

Disponível em:

<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>
RACE, Joaçaba, p. 43-72, Edição Especial, 2017.

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
UMA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE
MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO
PAULO**

*The Nacional Lunch School Program: an analysis of the accountability of municipalities in
the metropolitan region of São Paulo*

Erika Medeiros e Silva

E-mail: erika.medeiros2@gmail.com

Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília.

Priscila da Costa Mesquita Aragão

E-mail: pripriaragao@gmail.com

Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília.

Milena Osorio Pedelhes

E-mail: milenapedelhes@gmail.com

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília; Mestranda em
Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília.

Isabela Lourenço Achkar Magalhães

E-mail: bellaachkar@hotmail.com

Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília

Abimael de Jesus Barros Costa

E-mail: acosta@unb.br

Doutor em Transportes pela Universidade de Brasília; Mestre em Ciências Contábeis
pela Universidade de Brasília; Professor do Departamento de Ciências Contábeis e
Atuariais da Universidade de Brasília.

Endereço para contato: Campus Universitário Darcy Ribeiro, 70910-900, Brasília,
Distrito Federal, Brasil.

Artigo recebido em 17 de agosto de 2017. Aceito em 13 de novembro de 2017.

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos programas mais relevantes do Governo, em razão do expressivo volume de recursos destinados e da quantidade de beneficiários. Até o ano 2015 foram repassados, aproximadamente, R\$ 5,7 bilhões ao Programa. Muitos municípios brasileiros e principalmente os do Estado de São Paulo estão sob investigação do esquema de corrupção conhecido como “máfia da merenda”. Dois dos quatro municípios que foram analisados neste estudo estão sendo alvo da investigação. Esses indícios apontam para a necessidade de um melhor controle e fiscalização do Programa. O objetivo geral com o estudo foi discutir se existem aspectos do processo de *accountability* que devem ser incorporados na prestação de contas do PNAE para que esta seja capaz de viabilizar uma comunicação eficaz com a sociedade. Para tanto, procedeu-se o levantamento de dados referentes à prestação de contas e à fiscalização dos demonstrativos e execução do Programa de quatro municípios da região metropolitana de São Paulo, entre os anos 2011 e 2015, no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e por meio do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). Foi feito o mapeamento das perguntas respondidas on-line para compor os pareceres e recálculo das informações contidas nos demonstrativos. Os resultados obtidos evidenciam que o processo de prestação de contas precisa ser aperfeiçoado, considerando que os pareceres emitidos pelos Conselhos apresentam estruturas simplificadas, que não geram informações validadas, completas, comparáveis e úteis para fortalecer o processo de *accountability*.

Palavras-chave: Prestação de contas. *Accountability*. Gestão pública. Educação. PNAE.

Abstract

The National Lunch School Program (PNAE) is one of the most relevant government programs, due to the expressive amount of resources available to fund it and the number of people who benefit from it. Until 2015, approximately R\$ 5.7 billion were passed on to the Program. Many Brazilian counties, especially those in the state of São Paulo, are under investigation for the corruption scheme known as the “Máfia da Merenda”. Two of the four counties that will be analyzed in this study are being investigated. These evidences point to the need for better control and monitoring of the Program. The main objective of the study was to discuss if there are aspects of the accountability process that should be incorporated in the rendering of accounts of the PNAE so that it is able to enable effective communication with society. Therefore, the data collection related to the rendering of accounts and inspection of the statements and execution of the program of four counties in the metropolitan region of São Paulo, between the years 2011 and 2015, was carried out on FNDE website and through the Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), a citizens watchdog site. A detailed comparison between the information obtained in both sites served as a map to determine the data. The study concluded

that its accountability needs improvement, since the data available lacks depth of information or are inaccurate and does not provide clear data to support accountability.

Keywords: Accountability. Public management. Education. PNAE.

1 INTRODUÇÃO

No cenário brasileiro o fenômeno da corrupção vem ganhando destaque. O histórico de casos envolvendo a má gestão e os desvios de recursos públicos, além de abalar a economia do País, suscitou na população o desejo por uma gestão mais eficiente e transparente na administração pública. Ambiciona-se uma gestão pública que, além de buscar satisfazer as principais necessidades da sociedade, seja capaz de dialogar com ela.

Para tanto, foram criados instrumentos que permitem e orientam a prestação de contas das ações, programas e atividades governamentais. Estes foram incentivados e regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, posteriormente, pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Entretanto, passados uns anos que essas Leis foram editadas, a prestação de contas ainda deixa a desejar, por sua falta de precisão, clareza e detalhamento e por sua tempestividade, e acaba por se resumir a dados numéricos e/ou financeiros.

Nesse contexto, pretende-se responder à seguinte questão: quais aspectos do processo de *accountability* devem ser incorporados à prestação de contas do PNAE? Para isso realizou-se uma análise da prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) referente a quatro municípios do Estado de São Paulo (São Paulo, Campinas, Guarulhos e São Bernardo do Campo) entre os anos 2011 e 2015.

Diante do exposto, o objetivo foi verificar se as informações transmitidas pela prestação de contas permitem comparabilidade tanto entre as unidades executoras quanto uma comparabilidade histórica. Além disso, se é possível essa é capaz de viabilizar uma comunicação suficiente que possibilite a *accountability* em premissas como prestação de contas e controle social, utilizando pareceres e demonstrativos de execução físico-financeira, de acesso público.

O PNAE é um dos maiores Programas coordenados pelo Estado e possui o objetivo de contribuir para a aprendizagem e o rendimento dos alunos de educação básica pública e também de escolas filantrópicas, por meio da promoção de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que supram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período de permanência na escola.

A relevância deste estudo considera as denúncias acerca da falta da merenda em muitos municípios brasileiros e principalmente nos do Estado de São Paulo, onde já existe uma investigação em curso nesse sentido. Esses indícios apontam para a necessidade de um melhor controle e fiscalização desse serviço prestado à sociedade, que está com sua qualidade comprometida em razão da má gestão e dos desvios de recursos públicos.

Além desta introdução, no presente artigo apresentam-se mais quatro seções. Na seção 2 é apresentado o referencial teórico o qual aborda aspectos da Teoria da Agência no setor público e da *accountability*, bem como aspectos relevantes sobre o PNAE. Na seção 3 apresenta-se a metodologia utilizada para construir a pesquisa. Na seção 4 são apresentadas a análise e a discussão dos resultados obtidos. Por fim, na seção 5 são apresentadas as considerações finais.

2 GESTÃO PÚBLICA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A título de referencial teórico são abordadas, em um primeiro momento, questões sobre a Teoria da Agência sob a ótica do setor privado, bem como sua expansão no âmbito do setor público. Em seguida, são discutidos aspectos da *accountability* em uma sociedade democrática. Por fim, é feita uma breve contextualização e caracterização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

2.1 TEORIA DA AGÊNCIA: PRINCIPAL E AGENTE NO SETOR PÚBLICO

A Teoria da Agência fornece uma compreensão dos processos organizacionais a partir das relações estabelecidas entre os membros que os compõem. Isso porque, à medida que as organizações foram se desenvolvendo e seus funcionamentos passaram a ser mais complexos, as decisões que antes eram concentradas no proprietário agora passaram para as mãos de administradores (ROCHA et al., 2012).

Jensen e Meckling (1976, p. 5) definem a relação de agência como um contrato ao abrigo do qual uma ou mais pessoas (os principais) envolvem outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em seu nome, o que implica a delegação de alguma autoridade de decisão a esta. Diante disso, e partindo do pressuposto de que ambas as partes são maximizadoras de suas próprias utilidades, é possível que nem sempre o agente atue em conformidade com os interesses do principal.

Do conflito de interesses na relação principal-agente originam-se os denominados problemas de agência. Estes, segundo Eisenhardt (1989), são motivados por duas situações: o principal e o agente têm objetivos diferentes e o principal não pode determinar se o comportamento do agente tem sido apropriado.

Entre eles, há a assimetria de informação, que ocorre quando uma das partes detém mais informação que a outra, e geralmente o agente é visto como aquele que possui a vantagem de informações sobre o principal, uma vez que está diretamente envolvido com as atividades operacionais da entidade (NAVE, 2006). Um fator importante na sobrevivência das formas organizacionais é mitigar esses problemas, e isso ocorre por meio de mecanismos de ratificação e monitoramento das decisões dos gestores, evitando que desviem dos interesses do requerente (FAMA; JENSEN, 1983).

No âmbito do setor público, esse relacionamento principal-agente é caracterizado por sociedade (principal) e governo (agente), ao qual é atribuída a responsabilidade de, no desempenho de suas funções, atingir os resultados esperados pelos cidadãos (COSTA; LEITE; CAMPOS, 2015). Em virtude disso, os teóricos da Teoria da Agência no setor público defendem a ação governamental por meio de instrumentos de regulação, fiscalização e controle que garantam a transparência e a distribuição das informações (DE PAULA, 2005, p. 36).

Para Santos, Pinheiro e Queiroz (2014, p. 3), essa relação é acentuada na esfera pública, visto que as políticas públicas elaboradas pelos representantes do povo deveriam atender à parcela significativa da sociedade que contribui regularmente com o pagamento de impostos e taxas e anseia por serviços públicos adequados e satisfatórios, de modo que estes sejam alcançados, ou seja, o sucesso da administração pública depende da capacidade dos gestores em gerir os recursos públicos e da sociedade em participar da fiscalização das ações daquele (PINTO et al., 2014).

2.2 ACCOUNTABILITY

Para compreender o conceito e a aplicação da *accountability* é importante partir da concepção de que esse termo está relacionado à democracia. Portanto, quanto mais valores democráticos existirem em uma sociedade – como a igualdade, a dignidade humana, a participação e a representatividade – maiores serão os avanços dados em prol da *accountability* (CAMPOS, 1990).

Para Bobbio (1987), em uma democracia há uma busca por interesses homogêneos baseados na vontade coletiva, na pluralidade de grupos e nas fortes tensões sociais. A participação dos interessados nas deliberações do corpo coletivo é importante

para alargar o processo de democratização na sociedade contemporânea, mas essa participação deve ocorrer em instâncias diversas das tradicionais – como o direito ao voto tradicional nas eleições.

A *accountability*, em uma classificação clássica, pode ser vista em dois ângulos –horizontal e vertical. A horizontal ocorre quando “agências estatais supervisionam, controlam, retificam e/ou punem ações ilícitas de autoridades de outras agências estatais – *cheks and balances*.” Já a vertical ocorre quando “o cidadão e/ou a sociedade promovem ações com referência às autoridades públicas que cometem atos supostamente ilícitos.” (O’DONNELL, 1998, p. 40).

Pinho e Sacramento (2009, p. 1364), na busca por uma tradução do inglês para o português, utilizaram diversos dicionários e constataram que: “o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.”

Para expandir as fronteiras do controle democrático é necessário que os cidadãos se organizem, de forma consciente e vigilante, e possuam prerrogativa de controle. A qualidade e a força desse controle dependem do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil (CAMPOS, 1990). O’Donnell (1998) afirma que a efetividade da *accountability* horizontal consiste na atuação em rede de agências estatais, bem como na atuação coordenada com a mídia e as organizações da *accountability* vertical.

No âmbito do controle institucional (ou *accountability* horizontal), os tribunais de contas possuem independência, atribuições e competências – elencadas no art. 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que lhes permitem promover a *accountability*. À medida que os tribunais de contas se colocam à disposição do cidadão, que poderá acioná-los para apurar denúncias e representações na forma da lei, o controle social (*accountability* vertical) é efetivamente implementado (SANTOS, 2002).

Com a descentralização da execução das políticas públicas foram instituídos conselhos de acompanhamento e controle social. Na área da educação surge o CAE, o qual possui determinação legal para fiscalizar a qualidade da merenda escolar e acompanhar a regularidade da aplicação dos recursos. Portanto, trata-se do mais importante controle de execução do PNAE (PEREIRA; MEDEIROS, 2005).

Farenzena (2010) afirma que esse controle representa um ponto de interseção entre o controle institucional e o controle societal. Essa forma de atuação denomina-se *accountability* transversal.

Além disso, o papel da fiscalização também é atribuído ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao Ministério Público, à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas da União (TCU). O fluxo do controle institucional se inicia com a atuação do CAE, que analisa e emite um parecer conclusivo acerca das contas prestadas pelas escolas. Em seguida, submete ao FNDE para análise. Por fim, a análise pode ser complementada com a atuação do Ministério Público, CGU e do TCU nos casos em que houver a denúncia formal de irregularidades. Os dois últimos órgãos de controle também poderão exercer auditorias e inspeções (FARENZENA, 2010).

A atual sistemática de controle é formal e não é efetiva, incapaz de executar a correta execução do Programa, especialmente quanto aos aspectos de economicidade e legalidade (PEREIRA; MEDEIROS, 2005). É importante que órgãos de controle exerçam um papel essencialmente preventivo e altamente profissionalizado para que haja um controle mais efetivo (O'DONNELL, 1998).

Os autores, ainda, mencionam que auditorias realizadas pelo TCU em programas que possuem conselhos identificaram que há falhas e fragilidades nos CAEs, pois não há um acompanhamento coordenado das ações entre demais órgãos de controle e não há garantias de que as conclusões emitidas reflitam as principais características da execução local do Programa.

Corroborando isso, Santos (2002) elenca as principais ineficácias dos conselhos, como falta de definição precisa das competências e atribuições dos conselhos; ausências de instrumentos jurídicos de apoio às suas decisões; falta de publicidade das informações necessárias para efetivar uma mobilização social para o acompanhamento e a participação nos conselhos; reduzido nível de consciência política da grande massa da população; e carência técnico-educacional dos conselheiros para lidarem com informações de natureza jurídico contábil.

Sob a perspectiva da minimização dos conflitos de agência, o grande diferencial dos conselhos seria constituir-se em espaço para o exercício da democracia. Para isso, o ideal é que os conselhos exercitem a formulação de consensos, a fim de que o interesse coletivo coincida com o interesse da “maioria presente” ou ali representada (KLEBA et al., 2010).

2.3 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos mais antigos programas do Governo e é considerado um dos maiores na área de alimentação escolar no mundo. Tem sua origem na década de 1950, e no decorrer dos anos diversos de-

cretos e leis fizeram alterações acerca de sua denominação e estrutura. Como resultado dessas mudanças, o Programa ampliou sua área de atuação, trocou suas fontes de financiamento, passou a ter sua gestão descentralizada e a incentivar a agricultura familiar.

A Resolução/Cd/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009, dispõe que são diretrizes do PNAE:

- I - O emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende 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 faixa etária, o sexo, a atividade física e o estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- II - A 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;
- III - A descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- IV - O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

Vianna e Tereso (2000) afirmam que a descentralização do PNAE possibilita maior autonomia da gestão municipal e maior controle dos recursos públicos, além de poder dinamizar a alimentação escolar caso seja planejada em conjunto com outras áreas de atuação do poder público, como abastecimento, saúde e promoção social, colaborando para o desenvolvimento social do indivíduo.

Belik e Chaim (2009) afirmaram que a administração descentralizada da alimentação escolar também possibilitou uma racionalização da logística e dos custos de distribuição dos produtos, viabilizou a inserção de alimentos conforme os hábitos de cada região do País e permitiu a entrada do pequeno agricultor como fornecedor de alimentos.

Conforme a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, há a exigência de que 30% dos recursos transferidos para a compra da merenda escolar devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar. No entanto, de acordo com uma

pesquisa de Peixinho (2013), que verificou os documentos da prestação de contas do PNAE, de 93,35% dos estados e municípios no ano 2010, primeiro ano de obrigatoriedade de compra da agricultura familiar, somente 54% deles efetivaram a compra.

Além disso, conforme a pesquisa de Saraiva et al. (2013), o percentual de compra desses municípios, em média, foi de 22,7%, tendo a região do Sul o maior percentual de compra da agricultura familiar e a Centro-Oeste, o menor percentual, no ano 2010.

A forma de atuação desse Programa é por meio da transferência de recursos financeiros do Orçamento da União para estados, Distrito Federal e municípios às chamadas Entidades Executoras. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é quem gerencia o Programa e é também o responsável por abrir contas correntes específicas para repasse dos valores sem que haja a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

Os recursos financeiros destinados ao PNAE visam atender os alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). As Entidades Executoras (secretarias estaduais e distrital de educação, prefeituras municipais, creches e escolas federais) devem encaminhar a prestação de contas via Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC Contas Online, com o Relatório de Gestão ao CAE até 15 de janeiro do ano seguinte ao do atendimento.

O CAE é composto por pais de alunos, professores e representantes da sociedade civil, do Poder Executivo e do Poder Legislativo e analisará a prestação de contas e emitirá um parecer conclusivo sobre a regularidade da aplicação dos recursos e qualidade da alimentação oferecida aos alunos. O CAE tem até 31 de março para enviar esse parecer por meio do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON Online) ao FNDE. O repasse dos recursos financeiros está sujeito à suspensão, caso seja encontrada alguma irregularidade na execução do Programa ou não ocorra a prestação de contas.

O estudo de Belik e Chaim (2009) visou avaliar a gestão do PNAE em 670 prefeituras nos anos 2004 e 2005. Em relação aos custos das refeições, os autores concluíram que não houve uma gestão eficiente e que nenhum dos extremos (maior e menor custo por refeição) poderiam ser considerados bons exemplos de gestão. Vale lembrar que nesses anos ainda não havia a obrigatoriedade da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Em relação aos CAEs dos municípios, o estudo concluiu que sua atuação é razoável e que o número médio de reuniões anuais foi de sete em 2004 e seis em 2005. No entanto, houve alguns municípios em que a atuação dos conselheiros foi determi-

nante para redirecionar os rumos da administração pública. Porém nesses municípios em que houve maior luta do CAE por mudanças, o número de reuniões foi maior que 20 por ano (BELIK; CHAIM, 2009).

Além disso, Belik e Chaim (2009) apresentaram em seu estudo alguns pontos importantes presentes nos municípios em destaque pela gestão do Programa. Destaca-se entre eles um esforço financeiro por parte do município, não restringindo a execução do Programa ao repasse feito pelo FNDE, mas complementando para garantir a qualidade necessária, além do impulso ao desenvolvimento local por meio do envolvimento de produtores, associações e cooperativas locais e da promoção de um maior envolvimento e atuação do CAE.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Prodanov e Freitas (2013) propõem diversas classificações para as pesquisas quanto ao tipo e quanto às características que elas podem ter. Quanto à natureza, o presente estudo é classificado como aplicado, visto que tem como um dos principais objetivos gerar conhecimentos dirigidos à solução de um problema específico, decorrente de verdades e interesses locais. Quanto à forma de abordagem, classifica-se como um estudo qualitativo.

Em relação aos procedimentos utilizados, é uma pesquisa documental, visto que os materiais utilizados no desenvolvimento foram predominantemente de legislações e normas que regulam a forma da prestação de contas do PNAE e a análise dos demonstrativos divulgados e pareceres emitidos pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), ou seja, materiais que ainda não haviam recebido nenhum tratamento analítico (GIL, 2007). A pesquisa é também bibliográfica, visto que faz referências a materiais já publicado em livros e artigos sobre teorias já consagradas, como a Teoria da Agência.

Os procedimentos adotados na consecução do estudo proposto foram feitos a partir do levantamento de dados obtidos no site do FNDE, na aba referente ao PNAE, sendo coletados dados referentes à prestação de contas e à fiscalização dos demonstrativos e execução do Programa em quatro municípios, que foram escolhidos de acordo com maior número populacional do Estado de São Paulo: São Paulo, Campinas, Guarulhos e São Bernardo do Campo, entre os anos 2011 e 2015.

Na aba “acesso público” do portal eletrônico, foram obtidos os pareceres em formato de questionário elaborados pelo CAE e os Demonstrativos Sintéticos Anuais da Execução Físico-Financeira dos municípios analisados. Na aba “contatos” do portal também foi possível encontrar informações de e-mails, números de telefones e

e-sic, para a obtenção de dados não disponíveis ao público. Foi realizado contato pelas três vias, solicitando informações acerca dos resultados dos pareceres (aprovado e não aprovado), referentes aos anos 2011 a 2015, visto que essa informação em particular não era de acesso público.

Com isso, foi feita pesquisa na legislação referente ao PNAE (Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009; Resolução/CD/FNDE n. 5, de 07 de março de 2013; Resolução/CD/FNDE/MEC n. 12, de 30 de abril de 2014; e Lei n. 12.982, de 28 de maio de 2014), a fim de verificar quais são as regras de prestações de contas previstas para o Programa.

Por fim, a análise entre a legislação e os demonstrativos e pareceres divulgados foi realizada por meio de quadros e tabelas comparativas, na qual foram selecionadas perguntas chaves dos pareceres que auxiliariam na análise. Nos demonstrativos foi realizado o procedimento de recálculo, visando verificar a conformidade das informações financeiras de cada demonstrativo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 CONTEXTO ATUAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM SÃO PAULO

O PNAE atendeu no Estado de São Paulo no ano 2015 mais de oito milhões de alunos nas redes municipais e estadual. Além disso, o volume de recursos repassados até o último ano corresponde, aproximadamente, a R\$ 5,7 bilhões. Trata-se de um Programa em constante expansão, tanto em número de alunos atendidos quanto de recursos disponibilizados (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

Foi deflagrada, no dia 19 de janeiro de 2015, a operação denominada *Alba Branca*, comandada pelo Ministério Público e pela Polícia Civil de São Paulo, com o intuito de investigar a ocorrência de simulação de disputas de cooperativas, liderada pela Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar (COAF). Essa cooperativa articulou a combinação de preços, tornando-os superfaturados. O valor a mais era pago como “comissão” aos gestores envolvidos, em troca de estabelecerem o contrato de fornecimento.

Ademais, a Coaf foi acusada de fornecer produtos provenientes, em sua maioria, de grandes indústrias, ferindo uma das diretrizes do Programa que é beneficiar a agricultura familiar. Ainda em andamento, a operação investiga pelo menos 22

prefeituras, com a possibilidade de envolvimento até do governo estadual. De acordo com a Folha de São Paulo, suspeita-se que o esquema vem acontecendo pelo menos desde 2013. Em uma planilha encontrada no computador da Coaf, são listados municípios e contratos realizados, que podem ter sido fraudulentos.

Conforme o Portal de Notícias G1, dos quatro municípios aqui analisados, há a menção das prefeituras de Campinas e de São Bernardo do Campo como investigadas no esquema. A operação que segue em investigação poderá futuramente revelar que a prestação de contas por parte dos Conselhos Escolares precisa ser revista e aprimorada para que possa refletir a real execução do PNAE, tanto em termos qualitativos, no que diz respeito à qualidade dos alimentos escolares, quanto na verificação do gasto dos recursos financeiros por parte das Entidades Executoras, promovendo, assim, o *accountability* em sua totalidade.

4.2 ANÁLISE DOS PARECERES DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Com o intuito de alcançar os objetivos pretendidos neste estudo, foram elaborados quadros que sintetizam os principais achados, quanto à análise dos pareceres emitidos pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) de quatro municípios da região metropolitana de São Paulo, entre os anos 2011 e 2015.

Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) são órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. Possuem como objetivo principal emitir pareceres aprovando ou reprovando a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, possibilitando, assim, uma forma de avaliação tanto financeira quanto de desempenho deste (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

A principal atribuição do CAE é a elaboração de parecer conclusivo a respeito da execução do Programa e remeter ao FNDE o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, observada a legislação específica que trata do assunto. Esse parecer é em formato de questionário, composto por respostas a perguntas objetivas e respondidas on-line pelos conselheiros, por meio do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON). O formato das respostas não é dissertativo e também não apresenta análise detalhada dos itens, apenas são selecionadas alternativas.

Um ponto a ser destacado é o fato de os pareceres como um todo conterem, em proporção maior, questões relacionadas à alimentação, e em menor proporção, perguntas sobre a gestão financeira do Programa, o que dificultou uma análise mais

efetiva nesse aspecto. Observando os pareceres de 2011 e de 2012, nota-se que existiu um padrão de questionário entre os municípios nesses dois anos, facilitando a comparabilidade.

Além disso, percebe-se que eles são deficientes quanto a informações econômico-financeiras em decorrência do número reduzido de perguntas e da ausência de detalhamento nesse aspecto.

Foram selecionadas três perguntas-chaves consideradas relevantes para a presente análise de irregularidades, as quais são apresentadas no Quadro 1. Destaca-se que entre os municípios analisados, apenas o de São Paulo não comunicou ao CAE sobre o recebimento de recursos financeiros. Demonstra-se que esse Município não apresentou uma comunicação efetiva entre a prefeitura e o respectivo conselho tanto em 2011 quanto em 2012. Isso resulta em uma ausência de interação entre os atores administrativos e controladores, que gera uma falha no controle institucional, conforme as noções expostas por Farenzena (2010).

Outro ponto importante é que em 2011 apenas o Município de São Bernardo do Campo cumpriu o mínimo obrigatório de 30% de alimentos da agricultura familiar, enquanto o Município de Guarulhos, apesar de cumprir alguma porcentagem, não alcançou o mínimo legal estabelecido. Desse modo, três dos quatro municípios analisados descumpriram o art. 14 da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009).

Já em 2012, a situação apresentou-se um pouco melhor, visto que o Município de Campinas, mesmo não cumprindo a porcentagem mínima legal, passou a cumprir alguma porcentagem, Guarulhos continuou no mesmo patamar que em 2011, enquanto São Paulo pode ser considerado o pior nesse quesito, visto que permaneceu sem adquirir percentual algum em dois anos seguidos. Essa regulamentação é recente, sendo obrigatória a partir de 2010, e, segundo Saraiva et al. (2013), existe a necessidade de uma melhor organização dos gestores e agricultores para o seu cumprimento.

Um aspecto positivo nesse período foi que, conforme afirmado pelo CAE, nenhum dos municípios analisados apresentou falta de alimentos nas escolas.

Quanto às conclusões dos pareceres apresentadas pelo CAE, verifica-se que nos primeiros dois anos de análise apenas o Município de São Bernardo do Campo teve o seu parecer completamente aprovado, enquanto os demais municípios tiveram pareceres aprovados com ressalva. O CAE, no entanto, não disponibiliza nenhuma informação adicional ou explicação acerca das ressalvas, impedindo qualquer análise nesse aspecto.

Nos anos 2013, 2014 e 2015, a maioria das questões contidas no parecer foram modificadas, o que alterou relativamente a linha de análise e prejudicou a comparabilidade entre os anos. Além disso, verificou-se que algumas perguntas ficaram mais “sutis”, dado que não é possível afirmar com absoluta certeza as mesmas situações a partir das respostas.

O item “Houve falta de fornecimento de refeições durante o período letivo?” foi substituído por “Houve fornecimento de alimentação nas escolas durante 800 horas ou 200 dias letivos?”, especificando o período necessário para haver fornecimento de alimentação escolar, com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei n. 9.394/1996.

No entanto, a alteração na questão mencionada dificulta uma conclusão efetiva, visto que dizer que houve fornecimento todos os dias não significa que esse fornecimento foi suficiente e conforme os critérios de qualidade e variedade previstos. Outra perspectiva é o fato de a palavra “falta” possuir uma conotação muito negativa, o que pode ter motivado a troca da pergunta, alterando a impressão do leitor.

Nota-se que nos quatro municípios analisados, em 2013, 2014 e 2015, foi necessária a complementação financeira pelo município daquilo já transferido pelo FNDE. Belik e Chaim (2009) afirmam que a complementação financeira pode representar uma preocupação do município em investir na alimentação escolar, não se limitando ao repasse do FNDE, mas realizando um esforço financeiro para garantir maior qualidade na execução do Programa.

Porém, não há o detalhamento das razões que fundamentaram esse fato. A partir dessa informação, presente na primeira pergunta do Quadro 1, pode-se deduzir que houve falta de recursos financeiros, o que cai novamente na crítica de que os questionamentos se tornaram mais sutis, necessitando de uma inferência sob aspectos implícitos na questão.

Em relação à compra de gêneros alimentícios de produtores familiares, o ano 2013 apresentou uma melhoria realizada por Campinas, pois, conforme o parecer, o Município atingiu o mínimo obrigatório que estava sendo descumprido nos anos anteriormente analisados. São Paulo também apresentou uma leve melhoria, pois, apesar de não ter cumprido o mínimo, houve fornecimento de agricultores familiares. Coincidentemente, esse também foi o ano a que a planilha encontrada no computador da Coaf se refere.

Nos pareceres do ano 2013, foi incluído um item que solicitava uma justificativa quanto ao não cumprimento do mínimo obrigatório de alimentos da agricultura familiar para os municípios que não o cumpriram. O motivo evidenciado por São Paulo foi “Dificuldade de encontrar cooperativas que atendam as demandas do Município de São Paulo.” Em Guarulhos foi afirmado haver condições higiênico-sanitárias inadequadas e atraso nos procedimentos administrativos.

Comparativamente com o ano 2013, em 2014, as três primeiras questões selecionadas dos pareceres mantiveram as respostas idênticas, ou seja, não houve avanço nem retrocesso nos aspectos analisados. Já a quarta pergunta do Quadro 1 foi uma inovação para os anos 2014 e 2015, visto que não existia nos anos anteriores. Ela traz um desdobramento sobre as atividades de acompanhamento realizadas pelo CAE na execução do PNAE. Esse desdobramento está exposto no checklist apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Checklist das atividades executadas pelo CAE nos anos 2014 e 2015

Itens	2014				2015			
	São Paulo	Cam-pinas	Gua-rulhos	São Ber-nardo do Cam-po	São Pau-lo	Cam-pinas	Gua-rulhos	São Bernar-do do Campo
Visita às escolas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Participação dos processos de compras dos gêneros alimentícios	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Monitoramento e fiscalização à aplicação dos recursos financeiros	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Monitoramento e fiscalização do cumprimento das diretrizes da alimentação escolar	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Monitoramento e fiscalização do cumprimento dos objetivos da alimentação escolar	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
Análise da prestação de contas e emissão do parecer conclusivo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Comunicação de irregularidades ao FNDE, aos órgãos de controle e ao Ministério Público	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Elaboração e apresentação do plano anual das atividades do CAE	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim

Fonte: elaborado pelos autores com base nos pareceres do CAE dos anos de 2014 e 2015.

Especificamente no ano 2014, destaca-se que Guarulhos foi o município onde o CAE executou o maior número de atividades, totalizando seis de oito destas. Os

CAEs de Campinas e São Bernardo do Campo, por sua vez, realizaram poucas atividades, o que pode comprometer a eficiência da fiscalização, facilitando a ocorrência de práticas ilícitas na execução do Programa, como a “máfia da merenda”.

No ano 2015, comparativamente a 2013 e 2014, ocorreram avanços no resultado do parecer do Município de Guarulhos, que passou a cumprir o mínimo obrigatório de 30% de compra de alimentos da agricultura familiar. Outra mudança, nesse ano, foi o acréscimo da informação sobre o exato percentual de compra de alimentos da agricultura familiar para os municípios que executaram pelo menos o mínimo obrigatório (Campinas – 49,5%; Guarulhos – 32,9%; São Bernardo do Campo – 40,9%). São Paulo novamente não cumpriu o mínimo.

Em relação ao checklist de 2015, constata-se que houve avanços no Município de São Bernardo do Campo, visto que o CAE cumpriu quase todas as atividades, com exceção de comunicação de irregularidades ao FNDE, aos órgãos de controle e ao Ministério Público. Tal falha já foi anteriormente apontada por Santos (2006), ao constatar à época que a interface entre órgãos de controle e CAE não funciona efetivamente, dificultando a atuação do controle estatal (TCU, MP, CGU).

Conforme pode ser observado no Quadro 2, houve retrocesso nos Municípios de Guarulhos e Campinas, onde o cumprimento das atividades diminuiu, principalmente em Guarulhos. Já Campinas continua sendo o pior nesse quesito. São Paulo permaneceu na mesma situação.

Quanto às conclusões disponibilizadas pelo CAE, observou-se que nos três últimos anos analisados apenas os Municípios de São Bernardo do Campo e Campinas (a partir de 2014) tiveram pareceres completamente aprovados, enquanto os demais municípios tiveram pareceres aprovados com ressalva. O CAE, no entanto, continuou não disponibilizando nenhuma informação adicional ou explicação acerca dos motivos das ressalvas.

Outra análise realizada foi a do parecer do Estado de São Paulo nos anos 2014 e 2015 por conter perguntas consideradas relevantes acerca do desenvolvimento do Programa no Estado como um todo, visto que o escândalo está presente em vários municípios e inclusive no governo estadual. Em razão disso, julgou-se importante elaborar o Quadro 3.

Quadro 3 – Questões relevantes do parecer do CAE do Estado de São Paulo

Questões	2013	2014	2015
A EEx. forneceu ao CAE, quando solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE ao longo do ano?	Raramente	Nunca	Sempre
Existiu Plano de Ação anual (planejamento das atividades) do CAE?	Sim	Sim	Sim
O CAE comunicou/denunciou alguma irregularidade na execução do PNAE?	Sim	Sim	Sim
A quem o CAE comunicou/denunciou?	Gestor; Câmara Municipal de Vereadores; Ministério Público; FNDE; TCU; Outros.	Gestor; Câmara Municipal de Vereadores; Ministério Público; FNDE; CGU; TCU; Outros.	Gestor; Ministério Público; FNDE.

Fonte: elaborado pelos autores com base nos pareceres do CAE dos anos 2013 a 2015.

No ano 2013 é evidenciado que a Entidade Executora (EEx) raramente entregou documentos e informações ao CAE, isso mostra que o CAE do estado pode apresentar dificuldades para emitir conclusões em decorrência da falta de evidências, ou seja, falta de documentos e de informações. Pinho e Sacramento (2009) relatam acerca dessa dificuldade em obter um fortalecimento institucional que alcance a *accountability* em seu sentido completo.

Quanto ao ano 2014 comparado ao ano 2013, constata-se que houve uma piora no fornecimento de informações ao CAE. Além disso, o CAE recorreu complementarmente à CGU para a denúncia de irregularidades. Já em 2015 em relação aos demais anos analisados, nota-se que ocorreram avanços na comunicação entre CAE e EEx, visto que esta forneceu todas as informações solicitadas por aquele. Em contrapartida, ainda assim houve denúncia de irregularidades na execução do PNAE, porém com comunicação feita a uma menor quantidade de órgãos.

Conforme a Lei n. 11.947/2009, o CAE deve ter como ponto de partida de sua fiscalização um Plano de Ação Anual. O CAE do Estado de São Paulo realizou as atividades com o devido planejamento nos três anos analisados. Cabe destacar, também, o fato de terem ocorrido irregularidades que foram denunciadas nos três anos a diversas fontes, como órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal, segundo o art. 10 dessa Lei. Porém, os pareceres não trazem informações subsequentes acerca do detalhamento das irregularidades e de medidas punitivas adequadas para a extinção destas.

Em suma, fazendo uma análise geral dos pareceres municipais, observa-se que, apesar de estes trazerem questões relevantes para uma análise de resultados considerada “confiável”, há certa falta de coerência entre os resultados apresentados e as informações divulgadas tanto pela mídia quanto pelos relatórios de investigação do ministério público e da polícia estadual. O’Donnell (1998) destaca acerca da necessidade de conexão entre a *accountability* horizontal (institucional) e vertical (mídia). Nesse caso, há divergências de informações entre aquelas institucionais e as divulgadas pela mídia.

Isso pode ser claramente evidenciado nos pareceres referentes ao Município de São Bernardo do Campo, que se apresentou sempre como o melhor município entre os analisados, não tendo seu Programa reprovado em nenhum dos anos e não apresentando nenhuma evidência de ligações com atitudes fraudulentas ou corruptas, porém faz parte do rol de municípios investigados pelo esquema “máfia da merenda”. O mesmo acontece em Campinas, que teve seus pareceres de 2014 e 2015 aprovados e está sendo investigado também.

Por fim, esses pressupostos apresentam certa consonância com informações obtidas entre setembro de 1997 e abril de 1998, em pesquisa realizada acerca da atuação dos CAEs em 1.378 municípios brasileiros. Esta revelou como principal atribuição dos conselhos a fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao PNAE, em 76,90% dos municípios, seguida pelo acompanhamento do Programa nas unidades escolares, em 63,45%; a participação dos Conselhos na elaboração do cardápio e na programação, execução e avaliação do atendimento é menor, visto que atingiram 50,41% e 38,90%, respectivamente (PIPITONE et al., 2003).

Os autores do estudo mencionado afirmam que tais dados sugerem a necessidade de que o participante e/ou usuário do Programa Nacional de Alimentação Escolar assumam a postura de um cidadão ativo, o qual opina, controla e fiscaliza o Programa, por meio da valorização dos Conselhos de Alimentação Escolar (PIPITONE et al., 2003).

4.3 ANÁLISE DA APLICAÇÃO MÍNIMA DE RECURSOS EM AGRICULTURA FAMILIAR A PARTIR DOS DEMONSTRATIVOS

Entre as diretrizes do PNAE, presentes no art. 2º da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, consta no inciso V:

O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. (BRASIL, 2009).

Visto isso, a Lei estabelece em seu art. 14 que no total dos recursos repassados pelo FNDE aos estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais para execução do PNAE, no mínimo 30% devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios diretamente do agricultor familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (pode ser dispensado o procedimento licitatório, e a aquisição é realizada por meio de chamada pública).

Foram utilizados os dados extraídos do Sistema de Gestão de Contas (SigPC), Contas Online do FNDE, que está em funcionamento desde 2011. Esses registros são utilizados para o monitoramento da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Os dados extraídos foram atualizados no sistema em 30 de março de 2017. A Tabela 1 sintetiza a realidade dos municípios analisados quanto a esse aspecto.

Tabela 1 – Aplicação do percentual mínimo de 30% em recursos da Agricultura Familiar (AF) (valores em milhões de reais)

Município	Variável	2011	2012	2013	2014	2015
Campinas	Valor Transferido	15,36	17,07	17,41	14,27	17,05
	Valor que deveria ser aplicado em AF (mínimo previsto de 30%)	4,60	5,12	5,22	4,28	5,11
	Valor aplicado em AF	0,00	2,26	6,66	5,65	8,43
Guarulhos	Valor Transferido	7,49	9,34	10,18	9,08	10,25
	Valor que deveria ser aplicado em AF (mínimo previsto de 30%)	2,24	2,80	3,05	2,72	3,07
	Valor aplicado em AF	2,86	1,86	2,03	1,21	3,37
São Bernardo do Campo	Valor Transferido	5,44	6,66	7,57	7,29	8,14
	Valor que deveria ser aplicado em AF (mínimo previsto de 30%)	1,63	1,99	2,27	2,18	2,44
	Valor aplicado em AF	2,44	2,25	3,43	3,93	3,32
São Paulo	Valor Transferido	61,94	72,04	91,71	94,80	100,8
	Valor que deveria ser aplicado em AF (mínimo previsto de 30%)	18,58	21,61	27,51	28,44	30,24
	Valor aplicado em AF	0,00	0,00	2,42	8,51	24,12

Fonte: elaborada pelos autores com base nos pareceres do CAE e nos demonstrativos sintéticos dos anos 2011 a 2015.

A Tabela 1 demonstra os valores transferidos ao PNAE, os valores mínimos de aplicação em Agricultura Familiar e o valor que foi realmente destinado a esse setor nos anos 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 para cada município analisado.

No ano 2011 os municípios Campinas e São Paulo deveriam destinar, respectivamente, R\$ 4,6 milhões e R\$ 18,5 milhões dos recursos transferidos do FNDE em gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. Entretanto, de acordo com o parecer do CAE, nesses municípios não houve aquisição de produtos da agricultura familiar. No ano 2012, São Paulo permaneceu com essa realidade.

Nos municípios Campinas (2012), Guarulhos (2011, 2012 e 2014) e São Paulo (2013, 2014 e 2015) houve compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar, porém não foi executado o mínimo obrigatório de 30% nas aquisições destes, conforme a legislação determina.

A EEx que não utilizar, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e empreendedor familiar rural sem as justificativas previstas no § 2º do art. 14 da Lei n. 11.947/2009 poderá ter seus recursos financeiros descontados em quantas parcelas forem necessárias. No parecer do CAE não constam os motivos do descumprimento, não há informação se os recursos foram suspensos e não é informado se a não aprovação da prestação de contas tem esse item como uma das evidências que sustentam a conclusão dos conselheiros.

Apesar de a aplicação mínima na AF ser um mecanismo que a legislação impõe e ser uma forma de fomento ao desenvolvimento econômico regional, à justiça social, à saúde pública e à conservação do meio ambiente, ainda assim é evidenciado que os municípios apresentam resultados incoerentes com o esperado e o determinado pela legislação (TRICHES; SCHNEIDER, 2010; SARAIVA et al., 2013).

É preciso realizar uma reflexão ou, até mesmo, uma investigação sobre os motivos que causam essa realidade na aquisição de produtos advindos desse setor, haja vista a relevância do tema. Alguns estudos citam como principais causas e/ou entraves a presença de grandes empresas do setor na compra pública e a falta de planejamento, ou planejamento adequado, dos gestores para a execução da compra (SARAIVA et al., 2013; LIBERMANN; BERTOLINI, 2015).

Em relação ao acompanhamento das aplicações financeiras, a movimentação de recursos da conta específica do Programa somente será permitida para a transferência de recursos financeiros pela Unidade Executora, o pagamento de fornecedores de gêneros alimentícios para alimentação escolar e a realização de aplicações financeiras. Os recursos do PNAE, enquanto não utilizados, deverão ser obrigatoriamente

aplicados. Em até 30 dias, devem ser aplicados em mercado financeiro, e em mais de 30 dias, em poupança, conforme disposto no art. 38, incisos XIII e XIV, da Resolução/FNDE n. 26/2013.

Nos Demonstrativos Sintéticos Anuais dos quatro municípios analisados são apresentados os rendimentos de aplicações financeiras, mas não são especificados a quantia aplicada, o período da aplicação e o tipo de aplicação financeira. A ausência dessas informações limita o acompanhamento das aplicações e pode permitir desvio de recursos, pois, se o gestor do Programa aplicar os recursos do PNAE não utilizados em mercado financeiro, então, os rendimentos serão maiores, e o valor informado no demonstrativo pode ser equivalente a uma aplicação em poupança, e a diferença entre esses rendimentos pode ser desviada.

Percebe-se a necessidade de aprimoramento do parecer do CAE e dos demonstrativos, visto que é importante constar informações completas e detalhadas sobre o descumprimento das diretrizes do PNAE. A falta de transparência e de comunicação clara decorrente da ausência de algumas informações inibe o controle social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAE é um dos maiores Programas do Governo Federal em destinação de recursos financeiros e de atendimento universal aos alunos matriculados na rede pública de ensino. Esse Programa vem crescendo substancialmente nos últimos anos; em 2000 o PNAE atendia cerca de 37,1 milhões de alunos com um investimento de R\$ 901,7 milhões, já em 2015, foram atendidos 41,3 milhões de alunos com um investimento de aproximadamente um trilhão de reais.

A expressividade do Programa exige seu acompanhamento e controle em sua execução, a fim de garantir que seu produto seja entregue, a alimentação escolar, e, assim, cumpra a sua finalidade de contribuir para o desempenho dos alunos. A esse respeito, são observadas manifestações por parte da sociedade, que ora reclama da ausência de alimento, ora da ausência de sua qualidade. Nesse sentido, percebe-se que é necessário aprimorar o planejamento, o controle e a transparência desse Programa.

Sob essa ótica, o CAE exerce um importante papel de fiscalização na execução do PNAE. Entretanto, ao analisar os pareceres emitidos pelo Conselho referente à prestação de contas, revela-se que a atuação do CAE precisa ser melhorada no sentido de fornecer informações validadas, completas, comparáveis e úteis para o controle, dos agentes institucionais e dos agentes de controle social.

Conforme observado, o parecer do CAE não vem sendo uma boa ferramenta de avaliação de desempenho, sua estrutura composta por perguntas objetivas não permite o detalhamento das variáveis analisadas. Como visto no parecer referente ao Estado de São Paulo, a pergunta que trata do fornecimento da alimentação durante as 800 horas previstas na legislação foi respondida com o termo “parcialmente”, sem explicitar os motivos que levaram à tal realidade. Em outro caso, no mesmo Município ocorreram irregularidades que motivaram a denúncia pelo conselho aos órgãos de controle. Todavia, não há menção do que estas se tratavam.

Os conselhos também representam a sociedade, desde controle do recebimento dos recursos até avaliação da prestação de contas. Já que este é o canal de comunicação entre os cidadãos e os gestores do Programa, para que ele seja efetivo, é necessária a divulgação dos membros do CAE, suas funções e atividades realizadas. O conselho deve estar perto daqueles que recebem os benefícios de seus serviços.

Na presente pesquisa foi verificado um insistente descumprimento da legislação no que se trata da aplicação de 30% dos recursos transferidos ao PNAE em produtos alimentícios da agricultura familiar. Observou-se que o parecer do CAE não apresentou as razões de a EEx não cumprir com a exigência legal, além disso não há informação sobre a posição tomada pelo Conselho diante do exposto.

Os pareceres não fornecem, também, quase nenhuma informação que possibilite alguma associação dos municípios aos esquemas de corrupção denunciados, deixando margem, assim, para que as informações contidas percam, de certa forma, sua credibilidade.

Há de se considerar, portanto, que a prestação de contas e o controle precisam ser revistos e feitos com mais rigidez e consciência, visto que as consequências das ocorrências de desvio de verbas vão além do dinheiro em si, afetando milhares de crianças que têm seu aprendizado prejudicado em vista da má alimentação, e isso é uma perda irreparável e irrecuperável para a sociedade como um todo, principalmente para os alunos e suas famílias.

Corroborando, nesse sentido, a afirmação de Diniz e Corrar (2011) de que é necessário expandir a avaliação da eficiência na área da educação com a finalidade de captar os impactos socioeconômicos referente aos alunos e às famílias, inclusive os fornecedores de produtos da agricultura familiar.

Portanto, o controle deve ser mais abrangente, efetivo e tempestivo. Mais que controle, é necessário que haja o exercício da *accountability* em seu sentido mais amplo: prestação de contas, transparência das ações, responsabilização dos agentes públicos e uma ação conjunta entre os órgãos de controle e sociedade, bem como para

a redução das mazelas resultantes dos conflitos principal-agente no âmbito do setor público, sobretudo nos programas sociais.

Para futuras pesquisas, recomendam-se estudos que verifiquem se o mecanismo de prestação de contas foi aperfeiçoado após o fim das atuais investigações de corrupção. Quanto às limitações da pesquisa, cabe mencionar que os relatórios de prestação de contas e os demonstrativos não permitem uma análise mais detalhada quanto ao descumprimento dos aspectos legais.

REFERÊNCIAS

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, set./out. 2009.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 25 maio 2016.

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 25 maio 2016.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BRASIL. Lei n. 12.982, de 28 de maio de 2014. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12982.htm>. Acesso em: 25 maio. 2017.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n. 5, de 07 de março de 2013. Dispõe sobre ampliação de prazo para apresentação da prestação de contas 2013 do Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 mar. 2013.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n. 12, de 30 de abril de 2014. Dispõe sobre ampliação de prazo para apresentação da prestação de contas 2013 do Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 abr. 2014.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2013.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 2009.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CONTAS ONLINE. **Sistema de Gestão de Prestação de Contas**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/sigpc>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

COSTA, A. J. B.; LEITE, D. B. A.; CAMPOS, E. S. Portais de transparência fiscal: uma crítica aos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes. **Revista da FAE**, v. 17, n. 1, p. 24-61, 2015.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

DINIZ, J. A.; CORRAR, L. J. Análise da Relação entre a Eficiência e as Fontes de Recursos dos Gastos Municipais no Ensino Fundamental. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, jan./jun. 2011.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: An assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, i. 1, p. 57-74, 1989.

FAMA, E. F., JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, June 1983.

FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **RBPAAE**, v. 26, n. 2, p. 237-265, maio/ago. 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Máfia da Merenda pode ter atingido 152 cidades em São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/01/1734870-mafia-da-merenda-pode-ter-atingido-152-cidades-em-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=9572:pnae-cartilha-2015.>>. Acesso em: 13 maio 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory is the firm: managerial behavior, agency costs and ownership. **Journal of Financial Economics**, v. 3, i. 4, p. 305-360, Oct. 1976.

KLEBA, M. E. et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 11, p. 3533-3546, 2015.

NAVE, S. Agency theory and accounting research: an overview of some conceptual and empirical issues. In: HOQUE, Z. (Org.). **Methodological issues in Accounting Research: Theories and Methods**. London: Spiramus Press Ltd, 2006. p. 55-77.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 909-916, 2013.

PEREIRA, C. V; MEDEIROS, P. H. R. O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 105, p. 42-54, jul./set. 2005.

PINHO, J. A. G; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português? **Rap**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PINTO, D. W. et al. Teoria da Agência e o Controle Social da Gestão Pública. **Revista Organização Sistêmica**, v. 5, n. 3, jan./jun. 2014.

PIPITONE, M. A. P. et al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, p. 143-154, abr./jun. 2003.

PORTAL G1. **Veja como funcionava o esquema suspeito de fraude na merenda em SP**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/02/veja-como-funcionava-o-esquema-suspeito-de-fraude-na-merenda-em-sp.html>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

PRODANOV, C. C., FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

ROCHA, I. et al. Análise da produção científica sobre teoria da agência e assimetria da informação. **REGE-Revista de Gestão**, v. 19, n. 2, p. 329-341, 2012.

SANTOS, J. L. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 33, n. 94, p. 13-46, out./dez. 2002.

SANTOS, M. J. A.; PINHEIRO, L. B.; QUEIROZ, I. S. Q. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 38., Rio de Janeiro, 2014. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciências & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

VIANNA, R. P. de; TERESO, T. M. J. A. O programa de merenda escolar de campanhas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 41-49, jan./abr. 2000.

WEIS, B. W. et al. **Vamos fiscalizar a merenda escolar**: de volta à luta contra a corrupção eleitoral. São Paulo, 2004. Cartilha. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/manuais-e-cartilhas/publicacoes-diversas/cartilha.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

Como citar este artigo:

ABNT

SILVA, Erika Medeiros e et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise da prestação de contas de municípios da região metropolitana de São Paulo. **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba: Ed. Unoesc, p. 43-72, 2017. Edição Especial. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>. Acesso em: dia/mês/ano.

APA

Silva, E. M. e S., Aragão, P. da C. M., Pedelhes, M. O., Magalhães, I. L. A., & Jesus, A. de. (2017). Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma análise da prestação de contas de municípios da região metropolitana de São Paulo [E. especial]. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 43-72. Recuperado em dia/mês/ano, de <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>

