

## **Relatório de Recomendações**

# **Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**

**Ciclo 2020**

Política	PNAE
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG/2020
Coordenador da Avaliação	SOF/ME
Executores da Avaliação	SOF/ME, CGU e IPEA
Supervisão	Secap/ME

## Sumário Executivo



### O PNAE

Com décadas de história, o PNAE é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. O programa consiste em repasses obrigatórios da União a Estados, municípios e escolas federais, com base no número de matrículas em diferentes modalidades da educação básica.

R\$ **4,3** bilhões  
repassados  
(2020)

**40,5** milhões  
de alunos-alvo  
(2020)

O objetivo central do PNAE é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, esforço que vem sendo organizado a partir do diagnóstico esquematizado abaixo:

#### Problema

- Inadequação da alimentação do aluno da rede pública de ensino às suas necessidades nutricionais.

#### Causas

- Aluno não tem acesso à alimentação de acordo com suas necessidades;
- Queda do consumo da alimentação escolar;
- Aluno tem hábitos alimentares pouco saudáveis.

De maneira geral, considerou-se que o desenho do PNAE guarda aderência a esse objetivo, embora haja espaço para aprimoramentos importantes.



### Orçamento

Diferentes cenários fiscais foram simulados para o PNAE a partir de critérios de projeção de matrículas e reajustes no programa. Em um primeiro cenário, sem reajustes, a simulação indica que a despesa com o PNAE pode crescer em R\$ 247 milhões, até 2030, unicamente por causa do aumento projetado das matrículas. Em um segundo cenário, com

reajuste único de 10% a partir de 2024, a despesa pode crescer em R\$ 663 milhões até 2030. E, em um terceiro cenário, com reajustes anuais pela inflação, a despesa pode crescer em R\$ 1,7 bilhão até 2030.

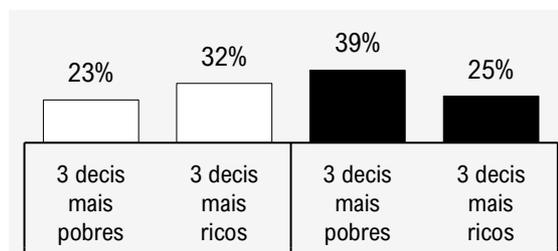
Cenário 1	+247 milhões
Cenário 2	+663 milhões
Cenário 3	+1,7 bilhão

Conhecer esses cenários pode ser relevante para a tomada de decisão, especialmente quando se leva em consideração que a compensação desses aumentos pode resultar em diminuição de importantes despesas discricionárias no âmbito da educação.



### Equidade

Em 2030, pela regra atual, os municípios dos 3 decis mais ricos receberiam 32% dos recursos do PNAE, contra 23% para os municípios dos 3 decis mais pobres, onde estão concentradas 94% das escolas em maior vulnerabilidade socioeconômica. Parece então haver espaço para aprimorar o PNAE em termos de equidade. Uma simulação de cenários foi empreendida supondo-se um redesenho fiscalmente neutro do PNAE, por meio do qual um percentual do montante do programa seria redistribuído para os municípios mais vulneráveis, de forma similar à regra do FUNDEB. A simulação indica que, caso a redistribuição fosse, por exemplo, de 10% do PNAE, os municípios dos 3 decis mais pobres passariam a receber 39% dos recursos, contra 25% relativos aos municípios dos 3 decis mais ricos.



Esse simples exercício sugere que é possível vislumbrar estratégias que tornem o PNAE mais progressivo do ponto de vista da equidade, sem que se descuide, no entanto, da dimensão fiscal.



### Agricultura familiar

A legislação estipula que ao menos 30% dos recursos do PNAE devem ser destinados à agricultura familiar. Em 2017, 86% dos municípios compraram alimentos da agricultura familiar, sendo que metade dos municípios alcançou a cota de 30%.

**86%**

dos municípios compraram alimentos da agricultura familiar (2017)

**50%**

dos municípios alcançaram a cota mínima de 30% (2017)

Embora a adesão seja expressiva, é preciso entender por que ela ainda permanece incompleta. Nessa linha, procurou-se investigar por que alguns municípios com características similares apresentam resultados tão heterogêneos nesse quesito. Para tanto, selecionou-se dois pares de municípios similares entre si, mas com resultados diferentes em relação a esta regra. Nesses quatro municípios foi observado um consenso entre os atores a respeito da pertinência da inclusão da agricultura familiar no PNAE. Entre as vantagens relatadas, destacam-se:

- melhora da qualidade das refeições;
- diversificação das opções de refeição;
- valorização da culinária regional;
- aumento da renda dos produtores;
- expansão das áreas de cultivo;
- dinamização da economia municipal.

Os dois municípios com menor sucesso na implantação da regra relataram diversas dificuldades, entre elas:

- falta de canais de diálogo com os produtores familiares;
- aparente desestímulo dos produtores em participar do programa;
- limitação da capacidade produtiva.

Já os municípios com maior sucesso revelaram estratégias exitosas, entre elas:

- mapear produtores familiares com suas culturas e capacidade de oferta;
- subsidiar melhoramentos técnicos e maquinários agrícolas;
- habilitar formalmente produtores como fornecedores do PNAE.

Aprendizados como esses mostram-se relevantes não só para que mais municípios possam cumprir a cota de 30%, mas

também para fortalecer o PNAE enquanto um importante instrumento de desenvolvimento sustentável local.



### Accountability

Por ser de natureza universal e descentralizada, o PNAE envolve basicamente todos os entes da federação, o que complexifica consideravelmente seus processos de monitoramento, avaliação e controle social.

- **Monitoramento:** há espaço para aprimoramento da consistência e da tempestividade das informações;
- **Avaliação:** há espaço para maior institucionalização dos processos;
- **Controle social:** há espaço para fortalecimento dos conselhos locais.

Em termos de monitoramento, há uma diversidade de sistemas com diferentes finalidades, utilizados em diferentes etapas da execução do PNAE. Há espaço para aprimorar a consistência e a tempestividade das informações desses vários sistemas que apoiam o programa, aprimoramento que pode se materializar a partir do SigPNAE, novo sistema pensado para centralizar todos os dados de execução do PNAE. Em termos de avaliação, há esforços pontuais e episódicos, incluindo a contratação de consultorias, mas também há espaço para melhorias no sentido de tornar mais institucionalizados os processos de avaliação. Por fim, em relação ao controle social, o PNAE tem desenho aderente à participação popular, com governança organizada a partir de conselhos locais, os Conselhos de Alimentação Escolar - CAE. No entanto, há espaço para o fortalecimento dessas instâncias, seja em termos de aumento de interesse e de capacitação de seus membros, seja em termos de melhoria das instalações e dos equipamentos necessários para o seu funcionamento.

## Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p>O desenho do PNAE é adequado para a promoção dos seus objetivos?</p> <p>O desenho atual do PNAE promove a otimização dos recursos alocados?</p>	<p>Os critérios estabelecidos para a definição dos recursos a serem repassados pelo governo federal preveem valores per capita por etapa e modalidade de ensino, sem diferenciação por região, estado ou município considerando-se os diferentes níveis socioeconômicos, capacidades e vulnerabilidades dos entes.</p> <p>Os entes que compõem os 3 decis com menores VAAT recebem cerca de 21% dos recursos do programa, quando uma igualdade perfeita corresponderia a 30%. Já os entes dos 3 decis com maiores VAAT recebem 42%.</p> <p>Os municípios nos três decis iniciais da distribuição de recursos da educação concentram as escolas onde estão majoritariamente os alunos mais pobres (94% das escolas do Grupo 1 e 82% das escolas do Grupo 2). Conforme se eleva a despesa municipal com educação, observa-se participação maior de escolas nos Grupos 4 e 5, nas quais se encontram estudantes em condição socioeconômica mais favorecida.</p>	<p>O repasse do PNAE apresenta caráter levemente regressivo do ponto de vista fiscal.</p> <p>De forma a avaliar diferentes impactos redistributivos do PNAE, foram traçados cenários: a) mantida a regra atual, em 2030, os municípios dos 3 decis mais pobres receberiam 23% dos recursos do PNAE e os dos 3 decis mais ricos 32%; b) com redistribuição de 5% dos recursos do PNAE, os municípios dos 3 decis mais pobres passariam a receber 32% contra 28% dos municípios dos 3 decis mais ricos; c) com redistribuição de 15%, os municípios dos 3 decis mais pobres receberiam 45% dos recursos do PNAE, contra 23% dos municípios dos 3 decis mais ricos.</p>	<p><b>(Ao FNDE)</b></p> <p><b>Instrumento: Resolução.</b></p> <p>Aperfeiçoar o critério de repasse adotado pelo PNAE, de forma a incorporar mecanismos (e sistemas de incentivos) capazes de refletir os indicadores socioeconômicos, a capacidade fiscal e a efetiva aplicação e complementação dos recursos pelos entes federativos na alimentação escolar, expandindo o volume de recursos destinados aos entes em situação desfavorável.</p> <p>Uma proposta a ser debatida consistiria em uma combinação de a) parcela fixa; e b) parcela variável (para compensar os níveis de desigualdade).</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
2	<p>O desenho do PNAE é adequado para a promoção dos seus objetivos?</p> <p>O desenho atual do PNAE promove a otimização dos recursos alocados?</p>	<p>Estudo sobre projeção de matrículas aponta que, embora haja previsão de decréscimo da população jovem ao longo da década, caso seja alcançada a universalização das matrículas em pré-escola e atingida a meta do PNE para as creches, haverá aumento das matrículas públicas nos próximos 10 anos. Nesse cenário, é provável que o PNAE sofra expansão, independentemente de reajustes nos valores per capita.</p>	<p>Os valores per capita definidos por etapa e modalidade de ensino permaneceram constantes desde 2017, enquanto a inflação acumulada no período foi de 23,5%.</p> <p>Todos os cenários elaborados no trabalho sinalizam potencial pressão orçamentária do PNAE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Cenário 1</b> (sem reajuste nos valores per capita): crescimento dos gastos de 6% ou R\$ 247 milhões até 2030.</li> <li>- <b>Cenário 2</b> (reajuste de 10% em 2024): aumento de R\$ 663 milhões até 2030.</li> <li>- <b>Cenário 3</b> (reajuste automático - inflação média de 3,5% ao ano, com 1,5% de margem): despesa poderia crescer R\$ 1,7 bilhão até 2030, com intervalos entre R\$ 1 bilhão e R\$ 2,5 bilhões.</li> </ul> <p>Diante da restrição fiscal atual e da necessidade de melhor focalização das políticas públicas, conclui-se que o PNAE pode ter seus valores atuais realocados de forma fiscalmente neutra.</p>	<p><b>(Ao MEC)</b></p> <p><b>Instrumento: Resolução</b></p> <p>Diante das projeções de provável pressão por expansão orçamentária do PNAE, recomenda-se ao MEC, com auxílio do FNDE, criar, manter e incorporar a seu planejamento metodologia própria robusta de cenários orçamentários de modo a focalizar os recursos do PNAE sem impacto fiscal. Consistente com as regras do programa, a alteração se daria nos valores por aluno.</p>
3	<p>Em que medida o sistema de monitoramento e de avaliação do PNAE está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social das ações?</p>	<p>O FNDE e o MEC, em suas respectivas competências, não possuem planos de monitoramento e de avaliação estruturados que demonstrem objetivo, necessidades de informação e processos de monitoramento e avaliação da alimentação escolar ou, especificamente, do PNAE. Além disso, observa-se um desalinhamento entre as atividades de monitoramento, avaliação, prestação de contas e fiscalização, com forte preponderância das duas últimas.</p>	<p>O MEC deve supervisionar a implementação do PNAE pelo FNDE, não só em atenção às disposições no Decreto-Lei 200/1967, mas, principalmente, por ser responsável pela coordenação da política nacional de educação e pelo monitoramento e avaliação e disseminação de informação sobre a educação.</p>	<p><b>(Ao MEC)</b></p> <p><b>Instrumento: Portaria</b></p> <p>Promover, em conjunto com o FNDE, a elaboração de planos de monitoramento e avaliação da alimentação escolar, incluindo a aplicação dos recursos próprios dos entes federados, o controle social e a atuação do FNDE e dos entes federados na gestão do PNAE.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
		Não existe um modelo de avaliação institucionalizado, baseado em planejamento das ações, incluindo indicadores, critérios e procedimentos normatizados, definição da periodicidade de execução e apropriação do resultado avaliativo para o aprimoramento da política.	Em razão de os sistemas do FNDE não disponibilizarem informações suficientes, tempestivas e confiáveis sobre os usos adotados e os resultados alcançados pelos entes subnacionais em suas redes de ensino, o MEC e o FNDE estão limitados em suas atribuições de propor ajustes para melhores aplicações dos recursos do PNAE e de garantir a conformidade das aplicações dos recursos às regras estabelecidas, respectivamente.	
4	Quais são as causas da heterogeneidade de implementação da regra da agricultura familiar verificada entre localidades com características e contextos socioeconômicos semelhantes?	Não priorização do desenvolvimento rural e da agricultura familiar por parte do poder público local.	O sucesso na aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar é possibilitado quando o poder público local tem o desenvolvimento rural e a agricultura familiar como eixos prioritários de sua agenda.	<p><b>(Ao FNDE)</b></p> <p><b>Instrumento: Resolução</b></p> <p>Instituir mecanismo de recompensa pelo cumprimento de boas práticas, incluindo incentivo para os entes subnacionais com bom desempenho na aquisição da agricultura familiar (que poderia ser um dos critérios de repasse de recursos no aperfeiçoamento da focalização).</p>