



POLICY BRIEF #1

FINANCIAMENTO DO *PNAE*



WFP

Programa
Mundial de
Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome
FNDE



Programa Mundial de Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome

POLICY BRIEF #1

FINANCIAMENTO DO PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende diariamente mais de 40 milhões de alunos em todo o Brasil. Com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis, o PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos alunos da rede de ensino pública nos 200 dias letivos do ano. O Programa também apoia o desenvolvimento social e a agricultura por meio de compras da agricultura familiar, destinando 30% dos recursos para a compra de alimentos de produtores familiares.

O presente Policy Brief tem como objetivo explicar a atual gestão financeira do programa e o histórico de seu financiamento desde a sua criação.

INTRODUÇÃO AO PNAE

A alimentação escolar foi lançada pelo governo brasileiro em 1955 como Campanha da Alimentação Escolar, com o objetivo de incentivar as escolas dos pais a proporcionar a alimentação do escolar por meio de assistência técnica e financeira, promover ações para a melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e facilitar o acesso a produtos para esse fim.ⁱ A partir de 1956 o programa foi renomeado Campanha Nacional da Merenda Escolar e passou a firmar convênios com organizações internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e, posteriormente, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) por meio do Programa Mundial de Alimentos (PMA), que apoiaram o governo brasileiro na implementação do programa até 1969.

Ao longo das décadas de 70 e 80, a alimentação escolar continuou sendo implementada pelo governo federal em parceria com governos estaduais e municipais, no contexto do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. Em 1979, a iniciativa foi renomeada Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Desde o lançamento como campanha, a execução do programa ocorreu de forma centralizada, com a elaboração de cardápios, compra e distribuição de produtos e controle de qualidade realizados pelo governo federal.

A alimentação escolar foi reconhecida como um direito na Constituição Federal de 1988. Em 1994, o programa passou a operar de forma descentralizada, com os recursos transferidos aos estados e municípios para a compra dos alimentos. A Lei de Municipalização da Merenda Escolar estabeleceu a criação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e a elaboração dos cardápios das refeições oferecidas por nutricionistas.ⁱⁱ

Em 2009, a Lei 11.947 estipulou como diretrizes do PNAE I) a alimentação saudável e adequada, com uso de alimentos variados e respeitando as tradições e hábitos alimentares saudáveis; II) a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; III) o atendimento a todos os alunos matriculados na rede pública de educação; IV) a participação das comunidades no controle social; V) apoio ao desenvolvimento sustentável por meio da aquisição de alimentos da agricultura familiar; e VI) o direito à alimentação escolar com acesso de forma igualitária e respeitando as necessidades biológicas e condições de saúde dos alunos. O PNAE é referência global por assegurar a alimentação escolar sob a perspectiva da segurança alimentar e integrar os elementos de nutrição, saúde e agricultura.

A Lei 11.947 trouxe inovações importantes para a alimentação escolar no Brasil, como a obrigatoriedade de ao menos 30% dos recursos serem destinados à compra de alimentos da agricultura familiar. Outro elemento foi a vinculação de nutricionistas como responsáveis técnicos pelo cumprimento das diretrizes do PNAE na elaboração dos cardápios, que devem aderir às referências nutricionais, hábitos alimentares, cultura e tradição alimentar da localidade. O papel dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) também foi reforçado para assegurar maior participação da sociedade civil no acompanhamento e fiscalização do cumprimento das diretrizes do PNAE e da aplicação dos recursos destinados ao programa.

O PNAE oferece refeições saudáveis para os alunos da rede pública de escolas durante os 200 dias letivos do ano e prevê um custo per capita (valor por refeição por aluno) para a compra de alimentos. O cálculo do repasse financeiro para a alimentação escolar é estipulado pelo FNDE de acordo com a idade dos alunos e critérios populacionais pré-estabelecidos na legislação. No Brasil, as populações indígenas e quilombolas - comunidades tradicionais descendentes de escravos - apresentam maiores índices de insegurança alimentar, e por isso o PNAE prevê uma alocação diferenciada de recursos para escolas com esse perfil. A tabela abaixo detalha os valores per capita estabelecidos pelo FNDE.

| | Valor BRLⁱⁱⁱ | Valor USD¹ |
|---|--------------------------------|------------------------------|
| Creches | R\$ 1,07 | US\$ 0,28 |
| Pré-escola | R\$ 0,53 | US\$ 0,14 |
| Escolas indígenas e quilombolas | R\$ 0,64 | US\$ 0,17 |
| Ensino fundamental e médio | R\$ 0,36 | US\$ 0,09 |
| Educação de jovens e adultos | R\$ 0,32 | US\$ 0,08 |
| Ensino integral | R\$ 1,07 | US\$ 0,28 |
| Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral | R\$ 2,00 | US\$ 0,52 |
| Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno | R\$ 0,53 | US\$ 0,14 |

O cálculo do montante anual a ser destinado a cada escola é feito com base nos dados do censo escolar do ano anterior, realizado pelo Ministério da Educação.



¹ Taxa de câmbio de 1 de julho de 2019 (1 BRL = 0,26 USD).

GESTÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA

O PNAE é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia ligada ao Ministério da Educação, em colaboração com os estados e os municípios, responsáveis pela gestão do programa em nível local. No Brasil, os municípios atuam prioritariamente na educação infantil (3-5 anos) e no ensino fundamental (6-14 anos) e os estados são responsáveis pelo ensino médio (15-17 anos).^{iv} Os recursos do programa são repassados pelo FNDE aos estados e aos municípios exclusivamente para a compra de alimentos. Os estados e os municípios contribuem por meio de infraestrutura e pessoal para o preparo das refeições e também complementam o valor repassado pelo governo federal para a compra de alimentos.

É atribuição dos estados e dos municípios a implementação do programa nas escolas conforme as diretrizes da Lei 11.947, o que inclui a compra de alimentos perecíveis e não-perecíveis para a alimentação escolar. É permitido, contudo, que repassem os valores diretamente às escolas para que estas façam as compras de alimentos diretamente.

O repasse de recursos do FNDE para os estados e municípios é dividido em dez parcelas ao longo do ano, de fevereiro a novembro, correspondendo aos 200 dias letivos. A prestação de contas é realizada anualmente pelas Entidades Executoras no sistema Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC Contas online do FNDE, por meio da apresentação de:

- Extratos bancários e notas fiscais;
- Termos de recebimento da agricultura familiar e guias de remessa de alimentos emitidos em nome do fornecedor e identificadas com o nome do Programa/FNDE; e
- Comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos à conta do PNAE, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas.

Uma vez inseridas as informações no sistema de gestão, o Conselho de Alimentação Escolar tem acesso ao sistema para certificar o conteúdo antes do envio final das contas ao FNDE.



FINANCIAMENTO DO PROGRAMA

O decreto da Campanha de Merenda Escolar de 1955 previa que os encargos da Campanha seriam atendidos com recursos orçamentários específicos.^v Em 1956, a legislação foi revisada para permitir convênios com entidades internacionais e apontou que, além dos recursos orçamentários específicos, a Campanha também seria financiada por recursos provenientes das entidades internacionais, a título de contribuição ou de auxílio.^{vi} Além dos convênios firmados com o UNICEF e com a FAO por meio do Programa Mundial de Alimentos,^{vii} o governo brasileiro destinou a partir de 1955 até 1960, recursos para o atendimento de 1,8 milhão de alunos.^{viii} Entre 1962 e 1969 a alimentação escolar foi apoiada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) com doações de leite em pó e uma contrapartida do governo brasileiro de 20%. Durante esse período, 11 milhões de alunos foram atendidos com a alimentação escolar.^{ix}

Em 1967, foi instituída a exploração de loterias no país, e estabeleceu-se que a renda obtida com o serviço seria destinada a aplicações de caráter social, assistência médica e empreendimentos de interesse público, por meio do Fundo Especial da Loteria Federal.^x Em 1968, as disposições sobre o Fundo foram revisadas para que 20% dos recursos fossem destinados a um Fundo Especial de Alimentação Escolar.^{xi}

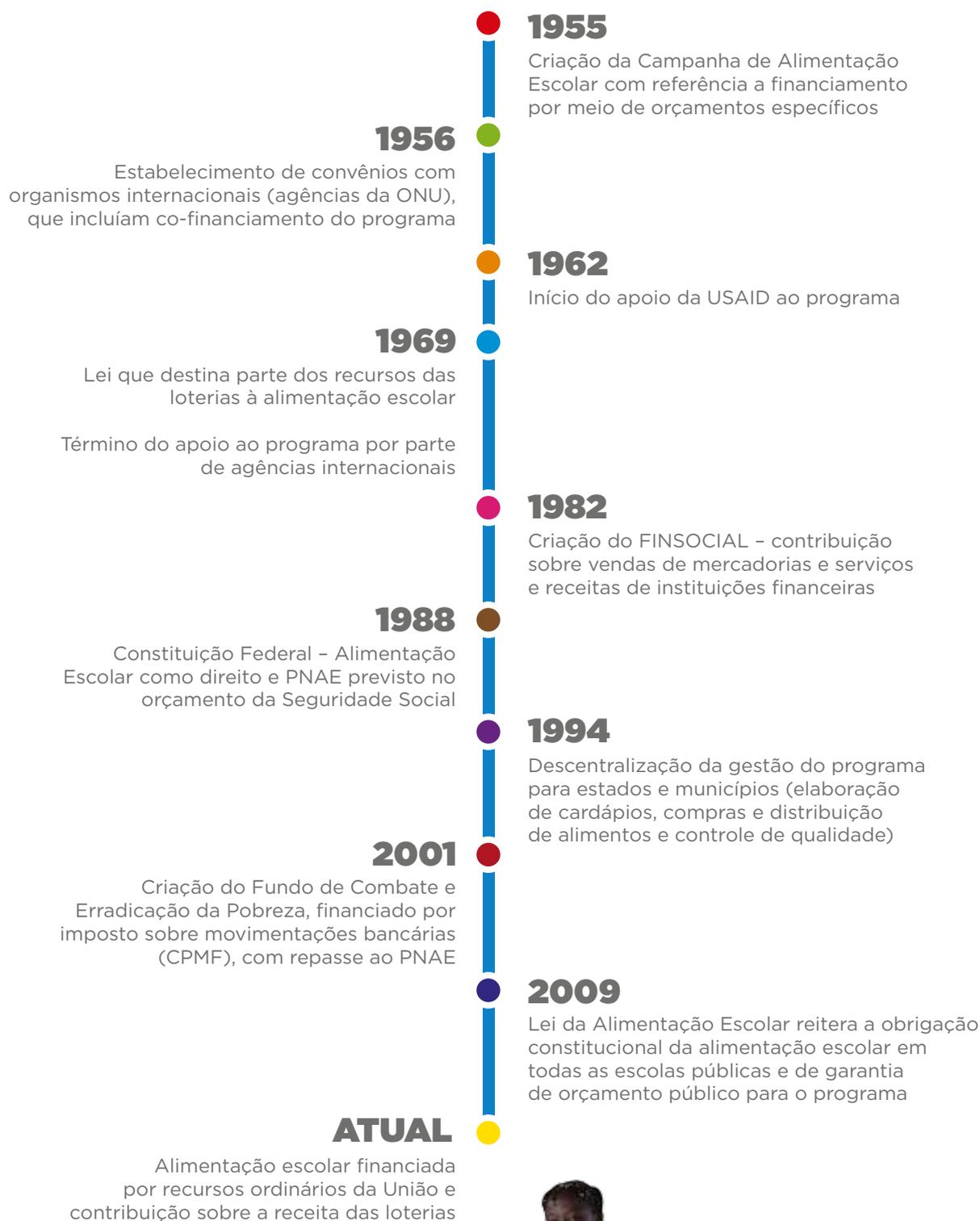
A partir de 1982 instituiu-se o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) que ampliou o financiamento do PNAE e permitiu o atendimento de mais de 20 milhões de alunos (83% dos alunos do país).^{xii} O fundo foi destinado a financiar investimentos públicos em saúde, alimentação, habitação popular, educação e amparo ao pequeno produtor. A lei de criação de FINSOCIAL instituiu também um imposto para financiar o fundo que incide sobre vendas de mercadorias e serviços, receitas de instituições financeiras, e receitas de sociedades seguradoras.^{xiii}

A Constituição de 1988 estabeleceu que a alimentação escolar seria financiada por recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários,^{xiv} mantendo o tipo de financiamento introduzido anteriormente e separando este financiamento dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. O PNAE é previsto no orçamento nacional nas ações da Seguridade Social,^{xv} que correspondem a “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.^{xvi}

Em 2001 foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza com o objetivo de financiar políticas públicas voltadas para nutrição, habitação, saúde, educação e reforço da renda familiar. Entre 2001 e 2007, parte da receita do Fundo foi alocada ao financiamento da alimentação escolar. O Fundo era financiado em grande parte pela Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira, um imposto sobre movimentações bancárias que foi extinto em 2007.

O orçamento de 2018 destina R\$ 4,1 bilhões ao PNAE (equivalente a cerca de 1 bilhão de USD). O Programa é atualmente financiado por duas fontes do orçamento federal, correspondentes a recursos ordinários e contribuição sobre a receita das loterias.^{xvii} Os recursos ordinários constituem a principal fonte do orçamento público nacional e reúne os recursos de mais de 300 impostos e contribuições como, por exemplo: imposto de renda, contribuições sobre serviços de telecomunicações e comercialização de petróleo e derivados.

Evolução do PNAE e de seus mecanismos de financiamento



CONCLUSÃO

Este breve histórico sobre o financiamento do PNAE demonstra que desde o início do programa o governo brasileiro utilizou-se de instrumentos legais do poder executivo para prever a alocação de recursos à alimentação escolar, ainda quando ela acontecia em parceria com organismos internacionais. A partir de 1998, com a nova Constituição Federal, a alimentação escolar foi reconhecida como um direito para os alunos das escolas públicas brasileiras, culminando no fortalecimento do programa até a adoção da Lei da Alimentação Escolar em 2009 pelo Congresso Nacional.

Conforme detalhado, ao longo das décadas o governo brasileiro recorreu a diversas fontes de receita fiscal para o financiamento do programa, desde receitas obtidas com loterias a impostos relacionados à comercialização de produtos e serviços ou movimentações bancárias. Em alguns casos, como para as loterias, a

legislação menciona explicitamente que os recursos devem ser destinados à alimentação escolar, entre outros programas. Para outras fontes de financiamento, a alimentação escolar é contemplada por fazer parte do conjunto de programas da seguridade social.

O exemplo brasileiro demonstra a importância de previsão legal de alocação orçamentária para alimentação escolar para garantir a estabilidade no financiamento do programa, ainda que as fontes de recursos dentro do orçamento nacional variem ao longo dos anos e da evolução da legislação fiscal do país. Além de facilitar a inserção do programa na elaboração e negociação do orçamento federal junto ao Congresso Nacional, os marcos legais permitiram a sustentabilidade do PNAE mesmo em contextos de contingenciamentos orçamentários e o progressivo fortalecimento do programa em seus 60 anos de história.



ⁱ Decreto nº 37.106, de 31 de Março de 1955.

ⁱⁱ Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994.

ⁱⁱⁱ FNDE, Resolução n. 1 de 8 de fevereiro de 2017.

^{iv} Art. 211, Constituição Federal.

^v Art. 4º, Decreto nº 37.106, de 31 de Março de 1955.

^{vi} Art. 1º, Decreto nº 39.007, de 11 de Abril de 1956.

^{vii} O PMA, em sua criação, era um órgão subsidiário da FAO.

^{viii} TURPIN, Maria Elena. A Alimentação escolar como um vetor de desenvolvimento local e a garantia de segurança alimentar e nutricional. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. 8/8/2018.

^{ix} TURPIN, Maria Elena. A Alimentação escolar como um vetor de desenvolvimento local e a garantia de segurança alimentar e nutricional. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. 8/8/2018.

^x Decreto-Lei nº 204 de 27 de fevereiro de 1967.

^{xi} Decreto-Lei nº 204 de 27 de fevereiro de 1967, revisado pela Lei nº 5.525, de 1968.

^{xii} TURPIN, Maria Elena. A Alimentação escolar como um vetor de desenvolvimento local e a garantia de segurança alimentar e nutricional. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. 8/8/2018.

^{xiii} Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982.

^{xiv} Art. 212, parágrafo 4º, Constituição Federal de 1988.

^{xv} República Federativa do Brasil, Orçamentos da União Exercício Financeiro 2018: Projeto de Lei Orçamentária, Volume I., p. 241.

^{xvi} Art. 194, Constituição Federal de 1988.

^{xvii} República Federativa do Brasil, Orçamentos da União Exercício Financeiro 2018: Projeto de Lei Orçamentária, Volume V., p. 190.

POLICY BRIEF #1

FINANCIAMENTO DO PNAE



FNDE

O WFP Centro de Excelência Brasil
é apoiado pelo

