

PROJETO “Avaliação do Impacto Distributivo e Elaboração de Sistemática de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”¹

1. OBJETIVOS

O projeto "Avaliação do Impacto Distributivo e Elaboração de Sistemática de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar" teve como objetivo geral avaliação do Impacto Distributivo do PNAE e elaboração de uma sistemática de monitoramento que confira maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão do PNAE. Neste contexto, foram desenvolvidas atividades específicas de planejamento, concepção e realização de pesquisa de campo, com posterior organização e análise dos resultados, bem como apresentada proposta de sistemática de monitoramento da gestão do PNAE. Os objetivos específicos foram:

- Avaliar o impacto distributivo e aperfeiçoar a execução do PNAE;
- Avaliar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE's;
- Verificar a variabilidade regional quanto a hábitos alimentares e seu impacto sobre custos de aquisição de produtos, para eventual adoção de valores *per capita* diferenciados;
- Conhecer o nível de aceitabilidade da alimentação oferecida pelas Entidades Executoras – EE's do Programa;
- Identificar meios de tornar ainda melhor a alimentação oferecida pelo Programa;
- Identificar problemas relacionados às diversas etapas de execução do PNAE; e,
- Conhecer e divulgar formas e práticas gerenciais que mais têm contribuído para o funcionamento do Programa, tanto na produção dos serviços de alimentação, quanto no alcance dos resultados esperados.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROJETO

¹ Projeto desenvolvido pelo Consórcio Booz Allen – Logos, formado 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.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia do Ministério da Educação, é responsável por captar e distribuir recursos financeiros para vários programas e projetos do Ensino Fundamental. Com uma política descentralizada, o FNDE faz com que os recursos geralmente cheguem de forma direta a cada Prefeitura e a cada escola.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - também conhecido como 'Programa da Merenda Escolar' - é o mais antigo programa social do Governo Federal na área da Educação. O PNAE repassa recursos para alimentar cerca de 37 milhões de estudantes do Ensino Fundamental por dia, durante os 200 dias do ano letivo.

Desde sua criação, em 1954, até 1993, o PNAE foi gerenciado de forma centralizada pelo Governo Federal. De 1994 a 1998 a execução do Programa foi descentralizada por meio da celebração de convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A partir de 1999, promoveu-se a ampla redefinição de funções e responsabilidades entre órgãos envolvidos no programa. A descentralização significou a transferência da execução do PNAE do nível federal para os níveis estadual e municipal. Estes passaram a receber os recursos diretamente do FNDE para a execução do programa.

Por meio desta última mudança do PNAE, os Estados, Distrito Federal e Municípios foram denominados Entidades Executoras. Ou seja, o FNDE repassa os recursos para as entidades responsáveis pela execução do programa. Este recurso é destinado, exclusivamente, à compra e distribuição de alimentos para os alunos das escolas públicas e entidades filantrópicas.

O objetivo do PNAE é fornecer recursos suplementares para garantir que 15% das necessidades nutricionais diárias das crianças matriculadas na Pré-Escola e no Ensino Fundamental sejam atendidas. A complementação alimentar fica a cargo dos Estados, DF e Municípios beneficiados, conforme estabelecido na Constituição. Ao atender 22% da população brasileira, a Merenda Escolar garante, no mínimo, uma refeição diária, ao mesmo tempo em que atua na formação de bons hábitos alimentares.

São diversos os agentes participantes do PNAE, a saber:

1. FNDE - responsável pela normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, cooperação técnica e fiscalização da aplicação dos recursos;
2. Entidades Executoras - recebem do FNDE a verba do PNAE para executarem o programa Merenda Escolar. São Entidades Executoras: a) Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal - atendem às escolas da rede estadual e às escolas públicas do Distrito Federal; b) Prefeituras Municipais - assistem as escolas municipais, as mantidas por entidades filantrópicas e as escolas da rede estadual, quando delegadas pela Secretaria de Educação dos Estados; e c) Escolas Federais; e,

3. Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, colegiados compostos por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, dos professores, dos pais de alunos e de outros segmentos da sociedade local. O CAE, dentre outras atividades, assessora e fiscaliza a aplicação do dinheiro recebido pelas Entidades Executoras.

4. METODOLOGIA ADOTADA

O estudo desenvolvido pela Consultoria consistiu em duas etapas distintas, em adição à Etapa Inicial de planejamento e organização do projeto:

- Etapa I – Pesquisa sobre o Impacto Distributivo, Análise Comparativa com Pesquisas Anteriores e Análise Sócio-Econômica; e,
- Etapa II – Proposição de Sistemática de Monitoramento do PNAE.

A Etapa I teve como objetivo geral realização de pesquisa sobre o impacto distributivo do PNAE, a análise sócio-econômica de seus resultados e a análise comparativa com os dados gerados nas pesquisas de 1997 e 1999. Os objetivos específicos foram o de fornecer resultados maximamente detalhados para a avaliação do PNAE e para o estabelecimento de parâmetros para a construção de indicadores, e fornecer subsídios aos trabalhos da Etapa II.

A Etapa I foi desdobrada em quatro atividades, a saber:

Atividade 1 – Preparação.

Compreendeu a seleção de variáveis e definição da amostra e dos instrumentos para coleta de dados, a realização do workshop com equipe do PNAE para discussão do planejamento da pesquisa, a elaboração e pré-teste dos instrumentos de pesquisa e a análise dos resultados do pré-teste e aprovação dos instrumentos.

Atividade 2 – Pesquisa.

Compreendeu o treinamento das equipes de campo, as entrevistas com Entidades Executoras - EE's e CAE's, no nível municipal, a realização da pesquisa de campo e entrevistas pessoais nas escolas, EE's e CAE's, a organização e análise dos resultados e um workshop para discussão dos resultados da pesquisa com a equipe do PNAE. Na pesquisa junto às instituições de ensino, a amostra de 3.809 escolas entrevistadas foi calculada para garantir uma margem de erro entre 6% e 10%, com um intervalo de confiança de 95%, para cada um dos 27 Estados brasileiros de modo a garantir os resultados relativos: ao porte do município; porte da escola; às regiões geográficas; à localização; ao tipo de vinculação e ao modelo de operacionalização do programa. Em cada instituição sorteada foram entrevistados o diretor, a merendeira e um aluno.

No caso da pesquisa junto aos pais de alunos, membros dos CAE's, foram realizadas 324 entrevistas em todo o Brasil, amostra que, considerando as

variáveis envolvidas, propiciou um intervalo de confiança de 95%, com margem de erro de aproximadamente 5%. A pesquisa foi realizada sob a coordenação da Consultoria e executada pela Vox Populi – Mercado e Opinião S/C Ltda.

 No *questionário junto a Escolas* foram investigados os seguintes aspectos:

✓ **Diretores**

- Caracterização da unidade escolar;
- Comparação das matrículas em 2000/2001;
- Os alunos e a merenda escolar;
- Outras pessoas envolvidas nas atividades de merenda;
- Contribuições recebidas pela escola;
- Modelos Operacionais;
- Avaliação da gestão e controle de atividades básicas para o sucesso do PNAE;
- Conhecimento e avaliação de aspectos gerais do PNAE; e,
- Caracterização do Diretor.

✓ **Merendeiras:**

- Conhecimento sobre o planejamento dos cardápios;
- Se a escola segue o cardápio recomendado;
- Se a escola prepara a merenda ou recebe pronta;
- Treinamentos;
- Avaliação da merenda oferecida aos alunos; e,
- Caracterização da merendeira.

✓ **Alunos**

- Avaliação da merenda; e,
- Caracterização dos alunos.

Atividade 3 – Análise Comparativa entre as Pesquisas.

Compreendeu a seleção e formatação dos itens e respectivos resultados a serem comparados - pesquisas de 1997, 1999 e aquela realizada neste projeto -, Em virtude de diferenças metodológicas entre as pesquisas (as de 1997 e 1999 foram sob a forma de questionários enviados e a deste projeto foi presencial), não foi possível comparar informações desagregadas.

Atividade 4 – Análise Sócio-Econômica dos Resultados da Pesquisa.

Compreendeu o levantamento de informações sobre aspectos relevantes do programa e o cruzamento das informações da Pesquisa realizada no contexto deste projeto com as variáveis socio-econômicas e as análises e conclusões.

Por sua vez, a Etapa II teve como objetivo geral elaborar uma sistemática de monitoramento da execução do PNAE, com os seguintes objetivos específicos:

- Avaliar:
 - Os diversos procedimentos de aquisição e armazenamento dos gêneros alimentícios;
 - Os diversos mecanismos de controle de qualidade adotados pelas Entidades Executoras;
 - O impacto das diferenças locais de hábitos alimentares no custo das refeições e seu impacto sobre o valor *per capita*;
 - A incorporação, pelos responsáveis nas diferentes instâncias do Programa, do conteúdo relativo a suas atribuições e competências; e,
 - O funcionamento e as atividades dos CAE's.
- Desenvolver:
 - O desenho básico de uma sistemática de monitoramento da gestão do PNAE para instrumentalização das Entidades Executoras;
- Apresentar recomendações e sugestões para o aumento da eficiência, eficácia e da efetividade do PNAE.

A Etapa II foi desdobrada em seis atividades, a saber:

Atividade 1 – Melhores Práticas de Gestão da Merenda Escolar.

Compreendeu a seleção e realização de entrevistas e depoimentos e a definição de aspectos críticos envolvidos no processo de gestão para apuração de melhores práticas e a definição de melhores práticas e *benchmarking* em cada um dos aspectos eleitos.

- Relatório com a abordagem de *Benchmarking* e Melhores Práticas de Gestão do PNAE: a apresentação de algumas melhores práticas teve como objetivo a criação de um mecanismo que facilite o acesso das Entidades Executoras na busca de aprimoramento contínuo de suas práticas de trabalho através da observação e troca de experiências com organizações congêneres. Foram consideradas seis matrizes como padrão de referência para a classificação de melhores práticas no âmbito das EE's, apresentando, de forma sucinta, nove experiências que foram consideradas “casos de sucesso”.

Atividade 2 – Desenho Inicial da Sistemática de Monitoramento.

Compreendeu a definição do conjunto de informações pertinentes ao processo de monitoramento – com a apuração da periodicidade da geração dessas informações; identificação das fontes das informações; identificação dos responsáveis pela coleta e análise das informações; entendimento dos meios que são ou deverão ser utilizados para seu registro e armazenamento -, o mapeamento dos *loci* de produção das informações, a definição preliminar dos indicadores necessários ao monitoramento e o workshop para verificação dos resultados preliminares com a equipe do PNAE.

Atividade 3 – Validação dos Indicadores de Monitoramento.

Compreendeu a incorporação dos parâmetros estabelecidos com base nas informações das entrevistas no nível estadual e pesquisa de campo e o workshop de validação com a equipe do PNAE. Foram aperfeiçoados os indicadores que compõem os painéis e explicitadas as formulas de cálculo para obtenção desses indicadores. Também foram desenvolvidos instrumentos sugerindo padrões a serem adotados na verificação e análise de situações e condições operacionais do Programa, para a determinação de alguns indicadores não mensuráveis quantitativamente.

Atividade 4 –Sistemática de Monitoramento da Gestão pelas Entidades Executoras

Compreendeu a ratificação das informações pertinentes à sistemática de monitoramento, o desenho básico de processos e instrumentos – com o direcionamento para a instrumentalização das Entidades Executoras – e a definição de responsabilidades, com a montagem dos Painéis de Controle de Gestão dos centros de responsabilidade do programa.

Adicionalmente às atividades previstas, foram realizadas outras que, no decorrer do projeto, mostraram-se pertinentes ao completo encadeamento lógico dos trabalhos, a saber:

- Pesquisa com as Entidades Executoras Municipais: o objetivo desta pesquisa foi o de conhecer e avaliar as formas de atuação que as Entidades Executoras Municipais desenvolvem quanto aos temas principais do programa. A pesquisa foi realizada através de um questionário específico, enviado para os municípios selecionados, juntamente com um envelope já postado para a resposta. Foram enviados 399 questionários, tendo se observado uma taxa de retorno de 44%. Os dados obtidos foram consolidados em um Banco de Dados digitalizado, repassado ao FNDE.
- Entrevistas no Nível Estadual: Compreendeu a seleção e sistematização das informações obtidas nas entrevistas com representantes das respectivas Entidades Executoras estaduais e pais de alunos, membros do CAE estadual, bem como a avaliação das informações. Os resultados foram organizados em dois bancos de dados, segundo os dois conjuntos amostrais definidos, sendo encaminhados para o FNDE, juntamente com os relatórios de análise, em complementação aos produtos formalmente previstos em contrato.

5. RESULTADOS ALCANÇADOS

O projeto concebeu um conjunto articulado de mecanismos e ferramentas de gestão para o aperfeiçoamento da sistemática de monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, nos níveis federal, estadual e municipal além da própria unidade escolar, baseado em princípios de desburocratização de procedimentos e operações, contando ainda com indicadores de resultados e de processos detalhadamente definidos, constituindo-se assim na base fundamental de um sistema de informações gerenciais e, por extensão, num arcabouço de alta relevância no contexto das políticas sociais.

Dentre os principais indicadores definidos, destacam-se:

Índice de Crescimento do Público Alvo - ICPA, que mede a relação entre o número de alunos efetivamente beneficiados pelo PNAE no ano em exercício com o número de alunos beneficiários constantes do Censo do exercício anterior;

Índice de Cobertura do Programa – ICP, que mede o número de alunos beneficiados em relação ao número de alunos matriculados no ano em exercício;

Indicador de Atendimento da Alimentação Escolar, que calcula o total de pessoas que merendam em relação ao número de alunos beneficiários constantes do Censo do exercício anterior;

Índice de Regularidade do Repasse, que calcula o número de remessas sem atraso em relação ao total de remessas; e,

Índice de Suficiência do Valor *per Capita*, que calcula o valor *per capita* repassado pelo FNDE em relação ao valor efetivamente praticado.

O impacto das diferenças locais de hábitos alimentares no custo das refeições e seu impacto sobre o valor *per capita*, embora constante dos objetivos do projeto não puderam ser avaliados pela pesquisa devido a problemas identificados na gestão, planejamento e execução dos cardápios. Tal informação permitiu ao FNDE implementar oficinas de orientação e sensibilização de nutricionistas, projeto específico para avaliação do impacto das diferenças regionais e custo de refeições.

A pesquisa sobre o impacto distributivo do PNAE, com base de dados e análises sobre o desempenho do PNAE e da satisfação de seu público-alvo e outros "stakeholders" em todo o país, constituiu a mais ampla e detalhada iniciativa de levantamento de informações com relevância estatística sobre o Programa até hoje realizada, através de entrevistas presenciais realizadas diretamente com agentes fundamentais para o seu sucesso e avaliação de processos e resultados.

Os relatórios individuais da pesquisa sobre o impacto distributivo do PNAE, contendo os dados desagregados por Estados e Regiões, está sendo

sistematizado pelo FNDE, a fim de permitir o acompanhamento do PNAE no sentido de estabelecer ações que promovam melhorias de indicadores chave que se mostraram distintos entre Estados e Regiões.

Resultados preliminares conduziram o FNDE a estabelecer parcerias com Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a fim de serem corrigidas as distorções nas diversas dimensões de gestão do PNAE.

A Avaliação de Melhores Práticas de gestão do PNAE no âmbito de Entidades Executoras municipais, abordagem que constitui ponto de partida para evoluções subseqüentes no estabelecimento de parâmetros de maior capacitação nas diversas dimensões de gestão do Programa, cotejou diferentes ferramentas de gestão e modelos organizacionais e de gestão do programa desenvolvidos localmente.

6. CONCLUSÕES

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, pelos resultados obtidos na avaliação realizada no contexto do projeto, mostrou ser uma ação com ampla repercussão positiva na sociedade brasileira, principalmente no que se refere à sua dimensão operacional.

O FNDE, entendendo a necessidade de instrumentalizar os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) para o Acompanhamento e Monitoramento do PNAE, desenvolveu um software denominado Sistema - SAM/PNAE, composto de dois módulos: CAE e ESCOLA que permite o acompanhamento da eficiência, eficácia e efetividade do programa, por meio de indicadores qualiquantitativos. No ano de 2002, foram capacitados 545 municípios pólos que estão implantando o SAM em seus municípios bem como procedendo a sua multiplicação para a microregião de abrangência.

Todavia, o FNDE entende que existem ainda oportunidades de melhoria relacionadas, em especial, à dimensão de gestão. Dentre essas oportunidades, o detalhamento pelo projeto da sistemática de monitoramento do programa pelas suas entidades executoras, bem como o Sistema SAM/PNAE, desenvolvido pelo FNDE para a instrumentalização do CAE, constituem em iniciativa concreta para o enfrentamento dos desafios de eficiência e eficácia da administração pública.

6. EQUIPE DO PROJETO

A equipe do FNDE foi composta pelos seguintes profissionais:

Diretora de Ações de Assistência Educacional: Maria Elza da Silva

Gerente do PNAE: Elizabeth Menezes

Coordenadora Nacional do Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do PNAE e consultora do FNDE: Profa. Maria Antônia Martins Galeazzi

Por parte do Consórcio Booz Allen – Logos, com um total estimado de 3.260 horas, participaram os seguintes consultores:

Sócio Responsável pela BAH: Luiz F. M. Vieira

Sócio Responsável pela Logos: Jair Roxo

Gerente do Projeto: Miguel Luiz M. Noronha

Equipe de Consultores:

Catarina Guarnieri

Gileno Schaden F. Marcelino

Jackson Tong

José Nogueira Filho

José Paulo R. Santiago

Roberto Issao Kimura

Durval Barcellar Junior

Sebastião Melega Burin

Vanya Mundin Sant`Anna

Maximino Laschiavo de Barros

Fernando Assumpção Galvão

Fuad Jorge

Rose Marie Inajosa

Sinésio Bachetto

José Roberto Felicíssimo

Carlos Alberto Monteiro de Aguiar

Tancredo Vasconcellos Neto

Em adição à equipe de consultores, o projeto contou com o suporte da Vox Populi Mercado e Opinião S/C Ltda. na execução da Pesquisa sobre Impacto Distributivo do PNAE, com equipe cuja coordenação esteve a cargo de Ludimila Rosseti Calijorne.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Evelyn Levy - Secretária

Maria Marlene Almeida – Diretora de Programa

Viviane Soares – Gerente de Projetos.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)