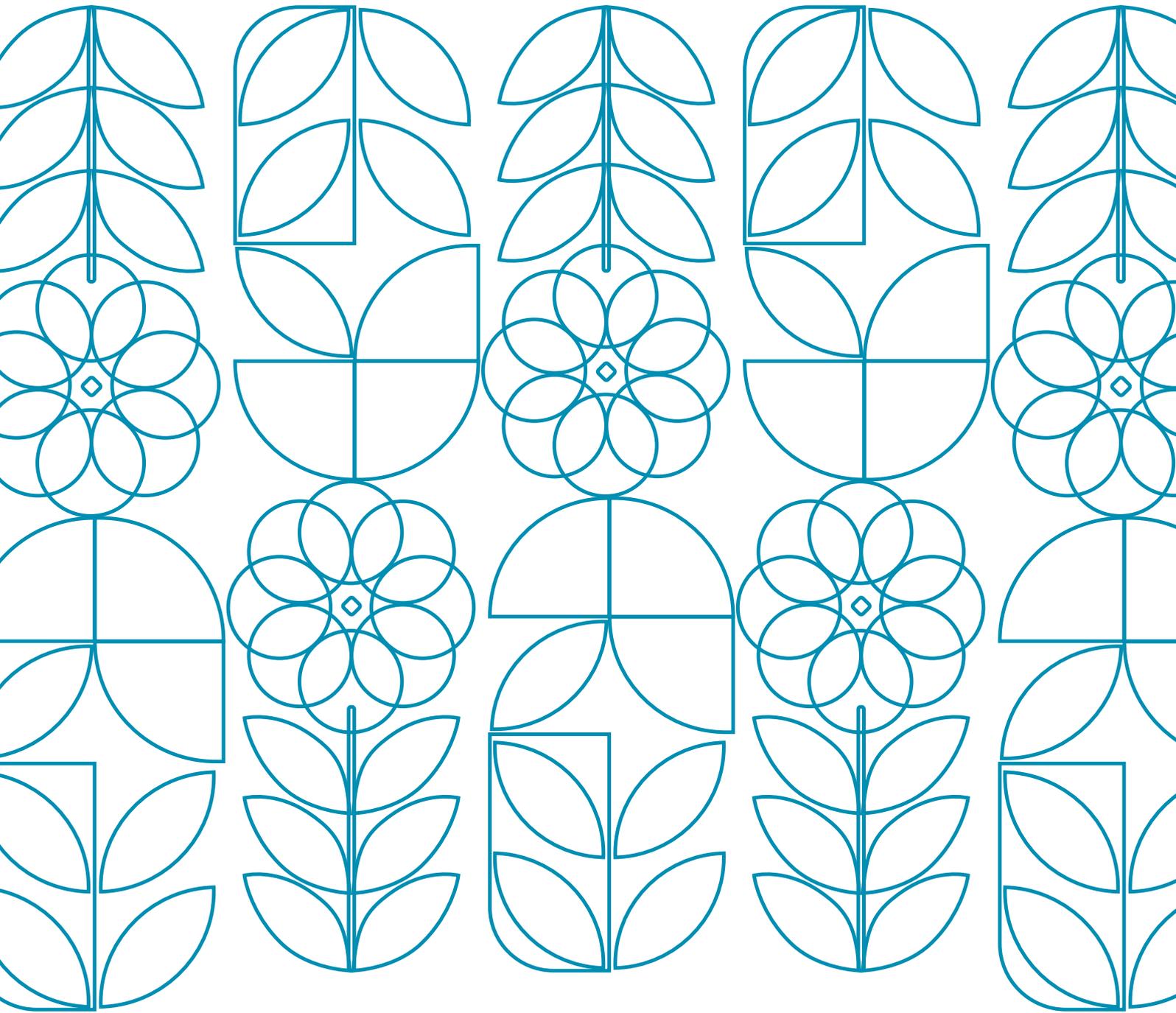


Sementes para o **Amanhã**

Monitoramento e Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar





**Texto**

Programa Mundial de Alimentos (WFP) da República do Congo
Gabriel Specht

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Priscila Porrua

Coordenação

Programa Mundial de Alimentos (WFP) da República do Congo
Nadia Tavares Goodman

Centro de Excelência contra a Fome (WFP) no Brasil
Maria Giulia Senesi

Revisão

Agência Brasileira de Cooperação (ABC)
Claudia Caçador
Janaina Plessmann
Riffat Iqbal

Centro de Excelência contra a Fome (WFP) no Brasil
Daniela Costa
Maria Giulia Senesi

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Felipe Albuquerque
Priscila Porrua
Renata Mainenti Gomes
Tainá Amélia Santanta Marchewicz

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)
Aline Cristino Figueiredo
Jordana Avila
Julian Perez Cassarino
Roseli Oneide Zerbinato

Programa Mundial de Alimentos (WFP) da República do Congo
Nadia Tavares Goodman

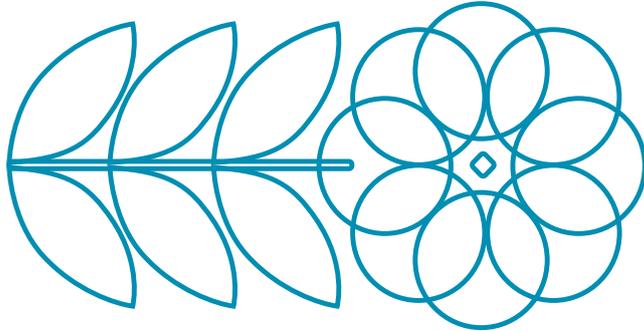
Tradução

Centro de Excelência contra a Fome (WFP) no Brasil
Beatriz Pimentel

Projeto gráfico e diagramação

Centro de Excelência contra a Fome (WFP) no Brasil
Maria Clara Franco Ferreira

Foto de capa © WFP/Kibuuka Mukisa
Publicado em abril de 2025.



Índice

Introdução	5
1 O que é o Monitoramento e Avaliação?	6
2 Monitoramento e Avaliação do PNAE	7
3 Quadro lógico do PNAE	9
Recursos e Insumos	10
Atividades	10
Resultados	10
Impactos	11
4 Mapeamento e seleção de indicadores	13
Indicadores	13
Fontes de verificação	14
Pressupostos	14
5 Conclusão	16
6 Bibliografia	16

Introdução

A promoção da segurança alimentar e nutricional e do fortalecimento da agricultura familiar são desafios centrais para o desenvolvimento sustentável da República do Congo. Em um contexto de crescente demanda por alimentos e necessidade de valorização da produção local, políticas públicas eficazes e iniciativas estratégicas são fundamentais para garantir o acesso dos pequenos agricultores aos mercados e melhorar a nutrição das comunidades.

O projeto **Fortalecimento do acesso a mercados locais para pequenos produtores na República do Congo por meio da cooperação Sul-Sul** surge como um esforço conjunto entre o Fundo Índia, Brasil e África do Sul de combate à Fome e à Pobreza (Fundo IBAS), os governos da República do Congo e do Brasil e o Programa Mundial de Alimentos (WFP), com o **objetivo de apoiar a implementação da alimentação escolar no país africano, baseada em compras locais**.

O fortalecimento da agricultura familiar e a integração dos pequenos produtores aos mercados institucionais são desafios para a **segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento rural na República do Congo**. Para apoiar esse processo, o governo congolês identificou a necessidade de conhecer e adaptar experiências bem-sucedidas de outros países, como o Brasil, onde políticas públicas robustas têm impulsionado a inclusão produtiva dos agricultores familiares e o abastecimento de programas sociais, como a alimentação escolar.

Este manual foi elaborado para tomadores de decisão e gestores públicos, oferecendo um panorama detalhado do sistema de monitoramento e avaliação (M&A) do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação do Brasil (MEC). O material apresenta ferramentas essenciais para acompanhar o desempenho do programa, medir impactos e aprimorar estratégias, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

Ao compartilhar esses aprendizados, este material visa contribuir para a construção de estratégias eficazes na República do Congo, fortalecendo instituições e promovendo políticas que ampliem o acesso dos agricultores familiares aos mercados locais.

Boa leitura!



1

O que é Monitoramento e Avaliação?

O monitoramento e a avaliação são fundamentais para a eficácia das políticas públicas, pois permitem acompanhar sua implementação, mensurar impactos e ajustar estratégias para melhor atender à população. Enquanto o monitoramento busca apoiar os gestores no acompanhamento de processos-chave e tomada de decisão para promover ações corretivas em tempo adequado e não gerar prejuízos para o desfecho desejado, a avaliação aponta um juízo de valor sobre aspectos da intervenção em relação a algum referencial ou parâmetro.

O monitoramento e avaliação combinados garantem uma tomada de decisão baseada em evidências, possibilitam a **alocação eficiente de recursos, aumentam a transparência e a prestação de contas, além de permitir a correção de falhas** e o aprimoramento contínuo. Também contribuem para a sustentabilidade das políticas, facilitando sua continuidade e expansão, e possibilitam o aprendizado e a replicabilidade de boas práticas.

No caso de programas de alimentação escolar, um bom sistema de monitoramento e avaliação assegura o uso adequado dos recursos, a qualidade nutricional das refeições e o acompanhamento dos impactos na saúde e no desempenho escolar (FAO & WFP, 2018). Quando esses programas são estruturados com base na produção local, o processo de monitoramento permite avaliar não apenas os efeitos na educação, nutrição e proteção social, mas também o impacto na economia local, garantindo que pequenos agricultores tenham acesso a um mercado estável e que suas famílias e comunidades se beneficiem dos resultados nutricionais e produtivos.



2

Monitoramento e Avaliação no PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem suas origens no início dos anos 1940 e, na década seguinte, com a Campanha de Merenda Escolar (CME), vinculada ao MEC e apoiada por organismos internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com foco em suprir carências nutricionais de estudantes em situação de vulnerabilidade. Posteriormente, em 1956, passou a denominar-se Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional. Em 1965, a CNME é reorganizada como Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), também contando com apoios internacionais. Somente em 1979 o programa passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito à alimentação escolar e ampliou a participação social, reforçada, em 1994, pela institucionalização dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), responsáveis por supervisionar e fiscalizar a implementação local do PNAE. Nesse mesmo ano, garantiu-se a descentralização dos recursos para estados, Distrito Federal e municípios o que, a partir de 1998, passou a ser feito sem a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos similares.

A partir de 2006, a **exigência da presença de nutricionista** como responsável técnico permitiu melhoria significativa na qualidade da alimentação servida nas nos refeitórios escolares brasileiros. Outro passo na consolidação do PNAE deu-se com a publicação da Lei 11.947/2009 que regulamenta o PNAE e prevê que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Além disso, a legislação também garantiu a extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica e a inclusão da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) nos currículos escolares. Esse conjunto de ações consolidou o PNAE como referência global de política inclusiva e sustentável de alimentação escolar.

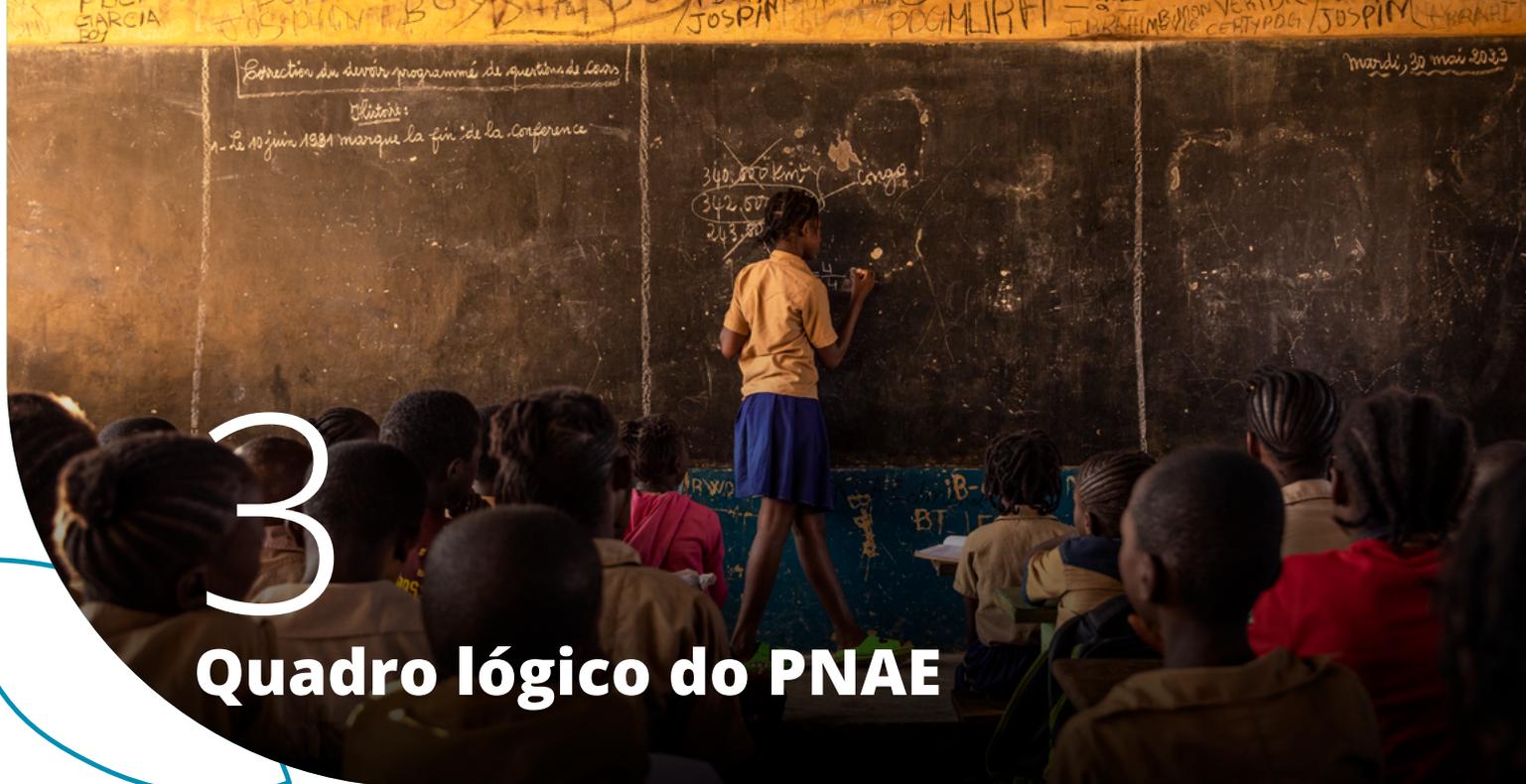
Mais recentemente, governo federal sancionou legislação equipara a priorização de grupos formais e informais de mulheres aos grupos de assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas no processo de seleção para comercialização de alimentos no âmbito do PNAE. Além disso, reduziu o limite de alimentos processados e ultraprocessados a ser consumido nos refeitórios das escolas públicas brasileiras.

Para garantir a operacionalização de um programa tão amplo como o PNAE, o FNDE, instituição responsável pelo repasse suplementar dos recursos financeiros do governo federal às entidades executoras da alimentação escolar (Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais e escolas federais), desenvolveu uma estrutura de monitoramento e avaliação adaptada às necessidades do programa.

Para tanto, o FNDE utiliza dois tipos de instrumentos:

- 1 Quadro lógico**, que define as etapas a serem seguidas para a solução do problema, passando pela identificação dos insumos, dos processos e das atividades para definir os resultados e impactos gerados pela ação.
- 2 Mapeamento e seleção dos indicadores** para a mensuração dos avanços realizados no âmbito da implementação do programa.





Quadro lógico do PNAE

O quadro lógico no âmbito do PNAE é composto por: recursos e insumos, atividades, resultados e impactos. Na seção abaixo, são explicados cada um desses aspectos:

Recursos e insumos

Detalha os recursos necessários para a operacionalização do PNAE.

Ex.: Disponibilidade de orçamento.

Atividades

Detalha as atividades realizadas para que as atribuições legais sejam concretizadas.

Ex.: Transferência do recurso financeiro pelo FNDE às entidades executoras.

Resultados

Descrição dos resultados imediatos produzidos pelo programa.

Ex.: Número de refeições oferecidas aos alunos.

Impactos

Descrição dos resultados gerados que vão além da intervenção imediata.

Ex.: Contribuição no desenvolvimento psicossocial dos alunos.

Fonte: Adaptado de Porrua & Colussi (2020)

Recursos e insumos

Os insumos de um programa de alimentação escolar, tal como o PNAE, são os recursos necessários para a sua execução, sejam eles:



Financeiros, na forma de orçamento disponível para a compra de alimentos;



Físicos, através da previsão de equipamentos, materiais e instalações necessários para a preparação de alimentos; e



Humanos, através da contratação e do treinamento de profissionais especializados, tais como nutricionistas e cozinheiras, necessárias para o planejamento e a elaboração das refeições.

Atividades

As atividades são as ações e os serviços realizados durante a operacionalização do PNAE. Essas atividades podem ser:

- 1 Atividades diretas**, que são aquelas que recaem diretamente sobre os beneficiários do PNAE, tais como o preparo de alimentos e atividades de educação alimentar e nutricional (EAN); e
- 2 Atividades indiretas**, que são aquelas necessárias para garantir a operacionalização do PNAE conforme previsto, tais como o treinamento de cozinheiras, tarefas de gerenciamento e provisão de instalações.

Os insumos devem corresponder à consecução de cada atividade. Por exemplo, a compra dos alimentos e dos equipamentos de cozinha são insumos necessários para o preparo das refeições a serem servidas aos alunos.

Resultados

Os resultados (*outcomes*) do PNAE são mudanças observadas no curto prazo sobre o público-alvo, os alunos, como resultado da alimentação escolar, tais como **redução na evasão escolar, aumento da frequência escolar, melhoria do rendimento escolar** etc.

De forma geral, os resultados devem ser observáveis e mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários. A definição de resultados preliminares e, especialmente, de metas quantitativas da alimentação escolar é essencial para a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das intervenções.

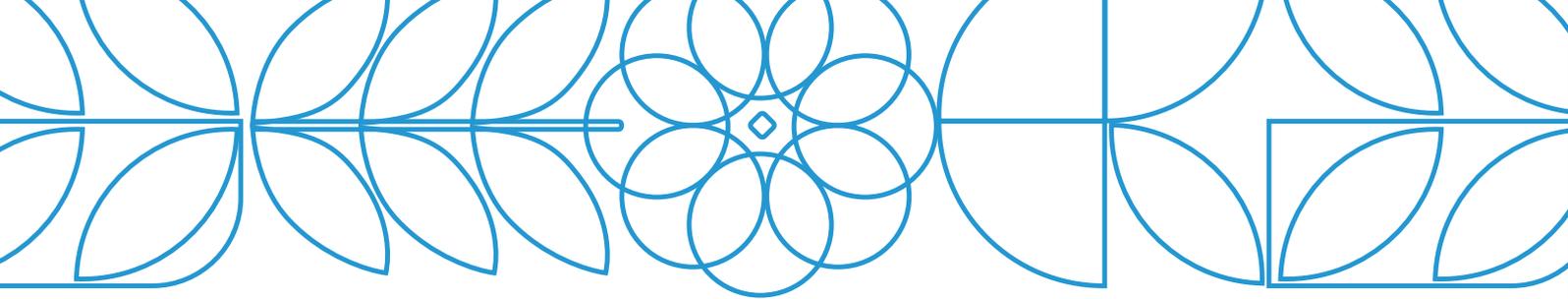
Impactos

Por fim, os impactos do PNAE são as mudanças de longo prazo promovidas no grupo de beneficiários da alimentação escolar, tais como a melhoria do desenvolvimento psicossocial e o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis. Trata-se “dos resultados dos resultados” do PNAE, ou seja, das consequências geradas a partir dos resultados diretamente atribuídos à operacionalização da alimentação escolar.

Na tabela abaixo, um extrato do quadro lógico do PNAE é apresentado em cada uma das suas subdimensões. O quadro é dividido em duas dimensões:

- 1 Dimensão organizacional**, que compreende a parte do quadro lógico referente às atribuições do FNDE.
- 2 Dimensão técnico-operacional**, que compreende a parte do quadro lógico referente às atribuições das entidades executoras.





	Recursos e insumos	Atividades	Resultados	Impactos
Dimensão organizacional	<p>Recursos financeiros transferidos</p> <hr/> <p>Orientações técnicas prestadas</p> <hr/> <p>Normas gerais de execução estabelecidas</p> <hr/> <p>Recursos humanos treinados</p> <hr/> <p>Articulação entre entidades federais fortalecida</p>	<p>Recursos financeiros disponibilizados</p> <hr/> <p>Pareceres recebidos e avaliados (ex. CAE)</p> <hr/> <p>Protocolos de M&A desenvolvidos</p> <hr/> <p>Cursos de formação de profissionais oferecidos</p> <hr/> <p>Encontros entre entidades a nível federal realizados</p>	<p>Alunos atendidos de forma universalizada</p> <hr/> <p>Entidades executoras assessoradas</p> <hr/> <p>Profissionais treinados e qualificados</p> <hr/> <p>Políticas de segurança alimentar e nutricional fortalecidas</p>	<p>Desenvolvimento biopsicossocial dos alunos aumentado</p> <hr/> <p>Rendimento escolar aumentado</p> <hr/> <p>Segurança alimentar e nutricional promovida</p>
Dimensão técnico - operacional	<p>Recursos e insumos fornecidos (também para o CAE)</p> <hr/> <p>Compra da agricultura familiar planejada</p>	<p>Cozinhas escolares equipadas</p> <hr/> <p>Merendeiras capacitadas</p> <hr/> <p>CAEs equipados com os materiais necessários</p> <hr/> <p>Mapeamento da produção agrícola realizado</p> <hr/> <p>Chamadas públicas para compras da agricultura familiar realizadas</p>	<p>Cardápios adaptados aos hábitos alimentares locais</p> <hr/> <p>Demandas nutricionais dos alunos atendidas</p>	

4

Mapeamento e seleção dos indicadores

Uma vez finalizado o quadro lógico, passa-se ao mapeamento e à seleção dos indicadores, necessários para a mensuração dos resultados do PNAE. Esses indicadores são definidos para cada etapa do quadro lógico. Além disso, para cada indicador é também definida a fonte de verificação e os pressupostos necessários para que possa ser mensurado.

Indicadores

A identificação de indicadores é crucial para o atendimento dos objetivos do monitoramento e avaliação. Para isso é recomendável que sejam utilizados critérios, como os que seguem:

S **Específicos (*specific*):** deve se ater ao que pretende representar. Deve-se evitar indicadores muito amplos e genéricos.

M **Mensuráveis (*measurable*):** o que pode ser aferido e dimensionado, conforme um dado, seja ele um valor ou uma ocorrência.

A **Alcançáveis (*achievable*):** deve estar expresso em um dado que esteja ao alcance da organização e que seja viável de ser obtido em face dos recursos disponíveis (humanos, materiais, financeiros e tecnológicos).

R **Relevantes (*relevant*):** deve estar relacionado ao problema, à etapa do processo de monitoramento (recursos e insumos, atividades, resultados e impactos) e ser suficientemente representativo do que visa expressar.

T **Delimitados no tempo (*time-bound*):** deve fornecer a informação no tempo certo e de modo regular, sem interrupções.

Fontes de verificação

As fontes de verificação são os meios e documentos utilizados para aferir os indicadores identificados no âmbito do quadro lógico. As fontes de verificação podem incluir:

- 1** Registros centrais (Ex.: transferências financeiras do governo federal às entidades executoras da alimentação escolar).
- 2** Planilhas de registro de entrada e saída de alimentos, que monitoram o abastecimento das escolas.
- 3** Pesquisas e entrevistas com produtores agrícolas e escolas, que ajudam a avaliar impactos econômicos e operacionais do programa.

Pressupostos

Os pressupostos representam as condições que devem se manter favoráveis para que o programa atinja seus objetivos. São fatores que, embora não estejam diretamente sob o controle da gestão do programa, influenciam sua implementação e seus resultados.

No caso de um programa de alimentação escolar baseado em compras locais, alguns exemplos de pressupostos incluem:

- 1 Capacidade de produção local:** agricultura local consegue fornecer alimentos em quantidade e qualidade adequadas.
- 2 Infraestrutura logística:** existem condições adequadas de transporte e armazenamento para evitar desperdícios e garantir entregas pontuais.
- 3 Apoio governamental e financiamento contínuo:** recursos financeiros são disponibilizados no prazo certo para a compra de alimentos.
- 4 Adesão dos fornecedores e das escolas:** agricultores participam ativamente das compras públicas, e as escolas estão preparadas para receber e utilizar os alimentos conforme o planejado.

A tabela abaixo apresenta um extrato dos indicadores utilizados pelo PNAE. A princípio, indicadores e suas fontes de verificação e pressupostos devem ser elaborados para cada um dos 4 aspectos do quadro lógico apresentado acima (insumos e recursos, atividades, resultados e impactos).

A tabela abaixo concentra-se em alguns indicadores para cada uma das 4 subdimensões.

Subdimensões	Nome do indicador	Fontes de verificação	Pressupostos/hipótese
Recursos e insumos	<p>Valor do orçamento utilizado para a compra de equipamentos de cozinha</p> <hr/> <p>Valor do orçamento utilizado para o treinamento de merendeiras</p> <hr/> <p>Valor do orçamento utilizado para a compra de equipamentos para o CAE</p>	Relatório de execução financeira da entidade executora	Orçamento disponível por parte das entidades executoras
Atividades	<p>Quantidade de equipamentos de cozinha comprados</p> <hr/> <p>Número de merendeiras treinadas</p> <hr/> <p>Tipo e quantidade</p>	<p>Relatórios das entidades executoras e das visitas às entidades executoras</p> <hr/> <p>Relatórios das entidades executoras</p> <hr/> <p>Relatórios das entidades executoras e das visitas às entidades executoras</p>	<p>Orçamento disponível por parte das entidades executoras</p> <hr/> <p>Existência de pessoal qualificado para treinamento</p> <hr/> <p>Existência de materiais disponíveis</p>
Resultados	Número de cardápios elaborados anualmente	Relatórios das entidades executoras e das visitas às entidades executoras	Existência de nutricionista na entidade executora
Impactos	Segurança alimentar e nutricional dos alunos	Coleta de dados sobre a segurança alimentar e nutricional dos alunos	Disponibilidade orçamentária e pessoal qualificado para a realização da pesquisa

A apresentação das tabelas do quadro lógico e do quadro de indicadores mostra os componentes mais importantes da estratégia de monitoramento e avaliação do PNAE. Essa estratégia se baseia em instrumental teórico amplamente utilizado na elaboração de estratégias de monitoramento e avaliação de políticas públicas em todo o mundo.

A estratégia apresentada pode ser utilizada e adaptada para o monitoramento e avaliação de outros programas de alimentação escolar baseados na compra local de alimentos.

5 Conclusão

A implementação de um sistema sólido de monitoramento e avaliação (M&A) é fundamental para assegurar a transparência, a eficiência e a melhoria contínua das políticas públicas de alimentação escolar. O PNAE demonstra que um modelo estruturado, baseado em indicadores claros, mecanismos de auditoria e participação social, pode garantir a boa gestão dos recursos e ampliar os impactos positivos na nutrição dos estudantes e no fortalecimento da agricultura familiar.

Ao longo deste manual, foram apresentados os principais componentes do sistema de M&A do PNAE, incluindo o quadro lógico e a definição de indicadores. Esses elementos permitem acompanhar a execução do programa em diferentes níveis, desde o planejamento das atividades até a avaliação de seus impactos sociais e econômicos.

Para a República do Congo, a adaptação dessas ferramentas pode representar um avanço significativo na estruturação de políticas de alimentação escolar baseadas em compras locais. O fortalecimento das capacidades institucionais, a adoção de indicadores de monitoramento e a articulação entre governo, sociedade civil e setor produtivo são essenciais para garantir a sustentabilidade e a expansão da alimentação escolar no país.

Este manual busca servir como um recurso técnico para apoiar gestores e formuladores de políticas públicas, contribuindo para a construção de um sistema alimentar escolar mais resiliente, inclusivo e sustentável.

6 Bibliografia

FAO & WFP (2018). Home-grown School Feeding Resource Framework. Synopsis. Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/home-grown-school-feeding-resource-framework>. Acessado no dia 10/01/2025

PORRUA, P., COLUSSI, C.F. (2023). Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): subsídios para uma gestão equânime do programa. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasil. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7835>. Acessado no dia 03/12/2024

Sementes para o **Amanhã**

Sementes para o **Amanhã**

