros de evento significativo					
2003	(a) Estratégia Fome Zero	(a) Novo olhar, abrangente e qualitativo, para o conceito de alimentação, para além do assistencialismo e da perspectiva de fonte energética de manutenção do corpo e supridos de uma necessidade fisiológica, considerando suas dimensões antropológicas, culturais, sociológicas, psicológicas, pedagógicas, nutricionais, econômicas;	(a) CONSEA (b) Combinação de políticas: 1) locais (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, sacolões, Bancos de Alimentos, entre outras); 2) específicas (cartão alimentação, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, estoques de segurança, ampliação da merenda escolar, e demais); e	(a) Correção do <i>per capita</i> da alimentação escolar do ensino básico, que há dez anos não sofria qualquer reajuste, inclusive de outros níveis de ensino (creche, pré-escola, EJA, educação indígena e para populações quilombolas); (b) Proposta de projeto de Lei para a Alimentação Escolar propondo, dentre vários pontos inovadores: 1) a extensão do programa para o ensino médio, ampliando o público de 36 para 48 milhões de alunos;	“No momento da tramitação da lei no Congresso Nacional, foram grandes as dificuldades encontradas, face à reação de parlamentares frente às inovações do projeto de lei. A mobilização coordenada pelo CONSEA foi decisiva para que a proposta de lei fosse aprovada, em 2009, embora tenham ocorrido modificações na proposta inicial, reduzindo os ganhos que o Programa obterá...	(a) Recuperação do valor financeiro <i>per capita</i> , que em 2010 superou em 130% o que era repassado em 2004;

	Momentos críticos	Escolhas	Sequências autorreforçantes (Elementos estruturais e institucionais)	Sequências reativas		Resultados finais das soluções dos conflitos
				Feedbacks positivos	Feedbacks negativos	
2003	(a) Estratégia Fome Zero	(b) Intersetorialidade de ações e políticas como estratégia de garantia do DHAA na escola; (c) A alimentação como ação educativa fundamental na escola; (d) A horta escolar pedagógica como estratégia para o debate da qualidade da educação e da SAN; (e) A participação social como mecanismo de sustentabilidade; (f) A aquisição de gêneros da agricultura familiar como fomento da participação social e do desenvolvimento da economia local; (g) A cooperação internacional para redirecionamento do Programa como ação política estratégica de garantia de SAN.	3) estruturais (reforma agrária, incentivo à agricultura familiar, microcrédito, e mais).	2) a obrigatoriedade de que a agricultura familiar forneça no mínimo 30% dos alimentos adquiridos em cada município, abrindo considerável mercado para esses agricultores; 3) a exigência de alimentos saudáveis e nutritivos na composição da alimentação, entre outras.	... Diferentes movimentos sociais aglutinaram-se em torno do objetivo de aprovação da proposta mais avançada que se poderia obter, devido a difícil correlação de forças existente nas duas casas legislativas. Mas se a participação social foi destacada, a partir do engajamento do CONSEA, o mesmo ainda não se pode dizer do plano local, no qual conselhos de alimentação escolar, existentes nos municípios, encontram muitas dificuldades para cumprirem suas atribuições de controle social sobre as prefeituras”. ¹³⁰	(b) Aprovação da Lei N.º 11.947/2009.
	(b) CONSEA	Espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do DHAA, em regime de colaboração com as demais instâncias do SISAN	Propor à CAISAN as diretrizes e prioridades da PNSAN e do PLANSAN	II, III, IV e V CNSANS		
	(c) SIMEC ¹³¹	Sistema de informações gerenciais, estruturado de forma a integrar todas as áreas do MEC, visando:	Plano de Ações Articuladas (PAR)	(a) Sistema de fácil navegação, intuitivo e que requer pouco treinamento do usuário; (b) comunicação com outros sistemas do Governo Federal;	Impasses e divergências que surgiram no processo de construção de cada módulo, bem como a efetiva utilização da plataforma como ferramenta de gestão.	(a) Coordenação e centralização das discussões e decisões finais na Secretaria Executiva do MEC;

¹³⁰ Menezes (2010, p. 125).

¹³¹ Brasil. ENAP. 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2008. Experiência: SIMEC, outubro de 2003 (premiada em 1º lugar). Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/353/1/sistema%20integrado%20de%20planejamento%2c%20or%20C3%A7amento%20e%20finan%20C3%A7as.pdf>.

	Momentos críticos	Escolhas	Sequências autorreforçantes (Elementos estruturais e institucionais)	Sequências reativas		Resultados finais das soluções dos conflitos
				Feedbacks positivos	Feedbacks negativos	
2003	(c) SIMEC	(a) consolidar uma gestão eficiente, com indicadores de resultados e parâmetros objetivos para a execução dos programas, ações e projetos educacionais do MEC; (b) Atuar como instrumento para o processo de planejamento e orçamento, captação de informações sobre o andamento dos programas e subsídio aos dirigentes na tomada de decisões; (c) Alimentador do SIGPlan/MPOG.	Plano de Ações Articuladas (PAR)	(c) integração entre os processos de trabalho correspondentes a cada módulo: 1) monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA); 2) programação orçamentária; 3) orçamentário e financeiro; 4) monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); 5) PAR.	Impasses e divergências que surgiram no processo de construção de cada módulo, bem como a efetiva utilização da plataforma como ferramenta de gestão.	(b) Aceitação da metodologia pela alta gestão (ministro e secretários) foi determinante para a adesão do conjunto do Ministério.
	(d) Nova gestão da CGPAE	(a) DHAA; (b) Universalidade; (c) Sustentabilidade/ Continuidade; (d) Equidade; (e) Respeito aos hábitos regionais e às tradições culturais; (f) Compartilhamento das responsabilidades; (g) Participação social, (h) Emprego de uma alimentação saudável e adequada, em quantidade suficiente e de modo permanente; (i) Inclusão da EAN no processo de ensino e aprendizagem; (j) Descentralização das ações;	(a) Monitoramento <i>in loco</i> e a distância; (b)UMAs (COMAC e COMAV); (c) Regimentos Internos; (d) Resoluções; (e) Lei; (f) Arcabouço legal de SAN.	(a) Intersetorialidade (CONSEA, CAISAN, Comitê Gestor e Grupo Consultivo de AF, CAEs municipais e estaduais, Cecanes, REBRAE e OIs); (b) Atuação dos órgãos de controle (TCU, CGU e MPF); (c) vinculação de profissionais de Nutrição; (d) Realização de eventos de capacitação e treinamento com atores sociais, quadros funcionais e gestores;	(a) Elevada evasão de servidores; (b) Escasso quantitativo de quadros funcionais na CGPAE; (c) Constrangimentos locais ao exercício das atribuições dos conselheiros da alimentação escolar; (d) Baixa integração entre os sistemas informacionais, gerenciais e corporativos; (e) Carência de capacitação técnica dos servidores da CGPAE e dos gestores municipais e estaduais; (f) Descontinuidade administrativa;	(a) Universalização do atendimento a todas as etapas e modalidades educação básica; (b) Institucionalização pela Lei N.º 11.947/2009; (c) Recuperação do valor financeiro <i>per capita</i> (d) Compartilhamento de responsabilidade com o Comitê Gestor e o Consultivo da AF; (e) Mudança na composição do CAE;

	Momentos críticos	Escolhas	Sequências autorreforçantes (Elementos estruturais e institucionais)	Sequências reativas		Resultados finais das soluções dos conflitos
				Feedbacks positivos	Feedbacks negativos	
2003	(d) Nova gestão da CGPAE	(k) Articulação entre os gestores da política; e (l) Apoio ao desenvolvimento sustentável com incentivos a aquisição de gêneros diversificados.	(f) Sistemas informatizados de monitoramento (SAM-PNAE e SIM-PNAE); (g) Sistemas informatizados de prestação de contas (SigPC e Sigecon).	(e) referenciais de meta-avaliação (MPOG, Senado, TCU e CGU); (f) meta-modelo (FNDE); (g) RAEs.		(f) Obrigatoriedade de aquisição mínima de 30% de produtos da AF com os recursos financeiros; (g) Redução em 30% a POU e contribuiu para a saída do Brasil do "Mapa da Fome" da FAO (2014).
2004	(a) Regimento Interno	(a) Supervisionar a elaboração de diretrizes e critérios operacionais, bem como a concepção, implementação e desenvolvimento de métodos e técnicas de monitoramento e desempenho dos programas, entre os quais o PNAE, sob responsabilidade da DIRAE; (b) Avaliar os programas com vistas a melhorar o desempenho e supervisionar a programação de verificação in loco para a avaliação da execução dos programas da DIRAE.	UMA (COMAV/DIRAE)	(a) Monitoramento <i>in loco</i> e a distância; (b) Controle social (CAEs); (c) Órgãos de controle (TCU, SFC e MPF).	(g) Rebaixamento do monitoramento a controle; (h) Mudança no cenário econômico, com o contingenciamento de recursos orçamentários; (i) Recalcitrância de mapas mentais, visões de mundo, efeitos de aprendizagem e coordenação, custos fixos, externalidades de rede e expectativas adaptativas dos atores, cujas mentalidades e comportamentos continuam calcados, em maior ou menor grau, na avaliação técnico-burocrática com viés físico-financeiro e quantitativista;	Novo Regimento Interno (2009)
	(b) Resolução 38	Estabelecimento de critérios para execução do PNAE, em relação aos objetivos, a clientela, os participantes, formas de gestão, cardápio, controle de qualidade, CAE, financiamento, operacionalização, cálculo de repasses, prestação de contas, entre outros.	UMA (COMAC);	(a) Monitoramento <i>in loco</i> e a distância; (b) Sistema informatizado de monitoramento (SAM-PNAE). (c) Controle social (CAEs); (d) Órgãos de controle (TCU, SFC e MPF).		Revogação pela Resolução 32 (2006), que manteve em parte, modificou e acrescentou novos critérios
	(c) Planejamento estratégico	(a) Ênfase nos resultados; (b) Responsabilização; (c) Autonomia; (d) Estabelecimento de parcerias responsáveis; (e) Trabalho em rede;	Projeto de Fortalecimento Institucional com a execução de ações estratégicas vinculadas às diretrizes do PDE e do MEC	Economia e transparência na aplicação dos recursos.		Novo planejamento estratégico (2010)

	Momentos críticos	Escolhas	Sequências autorreforçantes (Elementos estruturais e institucionais)	Sequências reativas		Resultados finais das soluções dos conflitos
				Feedbacks positivos	Feedbacks negativos	
2004	(c) Planejamento estratégico	(f) Utilização da informação como instrumento gerencial; (g) Diálogo público; (h) Controle social; (i) Monitoramento; (j) Avaliação; e (k) Articulação com EExs	Projeto de Fortalecimento Institucional com a execução de ações estratégicas vinculadas às diretrizes do PDE e do MEC	Economia e transparência na aplicação dos recursos.	(j) Baixa repercussão das decisões das instâncias intersetoriais; (k) Limitada participação social na formulação e implementação do monitoramento e da avaliação.	Novo planejamento estratégico (2010)
2005	Memorando de entendimento com a FAO e o PMA	Atrair crianças para as creches e escolas do ensino básico, para reduzir a fome de curto prazo, apoiá-las a aprendizagem e ajudá-las a sair da pobreza e do ciclo das doenças.	(a) ODM/ONU; (a) ABC/MRE; (c) FAO; (d) Centro de Excelência contra a Fome/PMA; (e) PNUD.	(a) Projeto GCP/RLA/180/BRA (FAO, 2009-2017); (b) Projeto Promoção da CSS de Apoio ao Desenvolvimento de PSAEs (PMA, 2010, por prazo indeterminado); (c) Projeto BRA/11/018 (PNUD, 2011-2018); (d) Projeto GCP/RAF/483/BRA (FAO, 2013-2017). ¹³²	Ausência de indicadores de monitoramento e defecção de avaliações qualitativas sobre a efetividade dos projetos	Cooperação internacional com 44 países, em 3 continentes, em 12 anos, no total de US\$ 25.074.110,00: Angola, Antígua e Barbuda, Bangladesh, Barbados, Benin, Bolívia, Burundi, Cabo Verde, Colômbia, Costa do Marfim, Costa Rica, Egito, El Salvador, Equador, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guatemala, Guiné, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Haiti, Honduras, Jamaica, Laos, Malauí, Mali, Moçambique, Nicarágua, Níger, Paraguai, Peru, Quênia, República Democrática do Congo, República Dominicana, Ruanda, Santa Lúcia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Tanzânia, Timor Leste, Togo, Zâmbia e Zimbábue

¹³² Para maiores informações, veja o Anexo 23 desta dissertação.

	Momentos críticos	Escolhas	Sequências autorreforçantes (Elementos estruturais e institucionais)	Sequências reativas		Resultados finais das soluções dos conflitos
				Feedbacks positivos	Feedbacks negativos	
2006	Resolução 32	Estabelecimento das atribuições do nutricionista	UMA CFN	(a) Elaboração de cardápios escolares; (b) Confeção de Fichas Técnicas de Preparação (FTPs); (c) Aplicação de testes de aceitabilidade (d) Redação de Manuais de Boas Práticas (MBPs); (e) Realização de Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs); (f) Avaliações nutricionais dos estudantes; (g) Ações e projetos de EAN.	(a) Não atendimento do parâmetro numérico mínimo de referência de nutricionistas para a alimentação escolar da educação básica pela maioria das EExs; (b) “Dificuldade do nutricionista em exercer todas as suas atividades técnicas. (...). Apesar do conhecimento das suas atribuições, o nutricionista enfrenta barreiras na execução, pois são muitas vezes sobrecarregados por atividades burocráticas e administrativas. Atividades complexas e que, conseqüentemente, necessitam de disponibilidade de materiais e de outros profissionais de apoio, tais como a execução da avaliação nutricional, testes de aceitabilidade e atividades de educação alimentar e nutricional, são negligenciadas em detrimento da urgência do trabalho administrativo que o nutricionista também exerce.” ¹³³ ; (c) “(...) o nutricionista foi condicionado na sua formação a olhar para a saúde de forma estanque e não numa abordagem complexa e multidimensional” ¹³⁴ .	(a) Normatização da assunção da responsabilidade técnica por nutricionista; (b) Crescimento do contingente de nutricionistas RTs e QTs vinculados ao Programa em todas as EExs do País (7.198 em 2017).

Fonte: Elaborado pelo autor.

¹³³ Fonte: Chaves, *et al* (2013, p. 924).

¹³⁴ Fonte: Chaves, *et al* (2013, p. 924). Para aprofundamento sobre a formação do nutricionista, vide Scarparo, *et al* (2013).

Apêndice 2 – Histórico de Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) do PNAE e suas respectivas atribuições regimentais

A partir do Regimento Interno do FNDE de 1999, a Autarquia estabeleceu várias divisões, gerências e subgerências de acompanhamento, monitoramento e avaliação para os seus programas, projetos e atividades, entre as quais a Subgerência de Acompanhamento e Avaliação (SUAPA), primeiro organismo específico na Autarquia a trabalhar essa temática em relação à execução do PNAE, com as seguintes competências:

- Prestar cooperação técnica aos agentes executores das ações, no que se refere a treinamento, aperfeiçoamento e outros aspectos relativos à execução;
- Propor a realização de estudos e a adoção de medidas que conduzissem a uma constante melhoria da execução, acompanhamento e avaliação;
- Consolidar, avaliar e disponibilizar as informações;
- Conceber e implementar métodos e técnicas de acompanhamento e avaliação;
- Assegurar a divulgação das informações;
- Elaborar a programação de verificações *in loco* da execução e processar seus resultados;
- Fornecer subsídios para a elaboração da programação das atividades de sua área de atuação.

No Regimento Interno do FNDE de 2004, extingue-se a SUAPA, transferindo suas atribuições para a Coordenação-Geral de Programas de Alimentação Escolar (primeiro nome da CGPAE), que passou a se incumbir da coordenação, do acompanhamento e avaliação da execução e do desenvolvimento do PNAE, e a Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV), ligada diretamente à DIRAE, com as atribuições a seguir:

- Supervisionar a elaboração de diretrizes e critérios operacionais, bem como a concepção, implementação e desenvolvimento de métodos e técnicas de monitoramento e desempenho dos programas, entre os quais o PNAE, sob responsabilidade da DIRAE;
- Avaliar os programas com vistas a melhorar o desempenho e supervisionar a programação de verificação *in loco* para a avaliação da execução dos programas da Diretoria.

No Regimento Interno do FNDE de 2007, cria-se a Coordenação de

Monitoramento e Acompanhamento (COMAC) na CGPAE. Trata-se do retorno de uma unidade própria dedicada ao tema para o PNAE, com destaque para as seguintes tarefas precípuas:

- Colaborar na elaboração de diretrizes e critérios voltados à operacionalização do PNAE, bem como na elaboração de normas legais destinadas a garantir o alcance dos princípios e das metas do Programa;
- Conceber, implantar e supervisionar a operação do sistema geral e dos sistemas específicos de monitoramento do PNAE;
- Definir métodos e atividades de acompanhamento junto às EExs, bem como processar seus resultados nos sistemas de monitoramento da CGPAE, dentro da sua área de competência;
- Desenvolver e implantar o sistema de avaliação do Programa, bem como implementar, no âmbito de sua competência;
- Participar de câmaras técnicas, fóruns, seminários e instâncias similares que versem sobre temáticas sintonizadas com o Programa e com suas áreas de atuação;
- Conceber, implantar e executar estratégias destinadas à orientação e ao acompanhamento das atividades exercidas pelas Entidades Executoras e pelos Conselhos de Alimentação Escolar, no que tange ao monitoramento do Programa e ao acompanhamento das ações de controle.

No Regimento Interno do FNDE de 2009, as atribuições da COMAC são condensadas, ficando responsável por “implementar as ações de monitoramento e acompanhamento do Programa”, genericamente.

Em 2012, designou-se colaborador para cargo em comissão na CGPAE para exercer a chefia da Divisão de Acompanhamento (DIACO), designada para o monitoramento a distância do PNAE, subordinada à COMAC, no que tange a:

- Apoiar o atendimento de diligências e o cumprimento das determinações, recomendações e orientações internas e as emanadas dos órgãos de controle interno e externo;
- Acompanhar e encaminhar a apuração das denúncias recebidas pelo FNDE.

Outro marco de 2012 foi a mudança do nome: de COMAC para COMAV. Houve a nomeação de servidor para o exercício de cargo em comissão. A nova Coordenação passa a assumir os afazeres a seguir:

- Desenvolver e implementar as ações de M&A;

- Coordenar o atendimento de diligências e o cumprimento das determinações, recomendações e orientações internas e as emanadas dos órgãos de controle interno e externo;

- Subsidiar os indicadores de desempenho;

- Coordenar a elaboração dos indicadores de avaliação.

Anexo 1 – Lista Chave de Verificação da Avaliação

	Ponto de Verificação	Julgamento(A-E)	Justificativa do Julgamento
Preliminares	I. Sumário Executivo		
	II. Prefácio		
	III. Metodologia		
Fundamentos	1. Antecedentes e Contexto		
	2. Descrições e Definições		
	3. Consumidores		
	4. Recursos		
	5. Valores		
Sub Avaliações	6. Processo		
	7. Resultados		
	8. Custos		
	9. Comparações		
	10. Exportabilidade		
Conclusões	11. Síntese		
	12. Recomendações e Explicações		
	13. Responsabilidade e Justificativa		
	14. Relatório e Apoio		
	15. Meta-avaliação		

Fonte: Scriven (2007) *apud* Elliot (2011, p. 945).

Legenda: A = Atinge todos os aspectos principais deste ponto e os expressa de forma clara e concisa; B = Atinge a maioria dos aspectos relativos a este ponto, mas não cobre um ou dois deles, ou trata dos ingredientes principais, mas não é 100% claro; C = Trata do ponto, mas perde alguns aspectos cruciais, ou perde vários aspectos importantes, ou é um tanto desorganizado ou pouco claro; D = Tem um ou dois elementos que parecem tratar implicitamente do ponto, mas o tratamento é deficiente; E = Perde o ponto totalmente.

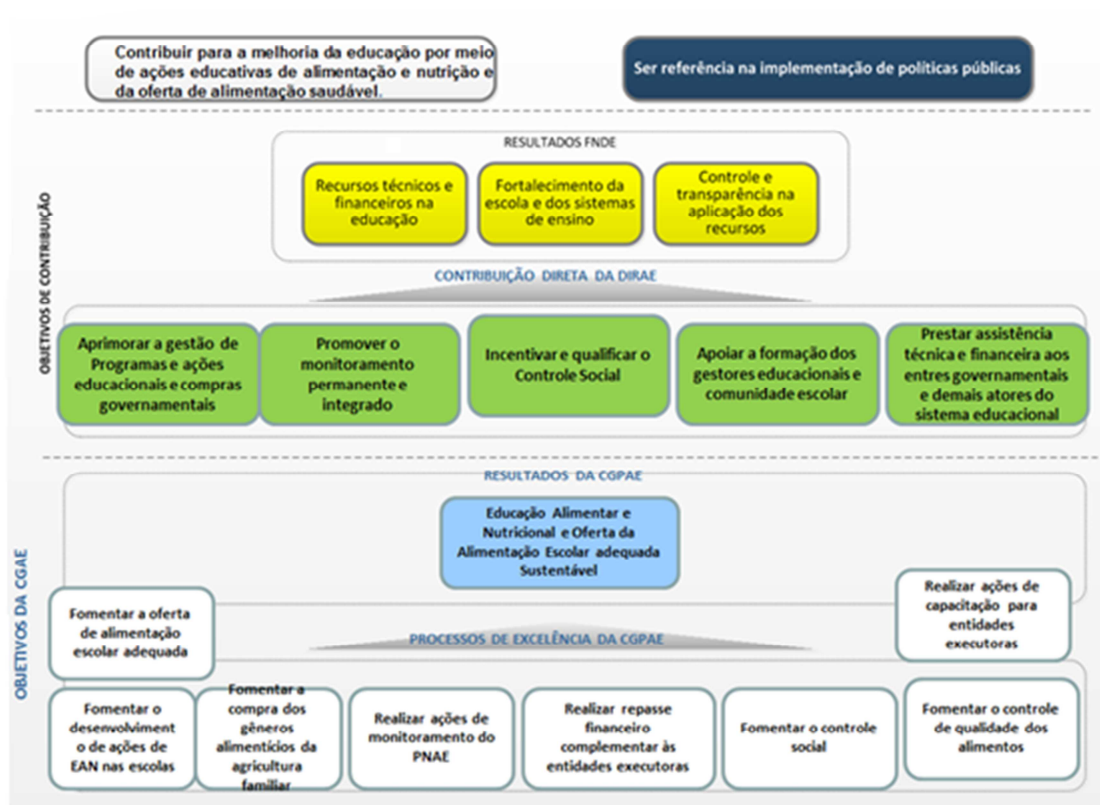
Anexo 2 – Distribuição dos padrões de avaliação por atividade

Padrão de Avaliação		Atividade									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
U1	Credibilidade do Avaliador	X	X	X				X			
U2	Atenção aos Interessados (Stakeholders)	X	X	X	X	X	X	X	X		X
U3	Propósitos Negociados	X			X		X				
U4	Explicitação de Valores			X	X		X				X
U5	Informação Relevante				X				X	X	X
U6	Processos e Produtos Significativos		X		X		X	X	X	X	
U7	Comunicação e Relatórios Apropriados e no Prazo		X					X	X	X	X
U8	Preocupação com Consequências e Influência								X		X
E1	Gerenciamento do Projeto		X	X				X	X	X	
E2	Procedimentos Práticos	X			X	X	X	X	X	X	X
E3	Viabilidade do Contexto	X		X	X	X	X	X	X	X	X
E4	Uso dos Recursos		X	X			X	X	X		
A1	Orientação Responsiva e Inclusiva				X	X	X			X	X
A2	Acordos Formais	X	X	X			X				
A3	Direitos e Respeito Humanos	X			X		X		X		X
A4	Clareza e Equidade (Justiça)	X	X		X			X		X	
A5	Transparência e Abertura				X	X		X	X	X	X
A6	Conflitos de Interesses	X	X	X	X	X		X	X		X
A7	Responsabilidade Fiscal		X					X	X		
P1	Conclusões e Decisões Justificadas				X		X	X		X	X
P2	Informação Válida				X	X	X		X	X	
P3	Informação Fidedigna					X	X		X	X	
P4	Explicitação das Descrições do Propósito e Contexto	X			X	X	X				
P5	Gerenciamento da Informação						X		X	X	
P6	Análises e Planos Sólidos						X	X		X	
P7	Explicitação do Raciocínio da Avaliação				X	X	X			X	X
P8	Comunicação e Relatório					X				X	X
R1	Documentação da Avaliação	X	X	X	X	X	X	X	X		
R2	Meta-avaliação Interna								X		
R3	Meta-avaliação Externa		X								

Fonte: Adaptada de JCSEE (2011) *apud* Elliot (2011, p. 954-5).

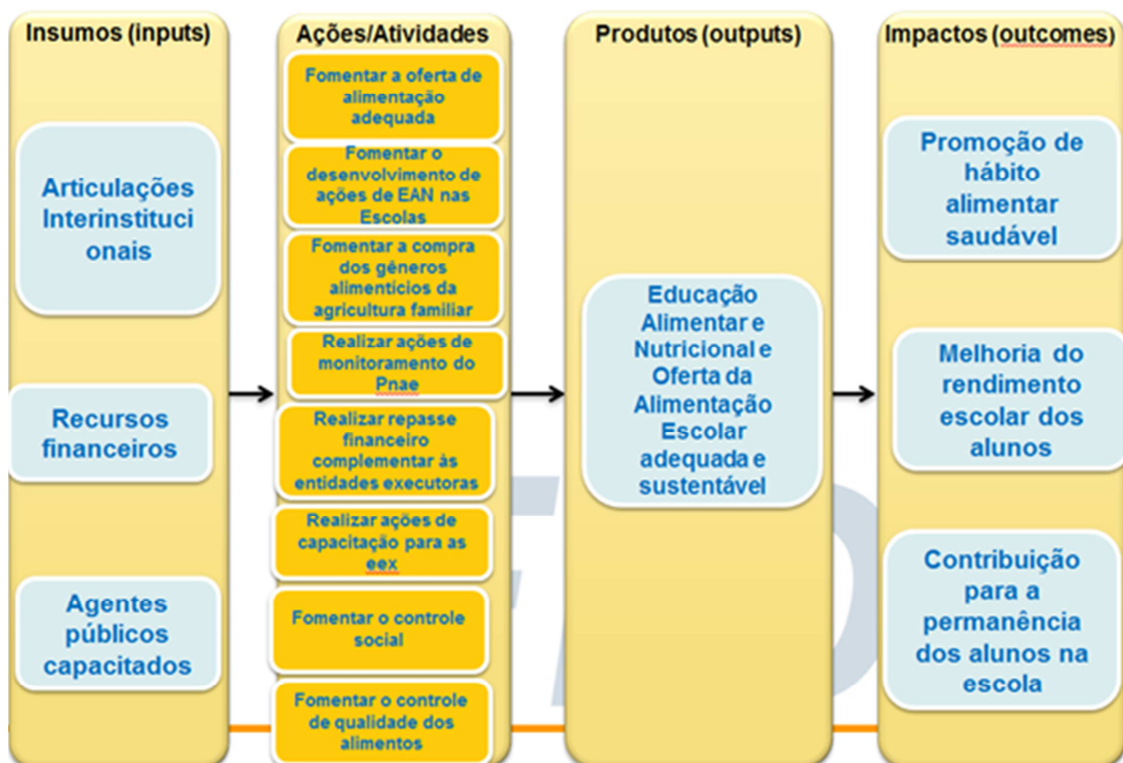
Legenda: 1. Decidir se vai avaliar; 2. Negociar e formalizar acordos, contratos e orçamentos; 3. Determinar quem vai avaliar; 4. Negociar e desenvolver propósitos e questões da avaliação; 5. Descrever o Programa; 6. Planejar a avaliação; 7. Gerenciar a avaliação; 8. Coletar informação; 9. Analisar informação; 10. Comunicar e relatar a avaliação.

Anexo 3 – Planejamento estratégico – CGPAE - Mapa desdobrado



Fonte: CGPAE, 2013.

Anexo 4 – Planejamento estratégico – CGPAE - Cadeia de Valor



Fonte: CGPAE, 2013.

Anexo 5 – Planejamento estratégico – CGPAE - Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças

		Positivo	Negativo	
Internas	Forças (Strengths)	<ol style="list-style-type: none"> 1 Capacidade de governança do PNAE. 2 Capacidade de estabelecer articulações interinstitucionais. 3 Fomento e promoção de iniciativas de formação dos sujeitos envolvidos no PNAE. 4 Visibilidade nacional e internacional do PNAE como política pública 5 Pnae como referência nacional e internacionalmente como política pública 6 Decisões operacionais descentralizadas 7 Processo de tomada de decisão coletivo 8 Liderança forte e atuante dos gestores. 9 Participação ativa da força de trabalho da CGPAE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Planejamento estratégico não implantado. 2 Padronização desatualizada dos fluxos de processos 3 Inexistência da sistematização (compilação, categorização) dos dados da execução do PNAE para a avaliação do Programa. 4 Integração insuficiente entre as áreas operacionais da CGPAE. 5 Ineficácia do fluxo de comunicação interno. 6 Dificuldade nas articulações intrainstitucionais 7 Dificuldade no aproveitamento dos espaços políticos da educação (undime, conae, etc) 8 Processos não mapeados 9 Insuficiência de assessoria especializada nos diversos campos do saber (jurídico, contábil, etc) afetos 	
	Externas	Oportunidades (Opportunities)	<ol style="list-style-type: none"> 1 Autorização de novo concurso para o FNDE 2 Implantação do monitoramento integrado 3 Implantação da política de gestão por competência. 4 Aprovação da progressão e promoção do plano de cargos e salários. 5 Situação econômica favorável ao programa. (10% PIB, Pré-Sal, 2014 - ano internacional da AF) 6 Demandas sociais por investimento visando a melhoria dos índices educacionais. 7 Aprovação do plano nacional de educação. 8 Fortalecimento do PNAE como referência nacional e internacional. 9 Fortalecimento dos mecanismos de controle interno e social. 10 Prioridade do tema educação, saúde e segurança alimentar e nutricional na agenda política. 11 Implantação do Escritório de Gestão de Processos do FNDE 12 Implementação do Sistema de Contas Online (Sigoc e Sigecon) 13 Mudança na conjuntura política 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Dificuldades na execução do programa pelas entidades executoras 2 Alto índice de evasão dos servidores do FNDE. 3 Pouca visibilidade do FNDE. 4 Mudança na conjuntura política (2013 2014 2015) 5 Dificuldades de extração de informações diversas via sistema para tomada de decisões estratégicas 6 Falta de integração das informações extraídas dos sistemas. 7 Desarticulação entre as unidades organizacionais do FNDE. 8 Número insuficiente de servidores na CGPAE. 9 Equipamentos e instalações físicas inadequadas. 10 Estrutura tecnológica (sistemas) de trabalho inadequada 11 Má gestão dos recursos pela entidade executora (inclusive corrupção) 12 Inexistência de cargos específicos no FNDE (nutricionista, contador, pedagogo, etc) 13 Não formalização de unidades organizacionais informais.

Fonte: CGPAE, 2013.

Anexo 6 - Planejamento estratégico – CGPAE – Fraquezas – Análise de Gravidade, Urgência e Tendência (GUT) - Ações

Fraquezas	1 a 5			Total	Ações
	Gravidade	Urgência	Tendência		
Planejamento estratégico não implantado.	4	5	4	80	Está implantado
Padronização desatualizada dos fluxos de processos	2	3	2	12	Implantação do EGPN
Inexistência da sistematização (compilação, categorização) dos dados da execução do PNAE para a avaliação do Programa.	4	4	3	48	Elaboração de planilhas de controle de dados
Integração insuficiente entre as áreas operacionais da CGPAE.	2	4	2	16	Solicitar ao EGPN mapear os fluxos de integração entre as áreas, promovendo a discussão dos limites de competências de cada uma / Divulgar e-mail quinzenal a toda CGPAE com os principais resultados das áreas
Ineficácia do fluxo de comunicação interno.	5	4	4	80	utilização do e-mail pnae.cgpaefnde.gov.br / reunião de coordenação mensais / estimular a utilização do Lync
Dificuldade nas articulações intrainstitucionais	5	4	4	80	Nas reuniões de coordenação, definir as estratégias para as articulações intrainstitucionais
Dificuldade no aproveitamento dos espaços políticos da educação (undime, conae, etc)	3	3	3	27	Nas reuniões de coordenação, definir as estratégias para o aproveitamento desses espaços
Processos não mapeados	3	4	3	36	Realizar mapeamento dos processos de forma geral para depois tratar com o EGPN
Insuficiência de assessoria especializada nos diversos campos do saber (jurídico, contábil, etc) afetos ao Pnae	3	3	4	36	Contratar OEI / CECANE

Fonte: CGPAE, 2013.

Anexo 7 - Planejamento estratégico – CGPAE – Ameças – Análise de GUT - Ações

Ameças	1 a 5			Total	Ações
	Gravidade	Urgência	Tendência		
Dificuldades na execução do programa pelas entidades executoras	5	5	4	100	Realizar capacitações / assessorias aos municípios / monitoramento / OBS: observar as metas dos Planos Nacionais, inclusive as áreas, com apoio da DAPAE, elaboraram o Plano do ano baseado nas metas dos Planos Nacionais
Alto índice de evasão dos servidores do FNDE.	3	3	4	36	Incentivo à capacitação / Melhorar o Alinhamento entre o currículo e o posto de trabalho
Pouca visibilidade do FNDE.	2	2	2	8	Propor reuniões com a ASCOM para estabelecer estratégias junto ao MEC / Propor à ASCOM campanhas relacionadas à Alimentação Escolar
Mudança na conjuntura política (2013 2014 2015)	4	5	5	100	Fortalecer o Pnae com ações em âmbito nacional e internacional
Dificuldades de extração de informações diversas via sistema para tomada de decisões estratégicas	5	5	5	125	Propor reuniões com a DIRTE para a melhoria dos Sistemas para que possam fornecer geração de relatórios e para que sejam integrados / Finalização do BI
Falta de integração das informações extraídas dos sistemas.	3	3	4	36	Finalização do BI
Desarticulação entre as unidades organizacionais do FNDE.	2	2	2	8	Apoiar a AGEST no que se refere às ações do Planejamento Estratégico
Número insuficiente de servidores na CGPAE.	4	3	4	48	Realizar planejamento e implementá-lo / otimizar os processos mapeados / atualizar os processos
Equipamentos e instalações físicas inadequadas.	2	2	2	8	Relatar ao responsável problemas desse tipo encontrados na CGPAE e solicitar providências, apresentando o impacto negativo no alcance dos objetivos da Coordenação-Geral
Estrutura tecnológica (sistemas) de trabalho inadequada	5	5	5	125	Relatar a DIRTE problemas desse tipo encontrados na CGPAE e solicitar providências, apresentando o impacto negativo no alcance dos objetivos da Coordenação-Geral
Mã gestão dos recursos pela entidade executora (inclusive corrupção)	4	4	4	64	Realizar capacitações / assessorias aos municípios / monitoramento / auditoria OBS: observar as metas dos Planos Nacionais
Inexistência de cargos específicos no FNDE (nutricionista, contador, pedagogo, etc)	3	3	3	27	contratar OEI / Cecane / Propor à CGPED um estudo de viabilidade de se realizar concurso para cargos específicos
Não formalização de unidades organizacionais informais.	3	3	3	27	Elaborar Nota Técnica à DIRAE para posterior encaminhamento à DIRAD informando que na CGPAE há unidades organizacionais informais com responsáveis informais e atribuições informais, apresentando o quanto elas impactam no alcance dos resultados da CGPAE. E com isso solicitar providências para a formalização e sugerindo que se faça o mesmo no âmbito da Autarquia.

Fonte: CGPAE, 2013.

Anexo 8 – Análise, priorização e detalhamento de indicadores da CGPAE, com critérios de meta-avaliação

Objeto de mensuração	Nº	Indicador	Critérios e Ponderações					Nota da priorização
			1	2	3	4	5	
Produtos/Assistência Financeira	1	Taxa de assistência financeira do PNAE	2	2	2	2	2	10
Produtos/ Aquisição da Agricultura Familiar	2	Taxa de cumprimento do percentual mínimo dos recursos do PNAE para aquisição de produtos da AF	2	2	1	2	1	8
Produtos/Educação Alimentar e Nutricional	3	Taxa de realização das ações de EAN	2	2	0	2	1	7
Produtos/Assistência Técnica (Formação de atores)	4	Número de atores sociais capacitados pelo FNDE	2	2	2	2	1	9
Critérios								
	1	Pertinência (representatividade - proximidade com o objetivo da unidade de análise-, objetividade, clareza e comunicabilidade)						
	2	Relevância (atendimento às necessidades de informação das partes interessadas)						
	3	Confiabilidade metodológica (Confiabilidade da fonte, Simplicidade, Sensibilidade, Comparabilidade)						
	4	Sustentabilidade (Estabilidade ao longo do tempo, Investigativos - rastreabilidade ao longo do tempo, Tempestividade)						
	5	Viabilidade (Exequibilidade de mensuração, Economicidade de obtenção)						

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 9 – Indicador – Percentual de assistência financeira

FORMULÁRIO DE DETALHAMENTO DO INDICADOR							
Diretoria / Coordenação Geral	CGPAE						
Objeto de mensuração:	Assistência financeira						
Nome do Indicador:	Percentual de assistência financeira do PNAE						
Descrição da Finalidade:	Mensurar o percentual de recursos repassados às entidades executoras em relação aos recursos previstos						
Fórmula de cálculo:	$\left(\frac{\text{Recursos repassados (pagos)}}{\text{Recursos previstos (dotação inicial LOA)}} \right) \times 100$						
Unidade de medida:	% (Porcentagem)	Casas decimais:	2 (duas)				
Polaridade:	Maior-melhor						
Periodicidade de apuração do indicador:	Semestral						
Fonte / Forma de coleta	SIGAE/SIGEF/SIAFI						
Responsável pela apuração do Indicador (Unidade/Cargo/Nome):	Coordenação de execução financeira (COEFA)						
Observação geral (opcional)							
Considerações ou questões a respeito do indicador (condicionantes, requisitos, limitações, recomendações para interpretação etc.) (opcional)							
Faixa de tolerância:	Cor	De:	À:				
		0%	74,99%				
		75%	90,99%				
		91%	100%				
	Sem faixa						
Série Histórica /Metas	t ₋₃ = 2011	t ₋₂ = 2012	t ₋₁ = 2013	t ₀ = 2014	t ₊₁ = 2015	t ₊₂ = 2016	t ₊₃ = 2017
Séria Histórica (Qual foi a nossa performance?)	98,5%	99,2%	99,39%	102,5%			
Metas (Qual desempenho pretendemos atingir?)					99%	99%	99%
Agrupamento da Meta:	NÃO						
Glossário: (opcional)							

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 10 – Indicador – Percentual de cumprimento do mínimo exigido para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar

FORMULÁRIO DE DETALHAMENTO DO INDICADOR							
Diretoria / Coordenação Geral	CGPAE						
Objeto de mensuração:	Aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar						
Nome do Indicador:	Percentual de cumprimento do mínimo exigido para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar						
Descrição da Finalidade:	Mensurar o percentual de Entidades Executoras que adquiriram gêneros alimentícios oriundos da AF, investindo no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE						
Fórmula de cálculo:	$\left(\frac{N^{\circ} \text{ de EEx que cumpriram os 30\%}}{N^{\circ} \text{ de EEx que prestaram contas}} \right) \times 100$						
Unidade de medida:	% (Porcentagem)	Casas decimais:		2 (duas)			
Polaridade:	Maior-melhor						
Periodicidade de apuração do indicador:	Anualmente						
Fonte / Forma de coleta	SIGPC/SIGECON						
Responsável pela apuração do Indicador (Unidade/Cargo/Nome):	Coordenação de segurança alimentar e nutricional (COSAN)						
Observação geral (opcional)							
Considerações ou questões a respeito do indicador (condicionantes, requisitos, limitações, recomendações para interpretação etc.) (opcional)	Serão consideradas EEx que cumpriram o percentual mínimo quando as respostas às perguntas do questionário do SIGPC e SIGEON forem coincidentes "Sim". Denominador: EEx que prestaram contas quando o CAE emitiu o parecer conclusivo.						
Faixa de tolerância:	Cor	De:	À:				
		0%	49,99%				
		50%	79,99%				
		80%	100%				
	Sem faixa						
Série Histórica / Metas	t ₃ =	t ₂ =	t ₁ =	t ₀ = 2012	t ₊₁ = 2015	t ₊₂ = 2016	t ₊₃ = 2017
Série Histórica (Qual foi a nossa performance?)	----	----	----	57,11%			
Metas (Qual desempenho pretendemos atingir?)					60%	65%	70%
Agrupamento da Meta:	NÃO						
Glossário: (opcional)							

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 11 – Indicador - Percentual de realização das ações de EAN

FORMULARIO DE DETALHAMENTO DO INDICADOR							
Diretoria / Coordenação Geral	CGPAE						
Objeto de mensuração:	Educação alimentar e nutricional (EAN)						
Nome do Indicador:	Percentual de realização das ações de EAN						
Descrição da Finalidade:	Mensurar o percentual de entidades executoras que realizaram ações de educação alimentar e nutricional						
Fórmula de cálculo:	$\left(\frac{N^{\circ} \text{ de EEx que realizam ações de EAN}}{N^{\circ} \text{ de EE que prestaram contas}} \right) \times 100$						
Unidade de medida:	%(Porcentagem)	Casas decimais:	2 (duas)				
Polaridade:	Maior-melhor						
Periodicidade de apuração do indicador:	Anualmente						
Fonte / Forma de coleta	SIGPC/SIGECON						
Responsável pela apuração do Indicador (Unidade/Cargo/Nome):	Coordenação de segurança alimentar e nutricional (COSAN)						
Observação geral (opcional)							
Considerações ou questões a respeito do indicador (condicionantes, requisitos, limitações, recomendações para interpretação etc.) (opcional)	Numerador: EEx que realizou ações de EAN é aquele que marcou mais de 2 (dois) no questionário de acompanhamento Denominador: EEx cujo CAE emitiu o parecer conclusivo						
Faixa de tolerância:	Cor	De:	À:		/		
		0%	49,99%				
		50%	79,99%				
		80%	100%				
	Sem faixa						
Série Histórica /Metas	t ₋₃ =	t ₋₂ =	t ₋₁ = 2011	t ₀ = 2012	t ₊₁ = 2015	t ₊₂ = 2016	t ₊₃ = 2017
Séria Histórica (Qual foi a nossa performance?)			71,85%	74,64%	/	/	/
Metas (Qual desempenho pretendemos atingir?)	/	/	/		78%	80%	82%
Agrupamento da Meta:	NÃO						
Glossário: (opcional)							

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 12 – Indicador - Número de atores sociais capacitados

FORMULARIO DE DETALHAMENTO DO INDICADOR							
Diretoria / Coordenação Geral	CGPAE						
Objeto de mensuração:	Assistência Técnica						
Nome do Indicador:	Número de atores sociais capacitados						
Descrição da Finalidade:	Mensurar o número de atores sociais capacitados						
Fórmula de cálculo:	Soma dos participantes						
Unidade de medida:	Unidade	Casas decimais:	Zero				
Polaridade:	Maior-melhor						
Periodicidade de apuração do indicador:	Semestralmente						
Fonte / Forma de coleta	Levantamento primário						
Responsável pela apuração do Indicador (Unidade/Cargo/Nome):	Coordenação de educação e controle social (COECS)						
Observação geral (opcional)							
Considerações ou questões a respeito do indicador (condicionantes, requisitos, limitações, recomendações para interpretação etc.) (opcional)	Os atores capacitados serão aqueles orientados nos eventos de formação e nas visitas de monitoramento e assessoria realizados tanto pelos técnicos do FNDE quanto pelos CECANEs.						
Faixa de tolerância:	Cor	De:	À:				
		0%	54,99%				
		55%	84,99%				
		85%	100%				
	Sem faixa						
Série Histórica / Metas	t ₋₃ =	t ₋₂ =	t ₋₁ = 2013	t ₀ = 2014	t ₊₁ =2015	t ₊₂ =2016	t ₊₃ =2017
Série Histórica (Qual foi a nossa performance?)	SLB	SLB	14.945	10.811			
Metas (Qual desempenho pretendemos atingir?)					11.000	12.000	13.000
Agrupamento da Meta:	NÃO						
Glossário: (opcional)	Atores sociais são gestores, nutricionistas, conselheiros etc.						

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 13 – Indicadores – Detalhamento da coleta e da análise - Taxa de assistência financeira e taxa de cumprimento do percentual da agricultura familiar

Indicador	Responsável pela Coleta	Dados coletados e Fonte dos dados	Momento de Coleta ("gatilho", antes de...)	Método e/ou Instrumento de Coleta (caso existir)	Premissas e cuidados na coleta (opcional)	Quem recebe os dados	Responsável pela análise	Tipo de análise	Recomendações para a análise	Possíveis lições/constatações	Fontes complementares e evidências
Qual é o nome do indicador?	Quem coleta os dados?	Qual é a fonte de cada variável que compõe o indicador?	Existe algum momento específico ou precedência para início da coleta?	Quais métodos ajudam a obter a informação necessária? Há algum instrumento específico?	Existem condicionantes, premissas e/ou cuidados na coleta de dados?	Os dados devem ser disponibilizados para quem?	Quem analisa os dados?	Quais tipos de análise é recomendada (descritiva, prescritiva, ou preditiva)?	Existem recomendações ou cuidados para a análise? Quais são os elementos necessários para atribuir valor ao resultado do indicador?	Quais lições/constatações podem ser obtidas a partir dessas informações	Existem evidências ou fontes complementares que possam auxiliar a fundamentar as análises?
Taxa de assistência financeira do PNAE	COEFA (Coordenador)	SGAE/SIGEF/ SIAFI	A partir do repasse da 1ª parcela	Bancos de dados de sistemas informatizados	Os repasses dependem de disponibilidade financeira do FNDE e, portanto, podem não acontecer de forma ideal: 1 parcela por mês. Há meses que podem ser repassadas 2 parcelas e há outros em que poderá não haver nenhum repasse	COEFA (Coordenador)	COEFA (Coordenador)	Descritiva	Mudanças de regras de atendimento do PNAE e condições de suspensão. Disponibilidade financeira do FNDE.	A cobertura do CAE e a eficácia no orçamento da obrigação de prestar contas	CAE Virtual/SiGPC
Taxa de cumprimento do percentual mínimo dos recursos do PNAE p/ aquisição de produtos da AF	DIDAF (Chefe de Divisão)	<u>SIGPC/SIGECON</u>	A partir do fim do prazo para prestação de contas	Bancos de dados de sistemas informatizados	O número das perguntas sobre a agricultura familiar pode mudar de um ano para outro, no questionário de acompanhamento	DIDAF (Chefe de Divisão)	DIDAF (Chefe de Divisão)	Prescritiva	Considerar a dificuldade de o CAE apurar precisamente a execução dos 30% por se tratar de uma análise estritamente financeira	As organizações produtivas não estão aptas a comercializar produtos, de maneira geral. O CAE tem dificuldade em acompanhar a execução. Dificuldade de o gestor compreender e executar essa nova forma	Informações disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 14 – Indicadores – Detalhamento da coleta e da análise - Taxa de realização das ações de EAN e número de atores sociais capacitados

Indicador	Responsável pela Coleta	Dados coletados e Fonte dos dados	Momento de Coleta ("gatilho", antes de...)	Método e/ou Instrumento de Coleta (caso existir)	Premissas e cuidados na coleta (opcional)	Quem recebe os dados	Responsável pela análise	Tipo de análise	Recomendações para a análise	Possíveis lições/constatações	Fontes complementares e evidências
Qual é o nome do indicador?	Quem coleta os dados?	Qual é a fonte de cada variável que compõe o indicador?	Existe algum momento específico ou precedência para início da coleta?	Quais métodos ajudam a obter a informação necessária? Há algum instrumento específico?	Existem condicionantes, premissas e/ou cuidados na coleta de dados?	Os dados devem ser disponibilizados para quem?	Quem analisa os dados?	Quais tipos de análise é recomendada (descritiva, prescritiva, ou preditiva)?	Existem recomendações ou cuidados para a análise? Quais são os elementos necessários para atribuir valor ao resultado do indicador?	Quais lições/constatações podem ser obtidas a partir dessas informações	Existem evidências ou fontes complementares que possam auxiliar a fundamentar as análises?
Taxa de realização das ações de EAN	COSAN (Coordenadora)	<u>SIGPC/SIGECON</u>	A partir do fim do prazo da PC	Banco de dados dos sistemas informatizados	O nº das perguntas no sistema de PC e a forma das perguntas, que podem variar de um ano para outro	COSAN (Coordenadora)	<u>COSAN (Coordenadora)</u>	Prescritiva	Considerar que a oferta de refeição saudável é o básico do PNAE. Mais valorizado seriam ações para além dessa.	Conhecer que tipos de ações de EAN estão sendo realizadas pelas <u>EEs</u> .	Visitas de monitoramento e assessoria.
Número de atores sociais capacitados pelo FNDE	COECS (Coordenadora)	Levantamento primário	A partir da realização da 1ª capacitação	Por meio de listas de presença dos eventos	Por ser uma coleta por evento e <u>manualizada</u> , cada pessoa responsável pelo evento deve ser bem orientada para sempre levantar o nº de participantes	COECS (Coordenadora)	COECS (Coordenadora)	Descritiva	Considerar as ações realizadas pelo FNDE (CGPAE) e pelos CECANES. Verificar a possibilidade de incluir os dados do Instituto FORMAR	----	As ações promovidas pelos CECANES e pelo Instituto FORMAR

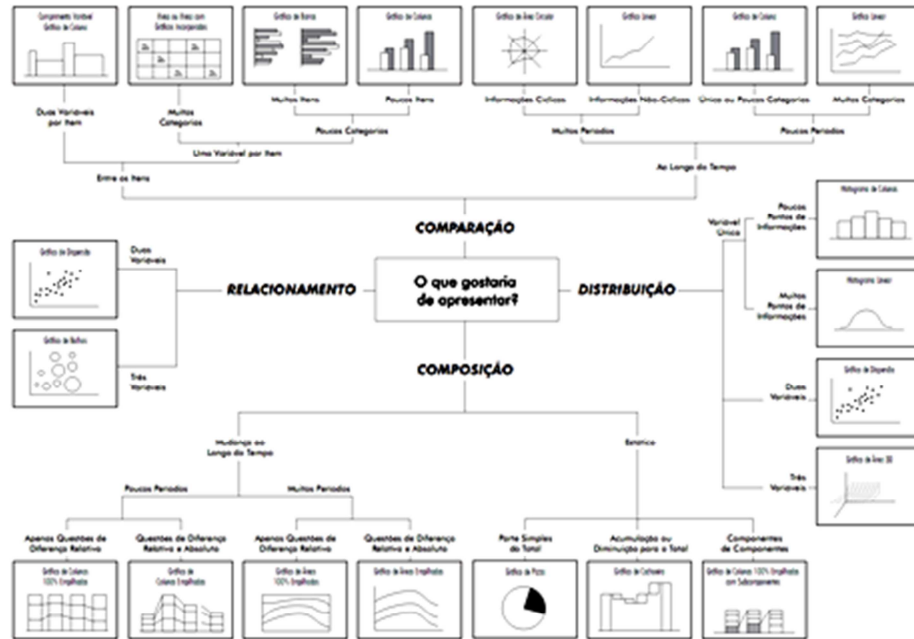
Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 15 – Indicadores – Estratégia de comunicação e mobilização

O que comunicar	Atores	Objetivos	Ferramentas (como?)
Qual indicador?	Quem são os públicos de interesse? (atores internos e externos)	Qual é o objetivo de comunicação para cada público (para que comunicar)?	Quais meios, formatos e linguagem influem no acesso, confiabilidade etc.? (Cada objetivo e público exigirá um tipo de ferramenta diferente).
Taxa de assistência financeira do PNAE	Direção Participantes do Programa (EEx, CAG, UEx) Órgãos de Controle	Comunicar o transferência financeira	1 – Portal da Estratégia do FNDE 2 – Relatório de gestão do FNDE 3 – Portal do FNDE 4 – Boletim integrado do PNAE-BIP (via email)
Taxa de cumprimento do percentual mínimo dos recursos do PNAE para aquisição de Produtos da Agricultura Familiar (AF)		Reportar o grau de cumprimento do percentual mínimo de aquisição de produtos da Agricultura Familiar (AF)	
Taxa de realização das ações de EAN		Comunicar o andamento das ações de EAN	1 – Portal da Estratégia do FNDE 2 – Relatório de gestão do FNDE 3 – Portal do FNDE 4 – Boletim integrado do PNAE-BIP (via email) 5 – Informe PNAE 6 – Portal REBRAE
Número de atores sociais capacitados pelo FNDE		Verificar o aumento de atores sociais capacitados pelo FNDE	

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 16 – Indicadores – Gráficos recomendados



Indicador	Gráfico recomendado
Taxa de assistência financeira do PNAE	Gráfico de colunas
Taxa de cumprimento do percentual mínimo dos recursos do PNAE para aquisição de Produtos da Agricultura Familiar (AF)	Gráfico de Pizza
Taxa de realização das ações de EAN	Gráfico de Pizza
Número de atores sociais capacitados pelo FNDE	Gráfico de colunas

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 17 – Indicadores – Modelo de monitoramento e avaliação –Regularidade de acompanhamento, eventos e produtos

		Monitoramento e Avaliação		
		Trimestral	Semestral	Anual
Indicadores de M&A	1. Taxa de assistência financeira do PNAE	Acompanhamento gerencial	Avaliação da execução Avaliação do indicativo de alcance dos resultados	Avaliação da execução
	2. Taxa de cumprimento do percentual mínimo dos recursos do PNAE para aquisição de produtos da AF	Acompanhamento gerencial	Avaliação do indicativo de alcance dos resultados	Avaliação do alcance dos resultados
	3. Taxa de realização das ações	Acompanhamento gerencial	Avaliação do indicativo de alcance dos resultados	Avaliação do alcance dos resultados
	4. Número de atores sociais capacitados pelo FNDE	Acompanhamento gerencial	Avaliação do indicativo de alcance dos resultados	Avaliação do alcance dos resultados
Evento	Reunião de acompanhamento com os coordenadores de área (2 e 3) Reunião de acompanhamento com Coordenador Geral (1 e 4)	Reunião semestral de M&A com os coordenadores, Coordenação Geral e Diretor	Reunião semestral de M&A com os coordenadores, Coordenação Geral e Diretor	
Produto	Resumo executivo de execução	Relatório consolidado de execução e plano de ação	Relatório anual de avaliação de gestão e plano de ação	

Fonte: Instituto Publix, 2015.

Anexo 18 – Indicadores – Implementação do modelo de monitoramento e avaliação na unidade e no FNDE – Definição das ações

Definição das ações:

- O que precisa ser executado e ajustado na minha unidade, na Diretoria e no FNDE para que possamos implementar o modelo de M&A?

Ação	Responsável pela Ação	Data de Início	Data de Término	Marcos
Solicitar a implementação de sistema de monitoramento do PNAE de preenchimento periódico e obrigatório	Coordenador Geral do PNAE	1º semestre de 2015	2º semestre de 2015	Solicitação emitida no Sistema
Solicitar a realização de oficinas de sensibilização sobre M&A	Coordenador Geral do PNAE	1º semestre de 2015	2º semestre de 2015	Realização de Oficina de sensibilização
Realizar seminário de apresentação dos resultados	Coordenador de monitoramento e avaliação	1º semestre de 2015	1º semestre de 2015	Realização do seminário

Fonte: Instituto Publix, 2015.

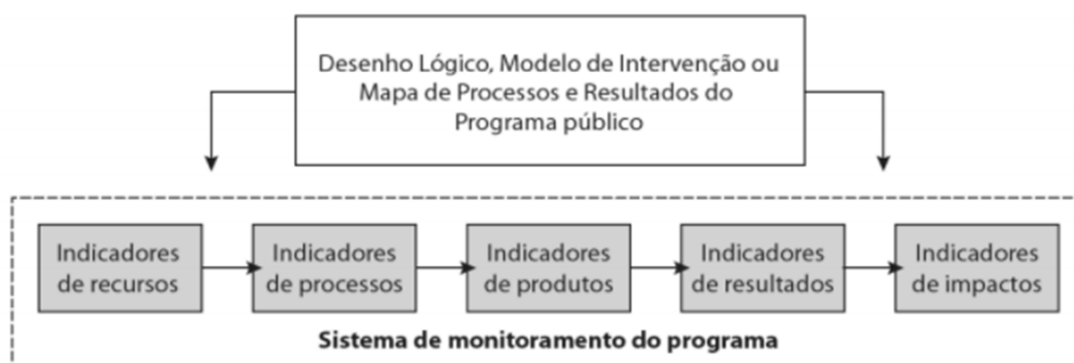
Anexo 19 – Novas propostas de indicadores para o PNAE

Subdimensões	Gestão	
	Indicadores	Medidas
Subdimensão Recursos Humanos	R1 - Execução do PNAE	<ol style="list-style-type: none"> Existência de equipe responsável pela execução do PNAE no município Atribuições desenvolvidas pelo nutricionista RT Carga horária de trabalho para o nutricionista Estrutura para atuação dos nutricionistas (RT/QT)
	R2 - Equipe de produção das refeições	<ol style="list-style-type: none"> Relação refeições/ cozinheiros Forma de contratação dos cozinheiros
Subdimensão Agricultura Familiar	AF1 – Intersetorialidade	<ol style="list-style-type: none"> Existência de articulação local entre os setores educação e agricultura para execução do programa
	AF2 - Planejamento do cardápio	<ol style="list-style-type: none"> Mapeamento da vocação agrícola da região. Aquisição de gêneros alimentícios da AF de acordo com o cardápio elaborado pelo nutricionista RT
	AF3 - Chamada pública	<ol style="list-style-type: none"> Realização da pesquisa de preços e definição criteriosa do preço de aquisição Fornecedores de gêneros alimentícios da AF Abertura do edital e divulgação Substituição de gêneros alimentícios
	AF4 - Projeto de venda	<ol style="list-style-type: none"> Critérios na priorização dos projetos de venda
	AF5 - Aquisição da Agricultura Familiar	<ol style="list-style-type: none"> Aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local/regional
Subdimensão Educação Alimentar e Nutricional	EAN1 - Atividades de formação em EAN	<ol style="list-style-type: none"> Atividade de formação sobre o PNAE Atores envolvidos em ações de EAN
	EAN2 - Inserção do tema alimentação adequada no Projeto Político-Pedagógico (PPP) das Unidades Escolares (UEs)	<ol style="list-style-type: none"> Participação do nutricionista nas discussões sobre a inserção do tema EAN nos PPPs Execução e/ou acompanhamento das ações de EAN inseridas nos PPPs pela equipe de técnica (RT, QT) Quantitativo de UEs que realizaram as ações de EAN previstas nos PPPs
	EAN3 – Cardápio	<ol style="list-style-type: none"> Inclusão de frutas e hortaliças nos cardápios Realização de cálculo dos valores nutricionais dos cardápios planejados Frequência mensal de preparações ou gêneros alimentícios regionais na alimentação escolar Elaboração de cardápio respeitando as especificidades culturais dos povos e comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas) Prejuízo do equilíbrio nutricional com as substituições inadequadas de cardápios
Subdimensão Controle Social	CS1 - Regularidade da atuação do controle social	<ol style="list-style-type: none"> Número médio de conselheiros que participa das reuniões do CAE
	CS2 - Popularização do CAE	<ol style="list-style-type: none"> Realização de ação para divulgar o CAE Visita às escolas Participação da elaboração e execução dos cardápios do PNAE Participação dos conselheiros do CAE no processo de compras do PNAE
	CS3 - Perfil da atuação do CAE	<ol style="list-style-type: none"> Acompanhamento do diagnóstico alimentar e nutricional dos escolares Acompanhamento da execução financeira do PNAE, ao longo do ano anterior Existência e implementação de deliberação do CAE
	CS4 - Apoio institucional ao controle social	<ol style="list-style-type: none"> Itens disponibilizados aos membros do CAE Número de conselheiros que participaram de atividade de formação para supervisão da qualidade da AE

SUBDIMENSÕES	INDICADORES	JUÍZO		
		Indicador	Subdimensão	Gestão
Recursos Humanos (RH)	R1 - Execução do PNAE	Bom (7) Ruim (0)	14= Bom (7)	24-28= Bom (7) 8-23= Regular (5) 0-7= Ruim (0)
	R2 - Equipe de produção das refeições	Bom (7) Ruim (0)	7-13= Regular (5) 0-6= Ruim (0)	
Agricultura Familiar (AF)	AF1 - Intersetorialidade	Bom (7) Ruim (0)	35= Bom (7)	
	AF2 - Planejamento do cardápio	Bom (7) Ruim (0)	15-34= Regular (5)	
	AF3 - Chamada pública	Bom (7) Ruim (0)	0-14= Ruim (0)	
	AF4 - Projeto de venda	Bom (7) Ruim (0)		
	AF5 - Aquisição da agricultura familiar	Bom (7) Ruim (0)		
Educação Alimentar e Nutricional (EAN)	EAN1 - Atividades de formação em EAN	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)	19-21= Bom (7)	
	EAN2 - Inserção do tema alimentação adequada no Projeto Pedagógico (PP) das UEs	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)	8-18= Regular (5) 0-7= Ruim (0)	
	EAN3 - Cardápio	Bom (7) Ruim (0)		
Controle Social (CS)	CS1 - Regularidade da atuação do controle social	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)	24-28= Bom (7)	
	CS2 - Popularização do CAE	Bom (7) Ruim (0)	8-23= Regular (5)	
	CS3 - Perfil da atuação do CAE	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)	0-7= Ruim (0)	
	CS4 - Apoio institucional ao controle social	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)		

Fonte: Brasil, UFSC (2016).

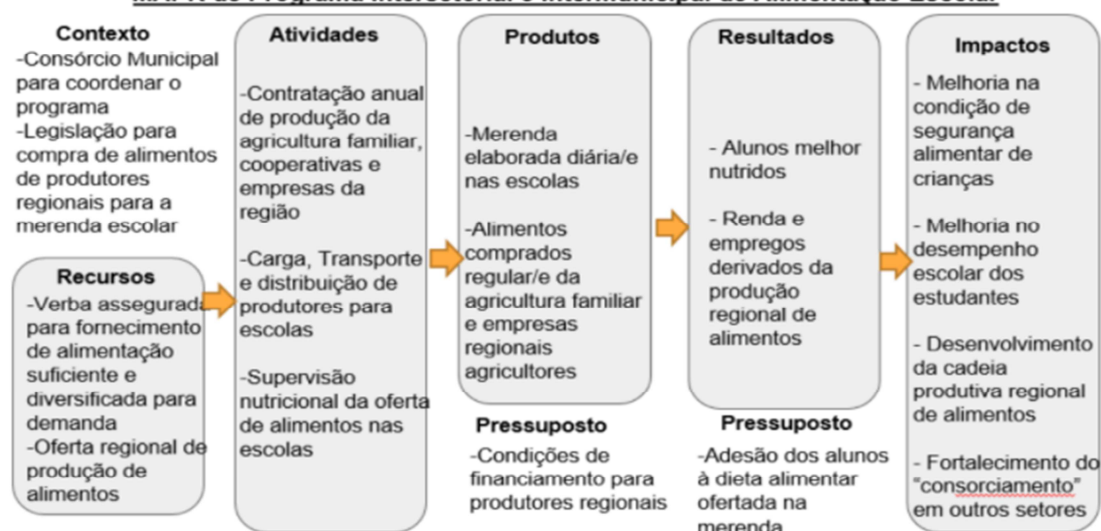
Anexo 20 – Proposta de Mapa de Processos e Resultados (MaPR) para o PNAE



MAPR de Programa Intersetorial e Intermunicipal de Alimentação Escolar



MAPR de Programa Intersetorial e Intermunicipal de Alimentação Escolar



Fonte: Paulo Jannuzzi. Apresentação na abertura do Primeiro Ciclo de Monitoramento de Políticas Públicas do FNDE. Brasília/DF, 24 de outubro de 2017.

Anexo 21– Mapa desdobrado para o monitoramento e a avaliação dos processos do PNAE - Matriz do planejamento estratégico - Período 2016-2017

MATRIZ DE PLANEJAMENTO - 2016

Unidade da CGPAE	Ação para 2016 Atividades	Meta 2016	Responsável	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Quant	Tipo de produto
COMAV	5. Realizar monitoramento <i>in loco</i>																
COMAV	5.1 Monitorar diretamente EEx	30 EEx monitoradas diretamente															
COMAV	5.1.1 Elaborar matriz de seleção de entidades			1													1 planilha
COMAV	5.1.2 Definir cronograma de visitas			1													1 cronograma
COMAV	5.1.3 Realizar visitas/ monitorar				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			30 relatório
COMAV	5.2 Monitorar em parceria com CECANES	24 EEx monitoradas com CECANES															
COMAV	5.2.1 Elaborar matriz de seleção de entidades			1													1 planilha
COMAV	5.2.2 Informar a os CECANES as EEx a serem monitoradas			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		12 e-mail
COMAV	5.2.3 Definir cronograma de visitas				1												1 cronograma
COMAV	5.2.4 Realizar visitas/ monitorar				1	1	1	1	1	1	1	1	1				24 relatório
COMAV	5.3 Monitorar EEx com maioria indígena e quilombola	6 EEx indígenas/ quilombolas monitoradas (3 de cada)															
COMAV	5.3.1 Levantar dados sobre EEx com maioria indígena e quilombola			1													1 planilha
COMAV	5.3.2 Definir entidades			1													1 planilha
COMAV	5.3.3 Definir cronograma			1													1 cronograma
COMAV	5.3.4 Desenvolver questionário específico sobre PNAE indígena e quilombola			1	1	1											2 questionário
COMAV	5.3.5 Realizar visitas/ monitorar				1		1	1	1		1	1					6 relatório
COMAV	5.4 Acompanhar o produto de assessoria técnica desenvolvido pelos CECANES	275 EEx monitoradas pelos CECANES															
COMAV	5.4.1 Consolidar as informações relativas às capacitações a serem realizadas pelos CECANES			1		1											1 planilha
COMAV	5.4.2 Orientar CECANES quanto à assessoria técnica				1												1 documento
COMAV	5.4.3 Realizar videoconferência com os CECANES para debater o produto de assessoria técnica					1					1						2 videoconferência
COMAV	5.4.4 Analisar relatórios de assessoria técnica dos CECANES				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		16 parecer
COMAV	6. Publicizar ações de monitoramento																
COMAV	6.1.1 Sistematizar informações sobre os monitoramentos efetuados							1		1		1		1			4 relatório
COMAV	6.1.2 Divulgar informes sobre monitoramento na intranet e no site do FNDE								1		1		1		1		4 informe
COMAV	6.1.3 Publicar orientações sobre o monitoramento na REBRAE								1						1		2 informe
COMAV	6.1.4 Compartilhar internamente novas jurisprudências ligadas ao PNAE																4 e-mail
COMAV	3. Informatizar as ações de monitoramento																
COMAV	3.1 Implantar no módulo PAR do SIMEC questionário para monitoramento <i>in loco</i>	1 módulo implantado no SIMEC/ PAR															
COMAV	Ajustar questionário de visita e definir funcionalidades			1	1	1											1 documento
COMAV	Apresentar formulário e requisitos para equipe PAR/ DTI/ MEC				1												2 reunião
COMAV	Desenvolver funcionalidade no PAR/SIMEC					3	1	1									3 reunião
COMAV	Homologar monitoramento PNAE no PAR/ SIMEC								1								1 módulo de sistema

MATRIZ DE PLANEJAMENTO - 2016

Unidade da CGPAE	Ação para 2016 . Atividades	Meta 2016	Responsável	Jan	Feb	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Quant	Tipo de produto
COMAV	3.2 Desenvolver questionário para preenchimento pelas EEx sobre execução do PNAE	1 questionário elaborado															
COMAV	. Elaborar questionário para EEx responderem				3												1 questionário
COMAV	. Apresentar questionário e requisitos para equipe PAR/ DTI/ MEC				3												2 reunião
COMAV	. Disponibilizar questionário no PAR/ SIMEC, com tutorial					3	1	1									3 reunião
COMAV	. Definir amostra de EEx que responderão o questionário						1										1 planilha
COMAV	. Orientar EEx para preenchimento do questionário no PAR/ SIMEC							1									2 e-mail
COMAV	. Consolidar dados preenchidos pelas EEx								1								1 relatório
COMAV	3.3 Desenvolver Painel de Monitoramento do PNAE	1 Painel em operação															
COMAV	. Definir itens que comporão o Painel PNAE					3											1 documento
COMAV	. Coletar dados para alimentar o Painel PNAE						1										1 planilha
COMAV	. Apresentar requisitos para DTI/ MEC						1										2 reunião
COMAV	. Desenvolver Painel PNAE no SIMEC							1	1	1							3 reunião
COMAV	. Homologar Painel PNAE										1						1 painel
COMAV	4. Fortalecer ação de monitoramento																
COMAV	4.1 Conhecer modelos de monitoramento adotados por outras políticas públicas finalísticas	4 reuniões															
COMAV	. Identificar responsáveis nos seguintes órgãos: MDS, IPEA, TCU, CGU																1 planilha
COMAV	. Agendar reunião com órgãos					3	1	1									1 cronograma
COMAV	. Produzir documento com contribuições para o PNAE									1							1 documento
COMAV	4.2 Participar de eventos externos de capacitação, relacionados a M & A	6 inscrições															
COMAV	. Construir agenda e cronograma de eventos sobre M & A																1 cronograma
COMAV	. Participar de eventos sobre M & A					3	1	1	1	1	1						6 inscrição
COMAV	. Interagir com a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA)							1									1 reunião
COMAV	. Interagir com redes internacionais de monitoramento e avaliação											1					1 reunião
COMAV	4.3 Dar tratamento às denúncias	95% das demandas respondidas no prazo															
COMAV	. Atualizar planilha de demandas e denúncias																1 planilha
COMAV	. Levantar documentação pertinente e produzir respostas																600 ofício
COMAV	. Inserir informações sobre ações de controle nos sistemas																600 registro

Fonte: COMAV, 2017.

Anexo 22 – Pontos de alerta para o monitoramento e a avaliação dos processos do PNAE - Matriz do planejamento estratégico - Período 2016-2017



Planilha de Pontos de Alerta

CGPAE/COMAV			Matriz GUT				Tratamento				
O problema - o fato em si (com evidência da causa)	Os males ou impactos negativos que o problema causa	Solução proposta para o problema	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	Nível de criticidade	Média GUT	Prioridade	Tipo de prioridade	Origem	Tipo de tratamento
Evasão (aposentadoria) da força de trabalho	Desfalque de pessoal com conhecimento (saber) e experiência (fazer), esvaziando o corpo de servidores que reúnem aptidões, competências, talentos e habilidades necessárias ao desempenho das tarefas precípuas.	1) Tomar viável com a CGPEO processos de movimentação interna, por permuta, processo seletivo, readaptação, entre outras modalidades; 2) Solicitar preenchimento de vagas por concurso; 3) Conceder incentivos para a permanências dos servidores.	4	4	4	64	4	4	ALTA		
Insuficiência de servidores e colaboradores para análise de processos	Lentidão no processamento de demandas da Ouvidoria, notadamente denúncias, assim como da AUDIT, via sistema "Integra", e de órgãos de controle externo, especialmente a CGU, mediante o "Monitor".	Solicitar preenchimento de vagas por concurso, com vistas a apilar o quantitativo de técnicos.	3	3	4	36	3,33	4	ALTA		

CGPAE/COMAV			Matriz GUT						Tratamento		
O problema - o fato em si (com evidência da causa)	Os males ou impactos negativos que o problema causa	Solução proposta para o problema	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	Nível de criticidade	Média GUT	Prioridade	Tipo de prioridade	Origem	Tipo de tratamento
Escassa formação continuada da força de trabalho	Estagnação cognitiva, retardando a incorporação de novas técnicas.	Levantar agenda de palestras, seminários, mini-cursos, assim como pós-graduação (mestrado e doutorado), da UnB, do IPEA, ENAP, Esaf, RBMA, entre outras entidades. Incentivar os servidores a participar dos eventos.	3	3	2	18	2,67	3	MÉDIA		
Parco desenvolvimento de sistema informatizado/automatizado de monitoramento a distância abrangente	Não disponibilização de painel de indicadores compreensivo aos gestores e atores sociais, causando embaraço aos cidos de produção e gestão da informação.	Priorizar a criação de Sistema, ou atualização dos já existentes, tornando viável o monitoramento a distância.	4	4	4	64	4	4	ALTA		

CGPAE/COMAV			Matriz GUT						Tratamento		
O problema - o fato em si (com evidência da causa)	Os males ou impactos negativos que o problema causa	Solução proposta para o problema	GRAVIDADE	URGÊNCIA	TENDÊNCIA	Nível de criticidade	Média GUT	Prioridade	Tipo de prioridade	Origem	Tipo de tratamento
Limitada elaboração de pesquisas avaliativas	Dificuldade em avaliar os resultados e mensurar a efetividade das ações do PNAE.	1) Demandar produtos dos Cecanes para avaliação de processos e resultados do PNAE; 2) Identificar modelos e conversar com áreas afins no FNDE; 3) Conhecer modelos de monitoramento adotados por outras políticas públicas finalísticas. Identificar responsáveis nos seguintes órgãos: MDSA, IPEA, TCU, CGU, entre outros. Agendar reuniões. Produzir documento; 4) Empreender termo de referência e edital. Encaminhar e acompanhar junto à PROFE. Contratar empresa de avaliação. Acompanhar coleta dos dados de campo.	4	3	3	36	3,33	4	ALTA		
Restrita visibilidade/publicidade dos resultados	Prejuízo à disseminação e apropriação dos dados, das informações e dos conhecimentos aos tomadores de decisão e atores sociais.	Sistematizar os achados dos monitoramentos efetuados. Divulgá-los no BIP, na intranet, no site do FNDE, no Informe PNAE e REBRAE.	3	3	2	18	2,67	3	MÉDIA		
Total			21	20	19	236	20	22			

Fonte: COMAV, 2017.

Anexo 23 – Projetos e atividades de cooperação internacional do PNAE com a FAO, o PMA e o PNUD, a partir de 2008¹³⁵

PROJETOS/ATIVIDADES ISOLADAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL (CSS) TRILATERAL COM A FAO

O Programa Trilateral de CSS entre o Brasil e a FAO, iniciado em 2008, é atualmente composto por 10 projetos sendo 8 projetos financiados integralmente pelo Governo brasileiro, totalizando US\$ 34.109.527,00.

A pauta conta com 2 projetos com enfoque em alimentação escolar, nos moldes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE).

1. Projeto: GCP/RLA/180/BRA - Fortalecimento dos programas de alimentação escolar no marco da iniciativa América Latina sem Fome 2025

Objetivo: Alcançar uma nova visão da alimentação escolar, através de atividades que fortaleçam o processo de institucionalização de programas e políticas de segurança alimentar e nutrição escolar através de mecanismos a nível regional e nacional.

Países cooperantes: Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Antígua e Barbuda, Costa Rica, República Dominicana e Santa Lúcia.

Instituição Brasileira Cooperante: FNDE.

Valor total: US\$ 9.193.307,00.

Vigência: 1 de julho de 2009 a 31 de dezembro de 2017.

Situação atual: Em março de 2016 foi realizada reunião do Comitê de Acompanhamento do Projeto, onde foram apresentados os resultados alcançados em 2015, o planejamento e aprovação do plano de trabalho para 2016, bem como a execução financeira do projeto. O projeto esta em fase de avaliação final e com previsão de dois consultores para elaboração do relatório final, cujo monitoramento dos resultados previstos e metodologia acordada são supervisionados pelo Comitê de Avaliação do Projeto, conforme critérios de avaliação e indicadores esperados.

Durante o ano de 2016 ocorreram várias ações no âmbito do projeto, como a aprovação da Lei de Alimentação Escolar por ocasião do Congresso Nacional de Honduras, em setembro em Tegucigalpa; a aprovação da Iniciativa de Lei da Alimentação Escolar da

¹³⁵ Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE). 2017. e-SIC 09200000560201739. Grifos no original. Adaptado.

Guatemala, em novembro no Congresso da República de Guatemala, bem como a realização de cursos presenciais de capacitação em Educação Alimentar e Nutricional, em Granada e Peru durante o segundo semestre, para o fortalecimento das atividades das Escolas Sustentáveis.

2. Projeto: GCP/RAF/483/BRA - Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na África

Objetivo: Contribuir para o fortalecimento e a sustentabilidade dos programas de alimentação escolar nos países africanos participantes.

Países cooperantes: Malauí e São Tomé e Príncipe.

Instituição Brasileira Cooperante: FNDE.

Valor total: US\$ 1.896.632,00.

Vigência: 13 de julho de 2013 a 30 de dezembro de 2017.

Situação atual: Realizou-se, no período de 3 a 4 de maio de 2016, a quarta reunião do Comitê Diretivo do Projeto que teve o objetivo de avaliar a execução das atividades durante o primeiro semestre de 2016 bem como planejar as atividades para o período de junho de 2016 a junho de 2017. Na ocasião, foram definidos objetivo, metodologia e participantes do Seminário internacional, a ser realizado na África no primeiro semestre de 2017, sobre Programas Sustentáveis de Alimentação Escolar (PSAEs). Ademais, foram acordadas as diretrizes da pesquisa sobre o estado da arte dos programas de alimentação escolar na África, cujos resultados deverão ser apresentados no referido Seminário. Após a contratação da consultora internacional, de agosto a dezembro de 2016, foi conduzida a pesquisa acima mencionada e os resultados preliminares foram entregues ao Comitê Diretivo do Projeto para análise e aprovação. Além disso, o projeto teve vigência estendida até dezembro de 2017.

Em relação ao Projeto-país de São Tomé e Príncipe, que conta com um orçamento de USD 394.500 e tem duração prevista de 24 meses, ao longo de 2016 foi elaborado o Plano Estratégico do Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE) e foi finalizada a proposta de "Regulamentação da Lei da Política Nacional de Alimentação e Saúde Escolar". Em 2017, foi realizada, ao final do primeiro semestre, missão técnica ao Brasil de delegação do Ministério de Educação do Governo de São Tomé e Príncipe com o objetivo de identificar caminhos para garantir a sustentabilidade financeira, técnica e institucional do PNASE, ao abrigo do projeto "Fortalecimento dos

Programas de Nutrição Escolar na África". Como resultado da missão, deverá ser elaborada uma ata da Reunião executiva com os parceiros para o desenvolvimento, FAO e PMA com a definição de estratégia conjunta para o fortalecimento do PNASE daquele país.

No âmbito do Projeto-país do Malauí, que conta com um orçamento de USD 500.000 e tem duração prevista de 24 meses, ao longo de 2016 foram realizadas oficinas participativas em nível local e central com vistas a revisar a Estratégia de Nutrição e Saúde Escolar (*School Health and Nutrition Strategy*) do país. Ademais, foi elaborada proposta de revisão do currículo de formação dos professores de ensino básico com a inclusão de componente de educação alimentar e nutricional, a ser validado pelo FNDE. Em 2017 devesse ser desenvolvido manual de implantação de hortas escolares.

PROJETOS/ATIVIDADES ISOLADAS DE CSS TRILATERAL COM O PMA

1. Projeto: Programa de Execução PMA/Brasil para a Promoção da CSS de Apoio ao Desenvolvimento de PSAEs

Objetivo: Reforçar a capacidade e os conhecimentos a nível nacional em matéria de modelos sustentáveis de alimentação escolar e apoiar os governos nacionais no domínio da concepção, gestão e expansão de programas de alimentação escolar sustentáveis, nutritivos e baseados em alimentos de produção nacional.

Países cooperantes: Costa do Marfim, Gana, Guiné-Bissau, Malauí, Mali, Moçambique, Níger, Quênia, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Togo, Zâmbia, Zimbábue, Timor Leste, Bangladesh, Laos, Haiti, Benin, Burundi, Guiné, Etiópia e Gâmbia.

Instituição Brasileira Cooperante: FNDE.

Valor: US\$ 11.528.789,00.

Vigência: firmado em 29 de outubro de 2010 e manter-se-á em vigor por período indeterminado salvo notificação, com pelo menos seis meses de antecedência, de alguma das Partes.

Situação atual: O primeiro objetivo do programa consiste em promover boas práticas de alimentação escolar, através de atividades de formação e reforço da capacidade dirigidas aos governos nacionais. Ao longo de 2016, o plano de trabalho vigente permitiu a realização de uma visita de estudo do Quênia ao Brasil, três missões técnicas à Moçambique e uma à Guiné-Bissau. Durante a visita do Quênia ao Brasil,

em maio, delegação integrada por 12 representantes do governo queniano participou de uma visita de campo à João Pessoa, Paraíba. Como uma das lacunas do programa queniano é a dificuldade em organizar os produtores para a oferta ao mercado institucional, a missão priorizou visita a escolas, a cooperativas de agricultores e piscicultores. Ademais, aproveitando a vinda de delegações de mais de 40 países para o XI Seminário Internacional de Políticas Sociais para o Desenvolvimento, organizado pelo governo brasileiro, no dia 9 de maio, o programa de execução permitiu a realização de um Workshop de Alimentação Escolar para 60 pessoas, na sede do Centro de Excelência. O *Workshop* discutiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), permitindo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, responsável pela gestão do programa de alimentação escolar no Brasil, apresentar aos participantes um panorama do programa, sua estrutura, os marcos jurídico, político e financeiro, bem como os aspectos específicos da implementação do PNAE.

O Programa de Execução prevê, ademais, a contratação de especialistas em programa de alimentação escolar com vistas a elaborar diagnóstico sobre a situação da alimentação escolar nos países e facilitar a elaboração de programas de alimentação sustentáveis. Ao final do período de consultoria, os programas são debatidos por meio de consultas nacionais, que contam com a participação de organizações da sociedade civil, organizações não governamentais e outros parceiros nacionais.

O segundo objetivo do Programa consiste na oferta de assistência técnica direta ao desenvolvimento da capacidade nacional de concepção e execução de PSAEs. Em 2016, o programa contratou e enviou quatro consultores especialistas em alimentação escolar para o Quênia, Burundi, Zimbábue e Togo com o objetivo de apoiar o estabelecimento e aprimoramento de programas nacionais de alimentação escolar nesses países. Além disso, apoio técnico tem sido prestado ao PNAE através da contratação de um *expert* em nutrição. Igualmente, o programa apoiou a realização do primeiro Fórum de Alimentação Escolar no Togo, com participação de 250 pessoas do governo, sociedade civil e setor privado. O Fórum teve por objetivo discutir a Política Nacional de Alimentação Escolar do país, tendo em vista os próximos passos de aprovação e implementação da referida política.

O terceiro objetivo do Programa é o de promover a investigação e a inovação e apoiar a expansão da base global de conhecimentos em matéria de alimentação escolar. Com essa finalidade, o programa apoiou o Centro de Excelência contra a Fome do PMA no desenvolvimento de uma estratégia de monitoramento e avaliação para o suporte aos

países parceiros. A referida estratégia está em fase final e será compartilhada no primeiro semestre de 2017. Por fim, com vistas a ampliar o conhecimento no tema e conferir maior visibilidade e disseminação à iniciativa, as ações e boas práticas de alimentação escolar em atividades de CSS ao abrigo do Programa são compartilhadas no website da ABC, da ONU Brasil, do PMA (site em português e em inglês), bem como no boletim semanal, Facebook e Twitter do Centro de Excelência.

Alinhado ao quarto objetivo de defender e promover a alimentação escolar enquanto solução eficaz para o problema da fome, o Programa viabilizou a ida de delegação de especialistas brasileiros ao 17º Fórum Global de Nutrição Infantil (*Global Child Nutrition Forum* - GCNF), realizado em Ierevan, na Armênia, em setembro de 2017. Durante o Fórum, a experiência brasileira em alimentação escolar foi destacada, assim como o trabalho realizado pelo Centro de Excelência. Na oportunidade, governos de outros países puderam conhecer a experiência brasileira e solicitar apoio para seus programas nacionais.

PROJETOS/ATIVIDADES ISOLADAS DE CSS TRILATERAL COM O PNUD

1. Projeto: BRA/11/018 – Projeto de CSS de Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar Sustentável em países em desenvolvimento.

Objetivo: O Projeto tem como objetivo apoiar as ações de promoção do desenvolvimento e a implementação de Programas de Alimentação Escolar Sustentável (PAES), por meio de aprimoramento de capacidades e transferência de tecnologias sociais brasileiras aos países em desenvolvimento.

Países cooperantes: República Democrática do Congo, Timor Leste, Guiné-Bissau, Ruanda, Níger, Malawi, Guiné-Conacri, Gana, Senegal, Bangladesh, Tanzânia, Zâmbia, Etiópia, El Salvador, Antígua e Barbuda, República Dominicana, Barbados, Equador, Guatemala, Paraguai, Jamaica, Costa Rica, Peru, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Gana e Egito.

Instituição Brasileira Cooperante: FNDE.

Valor: US\$ 2.339.182,00.

Vigência: 7 de novembro de 2011 até 30 de janeiro de 2018.

Situação atual: Em fevereiro de 2016, missão conjunta composta por representantes da ABC, FNDE, USAID e Centro de Excelência contra a Fome do PMA esteve em

Maputo para discutir as iniciativas de CSS trilateral afetas á alimentação escolar e aprovar versão final do relatório de avaliação de piloto do Programa Nacional de Alimentação Escolar implementado em 12 escolas. Em nova missão à Maputo, em agosto, o Governo moçambicano solicitou continuidade do apoio brasileiro ao PRONAE. Nesse sentido foram estabelecidos os próximos passos do projeto piloto do PRONAE, bem como sua extensão e estratégia de fortalecimento. Os parceiros da iniciativa (ABC, FNDE, PMA-Moçambique e Centro de Excelência do PMA) se reuniram novamente com o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano de Moçambique na província de Xai-Xai, em novembro, para discussão das atividades e execução da próxima fase do apoio técnico ao PRONAE. O encontro serviu para elaboração da matriz lógica de novo documento de projeto, em vias de consolidação, que guiará o seguimento da assistência técnica do Brasil ao PRONAE e será apresentado para assinatura no segundo semestre de 2017. Igualmente, o projeto permitiu a realização de missão de prospecção à Guiné-Bissau para apoio a elaboração de projeto específico de apoio ao Ministério da Educação Nacional para fortalecimento da alimentação escolar.

2. Projeto: BRA/13/008 – S177 – Apoio ao Desenvolvimento de um Programa Nacional de Alimentação Escolar de Moçambique.

Objetivo: Elaboração de uma estratégia para a implantação de um Programa de Alimentação Escolar de Moçambique.

País cooperante: Moçambique.

Instituição Brasileira Cooperante: FNDE.

Valor: US\$ 116.200,00.

Vigência: agosto de 2010 a junho 2016.

Situação atual: Apesar de terem sido realizadas atividades relacionadas à iniciativa, a exemplo da avaliação dos resultados do piloto executado em 12 escolas moçambicanas, não foram realizados gastos ao abrigo do projeto em 2016.