



NOTA TÉCNICA:
**CENÁRIOS PARA A
RECOMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA
E O FORTALECIMENTO DO
PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

MARÇO/2023

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO GERAL

Priscila Cruz

Presidente-executiva

Olavo Nogueira Filho

Diretor-executivo

Gabriel Corrêa

Diretor de Políticas Públicas

REDAÇÃO

Bernardo Baião (redator principal)

Analista de políticas públicas

Ivan Gontijo Akerman

Gerente de Políticas Públicas

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Naiara Albuquerque

Coordenadora de Comunicação

Bruna Rodrigues

Analista de Comunicação

APOIO CONSULTIVO

Especialistas que colaboraram, em caráter consultivo, com a construção deste documento

Caio Callegari

Mariza Abreu



ESTRUTURA DO MATERIAL

1. SUMÁRIO EXECUTIVO	4
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)	6
3. ANÁLISE DA RECOMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PNAE ANUNCIADA PARA 2023	9
4. PRINCIPAIS DESAFIOS DO DESENHO ATUAL DO PNAE A SEREM PRIORIZADOS EM 2023	13
5. RECOMENDAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DO PNAE	18
6. CONCLUSÃO	23

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é uma iniciativa relevante na garantia da segurança alimentar de crianças e jovens estudantes brasileiros, em especial dos alunos mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico. Nesse sentido, a recente recomposição do orçamento e dos valores per capita aplicados pelo programa, aprovada pela Resolução nº 2, de 10 de março de 2023, representa um importante passo para garantir que os estudantes brasileiros tenham acesso a uma alimentação de maior qualidade nas escolas.

Na última década, o Pnae só havia sido reajustado duas vezes - em 2013 e 2017 - de modo que nos últimos cinco anos o programa vinha operando com valores defasados em relação à inflação. Com isso, diminuindo o poder de compra dos alimentos e bebidas que compõem a cesta da merenda escolar.

No entanto, para além da recomposição orçamentária do Pnae, é fundamental também que o Ministério da Educação avance na reestruturação do programa, a fim de torná-lo mais redistributivo. Nesse sentido, dois desafios se mostram mais urgentes: **1) a atual legislação do programa não prevê o reajuste automático dos valores a cada ano e 2) o modelo de distribuição dos repasses do Pnae apresenta caráter regressivo e não induz a equidade.**

Nos últimos anos, diversos projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional a fim de aprimorar o Pnae. Destes, o substitutivo ao PL nº 8816/2017, apresentado pelo Dep. Rafael Motta (PSB-RN), foi o que sintetizou um conjunto de propostas mais robustas. Não obstante, a proposição não avançou na Câmara nas duas últimas legislaturas.

Para os próximos meses, caberá ao MEC avaliar os melhores caminhos para implementar mudanças no Pnae, sendo a tramitação legislativa, via projeto de lei do poder executivo ou apresentado por um deputado da base do governo, o meio de tramitação mais indicado.

Como forma de endereçar respostas para os dois desafios mais urgentes listados acima, sugerimos duas propostas mais imediatas, além de indicações de pautas menos prioritárias, mas que também devem ser observadas com atenção pelo MEC nos próximos anos.

- **Proposta 1 - inclusão de fator de ponderação socioeconômica para fins de redistribuição dos recursos para as Entidades Executoras.** Nesse caso, recomendamos que as matrículas atendidas pelo Pnae sejam divididas em três grupos: o de estudantes que não estão em situação de pobreza, o de estudantes que estão em situação de pobreza e, por fim, o de estudantes que estão em situação de extrema pobreza, tal como no Cadastro Único. Com base nessa divisão, sugerimos que para os estudantes do segundo grupo (situação de pobreza) seja acrescido 25% do valor per capita pago aos estudantes do primeiro grupo. Já para os estudantes em situação de extrema pobreza, sugerimos um acréscimo de 50% em relação ao valor per capita pago aos estudantes do primeiro grupo. A medida visa garantir maior equidade ao programa, destinando mais recursos para as redes que atendem alunos mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico. Apresentamos, nesta nota, uma simulação de valores com base nesta proposta.
- **Proposta 2 - definição de critérios de reajuste anual automático dos valores per capita aplicados pelo programa.** Com isso, visa-se que os valores per capita sejam sempre atualizados, a partir de um indexador a ser definido pelo MEC, a fim de corrigir a inflação do período.

Essa nota visa contribuir para a discussão que vem sendo travada em âmbito nacional sobre o Pnae, sobretudo após a pandemia da Covid-19. Nas próximas páginas, aprofundamos os principais pontos elencados acima.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

1.1 - O que é o Pnae?

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) foi criado na década de 1950, tendo sua última reformulação em 2009, e hoje atende cerca de 40 milhões de crianças e jovens matriculados na rede pública e conveniada da Educação Básica - 3º maior programa de alimentação escolar no mundo. O programa cumpre um papel fundamental na garantia da segurança alimentar das crianças e jovens brasileiros, sobretudo porque para muitos destes estudantes a merenda escolar é a principal refeição diária.

O Pnae possui função supletiva, na medida que é um programa de transferência financeira da União que visa complementar o orçamento voltado para a alimentação escolar das redes municipais, estaduais e distrital de Educação Básica. O programa é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e executado pelos estados, municípios, Distrito Federal e as escolas federais (Entidades Executoras), com apoio dos Conselhos de Alimentação Escolar, que são também responsáveis pelo monitoramento do programa.

Os recursos do Pnae são previstos no orçamento da União (Ação 00PI) e geridos pelo FNDE, que é também o responsável pela transferência dos repasses às Entidades Executoras. O Pnae conta com diversas fontes de financiamento do Pnae, entre as quais o Salário-Educação e as receitas patrimoniais. Segundo a legislação (lei nº 11.947/2009), os recursos advindos do Pnae devem ser utilizados exclusivamente na compra de gêneros alimentícios para a merenda escolar, sendo que no mínimo 30% desses alimentos devem, obrigatoriamente, ser provenientes da agricultura familiar.

O valor dos repasses para as Entidades Executoras do Programa é definido a partir da quantidade de matrículas de cada rede, com base no Censo Escolar do ano anterior, e os valores per capita definidos para cada etapa de ensino. Logo, o montante a ser repassado para as redes ensino por ano é calculado da seguinte forma:

$$\begin{array}{c} \textit{Recursos do PNAE} \\ = \\ \textit{Valor per capita x quantidade de matrículas x quantidade de dias letivos.} \end{array}$$

Os recursos do Pnae são repassados por meio de 10 parcelas anuais e visam cobrir os 200 dias letivos. Por meio do programa, são atendidos os alunos da Educação Básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Os estudantes de escolas privadas, por sua vez, não são atendidos pelo Pnae.

1.2 - O papel do Pnae no contexto da pandemia da Covid-19

Em 2014, durante o governo da Presidente Dilma Rousseff (PT), o Brasil foi excluído do Mapa Mundial da Fome, segundo levantamento da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)¹. Esta foi uma importante conquista do país no combate a insegurança alimentar, sendo que, segundo a FAO, alguns fatores foram decisivos para estes resultados no período²:

1. O aumento da oferta de alimentos;
2. O aumento da renda dos mais pobres, especialmente com a elevação do salário mínimo e aceleração da geração de emprego;
3. A criação de programas de transferência de renda, com destaque para o Bolsa Família, principal programa vigente no período;
4. A existência de um amplo programa de alimentação escolar (Pnae) atendendo mais de 40 milhões de crianças e jovens.

Em 2022, no entanto, o Brasil, infelizmente, voltou ao Mapa Mundial da Fome (a fome crônica atingiu 4,1% da população brasileira, percentual acima da média global). Isso se deve, entre outras razões, pela deterioração de muitos dos fatores elencados acima, o impacto da pandemia da Covid-19 na economia brasileira e o aumento substancial do custo dos alimentos (Entre as capitais, por exemplo, o preço médio da cesta básica saltou de R\$443,20 em dezembro de 2019 para R\$675,10 no mesmo período em 2022³ - aumento de 52%) e do gás de cozinha.

¹ Um país entra no Mapa da Fome da FAO quando mais de 2,5% da população enfrentam falta crônica de alimentos.

² Fonte: Food and Agriculture Organization of the United Nations. The State of Food Insecurity in the World. 2014.

³ Fonte: Dieese/Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos - 2019 e 2022.

O aumento da insegurança alimentar é gravíssimo, tendo impacto ainda mais significativo nos lares onde residem crianças e jovens de até 18 anos. Por exemplo, entre 2020 e 2022, duplicou o número de domicílios com crianças menores de 10 anos com insegurança alimentar grave, indo de 9% para 18%. Já nos domicílios habitados por dois ou mais moradores de até 18 anos o percentual é de 20,2%, subindo para 25,7% quando há 3 moradores de até 18 anos⁴.

Esse cenário de insegurança alimentar entre os mais jovens fez com que o Pnae se tornasse ainda mais relevante e entrasse de vez no debate público. Em 2022, o aumento da dotação do Pnae chegou a ser aprovado pelo Congresso Nacional e incluído na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do ano seguinte, mas a emenda foi vetada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro (PL)⁵. Com a derrubada do veto, no final do ano passado, a dotação atual do programa passou a ser de R\$5,46 bilhões (dados de 10 de março de 2023).

Na contramão da gestão anterior, o atual governo do Presidente Lula (PT) sancionou a Lei Orçamentária Anual de 2023 com aumento no orçamento do Pnae (tema explorado nas próximas páginas). Nesse sentido, 2023 inicia-se com uma grande janela de oportunidade para tornar o Pnae mais robusto e equitativo, contribuindo de forma incisiva no combate à insegurança alimentar no país.

⁴ Fonte: Rede PENSAM/ II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. Setembro de 2022.

⁵ Ver Mensagem nº 451, de 9 de agosto de 2022, publicada pela Presidência da República.

3. ANÁLISE DA RECOMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PNAE ANUNCIADA PARA 2023

Nesta seção, será examinada a recomposição orçamentária do Pnae para 2023, tomando como base para as análises a dotação autorizada e o reajuste dos valores per capita. Com isso, buscamos apresentar alguns dos principais destaques e as mudanças promovidas para o exercício financeiro de 2023.

3.1 Reajuste dos valores per capita (Resolução nº 2, de 10 de março de 2023)

O reajuste anunciado pela Resolução FNDE nº 02 representa uma resposta emergencial adequada ao desafio da insegurança alimentar que assola o país e atenua um dos maiores gargalos históricos do programa desde 2009, referente à defasagem dos valores aplicados em relação à inflação. Após cinco anos de congelamento, os valores per capita do Pnae foram finalmente atualizados, permitindo que o programa ofereça às redes de ensino uma capacidade de atendimento mais adequada aos seus estudantes. A seguir, listamos alguns dos principais destaques do reajuste, seguido das mudanças introduzidas (reunidas pela tabela 2):

- Em 2023, assim como nos dois últimos reajustes do Pnae (2013 e 2017), algumas modalidades tiveram reajuste maior do que outras. Sendo assim, as modalidades Ensino Fundamental e Ensino Médio; Educação indígena e Quilombola e Pré-Escola foram as que receberam o maior aumento percentual.
- Apenas o Ensino Fundamental e o Ensino Médio tiveram reajustes superiores ao IPCA acumulado desde 2017 (cerca de 37,4%).
- As modalidades Educação indígena e Quilombola, Educação de Jovens e Adultos e Ensino Fundamental e Ensino Médio tiveram o maior aumento percentual desde a reestruturação do programa, em 2009.

Tabela 1: variação acumulada do IPCA amplo e IPCA Alimentos e Bebidas (%)

Intervalo temporal	IPCA Amplo	IPCA Alimentos e Bebidas
Acumulado entre 01/2017 e 02/2023 ⁶	37,4%	49,4%

Fonte: Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS v2.1) do Banco Central do Brasil.

Tabela 2: reajuste percentual do Pnae por modalidade

Etapa de Ensino	Valor per capita do Pnae por dia letivo (R\$)		Aumento Percentual
	2022	2023	
Creches	R\$ 1,07	R\$ 1,37	28%
Pré-Escola	R\$ 0,53	R\$ 0,72	36%
Ensino Fundamental e Ensino Médio	R\$ 0,36	R\$ 0,50	39%
Educação de Jovens e Adultos	R\$ 0,32	R\$ 0,41	28%
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64	R\$ 0,86	34%
Tempo integral (CH mínima de 7 horas)	R\$ 1,07	R\$1,37	28%
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI	R\$ 2,00	R\$ 2,56	28%
Atendimento Educacional Especializado	R\$ 0,53	R\$ 0,68	28%

⁶ último dado divulgado

Os pontos levantados acima reafirmam a relevância do reajuste anunciado pelo governo federal. Indicam também o desejo de promover uma recomposição mais robusta dos valores do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, modalidade que havia sido despriorizada nos dois reajustes anteriores. Por outro lado, é preciso atenção para as modalidades que tiveram reajustes inferiores à inflação, a exemplo da creche, tendo em vista os possíveis riscos para a oferta de uma alimentação de qualidade para os estudantes.

3.2 Dotação orçamentária do Pnae

Em 2023, o Pnae terá a maior dotação autorizada desde a reformulação do programa, em 2009. Além disso, dados expressos na tabela 1 indicam que a dotação autorizada do Pnae para o exercício financeiro de 2023 é 51% superior à de 2022, o que corresponde ao maior reajuste percentual entre anos no formato atual do programa.

Tabela 3: dotação orçamentária do Pnae entre 2010 e 2023⁷

Ações 00Pi e 8744 - Apoio à alimentação escolar na Educação Básica (Pnae)		
Ano	Dotação autorizada	Valores pagos
2010	R\$ 3,05 bilhões	R\$ 3,03 bilhões
2011	R\$ 3,09 bilhões	R\$ 3,05 bilhões
2012	R\$ 3,36 bilhões	R\$ 3,30 bilhões
2013	R\$ 3,54 bilhões	R\$ 3,54 bilhões
2014	R\$ 3,71 bilhões	R\$ 3,69 bilhões
2015	R\$ 3,77 bilhões	R\$ 3,76 bilhões
2016	R\$ 3,48 bilhões	R\$ 3,42 bilhões
2017	R\$ 3,95 bilhões	R\$ 3,89 bilhões

⁷ Dados retirados do Siop em 10 de fevereiro de 2023.



2018	R\$ 4,04 bilhões	R\$ 4,02 bilhões
2019	R\$ 4,02 bilhões	R\$ 3,95 bilhões
2020	R\$ 4,34 bilhões	R\$ 4,31 bilhões
2021	R\$ 4,21 bilhões	R\$ 4,17 bilhões
2022	R\$ 3,61 bilhões	R\$ 3,58 bilhões
2023	R\$ 5,46 bilhões	-

4. PRINCIPAIS DESAFIOS DO DESENHO ATUAL DO PNAE A SEREM PRIORIZADOS EM 2023

Consumada a recomposição orçamentária do Pnae, é fundamental que o Ministério da Educação avance agora na promoção de mudanças estruturais que contribuam para que o programa seja mais redistributivo e funcional. Por esta razão, nesta seção, serão abordados dois grandes desafios do desenho atual do Pnae, assim como outros pontos de atenção que devem ser enfrentados para a melhoria do programa.

Desafio 1: a atual legislação do programa não prevê o reajuste automático anual dos valores

Na prática, essa configuração tem induzido ao congelamento dos valores aplicados pelo programa. Por exemplo, na última década, os valores per capita do Pnae foram reajustados apenas duas vezes, em 2013 e 2017, sendo que em 2013 o Ensino Fundamental e o Ensino Médio (onde estão grande parte das matrículas da Educação Básica no Brasil) sequer foram contemplados pelo reajuste, conforme indica a tabela 4.

Tabela 4: Valores per capita aplicados pelo Pnae entre 2010 e 2022

Valor per capita do Pnae por dia letivo (R\$)				
Etapa de Ensino	2010	2013	2017	2022
Creches	R\$ 0,60	R\$1,00	R\$ 1,07	R\$ 1,07
Pré-Escola	R\$ 0,30	R\$ 0,50	R\$ 0,53	R\$ 0,53
Ensino Fundamental e Ensino Médio	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,36	R\$ 0,36
Educação de Jovens e Adultos	R\$ 0,30	R\$ 0,30	R\$ 0,32	R\$ 0,32
Escolas indígenas e	R\$ 0,60	R\$ 0,60	R\$ 0,64	R\$ 0,64

Valor per capita do Pnae por dia letivo (R\$)				
quilombolas				
Ensino integral	-	R\$ 1,00	R\$ 1,07	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI	-	-	R\$ 2,00	R\$ 2,00
Atendimento Educacional Especializado	-	R\$ 0,50	R\$ 0,53	R\$ 0,53

Como consequência desse cenário, o Pnae vinha operando nos últimos anos com valores defasados, o que fez com que as entidades executoras do programa tivessem menos poder de compra dos gêneros alimentícios que compõem a cesta da alimentação escolar. No Ensino Fundamental e Ensino Médio, por exemplo, enquanto os valores per capita foram reajustados em apenas 20% entre 2012 e 2022, o preço médio da cesta básica nas capitais do país saltou em 154% nesse mesmo período (de R\$ 265,43 para R\$ 675,10).

Logo, é fundamental que os valores per capita do Pnae sejam atualizados anualmente, corrigindo sempre o acumulado da inflação do exercício financeiro do ano anterior. Isso possibilita que as defasagens do programa sejam, ao menos atenuadas, garantindo que, de fato, os estudantes possam ter acesso a uma alimentação de maior qualidade nas escolas.

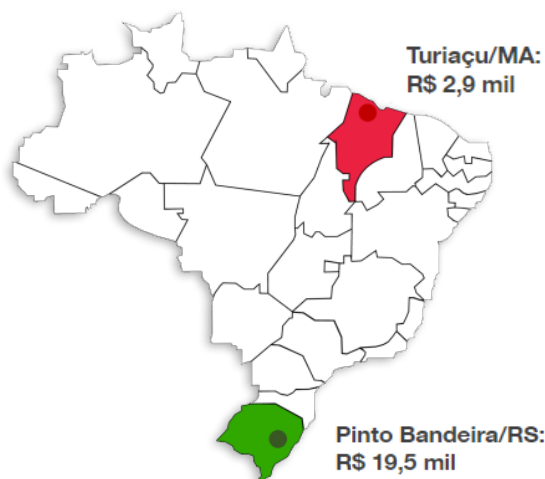
Desafio 2 - O modelo de distribuição dos repasses do Pnae apresenta caráter regressivo e não induz a equidade.

A União no federalismo brasileiro tem uma função supletiva e redistributiva. Entretanto, o atual formato do Pnae é de um programa de caráter apenas supletivo, e não redistributivo. Isso significa que os valores per capita pagos para as redes de ensino são

iguais, tendo em vista apenas a quantidade de matrículas e etapas de ensino atendidas pelas redes, sem levar em consideração as diversas desigualdades presentes no território nacional. Com isso, redes de ensino que atendem estudantes mais vulneráveis ou que possuem menor disponibilidade de recursos acabam recebendo o mesmo valor per capita que as redes mais ricas e que atendem alunos de níveis socioeconômico mais elevado.

Por exemplo, Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul, e Turiaçu, no Maranhão, (municípios com disponibilidade de recursos para investimento em educação muito distinta) recebem o mesmo recurso do Pnae por aluno, como demonstra a figura 1.

Figura 1: Diferença de Valor/aluno-ano entre municípios brasileiros (2015)

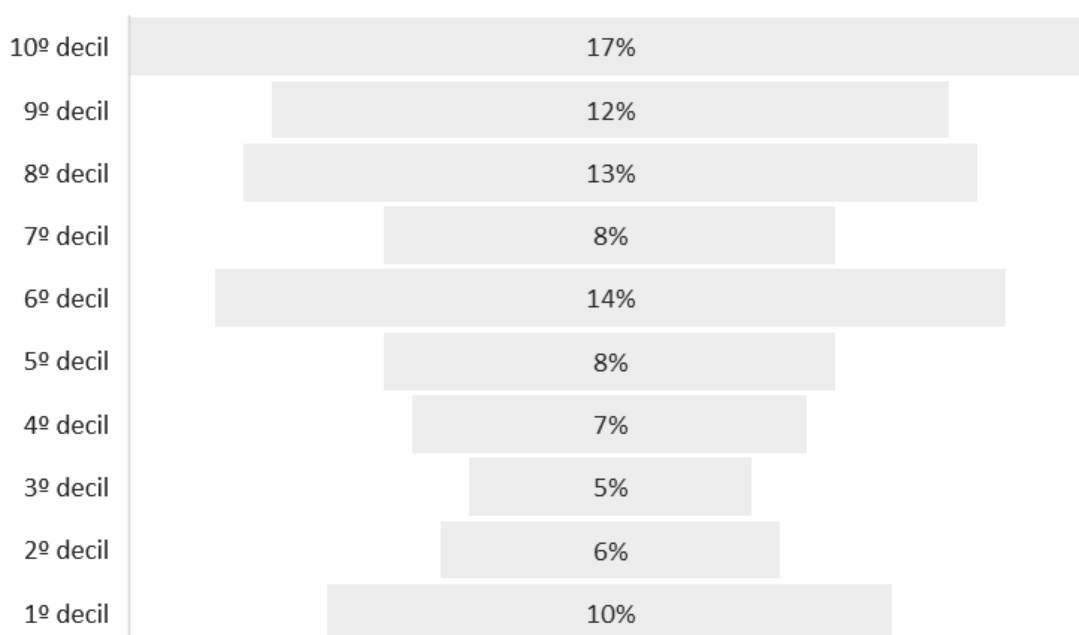


Fonte: Estudo técnico nº 24/2017-Conof/CD. Elaboração: Todos Pela Educação

Indiretamente, esse modelo acaba privilegiando as redes de ensino com sistemas educacionais mais estruturados, que, em geral, tendem a apresentar taxas de atendimento mais altas, sobretudo em etapas mais distantes da universalização como a creche e a pré-escola (cujos valores per capita são maiores que os do Ensino Fundamental e Médio). Como consequência, essas redes acabam concentrando uma fatia maior dos recursos do Pnae. Por exemplo, em 2018, enquanto os municípios que compunham os 3 primeiros decis do indicador de valor anual disponível por aluno (em tese, os mais pobres) ficavam com 21% dos recursos do Pnae, os municípios dos

últimos 3 decis (que são os possuem os maiores valores disponíveis por aluno) concentravam 42% dos recursos do Programa, como demonstra o gráfico 2 .

Gráfico 1: Concentração da distribuição do Pnae por Valor Aluno Ano Total (VAAT) dos municípios (2018)



Fonte: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), do Ministério da Economia. Relatório de Avaliação Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) - Ciclo 2020.

Para além destes dois desafios maiores e mais urgentes, outros aspectos do Pnae merecem ser analisados com cuidado pela atual gestão do Ministério da Educação. Reunimos abaixo alguns dos principais:

- É importante que o MEC revise os critérios de escolha dos valores per capita aplicados por etapa/modalidade, a fim de reduzir algumas das incongruências existentes atualmente no programa. Por exemplo, enquanto o valor per capita da modalidade tempo integral é R\$1,37, os alunos das escolas participantes da Política de Fomento das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI),

coordenada pelo MEC, recebem R\$2,56 - cerca de 87% a mais de recursos por aluno, sendo que ambos frequentam escolas de tempo integral.

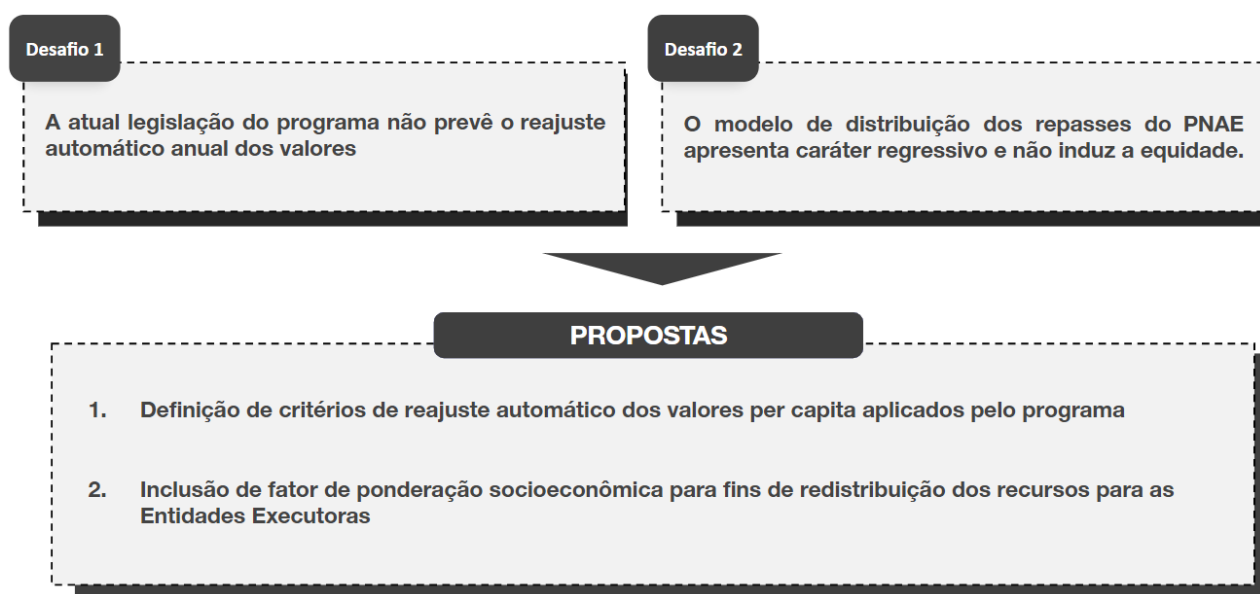
- Em que pese o Pnae ser hoje um programa suplementar, **muitos municípios não realizam a complementação da verba para a merenda escolar**. Por exemplo, em 2018, o Pnae respondia por ao menos 90% dos recursos da alimentação escolar em 46% dos municípios brasileiros⁸. Uma possibilidade, nesse caso, seria criar contrapartidas para os repasses federais.
- Outro desafio importante a ser enfrentado nos próximos anos é o **custo diferenciado dos alimentos e bebidas entre os municípios**, fato que implica diretamente na capacidade de execução do Pnae. Em outras palavras, redes de ensino localizadas em municípios onde os preços dos alimentos são mais altos tendem a precisar de mais recursos para promover uma alimentação de maior qualidade aos estudantes. Isso significa que, além da realidade socioeconômica, é preciso levar em conta o diferencial de custo dos alimentos e bebidas.
- Cabe destacar ainda as problemáticas referentes ao **cumprimento da compra de alimentos da agricultura familiar**, conforme introduzido pela Lei 11.947/2009. Em 2017, por exemplo, apenas 51% dos municípios brasileiros cumpriram o percentual mínimo de aquisição estipulado pela legislação (30%) e só seis Unidades Federativas atingiram o percentual obrigatório. Já na pandemia, a compra de gêneros da agricultura familiar foi severamente prejudicada, como já demonstrado em estudo conduzido pelo Observatório da Alimentação Escolar⁹.
- Por fim, um último desafio remete ao fato de que **os recursos advindos do Pnae cobrem apenas o período de aulas, de modo que nas férias escolares as crianças e adolescentes ficam sem acesso à alimentação escolar** ou outra contrapartida, seja ela de distribuição de kits alimentícios ou repasses de recursos extraordinários via Bolsa Família.

⁸ Fonte: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), do Ministério da Economia. Relatório de Avaliação Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) - Ciclo 2020.

⁹ Observatório da Agricultura Familiar. O fornecimento da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar na pandemia de Covid-19. 2021.

5. RECOMENDAÇÕES PARA O FORTALECIMENTO DO PNAE

Apresentamos a seguir algumas recomendações endereçadas aos dois desafios mais urgentes destacados no terceiro bloco deste material, tendo em vista a elaboração de um novo desenho para o Programa.



PROPOSTA 1 - DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE REAJUSTE ANUAL AUTOMÁTICO DOS VALORES PER CAPITA APLICADOS PELO PROGRAMA

A proposta consiste na definição de um indexador para o Pnae, a fim de reajustar anualmente os valores per capita do programa. Nesse sentido, recomenda-se que o indexador do Pnae seja incorporado no artigo 5º da Lei 11.947, de 2009, que rege atualmente o Pnae. Além disso:

- É fundamental que o indexador seja incluído na legislação do Pnae ainda em 2023, de modo a valer já para 2024.

- É também recomendado que o índice de inflação adotado pelo Banco Central, que hoje é o IPCA, seja o indexador adotado para o Pnae. Outra possibilidade seria adotar o IPCA segmento IPCA Alimentos e Bebidas, cuja variação incide diretamente no preço dos gêneros alimentícios que compõem a cesta da alimentação escolar.

PROPOSTA 2 - INCLUSÃO DE FATOR DE PONDERAÇÃO SOCIOECONÔMICA PARA FINS DE REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PARA AS ENTIDADES EXECUTORAS

A proposta tem como objetivo conferir ao Pnae uma função redistributiva. Nesse sentido, com as mudanças sugeridas, o programa passaria a atribuir pesos distintos às matrículas atendidas pelas redes de ensino, conforme o grau de vulnerabilidade social dos estudantes. Um novo desenho para o cálculo dos repasses para as entidades executoras pode ser observado abaixo.

$$\begin{aligned} & \textbf{Montante do PNAE por EEx =} \\ & \textbf{A. Valor per capita de estudantes que não estão em situação de pobreza} \\ & \qquad \qquad \qquad + \\ & \textbf{B. Valor per capita de estudantes que estão em situação de pobreza} \\ & \qquad \qquad \qquad + \\ & \textbf{C. Valor per capita de estudantes que estão em situação de extrema pobreza} \end{aligned}$$

Com base nesse modelo, é possível que o valor per capita aplicado para os estudantes do caso A seja igual ao mínimo previsto para o respectivo ano (por exemplo, os valores definidos para 2023). Já para os estudantes dos casos B e C seriam atribuídos pesos adicionais, de modo que os valores aplicados para estes dois grupos sejam maiores.

Sendo assim, a inscrição da família desses estudantes no Cadastro Único poderia servir como base para os cálculos de redistribuição dos valores. O que significa

que, para que a proposta seja efetivada, é fundamental que os dados do Cadastro Único estejam atualizados e sistematizados de forma a permitir o cruzamento com o Censo Escolar e/ou outros bancos de dados que contribuam para identificar esses alunos. A reavaliação dos cadastros do Bolsa Família pode auxiliar nesse processo, exigindo do Ministério da Educação um esforço intersetorial com outras pastas.

Exemplificando a proposta

A proposta caracteriza-se pela inclusão de duas ponderações, garantindo a atribuição de valores per capita superiores para estudantes em situação de pobreza (caso B) e extrema pobreza (caso C).

Sendo assim, como forma de exemplificar a operacionalização da medida, apresentamos a seguir, na tabela 5, um esboço de orçamento para o Pnae em um cenário em que 32,8% dos estudantes estejam em situação de pobreza e 13,4% em situação de extrema pobreza, tendo em vista dados recentes divulgados pelo IBGE¹⁰. Nesse sentido, estipulamos que os valores per capita dos estudantes em situação de pobreza (caso B) seja 25% superior aos dos estudantes do caso A e de que os estudantes em situação de extrema pobreza (Caso C) seja 50% superior aos dos estudantes do Caso A. Para fins de simulação, será usado como referência os valores do Pnae aplicados para 2023.

O cálculo dos valores, seria feito a partir da seguinte base:

$$\begin{aligned} & \textit{Recursos do PNAE} \\ & = \\ & \textit{Valor per capita x número de matrículas x dias letivos, sendo:} \\ & \text{Valor per capita} = (\text{Valor per capita do caso A} \times \% \text{ de matrículas no caso A} + \\ & \text{Valor per capita do caso B} \times \% \text{ de matrículas no caso B} + \text{Valor per capita do} \\ & \text{caso C} \times \% \text{ de matrículas no caso C}) \end{aligned}$$

¹⁰Fonte: IBGE/Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. 2022. O dado é referente à população brasileira entre 0 e 14 anos e pode ser consultado na página 67 da publicação. Para fins de simulação, ambos os percentuais (32,8% e 13,4%) foram aplicados para todas as etapas/modalidades do Pnae.

Tabela 5 - simulador da proposta de inclusão de fator de ponderação socioeconômico

Etapa de Ensino	Valor per capita para estudantes do caso A	Valor per capita para estudantes em situação de pobreza - 25% a mais (Caso B)	Valor per capita para estudantes em situação de extrema pobreza - 50% a mais (Caso C)	Número de matrículas¹¹	Orçamento previsto
Creche	R\$ 1,37	R\$ 1,71	R\$ 2,05	1.064.915	R\$ 334.945.585,12
Pré-escola	R\$ 0,72	R\$ 0,90	R\$ 1,08	3.611.776	R\$ 597.590.009,86
Ensino Fundamental e Ensino Médio	R\$ 0,50	R\$ 0,62	R\$ 0,75	27.577.865	R\$ 3.159.651.148,78
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,86	R\$ 1,07	R\$ 1,29	509.026	R\$ 100.430.829,80
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	R\$ 0,41	R\$ 0,51	R\$ 0,61	2.831.839	R\$ 265.966.318,88
Tempo Integral	R\$ 1,37	R\$ 1,71	R\$ 2,05	3.507.224	R\$ 1.103.120.150,27
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,56	R\$ 3,20	R\$ 3,84	565.252	R\$ 332.530.968,58
Atendimento Educacional Especializado	R\$ 0,68	R\$ 0,85	R\$ 1,08	460.010	R\$ 72.622.698,72
Total				40.127.907	R\$ 5.966.857.710,00

¹¹ Fonte: MEC/Inep - Microdados do Censo Escolar 2020. Elaboração: Todos Pela Educação.

Outro caminho para viabilizar a inclusão de ponderação socioeconômica no programa seria a divisão dos estudantes em dois grupos, sendo o primeiro referente aos alunos que não estão em situação de pobreza e o segundo referente aos alunos que estão em situação de pobreza (seja pobreza extrema ou não). Nesse caso, uma possibilidade seria o acréscimo percentual de 25% no valor per capita pago aos estudantes em situação de pobreza. Isso implicaria em um aumento menor do orçamento do Pnae.

Como forma de viabilizar as mudanças estruturais propostas nas páginas acima, será muito importante o apoio do Congresso Nacional, tendo em vista que será necessário modificar a legislação que rege atualmente o programa. Sendo assim, no box abaixo, resumimos um pouco das discussões do Pnae que ocorreram na última legislatura.

Box 1: panorama da tramitação do Pnae na última legislatura do Congresso Federal.

Entre os projetos em tramitação na última legislatura, o substitutivo ao PL nº 8816/2017, apresentado pelo relator Dep. Rafael Motta (PSB/RN) na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados é o que melhor sistematiza as propostas advindas do Legislativo sobre o tema. No total, 17 Projetos de Lei foram apensados ao PL nº 8816/2017.

Em síntese, o texto propõe duas grandes alterações na Lei 11.947/2009:

- a. a definição de reajuste anual dos valores per capita, com base no índice oficial de inflação adotado pelo Banco Central;
- b. a distribuição diferenciada dos valores per capita de acordo com o nível socioeconômico dos alunos atendidos pelas redes, sendo este dado coletado pelo Censo Escolar. A proposição defende ainda que os valores per capita das redes de ensino com alunos no quintil de menor média de nível socioeconômico (20% mais pobres) sejam o dobro dos valores per capita das redes de ensino com alunos de quintil de maior média de nível socioeconômico (20% mais ricos).

Caberá ao MEC avaliar o melhor caminho para reestruturar o Pnae. Uma possibilidade seria a retomada do PL 8616/2017, tendo como relator um deputado da base governista e realizando-se as mudanças necessárias. Outro meio recomendado seria o envio de um Projeto de Lei pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional ou de autoria dos próprios parlamentares.

6. CONCLUSÃO

Esse documento apresentou caminhos para o fortalecimento do Pnae nos próximos anos, medida que é extremamente importante dado o atual cenário de elevação do risco de insegurança alimentar entre jovens e crianças brasileiras. Além das propostas, apresenta-se também alguns dos principais desafios atuais do programa, que devem ser tratados com atenção pela atual gestão do Ministério da Educação.

Com este documento, o Todos Pela Educação busca contribuir com subsídios técnicos ao novo governo e se coloca à disposição para aprofundamento do diálogo a respeito do tema.