

NOTA EM DEFESA
DE REAJUSTES NOS
VALORES *PER CAPITA* DO
PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

2022



Ficha técnica

Esta Nota Técnica é resultado de uma parceria entre o **Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ)** e a **Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)**

Pesquisa e redação

Pesquisadoras/es associadas/os FINEDUCA:

Cacilda Cavalcanti (UFMA)
João Paulo Marra Dantas (UFG)
Nalú Farenzena (UFRGS)
Thiago Alves (UFG)
Adriana Dragone Silveira (UFPR)

Colaboração:

Mariana Santarelli (Observatório da Alimentação Escolar e FIAN Brasil)

Coordenação e Organização da publicação

FINEDUCA e ÓAÊ

Secretaria Executiva ÓAÊ

FIAN Brasil
Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)

Comitê Consultivo ÓAÊ

ActionAid
ACT - Promoção da Saúde
Aliança por uma Alimentação Adequada e Saudável
Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
Articulação Semiárido Brasileiro (ASA)
Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)
Comissão de Presidentes de Conseqs Estaduais (CPCE)
Conselho Federal de Nutricionistas (CFN)
Fase - Solidariedade e Educação
Federação Nacional dos Estudantes do Ensino Técnico (FENETEC)
Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC)
Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)
Rede de Mulheres Negras para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

Diagramação

Talita Aquino

Observatório da Alimentação Escolar - ÓAÊ

Site: <https://alimentacaoescolar.org.br/>

E-mail: observatorio@alimentacaoescolar.org.br

Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA)

Site: <https://fineduca.org.br/>

Email: secretaria@fineduca.org.br

AGOSTO 2022

Introdução

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar dados que demonstram a necessidade do aumento nos valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como proposta para majorar a previsão orçamentária do Programa em 2023, na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Governo Federal. Resulta de uma colaboração entre a Fineduca e o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), em prol de um financiamento do PNAE adequado aos próprios objetivos da política e à garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) dos/as estudantes da rede pública de ensino.

Essa nota é uma versão resumida e atualizada do documento produzido em 2021, com foco na proposta de reajustes do PNAE para 2022 ([Fineduca, ÓAÊ, 2021](#)). A nota anterior apresentou evidências contundentes sobre a necessidade de aumento nos valores *per capita* do PNAE e nas dotações orçamentárias para o Programa, porém, o valor aprovado pelo Congresso Nacional para 2022 ficou em apenas R\$ 3,92 bilhões, bastante aquém dos R\$ 7,82 bilhões propostos como forma de suplantar, pelo menos, a defasagem dada pela inflação nos anos mais recentes. O orçamento destinado ao PNAE em 2022 foi ainda menor que os R\$ 4,16 bilhões (valor nominal) destinados em 2021.

A estagnação nos valores *per capita*, de fato um grande retrocesso, ocorre num momento em que aumentam os níveis de pobreza e fome no país. O [II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil](#) (REDE PENSSAN, 2022)¹ explicitou dados estarrecedores. Um total de 125,2 milhões de pessoas estão em situação de insegurança alimentar (IA) e, destas, 33 milhões em situação de insegurança alimentar grave, o que corresponde à fome. Em domicílios com crianças menores de 10 anos, a IA grave subiu de 9,4% em 2020 para 18,1% em 2022. Nos domicílios que tiveram acesso ao PNAE, a IA grave chegou a 22,3%. Dentre as famílias de mais baixa renda (menos de 1/4 de salário mínimo *per capita*) a IA grave atinge 37% dos lares que acessam o PNAE. O que estes dados mostram é que o PNAE chega às crianças e adolescentes que passam fome, mas que a alimentação escolar ainda é insuficiente, dada a gravidade da situação alimentar das famílias.

O retorno a níveis de fome dos anos 1990 pode ser atribuído à crise econômica, à pandemia e ao desmonte de políticas públicas. Avaliamos que o congelamento dos valores *per capita* do PNAE é parte deste desmonte e uma grave violação ao Dhana, pois, para muitas crianças, adolescentes, jovens e adultos que frequentam a escola, a alimentação escolar é indispensável em termos de suprimento das necessidades diárias de nutrição.

¹ O Inquérito contou com uma amostra de 12.745 domicílios, cobrindo as cinco macrorregiões, as zonas urbana e rural e as 27 unidades da Federação, foi realizado entre novembro de 2021 e abril de 2022.

Nos últimos anos, a perda crescente na quantidade e qualidade da alimentação escolar vem sendo observada em escolas de todo o país, com graves consequências sobre o aumento da fome. A boa notícia é que em 12 de julho de 2022 foi aprovada pelo Congresso Nacional uma emenda parlamentar à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que incluiu em seu Art. 25 parágrafo terceiro, a consignação de dotações que contemplem valores *per capita* para a oferta de alimentação escolar a serem repassados a estados, Distrito Federal e municípios o equivalente a, no mínimo, os valores praticados desde a última atualização (2017), corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O resultado é que se esta lei for sancionada pelo presidente da República, e a LOA 2023 se mantiver fiel a estas diretrizes, o PNAE poderá ter um aumento de, no mínimo, 36%, considerando o índice acumulado do IPCA entre 2017 e 2022. Este reajuste está ainda aquém do necessário, mas já é um importante passo na reversão de uma curva descendente do investimento público do governo federal na alimentação escolar.

A nota inicia com uma sucinta descrição do Programa, ao que seguem informações e estimativas sobre quantitativos de estudantes atendidos; execução orçamentária do PNAE; e exposição da metodologia para a estimativa de elevação dos valores *per capita* do Programa, o que abrangeu a apuração de dados de inflação e custo de vida no período 2010-2022. A par destes elementos, é apresentada uma proposta de reajuste nos valores *per capita* do PNAE e seus respectivos impactos para o governo federal (aumento do orçamento para garantir o financiamento), ao que se segue uma análise desde o ponto de vista da exigibilidade do Dhana.

Para a proposta, após estudo de índices inflacionários, optamos por corrigir monetariamente os valores *per capita* praticados pelo PNAE de 2010 a 2017 pelo 'IPCA Alimentação e Bebidas' para projetar os valores *per capita* nos quais seriam baseadas as estimativas para o orçamento de 2023 (ver síntese da metodologia no item 4 da nota).

Com isso, os valores atuais e projetados para 2023 são, por exemplo, e, respectivamente: na creche, de R\$ 1,07 para R\$ 2,16; na pré-escola, de R\$ 0,53 para R\$ 1,08; no ensino fundamental e no ensino médio, de R\$ 0,36 para R\$ 0,84. **O montante de recursos do PNAE passaria de R\$ 4,49 bilhões em 2021 para R\$ 7,9 bilhões em 2023, um aumento de 75%².** Estes são os valores que defendemos, a fim de repor as perdas inflacionárias e, com isso, chegar mais perto de valores *per capita* que possam de fato contribuir com a oferta de alimentação adequada nas instituições de educação básica.

2 Em 2021, o PNAE repassou R\$ 4,16 bilhões para estados e municípios (valores nominais). Esse valor corresponde a R\$ 4,49 bilhões, quando atualizado para dezembro/2021 pelo 'IPCA Alimentação e Bebidas'. O aumento de 75% foi calculado sobre o valor atualizado.

1. Sumário do PNAE

Cabe destacar, primeiramente, que o PNAE é

“uma das mais relevantes políticas voltadas à garantia do Direito Humano à Alimentação e a Nutrição Adequadas (DHANA). O programa atende cerca de 41 milhões de estudantes, com repasse anual de R\$ 4 bilhões aos 27 estados e 5.570 municípios, cujo valor é complementado com orçamento dos estados e municípios. Para muitos destes estudantes, é na escola que se faz a única ou principal refeição do dia.” (ÓAÉ, 2021).

Criado por meio do Decreto 37.106 de 31 de março de 1955, sob a nomenclatura de Campanha de Merenda Escolar, o PNAE é o mais antigo programa de assistência financeira da União aos estados e municípios e constitui uma importante política para a garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes e, assim, assegurar condições adequadas de aprendizagem.

O Programa consiste na transferência de recursos financeiros da União a estados, municípios, Distrito Federal (DF) e instituições federais de ensino, exclusivos para compra de gêneros alimentícios para alunos da educação básica pública, de instituições privadas filantrópicas e privadas comunitárias sem fins lucrativos, conveniadas com prefeituras, governos estaduais ou do DF, visando, segundo o Art. 4º da Lei 11.947/2009, “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.” Os recursos do PNAE somam-se aos alocados pelos estados, DF e municípios para a garantia da alimentação escolar; com recursos próprios, os entes subnacionais também financiam a compra de gêneros alimentícios, além do pagamento de pessoal (nutricionistas, merendeiras/os, cozinheiras/os etc.), gás, água, energia elétrica, despesas de capital, transporte e armazenamento dos alimentos³.

A Lei 11.947/2009, que regulamenta atualmente o PNAE, determina que 30% dos recursos transferidos deverão ser utilizados na aquisição de gêneros oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. A referida lei garante ainda a participação da comunidade no acompanhamento do Programa, o controle social e o apoio ao desenvolvimento sustentável. Tais diretrizes evidenciam o caráter de intersectorialidade dessa política que, para cumprir adequadamente seus objetivos, deve envolver as políticas de Educação, de Segurança Alimentar e Nutricional, Desenvolvimento Agrário e Saúde.

Os recursos financeiros do PNAE são transferidos para os governos estaduais, municipais e do DF e escolas federais, em 10 parcelas mensais, considerando 10 meses, 20 dias letivos/mês, com valores *per capita* diários que variam de R\$ 0,32 a R\$ 2,00 (ver Tabela 1), considerando as matrículas do Censo Escolar do ano anterior.

Ao longo de sua existência, a principal mudança no Programa ocorreu em 2009, com a alteração constitucional do dever do Estado para o atendimento em todas as etapas da educação básica por meio de “programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. (BRASIL,

³ Na Nota Técnica de 2021, foi feita uma estimativa que considerou, para anos de 2019, as despesas de alimentação escolar e nutrição registradas no Siopex por 13 estados e 2.886 municípios e chegou-se a um aporte de R\$ 2,53 bilhões dos entes subnacionais. Ou seja, de um total de gasto de R\$ R\$ 4,62 bilhões, a transferência de recursos do PNAE ficou em R\$ 2,09 bilhões (45% do total) e o restante (R\$ 2,5 bilhões) foi financiado com recursos próprios dos entes.

1998, art. 208, inciso VII, redação dada pela Emenda Constitucional 59, de 2009). É de observar que, antes do preceito constitucional, a Lei 11.947/2009 já havia previsto a extensão do PNAE para toda a educação básica, pois o Programa era antes restrito ao ensino fundamental.

A partir da maior abrangência do Programa, houve reajuste nos valores *per capita* para o ano de 2010, os quais foram os maiores dentre os anos considerados (173% para a creche, 50% para o Programa Mais Educação e 36% para as demais categorias). Em 2013, foram reajustados somente os valores da creche, pré-escola (ambos em 67%), além da inclusão de valores específicos para alunos matriculados em atendimento educacional especializado (AEE) no contraturno escolar e em tempo integral. Em 2017, houve reajustes em torno de 20% no ensino fundamental, ensino médio e Novo Mais Educação, pequenos reajustes nas demais categorias (6% ou 7%) e a inserção de valores *per capita* para estudantes matriculados em escolas participantes do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, com valor relativamente mais elevado, de R\$ 2,00 (Tabela 1).

Tabela 1 - Valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Brasil - 2009, 2010, 2013 e 2017

Categorias de matrículas e valor per capita	2009¹	2010²	2013³	2017⁴
Creche	0,22	0,60	1,00	1,07
Pré-escola	0,22	0,30	0,50	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,44	0,60	0,60	0,64
Ensino Fundamental	0,22	0,30	0,30	0,36
Ensino Médio	0,22	0,30	0,30	0,36
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	0,22	0,30	0,30	0,32
Programa Mais Educação/Novo Mais Educação	0,66	0,90	0,90	1,07
AEE no contraturno	-	-	0,50	0,53
Tempo integral	-	-	1,00	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio (EM) em Tempo Integral	-	-	-	2,00

Fontes:

(1) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD 38/2009

(2) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD 67/2009

(3) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD 26/2013

(4) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD 01/2017, mantidos para o período subsequente.

2. Atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O PNAE, em 2021, atendeu 39,4 milhões de estudantes. A Tabela 2 detalha o número de estudantes atendidos por dependência administrativa e categoria de valor *per capita*⁴.

Tabela 2 - Número de estudantes atendidos no PNAE por dependência administrativa e etapa/modalidade, Brasil – 2021

Aspecto	Categoria	Estudantes atendidos	
		N	%
Total de estudantes atendidos no PNAE		39.532.400	100
Dependência administrativa	Estadual	 15.418.205	39,00
	Municipal	 24.114.195	61,00
Etapa/Modalidade	Creche	 3.006.355	7,60
	Pré-escola	 4.134.559	10,46
	Escolas indígenas e quilombolas	 499.994	1,26
	Ensino Fundamental	 21.742.587	55,00
	Ensino Médio	 6.641.406	16,80
	Educação de Jovens e Adultos (EJA)	 2.794.108	7,07
	AEE no contraturno	 455.071	1,15
	Ensino Médio em Tempo integral	 258.320	0,65

Fonte: Elaborada com base nos dados disponibilizados pela plataforma de dados abertos do FNDE, disponível em: http://ftp2.fnde.gov.br/dadosabertos/PNAE/PNAE_ALUNOS_ATENDIDOS_2021.csv

⁴ Na fonte de dados utilizada, constam as oito categorias da Tabela 2. Não há especificação do número de estudantes “em tempo integral” atendido e computado com *per capita* relativamente maior. Tampouco consta o número de estudantes do Novo Mais Educação. Mesmo assim, foram sistematizados os dados existentes por etapa/modalidade, a fim de expor a expressiva cobertura do Programa e a distribuição dos beneficiários entre as etapas/modalidades explicitadas.

Consideradas as redes públicas estaduais e municipais em seu conjunto, o maior percentual de alunos atendidos é o das redes municipais de ensino (61%), dada a oferta municipalizada da educação infantil e a predominância das redes municipais no atendimento ao ensino fundamental na maior parte das unidades federativas. Dentre as etapas/modalidades especificadas no PNAE, mais da metade (55%) dos estudantes atendidos em 2021 eram do ensino fundamental – cujo valor *per capita* para tempo parcial, tempo este que é predominante, é de apenas R\$ 0,36 – ao que segue o ensino médio (16,8%) e a pré-escola (10,5%). Os demais segmentos representam menos de 10%.

Vale pontuar que o número de estudantes atendidos em 2021 foi menor do que em 2019 (dado que constou na nota de 2021). No total são 664.671 a menos (-2%), resultado da diminuição de matrículas na educação básica, o que se deve ao movimento de transição demográfica, como também ao abandono e evasão escolares no contexto de crise econômica e pandemia de Covid-19. A diminuição concentrou-se nas redes estaduais (5% a menos de matrículas em 2021 comparado a 2019) e houve aumento de 1% nas redes municipais, principalmente na creche e pré-escola. Este fenômeno expõe a urgência da implantação de medidas mais efetivas para evitar o abandono e evasão escolares, entre elas, a oferta de uma alimentação escolar mais qualificada, para a qual é indispensável o aumento no volume de recursos do PNAE. Ademais, o aumento de matrículas concentrado nas redes municipais, e na educação infantil, requer ainda mais esforços na assistência financeira da União na educação básica, pois a maioria dos municípios tem capacidade financeira mais limitada e na educação infantil ocorrem proporções maiores de atendimento em tempo integral.

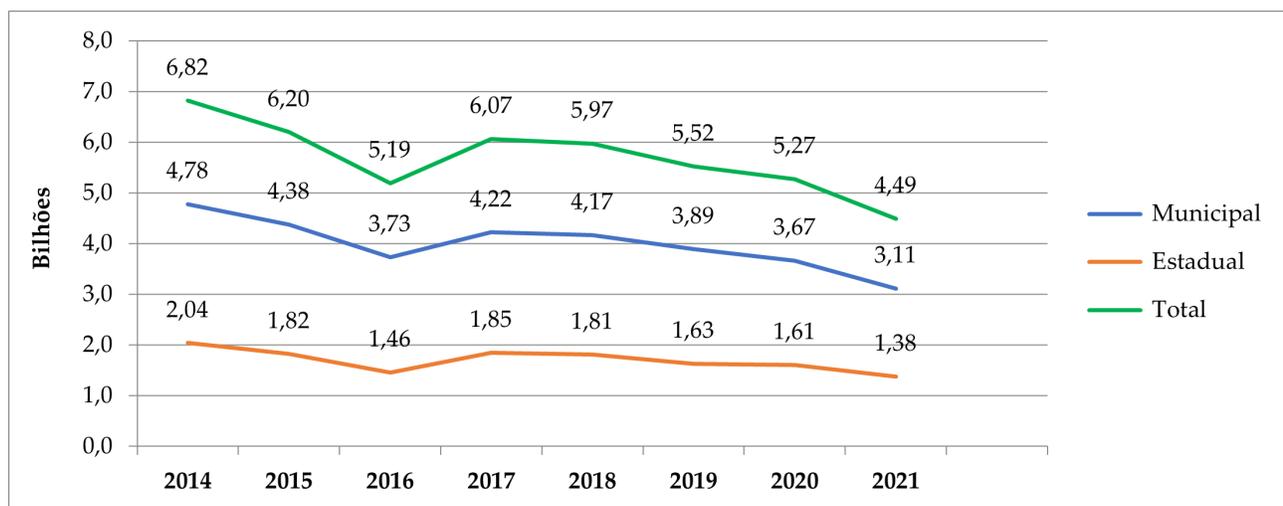
Deve-se ressaltar que, conforme mostrado na Nota Técnica anterior (Fineduca, ÓAÊ, 2021), o quantitativo de atendimento do PNAE seria bastante superior se o Brasil tivesse cumprido as metas de atendimento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE, Lei 13.005/2014), o que significaria uma expansão em mais de 2 milhões no número de crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 0 a 17 anos matriculados.

3. Recursos Financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar

A evolução dos recursos transferidos pela União aos entes subnacionais por meio do PNAE, no período 2014-2021, está registrada no Gráfico 1. Sobressai a queda no volume de recursos entre 2014 e 2016, não recuperada nos anos seguintes de modo a permitir o retorno aos patamares dos dois primeiros anos da série. No último ano (2021), comparado ao primeiro (2014), houve decréscimo de R\$ 2,33 bilhões (-34%) e em 2016, também na comparação com 2014, a redução foi de 24% (R\$ 1,63 bilhão a menos). A diminuição dos recursos foi muito maior que a da matrícula, num contexto em que ainda há necessidade de expandir a cobertura da educação básica e em que os valores *per capita* do PNAE nunca chegaram a níveis compatíveis com uma política de assistência financeira da União propriamente supletiva.

Conforme mostrado na nota técnica anterior, as redes estaduais e municipais arcam com a maior parte das despesas da oferta de alimentação escolar. Cabe ressaltar que, possivelmente, as despesas dos entes que excedem os recursos do PNAE, registrados no Siope, sejam majoritariamente ligadas à compra de gêneros alimentícios e sua distribuição e gás de cozinha, ficando de fora, portanto, gastos com pessoal e outros gastos (luz, água etc.) necessários à oferta do serviço.

Gráfico 1 - Recursos do PNAE transferidos pelo FNDE aos entes federativos por dependência administrativa, Brasil 2014-2021 (valores pagos atualizados pelo 'IPCA Alimentação e Bebidas' para dez/2021)



Fonte: Elaborado com base em dados do FNDE – Sigefweb Liberações. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>

De acordo com as características do PNAE, as tendências são muito semelhantes no que concerne aos recursos transferidos para os governos estaduais e municipais. Em valores reais, as perdas de recursos foram as seguintes para as redes estaduais e municipais de ensino, se cotejados o primeiro e o último ano: de R\$ 660,2 milhões para as redes estaduais (-32%) e de R\$ 1,67 bilhão para as redes municipais (-35%).

Essa diminuição contínua e drástica dos recursos do PNAE vai na contramão da trajetória de arrecadação do Salário-Educação, principal fonte dos recursos destinados ao PNAE⁵, que de 2020 para 2021 teve aumento real de 6,79%. Se considerarmos o ano de 2014 em relação ao 2021, o aumento de arrecadação do Salário-Educação foi de 11%, enquanto os recursos do PNAE, no mesmo período tiveram queda de 34%, em valores reais.

A redução nos valores orçamentários do PNAE é parte do lamentável encolhimento das despesas dos programas universais de assistência financeira da União na educação básica; além do PNAE, foram reduzidas despesas nos programas Dinheiro Direto na Escola e Livro e Material Didático. Em manifestação da Fineduca (2020), este fato foi alertado, bem como sua relação com o ajuste fiscal decorrente da Emenda 95/2016, que estabeleceu um teto para o gasto primário da União.

⁵ Desde o ano de 2018, segundo informações disponibilizadas no Sistema de Integrado de Planejamento e Orçamento (Siope), o Salário-Educação constitui a única fonte dos recursos financeiros do PNAE.

Recursos a menos põem em risco a manutenção do atendimento à alimentação escolar, pelo menos nos moldes que vinha sendo oferecido, os quais, em muitas redes de ensino, ficam aquém de suas possibilidades de contribuir com a segurança alimentar e nutricional dos educandos. Os valores *per capita* do PNAE, durante o período, não foram majorados numa proporção que permitisse avanços no sentido de suplementar recursos para assegurar alimentação adequada na escola. Muito menos para arcar com as determinações da Resolução FNDE/MEC 06/2016, que traz importantes orientações para o alinhamento da alimentação escolar ao Guia Alimentar da População Brasileira⁶. A execução orçamentária decrescente, fruto de decisões políticas, seguramente é o motivo para tal.

4. A proposta de elevação dos valores per capita do PNAE para 2023

Com foco no objetivo desta nota e visando a garantia da transparência dos dados, bem como da replicabilidade das análises aqui produzidas, é necessário que se exponha a metodologia adotada para a proposta de elevação dos valores *per capita* do PNAE para o exercício de 2023, o que abarcou estudo exploratório dos principais índices de inflação e de custo de vida calculados por instituições oficiais públicas, considerando como referência o período compreendido entre 2009 e 2021.

Para a estimação desses novos valores *per capita* de distribuição dos recursos do PNAE, foram coletados os quatro principais índices inflacionários calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): IPCA Agregado, IPCA Alimentação e Bebidas, INPC Agregado e INPC Alimentação e Bebidas, em suas variações percentuais mensais no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2021. Os dados da série histórica foram extraídos do Sistema Gerenciador de Séries Temporais⁷ do sítio do Banco Central do Brasil pelos códigos 188 - Índice nacional de preços ao consumidor (INPC), 433 - Índice nacional de preços ao consumidor-amplo (IPCA), 1635 - Índice nacional de preços ao consumidor-Amplo (IPCA) - alimentação e bebidas e 1644 - Índice nacional de preços ao consumidor (INPC) - alimentação e bebidas.

6 Guia Alimentar da População Brasileira, publicado em 2014 pelo Ministério da Saúde, disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/Guia_Alimentar_PopBR.pdf

7 Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS v2.1) – Módulo Público do sítio do Banco Central do Brasil, disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>

Além disso, para qualificar a discussão do impacto inflacionário no custo de vida, especialmente no segmento de alimentos e bebidas, que guarda estreita relação com os objetivos do PNAE, foram coletados, adicionalmente, os valores mensais (de custo), transformados em variação percentual, da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), computados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em período equivalente aos dos índices já indicados, para as 26 capitais dos estados e o DF. O respectivo banco de dados foi extraído no sítio eletrônico do Dieese (<https://www.dieese.org.br/cesta/>).

Como resultado do estudo da inflação acumulada de 2009 a 2021 verificou-se que: i) tanto o IPCA quanto o INPC, nas suas versões agregadas, apresentam as menores variações acumuladas do período (111,56% e 112,78%, respectivamente); ii) os valores do IPCA e INPC do segmento alimentação e bebidas possuem variações acumuladas superiores aos índices agregados (155,72% e 154,04%, respectivamente); iii) o acumulado da variação percentual do custo mensal da Cesta Básica de Alimentos alcançou o maior patamar (177,69%); e iv) observando os valores *per capita* do PNAE, definidos discricionariamente pelas Resoluções do FNDE/MEC, e a inflação acumulada a partir de 2009, é possível notar uma grande defasagem no valor *per capita* do PNAE, o que acirrou a necessidade de atualização desses valores em face da corrosão pela inflação do poder de compra dos alimentos e bebidas.

Na escolha do índice para atualização dos valores *per capita* do PNAE, optou-se pela adoção do 'IPCA Alimentação e Bebidas' pelas seguintes razões: a) o IPCA é considerado o índice de inflação oficial pelo governo federal; b) o IPCA é um índice mais adequado aos propósitos desta Nota Técnica do que o INPC, pois engloba uma parcela maior da população, indicando a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 salários mínimos enquanto o INPC contempla o custo de vida das famílias com renda de 1 a 5 salários mínimos; c) o IPCA Alimentação e Bebidas, por atribuir mais peso a esse segmento, tem vantagem comparativa aos demais índices visto que o PNAE objetiva a aquisição de gêneros alimentícios para compor a alimentação escolar.

Por estes elementos expostos, foi construída a proposta de reajuste dos valores *per capita* do PNAE, apresentada na Tabela 3 (próxima página), adotando-se como procedimento padrão a aplicação das variações percentuais anuais do IPCA Alimentação e Bebidas de 2010 a 2021 (10,39%; 7,19%; 9,86%; 8,48%; 8,03%; 12,01%; 8,61%; -1,87%; 4,03%; 6,36%; 14,11% e 7,93%, respectivamente) sobre os valores *per capita* por modalidade de ensino, admitindo-se como linha de base aqueles definidos pela Resolução MEC/FNDE/CD 67/2009 para o ano de 2010.

No entanto, importa salientar que para a atualização dos valores do ano de 2014 foram considerados, somente para as modalidades creche e pré-escola, os valores *per capita* da própria Resolução MEC/FNDE/CD 26/2013 (R\$1,00 e R\$ 0,50), pois estes estavam corrigidos em patamar superior ao da atualização pela inflação acumulada do período anterior (R\$ 0,78 e R\$ 0,39). Para as demais modalidades, permaneceu a metodologia padrão de atualização pelo índice inflacionário.

Tabela 3 - Valores per capita do PNAE estabelecidos em resoluções e projeção para 2023 com base na atualização de valores pela inflação

Categorias de matrículas e valor per capita	Valor resolução		Valor atualizado pelo per capita 2010			Valor resolução	Valor atualizado a partir do per capita 2013					Valor resolução	Valor atualizado a partir do per capita 2017					Valor projetado IPCA ALIM E BEB 2022
	2009 ¹	2010 ²	2011	2012	2013	2013 ³	2014	2015	2016	2017	2017 ⁴	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	
Creche	R\$ 0,22	R\$ 0,60	R\$ 0,66	R\$ 0,71	R\$ 0,78	R\$ 1,00	R\$ 1,08	R\$ 1,17	R\$ 1,31	R\$ 1,43	R\$ 1,07	R\$ 1,40	R\$ 1,46	R\$ 1,55	R\$ 1,77	R\$ 1,91	R\$ 2,16	
Pré-escola	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,33	R\$ 0,35	R\$ 0,39	R\$ 0,50	R\$ 0,54	R\$ 0,59	R\$ 0,66	R\$ 0,71	R\$ 0,53	R\$ 0,70	R\$ 0,73	R\$ 0,77	R\$ 0,88	R\$ 0,95	R\$ 1,08	
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,44	R\$ 0,60	R\$ 0,66	R\$ 0,71	R\$ 0,78	R\$ 0,60	R\$ 0,85	R\$ 0,91	R\$ 1,02	R\$ 1,11	R\$ 0,64	R\$ 1,09	R\$ 1,14	R\$ 1,21	R\$ 1,38	R\$ 1,49	R\$ 1,69	
Ensino Fundamental	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,33	R\$ 0,35	R\$ 0,39	R\$ 0,30	R\$ 0,42	R\$ 0,46	R\$ 0,51	R\$ 0,56	R\$ 0,36	R\$ 0,55	R\$ 0,57	R\$ 0,60	R\$ 0,69	R\$ 0,74	R\$ 0,84	
Ensino Médio	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,33	R\$ 0,35	R\$ 0,39	R\$ 0,30	R\$ 0,42	R\$ 0,46	R\$ 0,51	R\$ 0,56	R\$ 0,36	R\$ 0,55	R\$ 0,57	R\$ 0,60	R\$ 0,69	R\$ 0,74	R\$ 0,84	
EJA	R\$ 0,22	R\$ 0,30	R\$ 0,33	R\$ 0,35	R\$ 0,39	R\$ 0,30	R\$ 0,42	R\$ 0,46	R\$ 0,51	R\$ 0,56	R\$ 0,32	R\$ 0,55	R\$ 0,57	R\$ 0,60	R\$ 0,69	R\$ 0,74	R\$ 0,84	
Programa Novo Mais Educação	R\$ 0,66	R\$ 0,90	R\$ 0,99	R\$ 1,06	R\$ 1,17	R\$ 0,90	R\$ 1,27	R\$ 1,37	R\$ 1,54	R\$ 1,67	R\$ 1,07	R\$ 1,64	R\$ 1,70	R\$ 1,81	R\$ 2,07	R\$ 2,23	R\$ 2,53	
AEE contraturno	-	-				R\$ 0,50	R\$ 0,54	R\$ 0,59	R\$ 0,66	R\$ 0,71	R\$ 0,53	R\$ 0,70	R\$ 0,73	R\$ 0,77	R\$ 0,88	R\$ 0,95	R\$ 1,08	
Tempo integral	-	-				R\$ 1,00	R\$ 1,08	R\$ 1,17	R\$ 1,31	R\$ 1,43	R\$ 1,07	R\$ 1,40	R\$ 1,46	R\$ 1,55	R\$ 1,77	R\$ 1,91	R\$ 2,16	
Programa de Fomento às Escolas de EM em Tempo Integral						-					R\$ 2,00	R\$ 1,96	R\$ 2,04	R\$ 2,17	R\$ 2,48	R\$ 2,67	R\$ 3,03	

Fonte: Elaborada com base nas resoluções do FNDE e atualização/projeção de valores utilizando o índice 'IPCA/IBGE – Alimentação e Bebidas' 2022.

Notas:

(1) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD 38/2009

(2) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD 67/2009

(3) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD 26/2013

(4) Valores fixados pela Resolução MEC/FNDE/CD 01/2017, mantidos para o período subsequente.

A partir da análise da Tabela 3, foi possível verificar a ocorrência de uma significativa defasagem dos valores *per capita* do PNAE observada ao longo dos últimos 10 anos, motivada em grande medida pela corrosão do poder de compra gerada pela inflação no período, bem como pelo congelamento discricionário dos *per capita* do PNAE em 2010, 2013 e 2017 pela gestão do FNDE/MEC. Outra conclusão que pode ser extraída dos dados apresentados refere-se ao projetado para 2023 dos valores *per capita* do PNAE propostos nesta Nota Técnica. Em média, eles superam os valores da Resolução FNDE/MEC do ano de 2010 em mais de duas vezes, quase três na creche e pré-escola.

No Gráfico 2, aos valores efetivamente transferidos aos entes federativos por meio do PNAE (de 2014 a 2021) é acrescentada a projeção para 2023, a qual resultou da multiplicação do número de matrículas de estudantes em 2021, por categoria considerada no PNAE, pelos valores *per capita* atualizados (última coluna da Tabela 3).

A projeção foi realizada recalculando os recursos efetivamente transferidos (valores pagos) pelo PNAE aos estados e municípios em 2021 com valores *per capita* projetados para 2023. Para isso, foram utilizados os 'Dados Financeiros do PNAE – Redes Estadual, Distrital e Municipal – Por Entidade Executora' disponibilizados pelo FNDE⁸.

Quanto aos procedimentos metodológicos, é importante salientar que, conforme estabelece o Art. 6º da Resolução CD/FNDE 6/2020, os repasses do PNAE para cada entidade executora estadual e municipal são calculados pela seguinte fórmula:

$$VT = A \times D \times C$$

Sendo:

VT = valor a ser transferido;

A = número de alunos;

D = número de dias de atendimento;

C = valor *per capita* para a aquisição de gêneros para o alunado

O primeiro procedimento para projeção do orçamento do PNAE para 2023 consistiu na análise do conteúdo do arquivo dos valores repassados pelo FNDE em 2021. O banco de dados analisado de 2021 contém informações desagregadas em 12 ações do PNAE⁹ e para cada entidade executora (Distrito Federal, 25 redes estaduais e 5.501 redes municipais). Cada ação tem seu valor *per capita* correspondente (ver Tabela 1). O valor repassado em cada ação e redes de ensino corresponde ao resultado da aplicação da fórmula supramencionada.

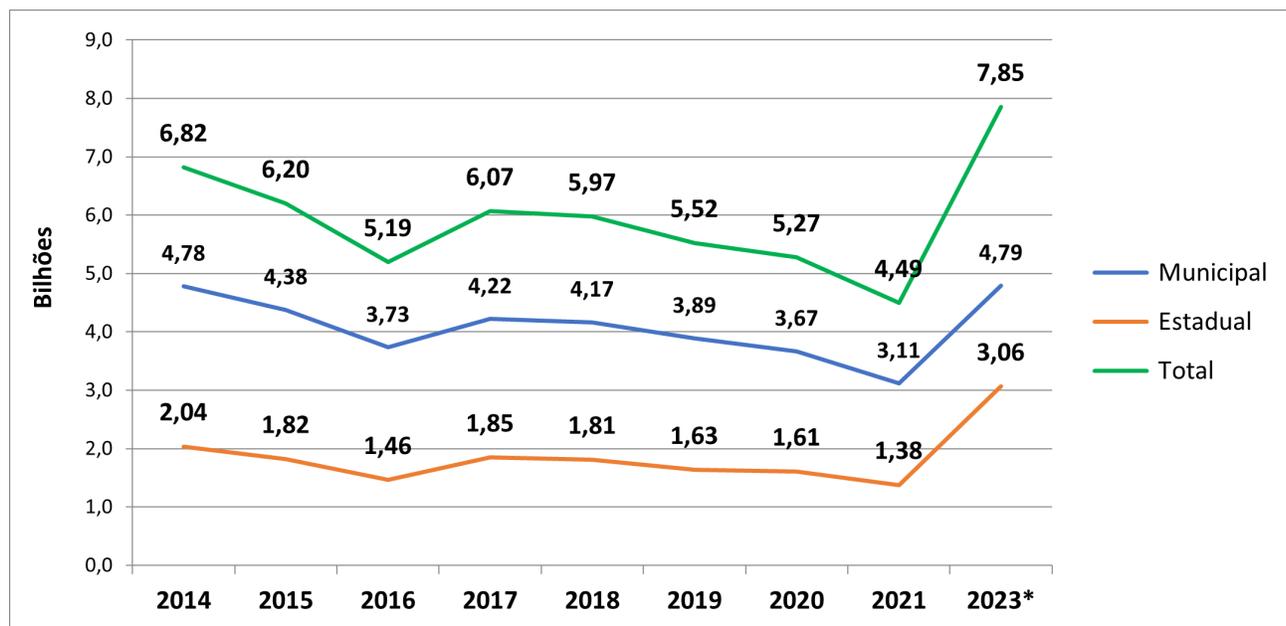
O último procedimento para projeção do orçamento do PNAE 2023 consistiu na aplicação da fórmula 'VT = A x D x C' para as redes de ensino, onde: A = número de matrículas de 2021 de cada ação; D = 200 dias; C = valores *per capita* de 2023 de cada ação (última coluna da Tabela 3). O somatório dos valores resultantes dessa fórmula para cada ação e entidade executora resultou na projeção do orçamento na ordem de R\$ 7,85 bilhões.

8 Informações disponibilizados pelo FNDE, disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-repasses-financeiros>

9 As 12 ações foram: PNACN – Creche; PNAPN – Pré-Escola; PNAFN – Ensino Fundamental; PNAMN – Ensino Médio; PNAEE – Atendimento Educacional Especializado; PNAEN – Educação de Jovens e Adultos; PNAIN – Indígena; PNAQN – Quilombola; PNAMI – Ensino Médio em Tempo Integral; PN+FN – Programa Mais Educação – Ensino Fundamental; PN+IN – Programa Mais Educação – Indígena; e PN+QN – Programa Mais Educação – Quilombola.

Então, pela projeção, o orçamento da despesa do PNAE deveria ser de **R\$ 7,85 bilhões** em 2023, o que representa 74,8% a mais (R\$ 3,36 bilhões) em relação a 2021 e 15,1% a mais (R\$ 1,04 bilhões) em relação a 2014. Em benefício dos estudantes das redes estaduais, seriam R\$ 1,69 bilhões a mais (122,5%) se comparamos a projeção para 2023 com a despesa de 2021; a mesma comparação temporal resultaria em R\$ 1,68 bilhões a mais (53,8%) para as prefeituras aplicarem na compra de gêneros alimentícios para os estudantes das redes municipais.

Gráfico 2 - Recursos do PNAE transferidos pelo FNDE aos entes federativos por dependência administrativa de 2014 a 2021¹ e projeção para 2023



Fonte: Elaborado com base em projeções de valores para 2023 e nos 'Dados Financeiros do PNAE – Redes Estadual, Distrital e Municipal – Por Entidade Executora disponibilizados pelo FNDE, disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-repasses-financeiros>.

Nota:

(1) Valores pagos da série foram atualizados pelo 'IPCA-Alimentação e Bebidas' para o ano de 2022.

5. Violação ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas

Quando o Estado deixa de promover ações concretas, que estão ao seu alcance, justamente em um momento em que as pessoas mais precisam de assistência alimentar, viola sua obrigação com a garantia do direito à alimentação em sua aplicação mais urgente, imediata e não progressiva, que é a de estar livre da fome.

O direito humano à alimentação encontra-se previsto no artigo 6º da Constituição Federal, ao lado dos demais direitos sociais e também na Lei 11.346/2006 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN). Em seu artigo 2º, a LOSAN dispõe que “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”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz o princípio da “prioridade absoluta” em seu artigo 4º, o que significa que o Estado brasileiro deve direcionar, primariamente, todos os seus esforços e políticas para o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente em relação a direitos como alimentação e educação. A garantia dessa prioridade compreende: i) a primazia para receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; ii) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; iii) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; iv) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Por sua vez, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o qual o Brasil é signatário, introduz os princípios do “uso do máximo de recursos disponíveis” e o da “vedação do retrocesso social”. Em seu Comentário Geral nº 3, é determinado que os estados devem demonstrar que estão fazendo uso do máximo dos recursos de que dispõem para garantir direitos humanos e, ainda, que eventuais retrocessos devem ser plenamente justificados no contexto da totalidade dos direitos previstos no pacto. O Direito a Estar Livre da Fome, do ponto de vista jurídico, é de exequibilidade imediata, devendo o gestor público desvelar-se em políticas emergenciais para livrar a população da fome.

Como se vê, a precarização do PNAE em decorrência da corrosão do orçamento destinado à compra de alimentos, viola o direito à alimentação das crianças e adolescentes estudantes da rede pública de ensino, em especial dos que fazem parte das muitas famílias brasileiras que hoje convivem com o flagelo da fome.

6. Em resumo

- Os valores *per capita* do PNAE são baixos para contribuir mais efetivamente com as finalidades do Programa e, de modo geral, mesmo com os reajustes realizados em 2013 e 2017, não foi possível sequer recompor as perdas da inflação entre 2010 e 2021. Por este motivo, e tendo presente o direito à alimentação escolar e seu não retrocesso, elaboramos uma proposta de aumento nos valores *per capita* do PNAE e, decorrente disso, estimamos o montante de recursos orçamentários necessários ao Programa em 2023. A intenção é contribuir para a definição de maior aporte de recursos ao PNAE na formulação da Lei Orçamentária Anual do governo federal em 2023. **Com os valores *per capita* reajustados pelo IPCA Alimentação e Bebidas, o montante de recursos do PNAE passaria de R\$ 4,5 bilhões em 2021 (valores atualizados pelo IPCA Alimentação e Bebidas, dez. 2021) para R\$ 7,9 bilhões em 2023, um aumento de 75%.**
- Entre 2014 e 2021, e tendo em conta os valores reais (a preços constantes), os recursos do PNAE transferidos a estados e municípios decresceram. Houve uma queda acentuada em 2016, não recuperada nos anos seguintes de modo a permitir o retorno aos patamares de 2014 e 2015. **Foram repassados R\$ 6,8 bilhões em 2014 e R\$ 4,5 bilhões em 2021 (valores atualizados pelo IPCA Alimentação e Bebidas, dez. 2021), ou seja, decréscimo de R\$ 2,33 bilhão (-34%).** A diminuição dos recursos foi muito maior que a do número de matrículas, num contexto em que ainda há necessidade de expandir a educação básica. Os valores *per capita* do PNAE foram reajustados pelo IPCA Alimentação e Bebidas. Esta opção foi antecedida de um estudo exploratório dos principais índices de inflação e de custo de vida calculados por instituições oficiais públicas, considerando como referência as variações mensais do período compreendido entre 2009 e 2021 (IPCA e IPCA Alimentação e Bebidas, INPC e INPC Alimentação e Bebidas). Também foram estudados resultados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), computados pelo Dieese, dentro do mesmo período.
- A proposta de reajuste dos valores *per capita* do PNAE assim foi construída: adoção das variações percentuais anuais do IPCA Alimentação e Bebidas de 2010 a 2021 sobre os valores *per capita* por modalidade de ensino, tendo como linha de base aqueles definidos pela Resolução MEC/FNDE/CD 67/2009 para o ano de 2010; houve uma exceção, para o ano de 2014, pois foram adotados os valores *per capita*, somente para a creche e pré-escola, da Resolução MEC/FNDE/CD 26/2013, pois estes estavam corrigidos em patamar superior ao da atualização pela inflação acumulada do período anterior. Constatou-se significativa defasagem dos valores *per capita* do PNAE ao longo dos últimos 10 anos, motivada em grande medida pela corrosão do poder de compra gerada pela inflação no período, bem como pelo congelamento discricionário dos *per capita* do PNAE em 2010, 2013 e 2017 pela gestão do FNDE/MEC. Cabe destacar que a metodologia adotada para a LOA 2023, foi a mesma adotada para a LOA 2022.
- Pela projeção de necessidade de recursos federais para o PNAE face aos valores *per capita* propostos, a despesa do PNAE, que foi de R\$ 4,5 bilhões em 2021 (valores atualizados pelo IPCA Alimentação e Bebidas, dez. 2021) passaria a R\$ 7,85 bilhões, o que representa 75% a mais (R\$ 3,4 bilhões). Ainda comparados a projeção para 2023 e os recursos transferidos em 2021, a distribuição dos recursos para a compra de gêneros alimentícios nas redes estaduais e municipais, cada qual em seu conjunto, seria aproximadamente: **para as redes estaduais, R\$ 1,69 bilhão a mais (122,5%); para as redes municipais, R\$ 1,68 bilhão a mais (53,8%).**

- O congelamento dos valores *per capita* do PNAE e o decréscimo nos montantes transferidos põe em xeque a possibilidade de que a assistência financeira da União possa de fato contribuir com a segurança alimentar e nutricional dos educandos por meio da oferta de alimentação escolar. Ou seja, coloca em risco a efetividade da assistência da União aos governos subnacionais na perspectiva finalística, quer dizer, a contribuição à garantia de condições adequadas de permanência e de aprendizagem na escola.
- Considerando que 22,3% dos domicílios das famílias que possuem crianças matriculadas nas redes públicas de ensino que tiveram acesso ao PNAE encontram-se em situação de insegurança alimentar grave (REDE PENSSAN, 2022), ou seja, de fome, é possível afirmar que, ao permitir a erosão do orçamento destinado ao PNAE, o governo federal está violando o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas de milhões de crianças e adolescentes que atualmente passam fome no país. Estão sendo violados os princípios da “prioridade absoluta”, do “uso do máximo de recursos disponíveis”, e da “vedação do retrocesso social” referente à dimensão de estar livre da fome e uma série de outros princípios e diretrizes previstos nos PIDESC, na Constituição Federal 1988, na LOSAN, e no Estatuto da Criança e do Adolescente. **Por essa razão** reafirmamos a defesa de reajuste nos valores *per capita* do PNAE e a alocação de um volume muito maior de verbas ao Programa no orçamento da União em 2023.

Referências

BRASIL. Constituição Federal. 1988. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm#art1

BRASIL. **Lei nº 11.497, de 16 de julho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...].

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 13 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação.

FINEDUCA. ÓAÊ. **Nota em defesa de reajustes nos valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** São Paulo, out. 2021. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTAT%C3%89CNICAOAE_FINEDUCA.pdf

FINEDUCA. **Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao Fundeb.** Manifestação. São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2020/03/27/por-que-o-salario-educao-nao-pode-ser-fonte-da-complementacao-da-uniao-ao-fundeb/>. Acesso em: 21 maio 2021.

MEC. FNDE. CD. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

MEC. FNDE.CD. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 01, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera o valor per capita para a oferta de alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

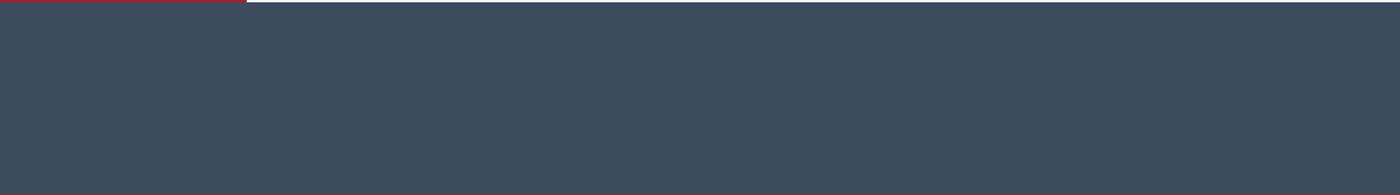
MEC. FNDE.CD. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

MEC. FNDE.CD. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 67, de 28 de dezembro de 2009**. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

MEC. FNDE.CD. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

ÓAÊ. Observatório da Alimentação Escolar. Sobre o PNAE. Disponível em <https://alimentacaoescolar.org.br/o-pnae/>.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede Penssan, 2022.



ÓAÊ observatório da
alimentação
escolar



fineduca

Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA

