

## Metodologia de Monitoramento para o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Prefácio; 2. Análise do Problema; 3. Análise e Avaliação; 4. Fatores críticos de sucesso; 5. Recomendações; 6. Equipe Técnica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Alimentação escolar, assistência social, sistemática de monitoramento, avaliação de desempenho, avaliação de impacto, Merenda, entidades executoras, Conselhos de Alimentação Escolar, painéis de controle, centros de responsabilidade.

### RESUMO

Este estudo de caso tem por objeto a apresentação de uma metodologia de monitoramento para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Foi realizada pesquisa sobre o PNAE junto às Entidades Executoras do Programa, às Unidades Escolares e aos Conselhos de Alimentação Escolar, com o intuito de fornecer subsídios à análise de desempenho do Programa e possibilitar a definição de parâmetros para a criação de indicadores de monitoramento. A comparação dos resultados desta pesquisa com os resultados das pesquisas realizadas em 1997 e 1999 e o cruzamento das informações com variáveis sócio-econômicas pré-definidas permitiram uma análise da evolução do desenvolvimento do Programa nos últimos anos. Com base no diagnóstico realizado foram definidos quatro elementos que compõem a sistemática de monitoramento: Painéis de Controle, Centros de Responsabilidade, Processos e Instrumentos. A sistemática proposta possibilita o acompanhamento da regularidade da execução dos serviços, o cumprimento do valor nutritivo mínimo diário, a cobertura real da clientela beneficiária, a adesão aos diferentes cardápios, o custo dos alimentos, a existência e as condições da infra-estrutura e dos recursos necessários e a realização de atividades de educação alimentar.

---

<sup>1</sup> Estudo de Caso elaborado a partir do Projeto “Avaliação do Impacto Distributivo e Elaboração de Sistemática de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE” 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.

## **1. Prefácio**

O Projeto “Pesquisa sobre o Impacto Distributivo e Sistemática de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar” teve como objetivo central a proposição de uma Sistemática de Monitoramento que confira maior eficiência, eficácia e efetividade ao desenvolvimento e acompanhamento do PNAE.

Os objetivos específicos foram:

- Avaliar e aperfeiçoar a execução do PNAE;
- Propor modos e meios de fortalecer a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar;
- 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;
- Encontrar meios de tornar ainda melhor a alimentação oferecida pelo Programa;
- Conhecer e divulgar formas e práticas gerenciais que têm melhor contribuído para o funcionamento do Programa, tanto na produção dos serviços de alimentação, quanto no atingimento dos resultados esperados.

## **2. Análise do Problema**

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia do Ministério da Educação, é responsável por captar e distribuir recursos financeiros a vários programas e projetos do Ensino Fundamental. Com uma política descentralizada, o FNDE faz com que os recursos geralmente cheguem com agilidade 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 era gerenciado de forma centralizada pelo Governo Federal. De 1994 a 1998 descentralizou-se a execução do Programa com a 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 órgãos do Poder Executivo relacionados com o programa, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, foram denominados Entidades Executoras. Dessa forma, o FNDE repassa os recursos para essas entidades responsáveis pela operacionalização 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 atuando para a 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 – unidades descentralizadas que executam orçamentariamente os recursos do PNAE. A elas cabem a coordenação, a complementação financeira, a criação das condições físicas e materiais, a organização e manutenção das estruturas de trabalho e o gerenciamento do programa no seu âmbito de atuação. 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; c) Escolas Federais;
3. Unidades Escolares – UEs, são as escolas públicas estaduais e municipais de ensino pré-escolar e fundamental que atendem os alunos matriculados, público-alvo do programa. São responsáveis pela operacionalização do programa, executando as atividades de preparo e distribuição da merenda aos beneficiários.
4. 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.

A criação de uma sistemática de monitoramento, com foco na melhoria da gestão do programa, responde à necessidade de elevar a capacidade de gerenciamento dos responsáveis pela execução do programa nos diferentes níveis e, desta forma, melhorar a eficiência e a eficácia do programa.

Hoje, a administração existente, notadamente nas Entidades Executoras – EE`s, é bastante empírica e seu foco divide-se entre as atividades de aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios. Foco justificado pelo fato da aquisição dos gêneros alimentícios constituir um processo bastante regulado pela legislação, moroso e complexo, além do que, essencial para a existência da merenda.

A logística de distribuição dos produtos, sejam eles perecíveis ou não, é trabalhosa e exige atenção permanente. Falhas na elaboração e na oferta da merenda diária resultam em reclamação imediata da comunidade escolar. Assim, essas atividades concentram o principal dos esforços dos administradores do programa, minimizando a importância da observação sistemática dos demais aspectos que compõem a gestão e que poderiam assegurar maior eficiência e eficácia ao programa.

Embora existam alguns sistemas de controle e coleta de certas informações em muitas EEs, poucos dados são sistematizados e transformados em informações gerenciais que permitam aos gestores um acompanhamento sistemático do conjunto dos principais aspectos da produção dos serviços e dos recursos do programa.

A comparabilidade entre as diversas Unidades Executoras - UEs no cumprimento do programa, fundamental para qualquer gestor que administra várias unidades de produção de serviços, é, em geral, mais orientada pela intuição, percepção ou pelo senso comum, não permitindo uma avaliação do desempenho real de cada uma.

As UEs, por sua vez, têm pouco conhecimento sistematizado de si próprias. Desconhecem seu desempenho ao longo do tempo. Não têm como afirmar que têm melhorado ou piorado no cumprimento do programa, embora conheçam bem o dia-a-dia da produção de refeições ou da distribuição de refeições aos alunos.

### **3. Análise e Avaliação**

O estudo desenvolvido no âmbito do Projeto foi desdobrado em duas etapas distintas:

- Etapa I, que teve como objetivo geral a realização de pesquisa sobre o desempenho e impacto do PNAE, a análise sócio-econômica de seus resultados e a análise comparativa com os dados gerados nas pesquisas de 1997 e 1999;
- Etapa II, que teve como objetivo geral elaborar uma sistemática de monitoramento do PNAE.

Os objetivos específicos da Etapa I do Projeto foram o de fornecer resultados maximamente detalhados para a avaliação do PNAE e para o estabelecimento de parâmetros para a construção de indicadores, a fim de 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 EE's e CAE's, no nível estadual, a realização da pesquisa de campo e entrevistas pessoais nas escolas, 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 entrevistas 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. 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 fase de coleta de dados foi realizada entre 14 de novembro e 21 de dezembro de 2001. No anexo I, pode-se verificar os aspectos que foram investigados na pesquisa.

#### 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 -, a comparação entre os resultados das pesquisas, com verificação das mudanças ocorridas, a evolução no desenvolvimento do PNAE pelas entidades executoras e unidades escolares, culminando com a análise e conclusões.

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

Compreendeu o levantamento de informações sobre aspectos relevantes, 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 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;
  - O funcionamento e as atividades dos CAE's.
- Desenvolver:
    - O desenho básico de uma sistemática de monitoramento da gestão do PNAE para instrumentalização dos CAE's;
    - A estratégia para a implantação da sistemática proposta.
  - 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.

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 centros 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 – Informações das Entrevistas no Nível Estadual.

Compreendeu a seleção e sistematização das informações obtidas nas entrevistas com representantes das respectivas Entidades Executoras estaduais e de pais 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.

Atividade 4 – 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. A simplicidade da sistemática proposta permitiu que os dados fossem coletados e trabalhados sem perder sua potencialidade como instrumento de melhoria da eficiência e eficácia do programa. Foram aperfeiçoados os indicadores que compõem os painéis e explicitadas as fórmulas 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 5 – Consolidação da Sistemática de Monitoramento.

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

Atividade 6 – Estratégia para Implantação e Recomendações para o Programa.

Compreendeu a análise de planejamento estratégico e variáveis críticas de sucesso para a implantação da sistemática de monitoramento, o estabelecimento de diretrizes para o plano de ação para a implantação e a proposição de medidas e instrumentos para o aumento da eficiência, eficácia, e efetividade do PNAE.

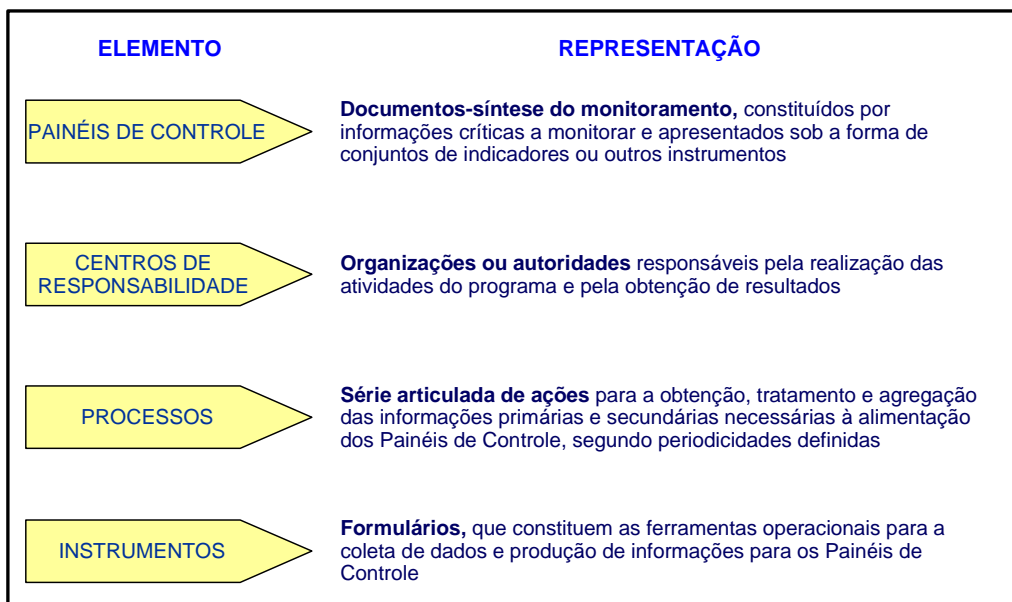
### 3.1. Entendendo a Sistemática de Monitoramento e Avaliação

A realização da Sistemática de Monitoramento proposta exige o atendimento de alguns requisitos básicos, a saber:

- Coleta periódica de informações dos serviços nos seus aspectos relevantes para acompanhamento da operação do Programa.
- Transformação dessas informações em indicadores ou outras formas de verificação destes aspectos relevantes.
- Acompanhamento da execução do Programa através de indicadores diferentes ou com diferentes graus de agregação, correspondentes aos diversos níveis de responsabilidade executiva dos gestores no Programa .

A Sistemática de Monitoramento é constituída por quatro elementos integrados e interdependentes, tendo como foco central os Painéis de Controle de Gestão, conforme apresentado na **Figura 1** a seguir. Mediante a sistemática pode-se acompanhar, principalmente, a regularidade da execução dos serviços, o cumprimento do valor nutritivo mínimo diário, a cobertura real da clientela beneficiária, a adesão aos diferentes cardápios, o custo dos alimentos, a existência e as condições da infra-estrutura e dos recursos necessários, e a realização de atividades de educação alimentar.

**Figura 1 – Elementos da Sistemática de Monitoramento**



A proposta de desenho básico da Sistemática de Monitoramento para o PNAE considera a existência de três Centros de Responsabilidade Executiva e um Centro de Responsabilidade de Acompanhamento e Fiscalização. Os três primeiros são formados pela direção das unidades escolares (UEs), pela direção do programa na entidade executora (EEs) e pela direção nacional do programa (PNAE). O último é formado pelos conselhos de alimentação escolar (CAEs).

Para cada um dos quatros Centros de Responsabilidade correspondem, respectivamente, painéis de controle específicos, a saber:

- ▶ Painel de Controle de Gestão da Unidade Escolar;
- ▶ Painel de Controle de Gestão da Entidade Executora;
- ▶ Painel de Controle de Gestão da Coordenação Nacional;
- ▶ Painel do CAE - Acompanhamento de Processo.

O processo de produção da informação inicia-se com a coleta mensal de informações nas UEs e conclui-se com sua consolidação nos Painéis de Controle, com as freqüências definidas para cada uma das instância envolvidas.

#### **a) Painel de Controle de Gestão da Unidade Escolar**

O Painel de Controle de Gestão da Unidade Escolar é uma atividade a ser feita pela equipe técnica da EE, trabalhando os indicadores de acompanhamento de todas as UE's. O painel deve ser encaminhado à UE, de forma que ela seja informada e possa acompanhar a evolução do seu desempenho.

O Painel está organizado em três formulários ou painéis de acordo com a periodicidade da coleta das informações: um mensal, um trimestral e um anual. Cada um cumpre finalidades distintas. O painel mensal se refere aos meses do ano nos quais ocorreram atividades letivas. Os painéis trimestrais se referem, aos quatro trimestres do ano calendário. O anual se adequa à programação orçamentária anual da Entidade Executora, a fim de conciliar as ações de planejamento de realização de obras e aquisição de equipamentos.

### **b) Painel de Controle de Gestão da Entidade Executora**

O Painel de Controle de Gestão da EE, da mesma forma que o painel da UE's, está organizado em três painéis em função da periodicidade da coleta de dados ou do processamento das informações que o compõem: um painel mensal, um painel a cada trimestre e um painel anual.

O painel mensal da EE resulta do trabalho de montagem do painel mensal UE's. Ele é formado pela média simples e pela média ponderada dos indicadores das UE's para o conjunto delas e para alguns sub-conjuntos de escolas. As UE's são agrupadas por tipo, em função da natureza do ensino que ministram ou pela localização geográfica. Desta forma, trabalham-se com unidades exclusivas de pré-escola, unidades de ensino fundamental, ambas da área urbana, e unidades da área rural, independentemente do tipo de ensino, formando categorias distintas para acompanhamento.

A elaboração do painel é de responsabilidade do gestor da entidade executora (EE) e é construído a partir das informações extraídas das unidades escolares, das visitas de supervisão feitas pela equipe da EE e de informações disponíveis na própria equipe de trabalho da EE.

A EE deverá fornecer cópia de todos os painéis ao CAE, tanto os painéis das UE's quanto os seus próprios.

### **c) Painel de Controle de Gestão da Coordenação Nacional**

O Painel de Controle de Gestão da Coordenação Nacional é formado por uma síntese dos painéis das Entidades Executoras e por indicadores específicos do nível nacional.

Para o nível nacional projetam-se três documentos: um painel relativo ao primeiro semestre do ano; outro relativo ao ano letivo; e um documento a ser produzido uma vez ao ano, após a conclusão do ano letivo, com os indicadores de interesse do nível nacional.

A elaboração desse Painel é de responsabilidade do Gestor Nacional e é construído a partir de informações fornecidas pelas EE's e por informações da própria Coordenação Nacional.

#### d) Painel do CAE - Acompanhamento de Processo

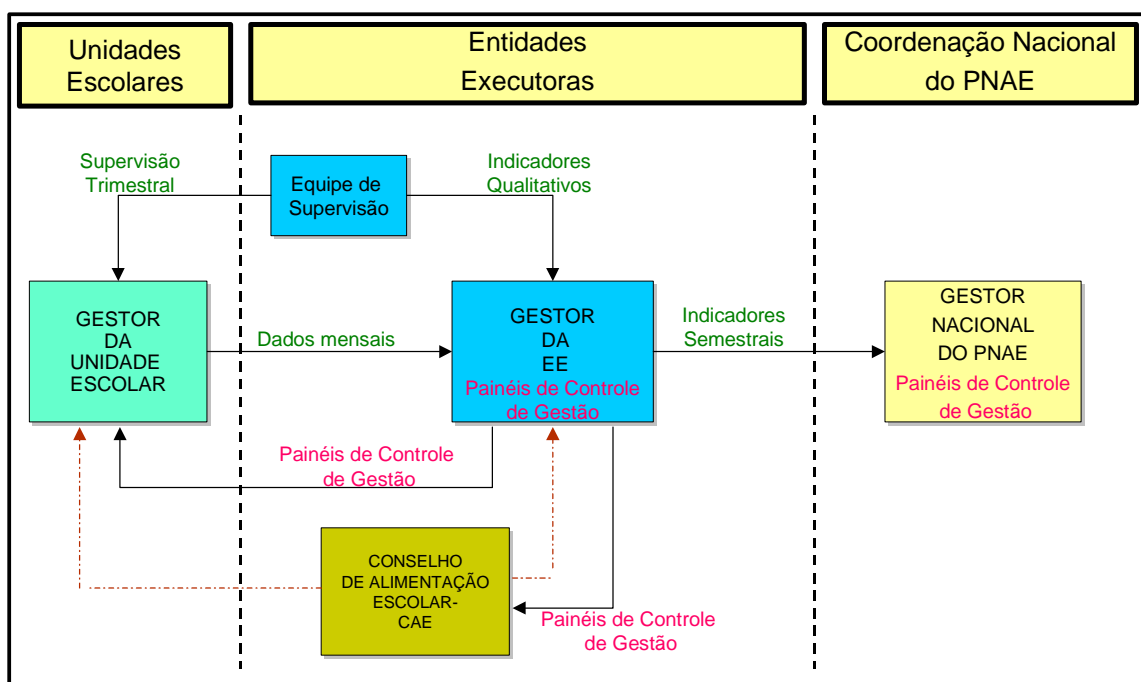
O painel deve ser feito pela equipe da EE e encaminhado ao CAE no início de cada trimestre do ano calendário.

Esse painel busca sintetizar informações do processo de aquisição de gêneros alimentícios e da programação de cardápios, no âmbito da EE, visando facilitar o trabalho de acompanhamento que deve ser realizado pelo Conselho.

Foi projetado para informar trimestralmente ao CAE, o conjunto de processos de aquisição de gêneros alimentícios, destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a previsão de cardápios com menus programados e uma estimativa de valor desses menus.

A **Figura 2** demonstra o fluxo de informação da sistemática de monitoramento.

**Figura 2 - Processo de Produção da Informação**



A elaboração do Painel de Controle de Gestão da Unidade Escolar, assim como da entidade executora, é de responsabilidade do gestor da Entidade

Executora, a partir de informações fornecidas pela direção da Unidade Escolar e de visitas de supervisão feitas pela equipe da EE. Cabe também à EE o fornecimento de cópia de todos os painéis ao CAE e à Coordenação Nacional do PNAE.

A elaboração do Painel de Controle de Gestão da Coordenação Nacional é de responsabilidade do gestor nacional do programa a partir de informações fornecidas pelas Entidades Executoras.

Estes Painéis de Controle de Gestão, com as responsabilidades e periodicidades apresentadas, permitem conhecer melhor os resultados do Programa e, assim, alavancar seu desempenho conforme as funções específicas de cada Centro de Responsabilidade Executiva.

À Unidade Escolar, permite ver o seu trabalho do dia-a-dia refletido em números, possibilitando que medidas sejam tomadas para melhorar os aspectos que se encontram deficientes, elevando dessa forma a eficiência e a eficácia do programa no seu âmbito de responsabilidade.

À Entidade Executora, permite observar o processo de melhoria em cada UE e, simultaneamente, ter uma visão geral do desempenho do conjunto das UEs. Esta visão permite observar tanto os desvios a serem corrigidos, quanto os aspectos a serem aperfeiçoados no cumprimento dos objetivos do Programa.

À Coordenação Nacional, permite acompanhar o progresso de cada EE e as médias estaduais e nacionais de desempenho do Programa.

#### **4 . Fatores críticos de sucesso**

É importante explicitar de forma clara as finalidades da Sistemática de Monitoramento do programa e o que se quer observar por seu intermédio:

- Em primeiro lugar, ela visa atender a necessidade de melhor gerenciar a execução do programa e corrigir seus rumos em relação aos objetivos declarados pelo programa.
- Em segundo lugar, ela contribui para a necessidade de prestar contas aos financiadores do programa, em especial ao FNDE.
- Por último, serve como fonte de informação inicial para o processo de avaliação periódica quando são questionados os próprios objetivos inicialmente estabelecidos para o programa.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, pelos resultados obtidos na pesquisa realizada no contexto do projeto (Etapa I), mostrou ser uma ação com ampla repercussão positiva na sociedade brasileira.

Todavia, o FNDE entende que existem oportunidades de melhoria relacionadas, em especial, à dimensão de gestão. Dentre essas oportunidades, o

projeto apresentou e detalhou a sistemática de monitoramento do programa pelas suas entidades executoras.

A implantação de tal sistemática permitiria uma grande transformação na dimensão gestão do PNAE, permitindo que seu sucesso também se verificasse nos aspectos mais amplos de eficiência, eficácia e efetividade.

Podem ser destacadas algumas variáveis críticas de sucesso para a Implantação da Sistemática de Monitoramento. São elas:

**Necessidade de Consideração da Heterogeneidade das EE's.** O programa conta com uma rede extensa de parceiros que são os municípios e os estados. A realidade desses parceiros é distinta em aspectos relacionados: à capacidade financeira para alocar recursos ao programa; aos diversos tamanhos e concentrações das redes escolares; à qualificação das equipes e da infra-estrutura de trabalho (equipamento de informática e software com planilha eletrônica); ao grau de desenvolvimento gerencial dos parceiros; e às diversidades regionais e culturais. Da mesma forma, as disparidades quanto à distribuição espacial das UE's e EE's no território, impõem requisitos logísticos extraordinariamente diferenciados. Essa heterogeneidade deve ser considerada para a implantação da sistemática proposta.

A implantação da sistemática de monitoramento significa um salto no padrão gerencial atual. Exige dos gestores, além de boa familiaridade com a tecnologia da informática para o tratamento dos dados, boa capacidade analítica para compreender os indicadores, saber analisá-los ao longo do tempo e transformar o novo conhecimento em diálogo com as pessoas que compõem o programa, para daí obter ganhos de melhoria contínua nos resultados.

Com a implantação da sistemática o foco do gerenciamento é ampliado para um acompanhamento permanente dos resultados do programa. Este processo significa uma grande transformação nos conceitos e valores que permeiam a execução do programa. O simples acompanhamento do custo per capita dos alimentos em cada unidade escolar tem dimensões imperceptíveis que vão afetar o comportamento das pessoas e das práticas de trabalho. Um maior ou menor custo numa unidade escolar pode estar relacionado a uma ou a várias questões tais como a forma como as pessoas pensam, realizam as práticas de trabalho, informam os dados, ou às condições de trabalho que dispõem.

Os indicadores propostos na metodologia podem permitir um ganho expressivo no gerenciamento, mas isto vai depender da capacidade de compreensão, de julgamento, de decisão e de liderança dos gestores do programa. Se a potencialidade do instrumental não for percebida e compreendida pelos gestores, não será valorizado e corre o risco de ser abandonado no primeiro instante. A implantação, portanto, não pode restringir-se à dimensão técnica de fornecer o instrumental com o manual de operação. É necessário que os gestores estejam sensibilizados e capacitados para o uso da metodologia. Eles devem observar os ganhos de gestão que poderão ser advindos a partir da implementação de práticas de gestão sistemáticas de monitoramento e avaliação.

Muitas EE têm o rol de beneficiários do programa mais extenso e objetivos mais amplos que os do PNAE. As EE's, particularmente as municipais, geralmente englobam nesse rol os usuários das creches, os alunos do ensino médio, funcionários públicos e às vezes populações menos favorecidas. De forma diversa do PNAE, que visa a suplementação alimentar de 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados, algumas EE's buscam ultrapassar esse percentual, vendo nessa prática um diferencial importante da política municipal. Portanto, para esses parceiros tanto o instrumental desenvolvido deve poder ser complementado para acompanhar também esses outros beneficiários quanto a análise dos indicadores deverá ser compreendida em função da política local.

O desenho básico da sistemática proposta é perfeitamente adaptável para atender tais demandas. Essa abertura é importante para que não haja recusa dos parceiros porque o instrumental não atende suas necessidades. Também, do ponto de vista da análise dos indicadores é fundamental que as dimensões das políticas municipais e estaduais sejam consideradas e compreendidas. A presente proposta não busca tornar uniforme as diferentes EE's, mas promover a melhoria contínua dos resultados do programa.

**A Busca da Melhoria Contínua e a Compreensão da Função Gerencial no Programa.** A compreensão de que a busca da melhoria contínua, focada nos objetivos do programa, faz parte da função gerencial é fundamental para a assimilação e o aproveitamento do potencial da sistemática proposta. Se grande parte dos gestores do programa se considerarem satisfeitos com o trabalho atual e assumirem que é demais o trabalho de processamento das informações proposto pela nova sistemática, ou se sentirem ameaçados pela inovação que a proposta representa, com certeza ter-se-á um gargalo importante para o sucesso da implantação do novo instrumental. Esse risco deverá ser enfrentado através de uma estratégia de implantação que trabalhe com o enriquecimento da capacidade gerencial dos gestores das EE's como um processo de modernização do programa, onde o enriquecimento técnico e tecnológico deve ser percebido como um aspecto importante, porém, não o único a determinar a melhoria do padrão de resultados do programa. As pessoas, os métodos de produção dos serviços, os materiais e equipamentos, os comportamentos, os valores, o conhecimento, a capacidade de análise e as condições gerais de trabalho são igualmente fundamentais.

**O Comprometimento do FNDE com o Processo de Modernização do Programa.** De modo geral o PNAE é um programa bem-sucedido no país. No entanto, no aspecto de gestão é ainda bastante deficiente. Poucos gestores trabalham com informações gerenciais e análises a partir de dados, muito menos focam suas ações na busca de melhores resultados para o programa.

No entanto, o que o FNDE quer com a implantação da sistemática é dar um salto de qualidade no gerenciamento do programa focando o compromisso com a eficiência e a eficácia na melhoria dos resultados. O foco nos resultados significa uma mudança enorme no gerenciamento do programa e isto depende da criação de novas condições de trabalho, com a implantação da sistemática proposta e

depende fundamentalmente de uma mudança cultural no âmbito gerencial do programa. Isto só ocorre com um forte investimento no desenvolvimento gerencial. Nesse sentido é importante prever um trabalho de médio prazo, conforme sugere-se abaixo, contando com recursos humanos e orçamentário-financeiros necessários à sua viabilização.

Por sua vez, a pesquisa sobre o desempenho e impacto do PNAE, com a 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, por meio de entrevistas face-a-face com agentes fundamentais para o seu sucesso e avaliação de processos e resultados.

Para analisar a evolução do Programa é importante que pesquisas, tais como a realizada neste projeto, tenham periodicidade e metodologia de execução mantidas, o que virá também a contribuir para a fixação de políticas públicas mais ajustadas à dinâmica social do país.

**A capacitação gerencial.** O trabalho de implantação da sistemática envolve forte componente de capacitação gerencial específica para o programa. Devem-se abordar o objetivo da metodologia, o treinamento no uso de planilha eletrônica, a capacitação de gestores de unidades escolares no correto entendimento e preenchimento dos formulários de captação de informações, a capacitação de funcionários da equipe da EE para o trabalho de supervisão e determinação de indicadores qualitativos, o treinamento da equipe da EE no processamento das planilhas para construção dos painéis de controle de gestão, o acompanhamento e orientação na análise dos indicadores mensais, trimestrais e anual e a capacitação de conselheiros dos CAE's para compreensão e utilização das informações dos painéis.

## **5. Recomendações**

Não foi objetivo do trabalho desenvolver o planejamento operacional da implantação da Sistemática de Monitoramento. Por outro lado, considerou-se oportuna a apresentação de possíveis diretrizes visando compor uma iniciativa como essa.

**Desenvolvimento de Projeto Piloto.** O instrumental desenvolvido pela Consultoria e apresentado como desenho básico da sistemática de monitoramento para o programa encontra-se em condições técnicas para ser implantado na maioria das EE's, desde que por técnicos qualificados. No entanto, a implantação desse instrumental, em função da complexidade que pode representar no âmbito de grande parte das EE's, do possível impacto positivo que pode trazer para o programa e da heterogeneidade dos gestores do programa, como anteriormente demonstrada, deveria ser acompanhado do máximo de cuidados para potencializar as suas possibilidades de sucesso.

Nesse sentido, propõe-se como parte da estratégia de implantação da sistemática de monitoramento a realização de um projeto piloto para testar e ajustar o máximo possível o instrumental que a compõe antes de iniciar o trabalho de divulgação e generalização, principalmente aquele que oferece padrões para

avaliação dos serviços e determinação de indicadores qualitativos. Esse trabalho seria também muito importante para analisar como a nova sistemática impacta o ambiente gerencial do programa e como melhor irradiá-la nesse meio.

Esse projeto piloto deveria ser realizado em um conjunto de EE's que permitisse considerar a heterogeneidade desses parceiros. Deveriam compor o projeto EE's estaduais e municipais de diferentes condições financeiras, técnicas e porte de rede escolar.

O trabalho deveria ter uma duração mínima de seis meses. Tempo necessário para validar o conjunto dos instrumentos e permitir aos gestores do programa a compreensão da potencialidade da sistemática no gerenciamento do programa.

A escolha das EE's para participarem do projeto piloto deveria considerar a motivação da equipe gestora para o trabalho, de maneira que não ocorra a inclusão de participantes com baixo grau de envolvimento. Nesse sentido, a seleção deveria ser precedida de um trabalho de identificação de possíveis participantes, que seriam selecionados a partir de um processo de esclarecimento do trabalho a ser realizado e do estabelecimento de um compromisso formal de envolvimento no desenvolvimento do projeto. Levantamento de informações sobre a realidade dos parceiros, seminários e estabelecimento de um documento de compromisso seriam instrumentos importantes nesse processo.

Deve ser feita uma avaliação das virtudes e deficiências das EE's escolhidas para o projeto piloto. Nesse trabalho, é fundamental caracterizar as principais práticas gerenciais, o conhecimento existente dos resultados do programa e a eventual existência de indicadores de gestão. O objetivo é fazer um retrato da situação atual, a fim de compará-la com a situação observada após a implementação da metodologia de modo a validar a sistemática proposta.

Ao longo do processo de implantação é necessário realizar um trabalho de acompanhamento e supervisão sistemático, com a presença periódica de um analista-instrutor no local de trabalho das equipes das EE's. O treinamento em serviço deve ser acompanhado de uma observação apurada das dificuldades encontradas e dos ganhos resultantes da implantação do novo instrumental de gestão. Esse conhecimento será importante para orientar e facilitar o momento de divulgação e difusão da nova sistemática.

Dessa experiência deverá resultar não apenas a revisão e adequação dos instrumentos que compõem a sistemática proposta, mas, sobretudo, material informativo suficiente para criar o efeito demonstração, assim como elementos para aprimorar um programa de capacitação gerencial visando a modernização do programa e a construção do foco na melhoria dos resultados.

**Desenvolvimento de Software de Apoio.** O instrumental proposto no desenho básico da sistemática de monitoramento para o PNAE foi construído para trabalhar com formatos impressos em papel na captação de informações nas unidades escolares e processamento em planilhas eletrônicas, tipo Excel, na elaboração dos indicadores pela equipe da EE. Para técnicos e gerentes habituados a esse ambiente o processamento dos dados previstos na sistemática não representa

maiores dificuldades. No entanto, para uma grande maioria de gerentes e técnicos do programa, no conjunto das EE's, essa atividade pode representar grande dificuldade. O volume de informações e de cálculos que devem ser realizados para a elaboração dos indicadores e painéis para cada Unidade Escolar, para a própria Entidade Executora, para o Conselho de Alimentação Escolar e também para a Coordenação Nacional pode representar um trabalho complexo e volumoso para a EE.

Assim, propõe-se que seja considerado como parte da estratégia de implantação da sistemática o desenvolvimento de um software específico que venha facilitar o trabalho dos gestores. Certamente muito do impacto da dificuldade de utilização da sistemática de monitoramento terá sido contornada pela possível facilidade de tratamento das informações propiciadas pelo software.

O desenvolvimento do software poderia ser realizado concomitantemente com o desenvolvimento do projeto piloto de forma que ao final do projeto ele tenha sido também testado. Como existem procedimentos de capacitação, captação de informações periódicas e avaliações a serem realizadas antes mesmo de proceder ao processamento de informações é factível iniciar o projeto piloto juntamente com o desenvolvimento do software.

**Desenvolvimento Gerencial e Generalização da Implantação da Sistemática de Monitoramento.** A preparação dos gestores das entidades executoras parceiras no programa, bem como dos gestores das unidades escolares e dos conselheiros dos conselhos de alimentação escolar, deve ser percebida enquanto desenvolvimento gerencial e não apenas como treinamento para operar a nova sistemática. A elevação do padrão de gerenciamento do programa, com foco na obtenção de melhoria contínua nos resultados a partir do acompanhamento através de indicadores de gestão, depende de um trabalho de enriquecimento da cultura gerencial do programa. Portanto, a generalização da implantação da nova sistemática de monitoramento do PNAE deve ser acompanhada da realização de um Plano de Capacitação, onde a questão gerencial seja trabalhada juntamente com os treinamentos que visam operação dos instrumentos propostos.

Tratando-se de um instrumental que certamente virá estabelecer novo padrão de gerenciamento para o programa, sugere-se que o processo de implantação não seja realizado de forma impositiva, mas sim por adesão e por efeito demonstração, em função dos benefícios e virtudes que a inovação permite. Assim, é recomendável extrair do projeto piloto o máximo de elementos para um Plano de Divulgação escrita e de imagem que promova a busca espontânea para participação no programa de desenvolvimento gerencial do PNAE. O direito de utilização do instrumental da sistemática só seria obtido por meio da participação num programa estruturado de capacitação e assumindo compromissos com o programa.

É de se prever que, dado as dimensões da rede de parceiros no programa, o período de divulgação e implantação da nova sistemática se prolongue por um ano e meio a dois anos.

Plano de desenvolvimento gerencial, divulgação e implantação da sistemática de monitoramento do PNAE devem ser integrados, trabalhando tanto a dimensão técnica e tecnológica da sistemática quanto a dimensão sócio-técnica do programa.

**Outras Recomendações para o aumento da Eficiência e Eficácia do Programa.** Finalizando as recomendações para a definição da estratégia de implantação da sistemática proposta, cabe ainda acentuar que é recomendável que a gestão do programa tenha como diretriz a adoção de uma sistemática única que deve, no médio e longo prazo, configurar o novo padrão de gestão no programa. Normalmente a proliferação de controles e solicitações de informações, de múltiplos órgãos, às unidades produtoras de serviços tende a provocar o descrédito nos sistemas de informação com um conseqüente descaso no cumprimento das solicitações. A nova sistemática de acompanhamento só atingirá níveis razoáveis de contribuição efetiva na medida em que as informações captadas nas unidades gestoras do programa forem dignas de confiança.

O processo de estabelecimento de confiança nas informações captadas na base necessariamente passa pelo efetivo uso da informação captada e pelo retorno (feedback) que os órgãos gestores dos níveis superiores derem aos gestores da base. Caso não ocorra o processo de análise e acompanhamento e os órgãos de base percebam que a coleta de informações é mero cumprimento de ritual, onde a captação de informações resulta apenas em formação de bancos de dados sem importância na transformação das práticas de trabalho no âmbito do programa, a informação ofertada não necessitará corresponder à realidade. Daí a importância de que os painéis de controle de gestão efetivamente sejam elaborados e cada centro de responsabilidade tenha seus painéis com as periodicidades definidas na sistemática e que a leitura desse acompanhamento seja motivo de diálogos entre os gestores que participam e são co-responsáveis pela obtenção de bons resultados no programa.

É importante ainda lembrar que a literatura no campo da administração tem sistematicamente recomendado atenção ao processo de aprendizado na busca da melhoria contínua de resultados, onde a dimensão controle perde seu caráter punitivo prévio para permitir a criatividade, a aceitação do risco como forma de aprendizado desde que orientado pelos objetivos estabelecidos e balizado pelo sistema gerencial. Recomenda-se cuidado com utilização de enfoques voltados para penalização ao invés de incentivos à melhoria da gestão.

Por fim sugere-se ao PNAE a criação e a manutenção de um banco de melhores práticas referentes ao programa com acesso aberto, preferencialmente via internet, que promova a difusão da inovação e práticas bem sucedidas na obtenção de melhores resultados. A difusão de experiências dos parceiros a partir da idéia de melhores práticas enaltece e valoriza os esforços pela melhoria contínua e cria uma fonte de idéias que pode fomentar a criatividade e o encorajamento para a ousadia necessária à mudança e a modernização do PNAE. A Consultoria, apostando na potencialidade deste caminho incluiu, no rol de

trabalhos desenvolvidos, um conjunto de experiências bem sucedidas, que certamente não devem ser tomadas como paradigmas, mas que, sem dúvida, são merecedoras de divulgação no âmbito do programa, como reforço positivo à melhoria da eficiência e da eficácia de sua gestão e do fortalecimento da parceria existente entre os governos federal, estaduais e municipais.

## **6. Equipe do Projeto**

A equipe do FNDE envolvida no projeto:

Diretora de Ações de Assistência Educacional: Sra. Maria Elza da Silva

Gerente do PNAE :Sra. Elizabeth Menezes

Coordenadora Nacional do SAM: Sra. Maria Antônia 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

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.

## ANEXO I

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;
  - 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;
  - Caracterização da merendeira.
- Alunos
  - Avaliação da merenda;
  - Caracterização dos alunos.

Já no questionário junto a membros do CAE, os principais eixos de investigação foram:

- Caracterização da amostra;
- Conhecimento sobre as atividades de responsabilidade do CAE;
- Participação e realização de atividades no CAE;
- Conhecimento e avaliação da atuação do CAE;
- Avaliação dos recursos para o desempenho das atividades;
- Recebimento e encaminhamento de denúncias;
- Avaliação da gestão e controle de atividades básicas do PNAE;
- Conhecimento e avaliação do PNAE.

Os dados foram consolidados de foram a obter os seguintes agrupamento de resultados:

- Resultado geral para o Brasil;
- Resultado para escolas na área urbana e escolas na área rural;
- Resultado para tipo de vinculação (estadual ou municipal);
- Resultado por porte de cidade;
- Resultado por porte de escola;
- Resultado por regiões geográficas: Sul, Sudeste, Centro-oeste, Nordeste e Norte;
- Resultado para os 27 estados brasileiros.

# 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](#)