

Um balanço da história do monitoramento e da avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil

A review of the history of monitoring and evaluation of the National School Feeding Program (PNAE) in Brazil

Recebido: 26/06/2021 | Aceito: 20/06/2022 | Publicado: 24/06/2022

Daniel Pereira da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-6346-350X>

 <http://lattes.cnpq.br/7539934325394888>

Instituto Brasiliense de Direito Público, IDP, Brasil

E-mail: dapesipt@gmail.com

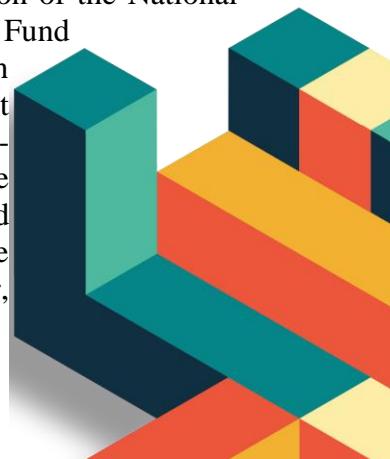
Resumo

O artigo empreende um balanço da história do monitoramento e da avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de 1997 a 2015. Adota a teoria da dependência da trajetória como estrutura analítica. Assim levanta momentos críticos para as escolhas de formatação; elenca elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória e suas sequências autorreforçantes; reconhece sequências reativas que servem de *feedback* positivo ou negativo ao processo; e descreve os resultados finais observados a partir da solução dos conflitos que emergiram na etapa das sequências reativas. **Métodos:** Reúne fontes bibliográficas a partir do *Google Scholar*, da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e dos Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Condensa as principais abordagens de dependência da trajetória em uma estrutura analítica multifatorial, aplicada ao recorte temático e temporal. **Resultados:** o PNAE teve progressos significativos no período focado. Entretanto houve uma série de constrangimentos na implementação que impediu que o Programa atendesse à expectativa da formulação. **Conclusões:** As metodologias do FNDE, destinadas a lidar com os efeitos de aprendizagem, os mapas mentais e as visões de mundo dos seus recursos humanos, não engendraram a produção de indicadores para o PNAE que abarcassem a essência de seus desideratos normativos. Estes foram cumpridos parcialmente no intervalo considerado.

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

Abstract

The article undertakes a review of the history of monitoring and evaluation of the National School Feeding Program (PNAE), by the National Education Development Fund (FNDE), from 1997 to 2015. It adopts the theory of path dependence as an analytical framework. This raises critical moments for formatting choices; it lists institutional and structural elements of path conditioning and its self-reinforcing sequences; recognizes reactive sequences that provide positive or negative feedback to the process; and describes the final results observed from the solution of conflicts that emerged in the stage of reactive sequences. **Methods:** It gathers bibliographic sources from Google Scholar,



the Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD), the Scientific Electronic Library Online (SciELO) and the Periodicals of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES). It condenses the main path dependence approaches in a multifactorial analytical framework, applied to the thematic and temporal scope. Results: the PNAE made significant progress in the period in question. However, there were a series of constraints in the implementation that prevented the Program from meeting the expectations of the formulation. Conclusions: The methodologies of the FNDE, destined to deal with the learning effects, the mental maps and the worldviews of its human resources, did not engender the production of indicators for the PNAE that encompass the essence of its normative desideratum. These were partially fulfilled in the considered interval.

Keywords: Monitoring and evaluation. National School Feeding Program (PNAE). Path dependence.

1. O estado da arte da teoria da dependência da trajetória¹

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 diacronia² do monitoramento e 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 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

¹ Este artigo se baseia em parte dos achados da dissertação do próprio autor, com adaptações: 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 de Mestrado. Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental (MPAP-PPGG). Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (EAB-IDP). 2018. 218 pp.

² O artigo prefere o termo “diacronia” a “evolução”, pois este denota, no senso comum, desenvolvimento linear, positivista, de um estádio 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 Laperrrière (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 (...”).

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 deste artigo: 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 accidentais, 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, considera-se o potencial do conceito para desvelar os momentos críticos da dependência da trajetória do PNAE.

Chega-se ao conceito de sequência reativa:

(...) 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).

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”.

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

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 compilou conceitos essenciais e métodos valiosos, estruturou uma análise complexa dos processos de continuidade e mudança em nível institucional.

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 contribuiu 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 “iniciais”. 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 exibe 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 é operacional: “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 de monitoramento e avaliação dispostos nas fontes primárias do FNDE e dos órgãos de controle, à luz do vasto terreno de desideratos normativos do PNAE.

Os desideratos normativos são os objetivos, as diretrizes, o objeto, as estratégias e as metas do PNAE inscritos em leis, resoluções, planos, entre outros dispositivos legais, diretamente consignados pelo FNDE ou indiretamente por outras instâncias, nos âmbitos nacional e internacional.

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.

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 ‘morfostasis’, 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.

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

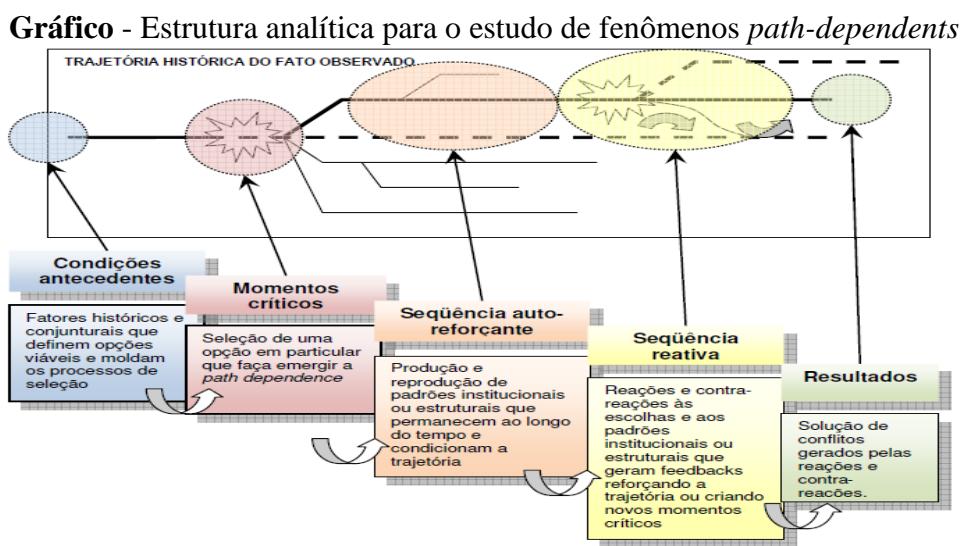
(...) uma conjuntura crítica pode ocorrer em duas situações: (a) em momentos de escolha, quando uma opção particular é adotada dentre várias outras alternativas, sendo que, se não houver escolha entre alternativas, não há uma conjuntura crítica; (b) nos momentos em que uma opção particular é selecionada 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:



Fonte: Hoff (2011, p. 26).

Com o instrumental analítico do referencial teórico e do marco metodológico proposto por Hoff (2011), é possível, diacronicamente, analisar a dependência da trajetória do monitoramento e da avaliação do PNAE pelo FNDE por meio de um arcabouço analítico multinível, interdisciplinar e sistêmico (2011)³.

A principal indagação em relação à natureza da dependência da trajetória do monitoramento e da avaliação do PNAE é: há 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?

2. A teoria da dependência da trajetória aplicada ao PNAE

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.

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, estão discriminados em fontes bibliográficas, particularmente as testemunhais de ex-gestores e

³ 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).

burocratas⁴.

Na linha da estrutura analítica de Hoff (2011), a introdução à origem da pesquisa por Peixinho (2011)⁵ 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* do monitoramento e da avaliação institucional do PNAE a partir de 2003. É importante registrar que os valores da liderança, forjados em eventos históricos, têm 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 à 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 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”⁶ 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 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 CGPAE.

Ao aceitar a proposta de ser coordenadora do PNAE, 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

⁴ Buani, 2011, Peixinho, 2011 e 2013, Caputo, *et al.*, 2014, e Alencar, *et al.*, 2016.

⁵ Peixinho foi Coordenadora-Geral do PNAE de 2003 a 2015. Venceu o Prêmio Lieselotte Ornellas da Associação Brasileira de Nutrição (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. Desde então, desenvolve projetos na área de Nutrição e Alimentação no Centro de Excelência de Combate à Fome do Programa Mundial de Alimentos (PMA). Exerceu a Presidência do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), entre 2018 e 2019. Atualmente é Conselheira do CFN.

⁶Ver também Peixinho, Abranches e Barbosa (2010) e Peixinho, *et al* (2010).

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 Programa⁷. (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)

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...⁸ (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

⁷ O autor deste artigo tem a mesma percepção. Rodrigues (2005), Buani (2011) e Peixinho (2011) são obras básicas para a reconstituição da trajetória do monitoramento e 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, 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 plethora 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. Neste artigo, em razão do espaço exíguo e pela proeminência de ter desempenhado a coordenação-geral do PNAE por 12 anos (2003-2015), destacou-se o trabalho de Peixinho (2011), sem demérito dos demais.

⁸ Foram entrevistados um ex-gerente e um ex-diretor da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), além de uma ex-coordenadora, uma coordenadora até então, um ex-diretor e o presidente à época do FNDE.

Fome Zero, visando ao enfrentamento das questões relativas à fome por meio da integração de vários programas e políticas... (p. 912)

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 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 [Conselhos de Alimentação Escolar. Nota do autor] CAEs no controle social e as estratégias normativas para as ações do nutricionista como Responsável Técnico. (PEIXINHO, 2011, 913)

(...) [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*)

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*)

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 [Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Nota do autor] 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 desenvolvimento. (*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 foram o envolvimento com instâncias intersetoriais, o empoderamento do controle social e as parcerias com a Academia e os Organismos Internacionais (OIs).

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. Envolvem 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)

Da exposição de 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) também discorreram a respeito dos momentos críticos, com foco no planejamento estratégico do FNDE, que coincidiram, em parte, com eventos estruturantes do Programa. Os processos de gestão estratégica do FNDE foram elementos institucionais e estruturais com certo grau de condicionamento da trajetória do PNAE, desencadeando 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)

.....

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)

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 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 deste artigo 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 realiza⁹. 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

⁹ 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), Rapoport (1998), Olson (1999), Kahneman (2003 e 2012), o próprio Thaler (2009, 2013 e 2015) e o *World Bank* (2015).

objetivos estratégicos, segundo as competências institucionais e percepções das equipes de trabalho. (CAPUTO, *et al*, 2014, pp. 4-5)

A primazia dos indicadores foi consignada 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)

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 Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE/FNDE), 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)

Assim como 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)

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 ideias, alinhamento de conceitos, correção de rumos, mudança de prioridades, abandono de

iniciativas infrutíferas e até troca de gestores. 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 tiveram 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)

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 aparente atitude 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 instituídos 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:

(...) 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)

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*)

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.

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 à 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)

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 Sistematização 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/FNDE) apresentou uma síntese dos ciclos de planejamento estratégico do FNDE, desde 2004¹⁰, 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)

¹⁰ FNDE. Agest. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) 23480015122201705. 2017.

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)

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 produção de sequências autorreforçantes.

Contudo, notou-se que, no tocante aos **objetivos** do PNAE, ou seja, “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.

Em virtude da ausência de indicadores apropriados e pesquisas avaliativas, a mensuração do desempenho de quatro **diretrizes** do PNAE ficou 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”. Este artigo reconhece o impacto do PNAE no acesso a alimentos como fator de mitigação da fome. Todavia, pondera-se que a abordagem quantitativista no estudo, referente à contemplação dos estudantes matriculados na rede pública de ensino, não significou necessariamente a 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 houve consolidação de elementos irrefutáveis que corroborarem a correlação. Apesar da tentativa empreendida pelo SIM-PNAE, que possuía calculadora nutricional, não houve coleção de dados sistemáticos para a construção de indicadores de monitoramento do atendimento das necessidades nutricionais do alunado, o que prejudicou sobremaneira a conferência do cumprimento do objetivo do Programa;

- “Direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária”. Simplesmente não houve coleta de dados sobre o atendimento dos “alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram 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 contou com sinalizador de monitoramento sobre a inclusão da EAN como disciplina ou tema transversal no ambiente educativo. Os dados disponíveis sobre a temática se circunscreveram às declarações dos gestores no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (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, o artigo arrolou uma série de evidências de que a condução da avaliação do PNAE primou pelo enfoque técnico-burocrático, em vez do participativo, o que afetou a adequação cultural da meta-avaliação, em consonância com o marco metodológico.

Conclusões

As metodologias do FNDE, destinadas a lidar com os efeitos de aprendizagem, os mapas mentais e as visões de mundo dos seus recursos humanos, não engendraram a produção de indicadores para o PNAE que abarcassem a essência de seus desideratos normativos.

Este artigo arrolou vários momentos críticos para as escolhas de formatação e elencou elementos institucionais e estruturais de condicionamento da trajetória, ou seja, que geraram sequências autorreforçantes, tais como:

- (1) os Regimentos Internos (1999, 2004, 2007 e 2009);
- (2) os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (2000);
- (3) a Medida Provisória (MP) N.º 2.178-36 (2001);
- (4) a Estratégia Fome Zero (2003);
- (5) 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);
- (6) os planejamentos estratégicos do FNDE (2006 e 2010) e suas revisões (2012 a 2015);
- (7) o projeto básico de monitoramento (2007);
- (8) a Lei 11.947 (2009);
- (9) o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) (2011);
- (10) o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) (2011);
- (11) o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) (2012);
- (12) o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) (2013); e
- (13) os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (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) o DHAA;
- (2) a universalidade;
- (3) a sustentabilidade/continuidade;
- (4) a equidade;
- (5) o respeito aos hábitos regionais e às tradições culturais;
- (6) o compartilhamento das responsabilidades;
- (7) a participação social;
- (8) o emprego de uma alimentação saudável e adequada, em quantidade suficiente e de modo permanente;
- (9) a inclusão da EAN no processo de ensino e aprendizagem;
- (10) a descentralização das ações;
- (11) a articulação entre os gestores da política;
- (12) o apoio ao desenvolvimento sustentável com incentivos a aquisição de gêneros diversificados;
- (13) a ênfase nos resultados;
- (14) a responsabilização;
- (15) a autonomia;
- (16) o estabelecimento de parcerias responsáveis;
- (17) o trabalho em rede;

-
- (18) a utilização da informação como instrumento gerencial;
 - (19) o diálogo público;
 - (20) o controle social;
 - (21) o monitoramento;
 - (22) a avaliação;
 - (23) a articulação com estados e municípios; e
 - (24) a transparência na aplicação dos recursos, entre outros.

As sequências reativas primordiais que serviram de *feedback* positivo à trajetória da política pública de alimentação escolar, em termos potenciais ou reais, foram: (1) o monitoramento *in loco* e a distância (Sistema de Monitoramento, Execução e Controle - SIMEC, Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - SAM-PNAE e Sistema de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar - SIM-PNAE); (2) a intersetorialidade (CONSEA, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, Comitê Gestor e Grupo Consultivo de Agricultura Familiar, CAEs municipais e estaduais, Cecanes, REBRAE e OIs); (3) a atuação de órgãos de controle (Tribunal de Contas da União - TCU, Controladoria-Geral da União - CGU e Ministério Público Federal - MPF); (4) a vinculação de profissionais de Nutrição; (5) a realização de eventos de capacitação e treinamento com atores sociais, quadros funcionais e gestores; (6) as RAEs; (7) as Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) - Subgerência de Acompanhamento e Avaliação (SUAPA/FNDE) (1999) e Coordenação de Monitoramento e Acompanhamento (COMAC/FNDE) (2004); (8) os sistemas informatizados (Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC e Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon); e (9) os meta-modelo (FNDE), entre outras.

As sequências reativas que serviram de *feedback* negativo à trajetória do PNAE foram: (1) a fusão do FNDE com a FAE, com a desativação das Representações Regionais da Fundação de Assistência ao Estudante (REFAEs) e Delegacias Regionais do Ministério da Educação (DEMECs); (2) a elevada evasão de servidores; (3) o escasso quantitativo de quadros funcionais na CGPAE; (4) os constrangimentos locais que os conselheiros da alimentação escolar enfrentaram para a efetiva utilização do SAM-PNAE; (5) a baixa integração entre os sistemas informacionais, gerenciais e corporativos; (6) a carência de capacitação técnica dos servidores da CGPAE e dos gestores municipais e estaduais; (7) a descontinuidade administrativa; (8) o rebaixamento do monitoramento a controle; (9) a mudança no cenário econômico, com o contingenciamento de recursos orçamentários; (10) a 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; (11) a baixa repercussão das decisões das instâncias intersetoriais; e (12) a limitada participação social na formulação e implementação do monitoramento e da avaliação, entre outras.

Este artigo pode descrever alguns resultados finais observados a partir da solução dos conflitos que emergiram na etapa das sequências reativas, relativos às UMA, como: (1) a fusão da força de trabalho da FAE com a do FNDE (1998); (2) a mutação da UMA, com a extinção da SUAPA/FNDE (2004) e da COMAC/FNDE (2012), e a criação da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV) (2012); (3) a evolução dos sistemas informatizados - SAM-PNAE (2000-2006) e SIM-PNAE (2006-2015); (4) a revogação da MP N.º 2.178-36 e

a publicação da Lei N.º 11.947 (2009); e (5) a saída do Brasil do “Mapa da Fome” da FAO (2014), entre outros.

Referências

- 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**, Vol 6. Brasília: Publix, 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

DOSI, Giovanni. “Opportunities, incentives and the collective patterns of technological change”. **Economic Journal**, n. 107, p. 1530-1547, Sept 1997.

DOSI, G. *et* NELSON, Richard R. “An introduction to evolutionary theories in economics”. **Evolutionary Economics**, n. 4, p. 153-172, 1994.

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.

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.

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.

GREENER, Ian. “The potential of path dependence in political studies”. **Politics**. v. 25, n. 1, p. 62-72, 2005.

HOFF, Debora Nayar. “A história importa: proposta de estrutura analítica para o estudo de *path-dependence*”. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 7-30, jun. 2011.

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.

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.

MEYER, John *et* ROWAN, Brian. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”. **American Journal of Sociology**, Vol. 83, No. 2, 1977.

NELSON, Richard *et* WINTER, Sidney. “Introduction”. In: NELSON, R.; WINTER, S. **A evolutionary theory of economic change**. Cambridge: Harvard, 1982.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EdUSP, 1999.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **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.

PEIXINHO, A. M. L.; 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.

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.

PUFFERT, Douglas J. **Path dependence in spatial networks**: the standardization of railway track gauge. Munich: Institute for Economic History, 2001.

RAPPOPORT, Anatol. **Lutas, Jogos e Debates**. Brasília: Ed. da UnB, 1998.

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.

SCOTT, Peter. “Path dependence and britain’s ‘coal wagon problem’”. **Explorations in Economic History**, v. 38, n. 3, p. 366-385, 2001.

THALER, Richard. **Misbehaving**: the making of behavioral economics. New York: Norton, 2015.

THALER, R. *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.

TORFING, Jacob. “Towards a Schumpeterian welfare postnational regime: Path-shaping and Path dependency in danish Welfare State reform”. **Economy and Society**, v. 28, n. 3, p. 369-402, 1999.

World Bank. World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior. Washington, DC: World Bank, 2015.