

BOLETIM Secap

Edição CMAP: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Número 3 / Julho, 2021



Este boletim é uma síntese da avaliação realizada no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP.



Com décadas de história, o PNAE é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. Consiste em **transferências obrigatórias** da União a estados, municípios e escolas federais, com base no número de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino da educação básica – da creche ao ensino médio. Através da suplementação orçamentária, o **objetivo** do programa é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos.

R\$ **4,3** bilhões
repassados
(2020)

40,5 milhões
de alunos-alvo
(2020)

O **orçamento** nominal do PNAE cresceu 42,3% entre 2010 e 2020, o que foi insuficiente para cobrir a expansão inflacionária do período medida pelo IPCA. Assim, em termos reais, o programa sofreu retração da ordem de 17,8%, passando de R\$ 5,6 bilhões em 2010 para R\$ 4,3 bilhões em 2020. Parte desta queda, no entanto, é explicada pela retração no número de matrículas e, conseqüentemente, de alunos beneficiados: de 45,2 milhões, em 2010, para 40,5 milhões, em 2020.

Atores da avaliação

Coordenação: SOF/ME.

Execução: SOF/ME, CGU, IPEA.

Gestor da Política: FNDE e MEC.

Supervisão: SECAP/ME.

Aspectos avaliados



Desenho: desempenho, acesso ao programa, recursos, equidade da distribuição dos recursos, processos e resultados do PNAE.

Governança: sistemas de monitoramento, avaliação, controle e prestação de contas usados por FNDE e MEC para retroalimentar os processos decisórios e assegurar o controle social.

Implementação: analisar causas das diferenças de implementação, entre municípios, da regra de que pelo menos 30% das compras devem ser oriundas da agricultura familiar.

Metodologias

Metodologias previstas no **Guia de Avaliação Ex-Post** do Governo Federal – desenho, governança e resultado.

Elaboração de cenários fiscais e de mudança nos critérios de repasse



do PNAE, considerando o número de matrículas e a condição socioeconômica dos alunos.

- Análise bibliométrica
- Análise Inferencial
- Abordagem qualitativa - entrevistas com atores governamentais e não-governamentais tanto para avaliação de desenho como para a de resultado – quatro municípios selecionados.

Sistemas e bases de dados

- Sistemas: SIMEC, Sigecon, Sigpc
- **Bases de dados usadas:** Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE 2015, PNAD 2015, Portarias com valores do Fundeb do FNDE, dados populacionais do IBGE, base Finanças do Brasil - Finbra, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOF, Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica - INSE 2015.

O que foi encontrado

- **Baixa focalização** do PNAE nos entes federados mais pobres

⇒ Alunos de escolas pertencentes aos 30% de prefeituras e estados com menor receita por aluno (VAAT) recebem apenas 23% dos recursos do PNAE;

⇒ Os 30% que estudam nos entes federados “mais ricos” recebem 32%;

⇒ Leve regressividade quanto ao federalismo fiscal.

- A **Alimentação Escolar** é proporcionalmente mais consumida pelos alunos **mais vulneráveis** – negros, de menor renda e de escolas da zona rural –, como mostram dados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar - PeNSE/IBGE de 2015.

- O PNAE custeia 100% da alimentação escolar em 1.130 municípios, e mais de 90% em outros 1.438. Ou seja, **46% dos municípios** brasileiros gastam somente ou quase somente o que recebem do programa.

- **Agricultura Familiar no PNAE – cota de 30%**



Agricultura Familiar

⇒ 86% dos municípios compraram alimentos da **agricultura familiar**, mas apenas metade dos municípios alcançou a cota dos 30%, segundo dados de 2017.

⇒ A atuação das **prefeituras** é crucial para que a regra seja cumprida. A análise revela que ações de comunicação com agricultores e o controle social são relevantes.



Burocracia

Complexidade burocrática e baixa eficácia das atividades de monitoramento, avaliação, prestação de contas e fiscalização exercidas pelo FNDE.

Cenários

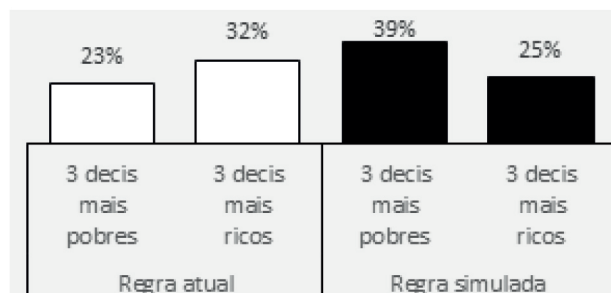
Simularam-se **cenários** para 2030 com base em alterações nos critérios **de repasse** do programa.



Regra atual: municípios dos 3 decis mais ricos recebem 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



Regra simulada (redesenho fiscalmente neutro do PNAE, por meio do qual 10% do PNAE seria redistribuído para os municípios mais vulneráveis): municípios dos 3 decis mais pobres passariam a receber 39% dos recursos, contra 25% aos municípios dos 3 decis mais ricos



Também foram simulados diferentes cenários fiscais para 2030 a partir de critérios de projeção de matrículas e reajustes nos valores por matrícula. Os cenários indicam que a despesa com o PNAE pode crescer:

- Cenário 1 (aumento das matrículas em creches): R\$ 247 milhões.
- Cenário 2 (cenário 1 e reajuste de 10% hoje): R\$ 663 milhões
- Cenário 3 (cenário 1 e reajustes anuais pela inflação): R\$ 1,7 bilhão.



Recomendações aprovadas pelo CMAP

FNDE: aperfeiçoar o critério de repasse do PNAE, focalizando parte dos recursos nos locais com menor receita própria e piores condições socioeconômicas.



MEC: incorporar a projeção de cenários orçamentários em seu planejamento plurianual.



MEC: atuar de forma mais próxima ao FNDE para construir e acompanhar plano de monitoramento e avaliação do PNAE.



FNDE: criar mecanismo de recompensa aos municípios e estados pelo cumprimento de boas práticas, incluindo incentivo àqueles com bom desempenho na aquisição da agricultura familiar.

Respostas do órgão gestor - FNDE

- FNDE e MEC entendem que o PNAE não pode focalizar recursos, o que iria de encontro ao caráter universal da política, mas colocam-se à disposição para discutir novas propostas.



- Quanto aos cenários orçamentários, a autarquia aponta que pode fornecer insumos para subsidiar a análise do MEC.

- Em relação ao monitoramento, a Unesco já foi contratada para levantamento de indicadores, desenvolvimento de modelo lógico e de matriz avaliativa do PNAE.

- Por fim, veem a proposta do critério de bom desempenho na aquisição da agricultura familiar como adequada e plausível. Informam que o item será inserido no planejamento estratégico do programa.

Para mais informações sobre esta avaliação, acesse os relatórios completos, notas técnicas e nota à imprensa disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>



MINISTRO DA ECONOMIA
Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA
Bruno Funchal

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA
Gustavo José de Guimarães e Souza

SUBSECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO DE GASTO DIRETO
Aumara Feu

SUBSECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIO DA UNIÃO
Nelson Leitao Paes

COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU CREDITÍCIO - CFIC
Carlos Renato de Melo Castro
Seiji Kumon Fetter
Leonardo Carvalho de Mello
Giovani Silva Machado
Filipe Tomaz Figueiredo Duarte
Elton Menezes do Vale

COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS - CGAT
Rodrigo Leandro de Moura
Igor Vinicius de Souza Geracy
Rafael Luis Giacomini
Ana Cristina Secchi Correia
Ronan Luiz da Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO DE GASTOS DIRETOS - COART
Wilsimara Maciel Rocha
Roberta da Silva Vieira
Henrique Chaves Faria Carvalho
Ana Paula Piedade Pedrosa
Daniela Sherring Siqueira

COORDENAÇÃO GERAL DE ESTUDOS FISCAIS - COEF
Jossifram Almeida Soares
Carlos Henrique Rosa
Fernando Lima Madeira
Rodney Staney

GABINETE
Alexandre de Oliveira Lima Loyo
Luiz Alberto D'Ávila de Araujo

Para mais informações acesse:

https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/boletins_publicados

