

NOTA TÉCNICA

ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DE REAJUSTES ANUAIS AOS VALORES PER CAPITA DO PNAE 2025-2035

INTRODUÇÃO

Desde 2022 o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE) conduz a *campanha permanente pelo aumento do orçamento destinado à alimentação escolar*, sendo nossa principal proposta a criação, por meio de projeto de lei, de uma regra permanente de reajuste anual dos valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em 2024 lançamos a [nota](#) “Em defesa de Projetos de Lei que estabelecem regras para a definição de reajustes anuais dos valores per capita do PNAE: Como assegurar o poder de compra e proteger a alimentação escolar da flutuação do preço dos alimentos”, apresentando argumentos técnicos e metodologias efetivas para subsidiar processos de tomada de decisão.

A inexistência de normativas para a atualização dos valores per capita, faz com que a alimentação escolar se torne altamente vulnerável à flutuação do preço dos alimentos, e dependente de visões e vontade política de agentes dos poderes executivos e legislativo federal para ser reajustada, comprometendo o poder de compra e as reais condições de oferta de uma alimentação escolar suficiente, saudável e adequada.

Esta nota técnica vem a se somar como mais um subsídio técnico, cujo objetivo é estimar o impacto financeiro da aplicação de reajustes anuais nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no período de 2025 a 2035, tomando como referência a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o grupo "Alimentação e Bebidas".

O cenário considerado parte do reconhecimento de que os valores per capita do Pnae atualmente praticados pelo programa federal encontram-se defasados em relação à inflação observada nos itens alimentícios, comprometendo a capacidade dos entes executores de garantir refeições suficientes e adequadas aos estudantes da educação básica pública, e de cumprir com as diretrizes nutricionais desta política. Essa defasagem, que se acumula a cada ano em que não acontece o reajuste, é especialmente preocupante

diante da relevância do PNAE para a garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana) de milhões de crianças e adolescentes em situação de insegurança alimentar.

SÍNTESE DE ARGUMENTOS E RESULTADOS

- A inexistência de normativas para a atualização dos valores per capita do PNAE, faz com que a alimentação escolar se torne altamente vulnerável à flutuação do preço dos alimentos, e dependente de visões e vontade política de agentes dos poderes executivos e legislativo federal para ser reajustada, comprometendo o poder de compra e as reais condições de oferta de uma alimentação escolar suficiente, saudável e adequada.
- A defasagem, que se acumula a cada ano em que não acontece o reajuste, é especialmente preocupante diante da relevância do PNAE para a garantia do direito à alimentação de milhões de crianças e adolescentes em situação de insegurança alimentar.
- Recomenda-se a criação, por meio de lei, de uma regra permanente de reajuste anual dos valores *per capita* do PNAE, sendo o indexador mais adequado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o grupo "Alimentação e Bebidas".
- Para subsidiar processos de tomada de decisão este estudo apresenta uma estimativa do impacto financeiro da aplicação de reajustes anuais nos valores per capita do PNAE no período de 2025 a 2035;
- A estimativa apresentada baseia-se em: i) projeções da taxa de inflação do IPCA - Alimentos e Bebidas entre 2025 e 2035, e ii) projeções da evolução do número de matrículas da educação básica pública no mesmo período.
- A média projetada com base no comportamento da série histórica do IPCA alimentos e bebidas para o período de 2025-2035 é de 6,61% ao ano.
- As projeções referentes ao número de matrículas indicam uma retração, com o número de matrículas caindo de 37 milhões em 2025, para 31 milhões até 2035, o que representa um decréscimo de 16%. Essa tendência reflete mudanças estruturais profundas na sociedade brasileira, especialmente a redução da taxa de natalidade e o envelhecimento populacional, fenômenos que têm resultado na menor entrada de crianças no sistema educacional.

- **As estimativas deste estudo mostram que a adoção de um mecanismo de reajuste automático anual, com base no IPCA Alimentos e Bebidas exige crescimento contínuo do orçamento ao longo dos anos, partindo de R\$ 5,27 bilhões em 2025 para R\$ 8,64 bilhões em 2035, um aumento acumulado de aproximadamente 64%.** Esse aumento indica apenas uma reposição inflacionária e não uma ampliação real de investimentos por estudantes matriculados.
- **Em se tomando como base o orçamento destinado ao PNAE em 2024, ao longo dos próximos 10 anos seria necessário um investimento adicional de R\$ 3,37 bilhões, feitos progressivamente a cada ano.** O crescimento do investimento financeiro na alimentação escolar deve ser compreendido não apenas como uma expansão orçamentária, mas como uma readequação estratégica do programa frente a um novo contexto demográfico e educacional, reafirmando o papel da alimentação escolar como um direito e como vetor de promoção da saúde, da segurança alimentar e nutricional e da educação;
- É preciso reconhecer que a alimentação é um direito constitucional, sendo esta uma medida fundamental para que os princípios do “uso do máximo de recursos disponíveis” e o da “vedação do retrocesso social”, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, respectivamente, não sejam violados.
- Dentre as possíveis fontes de financiamento federal para o custeio desta proposta está o próprio Salário-Educação, que é atualmente a principal fonte orçamentária do PNAE. Podem ser consideradas possibilidades como o aumento do percentual federal destinado ao programa, ou ainda a reserva de um percentual fixo mínimo, que garanta o crescimento do orçamento destinado ao programa de forma proporcional à arrecadação do Salário-Educação. Cabe destacar que, segundo o MEC, em 2025, haverá um aumento de arrecadação de 7,57% em relação ao ano anterior.

1) METODOLOGIA

A projeção apresentada neste estudo assume como hipótese central a aplicação de reajustes anuais equivalentes à variação acumulada do IPCA - Alimentos e Bebidas, a partir dos valores per capita vigentes em 2025. A partir dessa premissa, estima-se o montante total de recursos que seriam necessários para manter o atendimento atual do

programa ao longo dos próximos 10 anos, permitindo a comparação entre o cenário projetado e o orçamento executado historicamente.

Ao concentrar-se em um único cenário, de caráter conservador e realista, esta nota técnica busca fomentar o debate qualificado sobre a recomposição dos valores per capita do PNAE, oferecendo evidências concretas para apoiar decisões legislativas, administrativas e financeiras que garantam a sustentabilidade e a qualidade desta política pública essencial.

Para a construção da projeção do impacto financeiro dos reajustes dos valores per capita do Pnae ao longo dos próximos 10 anos (2025- 2035) é necessário definir algumas etapas:

- i) definição de índice de inflação a ser utilizado para a correção dos valores per capita do Pnae;
- ii) construção de um modelo estatístico para prever a inflação no período de 2025 a 2035; e
- iii) previsão da evolução do número de matrículas da educação básica pública (creche, ensino fundamental, ensino médio e EJA).

1.1. Definição do índice de inflação utilizado para a correção dos valores per capita do Pnae

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é o principal indicador oficial da inflação no Brasil, utilizado pelo governo para monitorar a variação de preços ao consumidor final. Dentre seus subgrupos, o componente "Alimentação e Bebidas" mede especificamente a variação dos preços dos itens relacionados à alimentação, tanto para consumo domiciliar quanto fora do domicílio, refletindo diretamente os custos envolvidos na aquisição dos gêneros alimentícios que compõem as refeições escolares. O IPCA - Alimentação e Bebidas é, portanto, o índice mais adequado para a correção anual dos valores per capita do PNAE, o que é mais detalhadamente argumentado na [nota técnica ÓAÊ 02/2024](#), inclusive na comparação com outros indicadores de inflação nacionais.

A utilização de um índice oficial, calculado com metodologia reconhecida e padronizada pelo IBGE, confere transparência, previsibilidade e objetividade ao processo de reajuste,

em consonância com boas práticas de gestão pública e com os princípios da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal. (Brasil, 1988).

1.2. Modelo estatístico para previsão da taxa de inflação

Para a previsão dos valores futuros do índice IPCA Alimentos e Bebidas para os próximos 10 anos (120 meses), optou-se por utilizar modelos de séries temporais aplicados aos dados históricos disponibilizados pelo IBGE, compreendendo o período de janeiro de 2000 a abril de 2025, em frequência mensal.

Foram consideradas quatro abordagens distintas: o modelo ARIMA (Auto Regressive Integrated Moving Average), o modelo ETS (Error, Trend, Seasonal), o modelo de redes neurais autorregressivo NNETAR (Neural Network Auto Regressive) e o modelo TEBATS (Trigonometric Exponential Smoothing State Space Model with Box-Cox Transformation, ARMA errors, Trend and Seasonal Components). Cada modelo foi ajustado aos dados observados e submetido a avaliação com base em métricas de erro de previsão em amostras de validação, utilizando janelas de tempo recentes.

O modelo ARIMA foi incluído por sua capacidade tradicional em capturar padrões autorregressivos e de médias móveis em séries estacionárias ou integradas, sendo amplamente utilizado em previsões de séries econômicas com comportamento linear. O modelo ETS, por sua vez, foi considerado devido à sua flexibilidade em modelar séries com componentes sazonais e tendências suaves ou exponenciais, sendo útil em séries que apresentam variações sazonais bem definidas. O modelo NNETAR foi incorporado com o objetivo de capturar padrões não lineares complexos, dada a sua estrutura baseada em redes neurais alimentadas por defasagens da própria série, potencialmente enriquecendo a previsão em contextos onde há não linearidades ou mudanças estruturais. Por fim, o modelo TEBATS foi avaliado por sua robustez em lidar com séries complexas que apresentam múltiplas sazonalidades, não linearidades e efeitos estruturais, além de permitir transformações de estabilização de variância via Box-Cox.

Após as etapas de validação cruzada, análise dos resíduos e comparação das métricas de erro (MAE, RMSE e MAPE), o modelo NNETAR apresentou desempenho superior em termos de ajuste e capacidade preditiva para horizontes longos. Destacou-se pela sua

habilidade em capturar padrões não lineares e dinâmicas complexas presentes na série do IPCA Alimentos e Bebidas, mostrando-se mais eficaz frente às abordagens tradicionais baseadas em modelos lineares ou híbridos. Além disso, o modelo NNETAR demonstrou maior estabilidade nos resíduos, menor tendência a superestimar ou subestimar valores em períodos de maior volatilidade e melhor desempenho nas métricas de erro.

Foi selecionado o modelo NNETAR¹ como modelo final para a previsão dos próximos 120 meses do IPCA Alimentos e Bebidas, tendo sido considerado o mais apropriado em termos de desempenho estatístico e capacidade de captura dos padrões históricos da série.

1.3. Previsão da evolução do número de matrículas da educação básica pública

Para estimar a evolução do número de matrículas da educação básica pública nos próximos anos, foi utilizada uma abordagem quantitativa combinando a análise das séries históricas de matrículas com as projeções populacionais por faixa etária. A metodologia adotada baseou-se na aplicação de modelos de regressão, tendo como variável dependente o número de matrículas registradas anualmente, e como variável explicativa principal a população projetada em idade escolar, segmentada por etapas de ensino (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio).

As séries históricas de matrículas foram obtidas a partir dos dados do Censo Escolar divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), enquanto as projeções populacionais foram extraídas das estimativas oficiais disponibilizadas pelo IBGE, considerando as faixas etárias compatíveis com cada etapa da educação básica. A modelagem permitiu capturar a relação histórica entre a demanda por matrícula e o tamanho da população potencialmente atendida, incorporando ainda tendências observadas de variações na taxa de matrícula ao longo do tempo.

Com base nas séries temporais anuais dessas taxas (calculadas de 2010 a 2024, por exemplo), foram ajustados modelos de regressão linear simples com o tempo (ano) como variável independente. Essa abordagem permitiu capturar a tendência histórica de

¹ O detalhamento desse modelo encontra-se no anexo 1.

crescimento, estabilidade ou declínio das taxas de matrícula em cada etapa da educação básica.

As equações dos modelos seguiram o seguinte formato:

$$\text{Taxa}_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Ano}_t + \epsilon_t$$

A modelagem foi implementada separadamente para cada etapa da educação, conforme as equações abaixo:

$$\text{Taxa Infantil}_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Ano}_t + \epsilon_t$$

$$\text{Taxa fundamental}_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Ano}_t + \epsilon_t$$

$$\text{Taxa Médio}_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Ano}_t + \epsilon_t$$

$$\text{Taxa EJA}_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Ano}_t + \epsilon_t$$

Dessa forma, a combinação dos dados de matrículas passadas com as projeções demográficas permitiu obter estimativas mais robustas e realistas do comportamento esperado para o número de matrículas da rede pública de ensino nos próximos anos, subsidiando o planejamento educacional e orçamentário.

2. PROJEÇÕES

2.1. Projeção para o IPCA Alimentos e bebidas

Inicialmente, os dados foram organizados em uma série temporal de frequência mensal, e diferentes modelos de previsão foram ajustados utilizando pacotes especializados da linguagem R, com destaque para o pacote “forecast”. Foram considerados quatro modelos clássicos de séries temporais e um modelo baseado em aprendizagem de máquina, a saber:

- **ARIMA** (Auto Regressive Integrated Moving Average)
- **ETS** (Error, Trend, Seasonal)
- **TBATS** (Trigonometric, Box-Cox Transformation, ARMA Errors, Trend and Seasonal Components)
- **NNETAR** (Neural Network Auto Regressive)

O modelo NNETAR representa a abordagem de aprendizado de máquina, ao passo que os demais seguem métodos estatísticos tradicionais. Para a avaliação dos modelos, a série

foi dividida em dois subconjuntos: dados de treinamento (de janeiro de 2000 a dezembro de 2022) e dados de teste (de janeiro de 2023 em diante).

A acurácia preditiva dos modelos foi avaliada com base em três métricas de erro amplamente utilizadas na literatura de séries temporais:

- **RMSE (Root Mean Square Error):** mede o erro quadrático médio, penalizando mais fortemente grandes desvios;
- **MAE (Mean Absolute Error):** calcula a média dos erros absolutos, oferecendo uma medida intuitiva da magnitude do erro;
- **MAPE (Mean Absolute Percentage Error):** expressa o erro médio em termos percentuais, facilitando a interpretação relativa ao valor observado.

A tabela a seguir resume os resultados obtidos para os quatro modelos ajustados, com base nas métricas calculadas a partir das previsões realizadas para o período de teste (2023 em diante).

Tabela 01: Métricas dos modelos utilizados

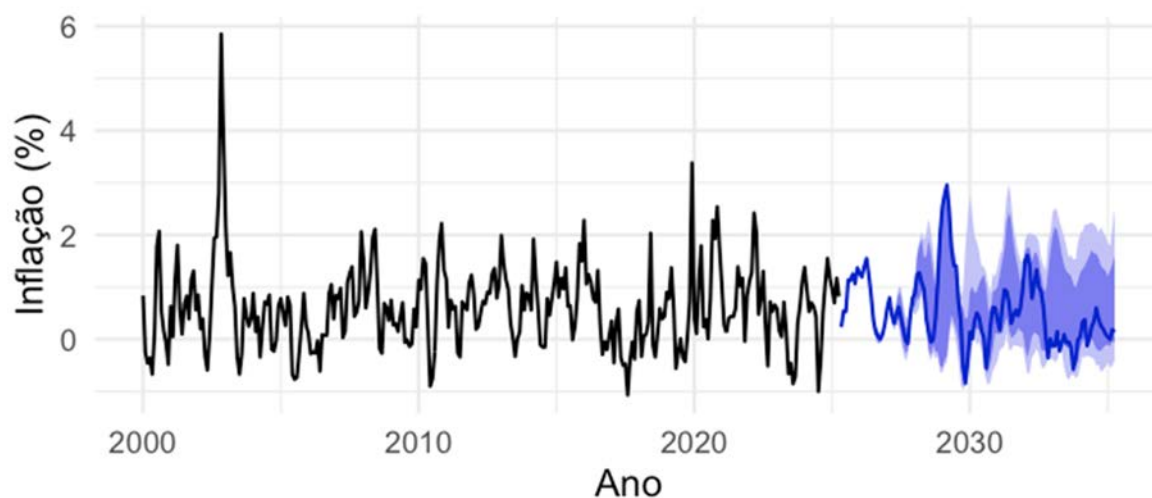
Modelo	RMSE	MAE	MAPE
ARIMA	0,78	0,54	141,73
ETS	0,61	0,53	98,96
NNETAR	0,55	0,43	112,38
TBATS	1,00	0,83	182,04

Fonte: Elaboração própria.

Com base no menor valor do RMSE, o modelo selecionado para gerar previsões futuras foi o NNETAR. Este modelo também apresentou desempenho competitivo em termos de MAE e MAPE, confirmando sua capacidade de capturar a dinâmica da série com boa acurácia.

O gráfico 01 apresenta o comportamento da série da inflação e da sua projeção.

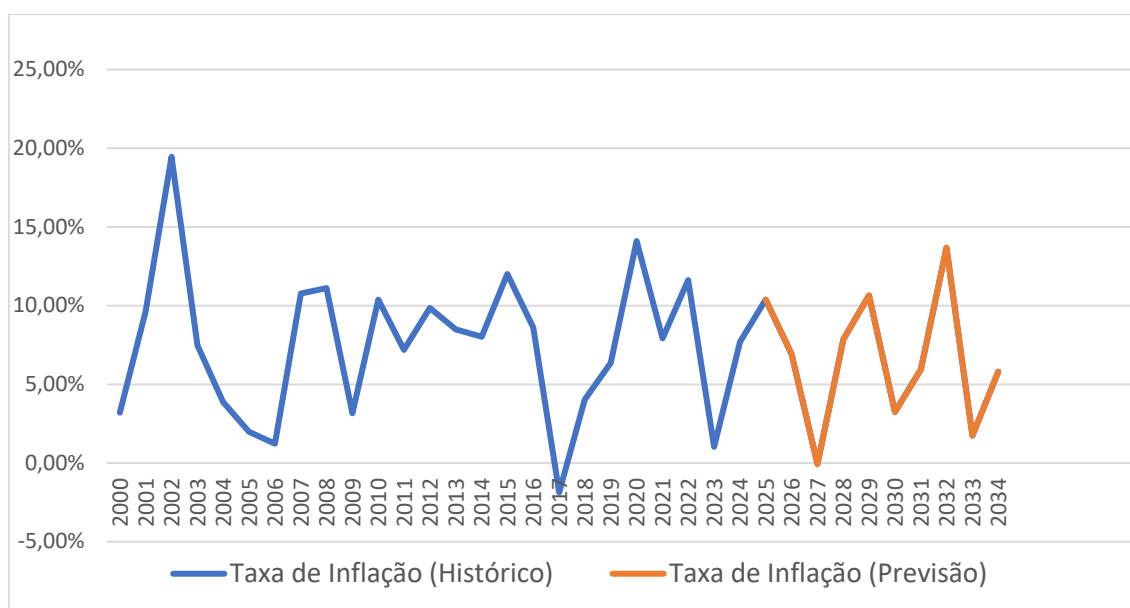
Gráfico 01: Previsão da inflação, dados mensais – 2000 a 2035



Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados mensais de inflação foram calculadas as taxas anuais de inflação, o gráfico 02 traz o comportamento da série e sua previsão.

Gráfico 02: Previsão da inflação de alimentos, dados anuais – 2000 a 2035



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 02 apresenta o comportamento a série histórica do IPCA alimentos e bebidas (em azul) e a sua previsão (na cor laranja).

No período de 2000 a 2024 a média da taxa de inflação anual foi de 7,50% ao ano, para a projeção no período de 2025-2035 a media projetada é de 6,61% ao ano.

2.2. Projeção para os valores per capita do Pnae

A partir das projeções da taxa de inflação foi possível fazer a atualização dos valores per capita do Pnae. A tabela 02 traz a atualização dos valores a partir do ano de 2024, dado que a última atualização ocorreu em 2023.

Tabela 02: Valores *per capita* do Pnae por modalidade, em reais, atualizados a partir da projeção do IPCA alimentos e bebidas, 2023-2025

Modalidades de ensino/	Ano												
	2023*	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
EJA	0,41	0,41	0,43	0,47	0,51	0,51	0,55	0,60	0,62	0,66	0,75	0,76	0,81
Ensino													
fundamental	0,5	0,51	0,52	0,58	0,62	0,62	0,67	0,74	0,76	0,81	0,92	0,93	0,99
Ensino médio	0,5	0,51	0,52	0,58	0,62	0,62	0,67	0,74	0,76	0,81	0,92	0,93	0,99
Pré-escola													
indíg. e													
quilombola	0,72	0,73	0,75	0,83	0,89	0,89	0,96	1,06	1,09	1,16	1,32	1,34	1,42
Educ. básica													
indíg. e													
quilomb.	0,86	0,87	0,90	0,99	1,06	1,06	1,14	1,27	1,31	1,39	1,57	1,60	1,70
Tempo													
integral (7h)	1,37	1,38	1,43	1,58	1,69	1,69	1,82	2,02	2,08	2,21	2,51	2,55	2,70
Creches	1,37	1,38	1,43	1,58	1,69	1,69	1,82	2,02	2,08	2,21	2,51	2,55	2,70
Prog. N M.													
Educação	1,37	1,38	1,43	1,58	1,69	1,69	1,82	2,02	2,08	2,21	2,51	2,55	2,70
Prog. de F. E.													
de E. M. em													
TI	2,56	2,59	2,68	2,96	3,16	3,16	3,41	3,77	3,89	4,12	4,69	4,77	5,05
AEE													
contraturno	0,72	0,73	0,75	0,83	0,89	0,89	0,96	1,06	1,09	1,16	1,32	1,34	1,42

*Valores definido pela resolução CD/FNDE 02/2023

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 02 apresenta os valores per capita do Pnae, por modalidade de ensino, em reais, atualizados pela projeção da inflação do grupo "alimentos e bebidas" do IPCA para o período de 2023 a 2035. A análise evidencia que todas as modalidades de ensino apresentam crescimento proporcional ao longo do tempo, refletindo um ajuste estimado em torno de 5,8% ao ano, correspondente à inflação projetada. Os valores partem de patamares distintos, originalmente definidos pelo FNDE conforme o perfil e a demanda nutricional das diferentes modalidades, mas mantêm sua hierarquia relativa durante todo o período. Modalidades como Educação de Jovens e Adultos (EJA) e ensino fundamental/médio partem de valores mais baixos (R\$ 0,41 e R\$ 0,50 em 2023, respectivamente) e quase dobram até 2035 (R\$ 0,81 e R\$ 0,99), apresentando crescimento em linha com os demais segmentos.

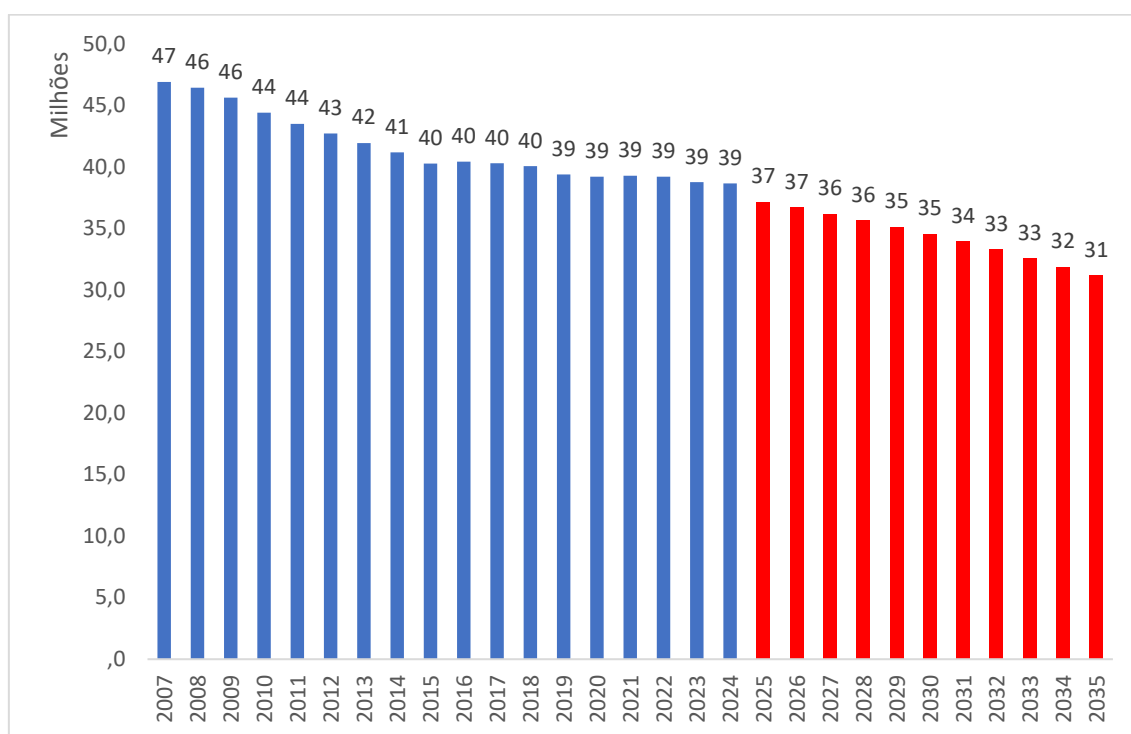
Já modalidades que exigem maior aporte, como tempo integral, creches e programas suplementares (como o Programa de Formação do Ensino Médio em Tempo Integral), partem de valores mais elevados (até R\$ 2,56 em 2023) e alcançam R\$ 5,05 em 2035. A valorização per capita dessas modalidades reflete as diretrizes de priorização nutricional e pedagógica do programa, com destaque para o atendimento em tempo integral e às populações indígenas e quilombolas. No entanto, como os reajustes são uniformes, não se observa redistribuição real de recursos entre modalidades ao longo do tempo, mas apenas correção monetária. Essa padronização sugere que, sem mudanças estruturais nos critérios de repasse, a equidade e a efetividade do programa dependem do volume total de recursos e da manutenção da atualização inflacionária.

De maneira geral, fazendo uma comparação entre os anos de 2023, ano do último reajuste e 2035, haveria, em um período de 12 anos, um crescimento dos valores per capita do Pnae em torno dos 97%. Esses aumentos, embora significativos em termos nominais, indicam apenas uma reposição inflacionária e não uma ampliação real de investimentos por estudantes matriculados. Em outras palavras, os valores de 2035 mantêm, em termos constantes, o mesmo poder de compra de 2023, não representando ganhos reais no financiamento da alimentação escolar.

2.3. Projeção para o número de matrículas

Para calcular o impacto financeiro do Pnae ao longo do tempo também foi necessário levantar a série histórica e partir dela também fazer uma previsão para os próximos 10 anos. O gráfico 03 apresenta o comportamento do número de matrículas entre os anos de 2007 e 2035. Os dados evidenciam uma trajetória contínua de queda no número de estudantes matriculados na rede pública de ensino entre os anos de 2007 e 2035.

Gráfico 03: Número de matrículas das redes públicas de ensino (série histórica e previsão), dados anuais – 2000 a 2035



Fonte: Elaboração própria a partir dados do Censo Escolar/INEP e IBGE.

Os dados históricos, representados pelas barras azuis, mostram uma redução de 47 milhões de matrículas em 2007 para 39 milhões em 2023 — uma queda de aproximadamente 17% ao longo de 17 anos.

As projeções, indicadas pelas barras laranja, apontam para uma nova retração, com o número de matrículas caindo para 31 milhões até 2035, o que representa um decréscimo adicional de 21% em 12 anos. Essa tendência reflete mudanças estruturais profundas na sociedade brasileira, especialmente a redução da taxa de

natalidade e o envelhecimento populacional, fenômenos que têm resultado na menor entrada de crianças no sistema educacional.

2.4. Impacto financeiro decorrente dos reajustes anuais do Pnae

A Tabela 03 apresenta o impacto financeiro Pnae entre os anos de 2025 e 2035, considerando reajustes anuais por nível de ensino, combinado as projeções de números de matrículas e dos valores *per capita* atualizados a partir da projeção do IPCA alimentos e bebidas.

Tabela 03: Impacto orçamentário do Pnae considerando reajustes anuais, 2025-2035, (Valores em R\$)

Ano	Níveis de ensino ²				Impacto Financeiro
	Creches	Ensino fundamental	Ensino médio	EJA	
2025	1.988.451.279,68	2.219.635.364,43	871.949.981,15	188.138.009,60	5.268.174.634,85
2026	2.100.848.280,11	2.401.700.908,07	901.459.760,37	183.361.356,99	5.587.370.305,55
2027	2.241.143.438,05	2.532.904.671,47	965.239.426,49	177.545.406,55	5.916.832.942,55
2028	2.239.774.846,41	2.485.700.862,24	969.762.362,44	158.820.458,51	5.854.058.529,61
2029	2.423.042.469,88	2.624.893.108,42	1.056.247.272,63	151.152.078,85	6.255.334.929,77
2030	2.693.441.652,08	2.831.900.944,04	1.182.620.997,07	144.914.033,12	6.852.877.626,32
2031	2.794.319.186,58	2.838.157.014,52	1.241.551.146,96	126.520.054,97	7.000.547.403,03
2032	2.978.331.742,38	2.919.181.163,42	1.329.595.084,37	109.496.634,68	7.336.604.624,84
2033	3.408.957.094,96	3.223.054.025,93	1.511.823.120,90	96.516.612,48	8.240.350.854,27
2034	3.494.085.876,15	3.172.165.339,26	1.535.135.216,93	69.696.350,05	8.271.082.782,39
2035	3.725.992.275,34	3.243.851.666,42	1.626.638.043,05	43.471.024,77	8.639.953.009,59

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se um crescimento contínuo do orçamento total do programa ao longo da década, partindo de R\$ 5,27 bilhões em 2025 para R\$ 8,64 bilhões em 2035, um aumento acumulado de aproximadamente 64%. Esse crescimento reflete,

² Modalidades como o ensino integral, Programa de fomento do E.M em tempo integral e AAE no contraturno não foram incluídas, pois não há dados de matrículas disponíveis. No, entanto, dados do FNDE mostram que essas matrículas representam em torno de 2% do número total de matrículas, sendo, portanto, pouco significativo o impacto nas estimativas.

sobretudo, reajustes nos valores per capita repassados às redes de ensino e a manutenção do compromisso com a oferta de alimentação escolar universalizada, em um cenário de declínio do número de matrículas.

A análise por nível de ensino revela algumas dinâmicas importantes que decorrem das estimativas de matrículas por modalidade. A modalidade creche apresenta um crescimento expressivo de matrículas ao longo do período, o que resulta da prioridade de ampliação do número de creches, fazendo com que o orçamento salte de R\$ 1,98 bilhão em 2025 para R\$ 3,72 bilhões em 2035, um aumento de 88%. Já o ensino fundamental, que representa tradicionalmente a maior parcela do financiamento, oscila entre R\$ 2,2 bilhões e R\$ 3,2 bilhões, mantendo-se relativamente estável em termos proporcionais. No caso do ensino médio, verifica-se uma elevação significativa nos valores, saindo de R\$ 871,9 milhões em 2025 para R\$ 1,63 bilhão em 2035, um aumento de 86%, compatível com a tentativa de valorização da etapa, inclusive no contexto da reforma do ensino médio e da jornada estendida em tempo integral.

Por outro lado, o segmento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresenta uma trajetória de declínio nos valores alocados ao longo do tempo, passando de R\$ 188,1 milhões em 2025 para apenas R\$ 43,4 milhões em 2035, uma redução de 76%. Essa diminuição, no entanto, não se deve a uma não priorização orçamentária, mas sim à estimativa de um expressivo declínio no número de alunos atendidos nessa etapa. Esse movimento está relacionado ao avanço das políticas educacionais voltadas para o atendimento escolar na idade adequada e ao cumprimento gradual das metas de erradicação do analfabetismo, o que reduz a demanda por vagas na EJA.

A tabela 04 apresenta um comparativo entre o impacto financeiro anual, no período de 2025 a 2035, entre dois cenários: com e sem aplicação de reajustes.

Tabela 04: Impacto Financeiro dos Reajustes Automáticos no Pnae (2025-2035): Cenário com vs. sem Ajuste Real (Valores em R\$)

Ano	Impacto com reajustes anuais	Impacto sem reajustes	Diferença em valores absolutos	Diferença (%)
2025	5.268.174.634,85	5.268.174.634,85	-	-

2026	5.587.370.305,55	5.062.212.358,93	525.157.946,62	9,40%
2027	5.916.832.942,55	5.013.605.041,63	903.227.900,92	15,27%
2028	5.854.058.529,61	4.964.394.092,33	889.664.437,28	15,20%
2029	6.255.334.929,77	4.918.157.609,47	1.337.177.320,29	21,38%
2030	6.852.877.626,32	4.869.808.231,44	1.983.069.394,88	28,94%
2031	7.000.547.403,03	4.818.903.927,35	2.181.643.475,68	31,16%
2032	7.336.604.624,84	4.767.027.324,48	2.569.577.300,36	35,02%
2033	8.240.350.854,27	4.709.798.175,80	3.530.552.678,48	42,84%
2034	8.271.082.782,39	4.646.399.809,35	3.624.682.973,04	43,82%
2035	8.639.953.009,59	4.587.714.682,60	4.052.238.326,99	46,90%

Fonte: Elaboração própria.

Considerando as estimativas de redução do número de matrículas observa-se que, em um cenário sem reajustes, o impacto orçamentário tende a ser decrescente. Em 2025, ano base da projeção, os valores são idênticos em ambos os cenários (R\$ 5,27 bilhões), o que resulta em diferença nula. A partir de 2026, observa-se uma crescente diferença entre os dois montantes, evidenciando o efeito acumulativo da ausência de reajuste ao longo do tempo. Em 2026, a diferença já atinge R\$ 525 milhões (9,4%), aumentando para R\$ 903 milhões (15,27%) em 2027 e superando R\$ 1,3 bilhão (21,38%) em 2029. Em 2030, essa diferença ultrapassa R\$ 1,98 bilhão (28,94%) e continua a crescer de forma acelerada, chegando a R\$ 4,05 bilhões em 2035, o que representa uma diferença percentual de 46,90% em relação ao cenário sem reajuste.

Essa tendência evidencia que, sem correções periódicas, mesmo em um cenário de redução de matrículas, os valores inicialmente previstos tornam-se progressivamente insuficientes para cobrir os custos reais, comprometendo a sustentabilidade financeira, a quantidade e qualidade nutricional do Pnae. O cenário com reajuste reflete, portanto, uma estimativa mais compatível com a dinâmica de crescimento de despesas do PNAE ao longo dos anos, e mais adequada a uma perspectiva de direitos.

Apesar da tendência de redução no número de matrículas nos próximos anos, o que implica em um público potencialmente menor atendido pelo Pnae, é fundamental que os investimentos na alimentação escolar sejam ampliados, com foco na melhoria contínua

da qualidade do programa. A redução do público não significa redução das necessidades nutricionais e pedagógicas, sendo, ao contrário, uma oportunidade de aperfeiçoar cardápios, diversificar os alimentos ofertados, fortalecer a aquisição de produtos da agricultura familiar e garantir melhores condições logísticas e de infraestrutura para o preparo e distribuição das refeições. Dessa forma, mesmo com impacto orçamentário agregado relativamente estável, a priorização da alimentação escolar como política pública essencial contribui para a saúde, o desenvolvimento e a permanência dos estudantes na escola, alinhando-se aos princípios constitucionais do direito à educação e à alimentação adequada.

O crescimento do impacto financeiro do PNAE entre 2025 e 2035 deve ser compreendido não apenas como uma expansão orçamentária, mas como uma readequação estratégica do programa frente a um novo contexto demográfico e educacional, reafirmando o papel da alimentação escolar como um direito e como vetor de promoção da saúde, da segurança alimentar e nutricional e da educação.

4. Possíveis fontes de financiamento para o custeio de mecanismos de reajuste automático para o Pnae

A alimentação é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal, que gera uma obrigação ao estado brasileiro, que precisa se comprometer com o financiamento de políticas pública voltadas à segurança alimentar e nutricional da população. Ao defender a criação de um mecanismo permanente de reajuste automático do PNAE e elaborar o presente estudo com as estimativas financeiras necessárias para processos de tomada de decisão, o ÓAÊ apresenta uma importante contribuição para o debate sobre as possíveis fontes de financiamento para o custeio desta proposta.

É preciso reconhecer que a alimentação é um direito constitucional, sendo esta uma medida fundamental para que os princípios do “uso do máximo de recursos disponíveis” e o da “vedação do retrocesso social”, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, respectivamente, não sejam violados.

As estimativas acima apresentadas apresentam a dimensão do investimento público necessário correspondente à criação de um mecanismo permanente de atualização dos valores per capita do PNAE. Em se tomando como base o orçamento destinado ao PNAE em 2024, ao longo dos próximos 10 anos seria necessário um investimento adicional de R\$ 3,37 bilhões, feitos progressivamente a cada ano, de acordo com os índices de inflação dos alimentos e números de matrículas.

Atualmente a principal fonte de financiamento do PNAE é o Salário-Educação, uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas à educação básica pública, paga pelas empresas, correspondendo a 2,5% da folha de pagamento. Do valor da arrecadação líquida do salário-educação, 60% são destinados diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios sob a forma de Quota Estadual e Municipal. Os restantes 40% são destinados ao FNDE, que também reparte esses recursos entre os entes federativos por intermédio das ações educacionais alocadas em seu orçamento. Para o ano de 2025, [segundo o MEC](#), os valores do Salário-Educação chegarão a 35 bilhões de reais.

O próprio Salário-Educação é uma fonte possível para assegurar o orçamento necessário para a criação de um mecanismo permanente de reajuste anual do PNAE. Podem ser consideradas possibilidades como o aumento do percentual destinado ao PNAE, ou ainda a reserva de um percentual fixo, que garanta o crescimento do orçamento destinado ao programa de forma proporcional à arrecadação do Salário-Educação. Cabe destacar que, segundo o MEC, em 2025, haverá um aumento de arrecadação de 7,57% em relação ao ano anterior.

No debate sobre o financiamento de políticas voltadas à garantia do Dhana é preciso estar atento também às escolhas que são feitas pelo governo federal, em sua política fiscal. Segundo dados da Receita Federal, somente em 2023 as desonerações em Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Contribuição para o PIS/Cofins para bebidas não alcoólicas e alcoólicas ultrapassaram R\$ 8 bilhões de receita não arrecadada (Receita Federal, 2024).

Em uma perspectiva de médio prazo cabe considerar a adoção de uma proposta de tributação saudável, defendida por organizações internacionais como a Organização

Mundial da Saúde (OMS), a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e o Banco Mundial, que recomendam a adoção de políticas fiscais como instrumentos para desincentivar o consumo de produtos não saudáveis e financiar políticas públicas em alimentação e saúde (WHO, 2016; PAHO, 2021). Diversos países já adotaram modelos tributários similares com resultados positivos. O México, por exemplo, implementou em 2014 um imposto de 1 peso por litro sobre bebidas adoçadas, que resultou em uma redução significativa do consumo nos primeiros anos e uma arrecadação de aproximadamente US\$ 1,2 bilhão por ano, revertida parcialmente para ações de saúde e abastecimento de água potável nas escolas (Colchero et al., 2016).

5. Referências

ACT Promoção da Saúde & Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS). (2022). *Tributação de bebidas adoçadas no Brasil: evidências e recomendações*. Disponível em: <https://actbr.org.br>

Banco Mundial. (2020). *Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: Summary of International Evidence and Experiences*. Washington, DC.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm

Colchero, M. A., Rivera-Dommarco, J., Popkin, B. M., & Ng, S. W. (2016). *In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened beverage tax*. Health Affairs, 35(3), 564–571.

IBGE. **Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC**. Conceitos e metodologia do IPCA. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>

FNDE. **Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/resolucoes-2020>

FIAN BRASIL. Nota técnica 02/2024: em defesa de projetos de lei que estabelecem regras para a definição de reajustes anuais dos valores per capita do PNAE: como assegurar o poder de compra e proteger a alimentação escolar da flutuação do preço dos alimentos. Brasília: Observatório da Alimentação Escolar (ÓAE), 2024. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/acervo/nota-em-defesa-de-reajustes-nos-valores-per-capita-do-pnae-2022-2023/>.

Organização Mundial da Saúde (OMS). (2016). *Fiscal policies for diet and the prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report*. Geneva: WHO.

Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). (2021). *Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e Caribe*. Washington, DC.

Receita Federal do Brasil. (2023). *Demonstrativo de Gastos Tributários*. Brasília: Ministério da Fazenda.

Senado Federal. (2023). *Texto da Emenda Constitucional nº 132, de 2023 – Reforma Tributária*. Brasília.