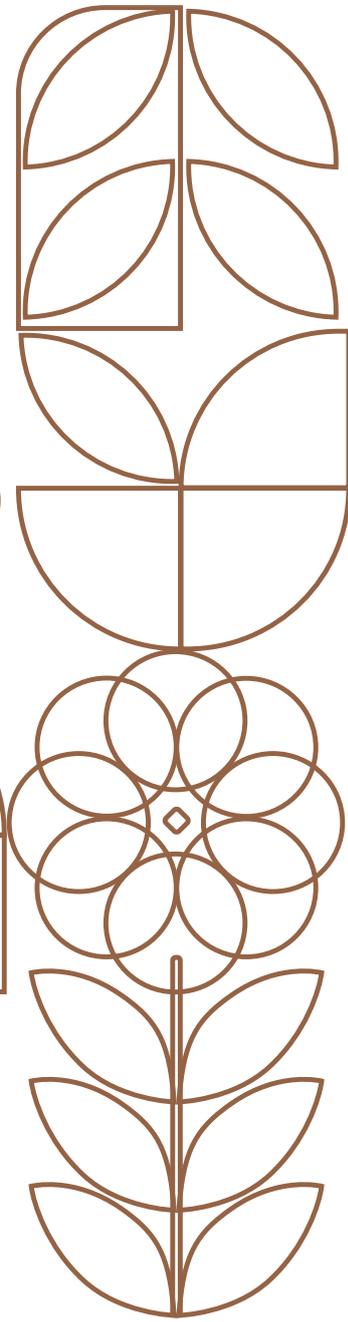
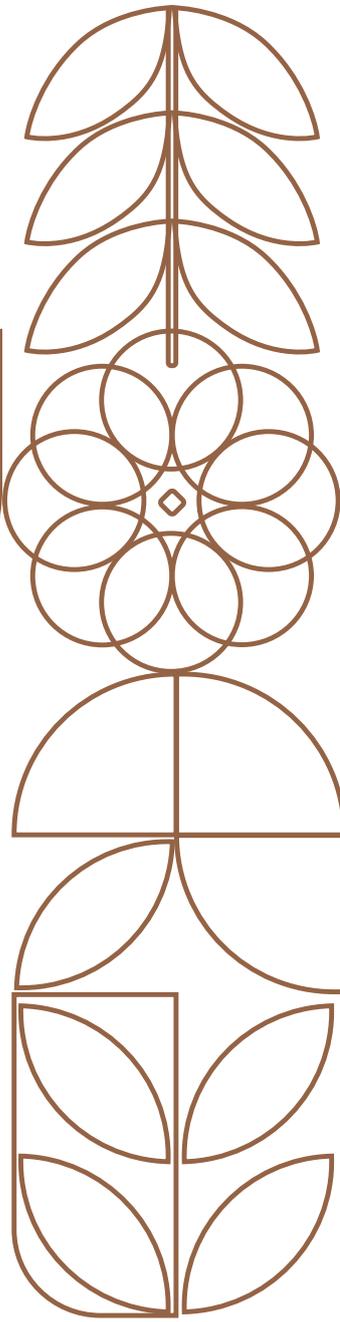
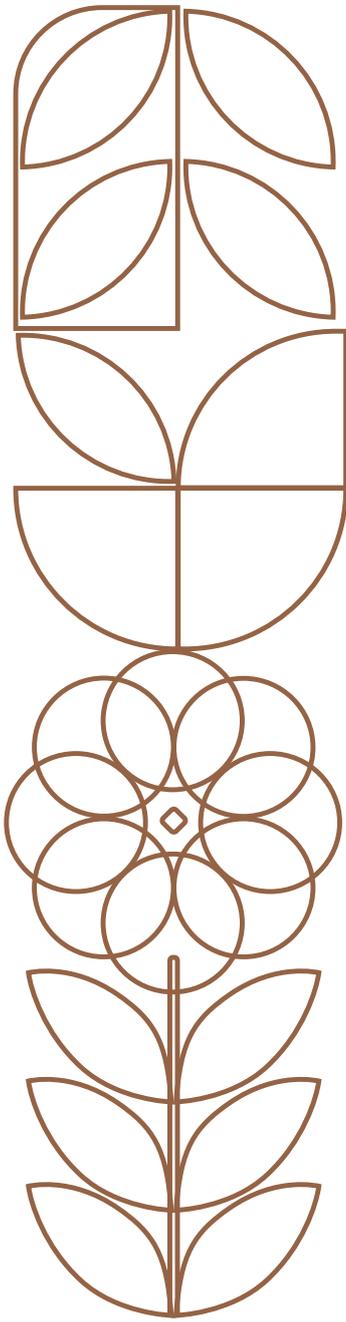
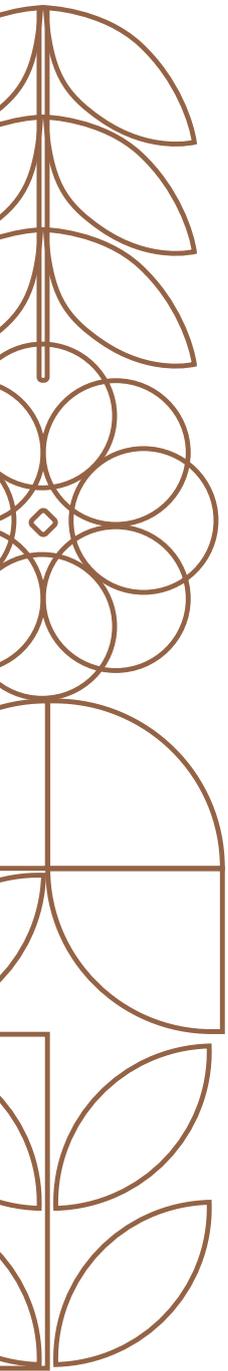


Sementes para o **Amanhã**

Controle Social no Programa de Alimentação Escolar no Brasil





**Texto**

Programa Mundial de Alimentos (WFP) da República do Congo
Gabriel Specht

Coordenação

Programa Mundial de Alimentos (WFP) da República do Congo
Nadia Tavares Goodman

Centro de Excelência contra a Fome (WFP) no Brasil
Maria Giulia Senesi

Revisão

Agência Brasileira de Cooperação (ABC)
Claudia Caçador
Janaina Plessmann
Riffat Iqbal

Centro de Excelência contra a Fome (WFP) no Brasil
Daniela Costa
Maria Giulia Senesi

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Felipe Albuquerque
Renata Mainenti Gomes
Tainá Amélia Santanta Marchewicz

Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)
Aline Cristino Figueiredo
Jordana Avila
Julian Perez Cassarino
Roseli Oneide Zerbinato

Programa Mundial de Alimentos (WFP) da República do Congo
Nadia Tavares Goodman
João Cavalcante

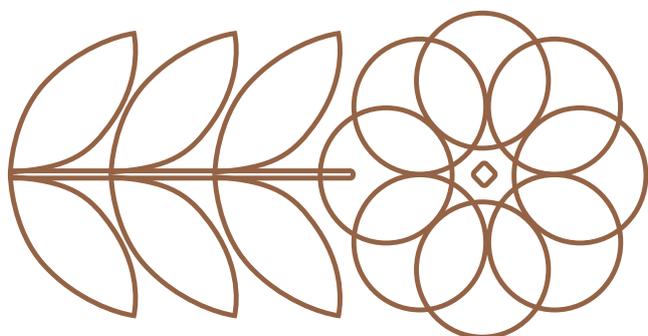
Tradução

Centro de Excelência contra a Fome (WFP) no Brasil
Beatriz Pimentel

Projeto gráfico e diagramação

Centro de Excelência contra a Fome (WFP) no Brasil
Maria Clara Franco Ferreira

Foto de capa © WFP/Gabriela Vivacqua
Publicado em abril de 2025.



Índice

Introdução	5
1 O que é fiscalização?	6
2 A fiscalização através da participação social nas políticas públicas no Brasil	7
3 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	8
Entidades responsáveis	9
4 A participação social no âmbito do PNAE	10
Área de atuação do CAE	11
Atribuição dos CAES no âmbito do seu trabalho	11
Plataforma digital	12
Composição do CAE	13
5 Passo a passo do trabalho do CAE	15
6 Conclusão	19
7 Bibliografia	19

Introdução

A promoção da segurança alimentar e nutricional e do fortalecimento da agricultura familiar são desafios centrais para o desenvolvimento sustentável da República do Congo. Em um contexto de crescente demanda por alimentos e necessidade de valorização da produção local, políticas públicas eficazes e iniciativas estratégicas são fundamentais para garantir o acesso dos pequenos agricultores aos mercados e melhorar a nutrição das comunidades.

O projeto ***Fortalecimento do acesso a mercados locais para pequenos produtores na República do Congo por meio da cooperação Sul-Sul*** surge como um esforço conjunto entre o Fundo Índia, Brasil e África do Sul de combate à Fome e à Pobreza (Fundo IBAS), os governos da República do Congo e do Brasil, e o Programa Mundial de Alimentos (WFP) com o **objetivo de apoiar a implementação da alimentação escolar no país africano, baseada em compras locais**.

O fortalecimento da agricultura familiar e a integração dos pequenos produtores a mercados institucionais são desafios para a **segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento rural na República do Congo**. Para apoiar este processo, o governo congolês identificou a necessidade de conhecer e adaptar experiências bem-sucedidas de outros países, como o Brasil, onde políticas públicas robustas têm impulsionado a inclusão produtiva dos agricultores familiares e o abastecimento de programas sociais, como a alimentação escolar.

Este manual foi elaborado para tomadores de decisão e funcionários do setor público conhecerem as principais políticas agrícolas brasileiras voltadas para a agricultura familiar, incluindo mecanismos de compras institucionais, acesso a crédito rural, assistência técnica e pesquisa agropecuária.

Este manual foi elaborado para gestores e funcionários do setor público congolês conhecerem a composição e a atuação dos CAE e seu papel junto ao PNAE. A publicação detalha como o monitoramento e a participação social favorecem a transparência, o empoderamento de comunidades, a gestão democrática, a eficiência no uso dos recursos e a melhoria contínua do programa.

Ao compartilhar esses aprendizados, este material visa contribuir para a construção de estratégias eficazes na República do Congo, fortalecendo instituições e promovendo políticas que ampliem o acesso dos agricultores familiares aos mercados locais.

Boa leitura!



O que é fiscalização?

A fiscalização de qualquer programa público consiste em verificar se a sua execução está sendo realizada conforme a legislação pertinente, atendendo aos padrões de uso dos recursos de forma adequada e transparente e na qualidade dos serviços oferecidos.

A fiscalização se diferencia do processo de monitoramento e a avaliação nos seus objetivos: enquanto o monitoramento e a avaliação consistem em análises periódicas e sistemáticas dos resultados alcançados pelo programa com vistas ao seu aperfeiçoamento, a fiscalização busca verificar a conformidade da execução do programa de acordo com os padrões estabelecidos.



Monitoramento e avaliação
Analisa os resultados e impactos, e coleta informações para aperfeiçoamento.



Fiscalização
Verifica a conformidade da execução com os padrões vigentes.



© WFP/Ana Mascarenhas

2

A fiscalização através da participação social nas políticas públicas no Brasil

No Brasil, a fiscalização de políticas públicas é tanto responsabilidade do setor público, enquanto operador destas políticas, quanto da sociedade civil. Enquanto a fiscalização pelo setor público ocorre por meio do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União e de outros órgãos, a fiscalização da sociedade civil se dá através da participação social.

A Constituição de 1988, consagrando o envolvimento da sociedade nas ações públicas, assegurou o processo de participação social e estabeleceu instâncias oficiais para a coleta da opinião da comunidade, captação de interesses, e desejos. Enfim, criou condições efetivas para a participação social.

A participação social passou a ser um aspecto tão importante para a democracia brasileira, que em 2014 foi promulgado um decreto instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). São ações para incentivar a participação da sociedade na elaboração, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, garantindo instâncias permanentes de diálogo.

Foram criados espaços formais e informais que promovem o diálogo entre governo e sociedade brasileira. São eles, os conselhos gestores de políticas públicas, os conselhos de controle social, as conferências nacionais, as consultas ou audiências públicas, fóruns ou mesas de diálogos, as ouvidorias, os portais ou websites e as redes sociais, que servem para a divulgação em tempo real pela internet.

Portanto, participação social, políticas públicas, programas governamentais e conselhos de gestão pública e controle social são conceitos que caminham juntos. O Brasil tem atualmente consolidados vários conselhos nacionais de gestão de políticas públicas e de controle social.

3

Programa Nacional de Alimentação Escolar



O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma iniciativa do governo brasileiro que tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação, o programa define diretrizes nutricionais para a alimentação escolar e promove o apoio ao desenvolvimento sustentável. Por lei, pelo menos 30% dos recursos repassados pelo governo federal aos estados e municípios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Entidades responsáveis

- 1 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**
Responsável pela gestão nacional do PNAE, repassa recursos federais, em caráter suplementar, a estados, municípios e escolas federais para a alimentação escolar.
- 2 Entidades executoras (Secretarias de Estado da Educação, Prefeituras Municipais e Escolas Federais)**
Responsáveis pela operacionalização do programa, recebem e gerenciam os recursos financeiros repassados pelo FNDE e aportam recursos próprios ao programa.
- 3 Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)**
Fiscalizam a execução do PNAE localmente, acompanham as compras de alimentos (incluindo as da agricultura familiar), garantem que os cardápios adequados e nutritivos estão sendo servidos como planejado para os estudantes, e emitem pareceres sobre a prestação de contas das entidades executoras para o FNDE.
- 4 Comitê gestor**
O comitê gestor foi recriado a fim de desenvolver ações interministeriais específicas para qualificar e ampliar o percentual de aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, em atendimento à demanda do cardápio da alimentação escolar. Reúne integrantes de diversos ministérios e órgãos governamentais, como o FNDE; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; da Saúde; Ministério dos Povos Indígenas; Ministério da Igualdade Racial; Companhia Nacional de Abastecimento, entre outros.
- 5 Grupo consultivo**
Colegiado que apoia a melhoria da parceria entre alimentação escolar e agricultura familiar. Composto por representantes da sociedade civil, como associações de agricultores, extrativistas, quilombolas, indígenas, cooperativas, e conselheiros de alimentação escolar.





4

A participação social no âmbito do PNAE

A participação social é um mecanismo pelo qual **a sociedade acompanha e influencia as ações políticas do governo**, seja para verificar a qualidade da execução, monitorar os resultados ou dinamizar as políticas públicas.

No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar conta com a participação da sociedade no Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que exerce um papel fundamental na fiscalização e transparência da execução do programa.

O que são os Conselhos de Alimentação Escolar?

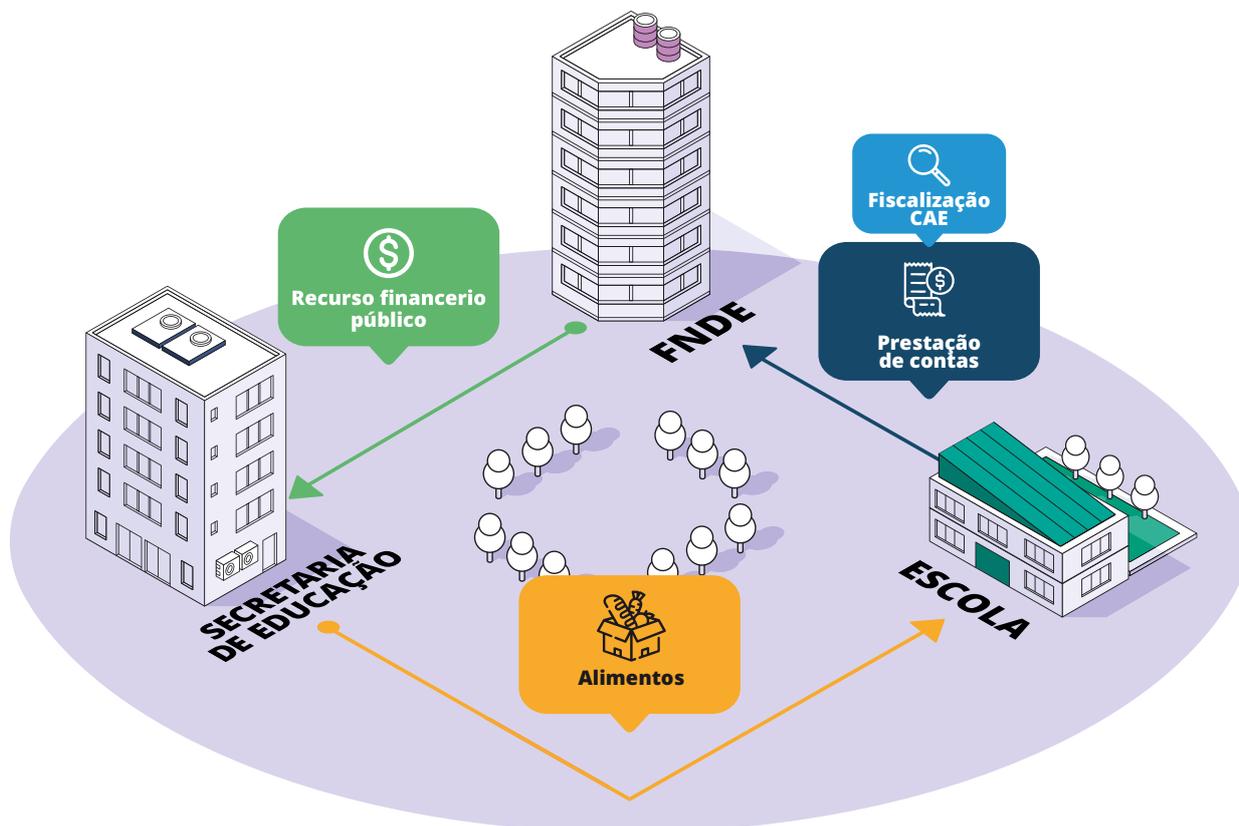
Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) foram instituídos em 1994, no contexto da descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Com a transferência da execução do programa para estados e municípios — agora denominados Entidades Executoras —, a gestão passou a ocorrer mais próxima das comunidades. Essa nova configuração fomentou a participação de atores locais e demandou mecanismos de controle social, resultando na criação dos CAEs.

O CAE é um órgão colegiado, de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, presente em cada estado, município e no Distrito Federal. Cabe a ele monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo FNDE, assim como a execução do PNAE em sua respectiva jurisdição.

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.

O CAE é tão importante para a execução do PNAE que as entidades executoras só recebem os recursos destinados à alimentação escolar se tiverem um conselho devidamente constituído e em funcionamento. Cada estado ou município deve ter o seu próprio conselho de forma que ausência ou inatividade do CAE pode levar a suspensão dos repasses financeiros por parte do FNDE.

Área de atuação do CAE



Atribuições dos CAEs no âmbito do seu trabalho



Monitorar e fiscalizar a aplicação de recursos e a execução do PNAE

Por exemplo: realizar visitas às escolas; acompanhar os processos de aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar (licitação e chamadas públicas); analisar documentos da gestão (editais de compras públicas, cardápios, prestação de contas).



Analisar relatório de acompanhamento da gestão do PNAE

Por exemplo, acessar os sistemas pertinentes e analisar o relatório elaborado pela Entidade Executora sobre a implementação do programa (relatório de gestão); discutir o relatório em reunião específica com a presença de pelo menos dois terços dos membros titulares do CAE; solicitar informações adicionais à gestão, se necessário.



Emitir parecer conclusivo

Por exemplo: analisar a prestação de contas, inclusive através da conferência das notas fiscais e dos extratos bancários referentes aos pagamentos para a compra da alimentação escolar; emitir parecer conclusivo em sistemas específicos (mínimo de 2 ou 3 dos membros presentes).



Comunicar ao FNDE e a outros órgãos de controle as irregularidades observadas

Por exemplo: Comunicar ou denunciar irregularidades identificadas na execução do PNAE.



Fornecer informações sobre a execução do PNAE sempre que solicitado pelo FNDE

Por exemplo: elaborar relatórios de visitas às escolas; registrar em atas as decisões e os encaminhamentos ocorridos nas reuniões do CAE.



Elaborar o regimento interno (documento obrigatório)

Por exemplo: consolidar o regimento por meio de reunião específica com a presença de no mínimo 2 ou 3 dos membros do CAE; elaborar ou atualizar o regimento interno.



Preparar plano de ação (documento obrigatório)

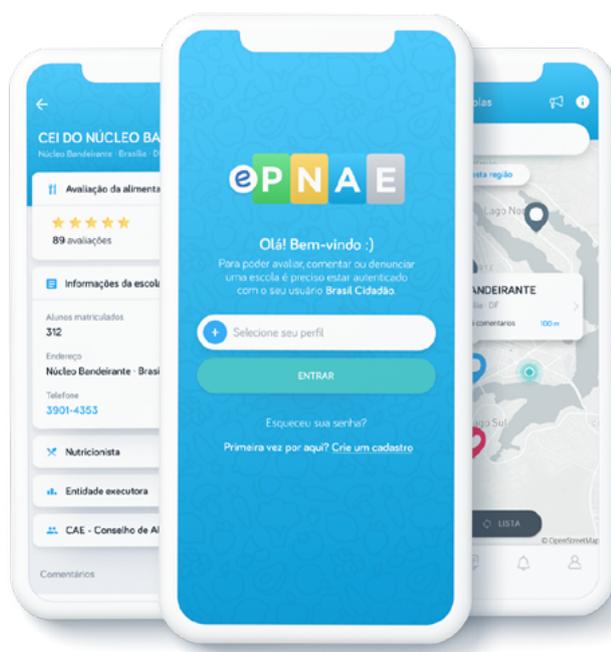
Por exemplo: elaborar o plano de ação anual, antes do início do ano letivo, com previsão das ações e custos; enviar o plano à Entidade Executora (EE.) para garantir a execução das ações propostas e programação de orçamento.

Participação comunitária via plataforma digital ePNAE

A participação social no PNAE não se limita à atuação do CAE. Além desse conselho, a comunidade também conta com o *ePNAE*, um aplicativo desenvolvido para permitir que pais, alunos, professores, nutricionistas e membros da sociedade possam monitorar e avaliar a qualidade da operacionalização e da alimentação oferecida nas escolas públicas de todo o país.

O *ePNAE* disponibiliza diversas informações essenciais para garantir a transparência do programa. Por meio da plataforma, os usuários podem navegar pelo mapa do seu município e verificar sua escola ou uma escola de seu interesse, avaliar a alimentação oferecida por uma escola e também adicionar comentários e fotos que fundamentem a avaliação.

Além disso, os usuários têm acesso a dados como: as prestações de contas realizadas pela Entidade Executora, detalhes sobre as escolas, o nutricionista responsável técnico e a própria formação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) local.



Composição do CAE

Cada CAE é composto por no mínimo **7 membros titulares e seus suplentes, totalizando 14 membros**, sendo representantes do poder executivo, alunos e pais de alunos, trabalhadores da educação, discentes e entidades civis. A composição do CAE prevê a participação de ao menos:



2 representantes de entidades de trabalhadores da educação e de discentes



2 representantes de pais e responsáveis de alunos matriculados na rede de ensino da Entidade Executora (EEx)



1 representante do Poder Executivo do respectivo ente federado



2 representantes indicados por entidades civis organizadas (como movimentos sociais, sindicatos, associações e agremiações, órgãos de classe etc.)



A atuação do CAE é considerada como um serviço público relevante não remunerado (ou seja, os **representantes do CAE são voluntários**), visto que a cabe aos membros do CAE exercerem o controle social e zelarem pelo direito dos estudantes à alimentação escolar adequada e saudável.

O caráter voluntário e não remunerado do CAE pode representar um desafio para o envolvimento da comunidade. No entanto, considerando que a atuação social no programa é uma **etapa fundamental da cidadania, é essencial incentivar essa participação.**

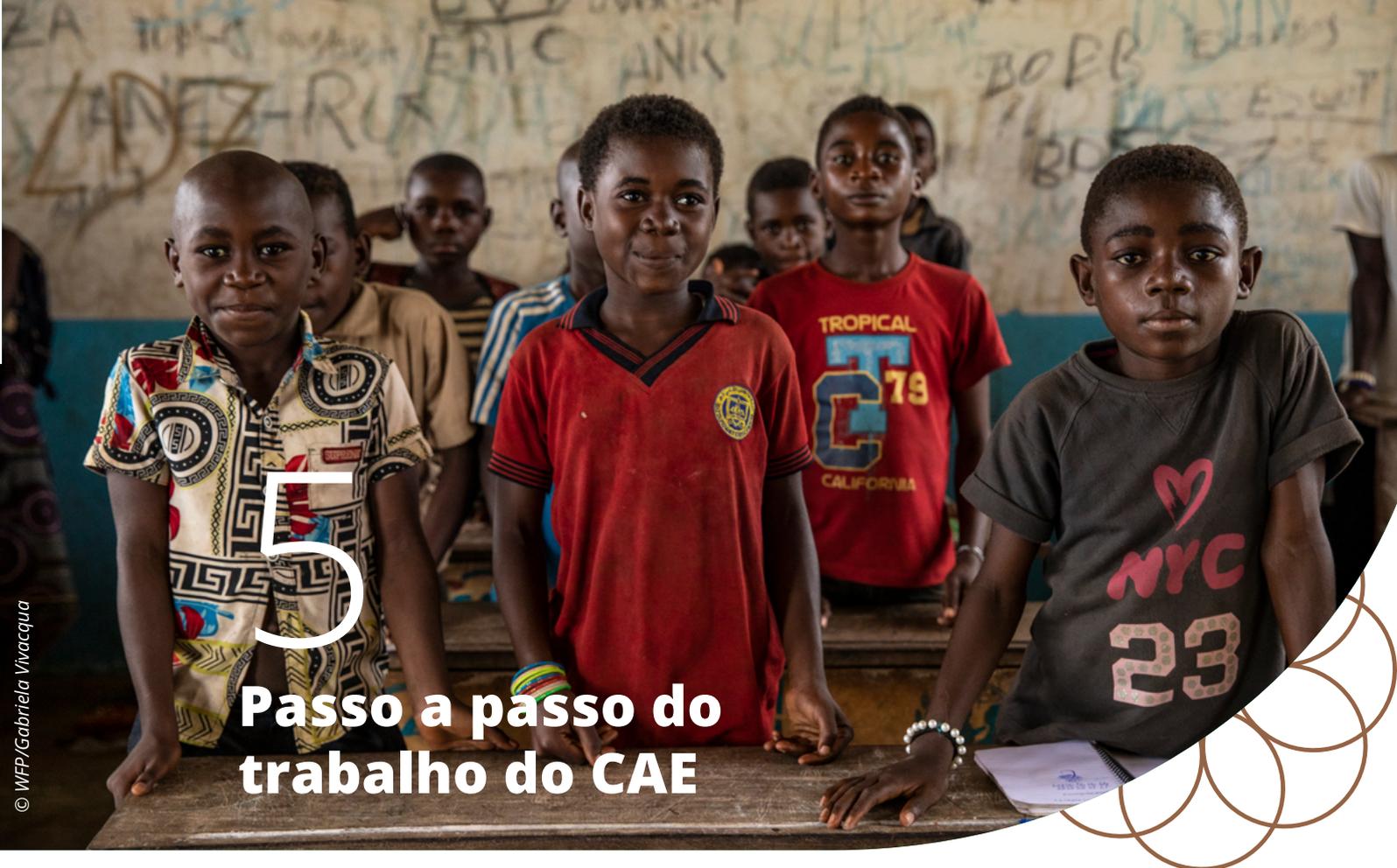
Os municípios podem adotar estratégias não monetárias para valorizar e engajar os membros do conselho. No Brasil, uma iniciativa do FNDE, o Prêmio CAE, reconhece os conselhos que se destacam pela sua atuação e comprometimento.

As entidades executoras são obrigadas a fornecer a infraestrutura e o material necessário para a realização do trabalho do CAE. Por exemplo:

- 1** Para a realização de reuniões, devem ser colocadas salas à disposição.
- 2** Meio de transporte para a realização das vistorias às escolas e para reuniões ordinárias e extraordinárias.
- 3** Meios para a elaboração dos relatórios das visitas e a prestação de contas (por exemplo: computador).
- 4** Provimento de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, para desenvolvimento das atividades conforme as competências e atribuições do conselho.

Além disso, é obrigatório que as Entidades Executoras realizem, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e divulguem as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx.





Passo a passo do trabalho do CAE

Para que ocorra o trabalho do CAE, é preciso que algumas etapas sejam realizadas e respeitadas, conforme descrito abaixo:



Passo 1 Eleição do CAE

A eleição dos membros do CAE deve seguir procedimentos democráticos de escolha, repetidos a cada 4 anos (duração do mandato).

Para tanto, é necessário que o município, estado ou Distrito Federal mobilize as entidades para que enviem representantes tais como:

- Sindicatos ou Associações de Docentes
- Conselhos ou Colegiados de Pais de Alunos
- Entidades estudantis
- Entidades da Sociedade Civil que possuam afinidade à temática da segurança alimentar, da alimentação escolar ou do desenvolvimento rural

O Representante do Poder Executivo e seu suplente devem ser escolhidos por meio da indicação do gestor, sendo prioritariamente servidores que atuem na educação ou na área de Segurança Alimentar e Nutricional. É recomendado ainda que os CAEs de Entidades Executoras que possuam estudantes indígenas ou quilombolas em suas redes de ensino tenham representante destes povos em sua composição.



Passo 2 Elaboração do plano de ação

O plano de ação é o documento que compila as ações a serem desenvolvidas pelo CAE durante o ano letivo no âmbito das suas atribuições na execução do PNAE a nível local. O plano de ação é um documento simples, mas que deve conter no mínimo os seguintes aspectos:

- O planejamento das atividades do CAE para o acompanhamento da execução do Programa: visita às escolas, datas de reuniões, modo de acompanhamento dos processos de aquisição dos alimentos, tabela para acompanhamento de recebimento de produtos alimentícios, entre outras atividades que o conselho definir como importantes.
- O calendário de atividades a fim de determinar os dias de visitação às escolas e as datas das reuniões do conselho.
- O responsável (ou responsáveis) pelas atividades.
- Previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, tais como custos de aquisição de computador, custo de transporte para a visita às escolas etc.



Passo 3 Reuniões periódicas

A periodicidade de reuniões do CAE deve ser prevista no Plano de Ação. O presidente organiza a agenda de temas a serem discutidos em cada reunião. Cabe à EEx apoiar o trabalho do CAE, fornecendo local para reuniões, armários para a organização de arquivos, equipamentos de informática, transporte para as reuniões e visitas às escolas, recursos humanos para secretariar o CAE e recursos financeiros necessários para o desenvolvimento de suas atribuições.

Para compreender melhor o funcionamento do PNAE na Entidade Executora e contribuir para a melhoria de sua implementação, é essencial que o CAE tenha oportunidade de dialogar com os diversos atores envolvidos no programa.

A interação com nutricionistas, técnicos rurais e gestores permite ao conselho acompanhar de perto as ações desenvolvidas, identificar desafios e atuar de forma colaborativa para o aprimoramento contínuo da alimentação escolar.



Passo 4 **Visitas às escolas**

O CAE deve acompanhar a execução do Programa ao longo de todo o ano letivo. Para isso, é fundamental realizar visitas às escolas, permitindo a verificação direta das condições de armazenamento, preparo e distribuição dos alimentos. Essas visitas são essenciais para assegurar que os alimentos adquiridos estão sendo utilizados corretamente, são de boa qualidade e que as refeições são servidas em condições adequadas de higiene e segurança alimentar.



O CAE é formado por membros da comunidade, e, portanto, não se espera que seus integrantes tenham conhecimento técnico aprofundado em alimentação e nutrição, processos agrícolas ou outros temas especializados. Por isso, é fundamental que a legislação do programa seja clara quanto aos itens que devem ser fiscalizados. Além disso, o CAE deve poder contar com o apoio de outros atores do programa, como nutricionistas por exemplo, para esclarecer dúvidas e fornecer informações e orientação sobre aspectos específicos.

No Brasil, o FNDE promove regularmente formações para os conselhos, seja diretamente ou com o apoio dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar.

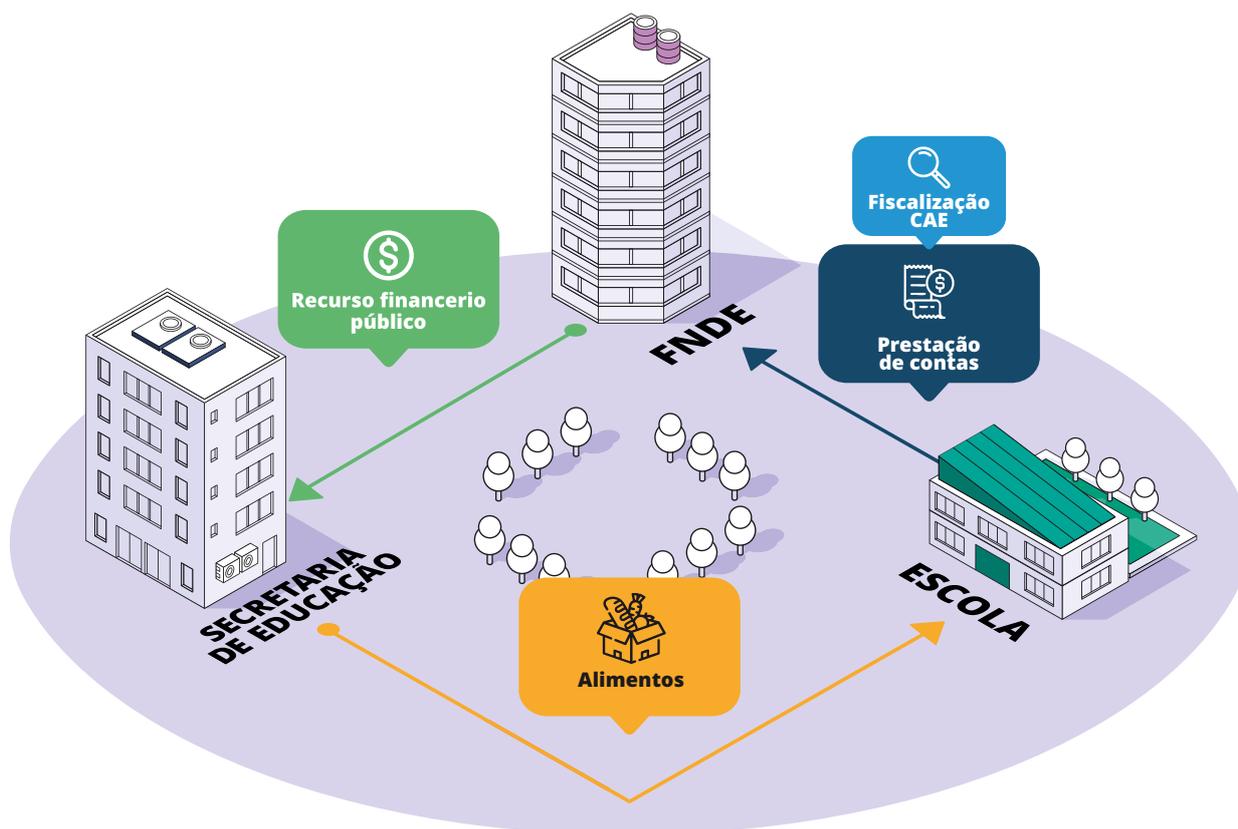
Nas visitas às escolas, os conselheiros do CAE devem observar o seguinte:

- Cumprimento de cardápios elaborados pelo nutricionista
- Fornecimento da alimentação escolar: preparação e distribuição de refeições
- Armazenamento dos alimentos
- Condições de higiene
- Ações de educação alimentar e nutricional

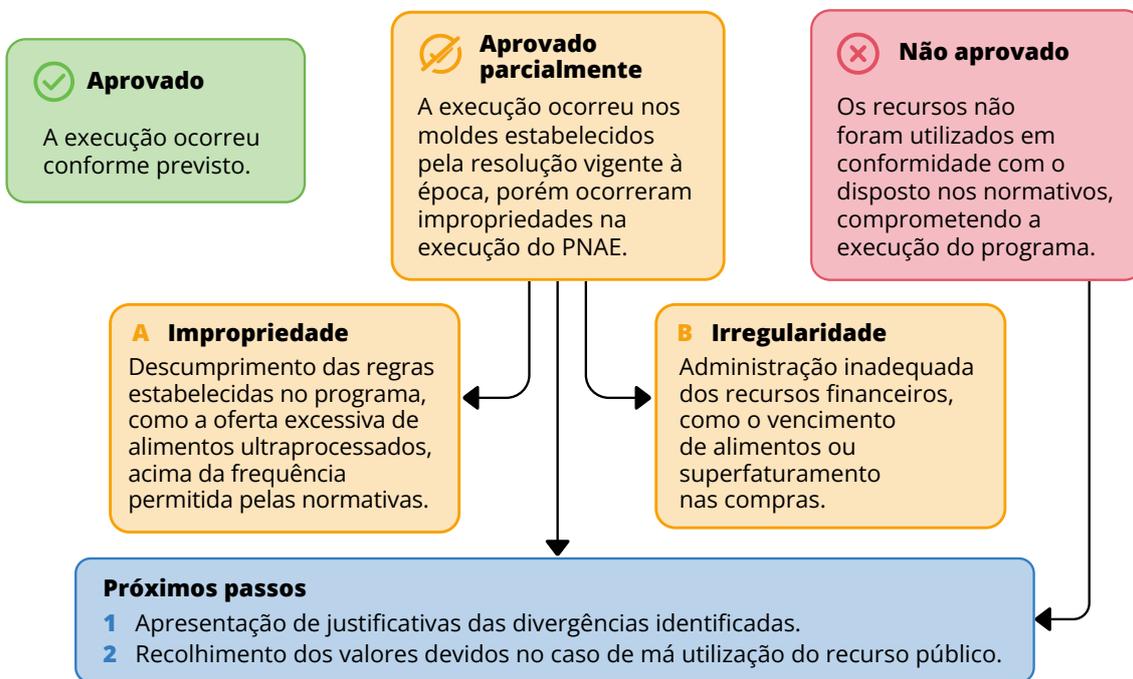


Passo 5 **Análise da prestação de contas**

O CAE deverá prever uma reunião específica com, no mínimo, dois terços dos conselheiros titulares para apreciação da prestação de contas e para a elaboração do parecer conclusivo.



Após as informações da execução financeira do PNAE serem lançadas no sistema do FNDE pelo gestor local, o CAE terá acesso às informações da prestação de contas em plataforma específica para fazer a sua análise e emitir o seu parecer:



i O período de apresentação de justificativas ou recolhimento dos valores devidos é de 30 dias. Na ausência de retificação dentro deste período, a transferência dos recursos do PNAE ficará suspensa até que a pendência seja resolvida.

4 Conclusão

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) desempenha um papel importante de governança e transparência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), garantindo que os recursos destinados à alimentação escolar sejam utilizados de forma eficiente e em conformidade com a legislação vigente.

Sua atuação abrange desde a fiscalização da execução financeira e operacional do programa até a promoção do controle social, permitindo a participação ativa da comunidade na melhoria da qualidade das refeições escolares.

A experiência brasileira mostra que um conselho estruturado, com membros capacitados e engajados, pode contribuir significativamente para aprimorar os processos de compras públicas, fortalecer a articulação entre gestores, nutricionistas e agricultores familiares, e assegurar que os alimentos oferecidos nas escolas sejam adequados e saudáveis.

Além disso, o monitoramento contínuo e a análise criteriosa das prestações de contas permitem corrigir falhas e aprimorar a implementação do programa ao longo do tempo.

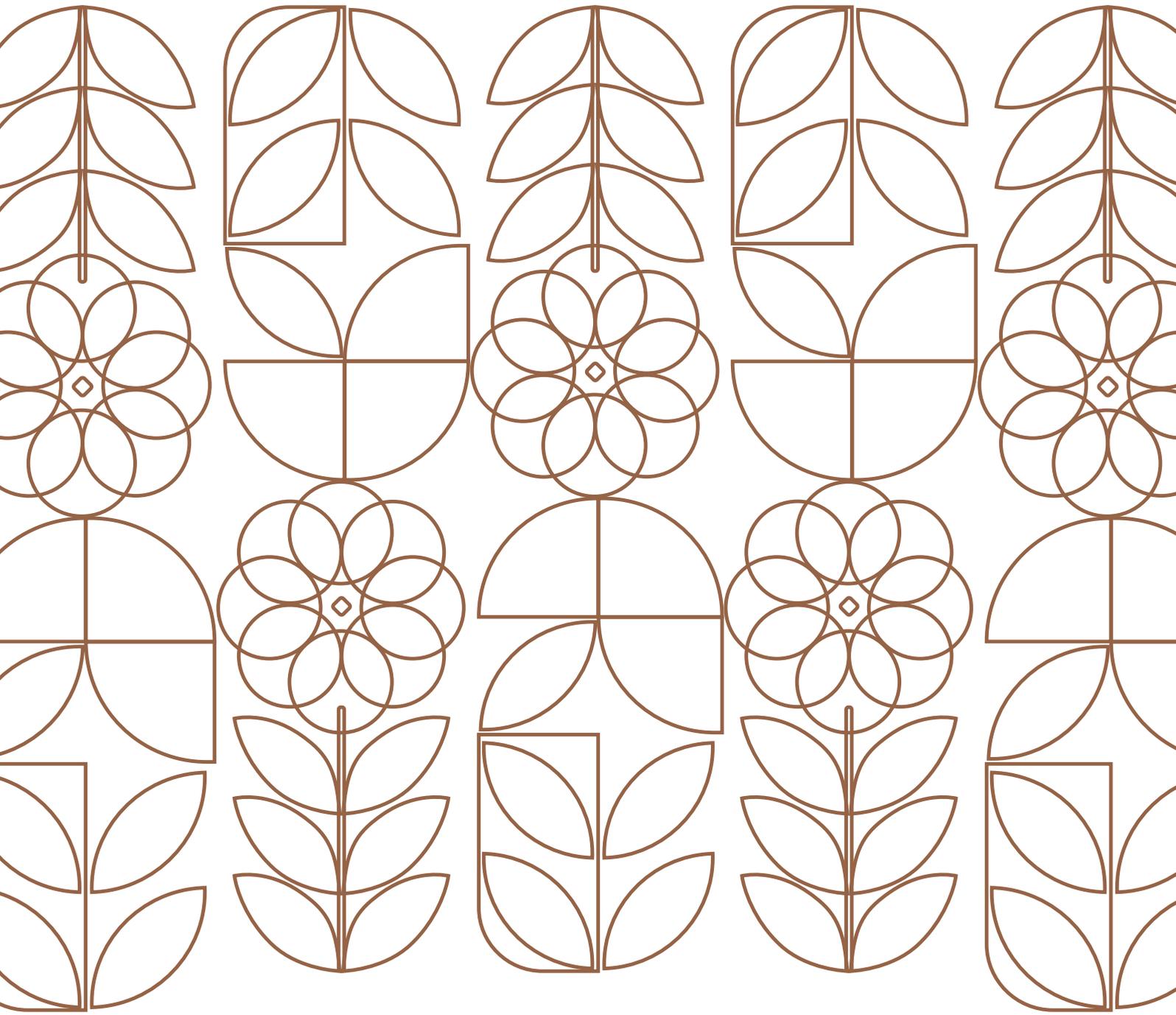
Ao compartilhar esse modelo, este manual visa apoiar os esforços da República do Congo na estruturação de mecanismos de fiscalização e participação social no âmbito do projeto Fortalecimento do acesso a mercados locais para pequenos produtores na República do Congo por meio da cooperação Sul-Sul, financiado pelo Fundo IBAS.

O fortalecimento das instituições locais e a implementação de práticas de controle social contribuem na garantia de um sistema alimentar escolar sustentável, promovendo a segurança alimentar, o desenvolvimento da agricultura familiar e o bem-estar das crianças e adolescentes atendidos pelo programa.

5 Bibliografia

FNDE (2023). Capacitação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar de Ouro Preto. 180pp.

FNDE (2021). Orientações para a eleição dos Conselheiros do CAE. Disponível sob: https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/alimentacao_escolar/2021/Manuais-Cartilhas/Cartilha%20Processo%20Eleitoral%20CAE%20-%20verso%20final.pdf. Acessado em 10/02/2025





Sementes para o **Amanhã**

Sementes para o **Amanhã**

