

NOTA TÉCNICA 01/2025

**ANÁLISE E PROPOSTA DE
SUBSTITUTIVO DO OBSERVATÓRIO
DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (ÓAÊ)
AO PROJETO DE LEI Nº 8.816/2017
(E SEUS APENSADOS) COM VISTAS
AO APERFEIÇOAMENTO DO
FINANCIAMENTO DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE)**

AGOSTO DE 2025

Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ)

Núcleo Executivo

FIAN Brasil - Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)

Comitê Consultivo

ActionAid Brasil
Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável
Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA)
Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN)
Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)
Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG)
Conselho Federal de Nutrição (CFN)
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)
Federação Nacional de Nutricionistas (FNN)
Instituto de Defesa de Consumidores (Idec)
Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDESSAN)
Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)

Núcleo Executivo: Luana de Lima Cunha, Mariana Santarelli, Maria Emília Pacheco, Vanessa Schottz e Pedro Vasconcelos
Coordenação: Mariana Santarelli
Assessora Executiva e de Pesquisa: Débora Olímpio
Assessor de Comunicação: Yuri Simeon
Assessora de Advocacy: Maíra Miranda

Ficha técnica

Este é um documento do Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) elaborado sob coordenação da FIAN Brasil e do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)

Coordenação e organização:
FIAN Brasil

Apoio institucional: Instituto Ibirapitanga
e Global Health Advocacy Incubator

Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ

Site: alimentacaoescolar.org.br

E-mail: observatorio@alimentacaoescolar.org.br

SETEMBRO 2025

Núcleo Executivo



Comitê Consultivo



SUMÁRIO

Apresentação 7

ANÁLISE PROPOSITIVA 8

PROPOSTA DE SUBSTITUTIVO..... 10

ANÁLISE E PROPOSTA DE SUBSTITUTIVO DO OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (ÓAE) AO PROJETO DE LEI Nº 8.816/2017 (E SEUS APENSADOS) COM VISTAS AO APERFEIÇOAMENTO DO FINANCIAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

Apresentação

O Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE) é resultado de uma ação conjunta entre organizações da sociedade civil e movimentos sociais para monitorar e mobilizar a sociedade em defesa do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Por meio deste documento, o ÓAE apresenta análise do PL nº 8.816/2017 e seus apensados, e recomenda uma proposta de substitutivo capaz de contemplar as múltiplas propostas e refletir as necessidades de aprimoramento do desenho de financiamento do PNAE, tendo como referência estudos técnicos e debates feitos no âmbito do ÓAE e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

PROJETO DE LEI Nº 8.816/2017

Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica, para incrementar o valor per capita destinado a escolas situadas em municípios em situação de extrema pobreza e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL – ROBERTO ROCHA
Relator: Senador ROGÉRIO CORREIA

Apensados: PL nº 2.505/2015, PL nº 4.902/2016, PL nº 7.254/2017, PL nº 1.733/2023, PL nº 2.570/2023, PL nº 7.342/2017, PL nº 8.660/2017, PL nº 10.175/2018, PL nº 10.198/2018, PL nº 10.508/2018, PL nº 1.327/2019, PL nº 2.804/2019, PL nº 3.547/2019, PL nº 3.250/2019, PL nº 606/2019, PL nº 2.572/2019, PL nº 3.086/2019, PL nº 4.845/2019, PL nº 5284/2019, PL nº 5.856/2019, PL nº 125/2020, PL 465/2020, PL nº 1.624/2020, PL nº 3.452/2020, PL nº 2.160/2021, PL nº 3.359/2021, PL nº 3.887/2021, PL nº 4.513/2021, PL nº 1.638/2022, PL nº 239/2023, PL nº 1.420/2023, PL nº 4.408/2023, PL nº 5.168/2023, PL nº 678/2023, PL nº 1.751/2023, PL nº 1.797/2023, PL nº 6.023/2019

ANÁLISE PROPOSITIVA

- O **Projeto de Lei nº 8.816/2017**, de autoria do Senador Roberto Rocha altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica, para incrementar o valor per capita destinado a escolas situadas em municípios em situação de extrema pobreza e dá outras providências;
- **A ele são apensados 37 projetos de lei** que abordam um conjunto de temas relacionados ao PNAE, dentre os quais tem destaque os que tratam de seu desenho de financiamento, sendo esta uma importante oportunidade de ajustar a Lei do PNAE, a uma perspectiva de distribuição de recursos públicos mais justa, equitativa e sustentável;
- Cabe destacar que atualmente para as modalidades de ensino fundamental e médio, que abarcam a grande maioria dos estudantes, são repassados pelo governo federal **apenas R\$ 0,51 por aluno** para a aquisição de gêneros alimentícios, devendo este valor ser complementado pelos estados e municípios. O valor insuficiente, a ausência de fatores que garantam maior equidade ao orçamento do PNAE e a defasagem, que se acumula a cada ano em que não acontece o reajuste dos valores per capita em função da inflação do preço dos alimentos, são preocupante diante da relevância do programa para a garantia do direito à alimentação de milhões de crianças e adolescentes em situação de insegurança alimentar;
- **A quantidade de propostas legislativas em tramitação evidencia uma preocupação crescente com a adequação do financiamento ao cenário econômico e às demandas sociais.** Entre essas proposições há dois blocos principais: i) os que buscam criar maior equidade na distribuição dos recursos do governo federal destinados à aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar; ii) os que propõe a criação de um mecanismo de reajuste anual dos valores per capita do PNAE, buscando garantir que o orçamento repassado pelo governo federal aos demais entes federativos para a aquisição de alimentos, acompanhe a inflação e assegure o poder de compra da alimentação escolar;
- **Dentre os apensados ao PL nº 8.816/2017, 5 tratam da criação de fatores para o enfrentamento das desigualdades no âmbito do orçamento do PNAE.** São eles os PL 1.797/2023, 2.572/2019, 678/2023, 1.751/2023, 606/2019. As propostas se diferenciam nos critérios indicados, buscando beneficiar, por exemplo, escolas situadas em municípios em situação de extrema pobreza, estudantes em vulnerabilidade socioeconômica. Como fator de ponderação são propostos, por exemplo, indicadores de desenvolvimento socioeconômico local e de capacidade financeira das respectivas prefeituras e governos estaduais e distritais, características demográficas, econômicas e geográficas, diferenças nos preços dos gêneros alimentícios, especificidades regionais, dentre outros;

- **O enfoque redistributivo proposto nestes PLs é meritório e necessário**, na medida em que busca atender de forma diferenciada e mais justa as diferentes realidades socioeconômicas nacionais. Este é um princípio já adotado no financiamento da educação como um todo, mas que ainda não foi incorporado ao PNAE. Cabe destacar que são os municípios em situação de maior vulnerabilidade social os que mais dificuldade tem de complementar as verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Segundo dados do Sistema de Gestão e Prestação de Contas (SIGPC) do FNDE, em 2022, 23% das entidades executoras declararam não ter complementado a verba do PNAE, chegando este percentual a 32% e 35%, nas regiões nordeste e norte, respectivamente (ÓAÊ, 2024);
- Em debates anteriores feitos em audiência pública no Congresso Nacional, avaliou-se que **a indicação dos critérios e indicadores de ponderação para a busca de maior equidade na transferência dos valores per capita do PNAE, não deve ser feita em lei**, pois exige estudos prévios e simulações para a identificação dos indicadores e metodologias mais adequados, sendo esta uma atribuição do FNDE. Cabe considerar que estudos desta natureza já estão sendo conduzidos pelo órgão;
- **A adoção de uma perspectiva de equidade, não deve ser confundida com focalização, não se pode perder de vista o princípio da universalidade**, consagrado na Constituição Federal e reafirmado na Lei nº 11.947/2009, que assegura que todos os estados e municípios brasileiros tenham acesso a financiamento federal para a oferta de uma alimentação adequada e saudável para todos os alunos da rede pública de educação, independentemente da sua situação econômica ou de arrecadação. É importante que todos sigam contemplados com os recursos federais para a alimentação escolar, evitando-se assim a lógica da focalização e desintegração desta política nacional;
- **No segundo bloco, há um total de 12 PLs apensados que tratam do tema do reajuste anual**, são eles: PL 2.505/2015, 4.902/2016, 7.342/2017, 7.254/2017, 3.08/2019, 3.251/2019, 2.160/2021, 1.638/2022, 239/2023, 1.420/2023, 4.408/2023 e 5.168/2023. As propostas se diferenciam principalmente em relação aos índices propostos, tais como IPCA, IPCA Alimentos e Bebidas e INPC;
- **A ausência de um mecanismo de reajuste anual dos valores per-capita faz com que a alimentação escolar se torne altamente vulnerável à flutuação do preço dos alimentos e à vontade política de governantes**. Frente a esta ausência, entre 2014 e 2021, tendo em conta os valores reais (atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA Alimentação e Bebidas), o orçamento do PNAE sofreu um decréscimo de 34%, ou R\$ 2,33 bilhões (ÓAÊ; Fineduca, 2022). Houve um importante reajuste em 2023, porém nos últimos dois anos os valores per capita se mantiveram estagnados;
- Em **estudo** publicado em 2024, o ÓAÊ defende a adoção dos IPCA Alimentos e Bebidas como o indexador mais adequado, por ser aquele que melhor reflete a

inflação do preço dos alimentos, que são os gêneros adquiridos com o orçamento do PNAE;

- Os demais PLs apensados tratam de aspectos como alterações ao percentual mínimo de compras da agricultura familiar e suas prioridades, limites de venda, dentre outras proposições que não encontram relação com o tema do financiamento abordado no PL original.

PROPOSTA DE SUBSTITUTIVO

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar com alterações ao § 4º e acrescido dos parágrafos § 6, 7º.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação, devendo ser repassados com base nos seguintes critérios:

I - da universalidade, que compreende todos os alunos matriculados nas redes públicas de educação básica, incluídas as escolas indígenas e quilombolas, considerando-se valores per capita diferenciados por modalidades de ensino,

II - da equidade, que compreende a distribuição favorecida aos entes com indicadores mais baixos de nível socioeconômico, considerando-se a ponderação dos valores per capita com base em indicadores voltados para a redução das desigualdades,

§ 6º O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas aos critérios de universalidade e equidade que trata os incisos I e II do § 4º, devendo estas normas estarem implementadas em até dois anos após a publicação desta lei, e ficando assegurado no mínimo os mesmos valores per capita e ao menos o mesmo volume de recursos a que cada um dos entes governamentais fizera jus no exercício anterior ao da implementação destas normas.

§ 7º Os valores per capita serão reajustados anualmente, com base na variação percentual do grupo de despesa denominado "Alimentos e Bebidas", do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, sendo o percentual de reajuste anual igual ou superior à referida variação.

