

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

Eliana Patrícia Ferreira Reis

***Accountability* no Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a atuação do
Ministério da Transparência e Controladoria – Geral da União**

Governador Valadares

2018

Eliana Patrícia Ferreira Reis

***Accountability* no Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a atuação do
Ministério da Transparência e Controladoria – Geral da União**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Juiz de Fora Campus - Governador Valadares como, requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador (a): Ma. Aline Gomes Peixoto

**Governador Valadares
2018**

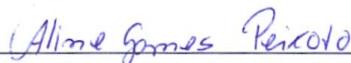
Eliana Patrícia Ferreira Reis

**Accountability no Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a atuação do
Ministério da Transparência e Controladoria – Geral da União**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovada em 26 de Novembro de 2018

BANCA EXAMINADORA



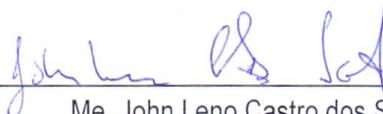
Ma. Aline Gomes Peixoto - Orientadora

Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares



Me. Anderson de Oliveira Reis

Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares



Me. John Leno Castro dos Santos

Universidade Federal de Juiz de Fora Campus Governador Valadares

A Deus, meu sustento e refúgio. Aos meus pais e amigos, pela compreensão e força.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, da sabedoria e das bênçãos que recaem sobre mim a cada dia.

Ao meu pai, José, que está nos braços do Pai, mas repousa em meu coração. Saiba que é um dos meus motivos de chegar até aqui.

A minha mãe, Ivanilda, que do seu modo me motiva e me protege, portanto eu não poderia ter mãe melhor. Obrigada por tudo.

Aos meus amigos que a UFJF me deu, pois fizeram meus dias mais alegres e me deram forças, em especial Dudu, Diego, Elô, Isa e Karol.

A minha irmã Natália, pelos momentos de descontração, choro, alegrias, sorriso e companheirismo. Obrigada minha parceirinha de todas as horas.

Ao Prof. Anderson, pelo começo de toda essa pesquisa.

À Profª Aline, pela paciência e parceria na concretização deste trabalho.

À Universidade Federal de Juiz de Fora Campus GV pela oportunidade de aprendizado e desenvolvimento. Me orgulho por fazer parte da universidade.

A todos que direta e indiretamente contribuíram para meus resultados.

*“Minha energia é o desafio,
minha motivação é o impossível,
e é por isso que eu preciso
ser, à força e a esmo, inabalável.”
(Augusto Branco)*

RESUMO

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) são um dos órgãos de controle externo no país, responsável, entre outras funções, por realizar ações fiscalizadoras em atos de âmbito público, inclusive no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar como as auditorias realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) contribuem para a *Accountability* e Controle Social no PNAE. Para atingi-lo, foram analisados 192 do total de 350 relatórios coletados no sítio da CGU, durante o período de 2014 à 2017. Para alcançar os resultados e discuti-los, o método de pesquisa utilizado foi a análise de conteúdo, que permitiu elencar as principais deficiências detectados nos municípios auditados e suas ocorrências. Os resultados da pesquisa indicaram problemas relativos ao Conselho de Alimentação Escolar, nutricionistas, recursos humanos e licitação, sendo a região nordeste o maior alvo das auditorias. Percebeu-se que alguns dos problemas surgem pela pré existência de outros, e a maioria são de responsabilidade do executor do recurso. Pelas constatações da CGU, o PNAE obteve perda de recursos que impactam na oferta de merenda de qualidade. Constatou-se que há falta de interação de membros que fazem parte do programa no município, pois apontam uns aos outros como culpados de ocorrências. Conclui-se que as auditorias da CGU contribuem para a *Accountability* e controle social na medida em que identificam brechas do programa e divulgam informações claras, bem como permitem que os responsáveis possam ser identificados e responsabilizados, buscando maior participação social e consequente exercício da democracia e controle social no país.

Palavras - chave: Controle Social. Transparência. Auditoria

ABSTRACT

The Ministry of Transparency and Comptroller General of the Union (CGU), including the National School Feeding Program (PNAE). This research had a general average as audits by the Ministry of Transparency and Comptroller General of the Union (CGU), contributing to Accountability and Social Control in the PNAE. In order to achieve this, 192 of the total of 350 accessions obtained on the CGU site during the period from 2014 to 2017 were analyzed. For the execution of the results, the query method was used for a content analysis, which allowed the listing the main deficiencies detected in the municipalities audited and their occurrences. The results of the research indicated the problems in terms of food consumption, nutritionists, human resources and bidding, being a northeastern region the most audited. It has been realized that some of the problems of ascension in the presence of others, and most are the responsibility of the executor of the appeal. From the findings of the CGU, the PNAE, the loss of resources that impact the results of the program. It was noticed the lack of interaction of members who are part of the program in the municipality, because it points to others as guilty of occurrences. It is concluded that as CGU audits contribute to the Responsibility and social control in the identification of companies and clear information programs, as well as those that can be responsible and responsible, as well as the participation in the social process and the consequent exercise of democracy and social control in the country.

Keywords: Social Control. Transparency. Audit.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias de análise.....	27
Quadro 2 – Procedimentos contratuais do nutricionista	30
Quadro 3 – Outros procedimentos nutricionais	31
Quadro 4 – Gerenciamento da agricultura familiar	33
Quadro 5 – Atuação do CAE	34
Quadro 6 – Procedimentos contratuais do CAE	35
Quadro 7 – Aquisição e conservação dos alimentos.....	37
Quadro 8 – Mão de obra para preparo da merenda	38
Quadro 9 – Estrutura e condições higiênicas	38
Quadro 10 - Licitação	40
Quadro 11 – Prestação de contas.....	41
Quadro 12 – Representatividade das ocorrências	43
Quadro 13 – Total de ocorrências por estado	45
Quadro 14 – Responsáveis por adoção de medidas	47
Quadro 15 – Perda de recursos auferida pela CGU.....	49

LISTA DE ABREVIATURAS

- CAE Conselho de Alimentação Escolar
CFN Conselho Federal de Nutricionistas
CGU Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI Lei de Acesso à Informação
PL Projeto de Lei
PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar
SIC Serviço de Informações ao Cidadão
TCU Tribunal de Contas da União
UFG Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REVISÃO DE LITERATURA	15
2.1 Auditoria Governamental.....	15
2.1.1 Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)	16
2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	18
2.3 <i>Accountability</i> e Controle Social	21
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
4 ANÁLISES E DISCUSSÕES	29
4.1 Principais problemas apontados	29
4.1.1 Nutrição.....	29
4.1.2 Agricultura familiar.....	31
4.1.3 Conselho de Alimentação Escolar	33
4.1.4 Alimentação.....	36
4.1.5 Controle Gerencial.....	39
4.1.6 Representatividade das ocorrências	42
4.2 Resultados por regiões	44
4.3 Principais responsáveis por adoção de medidas preventivas e corretivas	45
4.4 Relação recursos fiscalizados e perdidos.....	47
4.4.1 Recursos fiscalizados	47
4.4.2 Recursos perdidos.....	48
4.5 Aplicação da <i>Accountability</i> e controle social.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

As políticas para promoção da alimentação saudável e nutricional levam em consideração a saúde dos beneficiados, sendo de dever do Estado a garantia dos direitos básicos dos cidadãos, facilitando uma vida saudável a todos. Vê-se ao longo do tempo a criação e desenvolvimento de políticas voltadas à questões alimentares, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE atua no âmbito educacional e busca contribuir com o rendimento dos estudantes de escolas públicas, através de ações que envolvem a educação alimentar e nutricional (FNDE, 2017). Estudos têm evidenciado a importância do PNAE principalmente na promoção e desenvolvimento da agricultura local, potencializando canais de comercialização, o que impacta na renda das famílias (RIBEIRO et al., 2013; SÍCOLI, 2017).

Dados abertos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação mostram que o PNAE abrange 26 estados + Distrito Federal e mais de 161 mil escolas, atendendo em 2017 41 milhões de estudantes, representando um investimento de 4,15 bilhões de reais, 10% a mais do que o valor investido em 2015 (3,8 bilhões) (FNDE, 2018).

Muniz e Carvalho (2011) analisaram o PNAE sobre a ótica dos beneficiários do programa. Dentre os resultados, observa-se que os alunos relacionam a importância do programa com hábitos alimentares saudáveis e pela quantidade, variedade e sabor da merenda. Apontam, em sua maioria, que a falta do programa não inibiria sua permanência na escola.

Na visão de Cunha et al. (2007), o PNAE torna-se um agente criador de um ambiente favorável de aprendizagem, dada sua capacidade de propiciar e desenvolver atividades de promoção à saúde e produção de conhecimento, na medida em que dissemina o diálogo na escola sobre hábitos alimentares saudáveis, virando pauta nas salas de aula em determinadas disciplinas.

O controle sobre a gestão dos recursos transferidos para o PNAE e a promoção da transparência, tem como um de seus instrumentos a criação de sistemas de controle interno e externo, que possibilite à sociedade subsídios para o exercício da participação e do controle social. Como parte do processo de controle, destaca-se a auditoria governamental por se caracterizar como ferramenta de fiscalização e controle do Estado, tendo como objetivo a avaliação e aplicação dos recursos, promo-

ção da transparência de informações analisadas e divulgadas, além da redução de conflitos de interesses inerentes a estes atores.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é considerado um dos principais órgãos públicos brasileiros na atuação de auditoria governamental e fiscalização na execução de políticas públicas. Atua com o propósito de prevenir e combater a corrupção, ao mesmo tempo em que fomenta a *Accountability* (responsabilização) e o controle social (CARLOS, 2009).

A *Accountability* tem como um de seus elementos essenciais o controle sobre as ações dos gestores públicos, praticado pelos órgãos de controle e pelos cidadãos (MARTINS, 2015). Os mecanismos de controle averiguam, por exemplo, desvios de finalidade em políticas públicas, identificando problemas relacionados e aplicando medidas corretivas. Autores como Arruda e Teles (2010) e Carlos (2009) relacionam *Accountability* e controle social como complementos, pois na medida que a sociedade passa a se envolver mais nas decisões do país, há cobranças acerca da prestação de contas sobre os atos de gestão e consequente responsabilização.

Tendo em vista que o PNAE constitui um programa voltado a atender uma demanda social, devendo o Estado destinar recursos e definir diretrizes, havendo através destas ações a necessidade de avaliar a aplicação dos recursos destinados, ato este de responsabilidade de órgãos fiscalizadores que atuam em ações de controle e contribuição à educação do país, questiona-se como as auditorias realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) contribuem para a *Accountability* e controle social no acompanhamento da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)?

Com o intuito de responder o problema de pesquisa, o trabalho teve como objetivo geral, analisar como as auditorias realizadas pela CGU contribuem para a promoção da *Accountability* e controle social no PNAE. Em uma abordagem específica, os objetivos consistiram em: I) identificar os principais problemas enfrentados no programa, incluindo resultados por região; II) identificar os respectivos responsáveis por adoção de medidas; III) analisar a relação entre o montante de recursos empregados e àqueles perdidos; IV) e identificar as relações dos problemas na aplicação da *Accountability* e Controle Social.

Dado que o PNAE é um programa instituído há mais de 8 décadas e representa aproximadamente 4% dos recursos da União à Educação, é importante frisar que os cidadãos necessitam de informações inerentes a sua execução, respostas

que demonstrem de que forma o recurso está sendo aplicado e quais os resultados alcançados, sendo assim alvo de fiscalização pela CGU. Quando ações como essas são realizadas, caminha-se para *Accountability*, para a transparência na gestão pública e conseqüentemente uma melhor atuação do controle social.

Além desta seção, o trabalho é composto pela revisão de literatura que sustenta o estudo e abrange os conceitos referentes à auditoria governamental, Controladoria Geral da União (CGU), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), *Accountability* e Controle Social. Por fim são apresentadas a metodologia, os resultados alcançados e considerações finais à luz dos objetivos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Auditoria Governamental

O debate acerca do conceito de controle na gestão pública propicia discussões sobre formas inovadoras para que a sociedade possa exercer sua cidadania de maneira ativa e participativa. Enseja sua inserção nos planos de políticas públicas e corrobora para maior transparência na aplicação dos recursos públicos e a responsabilização daqueles que os gerencia (GOMIDE; PIRES, 2014).

O controle constitui o poder de fiscalização exercido pelos órgãos públicos, sendo a fiscalização um meio pelo qual o controle é realizado. A auditoria, neste contexto, relaciona-se como uma das formas de fiscalizar e se chegar ao controle (TCU, 2011).

A auditoria no setor público utiliza métodos, procedimentos e técnicas que objetivam colher informações e conhecimentos norteadores para chegar às conclusões sobre resultados e regularidade da gestão das organizações e programas governamentais (TCU, 2011).

A auditoria governamental compreende um campo de especialização da auditoria voltada para a Administração Pública, que abrange o âmbito interno e externo e envolve diretamente o patrimônio e/ou o interesse público. Forma um conjunto de práticas a fim de conduzir a Administração Pública ao melhor gerenciamento de seus recursos e à divulgação de dados pautados na clareza à população, que busca transparência nos serviços prestados pelos entes governamentais (MENDES et al., 2008).

Quando um sistema de auditoria governamental pauta-se em fundamentos da *Accountability*, representa passos importantes para determinação de controle, como o controle de corrupção. Quando o gestor se responsabiliza em se preocupar com o serviço que presta aos cidadãos, a moralidade, a cidadania e a justiça social podem ser consolidadas (GRACILIANO et al., 2009).

Jund (2007) enfatiza que a finalidade da auditoria governamental é comprovar a legalidade e legitimidade decorrentes dos atos e fatos da Administração Pública, além de trabalhar na avaliação dos resultados alcançados em termos de eficiência, eficácia e efetividade dos atos da gestão pública.

A auditoria governamental, quando é bem utilizada, propicia a promoção da transparência, e esta se destaca por proporcionar vários benefícios, entre eles o controle social, acesso ao fluxo de informações pelos cidadãos, credibilidade da gestão junto à população, melhora da prestação de serviços e conseqüentemente a prevenção da corrupção, que abala a estrutura social e o desenvolvimento do país (BRAGA, 2011).

A realização de auditorias por órgãos de controle externo que buscam a avaliação de programas e desempenho de gestão, promove o debate sobre a relevância do tema, mais especificamente sobre o impacto que as fiscalizações tem causado na melhoria dos programas sociais e no desempenho das gestões auditadas (GRACILIANO et al., 2009).

Estes debates fazem com que o controle social seja mais evidenciado pelos cidadãos, que através das ações tomadas pelos órgãos fiscalizadores, como a CGU, fazem com que a sociedade em geral tenha mais acesso às informações sobre os atos praticados pela Administração Pública e possa cobrar medidas.

2.1.1 Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)

A Controladoria Geral da União (CGU) era um órgão público e independente, criado pelo governo federal em 2003 e realizava atividades de fiscalização do governo, como auditoria e ações de controle interno ao patrimônio público, promovendo a transparência nas atividades da gestão pública (CGU, 2014).

Por meio da Lei 13341/2016, a CGU foi extinta e recriada como Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, tendo como principais atribuições tomar medidas necessárias para prevenção, correção e combate à corrupção, incrementar a transparência no âmbito da Administração Pública Federal, receber e analisar denúncias que promovam instauração de fiscalizações atribuições (BRASIL, 2016).

Com o advento da Lei de Acesso à Informação nº 12.527/11, a CGU, além de realizar auditoria das contas, foi se tornando um órgão capacitado para fiscalizar e promover a transparência da gestão dos recursos empregados pelo poder público. A lei regulamenta, de uma forma geral, o direito de acesso às informações públicas por parte de qualquer interessado, representando, portanto, uma mudança nos paradigmas em matéria de transparência (CGU, 2013).

Como um dos agentes implementadores da Lei de Acesso à informação (LAI), a CGU tem entre suas competências, o monitoramento da inserção das disposições desta Lei no âmbito federal e a contribuição ao fomento da transparência, além de promover o treinamento de agentes públicos no desenvolvimento de ações inerentes à transparência na Administração Pública (CGU, 2013).

Alguns objetivos estratégicos da CGU visam contribuir para entrega de políticas públicas eficazes e de qualidade ao cidadão, ampliar a participação social no controle das políticas públicas, enfrentar a corrupção e contribuir para o aumento dos níveis de integridade pública e privada, fomentar a inovação e redução da burocracia na gestão pública e privada e promover a responsabilização de entes federativos e de servidores públicos (BRASIL, 2016).

Ribeiro (2017) cita a CGU como fundamental para a fiscalização da execução orçamentária e outros processos. Arantes (2016, p. 58) ratifica que é unânime o entendimento de que “o órgão exerce ou teria potencial de exercer um papel fundamental na melhoria da gestão”.

Marx (2015) dispõe que a CGU ainda passa por uma construção de identidade enquanto órgão institucional, considerado novo. O autor complementa que, o órgão enfrenta uma dualidade de funções no controle interno, sendo estas a função gerencial de apoio aos gestores públicos a fim de melhorar suas práticas de gerenciamento; e a função de agente anticorrupção. Para Loureiro et al. (2009), essa dualidade prejudica a eficiência dos trabalhos realizados pela CGU, uma vez considerado que não se pode orientar esses gestores ao mesmo tempo em que os fiscaliza e pune.

Um dos mecanismos usados pela CGU para fiscalização é o Programa de Fiscalização em Entes Federativos, que atua aprimorando e complementando as ações de controle promovidas pelo órgão. Para selecionar os municípios a serem auditados, a CGU utiliza a Matriz de Vulnerabilidade, que é composta por 85 indicadores e definem o nível de fragilidade dos municípios quanto à utilização dos recursos destinados (CGU, 2018). Assim, quanto maior o nível de fragilidade, maior as chances de receber fiscalização.

Cabe destacar que a CGU promove participação popular nas fiscalizações realizadas nas unidades municipais, indo além da execução de ações de controle da gestão pública. A participação acontece tanto de forma direta quanto por meio de conselhos formados por sociedades organizadas. É uma forma encontrada pelo ór-

gão para estimular os cidadãos a participarem do controle dos recursos advindos deles mesmos, que são considerados os principais investidores da máquina pública (CGU, 2016).

Santana (2008) analisou os efeitos produzidos pela fiscalização da CGU em alguns municípios, procurando analisar os municípios que foram sorteados mais de uma vez pelo Órgão. Dentre os resultados, destaca-se que a CGU atinge o objetivo de diminuir lacunas encontradas nos programas, ou seja, o número de irregularidades encontradas é consideravelmente menor se comparadas às fiscalizações anteriores.

O FNDE (2011) dispõe que as situações evidenciadas nas auditorias demandam de atos que visam corrigi-los, afim de que o programa seja executado da melhor forma ou, em casos mais extremos, venha a ser instaurado a Tomada de Contas Especial, que visa à apuração da responsabilidade quando há ocorrência de danos à máquina pública, podendo haver ressarcimento do dano causado. Muitas ações investigativas surgem após constatações feitas pela CGU, percebendo-se, portanto, uma significativa contribuição do órgão para o combate à corrupção, por desenvolver ações anticorrupção e fomentando o controle social (MARX, 2015).

Os programas governamentais, como àqueles voltados à área educacional, por exemplo, são objetos principais da fiscalização da CGU, que não atua somente na realização de auditorias, mas contribui também no desenvolvimento de atividades de capacitação dos gestores federais (CGU, 2016).

2.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

É dever do Estado com a educação, dentre outras diretrizes, a garantia do atendimento ao educando por meio de programas que visem suplementar em termos de material didático, transporte, assistência à saúde e alimentação (BRASIL, 1988).

Dentre os programas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tem como diretrizes ofertar alimentação adequada e desenvolver ações de educação alimentar básica e nutricional para estudantes da educação básica pública durante 200 dias letivos (FNDE, 2018). Em termos conceituais, o PNAE objetiva

Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (BRASIL, 2009, pg. 3)

O PNAE tem origem da década de 1940, quando o governo federal tinha intenções de oferecer alimentação escolar. Por mais que houvesse falta de recursos na época, foi possível concretizar este plano na década de 1950, sendo de responsabilidade pública e em nível nacional. Desde então, o programa sofre várias transformações, inclusive em extensão e nome, na medida em que se fortalecia com edição de Decretos. Até que em 1979, quando então se chamava Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), foi renomeado Programa Nacional de Alimentação Escolar, já financiado pelo Ministério da Educação (FNDE, 2017).

O Programa passa a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a partir de 1998, que é parte integrante do Ministério da Educação e é responsável pelo repasse dos recursos aos entes que participam do PNAE. Por fim, entre 1999 e 2000 houve o começo de descentralização de recursos por meio de transferências automáticas e reformulação da composição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Dentre os aperfeiçoamentos do PNAE ao longo de sua criação, e regulamentado na Lei 11947/2009, está a instituição de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's) em cada município participante, responsáveis pela fiscalização e assessoramento do programa. De uma forma geral, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), segundo o FNDE (2015), deve ser composto por pais de alunos, professores, alunos, membros da sociedade civil em geral e membros do poder executivo. Dentre suas atribuições estão a análise da prestação de contas, comunicação de irregularidades às autoridades competentes, realização periódica de reuniões e elaboração do Regimento Interno e plano de ação.

Santos et al. (2007) demonstraram que até o ano de 2002 os conselhos não exerciam de fato suas atribuições e tinham baixa visibilidade. Demonstrou também que um dos maiores problemas identificados foi a falta de preparo do CAE, além de não estar atuando apesar de haver constituição. Concluiu-se que os entrevistados não conheciam claramente seu papel no CAE e nem mesmo no próprio PNAE.

Pinheiro e Araújo (2017), em seu estudo sobre o controle social do PNAE no âmbito do CAE, demonstraram também que os conselheiros se mostram insatisfeitos com os gestores dos municípios estudados, pois reconhecem o grau de importância destes na tomada de decisões, além de serem facilitadores e influenciadores na concretização das ações tomadas pelo CAE. Com isso, relatam enfraquecimento na argumentação dos conselhos e concretização dos objetivos.

Além da instituição do CAE, o PNAE é responsável pelo fortalecimento da agricultura familiar e desenvolvimento social e econômico dos municípios, responsáveis por destinar pelo menos 30% dos recursos repassados à compra de produtos alimentícios oriundos da agricultura familiar, observado os procedimentos legais do programa (DIAS, 2016).

O processo também envolve a participação de nutricionistas qualificados, conforme o número de alunos atendidos. Esses profissionais devem contribuir na formulação de cardápios, acompanhamento da elaboração da merenda, análise da percepção dos alunos sobre a qualidade do que é oferecido, dentre outras atribuições.

Em relação à transferência e utilização do recurso, 70% é destinado à compra dos gêneros alimentícios, ficando a cargo dos estados e municípios a operacionalização do processo que vai desde a compra até a preparação e distribuição das refeições, observados critérios legais. O valor por alunado atualmente é R\$ 1,07 para creches e ensino integral, R\$ 0,53 para pré escolas e alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado, R\$ 0,64 destinados às escolas indígenas e quilombolas, R\$ 0,36 para o ensino fundamental e médio, R\$ 0,32 para Educação de Jovens e Adultos (EJA) e R\$ 2,00 ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo.

Lopes (2017, p. 30) complementa que, “em âmbito municipal, os gestores ficam responsáveis, de forma geral, pela execução e controle dos recursos, prestação de contas e incentivo ao Controle Social por parte dos Conselhos”. Assim a unidade gestora é aquela que é investida de poder orçamentário ou administrativo para gerir os recursos orçamentários e financeiros (CGU, 2018).

O FNDE, segundo o PNAE (2015), pode suspender o recurso do município em determinadas situações, como a não execução do programa de acordo com as legislações inerentes, não apresentação ou aprovação da prestação de contas e não apresentação de justificativas solicitadas.

Atualmente, transita um Projeto de Lei (PL 8816/17) que busca alterar a Lei da Alimentação Escolar 11947/09, pois segundo os representantes, o governo federal realiza os reajustes de repasse sem critérios formais, reivindicando, portanto, um reajuste que reflita a real situação dos municípios com extrema pobreza (CÂMARA NOTÍCIAS, 2018).

Ribeiro et al.(2013) procuraram analisar o PNAE e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. Dentre os resultados, destacam as

dificuldades de alguns municípios em obter os recursos oferecidos pelo programa, tendo muitas vezes que recorrer a municípios próximos para atender a demanda referente ao fornecimento de gêneros alimentícios às escolas.

Ainda na análise Ribeiro et al.(2013), muitos produtores rurais acabam por não participar do programa devido à burocracia para inserção, dada observação às leis do programa. A saída destes produtores, no caso, é a criação de cooperativas para tornar mais estável e seguro o atendimento ao PNAE.

Há atualmente um Projeto de Lei no Senado 331/2017 (BRASIL, 2017) que prevê um aumento de mais 20% no percentual de destinação de recursos para a agricultura familiar, priorizando assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Quando são realizadas reivindicações como as requeridas no PL 8816/17, assim como quando o cidadão passa a ter conhecimento de como os recursos estão sendo alocados, nota-se ações de *Accountability* e controle social sob o PNAE, que atende milhões de alunos há mais de 8 décadas.

2.3 *Accountability* e Controle Social

A *Accountability* deriva do latim *ad + computare*, que é o ato de prestar contas a, dar satisfação a, como abordado por Heidemann (2009). A expressão é entendida por Antunes, Freitas e Filho (2007), como a prestação de contas por parte do gestor dos recursos públicos, participação social e responsabilidade na gestão pública.

Os estudos sobre *Accountability* no Brasil tem se voltado à criação de meios que proporcionem o controle social, análise, responsabilização e exigibilidade da prestação de contas, ou ainda sobre a definição do termo (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Segundo o TCU (2011) a obrigação constante do agente em prestar contas constitui uma relação de *Accountability*, ou seja, o agente deve sempre manter informado quem delegou as atividades, podendo responder por atos que pratica no decorrer da realização de suas atribuições. Destaca ainda que o agente deve ir além de prestar contas, que não se torna apenas um dever, mas também como um desejo de informá-las.

Martins (2015) compreende que a *Accountability* é interligada à sua finalidade, se manifestando através de meios que proporcionem o controle do poder, como a informação transparente, mecanismos de controle interno e externo, além das possi-

bilidades de aplicação de sanções. Aborda ainda que como mecanismos de controle externo, as auditorias e elaboração de relatórios são essenciais ao exercício da *Accountability* na Administração Pública, que objetiva garantir o bem coletivo.

Pisa, Oliveira e Júnior (2015) entendem que o conceito e aplicação da *Accountability* não deve se limitar apenas à obrigação de transparência e prestação de contas, devendo também considerar a possibilidade de haver sanções ao gestor. A sanção tem finalidade de garantir o cumprimento da lei, que no caso da Administração Pública, deve estar atrelada à garantia de transparência na execução dos serviços públicos.

É possível identificar autores como Xavier (2011); O'Donnell (1991, 1994) e Mota (2006) que tratam a *Accountability* em duas vértices, chamadas de vertical e horizontal. Para O'Donnell (1994), a *Accountability Vertical* acontece entre os cidadãos e os gestores, tendo como ferramentas as reivindicações sociais e as eleições. Complementa que a *Accountability Horizontal* opera em função da relação de redes estatais que possuem capacidade e autonomia para questionar e punir o gestor público em caso de não cumprimento de suas responsabilidades.

Moreira (2013, p. 27) discute que o desenvolvimento de ferramentas de fiscalização também está relacionado com o “nível educacional da sociedade e atuação da mídia, aumentando a eficiência da *Accountability Vertical*”.

Robl Filho (2013) aborda a classificação *Accountability Social*, que seria a *Accountability Vertical*, mas sem foco no âmbito eleitoral, objetivando um controle por meio de movimentos sociais, grupos de imprensa e outros meios que buscam informações sobre as ações dos gestores públicos, os sancionados em caso de má qualidade de gestão.

O exercício da *Accountability* pode ser verificado com base na amplitude das relações entre governo e cidadãos. O controle social, neste contexto, configura como uma ferramenta que fortalece o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e, dessa forma, reduzir a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos. Neste sentido, pode-se dizer que o termo está diretamente ligado à responsabilização e transparência, sendo que o exercício da transparência nas organizações se dá pela instrumentalização do controle social.

Marx (2015) entende que responsabilização vai muito além de prestar contas à sociedade, pois envolve também a eficácia na utilização dos recursos públicos no

atendimento às finalidades públicas, dada a implementação de políticas que visam garantir o exercício da cidadania.

Carlos (2009) relaciona *Accountability* com a transparência e controle social, pois entende que se complementam na medida que o surgimento de um deles contribui para o surgimento do outro. Destaca que o fato do gestor público ter que prestar contas à sociedade sobre o andamento de sua gestão e ser responsabilizado pelos resultados alcançados insatisfatoriamente, constitui característica fundamental para a ampliação da democracia no país.

Arruda e Teles (2010, p.4) conceituam que:

O controle social é o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo, por meio de um conjunto de ações previstas em lei, com o escopo de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições de execução das políticas públicas bem como, acompanhar a realização dos gastos públicos inerentes.

Neste contexto, o TCU (2011, p.27) define que o controle social constitui “a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública”. Castro (2011) explica que a legislação brasileira tem voltado à constituição de ferramentas que permitam o controle político do Estado pela sociedade, entretanto, o exercício da *Accountability* depende da atuação social e do esforço desta para reivindicar seus direitos, tornando-se propulsor deste controle.

Os agentes de órgãos, entidades, programas e fundos públicos devem trabalhar para reduzir a incerteza dos cidadãos sobre a forma em que os recursos públicos estão sendo gastos (TCU, 2011). Em relação aos órgãos de controle interno, a promoção da transparência e o acesso à informação se tornam essenciais na medida que o cidadão acompanha e ajuíza a gestão pública, colaborando para o crescimento e fortalecimento da democracia (CRUZ et al., 2014).

O autor enfatiza ainda que o exercício do controle social depende da qualidade e do nível das informações prestadas pela gestão pública, pois sem esse determinante, a transparência e o exercício da cidadania se esvai, sendo a informação um direito fundamental do cidadão, além de importante formador da consciência cultural e coletiva.

Costa (2013) destaca que a participação cidadã vem amadurecendo o exercício do controle social das políticas públicas, atuando em conjunto com o Estado para formular e executar ações governamentais e a *Accountability*.

Martins (2015) constata que a forma democrática de governo do país permite a existência da *Accountability*, pois é possível avaliar o gestor público e responsabili-

zã-lo, e que, além disso, é necessário examinar a estrutura da Administração Pública, procurando identificar se há informação transparente, interação entre gestor e cidadão, mecanismos de controle e sanções, componentes essenciais da *Accountability*.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como descritiva e quanto à forma de abordagem do problema como qualitativa. Silva (2010) apresenta a pesquisa descritiva como àque-la que estabelece a relação entre uma variável e outra, o que acarreta em uma descrição das características da população ou fenômeno que se pretende estudar. Completa que, para tanto, utiliza-se técnicas padronizadas na coleta dos dados.

Sendo assim, a utilização da pesquisa descritiva nesse estudo se justificou pela necessidade de descrever e analisar os problemas enfrentados no programa e seus respectivos responsáveis por adoção de medidas, a relação entre o montante de recursos empregados e àqueles perdidos e as relações dos problemas na aplicação da *Accountability* e Controle Social, que constituíram os objetivos específicos deste trabalho.

As auditorias são realizadas com base na Matriz de Vulnerabilidade, que, dispõe que quanto maior o nível de vulnerabilidade do município em relação aos indicadores analisados pela CGU, maiores as chances de ser auditado. Uma vez auditados, são disponibilizados aos leitores relatórios sobre a ação realizada, sendo estruturado com base nos dados da região, recursos fiscalizados, principais responsáveis por adoção de medidas corretivas e respectivas ocorrências, que são detalhadas e justificadas pelos municípios.

Em relação aos procedimentos técnicos foi utilizada a pesquisa documental, que visa ter como base materiais que ainda não foram estudados, sem aprofundamento e detalhamento de seu conteúdo ou que ainda não foram relacionados com o objetivo do trabalho. As informações necessárias para este tipo de pesquisas geralmente são dispersas e necessitam organização estruturada para servir como uma fonte de consulta significativa (RAUPP; BEUREN, 2003). Por isso, o uso da pesquisa documental neste trabalho fez-se necessário, visto que para organizar as informações e cumprir com os objetivos do estudo foram utilizados os relatórios apresentados pela CGU disponíveis em seu próprio sítio.

Os dados explorados foram coletados do sítio da CGU em 2018, na aba 'Pesquisa de Relatórios', sendo os relatórios extraídos através do uso de filtros em relação à "Linha de Atuação" (Fiscalização em Entes Federativos – Municípios) e o Período de Publicação" (01/01/2014 até 31/12/2017). O período de análise (2014 à

2017) corresponde a um período com disponibilização de dados mais claros e recentes. A análise também foi baseada na Lei 11947/2009, que regulamenta o PNAE, além do sítio do Portal da Transparência, para verificação de recursos e respectivas destinações.

Para o tratamento e coleta de dados realizou-se a análise de conteúdo de forma a avaliar os relatórios da CGU, principalmente em relação aos problemas de gestão apresentados. Bardin (2011) descreve os critérios de organização de uma análise, englobando a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados.

Na fase de pré-análise, foram analisados 192 do total de 350 relatórios encontrados na pesquisa, a nível nacional. Os 158 relatórios descartados para estudo se referem àqueles cujas informações encontram-se duplicadas ou triplicadas (53), não contém dados referentes ao PNAE (25) ou são relativos à anos anteriores (77). Dentre os descartes estão também relatórios cujos municípios fiscalizados não apresentaram problemas na execução do programa (3), não sendo objeto de análise deste trabalho. Os relatórios válidos de 2014 a 2017 foram 40, 69, 49 e 34 para cada ano, respectivamente.

Para fins de exploração do material, realizou-se uma categorização dos dados, que, segundo Bardin (2011) possibilita e facilita interpretações a serem destacadas, reunindo determinados elementos com características comuns. Assim, pôde-se classificar cada informação extraída dos relatórios da CGU, dentro de seu agrupamento, divididas em categorias e subcategorias, aos quais representaram os achados dos relatórios e seus respectivos indicadores (Quadro 1). Com a organização cruzamento de informações constantes nas legislações inerentes ao PNAE, foi possível agrupar cada dado encontrado nos relatórios conforme os critérios estabelecidos nos objetivos pretendidos.

Quadro 1 – Categorias de análise

Categoria	Subcategoria	Definições
Nutrição	Procedimentos contratuais do nutricionista	Quantidade de nutricionistas, contratação destes profissionais
	Outros procedimentos nutricionais	Cardápio com informação nutricional dos alimentos, teste de aceitabilidade da merenda e acompanhamento nutricional
Agricultura Familiar	Gerenciamento da agricultura familiar	Processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Atuação do Conselho de Alimentação Escolar	Refere-se ao modo como o conselho age perante a execução do PNAE
	Procedimentos contratuais do Conselho	Processos de cadastro do Conselho, de capacitação e manutenção dos membros do Conselho
Alimentação	Aquisição e conservação dos alimentos	Processo de compra, armazenagem e entrega da merenda
	Mão de obra para preparação da merenda	Adequação de recursos humanos para preparar as refeições
	Estrutura e condições higiênicas	Instalações físicas e equipamentos para preparar e distribuir os alimentos
Controle Gerencial	Licitação	Processo licitatório: modalidade de licitação e preparação de edital.
	Prestação de contas	Movimentação dos recursos financeiros do PNAE, controle de alunos, tempestividade das prestações de contas, controles internos

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Ao realizar a categorização, os principais problemas foram expostos segundo seu agrupamento, podendo analisar o número de ocorrências. Identificou-se os principais problemas detectados por categoria e subcategoria, de acordo com cada ano explorado. Com isso, foi possível analisar o número de ocorrência por região e suas inter-relações. Cabe destacar que as principais ocorrências foram definidas com base no número de repetições, ou seja, se o problema foi o mais recorrente na subcategoria analisada, será classificado como principal, podendo haver mais de um problema principal em cada subcategoria.

Também se analisou o montante de recursos empregados no PNAE, demonstrado, de forma comparável, quanto desses recursos foram perdidos e em quais problemas isso pôde ser identificado, com base nos achados dos relatórios.

Para análise e interpretação de dados, foi possível demonstrar, segundo os problemas destacados, quais os principais responsáveis por adotar medidas corretivas e como todas as análises em conjunto contribuem para a promoção da *Accountability* e controle social.

Com a compilação dos mecanismos citados, pretendeu-se, sobretudo, desenvolver um trabalho sistematizado e de abordagem clara do tema proposto, para que assim os objetivos pudessem ser alcançados satisfatoriamente.

4 ANÁLISES E DISCUSSÕES

4.1 Principais problemas apontados

Inicialmente esta pesquisa dedicou-se a identificar os principais problemas encontrados na aplicação do programa nos municípios auditados e analisá-los segundo as discussões teóricas acerca do assunto e legislações específicas.

As categorias analisadas após esquematização dos problemas referem-se à nutrição, agricultura familiar, Conselho de Alimentação Escolar (CAE), alimentação e controle gerencial.

4.1.1 Nutrição

Uma das categorias essenciais para o funcionamento do programa é a constituição de uma equipe de profissionais nutricionistas. Segundo o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN, 2010) e providências da Lei nº 11947/2009 que regulamenta o PNAE, a equipe deve ser composta por um responsável técnico e por quantidade suficiente de nutricionistas que atenda ao número de beneficiados do programa em cada município. Dentre suas atribuições, como dispostas na lei, estão a aplicação do teste de aceitabilidade da merenda e elaboração e acompanhamento do cardápio escolar.

A categoria foi subdividida em procedimentos contratuais do nutricionista, que se refere àquelas ocorrências de processos que envolvem a contratação do profissional e outros procedimentos nutricionais, relativos à atuação contratado.

Os dados coletados nos relatórios da CGU indicam que, na subcategoria de procedimentos contratuais (Quadro 2), o principal problema ocorrido é o número insuficiente de nutricionistas, com 16 achados em 2014, chegando a 44 constatações no ano de 2015, quase o triplo de ocorrências se comparadas ao ano anterior. Esse número reduziu para 23 em 2016, caindo em seguida para 15 em 2017, o que representa reduções que precisam ser trabalhadas para que o programa possa atender todos os beneficiados de forma igualitária.

Honório e Batista (2015) analisaram a percepção dos nutricionistas que atuam na alimentação escolar e mostrou que mesmo sentindo-se satisfeitos com sua atuação, a maioria dos participantes da entrevista relatam que a graduação não oferece preparação adequada na área, visto que o PNAE requer do profissional uma preparação rigorosa e conhecimentos amplos, como também aborda Lopes (2017). Os autores ainda mencionam que os entrevistados mostram-se desconfortados com

suas atuações, o que, reunindo-se às exigências que o PNAE traz para a atuação do nutricionista, pode explicar a falta de profissionais que procuram desenvolver suas atividades em escolas.

Os demais problemas elencados nesta subcategoria referem-se à falta de nutricionistas (9 ocorrências), contratação irregular do nutricionista (6 ocorrências) e nutricionista com acúmulo de cargos e carga horária incompatível com a registrada (11 ocorrências), conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Procedimentos contratuais do nutricionista

Resultados	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Nº Insuficiente de nutricionistas	16	44	23	15	98
Falta de nutricionistas	4	3	1	1	9
Contratação irregular de nutricionista	1	3	1	1	6
Nutricionista com acúmulo de cargos e carga horária incompatível com a registrada	0	4	7	0	11
Total	21	54	32	17	124

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Em seguida, procurou-se identificar os principais problemas elencados na subcategoria outros procedimentos nutricionais (Quadro 3). As constatações demonstram que em muitos municípios (74 casos), os nutricionistas responsáveis não elaboram cardápio com a indicação dos valores nutricionais dos alimentos, gerando dúvida em relação ao seu benefício na nutrição dos alunos. Infere-se que o profissional pode ser negligente ao não prestar informações claras e pertinentes à sua atuação, tornando-a deficiente.

O teste de aceitabilidade da merenda constitui ferramenta importante para a avaliação do nutricionista e dos gestores sobre a qualidade da alimentação ofertada, possibilitando *feedbacks* necessários à manutenção do programa. A não aplicação do teste é o segundo problema mais identificado nos municípios, ocorrendo em 64 vezes entre os anos de 2014 a 2017. Apresentou quantidades superiores no ano de 2016, com 26 apontamentos.

Nos municípios que ocorre a elaboração do cardápio, 52 municípios apresentam escolas que não o segue, principalmente em 2016, período que se constatou o maior número de casos (26), conforme o Quadro 3. O acontecimento sugere que os profissionais não estão acompanhando a aplicação dos cardápios, mostrando defici-

ência na atuação dos nutricionistas e dos responsáveis pela adoção de medidas quanto à aplicação do programa.

Outros problemas encontrados e expostos no Quadro 3, contemplam o baixo índice encontrado no teste de aceitabilidade (5 ocorrências), os cardápios não apresentados ao CAE para apreciação (8 ocorrências), ausência de elaboração de cardápio (8 ocorrências) e baixa realização de visitas às escolas pelos nutricionistas (3 ocorrências).

O teste de aceitabilidade, por exemplo, é uma ferramenta de *feedback* utilizada para avaliar a percepção dos alunos quanto à qualidade da merenda e meios pelos quais possam surgir sugestões para aplicação nos cardápios. Também é um instrumento de participação dos beneficiados no programa, que, analisando os achados, muitas vezes não recebem a devida atenção. Todas as ocorrências destacadas tornam o programa deficiente e sem o devido controle, pois se vê uma quebra do processo em determinadas circunstâncias, identificados pela auditoria.

Quadro 3 – Outros procedimentos nutricionais

Resultados	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Cardápio com ausência de informação nutricional dos alimentos	15	25	26	8	74
Ausência de aplicação de teste de aceitabilidade da merenda escolar para os alunos	14	18	23	9	64
Teste de aceitabilidade dos cardápios com índice inferior ao exigido pela Resolução	2	2	1	0	5
Não cumprimento do cardápio elaborado pelo nutricionista	6	10	31	5	52
Cardápios não apresentados ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para apreciação	3	2	3	0	8
Ausência de elaboração de cardápio pelo nutricionista	2	3	1	2	8
Baixa realização de visitas pelos nutricionistas	0	0	0	3	3
Total	42	60	85	27	214

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

4.1.2 Agricultura familiar

Quanto à categoria Agricultura Familiar, o programa tem como uma de suas propostas incentivar o crescimento e a valorização da agricultura familiar nos municípios, determinando por regulamentação que ao menos 30% dos recursos repassados seja para adquirir produtos oriundos de agricultores da região que obedeçam a critérios formais, definidos na Lei 11947/2009.

O principal problema identificado pela CGU nos municípios (Quadro 4) é que o recurso destinado não está sendo aplicado na agricultura familiar, conforme 44 constatações. Ribeiro et al. (2013) aponta que a gestão local alega que não há profissionais qualificados para realizar esse investimento, o que faz com que a burocracia para inserção e a falta de planejamento afaste agricultores interessados.

Um dos municípios auditados se manifestou com a seguinte justificativa:

No ano de 2013 a primeira chamada pública foi deserta apesar da publicação, já na segunda houve a comparecimento de agricultores, assim como na chamada de 2014, ocorre que por questões alheias à administração os agricultores não se programam para fornecer os produtos durante a integralidade do período letivo, sendo forçoso abrir novo certame para adquirir os produtos remanescentes do comércio em geral (CGU, 2015, pág. 18).

Devido à burocracia relatada pelos municípios para a participação na agricultura familiar, sugere-se a prestação de orientações e diálogo que viessem auxiliar e incentivar a participação de diferentes atores no programa, procurando dirimir conflitos e reconhecer e importância do programa e da contribuição de todas as partes, conforme sugerido por Camargo et al. (2013) ao evidenciar que há falta de contato e compreensão entre gestores públicos e agricultores familiares.

O Projeto de Lei do Senado 331/2017 também alternativas para dirimir as dificuldades encontradas, pois prevê prioridades à agentes que podem contribuir para o desenvolvimento da agricultura familiar no programa e de modo menos burocratizado.

A não aquisição de produtos da agricultura familiar (19 ocorrências) constitui o segundo maior número de ocorrências desta subcategoria. Constatações como aquisição de produtos sem comprovação de distribuição (4 ocorrências), impropriedades nos chamamentos públicos para aquisição de alimentos da agricultura familiar (5 ocorrências), sobrepreço e superestimativa na aquisição de alimentos da agricultura familiar (5 ocorrências) e pagamentos de alimentos da agricultura familiar sem cobertura contratual (1 ocorrência) também foram relatadas, conforme Quadro 4.

A aquisição de produtos da agricultura familiar promove e incentiva a agricultura local, trazendo renda e movimentando a economia. Quando o recurso não é utilizado para este fim, sendo desviado ou utilizado informalmente, como analisado, fere as diretrizes do programa, afetando a efetividade dos resultados pretendidos pelo PNAE.

Quadro 4 - Gerenciamento da Agricultura Familiar

Resultados	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Aquisição inferior à 30% em alimentos da agricultura familiar	7	20	11	6	44
Não aquisição de produtos da agricultura familiar	2	9	7	1	19
Aquisição de produtos sem comprovação de distribuição	0	0	1	3	4
Impropriedades nos chamamentos públicos para aquisição de alimentos da agricultura familiar	0	1	2	2	5
Sobrepço e superestimativa na aquisição de alimentos da agricultura familiar	0	0	1	4	5
Pagamentos de alimentos da agricultura familiar sem cobertura contratual	0	0	1	0	1
Total	9	30	23	16	78

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

4.1.3 Conselho de Alimentação Escolar

A formação de conselhos em programas como o PNAE é composta por membros que acompanham e fiscalizam a aplicação dos recursos, ou seja, acompanha e exerce o controle social. Como regulamentado na Lei 11947/2009 e ressaltado pelo FNDE (2015), atribuições do PNAE como análise e prestação de contas, identificação de irregularidades no programa, dentre outras, perfazem a atuação do Conselho de Alimentação Escolar, ou seja, é possível analisar através de seus feitos, se este está sendo eficiente ou deficiente em suas ações.

A categoria que envolve o CAE foi subdividida em atuação do CAE, que demonstra atos da realização de seu trabalho e procedimentos contratuais do CAE, que relata ocorrências que envolvem processos de formação do conselho no município (QUADRO 5).

Analisada a regulamentação com ênfase nos achados dos relatórios da CGU, a atuação deficiente do CAE foi registrada 108 vezes nos municípios auditados, enquanto foi verificado que o conselho não é atuante em 15 dos municípios auditados (Quadro 5). Os motivos variam de uma região para outra, prevalecendo os fatos da ausência de estrutura suficiente para desenvolver suas atividades e o não acompanhamento correto do programa.

Pelas justificativas apresentadas pelos aplicadores do programa nos municípios, os conselhos normalmente atuam de modo informal e não recebem a devida orientação, falhando na obrigação de prestar contas de suas atribuições e abrindo

brechas para o gestor aplicar o programa incorretamente, causando desvios de recursos, como poderá ser analisado mais adiante.

A justificativa de um dos municípios representado sugere deficiência da fiscalização no programa por parte da sociedade, representado por membros do conselho

(...) No que se refere a ausência de acompanhamento do CAE na merenda escolar, o mesmo relatou que o acompanhamento é realizado, apenas não esta sendo registrado, pois a maioria dos membros do conselho são funcionários das escolas atendidas e pais de alunos... As devidas providências já estão sendo tomadas para que a ação de fiscalização seja realmente efetivada da maneira correta e registrada (CGU, 2015).

O CAE, em sua maior parte, é composto por representantes da sociedade. A participação social constitui uma das ferramentas mais eficazes para a promoção da transparência, o que implica também na correta aplicação da *Accountability* e controle social. Pela justificativa apresentada pelo município, verifica-se que a população não está participando ativamente para a boa gestão do programa, mesmo cientes de que o PNAE foi desenvolvido para beneficiá-los, direta ou indiretamente. O achado vai de encontro com o exposto por Pinheiro e Araújo (2017), que relatam o enfraquecimento dos conselhos do PNAE na concretização dos objetivos.

Verifica-se, portanto, fragilidades de atuação tanto dos gestores quanto dos conselhos, o que pode diferenciar de um município para o outro. Visto isso, denota-se necessidade de consenso entre ambas as partes para que o programa seja melhor gerenciado e os objetivos almejados possam ser empregados em benefício da coletividade, visando também um melhor controle social.

Quadro 5 – Atuação do CAE

Resultados	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Não atuação do Conselho da Alimentação Escolar	5	3	0	7	15
Atuação deficiente do Conselho da Alimentação Escolar	24	46	28	10	108
Total	29	49	28	17	123

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Verificou-se que a falta de capacitação dos membros que compõem o CAE também é um dos maiores problemas que interferem em sua atuação, sendo o fato registrado 105 vezes (Quadro 6), quase o equivalente à quantidade de casos em que o CAE foi deficiente (108 ocorrências). Outros achados como a destituição do

CAE sem justificativa e cadastro do CAE desatualizado, ambos com 1 ocorrência, puderam ser identificados.

Quadro 6 – Procedimentos contratuais do CAE

Resultados	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Falta de capacitação dos membros do Conselho da Alimentação Escolar	25	44	31	5	105
Destituição dos membros do Conselho da Alimentação Escolar sem justificativa	1	0	0	0	1
Cadastro do Conselho da Alimentação Escolar desatualizado	0	0	1	0	1
Total	26	44	32	5	107

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Existem em algumas regiões cursos de capacitação para CAE's, como o promovido pelo FNDE, em parceria com o Ministério da Educação e Universidade Federal de Goiás (UFG). O curso aponta vários entraves que dificultam o CAE a desenvolver suas atividades. Muitas vezes a sociedade civil desconhece a existência do CAE ou não tem conhecimento de suas atribuições na comunidade. Esta atitude é reconhecida também entre os próprios conselheiros, que tem formação voltada para outras áreas, necessitando assim de conhecimento interdisciplinar acerca de suas tarefas no conselho, além de não receber apoio da administração local, como citado em alguns relatórios, baseados nas justificativas dos membros.

Cursos como este podem ser realizados em outros estados no intuito de dirimir conflitos e capacitar os conselheiros, para que estes possam gerir suas atribuições corretamente, conhecendo claramente seu papel no CAE, de acordo com as perspectivas apontadas por Santos et al. (2007) ao estudar o PNAE.

Comparando as situações evidenciadas na revisão de literatura, como os estudos realizados por Santos et al. (2007), e os achados dos relatórios da CGU, percebe-se pouca evolução dos conselhos perante o programa, apesar de hoje se ter mais acesso à informações e à meios de capacitação. Sugere-se que os gerenciadores do programa incentivem os membros a participarem mais ativamente das decisões, demonstrando claramente a importância e os benefícios de uma participação social efetiva nos programas sociais. Por outro lado, que os instituidores do PNAE avaliassem melhor as ações do gestor municipal e procurassem capacitá-los também, já que os próprios gestores representam o motivo de insatisfação por parte dos membros do CAE, conforme aponta Santos et al. (2007).

4.1.4 Alimentação

Desde a aquisição, conservação e distribuição dos alimentos, os responsáveis devem seguir um conjunto de critérios, conforme Resolução FNDE nº 26/2013, para oferecer a melhor alimentação aos alunos, sem danos à qualidade do que está sendo ofertado e/ou prejuízos materiais e financeiros. Os critérios envolvem, por exemplo, a aquisição de quantidade suficiente para atender aos números de beneficiados, armazenagem dos produtos em local adequado e higienizado e produção da merenda por profissionais treinados e qualificados.

Dado as observações, a categoria foi dividida em aquisição e conservação dos alimentos, mão de obra para preparação da merenda e estrutura e condições higiênicas.

A ausência de controle de estoque, conforme análise realizada (Quadro 7) é um problema recorrente nos municípios, sendo detectado 54 vezes no período analisado. O controle de estoque é um fator determinante para se evitar perdas ou até desvios de alimentos (7 ocorrências). Por falta de controle da estocagem foram encontrados alimentos vencidos em 20 municípios auditados, ocasionando também armazenamento inadequado em 22 constatações. Conseqüentemente, essas deficiências prejudicam a qualidade do alimento oferecido, podendo ser prejudicial à saúde dos alunos e até mesmo incorrer em perdas sem necessidade, o que torna o programa deficiente em termos de efetividade.

Outro achado da pesquisa refere-se ao sobrepreço e conseqüente superfaturamento na aquisição dos alimentos. O problema foi evidenciado nos 29 relatórios. Pode-se inferir, pelos dados dos relatórios, que o problema começa desde o processo licitatório, para a contratação de empresas fornecedoras dos insumos alimentícios. Outras constatações puderam ser analisadas, conforme se vê no Quadro 7.

É um dano ao erário que afeta os principais beneficiados e deveria ter uma atenção especial, já que o recurso é distribuído considerando o seguimento das regras estabelecidas, a fim de aproveitá-lo da melhor forma possível e sem prejuízos, conforme prevê a lei que instituiu o programa.

Quadro 7 – Aquisição e conservação dos alimentos

Resultados	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Ausência de merenda escolar	3	4	2	4	13
Aquisição de alimentos em excesso	2	0	1	1	4
Ausência de cronograma de entrega de alimentos	2	5	4	1	12
Armazenamento inadequado dos alimentos	4	7	6	5	22
Existência de produtos vencidos em estoque	3	9	4	4	20
Falta de alimento para ofertar merenda	1	0	0	0	1
Divergências nas quantidades de gêneros alimentícios oferecidos e valores da NF	0	1	2	1	4
Ausência de controle de estoque	10	16	18	10	54
Controle inadequado de estoque	0	3	2	5	10
Aquisição de gêneros alimentícios proibidos pela legislação	2	0	0	1	3
Aquisição de alimentos de qualidade ruim	2	0	1	1	4
Sobrepço e superfaturamento na aquisição de alimentos	4	4	4	17	29
Veículos para transporte dos alimentos não garantem integridade dos mesmos	1	2	0	3	6
Desvio de alimentos	0	0	5	2	7
Não elaboração de pauta de compras para aquisição dos alimentos	0	4	5	2	11
Gêneros alimentícios entregues não estão de acordo com o edital	1	2	2	1	6
Total	35	57	56	58	206

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Em relação à mão de obra para o programa, ter uma quantidade suficiente e qualificada de recurso humano para preparação da merenda escolar são alguns dos pontos importantes do PNAE, sendo estes os responsáveis por mais uma etapa na conclusão dos objetivos do programa. De acordo com 11 relatórios, dentre o total de 192 analisados, os funcionários não costumam realizar exames médicos hospitalares (Quadro 8).

A realização de exames médicos é importante por ser necessário checar se o funcionário está apto a trabalhar e colaborar para a produção de uma merenda de qualidade e que não ofereça riscos à saúde dos alunos. Além disso, a saúde reflete no nível de rendimento daquele profissional para com suas atribuições.

A insuficiência de recursos humanos para preparação da merenda e a falta de treinamento destes também foram detectados, com 7 e 5 ocorrências, respectivamente. A capacitação deve ser vista como um meio de mostrar aos profissionais a importância de seu preparo e contribuição no PNAE, além de ser um incentivo a participar do programa de forma ativa.

Quadro 8 – Mão de obra para preparação da merenda

Resultados	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Insuficiência de recursos humanos para preparar as refeições	2	3	2	0	7
Funcionários que preparam a merenda não realizam exames médicos hospitalares	0	3	7	1	11
Funcionários que preparam a merenda não recebem treinamento	0	1	3	1	5
Total	2	7	12	2	23

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Para o bom funcionamento do PNAE, é importante observar e tomar providências quanto à estrutura das escolas, locais de armazenamento e condições higiênicas destes lugares. Alimentos expostos em condições higiênicas precárias, por exemplo, podem se contaminar, desencadeando outros problemas como na saúde de quem os consome e insatisfação dos pais e outros interessados no bem-estar dos alunos.

O armazenamento inadequado de alimentos pode ser ocasionado por deficiências nas instalações físicas e equipamentos inadequados, que constituem os maiores problemas vivenciados nos municípios, conforme o número de ocorrências constatadas (84) nos relatórios da CGU (Quadro 9).

Quadro 9 – Estrutura e condições higiênicas

Resultado	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Instalações físicas e equipamentos inadequados para preparar e distribuir os alimentos	14	33	17	18	82
Inexistência de refeitório para fornecimento da merenda	4	20	12	6	42
Não realização de controle de pragas, roedores e animais	2	2	8	5	17
Inexistência de laudos de inspeção sanitária	1	0	0	0	1
Lixo descartado de maneira inadequada	1	0	2	3	6
Condições higiênico-sanitárias precário	0	2	0	1	3
Total	22	57	39	33	151

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

A falta de refeitório para o fornecimento da merenda é o segundo maior problema nesta subcategoria, sendo relatado 42 vezes durante o período de análise. As demais ocorrências encontradas nessa subcategoria referem-se a não realização de controle de pragas, roedores e animais (17), inexistência de laudos de inspeção sanitária (1), lixo descartado de maneira inadequada (6) e por fim as condições precárias no quesito higiênico-sanitárias (3). Sugere-se que a gestão invista recursos para melhorar áreas estruturais, além de orientar os profissionais e alunos sobre questões higiênicas.

4.1.5 Controle Gerencial

A categoria de controle gerencial está demonstrada de forma a se analisar primeiramente ocorrências relativas à licitação e posteriormente à prestação de contas.

A licitação compõe a fase inicial do processo de aquisição dos alimentos para os lugares necessários e na qualidade pretendida. É importante que o gestor municipal constitua uma equipe que aplique a modalidade cabível de licitação, publique o edital em modo público, além de respeitar os princípios legais, este último devendo ser atendido também pelo gestor. A licitação deve ser realizada a fim de contratar fornecedores comprometidos e aptos a cumprir as determinações do programa, as quais devem ser esclarecidas e seguidas.

Diante do exposto e com base nos achados dos relatórios, foi possível analisar vários tipos de irregularidades referentes à processos licitatórios (Quadro 10). Entre estas, pode-se citar a utilização da modalidade pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico e sem a devida justificativa (23 ocorrências). Como definido no Decreto nº 5450/2005, para aquisição de bens e serviços comuns, a utilização da modalidade pregão torna-se obrigatória, sendo o pregão eletrônico preferencial. Ao contrário, devem-se haver justificativas cabíveis para sua não utilização no processo, podendo haver nulidade da licitação por ser ilegal ou inconstitucional caso a prerrogativa não seja respeitada.

Atos como esse ferem o princípio da isonomia na Administração Pública e demonstram que não está havendo transparência de gestão. Os 192 relatórios não deixam claro se houve algum tipo de nulidade ou ação que interviesse nesses acontecimentos, nem mesmo alguma punição ao município por parte do Ministério da Educação.

A restrição ao caráter competitivo obteve 20 constatações, que em análise aos relatórios, o fato ocorreu de diversas formas, ou seja, restrições em relação ao objeto licitado, exigindo marcas alimentícias específicas, pedidos incoerentes ao objeto licitado em cláusulas contratuais e também exigências de requisitos desnecessários à pessoa participante do certame. A competitividade e sua ampliação legal são princípios norteadores das licitações, sendo expressos na lei de licitação.

A não realização de licitações foi registrada por 19 vezes. A ocorrência de licitação, nesses casos, é obrigatória e definida em lei. Quem o deixa de realizar trans-

gride os preceitos éticos, torna-se imoral diante do poder público (BRASIL, 1993). Outras constatações puderam ser analisadas conforme quadro 10.

Quadro 10 – Licitação

Resultado	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Irregularidades em licitações	2	5	11	8	26
Ausência de justificativa de utilização do Pregão Presencial em detrimento do Eletrônico	4	9	1	9	23
Utilização de documentação indevida ou incompleta na realização da licitação	1	5	2	0	8
Ausência de cálculo na licitação de quantidade de alimentos a serem adquiridos	1	0	0	0	1
Edital não faz exigência de amostras para avaliação e seleção dos alimentos	3	1	0	0	4
Edital traz restrições ao caráter competitivo nas licitações	1	4	4	11	20
Fuga ao certame licitatório	2	8	4	5	19
Não realização de pesquisa de preços para adquirir gêneros alimentícios	2	6	2	6	16
Inobservância aos princípios do processo licitatório	1	0	0	0	1
Indícios de favorecimento de empresas	2	2	2	2	8
Realização de um mesmo certame licitatório para fins diferentes	1	2	0	1	4
Ausência de publicação oficial de edital de licitação	0	2	0	1	3
Aditivo e prorrogação contratual indevida	0	6	3	0	9
Ausência de designação formal do fiscal do contrato	1	1	3	1	6
Cobrança indevida de valor para realização do certame licitatório	0	0	2	1	3
Total	21	51	34	45	151

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Por fim, a subcategoria prestação de contas buscou analisar ocorrências relacionadas à gestão do programa. O ato de prestar contas à sociedade constitui uma relação de *Accountability* para com a sociedade, não devendo ser considerado apenas como um dever atribuído ao gestor, mas também como um direito do cidadão de ter acesso aos atos governamentais. É uma maneira de colocar a população em um patamar de fiscalizador, de participante ativo, para que assim suas decisões acerca daquela administração possam ser tomadas com fundamento e certeza.

E justamente a não prestação de contas ou atraso destas constitui o principal problema no gerenciamento dos recursos do PNAE, conforme 40 ocorrências constatadas (Quadro 11). Dentre os casos, 2015 e 2016 são os anos em que evidenciam o maior número, 19 e 12 detecções, respectivamente. Deve-se ater, portanto, ao fato de que prestar contas é ato de transparência, e o não atendimento desta

pode gerar descontrole na sociedade, corrupção e reflexos negativos ao setor público.

A movimentação indevida na conta do programa também foi um dos principais problemas que pôde ser evidenciado nos municípios (17 ocorrências), advindo de transferências duvidosas, pagamentos de despesas não relativas ao programa, dentre outras justificativas. Movimentações indevidas podem causar desvio de recursos, como ocorreu em 2014 e que seu montante poderá ser avaliado mais adiante. Outras 12 constatações puderam ser evidenciadas conforme quadro 11:

Quadro 11 – Prestação de contas

Resultado	Número de ocorrências				Total
	2014	2015	2016	2017	
Os recursos do PNAE não foram movimentados em sua totalidade	1	2	0	0	3
Pagamento antecipado e sem cobertura contratual	2	2	2	0	6
Despesas inelegíveis e incompatíveis com o objeto do programa	1	2	0	0	3
Desvio potencial de recurso	1	0	0	0	1
Divergências documentais no quantitativo de alunos	1	0	1	0	2
Ausência ou atraso de prestação de contas	3	19	12	6	40
Limitações ao escopo dos trabalho da fiscalização	0	0	2	3	5
Movimentação indevida na conta PNAE	1	6	6	4	17
Realização de despesas sem empenho prévio	1	1	0	2	4
Fragilidades de controles internos	0	1	0	0	1
Notas fiscais não detalham o que foi adquirido e não identificam o PNAE	0	1	5	1	7
Recursos do PNAE não utilizados	0	1	0	0	1
Descumprimento de prazo de entrega de recurso	0	1	0	0	1
Ausência de notificação aos interessados sobre a liberação de recursos do PNAE	0	1	10	1	12
Total	11	37	38	17	103

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Araújo (2016) relatou que a dificuldade de comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos recebidos para aplicação no PNAE constitui uma das maiores lacunas encontradas e que representa o segundo maior motivo de condenação por parte do órgão de regulamentação, no caso o Tribunal de Contas da União (TCU). Demonstra, portanto a importância das auditorias realizadas pelos órgãos de regulamentação, como a CGU, no processo de controle do PNAE, pois, como complementa Tavares (2013) o controle social só pode ser consolidado se existir informações confiáveis, além de prestação de contas que comprovem a eficácia das ações do governo.

Com base nos achados, puderam ser verificadas ocorrências na aplicação do programa nos municípios, algumas destacadas durante a análise pelo maior número de constatações. Dado que há deficiências no gerenciamento do programa, é necessário identificar quem são os responsáveis por dirimir as situações evidenciadas, sendo fator importante para o cidadão analisar o grau de envolvimento e responsabilidade do gestor acerca do programa e o que pode ser feito a partir desta análise, ou seja, como o cidadão pode praticar a *Accountability* e o controle social em sua comunidade.

4.1.6 Representatividade das ocorrências

O Quadro 12 traz uma análise dos principais problemas encontrados, apresentando seus percentuais em relação ao total de todos os principais problemas identificados no período de análise. Ressalta-se que a coluna “Representatividade no total de ocorrências no período 2014 a 2017”, conforme Quadro 12, foi calculada dividindo o total das principais ocorrências de cada subcategoria pelo somatório de todas as principais ocorrências encontradas nos 4 anos.

Verificou-se, através dos detalhamentos, os principais problemas encontrados pela CGU nos municípios, totalizando 916 ocorrências. Dentre as principais constatações estão a atuação deficiente do CAE (12%) e a falta de capacitação dos membros do CAE (11%), constituindo as ocorrências de maior índice (Quadro 12). Nota-se, portanto, que o CAE necessita se reorganizar, onde seus membros possam reconhecer suas atribuições, debater e assim tomar as melhores decisões acerca do programa.

Os problemas possuem relação, ou seja, uma falha acaba afetando o programa em determinados processos, já que possui várias fases que se interdependem para o pleno funcionamento do PNAE. Problemas que começam na licitação podem afetar a distribuição da merenda, geram prejuízos materiais e financeiros, enfim, nota-se a necessidade de identificar ‘problemas chaves’ e dirimi-los, evitando assim o desencadeamento ou aumento de mais falhas.

Quadro 12 – Representatividade das ocorrências

Categoria	Subcategoria	Resultados	Representatividade da subcategoria no total de ocorrências no período 2014 a 2017
Nutrição	Procedimentos contratuais do nutricionista	Número insuficiente de nutricionistas	10
	Outros procedimentos nutricionais	Cardápio apresentado com ausência de informação nutricional dos alimentos	8
		Não aplicação do teste de aceitabilidade da merenda	7
		Não cumprimento do cardápio elaborado pelo nutricionista	6
Agricultura Familiar	Gerenciamento da agricultura familiar	Aquisição inferior à 30% de produtos da agricultura familiar	5
		Não aquisição de produtos da agricultura familiar	2
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Atuação do Conselho de Alimentação Escolar	Atuação deficiente do CAE	12
	Procedimentos contratuais do Conselho de Alimentação Escolar	Falta de capacitação dos membros do CAE	11
Alimentação	Aquisição e conservação dos alimentos	Ausência de controle de estoque	6
		Sobrepço e superfaturamento na aquisição de gêneros alimentícios	2
		Armazenamento inadequado dos gêneros alimentícios	2
		Alimentos vencidos	2
	Mão de obra para preparação da merenda	Não realização de exames médicos hospitalares pelos funcionários que preparam a merenda	1
	Estrutura e condições higiênicas	Inadequação nas instalações físicas e equipamentos	8
		Falta de refeitório para os alunos	5
Controle Gerencial	Licitação	Utilização da modalidade pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico sem justificativa	3
		Restrição ao caráter competitivo nos certames	2
		Fuga ao certame licitatório	2
	Prestação de contas	Não realização da prestação de contas	4
		Movimentação indevida de conta	2

Total	100
-------	-----

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Analisando por categoria, nutrição representa 31% do total de ocorrências descritas no Quadro 12, seguida de 26% da categoria alimentação, 23% de ocorrências decorrentes do CAE, 13% refere-se ao controle gerencial e 7% da agricultura familiar. Percebe-se que, por mais que algumas das maiores ocorrências encontrem-se dentro do CAE, a categoria nutrição apresenta superioridade, em questão de totalidade, com destaque para o número insuficiente de nutricionistas (10%), denotando falta de controle.

De acordo com o disposto, sugere-se que a análise e compreensão dos problemas devem ser feitas de forma conjunta, para que melhores estratégias de gestão sejam traçadas, já que evidenciou-se que os problemas apresentam comportamentos diferentes e alguns podem surgir em decorrência de outras ocorrências.

4.2 Resultados por regiões

O Quadro 13 representa o total de ocorrências nos estados auditados durante o período de análise, totalizando 25 estados.

A Bahia é o estado mais fiscalizado pela CGU, com 18 municípios, seguido de São Paulo (17), Goiás (15), Minas Gerais (12) e Rio Grande do Norte (11).

Analisando os resultados por região, percebe-se que a região nordeste recebeu mais fiscalizações em detrimento das demais, somando 76 auditorias (39,59%). A região, em comparação com o sudeste e sul, por exemplo, apresenta um desenvolvimento inferior principalmente na educação, pois como analisado por Barros (2014), o investimento em educação na região é desigual, sendo necessária uma equalização do nível de formação educacional da população.

Realizando uma análise mais recente (2017), o nordeste ainda continua sendo a região mais fiscalizada, com 17 auditorias (50%), enquanto a região Sul, que em diversos aspectos mostra-se mais desenvolvida, principalmente economicamente, apresenta apenas 1 município fiscalizado. Demonstra, portanto, que a região tem lacunas que necessitam de mais investimento, de uma gestão mais centralizada e programas de qualidade que possam ser oferecidos aos cidadãos de forma controlada e igualitária.

A análise detalhada dos dados pode ser verificada no quadro abaixo:

Quadro 13 – Total de ocorrências por estado

Estados	Total de ocorrências				Subtotal	Subtotal (%)
	2014	2015	2016	2017		
Acre	1	1	1	1	4	2,08
Alagoas	1	1	2	0	4	2,08
Amapá	0	1	1	1	3	1,56
Bahia	7	0	5	6	18	9,38
Ceará	1	4	4	0	9	4,69
Espírito Santo	0	2	2	0	4	2,08
Goiás	0	5	4	6	15	7,81
Maranhão	0	3	0	2	5	2,60
Mato Grosso	2	2	2	1	7	3,65
Mato Grosso do sul	1	3	0	0	4	2,08
Minas Gerais	5	9	0	0	14	7,29
Pará	1	2	3	2	8	4,17
Paraíba	1	2	2	3	8	4,17
Paraná	2	3	3	0	8	4,17
Pernambuco	0	5	3	4	12	6,25
Piauí	0	3	1	1	5	2,60
Rio de Janeiro	0	2	1	1	4	2,08
Rio Grande do Norte	3	3	3	0	9	4,69
Rio Grande do Sul	5	1	5	0	11	5,73
Rondônia	1	1	1	0	3	1,56
Roraima	0	1	1	1	3	1,56
Santa Catarina	3	2	3	1	9	4,69
São Paulo	5	9	0	3	17	8,85
Sergipe	1	2	2	1	6	3,13
Tocantins	1	1	0	0	2	1,05
Subtotal	41	68	49	34	192	-
Subtotal (%)	21,35	35,42	25,52	17,71	-	100

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

4.3 Principais responsáveis por adoção de medidas preventivas e corretivas

A CGU divide seu relatório em duas partes. A primeira destinada aos Gestores Federais, que são os órgãos e entidades da Administração Pública Federal e a segunda parte destina a evidenciar problemas que se encarregam de correção as Executoras dos Recursos Federais, que são as prefeituras (órgão centralizador dos recursos) e as secretarias, escolas e creches (o recurso no caso é escolarizado). Ressalta ainda que o órgão só monitora ações movidas no âmbito dos Gestores Federais, não sendo de sua competência monitorar providências isoladas por parte de quem executa o recurso.

Os executores dos recursos são os atores em que a população pode exercer maior poder fiscalizador, pois estão presentes em seus municípios e são responsá-

veis por gerir o programa em todos os aspectos, desde o momento em que estes recebem os recursos até o momento em que prestam contas de suas ações.

Em relação aos gestores federais, hoje é possível monitorá-los por meio do Portal da Transparência, pois fornece informações variadas, como por exemplo, o repasse de recursos aos programas, como o PNAE. A separação destes atores e suas especificidades pela população é importante principalmente no momento de identificar quem poderá ser cobrado por eventualidades ocorridas nas ações do poder público, sendo uma forma de exercer um controle social baseado em constatações confiáveis.

Em análise aos problemas, de uma forma geral, os relatórios divergem quanto à identificação dos responsáveis por mitigá-los, ou seja, em alguns relatórios os auditores atribuem a responsabilidade daquele problema a autores diferentes. Este fato ocorreu tanto dentro do mesmo ano, quanto em anos diferentes, observado o tempo de análise. Sugere-se que a CGU padronize essa atribuição, a fim de mitigar possíveis erros de análise, deixando claro quais evidências atribuir aos dois responsáveis.

Em relação aos principais problemas que puderam ser destacados, a divergência não ocorreu de forma considerável ou que pudesse atrapalhar o desempenho do estudo. Após coleta e separação concisa dos dados, verificou-se que dentre as 17 principais inconsistências elencadas, um total de 76% são de responsabilidade dos Executores do Recurso pela adoção de medidas corretivas, enquanto os outros 24% correspondem à responsabilidade atribuída aos Gestores Federais (Quadro 14). Mostra claramente que os municípios estão sendo falhos quanto ao gerenciamento do programa, não havendo um planejamento de controle eficaz nas ações empregadas para aplicação do PNAE.

Quadro 14 – Responsáveis por adoção de medidas

Principais problemas encontrados nos relatórios da Controladoria Geral da União sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar	Responsáveis
Nº Insuficiente de nutricionistas	Executor no Recurso Federal
Cardápio com ausência de informação nutricional dos alimentos	Executor no Recurso Federal
Ausência de aplicação de teste de aceitabilidade da merenda escolar para os alunos	Executor no Recurso Federal
Não cumprimento do cardápio elaborado pelo nutricionista	Executor no Recurso Federal
Aquisição inferior à 30% em alimentos da agricultura familiar	Executor no Recurso Federal
Atuação deficiente do Conselho Nacional de Alimentação Escolar	Executor no Recurso Federal
Falta de capacitação dos membros do Conselho Nacional de Alimentação Escolar	Executor no Recurso Federal
Ausência de controle de estoque	Executor no Recurso Federal
Existência de produtos vencidos em estoque	Gestores Federais
Sobrepço e superfaturamento na aquisição de alimentos	Gestores Federais
Funcionários que preparam a merenda não realizam exames médicos hospitalares	Executor no Recurso Federal
Instalações físicas e equipamentos inadequados para preparar e distribuir os alimentos	Gestores Federais
Inexistência de refeitório para fornecimento da merenda	Executor no Recurso Federal
Ausência de justificativa de utilização do pregão presencial em detrimento do eletrônico	Executor no Recurso Federal
Fuga ao certame licitatório	Executor no Recurso Federal
Ausência ou atraso de prestação de contas	Executor no Recurso Federal
Movimentação indevida na conta Programa Nacional de Alimentação Escolar	Gestores Federais

Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Bonduki (2017, p. 22) afirma que o PNAE é um dos programas “que mais atrai a atenção pública já que trata simultaneamente de alimentação de crianças, saúde, educação e compras públicas, todos temas que despertam interesse na sociedade”. Neste sentido, e com base na análise do Quadro 14, verifica-se que há necessidade da população exercer o controle social e cobrar por melhorias no programa, já que é tema de interesse coletivo e segundo as análises, as maiores ocorrências se encontram dentro dos municípios, instância mais próxima aos cidadãos.

4.4 Relação recursos fiscalizados e perdidos

4.4.1 Recursos fiscalizados

Segundo dados do Governo do Brasil (2018), nos últimos 3 anos foram investidos mais de 9 bilhões de reais no PNAE, beneficiando cerca de 41 milhões de estudantes em 2017.

Nos relatórios são descritos o montante de recursos fiscalizados pela CGU em suas visitas. Ressalta-se que esse montante é obtido somando pelo menos dois anos antecedentes à fiscalização, como por exemplo, o montante de recursos de 2015 que é a soma obtida de recursos empregados desde 2013. Em alguns relatórios (4 entre os analisados) a CGU não disponibilizou o montante de recursos, como também não foi justificado.

Durante os anos de 2014 a 2017 foram fiscalizados pela CGU R\$256.505.317,84, conforme a Tabela 1. Percebeu-se que o montante aumentou a cada ano, chegando a R\$112.796.386,56 em 2017, correspondendo a aproximadamente 44% do total de recursos fiscalizados no período.

Tabela 1 – Montante de recursos fiscalizados pela CGU

Ano de referência	Montante (R\$)
2014	R\$ 14.708.872,02
2015	R\$80.290.982,80
2016	R\$48.709.076,46
2017	R\$112.796.386,56
Total	R\$ 256.505.317,84

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

Como o total de recursos repassados corresponde ao total de matriculados, poderia inferir que houve uma inserção maior de alunos nas escolas, mas pelo censo escolar de 2017, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2017), o número de matrículas na educação básica tem caído nos últimos anos, com 48,8 milhões de matrículas em 2016, caindo para 48,6 milhões em 2017.

4.4.2 Recursos perdidos

De uma forma geral, a perda de recursos não constitui objetivo de nenhum programa, pois foca-se na efetividade da utilização de recursos públicos. A perda pode ser originada de várias causas, como desvio de recursos, pagamentos indevidos, desperdício de produtos, dentre outras. Afeta, conseqüentemente, a máquina pública e o desempenho de atividades que possam a vir beneficiar o cidadão.

Vários problemas detectados pela CGU culminaram em perdas de recurso (Quadro 13), sendo o sobrepreço e superestimativa na aquisição de alimentos a maior causa de prejuízo durante todos os anos, totalizando um valor de R\$11.501.206,50, aproximadamente 5% do total de recursos fiscalizados. O sobrepreço e superestimativa na aquisição de alimentos são as constatações mais relata-

das nos relatórios de todos os anos, somando R\$9.052.518,39. Algumas outras causas podem ser analisadas em conjunto, como existência de alimentos vencidos e pagamentos indevidos, mas na maioria dos relatórios a CGU não especifica o tamanho da perda, inviabilizando sua análise neste estudo.

Quadro 15 – Perda de recursos auferida pela CGU

Resultado	Valor da perda (R\$)				Total
	2014	2015	2016	2017	
Sobrepço e superestimativa na aquisição de alimentos da agricultura familiar	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$584.625,43	R\$414.317,71	R\$998.943,14
Sobrepço e superestimativa na aquisição de alimentos	R\$461.746,28	R\$3.411.600,49,	R\$744.277,88	R\$4.434.893,74	R\$9.052.518,39
Desvio de alimentos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$707.517,89	R\$609.688,56	R\$1.317.206,45
Desvio potencial de recurso	R\$132.538,51	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$132.538,51
Total	R\$594.284,79	R\$3.411.600,49	R\$2.036.421,20	R\$5.458.900,01	R\$11.501.206,50

Fonte: Elaborada pela autora com base nos relatórios da CGU de 2014 à 2017.

A perda de recursos afeta os municípios em termos de crescimento local, produtividade e diminuição da qualidade dos serviços públicos, sendo a população carente a mais atingida, causando desigualdade social. A falta de controle da população nas atividades do governo contribui para corrupção, indo de encontro com Campos e Castelar (2013), que apontam também que a elevada quantidade de transferências que alguns municípios recebem quando comparada com o orçamento público local e o baixo desenvolvimento socioeconômico do município são causas atribuídas.

Sugere-se a melhora da capacidade de fiscalizar e punir agentes públicos que praticam atos de ilicitude, aumentando sanções acerca dos prejuízos alcançados, aplicando a *Accountability* de maneira em que possa alcançar resultados satisfatórios, o que proporciona o surgimento de atos de transparência e controle social.

4.5 Aplicação da *Accountability* e controle social

O trabalho permitiu a identificação e análise de variados problemas em relação à aplicação do PNAE. No entanto, surgem dúvidas quanto à responsabilização do município pelas ações de irregularidades praticadas, ou seja, é necessário identificar se está havendo sanções e qual o impacto desta ação para o programa e a sociedade. Vale à pena ressaltar que os relatórios e legislações aplicáveis permitem a identificação dos responsáveis a serem responsabilizados e quais órgãos devem instaurar sanções.

Em um município fiscalizado pela CGU em 2014 foi detectado, dentre outros problemas, a não utilização dos recursos do PNAE e a consequente não prestação de contas referente ao ano de 2013. Ligando o fato aos dados constantes no Portal da Transparência, percebe-se que esse município está sem repasse de recursos do PNAE desde 2014, o que comprova que o município vem sofrendo sanções desde então. Uma matéria do jornal Globo (2015) mostrou que em 2015 o mesmo município foi investigado pelo Ministério Público (MP) da região e foi constatado dentre outros fatos, alimentos vencidos nos estoques das escolas. Percebe-se que o município não procurou se regularizar diante das situações, o que comprova a suspensão dos recursos até o ano presente.

As sanções também afetam os beneficiados do programa, pois uma vez que o recurso é suspenso, as ofertas de merenda ficam prejudicadas. Sugere-se que as legislações que abordam o tema sejam revisadas no sentido de punir mais os gestores pelo mal gerenciamento do recurso do que os beneficiados, aplicando medidas que não os venha prejudicar de tal forma.

Outro município teve seu recurso suspenso em 2014 depois de principalmente não prestar contas ao FNDE nos anos de 2012 e 2013, conforme consta nos relatórios da CGU de 2015. Analisando o Portal da Transparência, percebeu-se o retorno de repasse de recursos a partir de 2015, o que infere-se que o município regularizou sua situação perante o PNAE. É importante ressaltar que o repasse ocorrido após o retorno equivale ao montante do ano em que foi suspenso e o ano em que o repasse voltou a acontecer, ou seja, sempre há retroativo.

Fiscalizações como essas realizadas CGU são importantes, pois a partir destas constatações é que se torna possível a identificação de lacunas e a aplicação de sanções por parte dos órgãos responsáveis. As fiscalizações não apontam apenas erros, mas também apontam trabalhos bem feitos, pontos que precisam ser melho-

rados, recomendações, enfim, uma gama de informações que desencadeiam atos de melhoria tanto por parte de quem executa o recurso, quanto por parte do governo em geral.

Em relação à transparência, uma dimensão da *Accountability*, percebeu-se uma divulgação mais padronizada dos relatórios da CGU a partir de 2014, ainda que apresentasse algumas falhas que podem ser bem identificadas e corrigidas. Nos anos anteriores os relatórios não demonstravam clareza e não obtinham estrutura e escrita padronizada, o que dificultava no entendimento dos leitores. Vale ressaltar que informações claras e divulgadas aumentam a transparência, além de despertar o interesse do cidadão em buscá-las. Os documentos são de fácil acesso e leitura, além de dispor imagens das fiscalizações, com o intuito de demonstrar a real situação do município. Sugere-se maior divulgação deste recurso, visto que provavelmente a população mais carente não tem acesso livre à internet ou não tem instruções de como utilizá-la. Uma alternativa seria a divulgação por meio impresso, sendo necessário neste caso analisar a viabilidade principalmente por ser mais custoso.

Estudos de Araújo (2016) relatam que nos anos de 2014 a 2015 foram julgados um total de 174 casos pelo TCU envolvendo o PNAE, mostrando o esforço dos trabalhos dos órgãos de controle. Os resultados puderam ser contemplados pelo esforço em conjunto com a sociedade e os órgãos, o que faz com que o controle social possa ser alcançado e introduzido nos atos governamentais. Assim, quando a gestão do PNAE envolve todos os atores que compartilham os mesmos objetivos dentro do processo, há um impacto positivo nos resultados do programa.

Pelas constatações dos relatórios, a sociedade não se mostrou ativa nas decisões dos gestores, nem mesmo através dos CAE's, que representa as decisões da maioria e é um instrumento de controle social. Os conselhos atuam com pouca representatividade e entram em conflitos com os gestores, sem diálogo e consenso de ideias. Sugere-se que o CAE reconheça seu papel e importância no cumprimento de seus direitos, bem como de seus deveres como ator de controle social.

Por outro lado, pelo fato do município ser auditado, percebeu-se que houve motivos concretos para tal ação acontecer, alguns deles ligados à denúncia por parte da população, que constitui destaque nos pontos de vulnerabilidade analisados pela CGU.

Em relação ao controle de recursos, não houve, em uma análise geral, uma gerência de qualidade, visto que foram encontrados desvios, estruturas inadequa-

das, insatisfação dos beneficiados em relação à merenda, procedimentos licitatórios irregulares, dentre outras constatações.

Sugere-se um esforço conjunto, entre conselhos, FNDE e órgãos de controle no intuito de cobrar mais do gestor um serviço de qualidade, o que implica na efetivação de *Accountability* Vertical e Horizontal, pois por um lado têm-se as relações de cobrança dos movimentos sociais e conselhos e por outro as ações movidas pelos entes estatais para controlar e melhorar os atos de governabilidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou responder como as auditorias realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria - Geral da União (CGU) contribuem para a *Accountability* e Controle Social no programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

As categorias elencadas foram nutricionais, agricultura familiar, CAE, Alimentação e controle gerencial, analisadas conforme número de ocorrências encontradas nos relatórios da CGU.

Com a realização das auditorias e divulgação dos relatórios, a CGU trabalha no intuito de oferecer transparência aos cidadãos, uma vez que mostra a realidade do PNAE nos municípios, o que leva a possíveis implicações. Os relatórios, apesar de ainda possuírem falhas, constituem instrumentos essenciais para que a CGU possa transmitir informações à sociedade, além de instituir ações de controle sobre os gestores e programas sociais.

Os principais problemas elencados mostraram deficiências de vários membros do programa, o que se inferiu que apesar da CGU desenvolver ações de controle, os conselhos e gestores, principalmente, não controlam o PNAE com eficiência, gerando desvio de recursos, falta de representatividade dos membros do conselho e divergências entre as partes.

A falta de controle interferiu na qualidade do programa, pois como constatado, problemas com infraestrutura e má qualidade da merenda são alguns dos principais problemas que afetam diretamente os beneficiados. Diante do exposto, ficou notório o mal gerenciamento do recurso em vários municípios fiscalizados.

Como mencionado, os relatórios da CGU, que vem sendo expostos com mais clareza e padronização, podem despertar o interesse do cidadão em procurá-los, ainda que inalcançável por uma parte da sociedade, o que pode ser analisado para que mais pessoas conheçam os trabalhos do órgão e o desenvolvimento dos programas no país. Como resultados, há transparência de informações, que é um dos meios pelo qual a *Accountability* é exercida.

As auditorias permitem a identificação dos problemas e seus responsáveis, além de ser incentivo de participação pelos cidadãos pela cobrança de melhorias e medidas de responsabilização, que por um lado pode ser exercida pelos mesmos e por outro pelos órgãos responsáveis.

Através de algumas constatações verificou-se que municípios que apresentaram desvio de recurso, e não tomam as medidas necessárias, sendo penalizados e tendo seus recursos suspensos, o que mostra a importância dos órgãos de controle externo na aplicação do PNAE, bem como a correta aplicação da *Accountability*, visto que a medida punitiva obedece às legislações aplicáveis ao programa.

Trabalhar na identificação dos problemas que afetam os programas governamentais é considerado fundamental, pois a execução da política necessita de monitoramento e os problemas inerentes devem ser bem identificados, para que assim medidas necessárias possam ser tomadas de acordo com o grau de proporção das lacunas detectadas. Como mencionado pela CGU (2018), problemas mal identificados, comprometem seu monitoramento posterior.

Portanto, verificou-se que as auditorias realizadas pela CGU, através da identificação dos problemas, responsáveis, divulgação de relatórios e possíveis tomada de contas especiais, contribuem para *Accountability* no sentido de fornecer transparência na produção e divulgação de informações, permitir a posterior responsabilização dos gestores e controle social do PNAE através dos conselhos, participação social e da própria CGU. Além disso, incentivam os gestores a melhorar a qualidade dos serviços oferecidos, aplicando o recurso com efetividade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. MP encontra merenda escolar vencida em Pedra Branca, no Amapá. **G1 Globo.com**, Amapá, 23 out. 2015. Disponível em:<<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/10/mp-encontra-merenda-escolar-vencida-em-pedra-branca-no-ap.html>>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- ANTUNES, C. K. S.; FREITAS, N. M. B; FILHO, J.F.R. **Ouvidoria: interrelação entre o controle social e controle interno**. Recife: Ouvidoria Ipea, 2007. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria/images/stories/doc/OUVIDORI_inter_relacao.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- ARAÚJO, L. M. **Irregularidades e impropriedades na execução do PNAE: um olhar panorâmico nas decisões do Tribunal de Contas da União**. **Revista Visão: Gestão Organizacional**: Caçador, 2016, v. 5 n. 1. Disponível em:<<http://periodicos.uniarp.edu.br/visao/article/view/859/449>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- ARANTES, R. E. **O controle interno como apoio à gestão dos órgãos públicos? Uma análise sob a perspectiva dos gestores federais**. 2016. 105 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento – IPEA, Brasília-DF, 2016. Disponível em:<<http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/rodrigo-eloy-arantes.pdf>>. Acesso em: 15 set, 2018.
- ARRUDA, A. M. F; TELES, J. T. A importância do controle social nos gastos públicos. **Revista Razão Contábil e Finanças**. Fortaleza, v. 1, n.1, 2010. Disponível em:<<http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3>>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. 70 ed. São Paulo: 2011.
- BARROS, A. R. Desigualdades Regionais no Brasil sob a ótica da educação. Portal do Ministério da Educação – MEC, 2014. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15702-ap-2-prof-alexandre-rands-barros&category_slug=maio-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 27 set. 2018.
- BALESTRIN, M.; PACHECO, L. M. D.; SUDBRACK E. M. **O Estado do conhecimento: a contribuição do Conselho de alimentação escolar na descentralização da gestão do PNAE**. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 9, n. 1, 2016. Disponível em:<<http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/1015/866>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- BONDUKI, M. R. P. C. **Entre chicotes e cenouras orgânicas: Cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o**

PNAE. Dissertação (Mestrado). 2017, 159 f. Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18222/Manuel%20Bonduki%20-%20Entre%20Chicotes%20e%20Cenouras%20Org%C3%A2nicas%20-%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%252c%20coer%C3%A7%C3%A3o%20e%20coor%20de%20na%C3%A7%C3%A3o%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20das%20comp%20ras%20da%20agricultura%20familiar%20para%20o%20PNAE%20%20v.F.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRAGA, M. V. A. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. Curitiba: **Jornal de Políticas Educacionais**, 2011. v. 1, n. 9. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25176>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Auditoria Governamental. Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria - PROAUDI. Brasília, 2011. Disponível em: <revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/157/154>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE. Cartilha PNAE (2015). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/6820-cartilha-pnae-2015>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: O que é?**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE. Liberações - Consultas Gerais. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.LIBERACOES_01_PC?p_ano=2015&p_programa=&p_uf=PB&p_municipio=250010. Acesso em 27 jul. 2018.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: Histórico**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. **Lei n. 13341, de 29 de setembro de 2016**. Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória no 717, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. **Lei nº 8666, de 21 de Junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília, 2013, v. 1. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 26 jul.

_____. Controladoria-Geral da União - CGU. **Cartilha Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Controladoria Geral da União - CGU. **Pesquisa de Relatórios**. Disponível em: <<http://auditoria.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Controladoria Geral da União - CGU. **Entenda os Indicadores**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/1-ciclo/1o-ciclo/entenda-os-indicadores>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. **Lei nº 11947, 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. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. **Portaria n. 375, de 29 de fevereiro de 2016**. Disponível em:<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_375_2016.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. **Medida Provisória n. 455, de 28 de Janeiro de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/455impresao.htm>. Acesso em: 26 jul. 2018.

_____. **Resolução FNDE, de 24 de setembro de 2013**. Estabelece os procedimentos para creditar os valores destinados ao custeio das atividades dos grupos do Programa de Educação Tutorial (PET) aos respectivos professores tutores. Disponível em:<<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4911-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-36,-de-24-de-setembro-de-2013>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 331, de 2017**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer que 50% dos recursos financeiros repassados pela União para o Programa Nacional de Alimentação Escolar sejam destinados à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130840>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação, Universidade Federal de Goiás (Orgs.). Capacitação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Disponível em:<<http://www.labtime.ufg.br/modulos/cae/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. **Decreto n 5450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____. Governo do Brasil. Educação & Ciência. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/editoria/educacao-e-ciencia/2018/07/mais-de-r-9-bilhoes-foram-investidos-em-merenda-saudavel-para-escolas>>. Acesso em 27 jul. 2018.

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. Revista Temas de Administração Pública: São Paulo, 2013, v. 8 n. 2. Disponível em:<<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846/4927>>. Acesso em 15 set. 2018.

CAMPOS, F.; CASTELAR, L. Avaliação da corrupção municipal a partir de microdados. XLI Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2013. Disponível em:<https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_l/i5-e80f32da48a7648db2c4609785a7b8f9.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

CARLOS, F. A. **Controle social no âmbito municipal**: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco. 2009. 173 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em:<<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4951>>. Acesso em 26 jul. 2018.

CASTRO, D. P. D. **Auditoria, contabilidade e Controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão**: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte a governança corporativa. 4 ed. Atlas: São Paulo, 2011.

COSTA, J. M. N. **Política de Alimentação Escolar**: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE. Dissertação (Mestrado), 2013, 185 f. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação – Universidade de Brasília (UNB), 2013. Disponível em:<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15319/1/2013_JordannaMariaNunesCosta.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

CRUZ, M. C. M. T. et al. **Controle interno em municípios brasileiros**: uma análise das controladorias-gerais dos municípios diante do modelo da Controladoria Geral da União. **Revista de Gestión Pública**. 2014, v. 3, n. 2, p. 297-328. Disponível em:<http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_III_No_2/Cruzetal.pdf>. Acesso em 26 jul. 2018.

CUNHA, S.S. O controle social e seus instrumentos. Salvador, 2003. Disponível em:<<http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

DIAS, L.N.S. Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da saúde pública municipal. Brasília, 2016. 156 f. Tese (doutorado) - Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós- Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016. Disponível em:<<http://repositorio.unb.br/handle/10482/20987>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Democracia**: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

GRACIALIANO, E. A.; et al. Accountability **na Administração Pública Federal**: Contribuição das Auditorias Operacionais do TCU. **Revista Pensar Contábil**: Rio de Janeiro, v. 12, n, 47, 2010. Disponível em:<<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.308/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/750/743>>. Acesso em: 15 set. 2018.
JUND, Sérgio. Administração financeira e orçamentária. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2007.

HEIDEMANN, F. G. **Ética de responsabilidade**: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB, 2009.

HONÓRIO, A. R. F.; BATISTA, S. H. Percepções e demandas de nutricionistas da alimentação escolar sobre sua formação. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro: 2015, v. 13, n, 2. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462015000200473&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 15 set. 2018.

LOPES, B. J. Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de programas governamentais. 2017. 182 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Universidade Federal de Viçosa-UFV, Viçosa, 2017. Disponível em:< <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/19463>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; Pacheco, R. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século xxi**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010, 1. ed., p. 27-71.

LOUREIRO, M. R. et al. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. 2009. v.17, n. 60. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/0>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MARTINS, F. J. O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: um estudo de caso no IPREVI - Viçosa/MG**. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Viçosa- UFV, Viçosa, 2015. Disponível em:<<http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/7596/texto%20completo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

MARX, C.A.. A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil. 2015. 95 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14107>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MENDES, R. C. et al. A contribuição da Contabilidade e Auditoria Governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate contra a corrupção. **SINERGIA – Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis – ICEAC**, Rio Grande, v. 12, n. 2, p. 37- 48, 2008. Disponível em:<<https://periodicos.furg.br/sinergia/article/view/1478>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

MOREIRA, G. C. C. O desvio de recursos municipais na arrecadação de receitas locais em comparação com as transferências intergovernamentais: o caso dos municípios brasileiros. 2014. 39 f. Monografia (Bacharelado)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em:<<http://bdm.unb.br/handle/10483/10132>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MUNIZ, V.S.; CARVALHO, A.T.**O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa. Revista de Nutrição**. Campinas, v. 20, n. 3, Maio/Junho 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732007000300007>. Acesso em 27 jul. 2018.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa?.**CEBRAP. Novos Estudos**. São Paulo, n. 31, p. 25- 40, out. 1991. Disponível em: <<http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

_____.Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. São Paulo, n.44, pp.27-54, 1998. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>> . Acesso em: 27 jul. 2018.

PINHEIRO, C. S.; ARAÚJO, C. C. **Controle Social, participação popular e seus desafios no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** Uma análise dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) de dois municípios sergipanos. Revista Alamedas. Paraná: 2017, v. 5, n. 2. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/17123>>. Acesso em: 15 set. 2018.

PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. **Accountability:** já podemos traduzi-la para o português?. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

PISA, B.J.; OLIVEIRA, A.G.; JÚNIOR, A.B.L. **Controladoria Governamental como instrumento de governança e Efetividade das Políticas Públicas:** uma análise da atuação da controladoria geral da união. Gestão Contemporânea. Porto Alegre, n. 17. Disponível em: <http://seer4.fapa.com.br/index.php/arquivo/article/view/298/204>. Acesso em: 27 jul. 2018.

RAUPP, F.M.; BEUREN, I.M. Metodologia da pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. *In:* Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. Teoria e prática. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RIBEIRO, et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto- GEDECON.** Cruz Alta, v.1, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/view/282>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

RIBEIRO, R. A. M. A importância do Controle Interno para a gestão dos recursos públicos. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Contabilidade Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Contabilidade Pública. Santa Catarina, 2013. Disponível em: <https://riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/2821/RENATO_ANDERSON_MOURA_RIBEIRO-Artigo_A_Importancia_do_Controlo_Interno.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 set. 2018.

ROBL FILHO, I. N. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability.** São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTANA, V. L. O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local. Revista da CGU. Brasília, v. 3, n. 5. 2008.. Disponível em: <https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/search/titles>. Acesso em 15 set. 2018.

SANTOS, L. M. P, et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro: 2007, v. 23, n, 11. Disponível

em:<<https://www.scielo.org/pdf/csp/2007.v23n11/2681-2693/pt>>. Acesso em: 15 set. 2018.

SARAVIA, E. **Política Pública**: Dos clássicos às modernas abordagens. Orientações para leitura. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. Disponível em:<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2018.

SÍCOLI, J. L. As contribuições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável. 2017. 166 f. Tese (Doutorado). Nutrição em Saúde Pública. Faculdade de Saúde Pública (FSP) – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2017. Disponível em:<http://dedalus.usp.br/F/65DV8Y7HSL65ICR5GCHT6VMJS3YYPY1IBLNSEBDK6VPNKBFLS4-66484?func=full-set-set&set_number=002823&set_entry=000001&format=999>. Acesso em: 15 set. 2018.

SILVA, A. C. R. Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TAVARES, M. C. B.; MARTINS, P. E. M.; FIGUEIREDO, V. S. **Controle social no Brasil**: a administração política como transformadora da percepção do gestor público na sua relação com a sociedade. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v.6, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15596>>. Acesso em: 15 set. 2018.