



POLICY BRIEF #6

# MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO *PNAE*





Programa  
Mundial de  
Alimentos  
Centro de Excelência  
contra a Fome

POLICY BRIEF #6

**MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PNAE**

## INTRODUÇÃO

O Brasil possui um dos maiores programas nacionais de alimentação escolar do mundo, servindo refeições cozidas diariamente a cerca de 40 milhões de estudantes em todo o país. Considerando a área de mais de 8 mil km<sup>2</sup> e a população de cerca de 220 milhões de cidadãos, operar e fiscalizar a implementação de um programa que alcança todos os estudantes da rede pública de educação básica do país certamente apresenta desafios.

Neste *policy brief*, veremos quais são as ferramentas centralizadas e descentralizadas que o governo brasileiro utiliza para monitorar a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a prestação de contas, incluindo: Conselhos de Alimentação Escolar, visitas de monitoramento e ferramentas digitais de monitoramento e gestão de dados.

---

## O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO BRASIL

O Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. A gestão do programa é coordenada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo o órgão central do governo federal responsável pela normatização, fiscalização e distribuição complementar de recursos para compra de alimentos.

O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter complementar efetuados em 10 parcelas mensais para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de estudantes matriculados em cada rede de ensino. Os estados, municípios e escolas são os responsáveis pela implementação do programa na ponta e arcam com os custos de infraestrutura e recursos humanos, além de liderarem a operacionalização local.

## MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PNAE

Para avaliar se o programa está sendo implementado de forma adequada na ponta, o governo brasileiro combina estratégias centralizadas e descentralizadas de monitoramento e controle social. O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também, institucionalmente, pelo FNDE e pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Ministério Público.

O monitoramento se dá, principalmente, em relação ao uso adequado dos recursos financeiros do programa, mas também envolve a adequação de cardápios, a qualidade das refeições, a eficiência da gestão local e a adequação às normatizações centrais do PNAE. Isso inclui, por exemplo, o cumprimento de diretrizes nacionais de nutrição e saúde escolar, adequação ao mínimo de compras de alimentos de agricultores familiares com recursos federais e engajamento da sociedade civil no acompanhamento do programa.

A prestação de contas do uso de recursos públicos é um dever constitucional por parte dos gestores públicos no Brasil. Os executores locais devem comprovar a utilização dos recursos recebidos (e seus rendimentos de aplicação financeira) nas despesas para o desenvolvimento do programa, de acordo com as regras previstas nas resoluções específicas, assim como na legislação que rege os gastos da administração pública. Se essa etapa não for cumprida, o gestor responsável pelas contas no município, no estado ou no Distrito Federal pode vir a ser responsabilizado civil, penal e administrativamente. Também serão suspensos novos repasses do programa para esse ente.



## CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E EPNAE

Um dos mais importantes mecanismos de fiscalização do PNAE é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. Cada estado, município e o Distrito Federal possuem seu CAE. Ele é o responsável por monitorar a qualidade da implementação do PNAE em sua jurisdição. Para isso, fiscaliza a utilização dos recursos públicos estaduais, municipais ou distritais, assim como a complementação com recursos federais, fornecidos pelo FNDE. Além de fiscalizar a dimensão financeira do programa, o CAE monitora, ao longo do ano letivo, diversos aspectos envolvidos na implementação do PNAE, como a qualidade da alimentação oferecida aos estudantes, as condições higiênico-sanitárias das escolas e a articulação com os demais atores do programa como agricultores familiares e produtores locais, por exemplo. Cada CAE é composto por no mínimo 7 membros titulares e seus suplentes, totalizando 14 membros, representantes do poder executivo, alunos e pais de alunos,

trabalhadores da educação e entidades civis. A composição do CAE é regrada pelo art. 43 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, que determina a obrigatoriedade da participação de ao menos:

**I - Um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado**

(ex. Secretaria de Educação do Estado ou Distrito);

**II - Dois representantes dentre as entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata**

(ex. Sindicato de Professores, Sindicato de Trabalhadores de Escolas, Diretórios Acadêmicos Estudantis);

**III - Dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a Entidade Executora (EEx), indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; e**

**IV - Dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata**

(ex. o CAE do Distrito Federal possui no momento representantes membros da Associação dos Celíacos do Brasil, Conselho Regional de Nutricionistas, Observatório Social do Brasil, Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição e Cooperativa de Agricultura Familiar Mista do DF).





Programa  
Mundial de  
Alimentos  
Centro de Excelência  
contra a Fome

POLICY BRIEF #6

## MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PNAE



A eleição dos membros do CAE deve seguir procedimentos democráticos de escolha, por meio de assembleias específicas para tal finalidade. Para tanto, é necessário que o município, Estado ou Distrito Federal, antes do fim do mandato do conselho, faça ampla divulgação da sua renovação, convidando para participar do processo todos que possam vir a contribuir com a alimentação escolar no local.

O mandato do CAE tem duração de 4 anos e a eleição dos seus membros, bem como a eleição de presidente e vice-presidente do conselho, deve ser feita por votação direta em assembleia pública específica para tal fim, devidamente registrada em ata para cada eleição. O gestor da Entidade Executora deve cadastrar, em até 20 dias úteis, a nova composição do CAE no Sistema de Gestão do PNAE (SIGPNAE), um sistema que favorece o fluxo de cadastros dos membros e permite a consulta e impressão de relatórios gerenciais do Conselho.

Neste sistema, o gestor deve informar os dados gerais do CAE como o seu local de funcionamento e o telefone e e-mail de contato. Em seguida, deve cadastrar cada membro, anexando documentos comprobatórios do processo de formação do Conselho como o ato de nomeação dos conselheiros, as atas de eleição e o ofício de indicação do membro representante do poder

executivo. A partir das informações inseridas no sistema, o FNDE analisa e valida a nova composição do CAE; caso sejam identificadas inconsistências o CAE pode ser suspenso, resultando na interrupção do repasse de recursos financeiros do PNAE.

### ePnae

**Para complementar o trabalho dos CAEs e possibilitar o envolvimento da comunidade escolar, o FNDE também disponibiliza o ePnae, um aplicativo de controle social do programa em que pais, alunos, professores, nutricionistas, conselheiros de alimentação escolar e toda comunidade podem acompanhar e avaliar a alimentação escolar oferecida nas escolas públicas de todo o país. Nele, o usuário tem a oportunidade de navegar pelo mapa do seu município e favoritar a escola que deseja. Também é possível avaliar a alimentação oferecida por uma escola, adicionar comentários e fotos que fundamentem a avaliação.**

**No aplicativo estão disponíveis dados sobre as prestações de contas realizadas quanto à alimentação escolar, informações sobre a escola, nutricionista responsável técnico e CAEs locais. O aplicativo também serve como um canal de comunicação entre a comunidade local e o CAE e entre o CAE e o sistema de ouvidorias do poder executivo federal, para formalizar uma denúncia em seu município no caso de irregularidades.**



## **VISITAS DE MONITORAMENTO E PNAE MONITORA**

O monitoramento *in loco* do PNAE por parte do órgão central tem periodicidade permanente. A abrangência é por amostragem, de acordo com critérios de seleção indicativos de gestão positiva e negativa do programa. O escopo dessas visitas inclui o levantamento de dados, a análise e sistematização de informações e a verificação do andamento da execução, visando corrigir possíveis distorções, aprimorar a gestão e subsidiar a sua avaliação.

O aplicativo *PNAE Monitora* automatiza o processo de monitoramento em campo do FNDE e dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar

(CECANEs). Os técnicos e agentes contam com plataformas digitais móveis, como tablets ou celulares, para que o serviço seja feito com maior rapidez, segurança e padronização.

As informações sobre o cumprimento da legislação e as escolas visitadas são processadas imediatamente no banco de dados do FNDE, agilizando a consolidação. Com esta ferramenta, os agentes de monitoramento possuem um roteiro a seguir, organizando as agendas, economizando tempo de trabalho com ganho de produtividade. Ao término de cada visita, um relatório é gerado, facilitando a identificação e o combate às falhas de execução.

## **SISTEMAS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E INTEGRAÇÃO DE DADOS**

Devido ao alto volume de informações geradas pelo programa, o governo brasileiro utiliza sistemas centralizados para a prestação de contas e integração dos dados. O Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), por exemplo, é uma solução tecnológica criada para automatizar as etapas desse processo, cujo escopo inclui: a constatação da obrigatoriedade de prestar contas, a inserção dos dados da execução técnica e financeira pelas Entidades Executoras, a verificação das informações do controle social, a análise das informações prestadas, a adoção das medidas de exceção, quando cabíveis, e inclusão de informações encaminhadas pelos órgãos de controle.

Já o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) visa contemplar todos os procedimentos necessários para que os CAEs possam efetuar seu parecer conclusivo sobre a Prestação de Contas do PNAE de suas Entidades Executoras. No SIGECON, podem ser acessados os dados apresentados pelos gestores no Sistema de Gestão de Prestação de Contas. A partir da análise feita pelos conselheiros, estes deverão preencher o acompanhamento da gestão do programa, através do questionário de acompanhamento e, assim, o posterior apontamento da conclusão no Parecer Conclusivo. O acesso ao Sistema SIGECON é realizado apenas pelo Presidente do Conselho de Alimentação Escolar.



---

O **Cartão PNAE** é uma ferramenta criada para possibilitar maior agilidade na realização dos pagamentos dos gêneros alimentícios do programa, mas que também cumpre a função de aumentar o controle sobre a destinação dada aos recursos de forma digital. Os gestores escolares recebem um cartão vinculado a uma conta aberta exclusivamente para o uso de recursos federais do programa, o que permite a liquidação automática e direta das despesas em favor do estabelecimento comercial e com a identificação dos destinatários dos créditos. O uso do cartão também facilita a transparência da execução dos recursos, simplificando a emissão de demonstrativos fiscais recorrentes por meio digital.

---

## **CECANES**

Além de implementar diretamente e facilitar o engajamento da sociedade civil e outras entidades fiscalizadoras no processo de monitoramento do PNAE, o FNDE também estabelece parcerias com as Instituições Federais de Ensino Superior, para desenvolver ações de pesquisa, ensino e extensão, formando os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES). Os CECANES consistem em unidades de referência e apoio para o desenvolvimento de ações e projetos na temática de alimentação escolar.

Estes Centros prestam apoio técnico e operacional na implementação da alimentação saudável nas escolas, incluindo a capacitação de profissionais de saúde e de educação, nutricionistas, cozinheiros, conselheiros de alimentação escolar, agricultores familiares e outros profissionais que participam da execução do PNAE. Dentro de seu escopo de trabalho também está incluso a execução de atividades de pesquisa e avaliação do programa no nível local, como a mensuração de condições de saúde dos estudantes, análise do processo de compra de alimentos locais e estudos da implementação municipal do programa.





## DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PNAE



Os desafios para o acompanhamento adequado de uma política pública universal como o PNAE são constantes, como a construção de mecanismos que permitam um monitoramento adequado e tempestivo da execução do Programa em todo o território nacional.

Nesse sentido, a experiência brasileira registra a relevância, dentre outros aspectos:

- 1 -** Do controle social do Programa, que permite a participação da sociedade e, em especial, da comunidade escolar, no acompanhamento direto da oferta da alimentação escolar em cada município do País;
- 2 -** Do desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação que permitem o registro das informações, a publicidade e a transparência das ações e o monitoramento do Programa; e
- 3 -** O estabelecimento de parcerias, à exemplo das ações de cooperação firmadas com os Institutos Federais de Educação Superior, que possibilitam, além do acompanhamento da execução da alimentação escolar em seus territórios de atuação, o desenvolvimento de ações de formação dos atores envolvidos e prestação de assistência técnica às Entidades Executoras.



POLICY BRIEF #6

# MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO PNAE

---