

Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Bruno Dantas
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

MINISTRO

Camilo Sobreira de Santana

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PRESIDENTE

Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba

DIRETORIA DE AÇÕES EDUCACIONAIS

Anderson Wilson Sampaio dos Santos

**COORDENAÇÃO-GERAL DO PROGRAMA NACIONAL
DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Karine Silva dos Santos

COORDENAÇÃO DE APOIO AO CONTROLE SOCIAL DO PNAE

Renata Mainenti Gomes

AUTORAS

Maria de Fátima Ferreira Menezes

Maria Júlia de Miguel Amistá

Renata Mainenti Gomes

Tainá Amélia Santana Marchewicz



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Cartilha para
Conselheiros do
**Programa Nacional
de Alimentação
Escolar (PNAE)**



APRESENTAÇÃO DO PRESIDENTE DO TCU

A participação cidadã é um dos pilares fundamentais da democracia e da gestão pública responsável. Neste ano, em que celebra 135 anos de história, o Tribunal de Contas da União (TCU) adotou a participação cidadã como uma diretriz prioritária em sua atuação, de forma a impactar cada vez mais a vida do cidadão brasileiro e transformá-lo em um parceiro do controle externo.

No âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), essa participação concretiza-se por meio da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), espaços legítimos de controle social, compostos por representantes da sociedade civil, profissionais da educação e do poder público.

Nesse contexto, o TCU apresenta a 2ª edição da “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”. A finalidade desta publicação é incentivar e aprimorar a atuação dos CAEs no acompanhamento do programa, que se estende a todo o território nacional.

O orçamento anual do PNAE é bastante representativo, cerca de R\$ 5,4 bilhões, considerando a média dos últimos três anos (2023 a 2025), e reflete o compromisso do Estado brasileiro com a segurança alimentar e nutricional dos estudantes da rede pública de ensino. Conforme a legislação vigente, **no mínimo 45% desses recursos devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar**, priorizando alimentos orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

Com as diretrizes estabelecidas pelos normativos vigentes, o PNAE reforça seu papel estratégico no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente o **ODS 2** (acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável) e o **ODS 4** (assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos).

Em 2025, aproximadamente 39 milhões de estudantes, distribuídos em 144 mil escolas das redes estaduais, municipais e federais, contam com o bom funcionamento do PNAE, para garantir uma alimentação adequada durante todos os dias letivos. A fiscalização dos recursos federais destinados ao programa é realizada pelos Conselhos de Alimentação Escolar, que atuam em todos os estados e municípios do País.

A atuação dos conselheiros, estabelecida pela **Lei 11.947/2009**, é essencial para garantir a correta aplicação dos recursos. Os CAEs são, muitas vezes, a principal fonte de informação sobre eventuais ineficiências ou irregularidades na execução do programa. Ressalta-se que os repasses do PNAE só podem ser feitos a entidades executoras que possuam CAEs em funcionamento.

Entre as responsabilidades dos conselheiros, destacam-se: monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE; analisar a prestação de contas das entidades executoras (EEx) e emitir parecer conclusivo acerca da execução do programa; fornecer informações e elaborar relatórios de acompanhamento da execução do programa; comunicar irregularidades ao FNDE, ao TCU, à CGU, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle; e elaborar o plano de ação a fim de acompanhar a execução do PNAE.

Para exercer essas funções com excelência, os conselheiros precisam de formação contínua, acesso a informações atualizadas e infraestrutura necessária à plena execução de suas tarefas.

Esta edição da cartilha incorpora, ainda, atualizações recentes, como as novas diretrizes sobre a **redução de alimentos ultraprocessados** (limite de 15% em 2025 e 10% a partir de 2026); e a obrigatoriedade de aquisição de **alimentos *in natura* e minimamente processados** (80% em 2025, 85% a partir de 2026).

Com esta publicação, o TCU reafirma seu compromisso com o fortalecimento do controle social e com a promoção de uma alimentação escolar saudável, adequada e sustentável para todos os estudantes brasileiros.

VITAL DO RÊGO

Presidente do Tribunal de Contas da União



APRESENTAÇÃO DO MINISTRO DA EDUCAÇÃO

A alimentação escolar no Brasil é, há décadas, um exemplo de política pública que alia dois direitos fundamentais ao desenvolvimento humano: a educação de qualidade e a alimentação adequada. Em especial, da infância à juventude, a formação de hábitos alimentares saudáveis significa garantia de saúde e dignidade. Com a missão de proporcionar refeições diárias, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das maiores redes coordenadas pelo Ministério da Educação (MEC), que atende às escolas e redes de ensino em todo o país, educando milhões de crianças e jovens dentro e fora da sala de aula.

Desde 2023, reafirmamos o caráter universal e inclusivo da política, com reajuste histórico de até 39% nos recursos para a alimentação escolar. O programa atende 39 milhões de estudantes da rede pública, além de fortalecer a agricultura familiar e proporcionar sistemas alimentares sustentáveis. São 70 anos de PNAE em 2025, símbolo do compromisso com a alimentação escolar pública e de qualidade. Esse é um patrimônio do povo brasileiro e referência internacional no combate à fome e na promoção da segurança alimentar e nutricional.

Para que possamos garantir o direito à alimentação adequada nas escolas brasileiras, é essencial o papel dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs). Esses espaços de participação social garantem que a execução do programa seja acompanhada de perto pela comunidade, fortalecendo a transparência e a boa gestão dos recursos públicos. É nesse contexto que apresentamos esta nova edição da Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, fruto da parceria entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Esta publicação não é apenas um guia técnico — é um instrumento de fortalecimento democrático. Ao oferecer informações atualizadas, orientações práticas e fundamentos legais, a cartilha contribui para que os conselheiros e as conselheiras atuem de forma qualificada, autônoma e efetiva na defesa do PNAE e de seus princípios.

Contamos com o engajamento de cada conselheiro, gestor, nutricionista, agricultor e educador para manter o PNAE como um exemplo de política pública sólida, inovadora e transformadora. O futuro que queremos para o Brasil começa na escola — e também no prato de cada estudante.

Educação de qualidade exige políticas integradas e de longo prazo. Seguiremos, no MEC, trabalhando para que cada criança e jovem tenha assegurado o direito de aprender e de se alimentar bem. A alimentação e a educação transformam vidas.

CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

Ministro da Educação



APRESENTAÇÃO DA PRESIDENTE DO FNDE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar completou 70 anos neste ano de 2025. É o maior programa universal de alimentação escolar do mundo. E a mais antiga política pública de segurança alimentar do Brasil.

Atende a todos os 39 milhões de crianças, jovens e adultos estudantes da rede pública de educação básica, nos 200 dias letivos do ano.

É uma política essencial para a promoção da educação de qualidade, e está presente em todas as escolas públicas do País.

Fortalecendo o acesso à alimentação adequada e a construção de hábitos alimentares saudáveis, por meio da educação alimentar e nutricional nas escolas, é uma das políticas públicas estratégicas para a promoção da segurança alimentar e nutricional. Em julho de 2025, o Brasil saiu, pela segunda vez, do Mapa da Fome, de acordo com dados divulgados pela Organização das Nações Unidas (ONU), e o PNAE é apontado como uma das políticas públicas que contribuiu para essa conquista.

Ao colaborar para um futuro saudável e justo, a alimentação escolar vincula-se ainda às compras da agricultura familiar, gerando trabalho e renda no campo, transformando sistemas alimentares, protegendo a biodiversidade, os povos e comunidades tradicionais, e contribuindo para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas.

É um programa de grande envergadura, capaz de promover transformações reais frente aos desafios do mundo atual. E que precisa de muitas mãos para, sempre, seguir avançando. Por isso, a participação social é um de seus pilares fundamentais. O PNAE conta hoje com o apoio voluntário de quase 80 mil conselheiros da alimentação escolar, presentes em todos os municípios e estados brasileiros, que são os responsáveis diretos pelo controle social do Programa.

Esta publicação, fruto da parceria entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Tribunal de Contas da União (TCU), é voltada a todos esses conselheiros que, Brasil afora, contribuem para o acompanhamento da execução do PNAE nas escolas, da aplicação dos recursos financeiros e das diretrizes que norteiam o Programa.

Nosso objetivo com esta “Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar” é colaborar para o fortalecimento do controle social, por meio da disponibilização de informações e conhecimentos necessários à atuação dos conselheiros.

Reafirmamos, assim, nosso compromisso com a participação social – um dos pilares da democracia – e com o reconhecimento da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar no PNAE como um caminho fundamental para a promoção da educação de qualidade e para a garantia do direito à alimentação escolar adequada e saudável para todos os estudantes.

FERNANDA PACOBAHYBA

Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação



CARTA AOS CONSELHEIROS E CONSELHEIRAS

Olá!

Esta publicação é uma iniciativa conjunta do Tribunal de Contas da União e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. É uma atualização em conteúdo e formato da Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Uma atualização de conteúdo porque, desde a última edição da **Cartilha, o Programa Nacional de Alimentação Escolar**, o PNAE, passou por ajustes que incorporam novos conhecimentos, regras e inovações tecnológicas ao seu modo de execução. E as novidades precisam chegar a todos.

Em relação ao formato, propõe-se uma nova estrutura de apresentação, composta por um texto base acompanhado de cadernos temáticos organizados separadamente.

O caderno base, que constitui esta publicação, contextualiza o PNAE e atualiza seus princípios, objetivos e diretrizes. O objetivo é proporcionar aos conselheiros e a todos os interessados na alimentação escolar uma compreensão abrangente e a capacidade de dimensionar um programa com a magnitude do PNAE.

Os cadernos temáticos, organizados em edições com menor número de páginas, comporão, em conjunto, uma coletânea de publicações reunidas em formato de caixa. Cada caderno abordará temas específicos e, além de apresentar informações relevantes, oferecerá orientações práticas e instrumentos operacionais para ajudar e facilitar a atuação dos conselheiros em atividades concretas e práticas do dia a dia. Uma concepção nova mais fácil de ser manuseada pelo leitor e de mais rápida atualização quando necessário.

É oportuno lembrar que o Brasil criou estratégias e leis para garantir o direito à alimentação previsto no Art. 6º da nossa Constituição Federal, e que o PNAE é uma das importantes estratégias para assegurar tanto o direito à alimentação quanto o direito à educação. Afinal, quem se alimenta bem aprende melhor.

Em um país como o nosso, de dimensão continental, o gerenciamento de um Programa com a amplitude do PNAE precisa do envolvimento de vários atores e do emprego de altas somas de recursos públicos. Portanto, os sistemas de controle sobre os recursos precisam ser muito eficientes – e não há melhor controle do que o exercido pela comunidade. O acompanhamento

da sociedade, requisito fundamental de sistemas democráticos, deve ser intensificado. Informar a população e capacitar os Conselheiros de Alimentação Escolar, portanto, é fundamental.

Esta publicação faz parte do esforço de compartilhar conhecimento e informação para que todos os atores possam atuar de forma consistente no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Boa leitura!



SUMÁRIO

CAPÍTULO 1.	18
O QUE É O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)?	
CAPÍTULO 2.	32
O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	
CAPÍTULO 3.	44
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
CAPÍTULO 4.	52
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PNAE: O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	
PARA CONTINUAR A CONVERSA...	62

1



O que é o
Programa
Nacional de
Alimentação
Escolar
(PNAE)?

Para começo de conversa...

Imagine um Programa que chega, todos os dias, a milhares de escolas em todo o Brasil, ofertando não só uma (ou mais) refeição aos alunos, mas também melhores condições de aprendizado e desempenho escolar e formação de boas práticas alimentares.

Um programa, ainda, que está atento a toda a cadeia produtiva do alimento, fortalecendo a agricultura familiar e promovendo práticas produtivas orgânicas e agroecológicas. Ou seja, gerando renda, trabalho e proteção ambiental no campo, e garantindo o acesso à comida de verdade às nossas crianças, aos jovens e adultos da educação básica da rede pública: 39 milhões de estudantes!

Esse programa é o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ele é muito mais do que “a merenda escolar”. É uma política pública essencial para o desenvolvimento dos nossos estudantes.

E sabe o que torna o PNAE ainda mais especial? Ele é uma conquista da cidadania, e um direito garantido pela Constituição Federal!

Um breve olhar histórico

O PNAE tem suas raízes em 1955, quando foi criado ainda como uma campanha emergencial, voltada principalmente para as escolas públicas localizadas na região Nordeste do Brasil, onde a fome e a insegurança alimentar eram alarmantes. Naquele momento, o foco principal era combater a desnutrição infantil por meio do fornecimento de alimentos básicos nas escolas, que muitas vezes vinham de doações internacionais.

Com o passar dos anos, o programa foi sendo ampliado para outras regiões do País e incorporando novas estratégias. Foi a partir da década de 1990 que o PNAE começou a dar passos importantes em direção a um modelo mais estruturado, descentralizado e participativo. A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como executor do programa permitiu maior organização no repasse de recursos e no planejamento das ações.

Um marco fundamental para a consolidação do PNAE foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Artigo 208, inciso VII), que reconheceu a alimentação escolar como um direito de todos os estudantes da educação básica pública. Esse reconhecimento constitucional elevou a alimentação escolar ao patamar de uma política pública de Estado, com obrigações legais e objetivos permanentes. Desde então, o programa passou a ser visto não apenas como um programa assistencialista ou de suplementação alimentar, mas como parte integrante do direito à educação e à segurança alimentar e nutricional dos estudantes.

Com o tempo, o PNAE evoluiu não apenas em escala, atendendo a todos os estudantes da rede pública de educação básica — da educação infantil ao ensino médio —, mas também em qualidade. O Programa incorporou diretrizes nutricionais, promovendo hábitos alimentares saudáveis, e abriu espaço para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, valorizando os pequenos produtores locais e fortalecendo a economia regional.



Lei 11.947/2009:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Hoje, o PNAE é considerado um dos maiores e mais antigos programas de alimentação escolar do mundo. É modelo para diversos países e uma referência internacional no combate à fome, à desnutrição e na promoção da alimentação saudável nas escolas. Seu êxito é resultado de um compromisso contínuo do Estado brasileiro, da atuação de gestores, nutricionistas, educadores e dos conselhos de alimentação escolar, que são responsáveis pelo monitoramento e controle social do Programa em todos os municípios do País. Qual é o objetivo do PNAE?



Lei 11.947/2009:

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE 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.

O PNAE é um Programa que assegura a oferta diária de refeições saudáveis aos alunos da educação básica (da creche à Educação de Jovens e Adultos - EJA) matriculados em escolas da rede pública (federal, estadual, municipal e distrital) e conveniada, durante a permanência em sala de aula, em todos os 200 dias letivos. Isso significa oferecer alimentos variados, nutritivos, seguros e que respeitem a cultura alimentar local.

Um dos princípios fundamentais do PNAE é o da universalidade do atendimento. Esse princípio assegura que todos os alunos da rede pública de educação básica, em qualquer etapa ou modalidade de ensino, tenham direito à alimentação escolar durante o período letivo. A universalidade no PNAE se aplica a todos os estudantes da educação básica pública, incluindo:

- Crianças em creches e na educação infantil (pré-escola);
- Alunos do ensino fundamental;
- Estudantes do ensino médio;

- Jovens e adultos na modalidade EJA;
- Estudantes da educação especial;
- Alunos das escolas indígenas, quilombolas e do campo.

Ou seja, o atendimento abrange desde os primeiros anos da vida escolar até a conclusão do ensino médio, passando por contextos educacionais diversos, o que reforça a função inclusiva e abrangente do Programa.

Além disso, o PNAE também quer:

- Promover a saúde e o desenvolvimento dos estudantes;
- Estimular hábitos alimentares saudáveis;
- Contribuir com a aprendizagem e o rendimento escolar;
- Valorizar os alimentos produzidos localmente, respeitando a cultura alimentar local;
- Promover a educação alimentar e nutricional;
- Estimular a agricultura familiar, gerando renda no campo;
- Contribuir para o desenvolvimento sustentável, incentivando o consumo de alimentos orgânicos e da sociobiodiversidade;
- Envolver todos os níveis de governo (União, estados e municípios) e contar com a participação ativa da sociedade, por meio dos Conselhos.

Quem faz o PNAE acontecer?

Para que o PNAE funcione bem, muita gente trabalha em conjunto.

Conheça os principais atores envolvidos:

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): autarquia do governo federal que coordena o Programa, estabelece as regras gerais e repassa às entidades executoras os recursos federais suplementares para a execução do PNAE.

Entidades Executoras (EEx): prefeituras municipais, secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, e escolas federais. São os responsáveis diretos pela execução do PNAE.

Unidades Executoras (UEEx): sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à escola, que pode ser instituída por iniciativa da comunidade, da escola ou de ambas. Podem ser chamadas de “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres”, “Círculo de Pais e Mestres” ou “Unidade Executora”. Representa a comunidade educativa.

Nutricionistas: profissionais responsáveis por planejar e coordenar a execução do PNAE, incluindo a elaboração dos cardápios, a definição dos alimentos a serem adquiridos, o apoio à compra da agricultura familiar, a capacitação das merendeiras e o acompanhamento das necessidades alimentares específicas dos alunos; também colabora na gestão de estoques e em outras ações que garantem a qualidade e a efetividade da alimentação escolar.

Agricultores familiares: produtores que praticam atividades no meio rural com mão de obra predominantemente da própria família, em que pelo menos metade da renda familiar é auferida do próprio estabelecimento e a gestão do estabelecimento ou empreendimento é estritamente familiar. Fornecem alimentos frescos, diversos e sustentáveis ao PNAE.

Profissionais da educação: todos aqueles que atuam diretamente no ambiente escolar e que possuem função educativa na oferta da alimentação e no desenvolvimento de ações de educação alimentar e nutricional dos estudantes. Aqui estão incluídos também as merendeiras e os merendeiros, atores fundamentais no PNAE.

Conselho de Alimentação Escolar (CAE): acompanha a execução do PNAE do ente federado ao qual pertence e fiscaliza a aplicação correta dos recursos, garantindo que tudo seja feito de forma transparente e correta.

Estudantes da rede pública de educação básica: são o público-alvo do PNAE, é por eles que o Programa existe, assegurando o direito constitucional à alimentação escolar.

Como o PNAE funciona na prática?

O PNAE é um programa descentralizado.

A coordenação e a definição de normas gerais do Programa Nacional de Alimentação Escolar são de responsabilidade do governo federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que também realiza a transferência dos recursos federais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Contudo, a execução do programa cabe a cada ente federativo, no âmbito de sua respectiva rede de ensino.

O funcionamento acontece assim:

O FNDE calcula o valor a ser repassado às Entidades Executoras.

O principal critério para definir o valor repassado pelo FNDE às Entidades Executoras (EEx) é o número de matrículas escolares ativas nas redes públicas de ensino. Essas informações são obtidas com base nos dados declarados pela própria EEx ao Censo Escolar do ano anterior. Ou seja, os recursos de um determinado ano são calculados com base no número de alunos registrados no censo do ano anterior. Cada aluno matriculado gera um valor de repasse de acordo com a etapa de ensino à qual pertence, isso porque o valor *per capita* varia conforme as necessidades alimentares e o número de refeições que devem ser oferecidas a cada grupo de estudantes.



O valor total anual destinado ao ente federado é calculado da seguinte forma:

$$\begin{array}{c} \text{Número de alunos} \\ \times \\ \text{valor per capita diário} \\ \times \\ \text{número de dias letivos no ano} \end{array}$$

O dinheiro é depositado nas contas específicas das Entidades em até oito parcelas por ano. A quantia é exclusiva para a aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar e não pode ser usada para outras finalidades. Além dos recursos federais, os estados e municípios também devem complementar a ação com recursos próprios, para garantir o fornecimento de uma alimentação escolar de qualidade.

As EEx têm a responsabilidade de organizar e garantir a execução do Programa

As EEx devem garantir a execução do Programa conforme a legislação, administrar os recursos repassados pelo FNDE, planejar e executar as compras, contratar nutricionistas, assegurar o fornecimento da alimentação escolar durante os 200 dias letivos, promover ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) nas escolas, prestar contas anualmente da aplicação dos recursos e realizar o Censo Escolar todos os anos.

É importante lembrar que a EEx é quem escolhe a forma de gerir os recursos da alimentação escolar, podendo ser: centralizada, descentralizada, semidescentralizada.

Na gestão centralizada, o setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação é responsável por todo o processo da alimentação escolar: planejamento do orçamento, elaboração dos cardápios, compra dos alimentos, armazenamento e distribuição dos alimentos, supervisão e avaliação da alimentação escolar. A distribuição dos alimentos nesta forma de gestão pode ocorrer de três formas:

- **Estoque central:** os alimentos são armazenados em um único local e depois enviados às escolas, onde as refeições são preparadas.

- Entrega direta: os fornecedores entregam os alimentos diretamente nas escolas, que fazem seu próprio armazenamento.
- Cozinha-piloto: as refeições são preparadas em cozinhas centrais e transportadas prontas para as escolas.

Na gestão descentralizada, os recursos financeiros são repassados diretamente às escolas, que se tornam responsáveis pela compra dos alimentos. Para isso, é necessário criar Unidades Executoras (UEEx), como associações de pais e mestres ou conselhos escolares, que administram os recursos. Além de preparar e distribuir as refeições, a escola também realiza o planejamento das compras (com base no cardápio previamente definido pelo nutricionista Responsável Técnico da EEx), o armazenamento dos alimentos e a prestação de contas para a EEx, com o apoio e a fiscalização da Secretaria de Educação.

Na gestão semidescentralizada, a responsabilidade pela aquisição dos alimentos é compartilhada entre EEx e escolas. Por exemplo: a Secretaria de Educação compra os alimentos não perecíveis e os distribui para as escolas; já as escolas recebem recursos financeiros para comprar os alimentos perecíveis, como frutas, verduras e laticínios. Essa forma permite que parte dos alimentos seja comprada diretamente pela escola, favorecendo a aquisição de produtos regionais e da agricultura familiar, além de possibilitar compras mais frequentes de itens que se estragam com facilidade. O cardápio continua sendo elaborado por profissionais da Nutrição, garantindo a qualidade nutricional das refeições.

É importante lembrar que um município pode adotar mais de um tipo de gestão, pois nem todas as escolas possuem as mesmas condições físicas e organizacionais para executar o Programa.

Na hora de planejar e realizar as compras, a Entidade Executora pode seguir dois caminhos principais:

- Licitação: processo mais comum para compras públicas em geral. Quando os itens destinados à alimentação escolar não são adquiridos da agricultura familiar, a forma recomendada pelo PNAE é o pregão eletrônico.

O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação realizada de forma totalmente virtual, o que garante mais transparência, concorrência justa e melhor uso dos recursos públicos; deve seguir as normas da Lei 14.133/2021.

Nesse processo, a entidade elabora um edital com as especificações dos alimentos, e os fornecedores interessados enviam suas propostas online. Vence a empresa que oferecer o menor preço, desde que cumpra todas as exigências técnicas e de qualidade descritas no edital. Os alimentos devem atender aos critérios nutricionais definidos pelo nutricionista responsável.

- Chamada pública: é um procedimento administrativo formal, porém simplificado, usado exclusivamente para a compra de alimentos diretamente da agricultura familiar e de suas organizações (como cooperativas e associações). Esse processo está previsto no artigo 14 da Lei 11.947/2009, que determina que, no mínimo, 45% dos recursos repassados pelo FNDE para a alimentação escolar devem ser usados na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar.

Na chamada pública, o município divulga um edital convidando agricultores familiares e suas cooperativas a apresentarem propostas de fornecimento de alimentos. Não há disputa de preços: o preço é definido pela Entidade Executora, com base no preço médio pesquisado em, no mínimo, três mercados em âmbito local, preferencialmente da própria agricultura familiar. Esse modelo de compra pública permite que a aquisição seja feita sem a necessidade de licitação, garantindo mais agilidade ao processo e fortalecendo a produção local, a economia da região e o acesso dos estudantes a alimentos frescos e saudáveis. Permite, ainda, o atendimento aos grupos prioritários previstos na Lei 11.947/2009, que visa tanto à aquisição de alimentos saudáveis quanto à correção de distorções históricas e ao fortalecimento de grupos vulneráveis, em acordo com o princípio da equidade.



Lei 11.947/2009:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 45% (quarenta e cinco por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. (Redação dada pela Lei 14.660, de 2023)

Os nutricionistas são responsáveis por elaborar os cardápios, respeitando as necessidades alimentares dos alunos e a legislação pertinente.

A presença de um nutricionista como Responsável Técnico pelo PNAE é fundamental, uma vez que é o profissional habilitado para garantir que os alunos recebam uma alimentação saudável, equilibrada e em quantidade adequada para o atendimento de suas necessidades durante a permanência na sala de aula.

O nutricionista tem uma visão ampla da alimentação: entende não só os aspectos nutricionais, como também os culturais, sociais, econômicos e ambientais envolvidos na produção, aquisição e no consumo dos alimentos. Com esse conhecimento, é capaz de montar cardápios que equilibrem os nutrientes, respeitem os costumes locais, aproveitem os alimentos produzidos na própria região e ainda agradem ao paladar e tenham aceitação pelos alunos.

Além disso, o nutricionista é responsável por planejar e elaborar os cardápios de acordo com cada faixa etária; fazer a lista de compras e especificar tecnicamente os produtos que devem ser adquiridos; acompanhar o processo de compra e recebimento dos alimentos, com atenção especial aos produtos da agricultura familiar; capacitar as merendeiras e os outros profissionais envolvidos na preparação e no manuseio dos alimentos.

Também é responsável por planejar cardápios que atendam alunos com necessidades alimentares especiais, como diabetes, alergias e intolerâncias alimentares; auxiliar a gestão do controle de estoque dos alimentos, evitando desperdícios e garantindo a qualidade dos produtos armazenados; fortalecer o diálogo entre gestores e conselheiros, oferecendo suporte técnico ao planejamento e à execução do Programa.

O nutricionista não apenas monta o cardápio, mas atua em todas as etapas do processo de alimentação escolar, desde o planejamento até o consumo da refeição pelos alunos. Sua atuação é indispensável para o sucesso do PNAE e para a promoção da saúde dos estudantes.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) acompanha todo o processo para garantir que os recursos sejam aplicados adequadamente, e que a alimentação ofertada nas escolas seja de qualidade.

O CAE materializa a participação da sociedade no PNAE. É um órgão colegiado, de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramen-

to, formado por representantes do poder público, dos professores, dos trabalhadores da Educação, dos estudantes e da sociedade civil. O CAE atua de forma a garantir que os recursos públicos destinados à alimentação escolar sejam bem aplicados e que os alimentos oferecidos aos alunos sejam de qualidade, nutritivos e adequados.

Nos próximos capítulos serão abordados, em mais detalhes, o que é o controle social e como se faz o controle social do PNAE.

Viu que o PNAE é um verdadeiro exemplo de como uma política pública pode transformar realidades? Ele alimenta o corpo e a mente dos nossos estudantes da educação básica, movimenta a economia local, valoriza a cultura alimentar brasileira e promove a cidadania.

Para que ele funcione bem, no entanto, é preciso que todos — gestores, nutricionistas, agricultores, conselheiros, professores, merendeiras e famílias — estejam juntos, atentos e comprometidos.

Se você é conselheiro ou conselheira, saiba que tem um papel estratégico na proteção desse direito e na garantia de que cada aluno, em cada canto do País, receba não apenas uma refeição, mas também uma ação concreta de promoção da saúde, da equidade e do direito à alimentação adequada.

2



O Programa Nacional de Alimentação Escolar como estratégia para a segurança alimentar e nutricional



O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das maiores políticas públicas do País e está diretamente ligado à luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e pela Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Mas o que esses termos significam, na prática? E por que é tão importante conhecê-los no cotidiano do CAE?

É sobre isso que vamos conversar, a seguir! Afinal, entender esses conceitos é o primeiro passo para fortalecer sua atuação e fazer a diferença na vida de milhares de estudantes.

Um pouco da história e dos conceitos

O DHAA é o direito de toda pessoa a se alimentar de forma digna, com qualidade, em quantidade suficiente e de maneira saudável. O DHAA está expresso no contexto do Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, que reconhece o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação, saúde, moradia e bem-estar.

Décadas de avanços depois, foi promulgada em 2006, no Brasil, a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e reconheceu o DHAA como um dever do Estado e um direito do cidadão.



Lei 11.346/2006 – LOSAN

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Nesse contexto, temos a definição de SAN:

“A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. (Brasil, 2006)

Esse é um conceito único, genuinamente brasileiro e resultante de uma proposição coletiva, marcada por intensa mobilização social, principalmente por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e das Conferências Nacionais de SAN, as quais mobilizaram sociedade civil, movimentos sociais e academia. Esses esforços resultaram, em 2010, na Emenda Constitucional 64 do Art. 6º da Constituição Federal, que incluiu o direito à alimentação como um direito social.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA

O CONSEA, instituído pelo Decreto 807, de 24 de abril de 1993, é um órgão colegiado de assessoramento direto à Presidência da República, composto por um terço de representantes governamentais e por dois terços de representantes da sociedade civil. Tem a missão de exercer o controle social e articular as três esferas (municipal, estadual e federal) de governo na proposição de diretrizes para implementação e execução de políticas relacionadas à realização do DHAA e a promoção da SAN.

O PNAE se destaca como uma das mais importantes políticas públicas de SAN, especialmente por seu potencial estruturante no combate à fome, às formas de má nutrição (desnutrição, deficiência de vitaminas/minerais, sobrepeso e obesidade) e às desigualdades. Mais do que oferecer refeições nas escolas, o PNAE promove o DHAA ao garantir diariamente a milhões de estudantes da educação básica pública alimentos seguros, saudáveis, de qualidade e que contemplam a cultura alimentar local.

As diretrizes estabelecidas na lei do PNAE dialogam diretamente com alguns fundamentos da LOSAN!

Lei 11.947/2009	LOSAN 11.346/2006
“O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.” (Art. 2º, inciso I)	“A promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; A garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população.” (Art. 4º, III e IV)
“A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem.” (Art. 2º, II)	“A produção de conhecimento e o acesso à informação.” (Art. 4º, V)
“A universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica.” (Art. 2.º, III)	“Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação.” (Art. 8º, I)

“A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada.” (Art. 2º, IV)	“Participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo.” (Art. 8º, III)
“O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.” (Art. 2º, V)	“A ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda.” (Art. 4º, I)

“O direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.” (Art. 2º, VI)	“A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.” (Art. 2º, caput)
--	--

A garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) aos alunos será promovida por meio da oferta de refeições e das ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN). Este capítulo abordará esses pilares fundamentais, que estão diretamente alinhados ao objetivo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para iniciar, exploraremos o tema do cardápio.

O cardápio da alimentação escolar: oferta de refeições no PNAE

O cardápio escolar deverá ser obrigatoriamente elaborado por um nutricionista Responsável Técnico (RT) e por seu quadro técnico, e precisa conter algumas características e informações importantes. Podemos dizer que o cardápio é o coração da alimentação escolar. Sua elaboração deverá, sobretudo, promover alimentação saudável e adequada aos alunos e atender às suas necessidades nutricionais, no que se refere a quantidades de nutrientes (carboidratos, proteína, gorduras, vitaminas e minerais) e energia (calorias) adequadas para cada faixa etária.

Existem também cardápios adaptados que desempenham um papel essencial no atendimento aos alunos com necessidades alimentares especiais, como aqueles com alergias alimentares, doença celíaca, diabetes, dislipidemia (colesterol elevado), hipertensão arterial, intolerância à lactose, entre outras condições. Além disso, na elaboração dos cardápios, serão considera-

das as especificidades relacionadas à alimentação de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Além dessas especificidades nutricionais, os cardápios precisam conter preparações que levem em conta os hábitos alimentares, a cultura alimentar local, as características culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas, a sustentabilidade, a diversidade e a sazonalidade agrícola do que se produz na região.

*Nesse ponto, fazemos um destaque para um dos avanços mais importantes da história do PNAE: a **conexão da alimentação escolar com a agricultura familiar**.*

A Lei 11.947/2009, determina que pelo menos 45% do recurso financeiro repassado pelo governo federal destinado à alimentação escolar deve ser usado para adquirir alimentos diretamente da agricultura familiar. A compra será feita por meio de uma chamada pública, dando prioridade a produtos de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas, comunidades quilombolas e grupos de mulheres.

Essa medida fortalece a agricultura local, valoriza os alimentos produzidos localmente e garante um espaço no mercado para pequenos produtores rurais e povos e comunidades tradicionais. Além de contribuir para o desenvolvimento sustentável gerando renda para os agricultores familiares, esses alimentos frescos e produzidos de maneiras mais sustentáveis serão incluídos no cardápio escolar pelos nutricionistas, com base num mapeamento da produção local.

Talvez nesse momento você esteja se perguntando: afinal, quais alimentos devem compor os cardápios e estar no prato dos estudantes?

Saiba que o Guia Alimentar para a População Brasileira é um dos principais referenciais que orientam a elaboração dos cardápios e que traz o fundamento teórico para as recomendações vigentes do PNAE.

O guia alimentar é um instrumento que define as diretrizes oficiais sobre alimentação saudável para a população em geral e que serve de base para as políticas públicas. Entre suas orientações sobre escolha, combinação, preparo e consumo de alimentos, temos a categorização por tipo de alimento, que influencia diretamente as recomendações para aquisição (compra de alimentos via licitação e chamada pública) e oferta (refeições oferecidas) do PNAE.

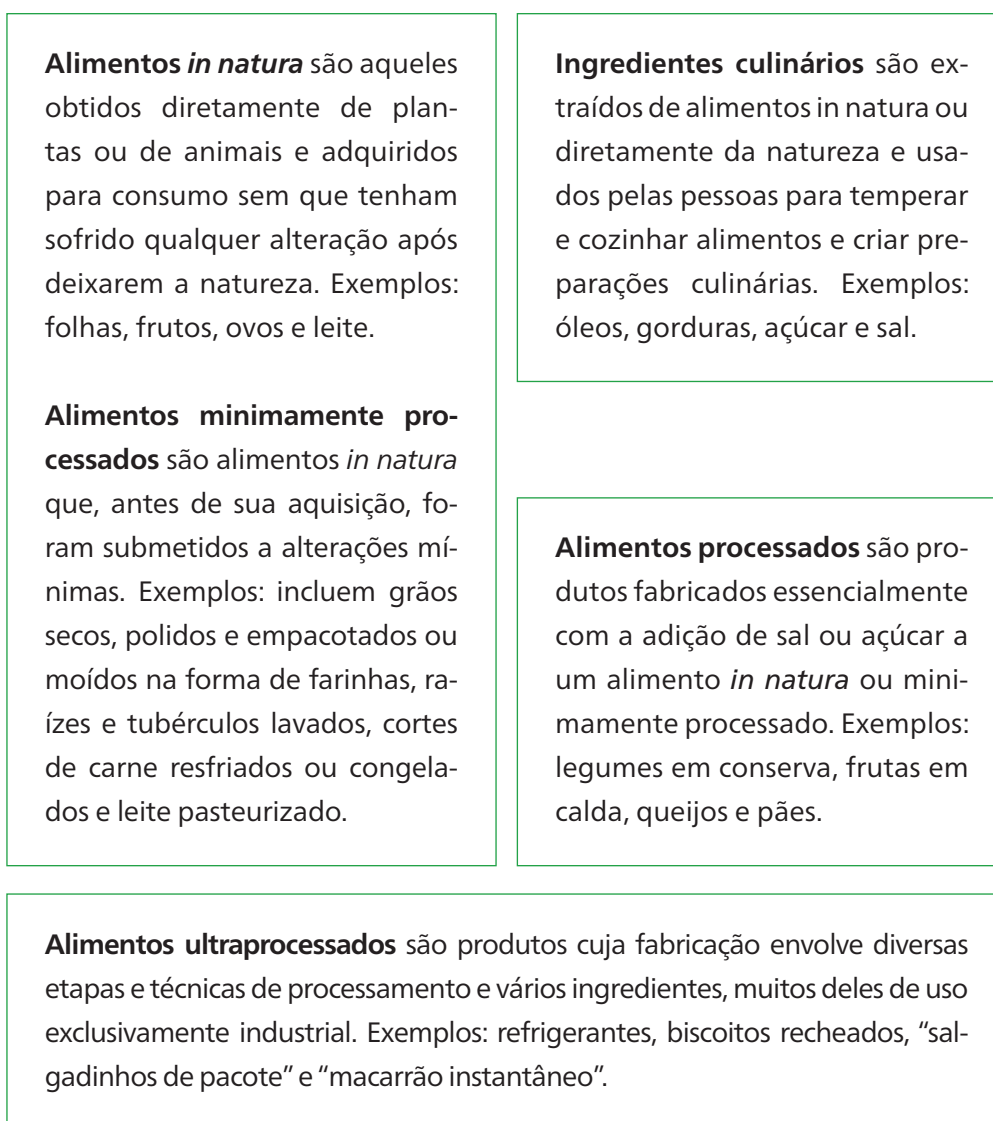


Figura 1. Adaptada do Guia Alimentar para a População Brasileira (Brasil, 2014).

É com base nessa categorização que se definem as porcentagens de recursos financeiros do PNAE que podem ser investidas em cada tipo de alimento, bem como as quantidades e a frequência com que esses gêneros alimentícios devem ser oferecidos aos alunos. Além disso, essa classificação orienta o PNAE na definição dos alimentos cuja oferta será limitada ou cuja aquisição será proibida.

*A principal orientação é que esses cardápios escolares sejam predominantemente compostos por uma diversidade de alimentos *in natura* e minimamente processados, limitados em alimentos processados e reduzidos em ultraprocessados.*

Mas por que é necessário reduzir ultraprocessados na alimentação escolar?

Vamos nos aprofundar nessa questão!

Alimentos ultraprocessados passam por muitos processos industriais e possuem como ingredientes diversos corantes, aromatizante, emulsificantes e outros aditivos. São produtos com altas quantidades de açúcar, gordura e sal e são pobres em vitaminas e fibras. O consumo de ultraprocessados precisa ser evitado pois está associado a um risco aumentado para o desenvolvimento de hipertensão e outras doenças cardiovasculares, obesidade, diabetes tipo 2, tipos de câncer e até mesmo depressão.

O consumo excessivo de alimentos ultraprocessados compromete a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), visto que não garante o acesso à alimentação de qualidade, nutritiva e promotora de saúde. Ao oferecer produtos com baixo teor de nutrientes e ricos em ingredientes prejudiciais, não se respeita o princípio da alimentação adequada e saudável, nem os aspectos culturais, sociais e sustentáveis que compõem esse direito. A oferta desses alimentos na alimentação escolar deve ser reduzida e desestimulada, pois vai na contramão do DHAA, que prevê o acesso regular e permanente a alimentos que contribuam para a saúde, o desenvolvimento e a dignidade dos estudantes.

O ambiente escolar deve funcionar como um fator protetor à saúde dos alunos e promotor de hábitos alimentares saudáveis.

Um pilar fundamental do PNAE que influencia diretamente na formação de hábitos alimentares dos estudantes são as ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN). Vamos conversar um pouco sobre isso!

Educação Alimentar e Nutricional no PNAE

A Educação Alimentar e Nutricional (EAN) é definida pelo Marco de Referência em EAN para as Políticas Públicas como “um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis.” É reconhecida como estratégia para a proteção e promoção da saúde, o alcance da SAN e a realização do DHAA.

As ações de EAN têm como principal objetivo promover hábitos alimentares saudáveis e sustentáveis aos estudantes, auxiliando na prevenção e no controle de doenças relacionadas à alimentação e à nutrição.

A escola, como território pedagógico, é espaço privilegiado para a realização das ações de EAN!

No contexto do PNAE, essas ações devem integrar os Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs) das escolas, a fim de que sejam tratadas de maneira transversal ao currículo escolar. Para isso, é necessário que sejam realizadas práticas educativas que estimulem os alunos a desenvolver uma reflexão crítica acerca da alimentação saudável, e que sejam os protagonistas em seu próprio aprendizado e escolhas alimentares. A EAN é uma prática coletiva, que integra todos os atores sociais do PNAE, indo além da atuação de professores e nutricionistas.

A EAN na prática

Seguem alguns exemplos de ações de EAN que podem ser utilizadas nas escolas.

Integração do tema alimentação e alimentos nas disciplinas, como Matemática (ex.: cálculos nutricionais, compra de alimentos), História (ex.: influência africana e indígena na alimentação brasileira), Geografia (ex.: agroecologia na produção de alimentos), Língua Inglesa (ex.: tradução de uma receita escolar), Língua Portuguesa (ex.: leitura de obras que abordam alimentação), Biologia (nutrientes dos cardápios da escola) etc.

Utilização da cozinha e refeitório para desenvolvimento de atividades práticas envolvendo alimentos, como aulas de culinária com as preparações do cardápio escolar.

Desenvolvimento de hortas escolares com o apoio de agricultores familiares que fornecem seus alimentos para o PNAE;

Rodas de conversa, discussão de filmes e vídeos relacionados à alimentação saudável, feiras de saúde que integrem a comunidade escolar (alunos e suas famílias, conselheiros, professores, merendeiras, agricultores familiares), entre outras práticas.

Ao acompanhar e fiscalizar se as diretrizes da alimentação escolar estão sendo cumpridas, os membros do CAE também colaboram para fortalecer as ações de EAN nas escolas!

Como você viu até aqui, o PNAE é muito mais do que um programa de fornecimento de refeições: é uma estratégia poderosa para garantir direitos, formar hábitos alimentares saudáveis, apoiar o desenvolvimento sustentável e promover dignidade para milhares de estudantes. Ao acompanhar, fiscalizar e apoiar a execução dessa política, você, conselheiro(a), atua diretamente na proteção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e no fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no ambiente escolar. Seu compromisso faz a diferença!

3



Participação social e controle nas políticas públicas



Introdução: Fundamentos, Práticas e Desafios

Serão abordados aqui os fundamentos, instrumentos e desafios da participação social e do controle nas políticas públicas brasileiras, com base em documentos de referência elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por órgãos do governo federal e instituições parceiras¹.

A consolidação da democracia e a efetividade das políticas públicas no Brasil dependem, em grande medida, da participação ativa da sociedade e do fortalecimento dos mecanismos de controle social, que são pilares fundamentais da governança democrática. Em um cenário de crescente complexidade na gestão pública, torna-se essencial que o Estado atue de forma transparente, responsiva e colaborativa, promovendo a inclusão da sociedade civil nos processos decisórios e implementando mecanismos eficazes de controle e avaliação, indispensáveis, para alcançar eficiência, legitimidade e justiça social.

Governança Pública e Participação Social

A governança pública, em linhas gerais, é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública, com o objetivo de entregar valor à sociedade. A boa governança está diretamente relacionada à capacidade de o Estado responder às demandas sociais com legitimidade, eficiência e integridade.

A participação social é entendida como o envolvimento ativo da sociedade civil na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação

1 Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1/Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.

Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/Tribunal da Contas da União. – Brasília: TCU, 2014.

Referencial de controle de políticas públicas/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

Referencial sobre participação cidadã no âmbito do TCU/ Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria-Geral de Administração (Segedam), 2025.

ção das políticas públicas. Ela fundamenta-se em princípios constitucionais como a soberania popular, a transparência e a gestão democrática. A Constituição de 1988² consagrou esse princípio ao prever a gestão democrática em áreas como saúde, educação e assistência social, por meio de Conselhos, conferências e audiências públicas.

O Guia Prático de Análise *Ex Ante*, em seu capítulo 7 (Estratégia de Construção de Confiança e Suporte), destaca que a construção de políticas públicas eficazes exige o diagnóstico participativo dos problemas, ouvir sugestões da população (escuta ativa dos beneficiários) e a legitimação das ações propostas. A participação fortalece a confiança nas instituições, amplia a qualidade nas decisões e contribui para a equidade social.

Segundo o **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU**, a participação social contribui para:

- Aumentar a legitimidade das decisões públicas;
- Ampliar a transparência e a *accountability*³;
- Promover a corresponsabilidade entre Estado e sociedade;
- Melhorar a qualidade das políticas públicas por meio da escuta ativa e da deliberação coletiva.

Instrumentos de Participação e Controle

A participação e o controle social podem dar-se por meio de diversos instrumentos, entre os quais se destacam:

2 Constituição Federal 1988 (Educação, Art. 206, VI – Gestão democrática do ensino público; Saúde, Art. 198, III – Participação da comunidade no SUS; e Assistência Social, Art. 204, II - Participação da população via organizações representativas).

3 *Accountability* envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas (Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/ Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2014, p. 65).

- **Conselhos de políticas públicas:** órgãos colegiados com representação da sociedade civil e do poder público, responsáveis por deliberar, fiscalizar e acompanhar a execução das políticas públicas;
- **Conferências temáticas:** espaços de debate e formulação de propostas com ampla participação social;
- **Audiências e consultas públicas:** mecanismos de escuta, debate e deliberação sobre propostas, projetos e temas específicos;
- **Ouvidorias públicas:** canais de comunicação entre o cidadão e a administração pública;
- **Orçamento participativo:** processo de definição de prioridades orçamentárias com envolvimento da população;
- **Plataformas digitais de participação:** ferramentas online que permitem a consulta, o monitoramento e a proposição de políticas públicas.

Esses instrumentos devem ser fortalecidos por meio de capacitação, acesso à informação, apoio institucional e valorização da participação cidadã. A efetividade da participação depende da qualidade do diálogo entre Estado e sociedade, da representatividade dos participantes e da capacidade de influência nas decisões públicas.

Controle Social: Pilar da Governança e Avaliação das Políticas Públicas

O controle social é um componente essencial da governança pública. É uma forma de participação que se concentra na fiscalização da atuação do Estado e na verificação da correta aplicação dos recursos públicos. Enfim, é o exercício da cidadania na fiscalização da gestão pública. Ele complementa os mecanismos institucionais de controle interno e externo, como os tribunais de contas, as controladorias e ministérios públicos.

Segundo o **Referencial de Participação Cidadã do TCU**, o controle social refere-se às ações e aos mecanismos pelos quais a sociedade, de forma organizada, acompanha, fiscaliza e influencia as ações do governo e das insti-

tuições públicas. O objetivo principal é garantir que as políticas e os serviços públicos oferecidos pelo Estado sejam eficientes, transparentes e alinhados aos interesses e às necessidades da população.

O **Referencial de Controle de Políticas Públicas**, elaborado pelo TCU, enfatiza que o controle social deve ser incentivado por meio da transparência ativa, da disponibilização de dados abertos e da educação cidadã. A atuação de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos é essencial para denunciar irregularidades, propor melhorias e garantir a efetividade das políticas.

Além disso, o controle se fortalece com a **avaliação sistemática das políticas públicas**, como propõe o Guia de Análise *Ex Ante*, em seu capítulo 8 (Estratégia de Monitoramento, Avaliação e Controle). A avaliação permite verificar se os objetivos foram alcançados, se os recursos foram bem aplicados e quais foram os impactos gerados.

O **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, em especial, está inserido no âmbito da política nacional de educação, e se relaciona com as políticas públicas de promoção da **Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**, **do desenvolvimento rural sustentável e da agricultura familiar**.

Mais especificamente, como vimos nos capítulos anteriores, o PNAE é uma política pública do governo federal brasileiro que visa garantir o direito humano à alimentação adequada aos estudantes da educação básica pública. Ele é coordenado pelo **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**, autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

Além disso, o PNAE está alinhado aos princípios do **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**⁴, promovendo:

- Acesso regular e permanente a alimentos de qualidade;
- Educação alimentar e nutricional;
- Apoio à agricultura familiar (com a obrigatoriedade de destinar no mínimo 45% dos recursos para a compra de alimentos desse setor).

4 Lei 11.346, de 15/9/2006

No contexto específico do PNAE, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) representa um mecanismo institucionalizado de controle social. Sua atuação está alinhada aos princípios de governança destacados no **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**:

- **Transparência:** ao exigir a divulgação de informações sobre a execução do programa;
- **Responsabilidade:** ao responsabilizar gestores por eventuais irregularidades;
- **Participação:** ao envolver a comunidade escolar nas decisões;
- **Eficiência:** ao contribuir para a melhoria da qualidade da alimentação escolar.

Além disso, o CAE contribui para a prevenção de irregularidades, como fraudes em licitações, desvio de recursos e fornecimento de alimentos de baixa qualidade. Sua atuação fortalece a confiança da sociedade nas instituições públicas e promove a cultura da integridade na administração pública.

Governança, Riscos e Responsabilidade

A boa governança pública requer estruturas de gestão que promovam a integridade, a eficiência e a *accountability*. O Referencial sobre governança destaca a importância de modelos de gestão de riscos, planos de comunicação e arranjos institucionais claros.

A participação social e o controle são componentes centrais da governança, pois garantem que as decisões públicas estejam alinhadas com os interesses coletivos e que haja responsabilização por eventuais falhas ou desvios.

Desafios e Oportunidades para a Efetividade da Participação e do Controle

Apesar dos avanços institucionais, a participação social e o controle enfrentam diversos desafios no Brasil. Entre os principais, destacam-se:

- **Baixa institucionalização** de mecanismos participativos em algumas áreas;
- **Desigualdade de acesso à informação:** muitos cidadãos não têm acesso a dados públicos ou não compreendem os mecanismos de participação disponíveis;
- **Descontinuidade institucional:** mudanças de governo e falta de apoio político podem enfraquecer os espaços de participação;
- **Baixa capacitação técnica:** conselheiros e participantes muitas vezes não possuem formação adequada para exercer suas funções de forma crítica e propositiva;
- **Resistência de gestores públicos:** em alguns casos, há pouca abertura para o controle social e a deliberação compartilhada.

Por outro lado, há oportunidades importantes:

- Expansão do uso de **tecnologias digitais** para participação e controle.
- Fortalecimento de **redes de controle social** e de organizações da sociedade civil.
- Integração entre **avaliação, planejamento e orçamento**.
- Maior valorização da **transparência e da prestação de contas**.

Perspectivas e Recomendações

Os referidos documentos apontam caminhos para o fortalecimento da participação e do controle social nas políticas públicas. Algumas recomendações incluem:

- **Incorporar a participação social desde a fase de diagnóstico das políticas públicas**, garantindo que as demandas da sociedade sejam consideradas desde o início;

- **Utilizar evidências e dados abertos** para subsidiar o debate público e qualificar a deliberação;
- **Fortalecer os conselhos de políticas públicas** com recursos, formação e autonomia;
- **Ampliar o uso de tecnologias digitais** para facilitar o acesso à informação e à participação remota;
- **Integrar os mecanismos de controle social aos sistemas de monitoramento e avaliação**, promovendo uma cultura de resultados e de prestação de contas.

Essas medidas contribuem para uma governança mais inclusiva, transparente e orientada para resultados, em que o cidadão deixa de ser apenas um destinatário das políticas públicas e passa a ser um agente ativo na sua construção.

Considerações

A participação social e o controle das políticas públicas são elementos indissociáveis de uma gestão pública democrática, eficaz e orientada para resultados. Eles não apenas fortalecem a legitimidade das políticas públicas, mas também contribuem para sua efetividade, sustentabilidade e seu alinhamento aos interesses da sociedade.

Os documentos utilizados como referência oferecem diretrizes valiosas para a institucionalização e o aprimoramento desses mecanismos, promovendo uma administração pública mais aberta, responsável e orientada para resultados. O desafio que se impõe é transformar essas diretrizes em práticas concretas, capazes de mobilizar a sociedade e de transformar a cultura política e administrativa do país.

Para que esses princípios se consolidem, é necessário o compromisso contínuo do Estado com a transparência, a inclusão e a inovação institucional. Somente assim será possível construir políticas públicas mais justas, eficazes e legitimadas pela sociedade.

4



Participação social no PNAE: o Conselho de Alimentação Escolar

Como já foi dito, no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a participação social se realiza por meio de um conselho de controle social, o Conselho de Alimentação Escolar, conhecido pela sigla CAE, que foi criado em 1994 pela Lei 8.913/1994.

É o ator social que tem a missão de acompanhar a execução do PNAE e zelar para que tudo aconteça de acordo com o que diz a legislação.

Como também já foi dito, o **CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.**

Vamos entender com mais profundidade o que isso quer dizer.

É um órgão **colegiado** porque é constituído por um grupo de pessoas, de no mínimo, sete (7) membros titulares e sete (7) suplentes, que representam diferentes segmentos da sociedade e da comunidade educativa.

As análises e avaliações, atividades inerentes ao controle social, devem ser realizadas em grupo que, em comum acordo, tiram conclusões e elaboram orientações a serem encaminhadas às entidades executoras.

Afinal, como diz a sabedoria popular, várias cabeças pensam melhor do que uma, certo?!

É preciso considerar, ainda, que um grupo representa de forma mais adequada a diversidade da sociedade e estimula a troca de ideias entre os conselheiros, enriquecendo os diferentes pontos de vista e socializando conhecimentos. Se determinada conselheira ou conselheiro possui domínio sobre determinada área de conhecimento que possa ser aplicado ao trabalho do CAE, pode compartilhar sua habilidade com os colegas, ampliando o conhecimento individual e fortalecendo a atuação do Conselho.

Além disso, um colegiado facilita a organização das atividades práticas, visto que permite a distribuição de tarefas. Um grupo é sempre mais forte.

Mas, o que quer dizer “o CAE tem caráter fiscalizador”?

A atividade que o Conselho desenvolve de acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar, para verificar como o Programa está sendo executado, consiste em uma forma de fiscalização.

No senso comum, a palavra fiscalizar e os termos dela derivados são primeiramente associados aos aspectos financeiros e à verificação sobre recursos (eles estão sendo efetivamente gastos de forma correta naquilo que foi direcionado?).

No caso do controle social do PNAE o conceito se amplia. Entende-se por “fiscalização” o acompanhamento da execução do Programa de forma geral. Ou seja, refere-se à verificação tanto da aplicação correta dos recursos, quanto do atendimento das diretrizes do Programa, ou seja, se estão sendo seguidas. Por exemplo, se os estudantes estão recebendo alimentação saudável e adequada nas escolas, em acordo com o cardápio planejado e com o que prevê a legislação.

Para isso é necessário que o grupo, o colegiado, trabalhe de forma organizada e contínua no acompanhamento analítico, independente e autônomo.

A independência é o que garante a isenção na análise do que está acontecendo na execução. Entretanto, conseguir a independência não é muito simples. O CAE depende das condições criadas pelo governo local para o desenvolvimento de suas atividades. Precisa de um espaço para as reuniões, de material de trabalho, de veículos para que os conselheiros possam visitar as escolas e tudo mais o que for necessário. E o apoio operacional não pode gerar constrangimentos. Porque a autonomia do CAE é fundamental para o desempenho de seu trabalho!

Não deve haver condicionalidades na concessão dos meios e recursos operacionais para que os conselheiros executem seu trabalho.

Por exemplo, ao visitar escolas para o monitoramento, o CAE não precisa comunicá-las com antecedência que serão visitadas. Dessa forma, ao chegar ao local, o Conselho encontrará a realidade diária. E é bom que assim seja!

Uma das formas de obter independência e autonomia é a escolha de conselheiros por meio de processo eleitoral. Por isso, apenas o membro que representa o executivo pode ser indicado. Os demais segmentos precisam eleger os seus representantes no CAE.

Autonomia é fundamental para o desempenho do controle social!

Por que o CAE tem caráter permanente?

O PNAE é um programa que se estende durante todo o ano letivo, e funciona como política permanente de estado. Logo, o Conselho de acompanhamento deste programa também tem caráter permanente, com funcionamento ininterrupto. É necessário que os conselheiros estejam sempre atentos e ativos.

Os conselheiros podem mudar, mas a atividade do CAE tem que permanecer. E os períodos de troca de mandatos devem ser mínimos. Não é à toa que o processo de renovação do Conselho deve se iniciar com, no mínimo, 30 dias antes do fim do mandato.

Importante lembrar: os conselheiros têm mandatos de quatro anos e podem ser reconduzidos de acordo com a eleição em seus respectivos segmentos.

Há, ainda, a expressão “caráter deliberativo e de assessoramento”. De que forma podemos entendê-la melhor?

A palavra deliberar quer dizer “decidir, determinar, ordenar, resolver ou dispor”. Logo, a expressão “caráter deliberativo” quer dizer que o colegiado tem competência para decidir sobre determinadas questões no PNAE, como no caso da elaboração do parecer conclusivo (atribuição deliberativa).

Já o assessoramento faz parte da atribuição consultiva do Conselho. Assim, caberá ao CAE fornecer informações, propor soluções para problemas observados e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre e, principalmente, quando solicitado. O assessoramento ocorre durante todo o processo e ajuda a estabelecer uma habilidade importante do conselheiro: a habilidade de articulação e negociação.

Em resumo, o CAE não executa as tarefas do PNAE. Ele observa, analisa e avalia se o Programa está sendo executado de acordo com a legislação. Quando há algo em desacordo, ou que poderia ser ainda melhor, o Conselho deve encaminhar sua opinião e sugerir soluções.

Qual é a composição do CAE?

O CAE é um conselho constituído por, no mínimo, sete (7) membros titulares e sete (7) suplentes que representam diferentes categorias da sociedade e da comunidade educativa, que chamamos de segmentos.

São quatro os segmentos que indicam conselheiros:

- trabalhadores de educação e discentes (dois representantes titulares e dois suplentes)
- pais de alunos (dois representantes titulares e dois suplentes)
- sociedade civil (dois representantes titulares e dois suplentes)
- Poder Executivo (um representante titular e um suplente)

Apesar dessa composição de 14 membros, é sempre bom lembrar que se houver necessidade, como, por exemplo, no caso de Entidade Executora com muitas unidades escolares para serem acompanhadas, o CAE poderá ser composto com um número maior de conselheiros (14 ou 21 titulares), desde que seja mantida a proporcionalidade em cada segmento.

O importante é entender o rito para a eleição dos conselheiros, porque desse processo nasce um conselho independente, autônomo, capaz de assessorar e deliberar quando necessário.

Quem inicia o processo é a Entidade Executora (EEx), que mobiliza para a eleição do CAE, acionando os respectivos segmentos. Mas o processo de eleição propriamente dito tem que ser conduzido pelo próprio segmento em assembleia convocada para este fim – eleição de conselheiros de alimentação escolar –, e que deve ser registrada em ata e assinada pelos presentes.

O processo de escolha conduzido pelo segmento coopera para a autonomia e independência do CAE e intensifica a legitimidade necessária ao funcionamento e deliberações do colegiado.

Depois da eleição, o segmento responsável encaminha nomes e documentos para a Entidade Executora, que convoca os eleitos para uma reunião inicial na qual são escolhidos o presidente e o vice-presidente do CAE. A Entidade Executora tem que emitir e publicar um documento oficial que dê posse aos conselheiros.

Depois da reunião, a Entidade Executora precisa proceder ao cadastramento dos novos conselheiros no sistema próprio, o SIGPNAE. Após anexar os documentos pessoais, as atas de eleição e os termos de posse, deve enviá-los via sistema para o FNDE.

A equipe técnica da Coordenação de Apoio ao Controle Social (COACS) recebe os documentos e verifica se está tudo correto e de acordo com a legislação.

Mas quais são as atribuições de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE)?

O Conselho de Alimentação Escolar tem várias atribuições, todas relacionadas à ideia de acompanhamento do PNAE. Do ponto de vista prático, tais atribuições se realizam por meio de atividades que deverão ser definidas pelo próprio CAE em reuniões internas de planejamento.

As atribuições do CAE são:

- monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e acompanhar a execução do PNAE;
- analisar a prestação de contas e emitir Parecer Conclusivo;
- comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE;
- fornecer informações e apresentar relatórios sobre o PNAE, sempre que solicitado;
- realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas e elaboração do Parecer Conclusivo do CAE, com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros;
- elaborar o Regimento Interno;
- preparar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, e encaminhá-lo à EEx antes do início do ano letivo.

Vamos tentar entender, mais detalhadamente, o que cada uma significa.

1ª) Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e acompanhar a execução do PNAE”:

Atribuição chave do Conselho porque significa acompanhar toda a execução, desde a etapa de planejamento até a distribuição das refeições aos alunos e a satisfação deles, lógico!

O que significa que o Conselho deve:

- Acompanhar os processos de aquisições das compras dos alimentos por meio de licitação ou chamada pública para as aquisições de produtos da agricultura familiar;
- Acompanhar o recebimento dos alimentos, verificando se eles atendem às especificações definidas nos contratos e os prazos de validade;
- Verificar as condições de transporte dos alimentos e o armazenamento;
- Conferir as condições higiênicas e sanitárias do local e dos equipamentos de preparo e a distribuição das refeições;
- Verificar se o cardápio planejado de forma técnica pelo nutricionista está sendo respeitado;
- Observar se as refeições estão sendo aceitas pelos alunos e se eles estão satisfeitos;

Identificar indícios de que as atividades de educação alimentar estão sendo realizadas regularmente nas atividades escolares e todas as demais observações que o colegiado definir como necessárias.

2ª) Analisar a prestação de contas e emitir Parecer Conclusivo:

O Parecer Conclusivo expressa o resultado da análise da prestação de contas da Entidade Executora.

O CAE precisa realizar reunião específica para a elaboração do Parecer Conclusivo, com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros.

Uma boa dica é o Conselho prever no Plano de Ação reuniões específicas para a análise da prestação de contas. Assim, os conselheiros podem organizar sua vida pessoal e profissional com antecedência.

O uso de dinheiro público tem que ser transparente. Portanto, a Entidade Executora tem que prestar contas sobre o recurso federal recebido.

3ª) Comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE:

O Controle Social em qualquer política pública tem a obrigação de informar aos órgãos de controle os sinais de irregularidades. Ao identificar problemas ou receber denúncias, os conselheiros precisam certificar-se da ocorrência, recolher evidências, realizar os procedimentos necessários para a solução das irregularidades e encaminhar aos órgãos de controle, se não houver soluções aplicadas a tempo. O CAE aponta irregularidades e os órgãos de controle tomam as providências legais.

4ª) Fornecer informações e apresentar relatórios sobre o PNAE, sempre que solicitado:

O CAE deve estar preparado para responder às solicitações por parte do FNDE ou qualquer órgão de controle. Deve atender também qualquer cidadão que solicite informação sobre o PNAE. Por isso, é muito importante ter registros, relatórios e toda a documentação organizada em um arquivo digital e físico.

5ª) Realizar reunião específica para analisar a prestação de contas

O CAE analisa a prestação de contas informada pela Entidade Executora para poder emitir o Parecer Conclusivo. É uma tarefa que exige concentração e uma metodologia que o próprio colegiado deve definir qual é. A elaboração do Parecer deve ser feita por todo o grupo e é necessário o registro da reunião na qual houve a elaboração do Parecer.

6ª) Elaborar o regimento interno:

Qualquer grupo de pessoas reunidas em torno de um objetivo comum deve ter um Regimento Interno para regular a ação entre membros do grupo.

O Regimento Interno do CAE é o documento que apresenta as normas para o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, descrevendo as atribuições dos conselheiros, as regras de funcionamento e as sanções que regulam a atuação dos membros do Conselho. Deve estar de acordo com a legislação em vigor.

É bom que os conselheiros tenham em mente que o regimento interno ajuda na solução de divergências, impasses e na tomada de decisões. É um instrumento fundamental para a resolução de conflitos internos do colegiado bem como para fortalecê-lo junto ao governo local e a comunidade.

7º) Plano de Ação:

É o documento pelo qual o Conselho de Alimentação Escolar organiza as atividades que pretende desenvolver durante determinado ano. É também um meio de comunicar a Entidade Executora sobre o trabalho a ser realizado para que os recursos necessários sejam providenciados.

O Plano de Ação do CAE deve listar as atividades que serão realizadas, o período em que cada uma acontecerá, as pessoas envolvidas, o local e os recursos necessários. Deve ser elaborado anualmente e enviado à Entidade Executora com tempo suficiente para que se possa interferir na organização do planejamento/orçamento da gestão.

Todas as atribuições do CAE são interligadas e, portanto, uma atividade planejada em determinada atribuição coopera com outras. Não é exagero dizer que é um trabalho sistêmico que necessita de método, organização e de disciplina que permita a documentação de tudo que acontece. E talvez sejam esses, **a organização e o método de trabalho**, os fatores de sucesso do controle social.

Embora existam desde 1988, com a promulgação da Constituição brasileira, os conselhos de acompanhamento de controle social de forma geral ainda apresentam certas fragilidades que dificultam a atuação dos conselheiros. Com o CAE não é diferente.

Para superar tais dificuldades três linhas de ação relativas ao CAE são sugeridas.

A primeira é a construção de parcerias nas quais se destacam as com órgãos de controle institucionais (Ministério Público, Tribunal de Contas da União entre outros) e a com outros Conselhos de Acompanhamento e Controle Social especialmente com os que atuam em áreas que fazem interface com o PNAE (Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselhos de Educação, Conselho do CACS-FUNDEB, Conselhos de Saúde, Conselhos de Assistência Social, Conselhos Escolares, entre outros).

A segunda linha de ação é voltada ao planejamento de atividades que resultem na divulgação do CAE, dos conselheiros e do PNAE. Portanto, participar de eventos promovidos nas escolas, utilizar crachás ou peças de vestuário que identifiquem os conselheiros, usar redes sociais institucionais, divulgar as ações no CAE em sítios oficiais, enfim, estar presente em todas as formas possíveis mostrando a importância da participação social na execução bem-sucedida do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A terceira linha de ação é a do aprimoramento individual e do grupo por meio de participação em eventos de formação e de estudos em grupo que promovam o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de problemas e soluções que possibilitam a atualização contínua sobre inovações e conquistas do PNAE.

Quando o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e seus conselheiros possuem profundo conhecimento sobre o PNAE, demonstram habilidade de articulação com a equipe responsável pela gestão e execução do Programa, promovem parcerias com outros conselhos e, sobretudo, compreendem a relevância de seu papel social, mais próximos estamos de assegurar aos alunos o direito à alimentação adequada e saudável nas escolas.

Além disso, a sociedade avança não apenas pelo aumento do nível educacional da população jovem, mas também pela promoção da consciência social e da cidadania, valores fundamentais para o desenvolvimento das comunidades e o fortalecimento da democracia.



Para continuar
a conversa...



Com mais de 30 anos de existência, o CAE representa um dos pilares fundamentais do PNAE: a participação social!

A participação social é, por sua vez, um dos pilares fundamentais da democracia. As relações mais horizontalizadas entre Estado e sociedade, que são conquistas da sociedade civil organizada, e de uma concepção de Estado com mais diálogo, com mais transparência, fortalecem a possibilidade de uma democracia real e mais participativa. A regra na democracia deve ser a participação. E quando falamos de Conselhos de Políticas Públicas, não estamos nos referindo apenas ao acompanhamento e à fiscalização dos gastos, mas também à participação na gestão, na proposição de melhorias, na capacidade de intervir na agenda pública, na troca de experiências, na articulação dos parceiros, no fortalecimento real do diálogo entre Estado e sociedade, entre a gestão pública e os reais beneficiários do Programa.

É entender a gestão pública a partir de uma perspectiva que considera o diálogo com a sociedade e, a partir daí, constrói as políticas públicas. É perceber que o cidadão, no nosso caso, sobretudo os estudantes, suas famílias, os professores e toda a comunidade escolar são as pessoas que estão na ponta, e que, de fato, têm maior potencial para acompanhar, monitorar, conhecer as necessidades e as possibilidades de melhoria do Programa.

Mesmo sabendo dos tantos desafios que temos, enquanto sociedade, na construção da participação social no País e no mundo, nós sabemos também que existem milhares de práticas de controle social no PNAE, Brasil afora, que tem impacto direto e efetivo no Programa.

Esperamos que essa Cartilha contribua para a formação dos conselheiros da Alimentação Escolar, e forneça subsídios para fortalecer a sua atuação local. Conselhos fortes e atuantes constituem uma importante estratégia para garantir de forma efetiva os direitos à população, e a construção de uma sociedade mais justa.

Para continuarmos essa conversa, essa Cartilha será acompanhada de uma série de Cadernos Temáticos, que serão publicados com o intuito de aprofundar assuntos específicos e relevantes para a atuação do CAE.

Seguimos juntos na defesa do direito à alimentação escolar de todos os estudantes do Brasil!

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Secretaria-Geral da Presidência - Segepres

Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

Secretaria-Geral de Administração - Segedam

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria-Geral da Presidência - Segepres

Secretaria de Comunicação - Secom

Serviço de Criação e Editoração - Secrid

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Secretaria de Comunicação - Secom

Serviço de Criação e Editoração - Secrid

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III, Sala 450

70.042-900 Brasília - DF

(61) 3527-7322

OUVIDORIA

0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br



Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Valores

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética e responsável.

tcu.gov.br