

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE DESEMPENHO

PROGRAMA: Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE

UNIDADE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

VÍNCULO: Ministério da Educação – MEC

**DESIGNAÇÃO: Portarias SEGECEX nº 33, de 05.08.1999, e nº 44, de
13 de setembro de 1999**

SPA: 030106/1999-2/00011

TC: 010.989/1999-4

PERÍODO DOS TRABALHOS:

16 a 27/08/1999 (Planejamento)

20/09 a 16/10/1999 (Execução)

18 a 29/10/1999 (Elaboração do Relatório)

EQUIPE DE AUDITORIA:

✍ Luiz Akutsu – matr. 2859-2 (Coordenador – Secex/BA)

✍ Cristiane Mendes de Moraes – matr. 2944-0 (6ª Secex)

✍ Fabiano de Oliveira Luna – matr. 3505-0 (Secex/PE)

✍ Luiz Geraldo Santos Wolmer – matr. 3503–3 (Secex/PE)

COLABORAÇÃO

Agradecemos a colaboração das Equipes de Auditoria das Secretarias de Controle Externo do TCU nos estados (relacionados no Anexo 3), da Direção e do Corpo Técnico do FNDE, sem a qual não teria sido possível a realização deste trabalho, destacando, em especial, a contribuição dos seguintes servidores do FNDE:

- ? Maria Elza da Silva (Diretora de Ações de Assistência Educacional)
- ? Maria das Graças Consuelo Alvim (Gerente do PNAE)
- ? Djailson Dantas de Medeiros (Subgerente de Acompanhamento e Avaliação do PNAE)

ÍNDICE

GLOSSÁRIO	6
1 - SUMÁRIO EXECUTIVO.....	9
2 - INTRODUÇÃO.....	14
2.1 – HISTÓRICO DO PROJETO “ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA TCU/REINO UNIDO”	14
2.2 - VISÃO GERAL DO PNAE – PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	14
2.3 OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA.....	17
2.3.1 - <i>Problema de Auditoria</i>	17
2.3.2 - <i>Metodologia Adotada</i>	18
2.3.3 - <i>Análise de Riscos da Auditoria</i>	19
3. PRINCIPAIS ACHADOS DA AUDITORIA	20
3.1 CORRELAÇÃO ENTRE A MISSÃO E OS IMPACTOS DO PROGRAMA	20
3.2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PROGRAMA.....	21
3.3 ESCOLARIZAÇÃO.....	23
3.4 - ESTIMATIVA DA CLIENTELA.....	24
3.5 - SUFICIÊNCIA DE RECURSOS.....	25
3.6 - ATUAÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS E DO FNDE NA EXECUÇÃO	28
3.7 - INICIATIVAS DE ORIENTAÇÃO E APOIO.....	31
3.8 - INICIATIVAS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE.....	32
3.9 - APURAÇÃO DE DENÚNCIAS PELO FNDE.....	34
3.10 - ATUAÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS E DO FNDE NO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA.....	35
3.11 - INDICADORES DE DESEMPENHO SUGERIDOS.....	37
3.12 - ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	39
3.13 - INDEPENDÊNCIA DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	41
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	42
5. CONCLUSÕES	45
5.1 - RECOMENDAÇÕES.....	46
5.2 - POSSÍVEIS BENEFÍCIOS.....	51
5.3 - POSSÍVEIS QUESTÕES PARA FUTURAS AUDITORIAS NO PNAE.....	52
6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	53

GLOSSÁRIO

Beneficiário

aluno de escola pública do ensino fundamental ou da pré-escola, ou de escola filantrópica cadastrada no CNAS.

Boas práticas

procedimentos que, comprovadamente, levam a um melhor desempenho do Programa.

CAE

Conselho de Alimentação Escolar. Colegiado instituído no âmbito de cada Entidade Executora, constituídos por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais de alunos, e outros segmentos da sociedade local.

CNA

Comissão Nacional de Alimentos

CNAS

Conselho Nacional de Assistência Social

CME

Campanha da Merenda Escolar

Convenente

Órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera do governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante a celebração de convênio.

Convênio

Instrumento que disciplina a transferência de recursos públicos e tem como partícipe órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que esteja gerindo recursos do orçamento da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento recíproco, em regime de mútua cooperação.

Delegação

Transferência da responsabilidade de aplicar os recursos do PNAE, da União (Escolas Federais) ou dos Estados (rede de escola estadual) para os Municípios. A delegação é formalizada com o FNDE, em janeiro do exercício em que passará a vigorar. Com isso, o Município passa a receber os recursos relativos à rede delegada diretamente em sua conta corrente.

Dias de Merenda

Número de dias em que a merenda foi ofertada.

Entidade Executora (EE)

Unidade que recebe os recursos financeiros do FNDE, e é responsável pela sua aplicação. Pode ser uma Secretaria Estadual/Distrital de Educação, uma Secretaria Municipal de Educação, ou mesmo uma Escola Federal. No caso das Escolas Filantrópicas, a Entidade Executora será sempre o Município onde a escola está localizada.

Escolarização

Transferência de recursos financeiros diretamente às escolas, destinados ao fornecimento da merenda escolar.

Estadualização

Transferência da responsabilidade pela execução do Programa das escolas municipais para a administração estadual.

FAE

Fundação de Assistência ao Estudante (extinta)

FNDE

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

INAE

Instituto Nacional de Assistência ao Educando

INEP

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

ISC

Instituto Serzedello Corrêa – unidade do Tribunal de Contas da União responsável pelas áreas de seleção e treinamento de recursos humanos

MEC

Ministério da Educação

Municipalização

Transferência da responsabilidade pela execução do Programa das escolas estaduais para a administração municipal.

NEPP/UNICAMP

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas

PNAE

Programa Nacional de Alimentação Escolar, também conhecido como “Programa da Merenda Escolar”

SECEX

Secretaria de Controle Externo do TCU; SECEX/UF: Secretaria de Controle Externo no Estado.

SEGECEX

Secretaria-Geral de Controle Externo (TCU)

Valor “*per capita*”

Valor repassado pelo FNDE por dia letivo e por aluno, destinado exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar.

1 - SUMÁRIO EXECUTIVO

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, foi selecionado para ser auditado nesse segundo ano de execução do Acordo de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido, na área de educação, por preencher os critérios técnicos definidos no âmbito do projeto, e em virtude de sua materialidade, considerando que, no exercício de 1998, lhe foi destinado o montante de R\$ 785.509.788,40, estando previsto, para 1999, no Orçamento Geral da União, que sejam gastos 903 milhões de reais para atender 37 milhões de alunos em 200 dias letivos.

ESCOPO DA AUDITORIA

Na fase de planejamento dos trabalhos, ocorrida no período de 16 a 27 de agosto de 1999, e após levantamento preliminar, que incluiu entrevistas com os gestores do Programa no FNDE, foi construída a matriz de planejamento, contendo a questão de auditoria, qual seja: *Em que medida está sendo assegurada a eficácia e efetividade do PNAE ?*

METODOLOGIA

A metodologia adotada para execução dos trabalhos de campo, realizados por esta Equipe e por servidores lotados nas Secretarias de Controle Externo de todos os estados, consistiu em coletar dados por meio de entrevistas, estruturadas em questionários, junto às Entidades Executoras (EE) de todos os estados da Federação, do Distrito Federal e suas respectivas capitais, bem como nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) destas EEs. Após a coleta de dados, visitaram-se escolas filantrópicas e públicas, da rede municipal, do Distrito Federal e da rede estadual, todas localizadas nas capitais, para avaliar a coerência das informações prestadas pelos gestores com a prática do Programa. Os dados obtidos em campo e as conclusões preliminares foram discutidos com a gerência do PNAE no FNDE, para esclarecer dúvidas e complementar informações.

RISCOS DE AUDITORIA

O programa da merenda tem um público alvo de 37 milhões de alunos, distribuídos em cerca de 185.000 escolas públicas e filantrópicas localizadas nos mais de 5.000 municípios do país.

A decisão de restringir o estudo às Entidades Executoras dos estados, municípios das capitais e do Distrito Federal foi norteadada principalmente pelas restrições de tempo e recursos disponíveis para a presente Auditoria. O risco relativo a essa estratégia é o de não terem sido identificadas situações vividas nos municípios do interior do país e em escolas da zona rural, situações provavelmente distintas das encontradas nas capitais dos estados. Não obstante, como o volume de recursos repassados para atendimento às redes de escolas estaduais é significativo, e foram colhidas informações nas respectivas capitais, as conclusões obtidas são inegavelmente relevantes para a avaliação do Programa.

PRINCIPAIS ACHADOS

Dentre os achados da auditoria, devem ser destacados:

- o cumprimento da missão do Programa - *"suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários; melhorar a capacidade de aprendizagem desses alunos; formar bons hábitos alimentares; e evitar a evasão e repetência escolar"* - não tem sido avaliado;

- o alcance do objetivo estratégico do PNAE - *"garantir uma refeição diária com cerca de 350 quilocalorias (Kcal) e 9 gramas de proteínas por refeição, correspondendo a 15% das necessidades nutricionais diárias dos beneficiários, alunos matriculados na pré-escola e ensino fundamental das escolas públicas e de entidades filantrópicas"* – também não é avaliado pelo FNDE; o valor *per capita* é diferenciado (R\$0,13 para o ensino fundamental vs. R\$0,06 para a pré-escola; e R\$0,06 para as escolas filantrópicas) sem haver critério técnico declarado para tal distinção;

- os controles do Programa estão baseados essencialmente na atuação adequada dos Conselhos de Alimentação Escolar - CAEs, os quais não estão preparados e/ou equipados para desempenhar todas suas atribuições satisfatoriamente;

- os CAEs não têm funcionado de forma independente das Entidades Executoras (nas Secretarias de Educação Estaduais e das Capitais visitadas);

- o FNDE editou recentemente o "Manual do Conselho de Alimentação Escolar", contendo informação geral acerca do PNAE e das atribuições dos membros do CAE, assim como orientação acerca do armazenamento dos gêneros alimentícios e sugestões de cardápios;

- a escolarização tem sido crescente em nível estadual - correntemente, 11 estados adotaram a escolarização para 100% (ou praticamente) de sua rede escolar; 2 estados adotaram escolarização de parte de sua rede (73% e 22% em 1999, respectivamente). Os estados restantes (13), além do Distrito Federal, continuam transferindo gêneros alimentícios às escolas;

- foi observada uma diferença significativa entre o número estimado de alunos beneficiários (baseado no Censo de 1998) e o número de alunos beneficiários efetivamente matriculados no presente exercício (tanto a maior quanto a menor, em diversos estados);

- o valor per capita transferido pelo FNDE é considerado insuficiente por, aproximadamente, 95% das Entidades Executoras dos Estados/DF e das Capitais;

- os CAEs desempenham de maneira incipiente suas atribuições básicas, que englobam orientar, fiscalizar, visitar e monitorar a execução do Programa junto a cada Entidade Executora e respectiva rede de escolas;

- a comunicação entre os gestores do Programa (Entidades Executoras e FNDE) é deficiente;

- o FNDE contratou o Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/UNICAMP) para realizar uma pesquisa no PNAE, incluindo coleta de dados no FNDE, nas Entidades Executoras, e em escolas urbanas e rurais;

- o FNDE assinou um termo de convênio com o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, para que fiscais daquela autarquia fiscalizem a execução de programas do FNDE (incluindo o PNAE) em todo o país;

- existe expressiva quantidade de denúncias pendentes de apuração no FNDE; a Auditoria Interna, responsável pela apuração, não tem informado a gerência do Programa (Diretoria de Ações e Assistência Educacional) acerca das denúncias recebidas e respectivas providências adotadas.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES:

Considerando a situação encontrada, propomos recomendar ao FNDE a adoção das seguintes providências:

a) implantar e monitorar os indicadores de desempenho do Programa relacionados a seguir:

I - indicadores de eficácia (cumprimento dos objetivos estabelecidos):

(i) índice de suficiência dos recursos (número de dias com oferta de merenda em relação ao número de “dias de merenda” repassados pelo FNDE);

(ii) índice da regularidade do repasse (atraso do FNDE em relação ao cronograma de repasses);

(iii) índice de cobertura do público alvo (nº de alunos efetivamente beneficiados pelo PNAE no exercício em relação ao nº de alunos beneficiários do Programa constantes do Censo do exercício anterior);

(iv) índice de suficiência do valor *per capita* (valor efetivamente praticado em relação ao *per capita* repassado pelo FNDE);

II - Indicadores de efetividade (impactos na sociedade) quanto à:

i) evasão escolar;

ii) repetência;

iii) capacidade de aprendizagem;

iv) formação de bons hábitos alimentares.

b) acompanhar e comparar a execução dos diversos procedimentos de aquisição dos gêneros alimentícios, identificando as vantagens e desvantagens de cada modo operante, para identificar e disseminar boas práticas, que assegurem o melhor desempenho do Programa;

c) revisar mensalmente o número de alunos da clientela do PNAE, incluindo no cálculo as mudanças quantitativas causadas por ações empreendidas nos estados e municípios durante o ano, de forma a aprimorar a estimativa atual, baseada exclusivamente no Censo Escolar do ano anterior;

d) monitorar permanentemente a execução do Programa junto às Entidades Executoras de forma a assegurar que, mesmo que os repasses financeiros estejam sendo feitos para Entidades que não são mais

responsáveis por determinado grupo de estudantes, tais recursos sejam redirecionados de imediato para aquelas que passaram a sê-lo, no intuito de garantir a efetividade do Programa;

e) discriminar, quando da comunicação do repasse à EEs, as quantidades de “dias de merenda” transferidos correspondentes a cada nível de ensino/tipo de escola existente;

f) realizar estudos periódicos para estabelecer (e manter atualizados em termos de poder aquisitivo) valores *per capita* compatíveis com as diferenças de hábitos alimentares e os custos de aquisição de gêneros alimentícios existentes, nas diversas localidades do país, e que sejam suficientes para o cumprimento das metas nutricionais estabelecidas no PNAE;

g) monitorar permanentemente a disponibilidade de nutricionistas nas Entidades Executoras e reforçar junto às mesmas a necessidade desse apoio técnico para o sucesso do PNAE;

h) aprimorar a comunicação com as Entidades Executoras, de modo a assegurar que cada um dos responsáveis pelo Programa conheça detalhadamente suas atribuições e competências;

i) conhecer melhor os controles mantidos por cada executor do Programa, e operacionalizar os mecanismos disponíveis de prestação de orientações, tal como a distribuição de manuais, aprimorando a iniciativa e disseminando experiências bem sucedidas (boas práticas) junto às Entidades Executoras e demais envolvidos no Programa (alunos, respectivos pais, professores, representantes da comunidade), estimulando o seu aprimoramento contínuo;

j) buscar maior integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das duas áreas;

k) priorizar, no planejamento da ação dos fiscais do INSS, a apuração de denúncias, buscando minimizar essas pendências e passando a respondê-las de acordo com a urgência requerida em cada caso;

l) estimular, juntamente com as Entidades Executoras do Programa, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, e fornecer meios para melhorar a capacitação de seus membros, possibilitando-lhes desempenhar adequadamente seus papéis;

m) enquanto o controle social proposto pelo PNAE - baseado na atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar - não estiver suficientemente consolidado para monitorá-lo, o FNDE deverá exercer essas atribuições, em ação conjunta com os sistemas de acompanhamento e controle das diversas instâncias federativas em que o Programa é executado;

n) promover estudos objetivando identificar as medidas necessárias para assegurar que os Conselhos de Alimentação Escolar não sejam presididos por gestores do PNAE ou por funcionários das Entidades Executoras, em respeito ao princípio da independência do controle;

o) estabelecer cronograma para a implementação das recomendações, indicando as ações necessárias e respectivas áreas responsáveis pela execução de cada uma delas, bem como os prazos para realização, para fins de futuro acompanhamento por parte do TCU.

p) aumentar a integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das duas áreas.

POSSÍVEIS BENEFÍCIOS

As recomendações propostas, uma vez implementadas, resultarão nos seguintes ganhos:

- o acompanhamento da eficácia e efetividade do Programa, por meio do monitoramento permanente de indicadores de desempenho, permitirá ao FNDE avaliar e aperfeiçoar a sua execução;
- a adoção de valores *per capita* regionais acarretará distribuição dos recursos do Programa mais adequada, respeitando as peculiaridades sócio-econômicas de cada localidade do País;
- a qualidade da merenda poderá ser melhorada a partir do conhecimento dos cardápios e custos praticados em cada região;
- os Conselhos de Alimentação Escolar, atuando de forma eficaz e independente, assegurarão o controle social preconizado pelo Programa, considerando a sua forma descentralizada de execução;
- a realização sistemática de estudos comparativos de desempenho permitirá ao FNDE conhecer as vantagens e desvantagens das diversas formas e procedimentos de execução, e assim disseminar as boas práticas;
- o ajuste permanente do número de alunos beneficiários possibilitará adequar os repasses financeiros às reais necessidades das Entidades Executoras;
- a melhoria de comunicação interna e externa ao FNDE permitirá uma atuação mais integrada entre os gestores do Programa, aperfeiçoando sua execução.

2. - INTRODUÇÃO

2.1 – Histórico do Projeto “Acordo de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido”

Esta auditoria está sendo planejada no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Reino Unido, firmado por intermédio do *Departamento for International Development* – DFID, como parte do Projeto de “Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional”. O Projeto está concentrado nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente, com duração de três anos, a partir de 1998, e envolve treinamento, visitas de estudo ao Reino Unido (1 AFCE por área em cada ano), desenvolvimento de manuais e guias, e realização de auditorias piloto (2 auditorias por área por ano).

Participam do projeto trinta Analistas de Finanças e Controle Externo - AFCEs, sendo dez por área (atualmente lotados no Instituto Serzedello Corrêa - ISC e em Unidades Técnicas da Secretaria Geral de Controle Externo - SEGECEX, em Brasília e nos estados). Consultores da firma britânica KPMG prestam assessoria técnica ao Projeto, ministrando cursos, acompanhando as auditorias piloto e organizando as visitas de estudo.

As auditorias, aprovadas pela Decisão nº 506/99 - TCU - Plenário (Sessão de 04/08/1999), versaram sobre os seguintes temas:

Área	Temas
Saúde	a) Programa Nacional de Imunização - PNI , na Fundação Nacional de Saúde - FUNASA; b) Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde REFORSUS , no Ministério da Saúde – MS.
Meio Ambiente	a) Programa de Prevenção e Combate ao Fogo – PREVFOGO , no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; b) Rejeitos Radioativos e Subprodutos Contendo Materiais Nucleares, na Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN.
Educação	a) Programa Nacional do Livro Didático – PNLD ; b) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE .

2.2 - Visão geral do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, também conhecido como "Programa da Merenda Escolar", é o mais antigo programa de suplementação alimentar do país. Foi criado em 1954, sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos – CNA. Em 1955, ganhou abrangência nacional com a criação da Campanha da Merenda Escolar - CME (Decreto nº 37.106, de 31/03/1955, posteriormente alterado pelo Decreto nº 40.052, de 01/10/1956). Em 1965, a CME foi reformulada pela criação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE (Decreto nº 56.886, de 20/09/1965),

responsável pela execução do programa até 1981. Nesse ano, o programa passou a ser gerido pelo INAE - Instituto Nacional de Assistência ao Educando, então criado (Portaria Ministerial nº 708, de 22/12/1981).

Em 1983, foi criada a FAE - Fundação de Assistência ao Estudante (Lei nº 7.091, de 18/04/1983), resultante da fusão do INAE com a FENAME - Fundação Nacional do Material Escolar. A partir de então, o Programa teve sua gestão toda concentrada na FAE, cabendo a este órgão adquirir e distribuir gêneros alimentícios diretamente às escolas.

Desde sua concepção até 1993, o Programa foi executado de forma centralizada, sendo da responsabilidade das instituições que o gerenciavam as operações de compra e distribuição dos gêneros alimentícios.

Em 1994, com o advento da Lei nº 8.913, de 12/07/1994, o Governo Federal instituiu a descentralização da execução do Programa. Foram então firmados convênios com os estados, Distrito Federal e municípios, denominados Entidades Executoras, para repasse de recursos financeiros, transferindo a essas entidades a responsabilidade pela aquisição e distribuição da merenda.

A referida lei estabeleceu, ainda, em seu art. 2º, a necessidade de criação de Conselhos de Alimentação Escolar - CAEs, entidades colegiadas integradas por representantes dos diversos segmentos envolvidos no Programa, tanto em âmbito estadual quanto municipal, cujo funcionamento constituía condição essencial para as liberações de recursos.

Posteriormente, em 1997, a FAE foi extinta e suas funções foram incorporadas pelo FNDE, por força da Medida Provisória nº 1.549-27, de 14/02/97 (convertida na Lei nº 9.649, de 27/05/1999).

O FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - é uma Autarquia Federal, criada em 1968, e vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto - MEC. Sua missão, é *"captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento do ensino e pesquisa e, sobretudo, prestar assistência financeira a projetos e programas voltados ao Ensino Fundamental público brasileiro"*.

Com a edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro 1998, e suas reedições, atualmente M.P. nº 1.853-10, de 24 de setembro de 1999, o Programa passou a ter novo direcionamento, incorporando ao texto legal a possibilidade de as Entidades Executoras descentralizarem a execução por meio da escolarização

Outra inovação implementada pela Medida Provisória referida consiste na transferência direta dos recursos do FNDE para contas específicas das entidades executoras, abertas pelo Fundo, sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

Em 21 de janeiro de 1999, o Conselho Deliberativo do FNDE publicou a Resolução FNDE nº 02/99, regulamentando o PNAE, com ajustes decorrentes de alterações introduzidas pela Medida Provisória 1.784 supramencionada. Posteriormente, em 14 de abril de 1999, foi publicada a Resolução FNDE nº 10, que alterou a Resolução nº 02/99, flexibilizando a composição dos Conselhos de Alimentação Escolar, deixando de estabelecer um número fixo de membros do Conselho.

Atualmente cabe ao FNDE o repasse de recursos financeiros às Entidades Executoras para aquisição, exclusivamente, de gêneros alimentícios. O montante repassado às Entidades Executoras do Programa é calculado com base no Censo Escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento, e nos valores *per capita* estabelecidos pelo Conselho deliberativo do FNDE. Atualmente, o valor *per capita* é de R\$ 0,13 para o fornecimento da refeição aos alunos matriculados no ensino fundamental das escolas públicas e de R\$ 0,06 para os alunos da pré-escola e de entidades filantrópicas. Esses repasses são previstos para ocorrerem mensalmente, à medida que o Tesouro Nacional disponibiliza os recursos financeiros.

A Medida Provisória nº 1.853-10, de 24.10.99 assim define os repasses do Programa:

- a) os recursos do PNAE “serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (art. 1º, caput);
- b) “É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos do Programa diretamente às escolas de sua rede” (art. 1º, §6º);
- c) “Os estados poderão delegar a seus municípios o atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizado nas suas respectivas áreas de jurisdição, e, neste caso, autorizar o repasse direto ao município, por parte do FNDE, da correspondente parcela de recursos” (art. 1º, §7º);
- d) “A autorização de que trata o parágrafo anterior será encaminhada ao FNDE no mês de janeiro de cada ano, com validade a partir do ano de referência, e poderá ser revista, exclusivamente, no mês de janeiro do ano seguinte”.

Para efeito de repasse de recursos financeiros, a Resolução FNDE nº 002, de 21.01.1999, considera Entidades Executoras:

- a) Secretarias de Estado de Educação e do Distrito Federal;
- b) Prefeitura Municipal, no caso das escolas públicas municipais, das escolas filantrópicas e das escolas estaduais por delegação da Secretaria Estadual de Educação;
- c) no caso das escolas federais, a própria escola ou a Prefeitura Municipal.

Considerada a descentralização existente, o papel do FNDE é definido pelo art. 4º, I, da Resolução FNDE nº 002/99, como sendo: “*responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos, diretamente ou por delegação*”.

Outras Auditorias realizadas pelo TCU

Dentre as auditorias realizadas nos últimos anos no Programa, cabe destacar:

a) TC-001.317/1993-8 - Em Auditoria Operacional realizada em 1993, o TCU determinou à extinta FAE, por meio da Decisão nº 310/93 (Sessão Plenária de 21/07/1993), que restringisse ao máximo as compras de alimentos formulados para a merenda, recomendando, ainda, que fosse eliminada a compra centralizada de gêneros.

b) TC-928.646/1998-0 - No segundo semestre de 1998, o TCU realizou nova Auditoria Operacional no Programa, objetivando verificar sua execução no Estado de Santa Catarina. Esse trabalho resultou na Decisão 036/99 (Sessão Plenária de 24/02/1999), na qual o Tribunal recomendou ao FNDE

que adotasse medidas para o "efetivo acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - com vistas à elaboração de orientações técnicas e operacionais às entidades conveniadas", além de outras sugestões, tais como: melhorar a orientação aos gestores; incentivar a capacitação técnica de merendeiras e diretores de escolas; e melhorar os cardápios (que devem ser elaborados por nutricionistas capacitados, respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência por produtos *in natura*).

2.3 Objetivos e Escopo da Auditoria

2.3.1 - Problema de Auditoria

O objetivo da presente auditoria é o de verificar, considerando a descentralização existente, como, e em que nível, o FNDE mantém controle sobre o desempenho do programa quanto à eficácia e à efetividade.

Dessa forma, foi definida na Matriz de Planejamento (Anexo 1) a seguinte Questão de Auditoria:
Em que medida está sendo assegurada a eficácia e efetividade do PNAE ?

Centrado o foco da Auditoria na avaliação dos mecanismos de controle do desempenho do PNAE, foram elaboradas questões mais específicas dentro do tema – questões-chave - de forma a orientar e planejar a execução da auditoria. As questões constantes da Matriz de Planejamento são:

a) A missão e os objetivos do programa estão claramente definidos, e existe correlação entre eles, e entre eles e a prática ?

Esta questão diz respeito à missão e objetivos do programa. A premissa básica é de que uma vez definida a missão de um programa, seus objetivos estratégicos e sua implementação prática (atividades desenvolvidas) devam ser condizentes entre si.

Tratando-se de avaliação de programas, essa é uma questão básica, uma vez que as atividades a serem avaliadas têm de ser aquelas que contribuam para o alcance dos objetivos estratégicos do programa, e, em consequência, da sua missão.

Avaliando-se a missão, os objetivos e a implementação do programa, podem ser identificadas práticas destoantes da definição original, o que tornaria necessária sua revisão, seja eliminando atividades que não contribuem para a missão, seja buscando ajustar as próprias definições do programa, de forma a torná-lo um sistema compatível e harmônico, passível de ser avaliado.

b)Quais os controles de eficácia e efetividade existentes sobre o PNAE ?

Buscou-se identificar quais os mecanismos já existentes que permitem controlar a eficácia e efetividade do Programa. Desse questionamento, foram identificadas necessidades de implantação e aperfeiçoamento de controles.

c)Existe uma sistemática de acompanhamento do programa ?

A existência de mecanismos de controle por si só é insuficiente para garantir a boa execução de um programa. É necessário haver uma sistemática que permita regularmente monitorar e avaliar os dados originados desses mecanismos, de forma a identificar e corrigir desvios em sua execução.

Assim, buscou-se identificar com essa questão a necessidade de implementação, monitoração e divulgação de indicadores de desempenho sobre a eficácia e efetividade do PNAE.

A elaboração do mapa de produtos (Anexo 2), obtido a partir de entrevistas com técnicos do FNDE que atuam no PNAE permitiu identificar os principais produtos do Programa e propor um conjunto de indicadores de desempenho.

d) Os papéis do FNDE e das entidades executoras estão claramente definidos ?

Um programa da dimensão do PNAE, que envolve a participação de um grande número de executores, entre estados, municípios, escolas, conselhos, etc., tem como ponto vital para o seu bom funcionamento a necessidade de que os papéis de cada participante estejam claramente definidos e entendidos. Assim, a resposta a esse quesito permitiu identificar a necessidade de clarificar os papéis de cada envolvido no Programa.

e) Como se dá a orientação técnica e apoio aos executores do programa ?

Dada a forte descentralização existente, o apoio e a orientação técnica aos executores do Programa é outro ponto importante para o seu bom desempenho. Nesse item, foram estudadas as formas existentes de orientação técnica e apoio à execução do Programa, envolvendo as três esferas de governo, especificamente, no nível municipal, as capitais dos Estados.

f) Como estão atuando os Conselhos de Alimentação Escolar – CAEs ?

A existência e funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar é de suma importância para a efetividade do programa, em sua forma descentralizada, em face das diversas atribuições destes Conselhos definidas pela legislação em vigor. Foi verificado com esse item como estão atuando tais conselhos (estaduais e das capitais).

2.3.2 - Metodologia Adotada

Considerando a natureza do presente trabalho – Auditoria Piloto para prática de novas técnicas de Auditoria de Desempenho – e a limitação de tempo para a sua execução (6 semanas), a metodologia adotada para a resolução do Problema de Auditoria consistiu em coletar dados por meio de entrevistas, estruturadas em questionários, junto aos gestores do Programa (relacionados nos Anexos 52 e 53) em todos estados da Federação, no Distrito Federal e nas capitais, bem como nos respectivos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs).

Além dessa coleta de dados, foram visitadas 71 escolas da rede municipal, sendo 11 escolas filantrópicas e 60 escolas públicas, e 85 escolas públicas do Distrito Federal e da rede estadual localizadas nas capitais, para avaliar a coerência das informações prestadas com a prática do Programa. Os dados

obtidos em campo e as conclusões preliminares foram discutidos com a gerência do Programa no FNDE para esclarecer dúvidas e complementar informações.

Os trabalhos de campo foram realizados por esta Equipe e por servidores lotados nas Secretarias de Controle Externo de todos os estados. A participação dos servidores deste Tribunal, lotados nas Secretarias Estaduais, possibilitou não só a obtenção de dados de todos os estados e respectivas capitais da federação, mas também a divulgação de práticas de auditoria de desempenho junto aos técnicos designados.

Além dos técnicos do Tribunal de Contas da União, este trabalho contou com a participação dos seguintes servidores do FNDE: Maria Elza da Silva (Diretora de Ações de Assistência Educacional), Maria das Graças Consuelo Alvim (Gerente do PNAE), Djailson Dantas de Medeiros (Subgerente de Acompanhamento e Avaliação do PNAE).

2.3.3 - Análise de Riscos da Auditoria

O Programa da Merenda tem um público alvo de 37 milhões de alunos, distribuídos em cerca de 185.000 escolas públicas e filantrópicas localizadas nos mais de 5.000 municípios do país.

A decisão de restringir o estudo às secretarias estaduais e às secretarias municipais das capitais e Distrito Federal foi norteada pela restrições de tempo e recursos previamente conhecidas, uma vez que esta é uma auditoria piloto integrante de um projeto maior, que é o Projeto de Desenvolvimento de Técnicas de Auditoria Operacional, no âmbito Acordo de Cooperação TCU/Reino Unido.

Dessa forma, não foi possível realizar trabalho de pesquisa com base em amostras representativas de escolas ou de municípios, nem utilizar métodos de alcance geral, tais como o envio de questionários pelo correio.

O risco dessa estratégia foi o de não identificar situações vividas nos municípios do interior do país e em escolas da zona rural, situações essas provavelmente distintas das situações vividas nas capitais. Por outro lado, considerando a concentração populacional das capitais, foi possível estudar a gestão do Programa sobre parcela significativa da sua população-alvo, visto que os estados foram responsáveis pela gestão de 35,17% dos recursos repassados pelo PNAE em 1998 (R\$ 276.225 mil repassados aos estados num total de R\$785.510 mil repassados no exercício).

Outros riscos identificados consistiram na possibilidade de interpretações variadas das questões constantes nos questionários, tanto por parte dos entrevistados como por parte das Equipes das Secretarias do TCU, e em desvios significativos nos níveis de exigência destas Equipes para comprovar a veracidade das informações.

Na tentativa de minorar esses problemas, foram adotadas as seguintes medidas: elaboração de circular sobre o trabalho; criação de caixa-postal específica para a auditoria (auditoria_pnae@tcu.gov.br) no correio eletrônico do TCU; designação de pessoa de contato em cada secretaria regional; encaminhamento do Relatório de Planejamento às equipes regionais, antes de iniciado o trabalho de campo, entre outras.

3. PRINCIPAIS ACHADOS DA AUDITORIA

Aspectos Gerais do Programa

3.1 CORRELAÇÃO ENTRE A MISSÃO E OS IMPACTOS DO PROGRAMA

Missão, para efeito das considerações dessa análise, deve ser entendida como, **por que** e **para que** o programa existe. Dentro dessa concepção, a missão do PNAE encontra-se retratada na Resolução nº 002/99- FNDE, e se constitui em: *suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários; melhorar a capacidade de aprendizagem desses alunos; formar bons hábitos alimentares; e evitar a evasão e repetência escolar.*

Tem-se como certo que os resultados (impactos) esperados com a execução do PNAE, ou seja, melhorar a capacidade de aprendizagem dos alunos beneficiários; formar bons hábitos alimentares; e evitar a evasão e repetência escolar, não podem ser atribuídos exclusivamente ao programa. Diversos fatores, inclusive outros programas de governo, tanto na esfera federal quanto na estadual e municipal, afetam esses resultados.

Embora os impactos esperados com a execução do PNAE não sejam decorrentes única e exclusivamente da sua existência, os dados levantados junto ao FNDE e às Secretarias de Educação dos Estados/DF e das Capitais evidenciam que são quase inexistentes os acompanhamentos acerca dos resultados gerados pelo programa.

Foi perguntado às Entidades Executoras dos Estados (EES estaduais), do Distrito Federal (EE do DF) e das Capitais (EES das capitais), acerca da realização, nos dois últimos anos, de estudos sobre a correlação entre os efeitos do PNAE nos indicadores de evasão escolar, absenteísmo, repetência e formação de bons hábitos alimentares. As informações colhidas podem ser visualizadas na tabela a seguir:

Entidades Executoras que pesquisaram os efeitos do PNAE

Estudo do efeito do PNAE	EES - estados	EES – Capitais
Melhoria na aprendizagem	0	0
Formação de bons hábitos alimentares	3	10
Repetência	1	0
Evasão	0	1

Fonte: Entidades Executoras do PNAE nos Estados/DF e nas Capitais.

Quanto à repetência, o único estudo realizado foi promovido pelo Estado de São Paulo, sendo a evasão objeto de apuração apenas pelo Município de Manaus/AM.

Esses estudos, pela falta de regularidade e pela forma isolada como são realizados, impossibilitam o acompanhamento evolutivo dos aspectos observados.

Para que se possa conhecer o alcance dos impactos do PNAE necessário se faz o desenvolvimento de indicadores de desempenho, voltados para a efetividade do programa, ou seja, seus impactos perante o

público-alvo e, ainda, que esses indicadores sejam acompanhados. Esse monitoramento possibilitará retratar o comportamento evolutivo da execução do Programa ao longo dos anos e a extensão dos impactos dele decorrentes.

Recomenda-se, então, ao FNDE que, em conjunto com as Entidades Executoras do PNAE, desenvolva estudos para avaliar os impactos do Programa, em especial naqueles expressamente declarados na sua missão (melhorar a capacidade de aprendizagem desses alunos; formar bons hábitos alimentares; e evitar a evasão e repetência escolar).

3.2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DO PROGRAMA

Objetivo estratégico de um programa deve ser entendido como os resultados que contribuem para o alcance da missão. O objetivo do PNAE, de acordo com as disposições contidas na Resolução/FNDE nº 002/99, é o de *garantir uma refeição diária com cerca de 350 quilocalorias (Kcal) e 9 gramas de proteínas por refeição, correspondendo a 15% das necessidades nutricionais diárias dos beneficiários, alunos matriculados na pré-escola e ensino fundamental das escolas públicas e de entidades filantrópicas.*

Para consecução desse objetivo, o FNDE repassa periodicamente às Entidades Executoras, de acordo com o Censo Escolar do exercício anterior, os valores *per capita* de R\$ 0,13 para os alunos matriculados no ensino fundamental e R\$ 0,06 para aqueles matriculados na pré-escola e nas entidades filantrópicas. Esses valores *per capita*, destinados exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios, foram estabelecidos sem qualquer estudo que justifique sua diferenciação, além de serem únicos para todas as regiões do país.

Há que se destacar, ainda, que a diferenciação existente entre os valores *per capita* não guarda relação direta com o objetivo do programa, já que este estabelece valores nutricionais únicos a serem atingidos para todo o seu público-alvo, independente do nível de ensino ou do tipo de escola.

Os gráficos 1 e 2 a seguir demonstram, no caso das EEs estaduais, o nível em que os cardápios sugeridos para as escolas atingem o objetivo estabelecido pelo programa:

Gráfico 1

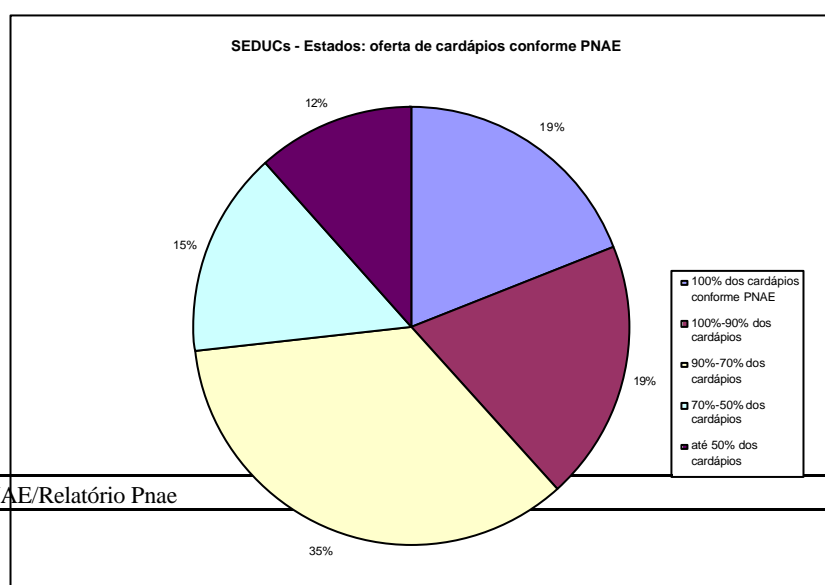
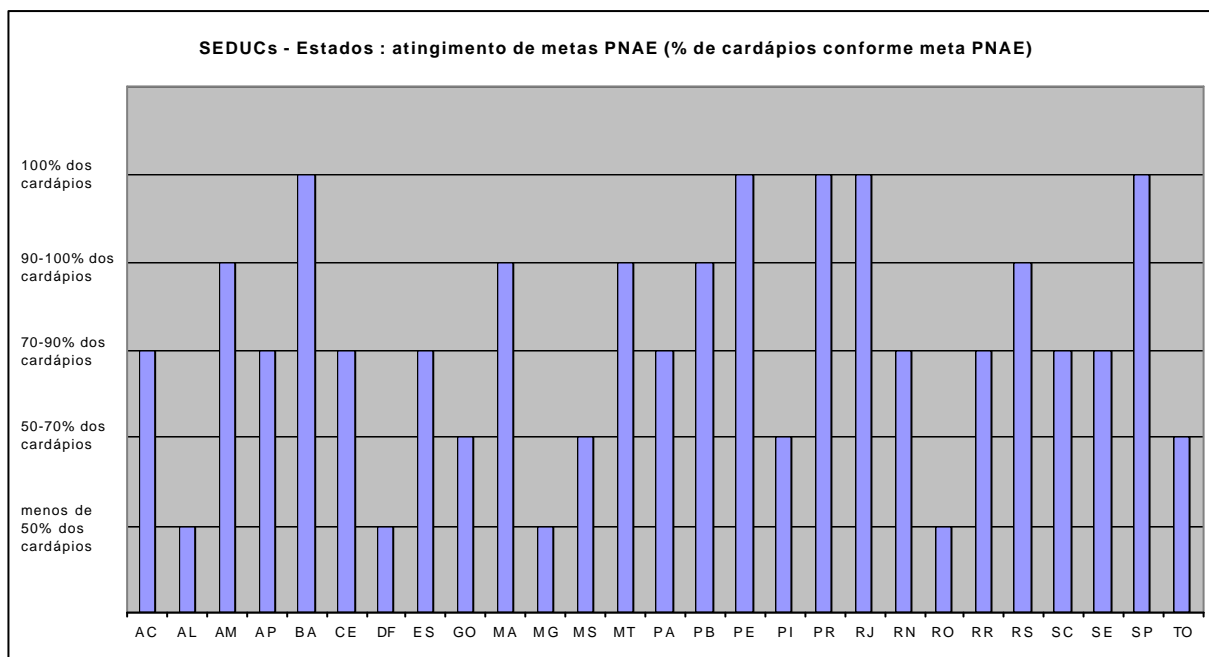


Gráfico 2



A Bahia e Pernambuco são dois exemplos de estados que declararam cumprir a proposta nutricional do programa, talvez por possuírem estoques elevados de gêneros alimentícios adquiridos ainda no exercício de 1998. Quanto às redes estaduais de São Paulo e Rio de Janeiro, a prática de cardápios com o valor nutricional proposto possivelmente é feita com o incremento do valor *per capita* pelo governo estadual.

Constatou-se ainda que os estados, cujos cardápios sugeridos contêm menos de 50% do valor nutricional a que se propõe o Programa não complementam o quantitativo *per capita* repassado pelo Governo Federal, enquanto que os Estados do Amapá e de Roraima, mesmo complementando esse valor, seus cardápios não atingem o valor nutricional proposto pelo PNAE.

Conforme mostrado no gráfico do Anexo 15, em nível dos municípios das capitais, essa situação é diferenciada, já que apenas 36% das Entidades Executoras das capitais oferecem cardápios com 100% dos valores nutricionais propostos pelo PNAE, enquanto que 28% delas atingem entre 90% e 100%. Verifica-se, ainda, que nenhuma capital informou elaborar cardápios com menos de 50% do valor nutricional proposto pelo Programa.

As capitais que atingem 100% do objetivo do programa, quais sejam, Maceió, Manaus, Alagoas, Rio de Janeiro e Porto Alegre, o fazem com aumento do valor *per capita* ou acrescentando um valor fixo mensal próprio (não definido em base *per capita*), para custeio da merenda.

Considerando que o objetivo estratégico deve possibilitar o alcance da missão, a situação ideal a ser perseguida pelos executores do PNAE consiste no cumprimento integral do objetivo proposto, ou seja, o FNDE deveria almejar que todos os executores ofertassem cardápios que atingissem plenamente as calorias e proteínas previstas.

Para que se possa saber se o objetivo estratégico do programa está sendo alcançado é necessário que sejam desenvolvidos indicadores de desempenho, centrados na eficácia, ou seja, nos fatores que assegurem o cumprimento do objetivo estabelecido. Além disso, deve-se reavaliar a política atual de valores *per capita* diferenciados, considerando que o programa não diferencia os objetivos, inferindo-se que devem ser igualmente atingidos para todos os beneficiários.

Recomenda-se, portanto, que o FNDE, em conjunto com as entidades executoras do PNAE, desenvolva indicadores de desempenho, voltados para o aspecto eficácia, conforme apontado no subitem 3.11 deste Relatório.

3.3 ESCOLARIZAÇÃO

A partir do advento da Lei nº 8.913/94, tornou-se obrigatório que a aquisição de gêneros alimentícios fosse realizada de forma descentralizada por estados e municípios. Esse processo é conhecido como estadualização e municipalização da merenda, respectivamente.

Os termos de convênio firmados para regulamentar o repasse dos recursos financeiros facultavam aos convenientes a escolarização, ou seja, a gestão da merenda pela própria escola, que passaria a receber recursos financeiros diretamente para tal finalidade.

Atualmente, esse procedimento de escolarização, nível máximo de descentralização previsto na execução do PNAE, encontra-se previsto nas Medidas Provisórias que vêm regulamentando o Programa desde 1998.

Em 1997, de acordo com pesquisa encomendada pelo FNDE ao Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Universidade de Campinas - NEPP/UNICAMP, 16% das escolas urbanas do país já se encontravam escolarizadas.

Os dados levantados neste Trabalho de Auditoria junto às Entidades Executoras dos estados evidenciam que a quantidade de alunos pertencentes às redes estaduais escolarizadas cresceu no último ano, passando de 50,18%, em 1998, para 56,79%, em 1999, conforme mostram os Anexos 4 e 5.

Na rede escolar sob a responsabilidade dos Estados da Bahia, Amapá, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Tocantins, a aquisição dos gêneros alimentícios é integralmente executada pelas escolas, enquanto o Estado do Ceará ampliou a escolarização de sua rede, passando de 53,44%, em 1998, para 96,38%, em 1999.

Contrariamente, os Estados do Piauí e de Rondônia decresceram o nível de escolarização de suas redes, passando, respectivamente, de 29,02% e 92,90% em 1998, para 21,70% e 73,28% em 1999.

Nos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo, as aquisições de gêneros alimentícios são centralizadas no âmbito do governo estadual, e são posteriormente repassados às escolas.

Na rede escolar sob responsabilidade das capitais a escolarização é menor (Anexos 6 e 7), existindo apenas nos municípios de Vitória (50%), João Pessoa/PB (100%) e Natal/RN (100%), sendo que, nos dois últimos municípios, o processo só foi finalizado em 1999.

A descentralização em Natal ocorreu com maior intensidade, pois esse município contava, em 1998, com 40,73% de sua rede escolarizada, enquanto João Pessoa estava com 93,19%. As demais capitais utilizam-se do sistema de aquisição centralizada, repassando atualmente às escolas somente gêneros alimentícios.

Se feita uma análise em relação ao percentual de alunos atendidos da rede municipal das capitais, verifica-se uma ligeira elevação anual, já que o mesmo passou de 4,46%, em 1998, para 4,73%, em 1999.

Constata-se, portanto, que o processo de aquisição dos gêneros alimentícios, entre os estados e municípios, apresenta-se bastante distinto.

A escolarização é tendência crescente na rede estadual, que atinge, atualmente, 56% dos alunos beneficiários. Em nível de município de capital, essa descentralização máxima, apesar de se mostrar crescente, é ainda incipiente, sendo praticada por apenas três das vinte e seis capitais pesquisadas.

Recomenda-se que o FNDE acompanhe e compare a execução dos diversos procedimentos de aquisição dos gêneros alimentícios, identificando as vantagens e desvantagens de cada modo operante (compras centralizadas nas EEs; realizadas por regionais responsáveis por um conjunto de escolas; ou realizadas pelas escolas). O estudo e acompanhamento dos resultados permitirá identificar e disseminar boas práticas, no tocante aos aspectos operacionais da aquisição dos gêneros.

Execução e Apoio

3.4 - Estimativa da Clientela

Foram constatadas significativas diferenças entre a previsão do número de estudantes a serem atendidos pelo Programa em 1999, realizada pelo FNDE com base no Censo Escolar de 1998, e o número de alunos matriculados este ano nas redes escolares pesquisadas neste Trabalho, conforme Anexos 8 e 9.

No tocante às redes de escolas estaduais, os estados do Amazonas e Goiás registraram efetivos de alunos muito inferiores aos previstos pelo PNAE, com diferenças percentuais para menor, respectivamente, de 56,54 % e 41,66% (Anexo 8). Por informação coletada junto aos gestores estaduais, essa diferença decorre do processo de "municipalização" havido recentemente, que consiste na passagem da responsabilidade da execução do Programa e/ou transferência de escolas estaduais para a administração municipal. Outras diferenças para menor também ocorreram pelo mesmo motivo, em menor escala, ou ainda, como no caso do Ceará, por ter havido transferência de alunos de maior idade do ensino fundamental para o supletivo, reduzindo a base de cálculo da clientela do PNAE naquele estado.

Em outros estados, a exemplo do Espírito Santo e Mato Grosso do Sul, houve diferença para

maior decorrente da incorporação de escolas municipais na rede a ser atendida pelos governos estaduais. Já em Roraima o acréscimo deveu-se a campanhas de incentivo à entrada de novos alunos. As situações são análogas em relação às capitais.

Constata-se que os erros significativos de estimativa da clientela não são causados pelo uso do Censo Escolar do ano anterior em si, mas decorrem de ações desenvolvidas localmente, no âmbito das entidades executoras.

Portanto, para que a estimativa seja a mais adequada possível, sem conter grandes desvios, recomenda-se que, além de ter como base o Censo Escolar do ano anterior, os efetivos da clientela devem ser revistos mês a mês, incluindo no cálculo as mudanças quantitativas causadas por ações empreendidas nos estados e municípios durante o ano, no tocante à clientela efetivamente atendida.

Mesmo considerando as restrições legais e orçamentárias existentes para se fazer remanejamento de recursos no decorrer do exercício, recomenda-se que o FNDE, no intuito de garantir a efetividade do Programa, monitore permanentemente a execução do programa junto às Entidades Executoras de forma a assegurar que, mesmo que os repasses financeiros estejam sendo feitos para Entidades que não são mais responsáveis por determinado grupo de estudantes, tais recursos sejam redirecionados de imediato para aquelas que passaram a sê-lo.

3.5 - Suficiência de recursos

Esta Auditoria buscou avaliar a correlação entre o Objetivo do Programa (garantir uma refeição diária com cerca de 350 Kcal e 9 g de proteínas para alunos matriculados na pré-escola e ensino fundamental das escolas públicas e de entidades filantrópicas cadastradas) e a prática de sua execução.

Diante da importância dos recursos financeiros repassados pelo FNDE enquanto insumo essencial para o Programa, foi previsto, entre outras avaliações, aferir a suficiência desses recursos para execução do PNAE nos seguintes aspectos:

- a) regularidade do repasse dos recursos financeiros para as Entidades Executoras por parte do FNDE (Anexos 10 e 11);
- b) nível de oferta de cardápios com teor calórico e protéico no padrão estabelecido no PNAE (Anexos 12, 13, 14 e 15);
- c) valores *per capita* sugeridos pelas Entidades Executoras pesquisadas (estados e capitais) tidos como suficientes para oferta de merenda conforme padrão calórico e protéico do PNAE (Anexos 16, 17, 18 e 19);
- d) suplementação de recursos financeiros do FNDE por parte das EEs.

Regularidade do Repasse

Quanto à regularidade do repasse, buscou-se levantar, nas Entidades Executoras pesquisadas, o volume de recursos recebidos, mês a mês, no período de janeiro/1998 a agosto/1999, traduzidos em quantidade de “dias de merenda”.

Os números obtidos foram comparados com aqueles constantes do cronograma de repasses do FNDE para o mesmo período. Desse confronto, foi obtida a falta de cobertura financeira havida para cada EE dos estados e EE das capitais em cada mês. Os dados obtidos em campo estão reproduzidos nas Tabelas constantes nos Anexos 20 e 21. Os gráficos dos Anexos 10 e 11 mostram, para todas as EEs estudadas, as faltas de cobertura mínimas e máximas, informadas em termos de “dias de merenda”. Nos dados tabulados se percebem grandes diferenças entre os dados informados pelas EEs.

Nas entrevistas realizadas com gestores do Programa no FNDE, a Equipe foi informada que, quando há restrição de recursos, ou seja, quando não há dinheiro para transferência de todos os valores previstos para todas as EEs num determinado mês, busca-se priorizar o repasse para os municípios menores, os quais, em princípio, teriam maior dificuldade de fornecer merenda sem contar com o recurso federal. Nessas situações, são deixados em segundo plano os municípios maiores (aí incluídas as capitais) e os estados, que passam a arcar com a falta de cobertura para aquele mês, sendo compensados posteriormente, logo que possível.

Considerando a sistemática descrita, era de se esperar que não houvesse a grande variação observada entre as EEs em termos de falta de cobertura.

Foram calculados apenas os “dias” sem cobertura, sem levar em conta o excesso de “dias” repassados em meses posteriores ao mês em que houve a falta. O excesso de repasse num mês ocorre quando o FNDE, para recuperar a falta havida em meses anteriores, transfere, além dos recursos previstos para o mês corrente, os “dias” que deixou de repassar anteriormente. Exemplo: o cronograma previa repasse de 15 e 20 dias para fevereiro e março respectivamente, e o FNDE repassou esses 35 dias apenas em março.

O uso desse método de comparação resulta na atribuição de uma falta de 15 dias em fevereiro e de 0 (zero) dias de falta em março, sem permitir que o excesso ocorrido nesse último mês compense o atraso ocorrido e anule a falta registrada no primeiro.

Nos trabalhos de campo, foi observado que o FNDE quando da comunicação do repasse de recursos às EEs, apenas informa o valor transferido, sem explicitar quantos “dias de merenda” ele representa. Isso causou dificuldade na coleta da informação de “dias de merenda recebidos” (um dos campos do questionário) porque os informantes tiveram que inferir, a partir dos efetivos de alunos cadastrados em cada nível de ensino/tipo de escola, a quantos “dias de merenda” correspondiam os valores constantes nos seus registros. Em adição, o risco trazido pela necessidade de cálculo e pelas eventuais diferenças de interpretação (a exemplo do uso de valores *per capita* diferentes dos devidos) acarretou certa perda da confiabilidade dos dados.

Mesmo assim, a variação encontrada é relevante e deveria ser investigada. A recomendação trazida neste Relatório (subitem 3.2) para que o FNDE desenvolva e monitore um indicador de desempenho específico para medir os atrasos no repasse dos recursos, permitirá que essa averiguação se dê de forma permanente. No entanto, como pré-requisito para a obtenção do referido indicador, visando eliminar inconsistências na coleta de dados, recomenda-se que, de pronto, o FNDE passe a discriminar, quando da comunicação do repasse à EEs, as quantidades de “dias de merenda” transferidos correspondentes a cada nível de ensino/tipo de escola existente.

Nível de Oferta de Cardápios conforme padrão PNAE

Os achados, conclusões e recomendações pertinentes ao nível de oferta de cardápios conforme padrão PNAE foram tratados no subitem 3.2 deste Relatório, onde se investigou em que medida o objetivo estratégico do Programa (oferta de 100% dos cardápios com cerca 350 Kcal e 9 gramas de proteínas) tem sido atingido.

Valores *per capita* sugeridos pelas EEs para oferta de merenda conforme padrão PNAE

Foi solicitado aos gestores do Programa nas EEs dos estados, do Distrito Federal e das capitais, que informassem o valor *per capita* que seria suficiente para cumprir o objetivo estratégico do PNAE em suas áreas de responsabilidade, bem como se há estudo que o fundamentem. O resultado dessa pesquisa foi tabulado, resultando nos gráficos constantes dos Anexos 16 e 18.

Observa-se, no âmbito das EE dos estados, que apenas a do Espírito Santo deixou de sugerir valor e que nove delas declararam possuir estudos que fundamentam as respectiva sugestão. Nota-se, também, que apenas três EEs nessa esfera sugeriram valor coincidente com aquele praticado desde 1994 pelo PNAE para estudantes do ensino fundamental (R\$ 0,13) e nenhuma informou valor menor que este.

Já na esfera das capitais, apenas os gestores de João Pessoa/PB e São Paulo/SP não indicaram um valor específico, existindo onze EEs que informaram possuir estudos fundamentadores. Adicionalmente, constata-se que apenas a EE de Palmas/TO sugeriu o mesmo valor *per capita* hoje praticado pelo PNAE para estudantes do ensino fundamental (R\$ 0,13) e que não houve também sugestão de valor menor.

De acordo com os resumos estatísticos dos Anexos 17 e 19, constata-se que as médias obtidas se situam entre R\$ 0,22 e R\$ 0,25, e que, em ambos os conjuntos de EEs, a mediana e a moda convergiram para o valor de R\$ 0,20.

Cumprе salientar que, na pesquisa, não foram solicitadas sugestões de valores diferenciados por nível de ensino (fundamental ou pré-escola) ou por tipo de escola (pública ou filantrópica) e as comparações supra tomaram como base o maior valor *per capita* definido pelo FNDE : R\$ 0,13 - específico para alunos do ensino fundamental matriculados em escolas públicas. Conforme já mencionado no subitem 3.2 deste Relatório, o valor *per capita* destinado a estudantes do pré-escolar e aqueles matriculados em escolas de entidades filantrópicas é de R\$ 0,06, sem ter sido formalizado qualquer fundamento técnico ou sócio-econômico para essa diferença.

A diferenciação supracitada, considerando que a maioria dos alunos beneficiários é do ensino fundamental, leva a uma efetiva redução do valor *per capita* médio por aluno, independentemente do nível de ensino/tipo de escola a que pertença (em 1998, o valor *per capita* médio, por aluno e por dia, repassado em 1998 foi R\$ 0,11 - R\$785.510 mil repassado a 35.350.300 alunos, em 200 dias letivos). Na prática, de acordo com informações obtidas no trabalho de campo, as EEs não fazem distinção entre “categorias” de alunos na hora de elaborar cardápios e não os diferenciam ao adquirir gêneros alimentícios..

Por outro lado, os valores *per capita* estabelecidos (R\$ 0,13 e R\$ 0,06) são nacionais, ou seja,

únicos para todo o território nacional.

A partir dos dados apresentados e considerações deles decorrentes, pode-se concluir que há fortes indícios de insuficiência dos valores *per capita* atualmente definidos, os quais não contemplam as diferenças de hábitos alimentares e custos de aquisição de gêneros alimentícios nas diversas localidades do país.

Diante disso, recomenda-se que o FNDE realize estudos periódicos para estabelecer (e manter atualizados em termos de poder aquisitivo) valores *per capita* compatíveis com as diferenças de hábitos alimentares e os custos de aquisição de gêneros alimentícios existentes, nas diversas localidades do país, e que sejam suficientes para o cumprimento das metas nutricionais estabelecidas no PNAE.

Suplementação de recursos financeiros do FNDE por parte das EEs

As Entidades Executoras também foram consultadas sobre a ocorrência de eventual suplementação de recursos financeiros, oriunda dos cofres dos estados e municípios ou pela utilização de recursos de outras fontes. Além da ocorrência e fontes de suplementação, foram investigados, no caso de haver tal iniciativa, quais os motivos que a fundamentam. O resultado dessa pesquisa consta dos Anexos 22 e 23.

Os dados tabulados revelam que nove das unidades da federação suplementam financeiramente os recursos recebidos do FNDE com recursos próprios, sendo que delas, quatro informaram que o fazem para alcançar um *valor per capita* maior do que aqueles estabelecidos no PNAE. Dessas quatro, duas ainda afirmam um segundo motivo para a suplementação: cobertura de atrasos nos repasses do Fundo. Uma única suplementação com recursos de outras fontes, além dos recursos próprios, foi declarada pela EE de Minas Gerais, a qual informa receber suplementação de associação de pais de alunos.

Quanto às capitais, a contribuição dos cofres públicos locais é bem mais expressiva, ocorrendo a suplementação com recursos das prefeituras em dezenove das 26 cidades pesquisadas. Onze capitais declararam que a motivação para contribuir é a de oferecer um *valor per capita* maior do que aqueles estabelecidos no PNAE e outras duas, mesmo sem especificar esse tipo de meta, afirmam contribuir com valores fixos mensais para a execução do Programa. Também, para nove das cidades, o motivo para suplementação é a cobertura de atrasos nos repasses do FNDE.

A situação descrita vem reforçar as conclusões e recomendações produzidas neste item do Relatório de que há variações significativas na regularidade dos repasses a serem investigadas e que há fortes indícios de insuficiência dos valores *per capita* atualmente definidos, os quais não contemplam as diferenças de hábitos alimentares e custos de aquisição de gêneros alimentícios nas diversas regiões do país, a merecer estudos para estabelecer valores diferenciados e adequados a diferentes realidades.

3.6 - Atuação das Entidades Executoras e do FNDE na execução

A atuação das Entidades Executoras e do FNDE na execução do Programa também foi alvo de pesquisa neste trabalho. Foram coletadas informações sobre os seguintes aspectos:

- a) quantidade de nutricionistas nas EEs;
- b) orientações prestadas às EEs pelo FNDE;
- c) principais dificuldades apontadas pelas EEs para execução do PNAE;
- d) fatores apontados pelas EEs para melhor execução do PNAE.

Quantidade de nutricionistas nas EEs

Os gráficos dos Anexos 24 e 25 resultaram da coleta de informação sobre o número de nutricionistas envolvidas na execução do Programa nas EEs estaduais e das capitais.

Observa-se, no nível estadual, que mais da metade das unidades da federação (14 estados) contam com apenas um(a) nutricionista e ainda que três delas (BA, ES e RN) não contam com esse apoio técnico.

No conjunto das capitais, o quadro é um pouco mais favorável por que todas elas declararam ter pelo menos um(a) nutricionista em seus quadros. Mesmo assim, grande parte delas (19) conta com, no máximo, dois desses profissionais.

Considerando que os cardápios, por disposição legal, devem ser elaborados por nutricionistas, as EEs devem assegurar a disponibilidade desses profissionais. O quadro de escassez apresentado mostra que em muitos locais há risco de não haver esse apoio quando necessário.

Recomenda-se, portanto, ao FNDE monitorar permanentemente a disponibilidade de nutricionistas na Entidades Executoras e reforçar junto às mesmas a necessidade desse apoio técnico para o sucesso do PNAE.

Orientações prestadas às EEs pelo FNDE

Foi solicitado às EEs que se manifestassem quanto ao apoio que têm recebido por parte do FNDE para execução do PNAE.

As entidades consultadas responderam se recebiam apoio do FNDE no tocante às seguintes atividades: elaboração de cardápio, aquisição de gêneros, armazenamento de gêneros, preparação de merenda, distribuição de gêneros às escolas (em caso de rede não escolarizada) e distribuição de merendas preparadas (no caso de a EE preparar e entregar merendas prontas para serem servidas nas escolas). Em caso de ser recebido apoio na atividade, o gestor assinalou por qual meio o mesmo tem sido prestado: por meio de nutricionista, treinamento/capacitação, manuais e folhetos, cardápios elaborados ou outros meios que não estes explicitados.

O resultado dessa pesquisa foi tabulado (Anexos 26 e 27) e permite concluir o seguinte, em relação às EEs estaduais: entre 37% e 59% das EEs declararam não receber qualquer apoio do FNDE, variando a quantidade de acordo com o tipo de atividade pesquisado; o meio de prestação de apoio “manual/folhetos” foi o mais assinalado entre todos, variando a frequência de respostas afirmativas para o mesmo entre 22 e 56% das EEs;

- a) apenas uma UF declarou receber apoio na forma de “nutricionista” e “cardápios elaborados” e duas outras afirmaram receber “treinamento/capacitação”;

- b) entre dois e três estados, dependendo da atividade, informaram receber apoio por “outros meios”.

Conclusões em relação às EEs das capitais :

- a) entre 27% e 46% das EEs declararam não receber qualquer apoio do FNDE, variando a quantidade de acordo com o tipo de atividade pesquisado; o meio de prestação de apoio “manual/folhetos” foi o mais assinalado entre todos, variando a frequência de respostas afirmativas para o mesmo entre 46 e 65% das EEs;
- b) apenas uma capital declarou receber apoio na forma de “nutricionista” e “cardápios elaborados” e uma outra informou receber “treinamento/capacitação” para aquisição e armazenamento de gêneros .

Pela situação descrita, constata-se que o nível de apoio prestado pelo FNDE às Entidades Executoras é muito baixo em geral, havendo expressiva proporção delas que simplesmente declaram não receber qualquer orientação da Autarquia para execução do Programa, em que pese o papel de orientação e coordenação que lhe cabe, formalmente disposto na Resolução FNDE nº 002/99.

Dificuldades encontradas e fatores de melhoria apontados pelas EEs quanto à execução

Foram pesquisadas as opiniões das EEs para as dificuldades encontradas na execução do PNAE e possíveis fatores de melhoria.

Inicialmente, foi oferecida aos gestores uma lista fechada de oito possíveis condições e atividades (das quais deveriam ser assinaladas, e receber graus diferenciados de importância, apenas quatro) para que opinassem sobre as dificuldades encontradas na execução do Programa. Eis a lista de condições e atividades avaliadas: insuficiência dos recursos repassados, execução das licitações, aquisição de gêneros no comércio local, elaboração de cardápios, armazenamento de gêneros em locais apropriados, preparação de merendas, atrasos nos repasses do FNDE e falta de pessoal treinado.

O resultado dessa primeira pesquisa - dificuldades na execução - foi tabulado e está disponível nos Anexos 28 e 29, correspondentes aos dados obtidos junto às EEs estaduais e das capitais, respectivamente.

As quatro dificuldades mais votadas (após ponderação dos graus de importância a elas atribuídos) e que coincidiram em ambas as esferas foram, em ordem de preferência: insuficiência dos recursos repassados, atrasos nos repasses do FNDE, execução das licitações e falta de pessoal treinado.

As respostas reforçam as conclusões produzidas no subitem 3.5 deste relatório onde foram analisadas a suficiência (ou não) dos recursos e a regularidade do seu recebimento, e levanta que há necessidade de se investigar as causas e empreender soluções para as dificuldades trazidas na execução das licitações. Também ficou patente a necessidade de treinamento e capacitação de pessoal, apoio que, conforme revelado na pesquisa acerca das orientações prestadas às EEs pela Autarquia, não é prestado como deveria.

A outra consulta, relativa a sugestões de possíveis fatores que poderiam concorrer para melhor execução do Programa, também teve como base uma lista fechada de oito possíveis situações ou

iniciativas, das quais deveriam ser assinaladas, e receber graus diferenciados de prioridade, apenas quatro.

A lista oferecida foi a seguinte: maior apoio técnico na elaboração de cardápios, maior apoio técnico na realização de licitações, maior apoio técnico na preparação de merendas, maior regularidade no repasse dos recursos, maior detalhamento dos procedimentos do programa, dinheiro repassado diretamente às escolas, trâmites mais ágeis para aquisição dos gêneros e melhor comunicação com o FNDE.

O resultado dessa segunda pesquisa - fatores de melhoria - foi tabulado e está disponível nos Anexos 30 e 31, correspondentes aos dados obtidos junto às EEs estaduais e das capitais, respectivamente.

Os quatro fatores mais votados (após ponderação dos graus de prioridade eles atribuídos) e que coincidiram em ambas as esferas, havendo apenas permuta entre o segundo e terceiro colocados, foram, em ordem de preferência: maior regularidade no repasse dos recursos, trâmite mais ágeis para aquisição dos gêneros, melhor comunicação com o FNDE e maior detalhamento dos procedimentos.

Essa resposta guarda coerência com aquela obtida na pesquisa de opinião sobre dificuldades em relação ao primeiro item, relativo à regularidade do repasse de recursos. Já os dois últimos fatores escolhidos - melhor comunicação com o FNDE e maior detalhamento dos procedimentos - guardam coerência com a necessidade de maior interação do FNDE com as entidades executoras, especialmente por ter sido revelada a fraca atuação da Autarquia enquanto orientadora.

Diante desse resultado, recomenda-se que o FNDE, cumprindo o papel de orientação, coordenação que lhe cabe e aprimore a comunicação com as Entidades Executoras.

3.7 - Iniciativas de orientação e apoio

Nas entrevistas realizadas com os técnicos da área responsável pela gestão da Merenda Escolar no FNDE, foi identificada uma iniciativa que merece ser destacada: o "Manual do Conselho de Alimentação Escolar - CAE", recentemente editado.

Segundo o FNDE, esse manual tem por objetivo “ser um instrumento de trabalho para os membros que compõem o Conselho de Alimentação Escolar – CAE, oferecendo informações sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, além de esclarecer o papel e a importância desses Conselhos nas escolas”. Estão detalhadas no Manual as seguintes informações: histórico, legislação básica e aspectos gerais do PNAE; orientações básicas para elaboração de cardápios; orientação geral para criação do CAE; orientação para armazenamento e transporte dos gêneros alimentícios; receitas sugeridas e tabelas de composição de alguns alimentos.

Conforme tratado no item anterior, na pesquisa relativa ao apoio prestado às EEs por parte do FNDE, a maior frequência de respostas afirmativas, juntamente com a alternativa “não recebe apoio”, foi justamente a opção “manual/folhetos”. Isso mostra que, na maioria das EEs, o Manual do CAE é reconhecido como a única fonte de orientação emanada do FNDE e que, embora inicialmente destinado aos Conselhos, obteve expressiva receptividade entre os gestores locais do PNAE.

Considerando a viabilidade de se operacionalizar os mecanismos disponíveis de prestação de orientações, tal como a distribuição de manuais, o FNDE deve aprimorar a iniciativa incluindo a disseminação de experiências bem sucedidas (boas práticas) junto às Entidades Executoras e demais envolvidos no Programa (alunos, respectivos pais, professores, representantes da comunidade), estimulando o seu aprimoramento contínuo. Recomenda-se ainda ao Fundo utilizar outros meios de disseminação, a exemplo da promoção de seminários periódicos para lançamento de publicações, apresentação de trabalhos e troca de experiências, congregando representantes do maior número possível de Entidades Executoras.

Acompanhamento e Controle

3.8 - Iniciativas de acompanhamento e controle

Pesquisa do NEPP/UNICAMP

Por solicitação do MEC, o FNDE contratou, no corrente ano, junto ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas - NEPP/UNICAMP, trabalho de pesquisa de avaliação dos programas da Rede de Proteção Social do Ministério da Educação, no caso, do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD.

Essa pesquisa conforma um projeto de natureza quantitativa e qualitativa, com tripla motivação:

- a) a produção de conhecimentos científicos, relacionados às condições determinantes de êxitos ou fracassos na implementação de programas sociais descentralizados em países do terceiro mundo com marcada heterogeneidade regional;
- b) a produção de recomendações de políticas, que possibilitem aumentar os graus de eficácia de programas sociais descentralizados;
- c) a divulgação de resultados de programas sociais, baseados em sólidas informações empíricas.

A pesquisa contratada junto ao NEPP/UNICAMP busca, ainda, os seguintes objetivos imediatos:

- a) a avaliação nacional do processo de implementação do PNAE, PDDE e PNLD, por meio de indicadores de eficácia;
- b) a avaliação nacional do processo de execução orçamentária desses programas;
- c) o conhecimento em profundidade dos processos institucionais e dos mecanismos operativos dos três Programas, obtido por pesquisa qualitativa em 18 (dezoito) municípios selecionados de 6 (seis) estados brasileiros.

Os primeiros resultados desse trabalho foram entregues em outubro/99 ao FNDE, tendo sido

apreciados por esta Equipe. O desenho da pesquisa e seus resultados preliminares podem ser visualizados no Vol. VIII deste processo.

Como a execução do PNAE é realizada de forma descentralizada, e o FNDE não conta com nenhuma estrutura para acompanhamento *in loco* do Programa, iniciativas como essa indicam um caminho que pode ser adotado pelo Fundo para acompanhar e avaliar sua execução quanto à sua eficácia e efetividade.

Pesquisas dessa natureza, consistentes do ponto de vista metodológico e conduzidas por entidade independente, poderiam ser sistematizadas pelo FNDE e utilizadas como uma maneira de obter indicadores de desempenho do Programa, tanto de eficácia como de efetividade, nesses últimos procurando identificar a influência do PNAE, em conjunto com outros programas e fatores ambientais.

Convênio com o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS

Em 09.06.99, o FNDE firmou com o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS o Convênio nº 03/99 (D.O.U. de 17.06.99), cujo objeto é a delegação de competência ao INSS para a fiscalização da execução dos programas financiados com recursos repassados pelo Fundo junto aos órgãos e entidades beneficiárias; fiscalização das empresas contribuintes do Salário-Educação, optantes pelo Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental - SME; bem como a cooperação técnico-operacional entre as áreas jurídicas do FNDE e do INSS.

A autorização para esse acordo se deu por meio da Portaria Interministerial MEC/MPAS nº 856, de 26.05.99, como uma forma de atender a recomendação do Tribunal no sentido de que o FNDE compatibilizasse o quantitativo de servidores envolvidos no acompanhamento da execução, controle e fiscalização de suas ações com o montante de recursos geridos.

Por esse convênio, compete ao FNDE promover o treinamento técnico-operacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social - AFPS, indicados pelo INSS como agentes multiplicadores, cabendo ao Instituto, por sua vez, o treinamento de técnicos do FNDE relativamente à legislação previdenciária.

Por ocasião da conclusão da versão preliminar deste Relatório (29.10.99), vinte fiscais tinham sido treinados, para atuarem como multiplicadores. Esses fiscais, no período de 16 a 26.11.99, ministrariam o mesmo treinamento para 20 (vinte) turmas de fiscais (250 treinandos) em 6 (seis) estados da federação.

Posteriormente, o FNDE, por meio do Ofício nº 054/00, de 24 de janeiro de 2.000 (fls. 150/153), apresentou informações atualizadas sobre a iniciativa, abaixo transcritas, *ipsis litteris*:

“Numa primeira etapa, foram capacitados no Distrito Federal, no período de 03 a 12/11/1999, 20 AFPS, para atuarem como multiplicadores.

No período de 06 a 17/12/1999, foram formadas mais 14 turmas, em 11 estados da federação, totalizando, aproximadamente, 400 fiscais treinados pelos multiplicadores, com apoio dos técnicos do FNDE e do FUNDESCOLA.

A meta para o presente exercício será treinar mais 1000 AFPS”.

Segundo consta no Termo de Convênio, a visita aos órgãos e entidades, pela fiscalização do INSS, obedecerá, entre outros, ao planejamento anual da Auditoria Interna do FNDE. O cronograma da

Auditoria englobará, também, a apuração de denúncias, após triagem prévia a ser realizada pelo Fundo.

Quanto ao PNAE, serão fiscalizados *in loco* não só aspectos de legalidade, mas também de desempenho do Programa. De acordo com o Roteiro de Fiscalização (que, conforme consta no Ofício nº 054/00 supracitado, passou a denominar-se “Papéis de Trabalho”, e fazem parte do Manual de Procedimento de Auditoria do PNAE) que será utilizado em campo pelos fiscais (v. Volume VIII), cerca de 50% dos aspectos a verificar se referem a questões de desempenho.

Esse convênio firmado com o INSS, que permite utilizar a força de trabalho de fiscalização daquele Instituto no controle da execução dos programas do FNDE que utilizam recursos do Salário-Educação (incluído o PNAE), é uma importante iniciativa no sentido de suprir a carência de pessoal e recursos enfrentadas pelo Fundo no exercício das atividades de controle e supervisão, agravadas com a recente extinção das Delegacias Regionais do Ministério da Educação - DEMECs. Essa deficiência foi, inclusive, objeto de recente recomendação desta Corte, quando da apreciação do TC nº 009.002/1999-5 (Decisão TCU/Plenário nº 104/99, Sessão de 10.05.99).

Considerando que a fiscalização do INSS abrangerá aspectos de legalidade e de desempenho (eficácia) do Programa, seria importante, então, que os resultados advindos dessa nova forma de fiscalização não ficassem restritos ao conhecimento da Auditoria Interna, como vem ocorrendo hoje. Essas informações são de suma importância para a Gerência do PNAE, mesmo as relativas a problemas de legalidade, para uma melhor coordenação e orientação do Programa junto às Entidades Executoras.

Apesar de importante, a fiscalização do INSS por si só não é suficiente para garantir o bom acompanhamento do Programa pelo FNDE, devendo ser somada a outras formas de avaliação. Além desse aspecto, o seu planejamento, sendo realizado pela Auditoria Interna, tende a ser direcionado pelas denúncias recebidas ou por demandas da área de prestação de contas do Fundo.

Dessa forma, recomenda-se uma maior integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das duas áreas.

3.9 - Apuração de denúncias pelo FNDE

Cabe à Auditoria Interna do FNDE a apuração de denúncias relativas aos diversos programas mantidos pelo Fundo.

Essas denúncias podem chegar ao conhecimento do órgão por diversas formas: disque-denúncias (0800 – “Fala Brasil”, do Ministério da Educação e do FNDE), fac-símiles, ofícios, mensagens de correio eletrônico, etc.

Constata-se um grande número de denúncias pendentes de apuração junto à Auditoria Interna do FNDE. Relatórios e dados obtidos junto àquela Auditoria revelam constar 335 denúncias recebidas nos anos de 1998 e 1999 (até 25.08.99), pendentes de apuração, relativas ao PNAE.

Quanto às denúncias que já tiveram algum tipo de providência tomada no sentido de sua apuração, verifica-se que entre outubro/98 e outubro/99, 95 denúncias foram tratadas (não incluídas nas 335 citadas anteriormente), das quais, cerca de 61% referem-se ao PNAE, conforme relatório “Denúncias com Providências Adotadas”. Observa-se, do teor das denúncias e das providências adotadas pelo Fundo, que cerca de 50% das relativas ao PNAE podem ser consideradas procedentes.

A falta de estrutura da Auditoria Interna do FNDE para exercer adequadamente os serviços de fiscalização da utilização dos recursos repassados pelo Fundo, conforme já dito no subitem 3.8, é um problema já conhecido e objeto de recomendação desta Corte (Decisão nº 104/99, Plenário, Sessão de 10.05.99).

Com a extinção das Delegacias Regionais do Ministério da Educação – DEMECs, ocorrida em dezembro/98, o problema se agravou, pois essas Delegacias exerciam, entre outros papéis, o de braço fiscalizador descentralizado do FNDE.

Espera-se que, por meio do Convênio firmado com o INSS o FNDE atenda à demanda existente, passando a apurar essas denúncias com a prioridade requerida, evitando a descrença dos denunciadores que, não raro, se expõem a represálias ao denunciarem irregularidades na execução do Programa, sem terem suas reclamações sequer analisadas pelo órgão responsável, trazendo como consequência o abandono dessa importante forma de controle.

Considerando o alto volume de denúncias pendentes de apuração e o iminente reforço na fiscalização decorrente do Convênio firmado com o INSS, recomenda-se ao FNDE que priorize, no planejamento da ação dos fiscais do INSS, a apuração de denúncias, buscando minimizar essas pendências e passando a respondê-las de acordo com a urgência requerida em cada caso.

3.10 - Atuação das Entidades Executoras e do FNDE no acompanhamento do Programa

Comunicação entre o FNDE e as Entidades Executoras.

Foi constatado no trabalho de campo que a comunicação entre o FNDE e as entidades executoras tem se dado de forma deficiente.

Quando instados a responder sobre os quatro principais fatores que poderiam ser trabalhados para um melhor desempenho do Programa, os gestores estaduais e municipais (capitais) da merenda inquiridos nesta Auditoria deram forte destaque à comunicação com o FNDE.

No geral, o quesito “melhor comunicação com o FNDE” foi o terceiro mais importante, segundo as Entidades Executoras estaduais, sendo que Estados como Pará, Paraíba e Rio Grande do Sul chegaram a apontá-lo como o principal fator que necessitaria ser melhorado na execução do PNAE, conforme pode ser observado no Anexo 30.

Já na avaliação das Entidades Executoras das capitais (vide Anexo 31), o quesito obteve, no geral, a segunda colocação. Algumas capitais como Rio Branco/AC, Boa Vista/AP, Fortaleza/CE e Cuiabá/MT

indicaram-no como o quesito mais relevante para a melhoria do desempenho do Programa.

Dentre os oito tópicos relacionados a possibilidades de melhoria do PNAE, observa-se como muito relevante o fato de que o quesito “melhor comunicação com o FNDE” tenha obtido a 3ª maior pontuação entre as EEs estaduais e a 2ª, entre as EEs das capitais. Esse resultado revela que a comunicação entre o FNDE e as Entidades Executoras é considerada inadequada.

A execução descentralizada do PNAE, sob a coordenação do FNDE, requer, além de um sistema de controle, acompanhamento e avaliação por parte do órgão central, uma grande interação com as Entidades Executoras. Sem uma comunicação eficaz, toda a estrutura descentralizada de execução fica comprometida.

Essa deficiência de comunicação apontada também reflete a falta de acompanhamento e coordenação da execução do Programa por parte do FNDE e o isolamento em que se encontram os Executores do PNAE.

Recomenda-se, então, que o fator comunicação, conforme apontado pelos próprios Executores do Programa (em nível estadual e municipal das capitais), seja urgentemente melhorado pelo FNDE, como pré-requisito fundamental para que todas as demais providências sugeridas para melhoria do PNAE possam ser implementadas.

Supervisão e Controle por parte das Entidades Executoras

Nas entrevistas realizadas nos trabalhos de campo, foram abordados alguns temas relativos aos controles mantidos pelas Entidades Executoras do Programa.

O Anexo 32 mostra os controles declarados como exercidos pelas EEs estaduais, em cinco diferentes tópicos: duração dos estoques mantidos nas escolas; prazo de validade dos gêneros armazenados; guias de recebimento de mercadorias; cronograma de repasse/plano de distribuição de gêneros e disponibilidade de gêneros de acordo com o cardápio.

Conforme se observa no referido Anexo, entre 77% e 85% das Secretarias exercem cada um desses controles.

No caso das Entidades Executoras das capitais, Anexo 33, observa-se uma menor incidência desses mesmos controles, mantidos por entre 59% e 70% das mesmas.

No tocante aos trabalhos de supervisão rotineira realizados em 1999 (até 31.08), observa-se, pelo gráfico do Anexo 34, que há uma grande disparidade entre as várias Entidades Executoras estaduais. Enquanto alguns estados de pequena extensão territorial, como Alagoas, fiscalizaram cerca de 1500 escolas, estados maiores, como São Paulo, afirmam haver fiscalizado um número inferior a 500 escolas. A mesma heterogeneidade se observa em relação às capitais (vide Anexo 35).

No que concerne a visitas a escolas, para apuração de denúncias, observa-se uma pequena atuação das Secretarias Estaduais (Anexo 36) em relação às Secretarias das capitais (Anexo 37), mais homogêneas neste tipo de controle.

Quanto à coerência dessas informações, observa-se no Anexo 38, que, em média, as informações prestadas quanto aos controles mantidos e às fiscalizações/visitas às escolas, rotineiras ou por denúncias, foram consideradas coerentes pelas Equipes que desenvolveram os trabalhos de campo.

Nota-se uma grande variação na atuação das Entidades Executoras pesquisadas, seja dentro da mesma categoria (estadual ou capital), seja entre essas categorias.

Essa diversidade é resultante das realidades distintas vividas pelos entes pesquisado, cabendo ao FNDE, como Coordenador do PNAE, conhecê-las para poder atuar junto a cada Entidade Executora no intuito de buscar aprimorar os controles existentes sobre o Programa.

Recomenda-se, dessa forma, que o FNDE, como entidade responsável pela coordenação, acompanhamento e garantia da efetividade do PNAE, conheça de perto os controles mantidos pelos executores do Programa, buscando medir o desempenho de cada um nesse tema, identificando as chamadas boas práticas (experiências que, comprovadamente, contribuíram para o melhor desempenho), assim como conhecendo as experiências que fracassaram. Esse conhecimento adquirido deve, então, ser amplamente difundido entre os diversos executores, contribuindo assim para um desempenho melhor e mais homogêneo entre as diversas Entidades Executoras.

3.11 - Indicadores de desempenho sugeridos

A existência de mecanismos de controle por si só é insuficiente para garantir a boa execução de um programa. É necessário haver uma sistemática que permita regularmente monitorar e avaliar os dados originados desses mecanismos, de forma a identificar e corrigir desvios em sua execução.

A fim de identificar possíveis indicadores de desempenho para o PNAE, elaborou-se, a partir de entrevistas com técnicos do FNDE que atuam no PNAE, um mapa de produtos estratégicos (alto nível), conforme pode ser observado no Anexo 2.

Desse mapa, foram identificados vários potenciais indicadores, que foram submetidos aos entrevistados para que indicassem os quatro principais, em ordem decrescente de preferência, de acordo com os seguintes critérios: facilidade de monitorar, e representativos da execução do Programa. A mesma indicação foi solicitada das Equipes do TCU encarregadas da coleta de dados nos estados.

Após os trabalhos de campo, foram tabulados os indicadores mais votados, em três instâncias: Entidades Executoras estaduais, das Capitais, e Equipes do TCU. A metodologia adotada para apurar os indicadores mais votados em cada instância foi atribuir peso quatro ao selecionado como primeiro, peso três ao segundo, peso dois ao terceiro e peso um ao indicador escolhido como quarto na preferência do entrevistado. A tabulação dos indicadores eleitos pelos entrevistados e Equipes do TCU encontra-se nas tabelas dos Anexos 39, 40 e 41.

Analisada a tabulação, verifica-se que houve convergência, nas três instâncias, para quatro indicadores, quais sejam:

- a) índice da suficiência do valor *per capita* (valor efetivamente praticado em relação ao *per capita* repassado pelo FNDE): escolhido como indicador mais importante nas três instâncias;
- b) índice de suficiência dos recursos (número de dias com oferta de merenda em relação ao número de dias repassados pelo FNDE): escolhido como 2º indicador mais importante pelas EEs estaduais e pelas Equipes do TCU, e como 3º pelas EEs das capitais;
- c) índice do cobertura do público alvo (nº de alunos efetivamente beneficiados pelo PNAE no exercício em relação ao nº de alunos beneficiários do Programa constantes do Censo do exercício anterior): escolhido como 2º indicador mais importante pelas EEs das capitais, como 3º pelas EEs dos estados, e como 4º pelas Equipes do TCU;
- d) índice da regularidade do repasse (atraso do FNDE em relação ao cronograma de repasses): escolhido como 3º indicador mais importante pelas Equipes do TCU, e como 4º pelas EEs dos estados e das capitais.

Analisando a convergência para os quatro indicadores, verifica-se que eles medem aspectos essenciais ao bom desempenho operacional do Programa. Para que o objetivo estratégico do PNAE - "*garantir uma refeição diária com cerca de 350 quilocalorias (Kcal) e 9 gramas de proteínas por refeição, correspondendo a 15% das necessidades nutricionais diárias dos beneficiários, alunos matriculados na pré-escola e ensino fundamental das escolas públicas e de entidades filantrópicas*" – seja atingido, é necessário que os recursos sejam transferidos **tempestivamente**, em **valor suficiente** para adquirir gêneros alimentícios de acordo com os objetivos propugnados pelo Programa, calculados com base no **número de alunos efetivamente beneficiários**, devendo ser servida em **todos os dias letivos** do ano.

Estes indicadores refletem ainda duas das principais dificuldades apontadas pelas Entidades Executoras: conforme informado pelos gestores da merenda (tanto os estaduais quanto os das capitais), a principal dificuldade para executar o Programa é a **insuficiência** de recursos repassados, e a segunda maior dificuldade é o **atraso no repasse** dos recursos pelo FNDE (ver Anexos 28 e 29).

Além dos quatro indicadores de eficácia retro mencionados, o FNDE deverá também monitorar alguns indicadores de efetividade, para avaliar em que medida o PNAE está contribuindo para o alcance dos impactos esperados pelo Programa. Tais impactos, conforme definidos pelo FNDE e pela legislação em vigor, são: "*suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários; melhorar a capacidade de aprendizagem desses alunos; formar bons hábitos alimentares; e evitar a evasão e repetência escolar*".

Algumas Entidades Executoras sugeriram ainda monitorar o absentismo e o percentual de crianças desnutridas. O primeiro sintoma da evasão é o absentismo; já a monitoração do percentual de crianças desnutridas, pode indicar, por exemplo, a necessidade de estudos mais aprofundados no universo de alunos desnutridos, indicando eventual necessidade de adoção de outros Programas e medidas, concomitantemente com o PNAE, tal como a suplementação de Ferro na merenda escolar em escolas onde for detectado significativo número de alunos com anemia por deficiência deste nutriente na sua dieta. O FNDE deve examinar a conveniência e oportunidade de monitorar estes indicadores, em conjunto com os demais, correlacionados com a missão do PNAE.

Deve-se salientar que a evolução dos indicadores de efetividade deve ser analisada em conjunto

com as influências de outros Programas e condições ambientais, uma vez que tais indicadores não guardam correlação exclusiva com o PNAE.

Recomenda-se portanto que sejam monitorados os seguintes indicadores de desempenho do Programa:

I - indicadores de eficácia (cumprimento dos objetivos estabelecidos):

- a) índice de suficiência dos recursos (número de dias com oferta de merenda em relação ao número de dias repassados pelo FNDE);
- b) índice da regularidade do repasse (atraso do FNDE em relação ao cronograma de repasses);
- c) índice de cobertura do público alvo (nº de alunos efetivamente beneficiados pelo PNAE no exercício em relação ao nº de alunos beneficiários do Programa constantes do Censo do exercício anterior);
- d) índice da suficiência do valor *per capita* (valor efetivamente praticado em relação ao *per capita* repassado pelo FNDE);

II - Indicadores de efetividade (impactos na sociedade) quanto à:

- a) evasão escolar;
- b) repetência;
- c) capacidade de aprendizagem;
- d) formação de bons hábitos alimentares.

Para viabilizar o monitoramento, o FNDE deverá implementar sistemática de apuração e estabelecer metas para os mesmos; acompanhar sua evolução, correlacionando a variação dos indicadores de eficácia com os objetivos estabelecidos pelo PNAE, e a influência do Programa na evolução dos indicadores de efetividade.

A sistemática de apuração dos indicadores poderá, por exemplo, ser realizada por meio de informações gerenciais obtidas dos gestores do Programa, ou da elaboração de estudos específicos, desde que assegurada a fidedignidade dos dados informados.

Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs)

3.12 - Atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar

De acordo com a atual legislação do Programa, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições, Conselhos de Alimentação Escolar.

As atribuições desses Conselhos, encontram-se disciplinadas na Resolução/FNDE nº 02, de 21.01.1999 e consistem em: acompanhar a aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE; zelar pela qualidade dos produtos, desde a aquisição até a distribuição; orientar na aquisição dos alimentos, inclusive assessorando a Comissão de Licitação; assegurar a inspeção dos alimentos nos armazéns e orientar as escolas quando da recepção e armazenagem dos produtos, bem como orientar a coleta de amostras para serem submetidas à análise laboratorial; apreciar e votar o plano de ação da Entidade Executora, bem como a prestação de contas a ser apresentada aos órgãos de controle interno e externo; divulgar todos os recursos financeiros recebidos do FNDE em locais públicos; e apresentar relatório de atividades ao

FNDE, sempre que solicitado.

Adicionalmente, dispõe a M.P. nº 1.853-10 que os Conselhos participarão da elaboração dos cardápios propostos pelas Entidades Executoras.

A existência desses Conselhos, na vigência da Lei nº 8.913/94, consistia condição essencial para repasse dos recursos financeiros. Hoje, essa exigência inexistente.

Dados coletados nos trabalhos de campo desta Auditoria apontam que ainda não foram criados Conselhos em quatro Estados: Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte e Roraima. Em se tratando dos municípios das capitais, apenas Natal e Belo Horizonte não possuem Conselhos de Alimentação Escolar (Vide Anexos 42 e 43).

Quanto à atuação dos Conselhos nos estados, identificou-se que, entre as atribuições que lhes são inerentes, a análise laboratorial de amostras é a mais exercida (43%), enquanto a fiscalização da chegada dos recursos financeiros e a divulgação desses recursos em locais públicos são pouco desempenhadas, conforme se observa no Anexo 44. A razão principal apontada para a inexistência de acompanhamento desses recursos é a falta de preparo dos componentes dos Conselhos (vide Anexo 45).

No âmbito dos Conselhos das capitais, os dados levantados demonstram que a atuação está centrada na elaboração de cardápios, fiscalização da chegada dos recursos financeiros e orientação na armazenagem e distribuição dos gêneros. A divulgação dos recursos recebidos foi identificada como a atribuição de menor realização (vide Anexo 46).

Os Conselhos das capitais que não fiscalizam a execução do PNAE (9 dos 24 existentes) apontam, também, a falta de preparo dos seus componentes como a causa principal de deixarem de exercer tal atribuição (67%).

A presença dos Conselhos nas escolas é praticamente inexistente. Em nível estadual, apenas os CAEs de Alagoas, Amazonas e Piauí visitaram escolas em 1998 e 1999, enquanto, em nível das capitais, apenas 11 municípios informaram o mesmo, e, ainda assim, em quantidade pouco representativa, não realizando mais que 47 visitas por ano em cada município (Vide Anexos 47 e 48).

As reuniões dos Conselhos, tanto dos estados quanto das capitais, não constituíram práticas habituais. Apenas doze estados promoveram reuniões no ano de 1998 e, com exceção do Estado do Piauí, realizaram entre 2 e 7 reuniões no ano. Já nas capitais, 16 dos 26 municípios pesquisados promoveram reuniões dos seus Conselhos em 1998, as quais variaram de 1 até 16 reuniões por ano.

A falta de apoio dos CAEs às Entidades Executoras dos estados e municípios das capitais encontra-se retratada nos Anexos 51 e 54. Conforme constatado por diversas Equipes do TCU (ver Anexo 49), os Conselhos têm sido inoperantes.

Considerando a forma precária com que os Conselhos de Alimentação Escolar estão exercendo suas atribuições, tendo como causa principal dessa deficiência a falta de qualificação dos seus componentes para exercer as atribuições que lhes são inerentes, torna-se necessário que o FNDE e as

Entidades Executoras do Programa promovam meios adequados para que seus componentes sejam capacitados, e, por conseguinte, melhor desempenhem os seus papéis.

3.13 - Independência dos Conselhos de Alimentação Escolar

De acordo com as novas diretrizes do PNAE, os Conselhos de Alimentação Escolar devem ser constituídos por representantes dos órgãos de administração da educação pública, dos professores, dos pais e alunos, podendo também incluir outros segmentos da sociedade local. Saliente-se que, para atuar nos CAEs, seus membros não são remunerados pelas atividades exercidas.

Dados levantados junto aos Conselhos de Alimentação Escolar dos Estados evidenciam que os CAEs possuem a seguinte composição: 36,87% correspondem a representantes dos governos dos estados, 11,02% aos pais de alunos, 4,24 % os diretores de escolas e 47,88% os outros segmentos da sociedade.

Verifica-se, ainda, que aproximadamente 1/3 dos Conselhos nos estados são presididos por funcionários das Entidades Executoras. Esse número poderá chegar a 2/3, se considerado que em outros nove estados os entrevistados nos Conselhos são funcionários ou titulares das EEs, mas por não terem informado seus cargos nos Conselhos a correlação não pode ser realizada (ver Anexo 52).

As informações prestadas pelas equipes das SECEXs dos estados ratificam a constatação de que muitos CAEs estão sendo presididos por funcionários das Entidades Executoras dos estados ou mesmo seus titulares, evidenciando a falta de independência com que esses Conselhos estão atuando.

Nos municípios das capitais, os Conselhos de Alimentação Escolar apresentam a seguinte composição: 35,93% correspondem a representantes do governo municipal sendo que, desse total, 23,79% são membros indicados pela Secretaria de Educação municipal; 15,05% são representantes dos pais dos alunos; 0,49% do Fundef; 6,31% são representantes dos diretores das escolas e 42,23% correspondem a outros segmentos da sociedade local.

A falta de gerenciamento independente foi, também, observada nesses Conselhos, visto que em onze das vinte e seis capitais pesquisadas, o Conselho é dirigido por funcionários ou dirigentes das Secretarias de Educação do Município (ver Anexo 53).

Para que os Conselhos possam efetivamente exercer suas atribuições, sua composição deve assegurar a atuação plena dos diversos segmentos neles representados. E, em respeito ao princípio da independência do controle, recomenda-se, também, que os CAEs não sejam presididos por gestores do PNAE ou por funcionários das Entidades Executoras.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício nº 54/00 (fls. 150/53), a Secretária-Executiva do FNDE manifesta-se acerca das considerações apresentadas na versão preliminar deste relatório, destacando, especificamente, os seguintes itens, analisados a seguir na mesma seqüência apresentada pela Entidade:

4.1 Principais Achados da auditoria (Sumário Executivo) – sugere a alteração do trecho “**expressiva** quantidade de denúncias pendentes de apuração” (último parágrafo dos “Principais Achados”, grifo nosso), pela supressão do adjetivo grifado. Entende a Autarquia que, se considerado o número de denúncias a apurar (335) dividido pelo número de municípios do Brasil (5.507), obtém-se um percentual da ordem de 6%, valor que não tornaria "expressiva" a quantidade encontrada de denúncias pendentes de apuração (ver terceiro parágrafo do subitem 3.9).

4.1.1 Vale registrar que a expressividade do número constatado se deve ao fato de se manter mais de três centenas de denúncias pendentes de apuração, sem que se conheça a procedência e a gravidade das ocorrências informadas. A nosso ver, a argumentação utilizada de que a expressividade seria dada pela relação entre quantidade de denúncias e a quantidade de municípios não é adequada porque as denúncias são geradas pela sociedade em geral, decorrendo da execução do Programa em todo o país, não havendo qualquer vinculação direta entre a quantidade de denúncias e o número de municípios existentes.

4.2 Iniciativas de acompanhamento e controle (subitem 3.8) - requer a alteração dos quantitativos relativos ao número de Auditores Fiscais da Previdência Social – AFPS treinados em 1999, considerando que tais dados, disponibilizados à época da auditoria, eram preliminares; ressalta, ainda, que o material denominado “Roteiro de Fiscalização” passou a denominar-se “Papéis de Trabalho”. Essas discrepâncias deveram-se ao fato de que a versão preliminar deste Relatório foi concluída em 29/10/1999, e os dados ora apresentados pelo FNDE estão atualizados até 24/01/2000 (data de encaminhamento do Ofício FNDE nº 54/00). Acolhendo as sugestões contidas na alínea “c” do subitem 3.1 do Ofício nº 054/00, atualizamos o subitem 3.8 do Relatório com os novos dados encaminhados pela Autarquia.

4.3 Questões de desempenho na Auditoria (subitem 3.8) - o FNDE alega também que dentre os itens abordados nos Papéis de Trabalho do PNAE, apenas um deles trata de questão afeta ao desempenho do Programa, “não podendo, portanto, falar-se que este instrumento aborda cerca de 50% (cinquenta por cento) de questões de desempenho”. Entendemos improcedente essa alegação da Autarquia, pois os seguintes itens do então denominado “Roteiro de Fiscalização” (ver Vol. VIII, fl. 198), ao tratar da verificação de cumprimento de normas (“aspectos formais e legais”), também avaliam o desempenho do Programa:

- a) item 3115 - participação efetiva dos CAE;
- b) item 3116 - elaboração do cardápio por nutricionista capacitado, respeitando os hábitos alimentares da localidade, sua vocação agrícola e a preferência por produtos *in natura*;
- c) item 3118 - aquisição de produtos classificados como guloseimas, o que não é recomendado;
- d) item 3119 - aquisição de pimenta e/ou produto com teor alcoólico, o que é vedado;
- e) item 3120 – comprovação da entrega dos gêneros às escolas;
- f) item 3121 - se houve o fornecimento de pelo menos uma refeição todos os dias letivos aos alunos matriculados.

4.4 A Entidade acrescenta ainda que “a competência da Auditoria do FNDE, prevista no Regimento Interno, é fiscalizar a execução dos programas, no tocante aos aspectos formais e legais”. Conforme exemplificado no subitem 4.3 supra, a verificação de conformidade leva também à verificação do desempenho para diversos itens do “Roteiro de Fiscalização”. Cabe salientar, entretanto, que a questão central desta auditoria não foi verificar as competências da Auditoria Interna do FNDE e sim os aspectos de desempenho do PNAE, independentemente de que áreas estejam envolvidas, seja a Auditoria Interna, seja a Gerência do Programa, direta ou indiretamente. A propósito, acrescentamos nesta versão final do Relatório a alínea “p” no subitem 5.1 - Recomendações, reproduzindo a recomendação contida no último parágrafo do subitem 3.8 supra, no sentido de aumentar a integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, no tocante à verificação de desempenho do Programa.

4.5 Apuração de denúncias pelo FNDE (subitem 3.9) – solicita a alteração dos dados relativos à representatividade das denúncias do Programa dentre o total de denúncias apuradas pela Autarquia, levantada pela Equipe como sendo de 61% (na amostra pesquisada de 95 denúncias tratadas pela Auditoria do FNDE entre outubro/98 e outubro/99). De acordo com o FNDE, “no período considerado pela auditoria, registrava-se, aproximadamente, 1000 denúncias, das quais 300 do PNAE, sendo, portanto, necessária a **correção deste percentual para 30% (trinta por cento)**.”.

4.5.1 Essa nova informação refere-se ao total de denúncias recebidas, **independentemente de apuração**, enquanto a Equipe trabalhou com o total de denúncias para as quais já havia sido adotada algum tipo de providência num certo período (último ano).

4.5.2 Mantivemos a redação original do trecho por entender que foi explicitada a amostra objeto de estudos (quanto ao período abrangido e tipo de denúncia) restando claro a que contexto se referem os 61% de participação de denúncias do PNAE, ou seja, ao conjunto das denúncias tratadas entre outubro/98 e outubro/99

4.6 Atribuições do Conselho de Alimentação Escolar (subitem 5.1 alínea “m”) - afirma que “**o FNDE não atribuiu ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE, funções de auditoria**, como se expressa a equipe na letra 'm' das Recomendações”, e que tal competência seria do FNDE, sem prejuízo das pertinentes ao Controle Interno e Externo. Alude, ainda, que a Resolução nº 02/99 do FNDE define como atribuição do CAE o “**acompanhamento social do programa**”.

4.6.1 Inferimos que a discordância se refere ao trecho da referida alínea "m" das Recomendações que trazia na versão preliminar desse Relatório: "enquanto o **controle social** proposto pelo PNAE - baseado **na atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar** - não estiver suficientemente consolidado para monitorá-lo e **auditá-lo** de maneira independente , o FNDE deverá exercer essas atribuições ..." (grifos nossos).

4.6.2 Concordamos que a construção da assertiva leva ao entendimento de que se estaria atribuindo explicitamente funções de auditoria aos Conselhos de Alimentação Escolar. Então, retiramos a expressão "auditá-lo" do texto questionado, considerando que não há referência explícita a essa atividade de controle nas atribuições dos CAE, inseridas na Resolução supracitada, e que sua ausência não traz qualquer prejuízo à eficácia dessa Recomendação.

4.6.3 Aproveitamos o ensejo para enfatizar que a Recomendação em comento se baseia nas deficiências de monitoração do Programa que foram constatadas nessa Auditoria, e na definição do papel da Autarquia como "responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, **acompanhamento**, cooperação técnica e **avaliação da efetividade da aplicação dos recursos**, diretamente ou por delegação", constante do artigo 4º, inciso I, da mesma Resolução nº 02/99 do FNDE (grifos nossos).

4.7 Alíneas “b”; “c”; “f” e “h” do subitem 5.1 - Recomendações

Alínea “b”

O FNDE sugere alterar a redação do subitem 5.1, alínea “b”, para “acompanhar e comparar **por meio dos CAE** a execução dos diversos procedimentos de aquisição de gêneros ...”, alegando que “a proposição está definida no rol de atribuições dos Conselhos de Alimentação Escolar”. Cabe destacar que essa proposição está definida no rol de atribuições dessas Entidades, pois os CAE, **isoladamente**, não têm condições de conhecer as diferentes formas de execução do PNAE em todo o País, e a partir disso identificar e adotar boas práticas. Saliente-se que a coleta de informações em nível nacional pode ser feita não somente pelos CAE, mas também por meio de questionários encaminhados diretamente às Entidades Executoras, de pesquisa contratada, e de auditorias planejadas pela Entidade, entre outros. Finalmente, a responsabilidade pelo acompanhamento e disseminação de boas práticas em nível nacional é do FNDE, cabendo aos CAE papel subsidiário nesse aspecto específico.

Alínea “c”

Nessa alínea, a Equipe recomenda a **revisão mensal do número de alunos da clientela do PNAE**, incluindo no cálculo as mudanças quantitativas causadas por ações empreendidas nos estados e municípios durante o ano, de forma a aprimorar a estimativa atual, baseada **exclusivamente** no Censo Escolar do ano anterior.

O FNDE comenta a técnica de apuração do Censo Escolar, utilizado desde 1996 como parâmetro para a estimativa de transferência dos recursos necessários à execução descentralizada de programas tais como o PNAE. Argumenta que “considerar oscilações de matrículas, no decurso do exercício, **seria adotar uma nova metodologia de captação de dados** e, por seu exíguo tempo, **provavelmente não seria tão criterioso quanto o Censo Escolar**, constituindo obstáculo operacional de difícil superação e que poderia vir a acarretar inesperados déficits orçamentário e financeiro” (grifos nossos).

A Autarquia acrescenta que a assistência financeira proporcionada pelo PNAE tem caráter supletivo, “podendo, perfeitamente, as defasagens financeiras decorrentes de fatores que elevem o universo de clientela beneficiada ser supridas com recursos próprios dos orçamentos das correspondentes esferas de governo”.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer que a recomendação não sugere o abandono do Censo Escolar como método de quantificação de clientela, como demonstra ter inferido o FNDE ao comentar que se estaria adotando “uma nova metodologia de captação de dados”. Diferentemente, o que se propõe é que

aos dados do Censo Escolar, obtidos no início do ano, sejam acrescidas as mudanças **significativas** de número de estudantes vinculados às Entidades Executoras (estados, DF e municípios) e que ocorrem no decorrer do ano. Tais mudanças, por iniciativas no âmbito dessas Entidades, são causadas, em sua maioria, por transferência da responsabilidade pela “merenda escolar” entre essas esferas de governo - estadualização ou municipalização – conforme análise estatística desse fenômeno contida no subitem 3.4 deste Relatório e que motivou essa recomendação.

Alínea “f”

Quanto à alínea “f”, o FNDE sugere a substituição da expressão inicial : “realizar estudos periódicos” por “**verificar a viabilidade de** realizar estudos periódicos”. Alega que a realização de estudos para estabelecer valores *per capita* diferenciados por região, necessitaria de verificação prévia de viabilidade por parte da Autarquia, “avaliando sua aplicabilidade, o reflexo orçamentário, dentre outros fatores importantes para sua adoção”.

A Equipe não desconhece que a adoção da recomendação, materializada pela realização direta ou contratada de estudos, mesmo que se possa contar com a coleta de dados junto às Entidades Executoras – a exemplo da que foi realizada nesta Auditoria - deverá implicar realização de novas despesas com conseqüente impacto orçamentário.

Por outro lado, tendo em vista a importância da **suficiência dos recursos** para a eficácia do PNAE (explorada no subitem 3.5 deste Relatório), entende a Equipe que a necessidade de se estabelecer valores suficientes ao cumprimento dos objetivos do Programa nas diferentes regiões do País transformam tais estudos em elementos fundamentais e **indispensáveis** para o estabelecimento de metas e monitoração do desempenho. Despesas com esses estudos devem ser agregadas ao orçamento do Programa.

Mantivemos, portanto, inalterado o texto original dessa recomendação.

Alínea “h”

Em que pese ter sido referida no Ofício nº 54/00 (subitem 3.1, alínea “e”), não houve comentário do Gestor para a alínea “h” do subitem 5.1 - Recomendações.

5. CONCLUSÕES

De modo geral, foi constatada na presente Auditoria que os controles do FNDE e das Entidades Executoras do PNAE estão aquém do mínimo desejado para o efetivo acompanhamento do Programa. A divulgação das informações do Programa está centrada em insumos (recursos transferidos), e não nos resultados esperados (impactos na comunidade escolar).

Os dados obtidos em campo comprovaram ainda que a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar tem sido muito incipiente. Mesmo nos Conselhos já constituídos e atuantes foi constatado que, em grande parte dos casos, os Presidentes destas entidades são gestores do Programa nas Entidades Executoras, o que afeta sua independência, principalmente no tocante às funções de fiscalização e controle.

Deve-se salientar, ainda, que a estrutura existente na Diretoria de Ações e Assistência Educacional do FNDE é pequena, se comparado ao peso que o PNAE representa no volume total de recursos geridos pela Autarquia. Segundo informação fornecida pela Diretoria, estão envolvidos com o PNAE, atualmente, 29 técnicos, sendo 21 do FNDE e 08 “terceirizados”.

No encerramento do exercício de 1998, o FNDE contava com um quadro de 417 servidores, além de outros 104 cedidos a outros órgãos. Como a presente auditoria não teve como objeto a revisão organizacional no FNDE, não estão sendo apresentadas recomendações de realocação de recursos humanos e materiais. No entanto, pela importância social do Programa, e pela sua materialidade, faz-se necessário que o FNDE adeqüe a estrutura atualmente disponibilizada de modo a viabilizar o efetivo acompanhamento do PNAE.

5.1 - Recomendações

Considerando a situação encontrada, propomos recomendar ao FNDE a adoção das seguintes providências:

a) implantar e monitorar os indicadores de desempenho do Programa relacionados a seguir:

I - indicadores de eficácia (cumprimento dos objetivos estabelecidos):

- a) índice de suficiência dos recursos (número de dias com oferta de merenda em relação ao número de dias repassados pelo FNDE);
- b) índice da regularidade do repasse (atraso do FNDE em relação ao cronograma de repasses);
- c) índice de cobertura do público alvo (nº de alunos efetivamente beneficiados pelo PNAE no exercício em relação ao nº de alunos beneficiários do Programa constantes do Censo do exercício anterior);
- d) índice da suficiência do valor *per capita* (valor efetivamente praticado em relação ao *per capita* repassado pelo FNDE);

II - Indicadores de efetividade (impactos na sociedade) quanto à:

- a) evasão escolar;
- b) repetência;
- c) capacidade de aprendizagem;
- d) formação de bons hábitos alimentares.

b) acompanhar e comparar a execução dos diversos procedimentos de aquisição dos gêneros alimentícios, identificando as vantagens e desvantagens de cada modo operante, para identificar e disseminar boas práticas, que assegurem o melhor desempenho do Programa;

- c) revisar mensalmente o número de alunos da clientela do PNAE, incluindo no cálculo as mudanças quantitativas causadas por ações empreendidas nos estados e municípios durante o ano, de forma a aprimorar a estimativa atual, baseada exclusivamente no Censo Escolar do ano anterior;
- d) monitorar permanentemente a execução do programa junto às Entidades Executoras de forma a assegurar que, mesmo que os repasses financeiros estejam sendo feitos para Entidades que não são mais responsáveis por determinado grupo de estudantes, tais recursos sejam redirecionados de imediato para aquelas que passaram a sê-lo, no intuito de garantir a efetividade do Programa;
- e) discriminar, quando da comunicação do repasse à EEs, as quantidades de “dias de merenda” transferidos correspondentes a cada nível de ensino/tipo de escola existente;
- f) realizar estudos periódicos para estabelecer (e manter atualizados em termos de poder aquisitivo) valores *per capita* compatíveis com as diferenças de hábitos alimentares e os custos de aquisição de gêneros alimentícios existentes, nas diversas localidades do país, e que sejam suficientes para o cumprimento das metas nutricionais estabelecidas no PNAE;
- g) monitorar permanentemente a disponibilidade de nutricionistas na Entidades Executoras e reforçar junto às mesmas a necessidade desse apoio técnico para ao sucesso do PNAE;
- h) aprimorar a comunicação com as Entidades Executoras, de modo a assegurar que cada um dos responsáveis pelo Programa conheça detalhadamente suas atribuições e competências;
- i) conhecer melhor os controles mantidos por cada executor do Programa, e operacionalizar os mecanismos disponíveis de prestação de orientações, tal como a distribuição de manuais, aprimorando a iniciativa e disseminando experiências bem sucedidas (boas práticas) junto às Entidades Executoras e demais envolvidos no Programa (alunos, respectivos pais, professores, representantes da comunidade), estimulando o seu aprimoramento contínuo;
- j) buscar maior integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das duas áreas;
- k) priorizar, no planejamento da ação dos fiscais do INSS, a apuração de denúncias, buscando minimizar essas pendências e passando a respondê-las de acordo com a urgência requerida em cada caso;
- l) estimular, juntamente com as Entidades Executoras do Programa, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, e fornecer meios para melhorar a capacitação de seus membros, possibilitando-lhes desempenhar adequadamente seus papéis;
- m) enquanto o controle social proposto pelo PNAE - baseado na atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar - não estiver suficientemente consolidado para monitorá-lo, o FNDE deverá exercer essas atribuições, em ação conjunta com os sistemas de acompanhamento e controle das diversas instâncias federativas em que o Programa é executado;

n) promover estudos objetivando identificar as medidas necessárias para assegurar que os Conselhos de Alimentação Escolar não sejam presididos por gestores do PNAE ou por funcionários das Entidades Executoras, em respeito ao princípio da independência do controle,

o) estabelecer cronograma para a implementação das recomendações, indicado as ações necessárias e respectivas áreas responsáveis pela execução, bem como os prazos para realização, para fins de futuro acompanhamento por parte do TCU.

De modo geral, foi constatada na presente Auditoria que os controles do FNDE e das Entidades Executoras do PNAE estão aquém do mínimo desejado para o efetivo acompanhamento do Programa. A divulgação das informações do Programa está centrada em insumos (recursos transferidos), e não nos resultados esperados (impactos na comunidade escolar).

Os dados obtidos em campo comprovaram ainda que a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar tem sido muito incipiente. Mesmo nos Conselhos já constituídos e atuantes foi constatado que, em grande parte dos casos, os Presidentes destas entidades são gestores do Programa nas Entidades Executoras, o que afeta sua independência, principalmente no tocante às funções de fiscalização e controle.

Deve-se salientar, ainda, que a estrutura existente na Diretoria de Ações e Assistência Educacional do FNDE é pequena, se comparado ao peso que o PNAE representa no volume total de recursos geridos pela Autarquia. Segundo informação fornecida pela Diretoria, estão envolvidos com o PNAE, atualmente, 29 técnicos, sendo 21 do FNDE e 08 “terceirizados”.

No encerramento do exercício de 1998, o FNDE contava com um quadro de 417 servidores, além de outros 104 cedidos a outros órgãos. Como a presente auditoria não teve como objeto a revisão organizacional no FNDE, não estão sendo apresentadas recomendações de realocação de recursos humanos e materiais. No entanto, pela importância social do Programa, e pela sua materialidade, faz-se necessário que o FNDE adeque a estrutura atualmente disponibilizada de modo a viabilizar o efetivo acompanhamento do PNAE.

5.1 - Recomendações

Considerando a situação encontrada, propomos recomendar ao FNDE a adoção das seguintes providências:

a) implantar e monitorar os indicadores de desempenho do Programa relacionados a seguir:

I - indicadores de eficácia (cumprimento dos objetivos estabelecidos):

- a) índice de suficiência dos recursos (número de dias com oferta de merenda em relação ao número de dias repassados pelo FNDE);
- b) índice da regularidade do repasse (atraso do FNDE em relação ao cronograma de repasses);
- c) índice de cobertura do público alvo (nº de alunos efetivamente beneficiados pelo PNAE no exercício em relação ao nº de alunos beneficiários do Programa constantes do

Censo do exercício anterior);

d) índice da suficiência do valor *per capita* (valor efetivamente praticado em relação ao *per capita* repassado pelo FNDE);

II - Indicadores de efetividade (impactos na sociedade) quanto à:

a) evasão escolar;

b) repetência;

c) capacidade de aprendizagem;

d) formação de bons hábitos alimentares.

b) acompanhar e comparar a execução dos diversos procedimentos de aquisição dos gêneros alimentícios, identificando as vantagens e desvantagens de cada modo operante, para identificar e disseminar boas práticas, que assegurem o melhor desempenho do Programa;

c) revisar mensalmente o número de alunos da clientela do PNAE, incluindo no cálculo as mudanças quantitativas causadas por ações empreendidas nos estados e municípios durante o ano, de forma a aprimorar a estimativa atual, baseada exclusivamente no Censo Escolar do ano anterior;

d) monitorar permanentemente a execução do programa junto às Entidades Executoras de forma a assegurar que, mesmo que os repasses financeiros estejam sendo feitos para Entidades que não são mais responsáveis por determinado grupo de estudantes, tais recursos sejam redirecionados de imediato para aquelas que passaram a sê-lo, no intuito de garantir a efetividade do Programa;

e) discriminar, quando da comunicação do repasse à EEs, as quantidades de “dias de merenda” transferidos correspondentes a cada nível de ensino/tipo de escola existente;

f) realizar estudos periódicos para estabelecer (e manter atualizados em termos de poder aquisitivo) valores *per capita* compatíveis com as diferenças de hábitos alimentares e os custos de aquisição de gêneros alimentícios existentes, nas diversas localidades do país, e que sejam suficientes para o cumprimento das metas nutricionais estabelecidas no PNAE;

g) monitorar permanentemente a disponibilidade de nutricionistas na Entidades Executoras e reforçar junto às mesmas a necessidade desse apoio técnico para ao sucesso do PNAE;

h) aprimorar a comunicação com as Entidades Executoras, de modo a assegurar que cada um dos responsáveis pelo Programa conheça detalhadamente suas atribuições e competências;

i) conhecer melhor os controles mantidos por cada executor do Programa, e operacionalizar os mecanismos disponíveis de prestação de orientações, tal como a distribuição de manuais, aprimorando a iniciativa e disseminando experiências bem sucedidas (boas práticas) junto às Entidades Executoras e demais envolvidos no Programa (alunos, respectivos pais, professores, representantes da comunidade), estimulando o seu aprimoramento contínuo;

j) buscar maior integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das

duas áreas;

k) priorizar, no planejamento da ação dos fiscais do INSS, a apuração de denúncias, buscando minimizar essas pendências e passando a respondê-las de acordo com a urgência requerida em cada caso;

l) estimular, juntamente com as Entidades Executoras do Programa, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, e fornecer meios para melhorar a capacitação de seus membros, possibilitando-lhes desempenhar adequadamente seus papéis;

m) enquanto o controle social proposto pelo PNAE - baseado na atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar - não estiver suficientemente consolidado para monitorá-lo de maneira independente, o FNDE deverá exercer essas atribuições, em ação conjunta com os sistemas de acompanhamento e controle das diversas instâncias federativas em que o Programa é executado;

n) promover estudos objetivando identificar as medidas necessárias para assegurar que os Conselhos de Alimentação Escolar não sejam presididos por gestores do PNAE ou por funcionários das Entidades Executoras, em respeito ao princípio da independência do controle,

o) estabelecer cronograma para a implementação das recomendações, indicado as ações necessárias e respectivas áreas responsáveis pela execução, bem como os prazos para realização, para fins de futuro acompanhamento por parte do TCU.

p) aumentar a integração entre a Auditoria Interna e a Gerência do PNAE, não apenas com relação ao repasse contínuo e tempestivo dos resultados dos trabalhos de fiscalização do Programa, mas também em relação ao planejamento da ação fiscal dos Auditores do INSS, de forma a atender às necessidades das duas áreas.

5.2 - Possíveis Benefícios

As recomendações sugeridas, uma vez implementadas, resultarão nos seguintes ganhos:

- a) o acompanhamento da eficácia e efetividade do Programa, por meio do monitoramento de indicadores de desempenho, permitirá ao FNDE avaliar e aperfeiçoar sua execução;
- b) a adoção de valores *per capita* regionais acarretará distribuição dos recursos do Programa mais adequada, respeitando as peculiaridades sócio-econômicas de cada localidade do País;
- c) a qualidade da merenda poderá ser melhorada a partir do acompanhamento dos preços de cada região, e da comparação de eficiência entre diversas formas de execução do Programa;
- d) os Conselhos de Alimentação Escolar, atuando de forma eficaz e independente, assegurarão o controle social preconizado pelo Programa, considerando a sua forma descentralizada de execução;
- e) a realização sistemática de estudos comparativos de desempenho permitirá ao FNDE

conhecer as vantagens e desvantagens das diversas formas e procedimentos de execução do Programa, disseminar as boas práticas e apontar os desvios encontrados;

- f) o ajuste permanente do número de alunos beneficiários possibilitará adequar os repasses financeiros às reais necessidades das Entidades Executoras;
- g) a melhoria de comunicação interna e externa ao FNDE permitirá uma atuação mais integrada entre os gestores do Programa, aperfeiçoando sua execução.

5.3 - Possíveis questões para futuras auditorias no PNAE

Em decorrência dos trabalhos de campo, realizados pelas Equipes das SECEXs estaduais, foram suscitadas diversas questões não pertinentes ao escopo da presente auditoria. Não obstante, para que as informações obtidas não se percam elaboramos um quadro resumo contendo os comentários das Equipes estaduais (Anexo 49). As informações do referido quadro estão divididas nos seguintes grupos: conclusões pertinentes às questões chave da Matriz de Planejamento; conclusões fora do escopo da presente auditoria; e recomendações à presente auditoria; recomendações fora do escopo da auditoria.

Dentre as possíveis questões que poderão ser investigadas em futuras auditorias de desempenho do TCU destacamos:

- a) investigar o "tamanho ótimo" da gestão escolarizada: algo entre totalmente centralizada e totalmente escolarizada;
- b) comparar a eficiência da gestão das Entidades Executoras estaduais com a gestão das Entidades Executoras municipais.

5.2 - Possíveis Benefícios

As recomendações sugeridas, uma vez implementadas, resultarão nos seguintes ganhos:

- h) o acompanhamento da eficácia e efetividade do Programa, por meio do monitoramento de indicadores de desempenho, permitirá ao FNDE avaliar e aperfeiçoar sua execução;
- i) a adoção de valores *per capita* regionais acarretará distribuição dos recursos do Programa mais adequada, respeitando as peculiaridades sócio-econômicas de cada localidade do País;
- j) a qualidade da merenda poderá ser melhorada a partir do acompanhamento dos preços de cada região, e da comparação de eficiência entre diversas formas de execução do Programa;
- k) os Conselhos de Alimentação Escolar, atuando de forma eficaz e independente, assegurarão o controle social preconizado pelo Programa, considerando a sua forma descentralizada de

execução;

- l) a realização sistemática de estudos comparativos de desempenho permitirá ao FNDE conhecer as vantagens e desvantagens das diversas formas e procedimentos de execução do Programa, disseminar as boas práticas e apontar os desvios encontrados;
- m) o ajuste permanente do número de alunos beneficiários possibilitará adequar os repasses financeiros às reais necessidades das Entidades Executoras;
- n) a melhoria de comunicação interna e externa ao FNDE permitirá uma atuação mais integrada entre os gestores do Programa, aperfeiçoando sua execução.

5.3 - Possíveis questões para futuras auditorias no PNAE

Em decorrência dos trabalhos de campo, realizados pelas Equipes das SECEXs estaduais, foram suscitadas diversas questões não pertinentes ao escopo da presente auditoria. Não obstante, para que as informações obtidas não se percam elaboramos um quadro resumo contendo os comentários das Equipes estaduais (Anexo 49). As informações do referido quadro estão divididas nos seguintes grupos: conclusões pertinentes às questões chave da Matriz de Planejamento; conclusões fora do escopo da presente auditoria; e recomendações à presente auditoria; recomendações fora do escopo da auditoria.

Dentre as possíveis questões que poderão ser investigadas em futuras auditorias de desempenho do TCU destacamos:

- c) investigar o "tamanho ótimo" da gestão escolarizada: algo entre totalmente centralizada e totalmente escolarizada;
- d) comparar a eficiência da gestão das Entidades Executoras estaduais com a gestão das Entidades Executoras municipais.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

- a) com fulcro no inciso II do art. 194 do Regimento Interno, sejam efetuadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as recomendações constantes do subitem 5.1 deste Relatório;
- b) seja mantido o presente processo aberto, sendo o mesmo encaminhado à 6ª SECEX, para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações constantes do subitem 6.1 do presente relatório, a exemplo do deliberado no TC-930.133/1998-6 (Decisão nº 574/1999 – Plenário) e no TC-930.263/1998-8 (Decisão nº 651/1999 – Plenário);
- c) seja autorizado o encaminhamento de cópia da Decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, ao Exmº Sr. Ministro da Educação, ao FNDE, e às Secretarias de Educação do Distrito Federal, dos estados e das respectivas capitais, Entidades Executoras do PNAE que foram auditadas no presente trabalho.

TCU, 6ª SECEX, 29 de outubro de 1999.

LUIZ AKUTSU
Matr. 2859-2
Coordenador

CRISTIANE MENDES DE MORAES
Matr. 2944-0

FABIANO DE OLIVEIRA LUNA
Matr. 3505-0

LUIZ GERALDO SANTOS WOLMER
Matr. 3503-3