

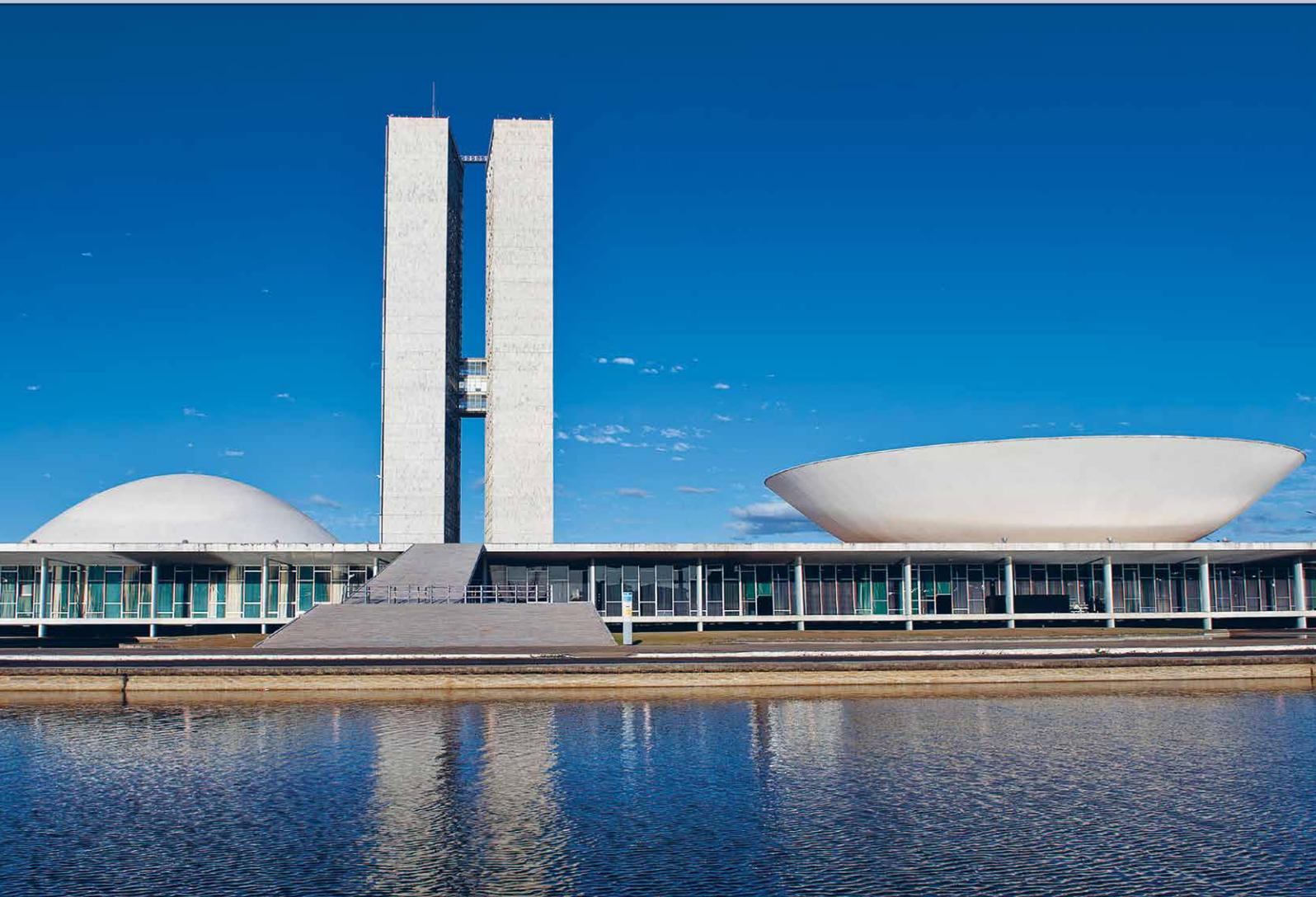
NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2023

AGENDAS DO PPA 2024-2027



Consistência de longo prazo, coerência do marco lógico de médio prazo e adequação financeira e orçamentária das Agendas Prioritárias e Transversais

PARTE I – Agendas Prioritárias: eixo social



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2023

AGENDAS DO PPA 2024-2027

**Consistência de longo prazo,
coerência do marco lógico de médio prazo
e adequação financeira e orçamentária das
Agendas Prioritárias e Transversais**

PARTE I – Agendas Prioritárias: eixo social

Desafios do planejamento orçamentário
Combate à fome e redução de desigualdades
Educação básica
Atenção primária e especializada à saúde

Organizadora

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Autores

Alisson Minduri Capuzzo (CON-LE)
Allan Ribeiro (CONLE)
Augusto Bello (CONORF)
Claudio Tanno (CONOF)
Felipe Cavalcanti (CONLEG)
Gustavo Sobrinho (CONLE)
Luana Bergmann (CONLEG)
Mario Gurgel (CONOF)
Osmar Perazzo (CONLE)
Paulo de Sena Martins (CONLE)
Rita de Cássia L. F. Santos (CONORF)

Dezembro de 2023

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Senador Rogério Carvalho
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Senador Chico Rodrigues
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Deputado Sóstenes Cavalcante
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Maria do Rosário
2ª Secretária

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Deputado Lucio Mosquini
4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2023 | DEZEMBRO 2023

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)
Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

Consultoria Legislativa do Senado Federal – CONLEG
Consultor-Geral: Danilo Augusto Barboza De Aguiar

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)
Diretor: Bruno Rocha

Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – CONLE
Diretor: Geraldo Magela Leite

Consultor-Geral da Câmara dos Deputados:
Wagner Primo Figueiredo Júnior

Organizadora

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Autores

Alisson Minduri Capuzzo (CON-LE)
Allan Ribeiro (CONLE)
Augusto Bello (CONORF)
Claudio Tanno (CONOF)
Felipe Cavalcanti (CONLEG)
Gustavo Sobrinho (CONLE)
Luana Bergmann (CONLEG)
Mario Gurgel (CONOF)
Osmar Perazzo (CONLE)
Paulo de Sena Martins (CONLE)
Rita de Cássia L. F. Santos (CONORF)

APRESENTAÇÃO

O Congresso Nacional acaba de aprovar o Plano Plurianual da União para o período 2024-2027, estabelecendo compromissos com metas de impactos, resultados e entregas de políticas públicas. Tais metas têm por propósito orientar a alocação de recursos públicos orçamentários e não-orçamentários para financiar o desenvolvimento social e econômico do país, por meio, particularmente, das chamadas Agendas Prioritárias, organizadas em dois Eixos: social (combate à fome, educação básica e atenção primária e especializada à saúde) e econômico-ambiental (neointustrialização, trabalho, emprego e renda e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática). Há, também, a agenda prioritária relativa ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), que apoia objetivos das demais agendas prioritárias e estabelece outros compromissos. Em caráter inovador, o PPA também veicula metas para cinco Agendas Transversais: crianças e adolescentes; mulheres; igualdade racial; povos indígenas; e meio ambiente.

Diante da relevância de se fortalecer o planejamento governamental e apoiar os processos de monitoramento e avaliação do Plano, entendidos como requisitos para se ampliar o custo-efetividade do processo alocativo, as Consultorias Legislativas e de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados lançam a série *Agendas do Plano Plurianual 2024-2027*, em abordagem multidisciplinar sobre a consistência de longo prazo, a coerência do marco lógico de médio prazo e a adequação financeira e orçamentária das metas estabelecidas. A série se inicia com a análise das Agendas do eixo social e prosseguirá com as publicações sobre as Agendas do eixo econômico-ambiental e as Agendas Transversais.

A presente publicação inaugura a série e se volta às Agendas Prioritárias de Combate à Fome e Redução de Desigualdades, Educação Básica e Atenção Primária e Especializada à Saúde, incluindo aspectos da Agenda do Novo PAC.

Os juízos de análise veiculados neste trabalho são de natureza autoral e não representam necessariamente o posicionamento institucional dos órgãos aos quais os autores estão vinculados.

Brasília, dezembro de 2023.

Flavio Diogo Luz

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Danilo Augusto Barboza de Aguiar

Consultor-Geral da Consultoria Legislativa do
Senado Federal – CONLEG/SF

Bruno Alves Rocha

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD

Geraldo Magela Leite

Diretor da Consultoria Legislativa da
Câmara dos Deputados – CONLE/CD

Wagner Primo Figueiredo Júnior

Consultor-Geral da
Câmara dos Deputados

SÚMARIO

APRESENTAÇÃO | 3

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS | 5

LISTA DE ABREVIACÕES | 6

1. DESAFIOS DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO | 8

2. COMBATE À FOME E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES | 12

2.1. INTRODUÇÃO | 12

2.2. CONSISTÊNCIA DE LONGO PRAZO | 13

2.2.1. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) | 13

2.2.2. Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 (EFDES) | 16

2.3. COERÊNCIA DO MARCO LÓGICO DE MÉDIO PRAZO | 18

2.3.1. Combate à fome | 19

2.3.2. Redução de desigualdades | 22

2.4. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA | 24

2.4.1. Novo PAC | 24

2.4.2. Proposta Orçamentária 2024 | 24

2.5. APÊNDICE I – COMPARATIVO PLANSAN, EFDES E PPA | 29

3. EDUCAÇÃO BÁSICA | 36

3.1. INTRODUÇÃO | 36

3.2. CONSISTÊNCIA DE LONGO PRAZO | 37

3.2.1. Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031 (EFDES) | 37

3.2.2. Plano Nacional de Educação (PNE) | 44

3.3. COERÊNCIA DO MARCO LÓGICO | 49

3.3.1. Acesso e Permanência | 51

3.3.2. Desempenho | 53

3.3.3. Equidade | 57

3.4. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA | 58

3.4.1. Novo PAC | 59

3.4.2. Proposta Orçamentária para 2024 | 59

3.5. CONCLUSÃO | 61

4. ATENÇÃO PRIMÁRIA E ESPECIALIZADA À SAÚDE | 63

4.1. INTRODUÇÃO | 63

4.1.1. Atenção Primária | 64

4.1.2. Atenção Especializada | 64

4.2. CONSISTÊNCIA DE LONGO PRAZO | 65

4.3. AGENDA PRIORITÁRIA DA ATENÇÃO PRIMÁRIA E ESPECIALIZADA | 67

4.4. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA | 69

4.4.1. Valores globais dos programas | 69

4.4.2. Investimentos plurianuais para a saúde | 71

4.4.3. Novo PAC | 72

4.5. APÊNDICE II | 73

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E QUADROS

- Figura 1-1: Programas de duração continuada e carteira de Centro | 8
- Figura 1-2: Exemplo de marco lógico | 9
- Figura 1-3: Exemplo de marco lógico de elevação da produtividade do trabalho para redução da pobreza | 10
- Figura 1-4: Relacionamento entre os componentes do modelo de PPA - PPA 2024-2027 | 11
- Figura 2-1: Marco lógico do combate à fome no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019 | 15
- Figura 2-2: Quadro comparativo entre PLANASAN e EFDES | 18
- Figura 2-3: Marco lógico expandido do combate à fome | 22
- Figura 3-1: Indicadores-Chave Nacionais do PPA 2024-2027 para a Educação | 38
- Figura 3-2: Marco lógico do aperfeiçoamento da educação básica | 50
- Figura 4-1: Indicadores-Chave Nacionais do PPA 2024-2027 para a Saúde | 66
- Figura 4-2: Composição dos valores da Agenda Prioritária, por fonte | 71
-
- Tabela 2-1: Indicadores-Chave Nacionais da EFDES para o período 2020-2031 | 16
- Tabela 2-2: Valores do PLOA 2024 associados à agenda de combate à fome, por Programa | 25
- Tabela 2-3: Ações de destaque na agenda de combate à fome | 28
- Tabela 3-1: Indicadores-Chave Nacionais da EFDES 2020-2031 para a Educação | 37
- Tabela 3-2: Recursos do Novo PAC para a Educação Básica no PLOA 2024 | 60
- Tabela 4-1: Indicadores-Chave Nacionais da EFDES 2020-2031 para a Saúde | 65
- Tabela 4-2: Agenda Saúde – Atenção Primária e Atenção Especializada | 68
- Tabela 4-3: Programas Finalísticos do Ministério da Saúde - PPA 2024-2027 | 69
- Tabela 4-4: Valores globais dos Programas referidos na “Agenda Prioritária da Atenção Primária e Atenção Especializada à Saúde | 70
- Tabela 4-5: Valores globais dos Programas da Agenda Prioritária – todas as fontes | 71
- Tabela 4-6: Investimentos plurianuais na área da saúde no PPA 2024-2027 | 71
- Tabela 4-7: Investimentos plurianuais das empresas estatais não dependentes referentes ao Programa: 5119 – Atenção Primária à Saúde | 72
- Tabela 4-8 – Empreendimentos do Novo PAC para Atenção Primária e Especializada à Saúde | 72
- Tabela 4-9: Agenda Prioritária da Atenção Primária e Especializada à Saúde: programas, objetivos e problemas | 73
-
- Quadro 2-1: Reagrupamento dos objetivos específicos em subagendas | 23
- Quadro 2-1: Comparativo das diretrizes e objetivos estabelecidos pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, a Estratégia de Desenvolvimento para o Brasil até 2031 e a proposta de PPA 2024-2027 | 29
- Quadro 3-1: Correlação entre a EFDES 2020-2031 e PPA 2024-2027 para a Educação Básica | 40
- Quadro 3-2: Comparativo entre PNE e PPA para o componente de acesso à educação infantil | 45
- Quadro 3-3: Comparativo entre PNE e PPA para o componente de alfabetização de crianças | 45
- Quadro 3-4: Comparativo entre PNE e PPA para o componente de desempenho educacional | 46
- Quadro 3-5: Comparativo entre PNE e PPA para o componente de educação em tempo integral | 46
- Quadro 3-6: Comparativo entre PNE e PPA para o componente de valorização dos professores | 47
- Quadro 3-7: Comparativo entre PNE e PPA para componentes de desempenho educacional | 47
- Quadro 4-1: Orientações e objetivos para a saúde na EFDES e no PPA | 66

LISTA DE ABREVIações

- AES: Atenção Especializada à Saúde
- APS: Atenção Primária à Saúde
- BNCC: Base Nacional Comum Curricular
- CADÚNICO: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
- CAQ: Custo Aluno-Qualidade
- CD: Câmara dos Deputados
- CdG: Centro de governo
- CF: Constituição Federal
- CIAPO: Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica
- CN: Congresso Nacional
- CNAPO: Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
- CONLE: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados
- CONLEG: Consultoria Legislativa do Senado Federal
- CONOF: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
- CONORF: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal
- EaG: Education at a Glance
- EFDES: Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031
- EJA: Educação de Jovens e Adultos
- ENCCEJA: Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
- EPT: Educação Profissional e Tecnológica
- ESF: Estratégia Saúde da Família
- ETI: Educação em Tempo Integral
- FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FIRJAN: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
- FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IEA: International Association for the Evaluation of Educational Achievement
- INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- KNI: Key National Indicator
- LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA: Lei Orçamentária Anual
- MDS: Ministério do Desenvolvimento Social
- MEC: Ministério da Educação
- MS: Ministério da Saúde
- OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OMS: Organização Mundial da Saúde
- ONU: Organização das Nações Unidas
- OPAS: Organização Pan-Americana da Saúde
- PAC: Programa de Aceleração de Crescimento
- PAR: Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação
- PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola

- PI: política industrial
- PIB: Produto Interno Bruto
- PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study
- PISA: Programa Internacional de Avaliação de Alunos
- PLANASAN: Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- PLN: Projeto de Lei do Congresso Nacional
- PLOA: Projeto de Lei Orçamentária Anual
- PLP: Projeto de Lei Complementar
- PPA: Plano Plurianual
- PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNATE: Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
- PNE: Plano Nacional de Educação
- PNLD: Programa Nacional do Livro e do Material Didático
- PPA: Plano Plurianual
- PRONARA: Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos
- PTF: Produtividade Total dos Fatores
- SAEB: Sistema de Avaliação da Educação Básica
- SF: Senado Federal
- SNE: Sistema Nacional de Educação
- SUS: Sistema Único de Saúde
- TALIS: Teaching and Learning International Survey
- UBS: Unidades Básicas de Saúde
- VAAT: valor aluno ano total

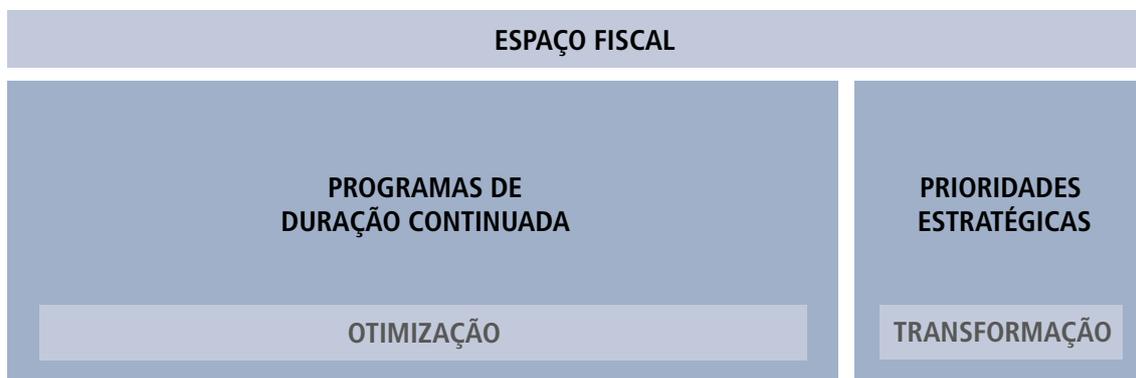
1. DESAFIOS DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Segundo a Mensagem Presidencial, “O Plano Plurianual (PPA) é uma das leis orçamentárias previstas na Constituição Federal do Brasil e o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal”. A assertiva evidencia a dupla missão do PPA. A primeira é demonstrar os impactos e resultados pretendidos para o período, juntamente com o marco lógico para obtenção de cada resultado (seus objetivos e entregas). A segunda missão é lastrear os compromissos assumidos com indicação do espaço fiscal dedicado aos objetivos estabelecidos.

A maior parte do espaço fiscal estimado para o período dos PPAs é sempre comprometido *a priori* com programas de duração continuada, que ofertam serviços à sociedade por meio de estruturas e processos fortemente institucionalizados. É o caso do ensino superior, da defesa nacional, da atenção à saúde, da fiscalização ambiental e outras. Para esses programas, há uma linha de base financeira a ser atendida para manter a prestação de serviços na tendência do crescimento vegetativo dos gastos, com expansão e melhorias graduais. Por seu caráter naturalmente incremental, oriundo da escala e regulamentação dos serviços, tais programas não requerem mais do que a indicação dos documentos normativos e programáticos que os presidem, o volume de recursos (orçamentários e não-orçamentários) que comprometem *a priori* e evidências da eventual necessidade de revisão de seus gastos, a ser realizada em foro próprio. A parte remanescente do espaço fiscal, sempre minoritária, deve ser o objeto principal do planejamento de metas físicas e financeiras do PPA e deve se voltar a financiar mudanças na linha de tendência de problemas selecionados, sob perspectiva estratégica setorial e de Centro de Governo (Figura 1-1).

FIGURA 1-1: PROGRAMAS DE DURAÇÃO CONTINUADA E CARTEIRA DE CENTRO DE GOVERNO NO ESPAÇO FISCAL



Fonte: elaboração própria.

Os objetivos, juntamente com suas entregas, constituem o que, doutrinariamente, se entende por “programa”. Desde 2012, contudo, a definição doutrinária de programa foi substituída pelo conceito de “programa temático” ou simplesmente “programa”, que passou a encapsular, cada um, inúmeros objetivos/entregas com lógicas de atuação bastante diferentes e sem informação financeira sobre elas¹. Apenas o grande somatório de objetivos/entregas agregados em “programas” passou a receber valor financeiro na camada legal do Plano.

¹ A introdução de programas temáticos como unidades organizadoras da ação governamental foi inovação do PPA 2012-2015, que afastou o conceito doutrinário de programa para promover uma espécie de “enxugamento” do Plano. Na época, mais de 250 programas foram reduzidos a cerca de 65 programas temáticos. Ocorre que o propósito de se trabalhar com programas é permitir a identificação inequívoca do objetivo a ser perseguido e do conjunto de ações articuladas para realizá-lo. Portanto, o programa é sempre a unidade conceitual de interesse para a gestão pública e para o controle social e institucional, não o “programa temático” composto de inúmeros objetivos. Na prática, portanto, continuamos com centenas de unidades organizadoras da ação governamental, porém ‘invisíveis’, desde então.

No novo modelo de PPA, há um avanço na formulação de programas, na medida em que, embora contuem tendo múltiplos objetivos, muitos recuperaram foco. É o caso dos programas de *Estruturação da Política Nacional de Cuidados, Juventude Negra Viva, Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade e Reconstrução, ampliação e aprofundamento da participação social e da democracia*. A maioria dos programas, contudo, remanesce como congêneres de subfunções orçamentárias: *Proteção social, Atenção primária à saúde, Atenção especializada à saúde, Educação básica, Educação profissional e tecnológica, Educação superior, Gestão de riscos e de desastres, Defesa agropecuária, Defesa Nacional, Pesca e aquicultura, Aviação civil, Transporte rodoviário, Transporte ferroviário, Turismo, Desenvolvimento Regional e Territorial, Recursos Hídricos, Mineração* e outros. Seus títulos genéricos remetem aos chamados “programas de duração continuada” a que se refere a Constituição Federal (art. 165, inc. I) e não aderem ao conceito doutrinário de programa como unidade de planejamento delimitada pelo desafio a ser enfrentado no período do Plano.

Embora se possa alegar que os títulos genéricos se desdobram internamente em objetivos focalizados, sua utilização como agregador de objetivos diversos reduz consideravelmente a clareza sobre o que constitui desafio para o período do Plano. No programa de Atenção Especializada à Saúde, por exemplo, que seria, pretensamente, um único programa, encontram-se os desafios de ampliar a oferta de tratamento do câncer, reduzir filas de espera por procedimentos eletivos, ampliar a oferta de serviços de reabilitação às pessoas com deficiência, ampliar a oferta de serviços de saúde mental e ampliar a oferta de sangue, componentes e hemoderivados. Observe-se que cada um desses objetivos específicos é um programa em si mesmo e não fica claro se as metas ali estabelecidas caracterizam otimização de ação continuada na linha de tendência das respectivas políticas públicas ou mudanças expressivas no patamar de desempenho governamental. A ocorrência geral de um objetivo por unidade funcional dos Ministérios reforça a primeira hipótese.

Em qualquer caso, são os objetivos específicos que sinalizam as políticas públicas, as entregas e os órgãos setoriais a serem mobilizados para promover a mudança almejada. Por essa razão, devem ser o principal componente a receber definição de valor financeiro. O novo modelo de PPA 2024-2027 ainda mantém como desafio futuro a apresentação do modelo lógico interligando todos os componentes do Plano e explicitando os valores financeiros que se pretende aplicar para obtenção de cada objetivo específico eleito. Considere-se como exemplo o seguinte modelo de marco lógico construído a partir da arquitetura proposta pelo Plano (Figura 1-2):

FIGURA 1-2: EXEMPLO DE MARCO LÓGICO

Eixo	Diretriz			Objetivo Estratégico	Índice Chave	Objetivo Geral (Programa)	Objetivo Específico			Entregas
	problema	descrição	prioridade				Descrição	Indicador	R\$	
II - Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Socioambiental e Climática										
Desenvolvimento territorial										
Ênfase no desenvolvimento urbano sustentável, com a utilização do conceito de cidades inteligentes e o fomento aos negócios de impacto social e ambiental										
Cidades inteligentes, verdes e inclusivas										
(a) cidades inteligentes e inclusivas										
Ampliar o acesso à tecnologia digital, especialmente de grupos sociais ou territoriais vulneráveis										
% usuários da Internet, desagregado por critério de vulnerabilidade										
N1C7 - Assegurar serviços de comunicações e conectividade, pela oferta inclusiva dos meios de acesso, com o desenvolvimento das habilidades digitais, dando ênfase aos grupos vulnerabilizados										
0018 - Aumentar a qualidade do serviço de banda larga para todos										
8786 - Índice de satisfação geral dos consumidores da Banda Larga Fixa										
?										
Ampliação de infraestrutura 5G										
(b) cidades verdes e inclusivas										

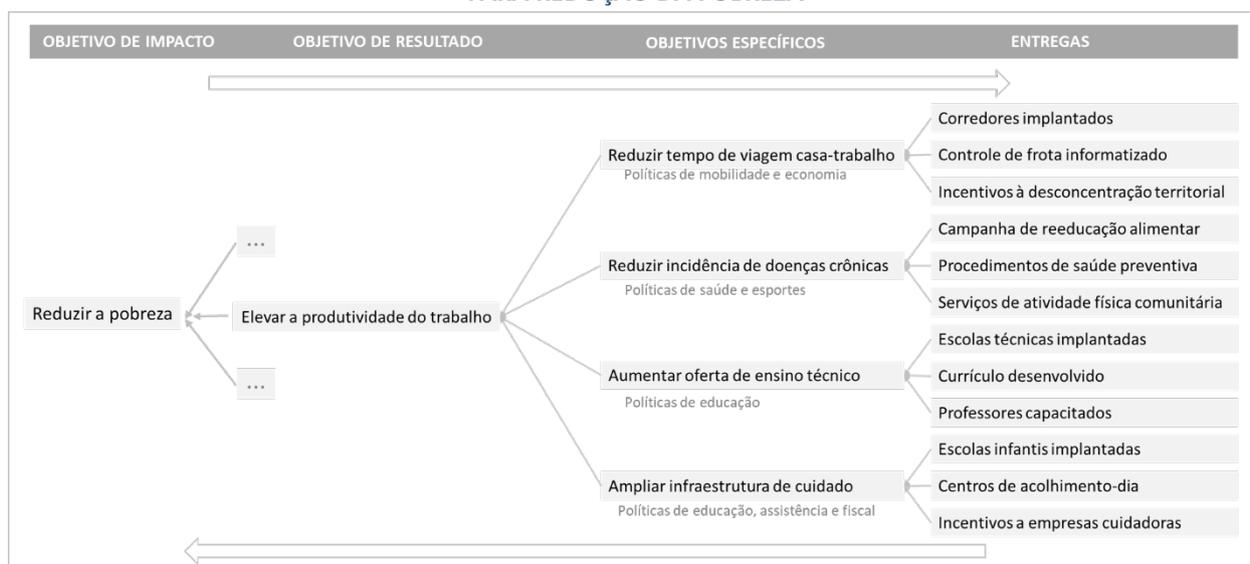
Fonte: elaboração própria.

Idealmente, deveria ser possível (atualmente não é) identificar o elo entre os componentes do Plano, desde o Eixo agregador das decisões até as entregas operacionais previstas para a obtenção dos resultados e impactos. Por exemplo, no exercício acima, a ampliação de infraestrutura 5G deveria ser entendida como *um dos com-*

ponentes operacionais para se realizar o objetivo específico de aumentar a quantidade de serviços de banda larga para todos, medido pelo índice de satisfação geral dos consumidores de Banda Larga Fixa. Esse objetivo específico, por sua vez, seria *um dos* componentes do objetivo estratégico de ampliar o acesso à tecnologia digital, especialmente de grupos sociais ou territoriais vulneráveis, medido pelo percentual de usuários de Internet, desagregado por critério de vulnerabilidade. Por fim, esse objetivo estratégico seria *um dos* componentes da estratégia de cidades inteligentes, verdes e inclusivas do Eixo econômico-ambiental.

Nessa leitura, cada eixo seria guarda-chuva de objetivos estratégicos, orientados por indicadores-chave nacionais (KNI); cada objetivo-estratégico seria guarda-chuva de objetivos específicos, medidos por indicadores de resultados; e cada objetivo específico seria guarda-chuva de entregas, medidas por metas de produtos. Assim estruturado, o Plano permitiria que se analisasse a consistência sistêmica das decisões, por meio da identificação de todos os objetivos específicos que compõem o marco lógico de cada objetivo estratégico e de todos os objetivos estratégicos que compõem o marco lógico de cada eixo. Ao mesmo tempo, exigiria a definição clara de vínculo direto entre componentes, diferenciando-os dos vínculos indiretos (por externalidades positivas), de modo a não se admitir que um objetivo específico ou estratégico sirva a mais de um propósito primário. O exercício de seleção e priorização estaria instrumentalizado, como no segundo exemplo fictício a seguir (Figura 1-3):

FIGURA 1-3: EXEMPLO DE MARCO LÓGICO DE ELEVAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO PARA REDUÇÃO DA POBREZA

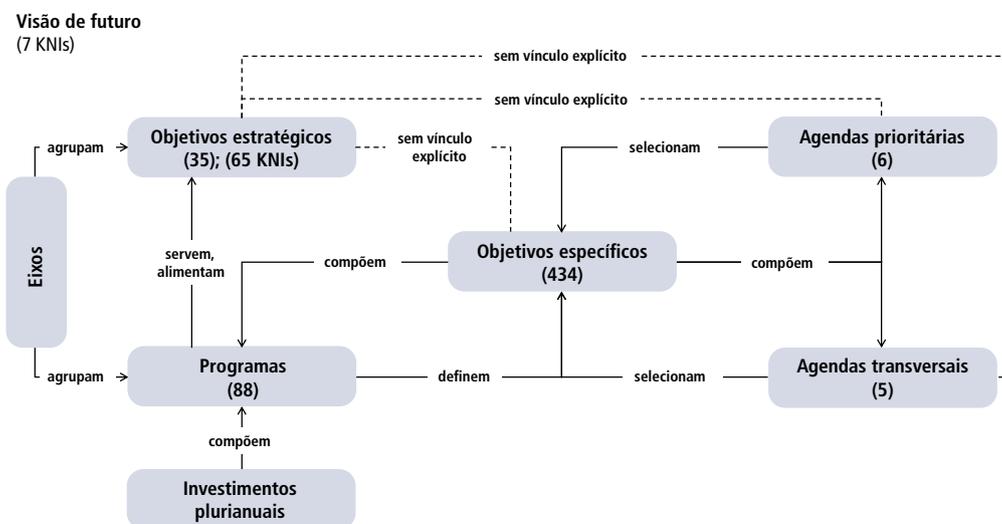


Fonte: elaboração própria.

Observe-se que o marco lógico construído a partir de uma meta de KNI identifica as variáveis críticas a serem tratadas ativamente, remetendo inclusive a medidas da alçada de outras esferas de governo, cuja deflagração requer articulação federativa competente e liderança política. A realidade e a superação de seus problemas não se submetem a convenções político-administrativas.

Isso posto, a introdução de Indicadores-Chave Nacionais, as Agendas Prioritárias e Transversais e a definição de metas para os indicadores de objetivos específicos configuram o modelo proposto como o mais próximo que já tivemos de cumprir adequadamente a função de planejamento orçamentário de desempenho. Remanescem como desafios o avanço nos vínculos entre componentes (Figura 1-4) e a especificação do espaço fiscal (orçamentário e não-orçamentário) conferido a cada objetivo.

FIGURA 1-4: RELACIONAMENTO ENTRE OS COMPONENTES DO MODELO DE PPA - PPA 2024-2027



Fonte: elaboração própria.

O aprimoramento do processo de planejamento para se alcançar foco estratégico e ampliação da capacidade de entregas estruturantes é desafio para toda a gestão pública. Mas, por ofício, é desafio inescapável ao Centro de Governo, no exercício de sua função de estabelecer prioridades de desenvolvimento, com capacidade de antecipação de oportunidades e riscos. Segundo a Mensagem Presidencial, essa função se materializou na definição das Agendas Prioritárias do Plano, que contemplam as intervenções definidas pelo Centro de Governo para receber patrocínio presidencial e monitoramento intensivo. São as agendas de Combate à Fome e Redução das Desigualdades, Educação Básica e Atenção Primária e Especializada à Saúde (no eixo social); Neoindustrialização, Trabalho, Emprego e Renda e Combate ao Desmatamento e Enfrentamento da Emergência Climática (no eixo econômico-ambiental); e Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, perpassando todos os eixos.

A seguir, são apresentadas e analisadas as Agendas Prioritárias do eixo social, sob as perspectivas de: (i) consistência de longo prazo, adotando-se como documentos de referência o plano nacional da política pública sob análise e, para todas elas, o teor do Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020², que “Institui a Estratégia Federal de desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031” (EFDES)³; (ii) coerência do marco lógico de médio prazo (4 anos) proposto em face dos problemas a serem tratados; e (iii) adequação financeira e orçamentária em face das metas estabelecidas.

² <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.531-de-26-de-outubro-de-2020-285019495>.

³ A adoção de estratégia de desenvolvimento de longo prazo é um dos princípios de boa governança pública e orçamentária demandada ao Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União (vide, por exemplo, acórdão 2127/2017-Plenário), que começou a ser elaborada em 2017, por equipe multidisciplinar sob a coordenação do Ministério da Economia. A equipe concluiu o trabalho em 2019, com a denominação de Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), em versão validada pelos Ministérios. Submetida à Presidência da República, a versão foi convertida em Estratégia Federal e publicada no Decreto 10.531/2020, interrompendo-se o necessário processo de articulação federativa para converter a estratégia em documento de referência nacional para a construção de sinergia com as ações dos governos federativos, do setor produtivo, da sociedade civil organizada e da academia em torno de problemas crônicos e de oportunidades de desenvolvimento para o país. Interessa notar que a própria Estratégia prevê, no Desafio 2.3.2., “aprimorar e incentivar mecanismos de coordenação e cooperação federativa que contemplem o compartilhamento das responsabilidades e a cooperação entre os entes na elaboração e execução de funções públicas de interesse comum (governança multinível), ensejando economias de escopo e de escala e redução dos custos; e aperfeiçoar os mecanismos institucionais de decisão, diálogo e negociação sobre a transferência de recursos e a execução de programas entre os entes federativos”.

2. COMBATE À FOME E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Osmar Perazzo Lannes Junior
Gustavo Roberto Corrêa da Costa Sobrinho
Allan Ribeiro de Castro

2.1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas cinco décadas, o Brasil migrou da incômoda posição de importador líquido de alimentos para o posto de um dos maiores exportadores de produtos agropecuários, com destaque para produtos como soja, milho, açúcar, fumo, carnes de boi, de frango e suínos, etc. A despeito disso, nossa sociedade ainda não foi capaz de equacionar em definitivo questão que nos aflige há séculos: a vulnerabilidade alimentar e nutricional em que se encontra parcela significativa da população. Segundo relatório recente da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)⁴, em 2022, havia 21,1 milhões de pessoas no Brasil em insegurança alimentar grave, caracterizado por estado de fome, chegando a 70 milhões em insegurança alimentar moderada, que é quando possuem dificuldade para se alimentar.

Para endereçar esse drama social, o art. 3º, I, do PLN nº 28/23 (PPA 2024-2027) estabelece como uma das Agendas Prioritárias da administração pública federal para o período o combate à fome e redução das desigualdades. A importância do tema é realçada pela Mensagem Presidencial, segundo a qual:

“A desigualdade e a pobreza se mantêm em níveis inaceitáveis. A estas se juntaram problemas que voltaram a se agravar, como a insegurança alimentar severa. É prioridade central deste plano orientar esforços e recursos para resgatar todos os brasileiros que passam fome. Nenhuma nação se ergueu nem poderá se erguer sobre a miséria de seu povo.”

O Eixo I do PPA 2024-2027 - *Desenvolvimento social e garantia de direitos* tem como primeiro objetivo estratégico “Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome e beneficiando as pessoas em condição de vulnerabilidade social”. Mais ainda, de acordo com o documento, pretende “transformar o Brasil em um país livre das mazelas da fome e da insegurança alimentar, (...) melhorar a distribuição de renda e promover a inclusão social e produtiva das parcelas mais vulneráveis da população, por meio de maior acesso aos serviços sociais essenciais, como saúde e educação, e às oportunidades oferecidas no mercado de trabalho.” Para isso, “No imediato, contempla o enfrentamento da fome e da insegurança alimentar e nutricional e as mudanças sociais estruturais que, no médio e no longo prazo, levem a uma significativa redução da pobreza e das desigualdades sociais”.

A ênfase no problema da segurança alimentar e nutricional indica que, não obstante a Agenda Prioritária ter sido intitulada com dois núcleos – combate à fome e redução de desigualdades – o primeiro é o foco dos objetivos e metas ali previstos, ficando a questão da desigualdade como perspectiva transversal da estratégia de atuação. Para o objetivo estratégico de combate à fome selecionaram-se indicadores-chave tais como a prevalência da desnutrição, que, em 2021, situava-se em 4,70% da população, tendo como meta quadrienal a redução para a faixa de 2,50% a 3,54% em 2027, e o número de domicílios com insegurança alimentar, que, em 2018, englobavam 37,00% do total, com a meta de redução para a faixa de 20,35% a 28,03% dos domicílios em 2027. O Governo pretende tirar o Brasil do Mapa da Fome da ONU até 2027, bem como reduzir as desigualdades de renda.

⁴ <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/fome-no-brasil-piorou-nos-ultimos-tres-anos-mostra-relatorio-da-fao#:~:text=Segundo%20o%20relat%C3%B3rio%2C%2070%2C3,caracterizado%20por%20estado%20de%20fome,> acessado em 06/11/2023.

2.2. CONSISTÊNCIA DE LONGO PRAZO

São documentos de referência de longo prazo para a política de segurança alimentar e nutricional, sob o aspecto programático, o *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)*⁵ e a *Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFDES)*⁶. O Plano Nacional veicula diagnóstico, objetivos, estratégias e metas globais para o tratamento consistente e efetivo do tema, enquanto a estratégia de desenvolvimento faz a seleção de aspectos a serem priorizados em face do espaço fiscal estimado e do horizonte temporal estabelecido.

2.2.1. PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)

Não há plano nacional de segurança alimentar e nutricional em vigência. Sua última edição expirou em 2019. Segundo a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006⁷, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), compete à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação. O primeiro Plano Nacional foi editado para o período 2012-2015, e o segundo, para o período de 2016 a 2019. Não houve, desde então, edição de novo Plano.

Observe-se, preliminarmente, dois problemas em relação à concepção do Plano. O primeiro é a limitação e coincidência de seu horizonte ao período do Plano Plurianual. A razão de ser do documento de referência é precisamente a de dar aos tomadores de decisão a visão sistêmica do problema e das ações necessárias a seu pleno enfrentamento, orientando os processos alocativos de médio e curto prazos. A limitação ao período do PPA tem ocorrido também em outras áreas de políticas públicas, a exemplo do Plano Nacional de Saúde. Ela suprime do processo decisório a possibilidade de se modular, no tempo, a implementação de ações consistentes e estruturantes e a construção gradual de um sistema sustentável, com atenção às precedências, causalidades e disponibilidades de recursos. Assegurar a consistência sistêmica de decisões de curto e médio prazo é a função dos planos de políticas públicas, que devem, por essa razão, ser informados por visão de longo prazo com capacidade de antecipação estratégica – no mínimo decenal – sem prejuízo de necessárias atualizações ao longo do período de vigência, mantendo-se o longo prazo em base móvel.

O segundo problema é a pretensão dos Planos Nacionais de estabelecerem metas temporais de desempenho para entrega das soluções, como se pudessem substituir a arena orçamentária de tomada de decisão quanto às prioridades a serem enfrentadas a cada ciclo alocativo. O estabelecimento de metas, no Plano Nacional, deve se limitar a apontar o déficit de entregas e ações a ser suprido para o pleno tratamento da questão, sem avançar para comandos temporais *a priori*. A definição de recursos, por sua vez, pode apontar possíveis fontes específicas de financiamento das ações, desde que não se limite a determinar que “o orçamento cobrirá as despesas”. Vários são os exemplos de leis e decretos que firmaram compromissos ao arrepio do processo legislativo-orçamentário de tomada de decisões e os viram refutados no fluxo da governança orçamentária, como as metas do Plano Nacional de Saneamento Básico, da Lei 12.305/10 (que determinou o fechamento dos lixões até 2014) e do Plano Nacional de Educação.

A disponibilidade de um plano nacional atualizado para apoiar governantes e autoridades é condição para assegurar a qualidade das decisões de médio e curto prazo. No corrente exercício de 2023, o governo deflagrou a iniciativa de elaboração de novo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e publicou documento de base⁸ para a Conferência Nacional, prevista para dezembro próximo. O documento apresenta diagnóstico que revela a abrangência e complexidade da questão da segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo.

⁵ Previsto na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

⁶ Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.

⁷ <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>, acessada em 06/11/2023.

⁸ https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/conferencia/documento-base-da-6-cnsan-09-08-23_site.pdf, acessado em 06/11/2023.

O perfil do sistema de produção de alimentos vigente promove a concentração da oferta alimentar em alguns poucos alimentos *in natura* ou minimamente processados e alimentos ultraprocessados, com grande impacto sobre a saúde humana, resultando em pandemia global de obesidade e de doenças não transmissíveis (diabetes tipo 2, vários tipos de câncer, enfermidades cardiovasculares, entre outras) que estão entre as principais causas de adoecimento e mortalidade.

Outro problema diz respeito ao acesso. Segundo a FAO, o mundo produz alimentos suficientes para alimentar a população, mas há um grande problema de distribuição. A América Latina, por exemplo, “apesar de sua importância nas exportações agropecuárias, é a região do mundo em que a cesta alimentar composta por uma alimentação adequada e saudável é mais cara. E o Brasil, apesar de ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo, convive com mais da metade da população em situação de insegurança alimentar”.⁹

Ao lado do perfil do sistema produtivo, há a questão agrária. Dados do último Censo Agropecuário, realizado em 2017, revelaram que “mais de 75% das áreas produtivas estão concentradas em apenas 15% dos proprietários de terra. Enquanto milhões de trabalhadores rurais não têm terra para cultivar, cerca de 40% da área das grandes propriedades agropecuárias não é utilizada”.

O documento de base conclui que a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a preços acessíveis precisa ser combinada com estratégias de aumento da renda da população, inclusive por meio de mecanismos de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, e de ampliação do acesso ao trabalho digno e adequadamente remunerado para todas as pessoas, a começar pelos milhões de brasileiros em situação de fome. As mulheres, por exemplo, “em que pese o papel estratégico do seu trabalho em todas as etapas do sistema alimentar – desde a produção até o preparo dos alimentos – historicamente têm sido submetidas a piores condições de segurança alimentar e nutricional, com menor acesso a renda, terra, território, financiamentos, assistência técnica, entre outros”.¹⁰

Há também questões fiscais importantes, como a da estabilidade de preços e a tributação: “A política tributária é regressiva, isto é, as pessoas empobrecidas pagam proporcionalmente mais impostos do que as mais ricas. Consequentemente, as mulheres e as pessoas negras são as que, relativamente, mais pagam impostos. Outro efeito nefasto da distorção é seu reflexo na alimentação: alimentos *in natura* ou minimamente processados são mais tributados do que alimentos ultraprocessados, dificultando o acesso à alimentação saudável pela população de mais baixa renda e estimulando a compra e o consumo de alimentos que podem levá-las a desenvolver DCNTs¹¹ e obesidade”.

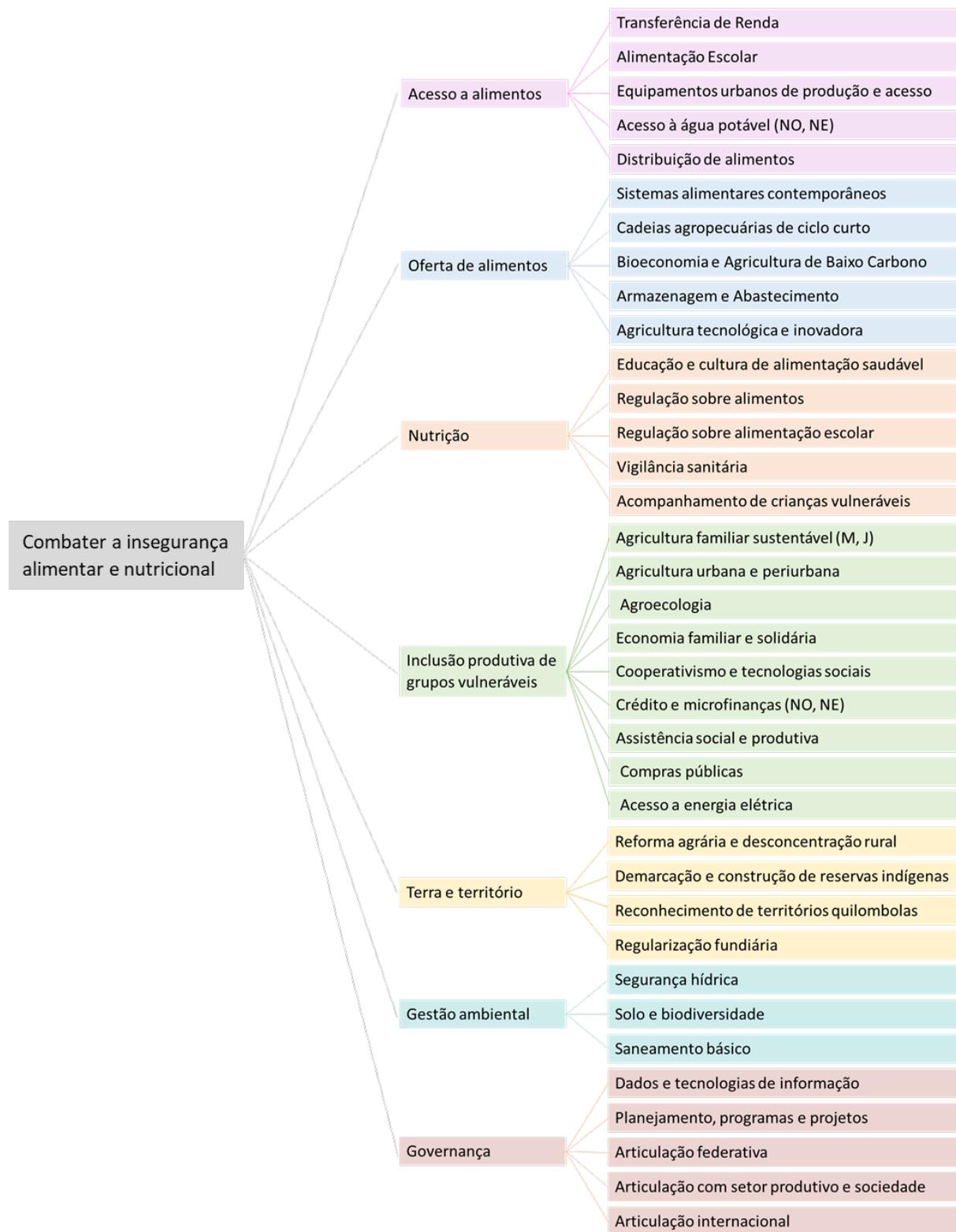
Tomando-se como referência o último Plano Nacional aprovado (2016-2019), pode-se inferir sete componentes táticos que organizam a ação governamental. São eles: oferta de alimentos, acesso a alimentos, nutrição, inclusão produtiva, gestão ambiental, acesso à terra e ao território e governança de políticas públicas. A Figura 2-1 apresenta o marco lógico de combate à fome que se infere a partir do Plano Nacional.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

¹¹ Doenças Crônicas Não Transmissíveis.

FIGURA 2-1: MARCO LÓGICO DO COMBATE À FOME NO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 2016-2019



Fonte: elaboração própria.

Um dos desafios para se aperfeiçoar o processo alocativo reside em se identificar com clareza as entregas e ações (vigentes e a instituir) em cada componente do marco lógico, com as características interseccionais¹² e

¹² Interseccionalidade é o efeito composto de diferentes formas de discriminação e desigualdade, como os decorrentes da combinação de gênero, raça/etnia e idade.

territoriais das medidas. Convidamos os especialistas, pesquisadores e interessados a contribuir com esse mapeamento.

Observe-se, além disso, que, sendo o Plano Nacional a expressão sistêmica do problema e de suas melhores estratégias de enfrentamento, ele veicula uma densidade de ações governamentais muito superior à capacidade de entrega de qualquer mandato individualmente considerado. Disso decorre seu valor: ao apresentar o panorama completo do desafio que o tema impõe, o Plano funciona como mapa de percurso para a decisão superior de quais componentes priorizar em cada mandato e para o acompanhamento dos avanços e das fragilidades remanescentes.

O segundo documento de referência para se analisar a consistência de longo prazo da Agenda Prioritária de combate à fome é a *Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFDES)*, discutida a seguir.

2.2.2. ESTRATÉGIA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO 2020-2031 (EFDES)

A EFDES estabelece desafios e orientações para o desenvolvimento do Brasil nos eixos econômico, social, institucional, ambiental e de infraestrutura. Sobre todos eles, coloca-se uma diretriz principal e transversal: “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”, adotando o IDH como Indicador-Chave Nacional e estabelecendo meta de aumentá-lo em 6,2% até 2031. A Agenda Prioritária de Combate à Fome está estreitamente vinculada ao IDH, em seus três componentes clássicos: longevidade, escolaridade e renda. Nesse aspecto, a agenda do PPA de combate à fome, assim como o teor do Plano Nacional discutido acima, são, eles próprios, componentes do marco lógico de elevação do IDH nacional.

Assim, embora o PPA 2024-2027 não faça referência expressa ao IDH, estabelece metas para indicadores-chave correlatos. Na dimensão da renda, a visão de futuro do PPA traz como Indicador-Chave Nacional a razão entre as rendas dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, com meta de redução de 3,60 para 3,57 até 2027. Não explicita o efeito esperado dessa meta sobre o IDH e o índice de Gini, previstos na EFDES, mas há correlação teórica entre essas três variáveis.

Nos Eixos Econômico e Social, a EFDES traz metas de Indicadores-Chave e orientações relevantes para o combate à fome pelos efeitos sobre as dimensões do IDH, principalmente crescimento econômico, produtividade do trabalho, subutilização da força de trabalho, taxas de mortalidade, escolaridade (PISA, Ideb e permanência no ensino médio) e desigualdade de renda. A Tabela 2-1 apresenta as metas dos Indicadores-Chave:

TABELA 2-1: INDICADORES-CHAVE NACIONAIS DA EFDES PARA O PERÍODO 2020-2031

Índice-chave	Último valor	Unidade	Ano	Fonte	Meta**	Meta***
					Referência	Desejada
Variação real do PIB per capita	0,5	% a.a.	2017	IBGE	1,6*	2,9*
Variação real da produtividade do trabalho	0,1	% a.a.	2017	IBGE	0,8*	2,0*
Taxa composta de subutilização da força de trabalho	23,9	%	2017	IBGE	17,3	13,9
Corrente de comércio exterior da economia brasileira	29,4	% do PIB	2017	IBGE	29,9*	32,9*
Índice de Competitividade Global - ICG	60,9	0-100	2019	WEF	65	70
PISA	400	Média nac.	2018	OCDE, Inep	473	Acima de 473
Adolescentes 16 anos concluintes do ensino fundamental	78,4	%	2019	PNADC/IBGE	95,4	Acima de 95,4
Ideb (Anos Iniciais do Ensino Fundamental)	5,8	Índice	2017	Inep/MEC	7,2	7,9
Ideb (Anos Finais do Ensino Fundamental)	4,7	Índice	2017	Inep/MEC	6,3	6,9
Ideb (Ensino Médio)	3,8	Índice	2017	Inep/MEC	5,2	Acima de 5,2

Índice-chave	Último valor	Unidade	Ano	Fonte	Meta**	Meta***
					Referência	Desejada
Taxa de mortalidade na infância (menores de 5 anos)	15	Óbitos/mil	2016/7	MS (IBGE)	10,4	8,3
Esperança de vida ao nascer	76,3	Anos	2018	IBGE	78,78	78,78
Taxa de homicídio (redução ao ano)	30,4	Homic/mil	2016	MS e IBGE	1%	3,5%
Índice de Gini	0,543	Índice	2019	PNADC/IBGE	0,528	0,509
Proporção da população abaixo da linha de pobreza	7,8	%	2019	PNADC/IBGE	6,2	4,7

Fonte: Decreto 10.531/2020, item 5.2.

(*) Média do período 2021-2031.

(**) Meta de referência para 2031.

(***) Meta em cenário transformador para 2031.

Exceto pelas metas de Indicadores-Chave Nacionais, a EFDES não estabelece metas de desempenho. Seu papel se restringe a exarar diretrizes e orientações para o alcance dos impactos desejados. O planejamento institucional de cada governo, expresso no PPA e nas leis orçamentárias, é que define as ações e metas.

No foco específico do combate à fome, a EFDES traz orientações para os temas da oferta de alimentos, acesso a alimentos e acesso a nutrição.

Na oferta de alimentos, a EFDES traz a orientação de “posicionar o agronegócio brasileiro como referência na promoção de saúde e qualidade de vida para a sociedade mundial, por meio da produção eficiente e da entrega efetiva de produtos, serviços, processos e de seus derivados, com base em sustentabilidade, bioeconomia, agricultura digital, inovação aberta e sistemas alimentares contemporâneos”. Trata-se de componente vinculado ao desafio de aumentar a produtividade da economia brasileira.

No tema do acesso a alimentos, diretamente ou por meio da geração de renda, a Estratégia traz o Desafio de reduzir a proporção da população abaixo da linha de pobreza e as desigualdades sociais, com diversas orientações:

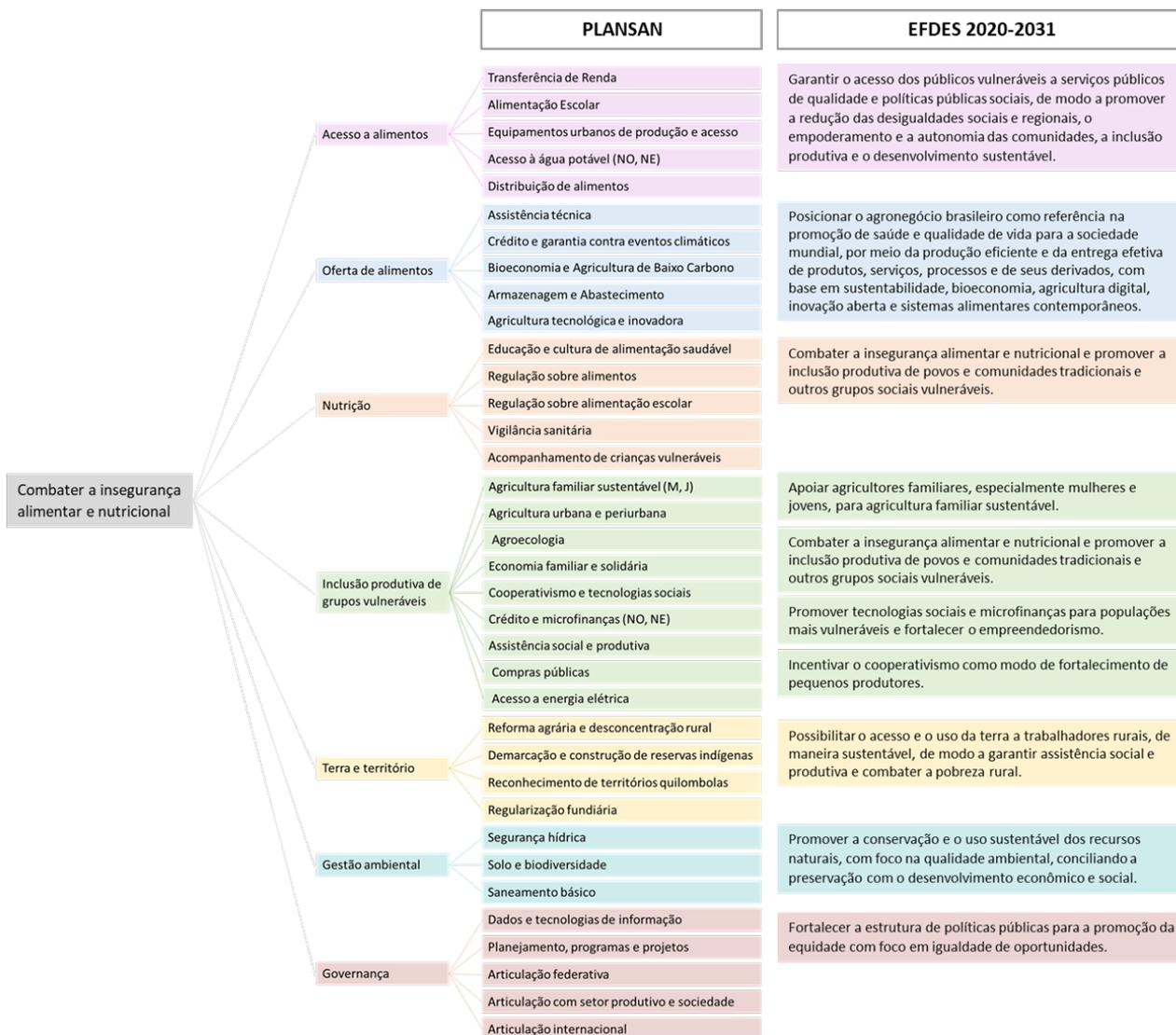
- aperfeiçoar políticas e mecanismos de apoio aos agricultores familiares, especialmente mulheres e jovens, para desenvolvimento das zonas rurais e da agricultura familiar sustentável;
- combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis, especialmente no meio rural;
- promover ações para ampliar o acesso às tecnologias sociais e microfinanças, em especial para as populações mais vulneráveis, de forma a fortalecer o empreendedorismo;
- desenvolver a economia familiar e promover ações específicas de fortalecimento dos vínculos familiares, sob a ótica das políticas públicas de inclusão social, especialmente nas famílias com a presença de crianças e adolescentes;
- possibilitar o acesso e o uso da terra a trabalhadores rurais, de maneira sustentável, de modo a garantir assistência social e produtiva, com vistas a combater a pobreza rural; e
- incentivar o cooperativismo como modo de fortalecimento de pequenos produtores.

Nota-se que a EFDES, nesse mesmo tema, contempla duas orientações de natureza transversal às várias linhas de ação apontadas. A primeira é fortalecer a estrutura de políticas públicas para a promoção da equidade com foco em igualdade de oportunidades. A segunda é “garantir o acesso dos públicos vulneráveis a serviços públicos de qualidade e políticas públicas sociais, de modo a promover a redução das desigualdades sociais e regionais, o empoderamento e a autonomia das comunidades, a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável”.

A Estratégia também se reporta ao tema da nutrição, incluindo, no Desafio de melhorar o acesso aos serviços de saúde e a sua qualidade, a orientação de promover a prática e a cultura de alimentação saudável.

Cotejando-se a EFDES com o PLANSAN, obtém-se o seguinte quadro de correlação (Figura 2-2):

FIGURA 2-2: QUADRO COMPARATIVO ENTRE PLANSAN E EFDES



Fonte: elaboração própria.

Em que medida a EFDES contempla adequadamente as medidas mais relevantes para o combate à fome, ou necessita de atualização para fazê-lo? Que entregas e ações têm sido realizadas desde a instituição da EFDES para efetivar as metas ali previstas e que prioridades devem ser perseguidas no próximo ciclo de médio prazo? Convidamos os especialistas, pesquisadores e interessados a contribuir com esse mapeamento.

Identificados os marcos de longo prazo para ancorar as prioridades de médio prazo, deve-se poder enxergar no PPA 2024-2027 um conjunto de objetivos e entregas voltados à realização de *parte* das metas previstas pelo marco lógico tanto do PLANSAN quanto da EFDES. Afinal, ambos têm horizonte de planejamento no mínimo duas vezes superior ao período do PPA. A seguir, são identificados os componentes da Agenda Prioritária de Combate à Fome no PPA 2024-2027, cotejando-os com os marcos de referência acima identificados.

2.3. COERÊNCIA DO MARCO LÓGICO DE MÉDIO PRAZO

Como visto anteriormente, apesar de a Agenda Prioritária se reportar a dois focos de atuação (o combate à fome e a redução de desigualdades), o combate à fome preside a maior parte das ações, ficando a redução das desigualdades como condição transversal para o alcance do objeto principal.

2.3.1. COMBATE À FOME

Na questão do combate à fome, o PPA traz o objetivo estratégico “1.1. Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome”. Para esse objetivo estratégico, dois Indicadores-Chave Nacionais são apontados, com as metas de: reduzir em 25% a prevalência de desnutrição na população; e reduzir em 24% o percentual de domicílios com insegurança alimentar. Se alcançadas e reeditadas nos ciclos seguintes de PPA, as metas permitirão eliminar a insegurança alimentar no horizonte de 16 anos.

Na camada tática, o PPA traz objetivos para os sete componentes do marco lógico de combate à fome que inferimos anteriormente a partir do PLANSAN (seção 3.2.1). Categorizamos abaixo por “blocos” para fins de consolidação dos documentos na Figura 2-3, adiante.

Em relação à ampliação da oferta e do acesso a alimentos, o PPA prevê:

Bloco A – Ampliação da oferta e do acesso a alimentos

- Aumentar o PIB Agropecuário para R\$ 630 bilhões pela ampliação do acesso ao Crédito Rural.
- Elevar para 800 mil a quantidade de toneladas adquiridas (AGF e/ou compra direta).
- Elevar para 1,4 milhão de toneladas a produção de pescados.
- Celebrar 120 mil contratos de crédito rural para alimentos, agroecologia e sociobiodiversidade.
- Aumentar em 20% a produção de potássio e fosfato para a segurança alimentar.
- Universalizar o atendimento das famílias com perfil do Programa Bolsa Família (PBF).
- Reduzir para 774 mil o número de famílias rurais do Cadastro Único sem acesso à água.

Quanto aos objetivos voltados à inclusão produtiva e geração de renda na área rural, que, em geral, também repercutem como externalidade positiva sobre a produção de alimentos, a Agenda traz sua parte mais substantiva:

Bloco B – Inclusão produtiva rural

- Elevar o nº de agricultoras(es) familiares beneficiadas com assistência técnica e extensão rural.
- Elevar em 83% os produtores beneficiados por Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.
- Ampliar a área para produtos madeireiros e não madeireiros em propriedades privadas.
- Aumentar o número de produtos com valor agregado adicional.
- Inserir 120 mil famílias no Programa Bolsa Verde e atividades produtivas sustentáveis.
- Elevar o % de agricultores familiares com proteção da perda de safra.
- Beneficiar 27 mil agricultores(as) familiares, povos e comunidades tradicionais com estruturação socioprodutiva de cadeias da sociobiodiversidade e de plantas medicinais, aromáticas e condimentares.
- Beneficiar 718 mil agricultores (as) familiares em pobreza com projetos de estruturação produtiva.
- Aumentar o nº de contratos do Pronaf Mais Alimentos para máquinas e equipamentos.
- Beneficiar 534 mil mulheres rurais com fortalecimento da autonomia econômica e produtiva.
- Elevar a 7,5 o percentual de famílias rurais do Cadastro Único atendidas com ações de inclusão produtiva, em especial o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
- Elevar a 70% de agricultoras(es) familiares dos grupos prioritários contemplados no PAA.
- Ampliar para 16 mil o número de beneficiários com Educação do Campo para o público da Reforma Agrária, Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais.
- Elevar a 73 mil o número de agricultoras(es) beneficiadas(os) por PAA e PNAE.
- Elevar a 100 o número de empreendimentos, associações e cooperativas da agricultura familiar apoiados para comercialização de produtos.

Já os objetivos voltados à geração de renda por populações mais vulneráveis na área urbana são:

Bloco C – Inclusão produtiva urbana

- Elevar a R\$ 48 bilhões o crédito a atividades empreendedoras e o microcrédito produtivo orientado.
- Ampliar para 40 o número de tecnologias sociais desenvolvidas e apropriadas pela população.
- Ampliar para 20 o número de Tecnologias Assistivas desenvolvidas e certificadas.
- Elevar para 45,2 a taxa de formalização das mulheres no mercado de trabalho.
- Elevar a 55,2% o nível de ocupação das pessoas negras no mercado de trabalho formal.
- Ampliar para 10 mil o número de pessoas da população entre 16 a 65 anos inscritas no Cadastro Único matriculadas em cursos de qualificação ou encaminhadas para vagas de emprego.
- Ampliar para 602 mil o número de pessoas, entre 16 a 65 anos inscritas no Cadastro Único, encaminhadas para cursos de formação empreendedora ou que realizarem operações de microcrédito.
- Reduzir a 70 dias o tempo Médio de Concessão (TMC) para o BPC (PcD e Idoso).
- Aumentar para 19 milhões o público atendido pela Tarifa Social de Energia Elétrica.

O componente de combate à desnutrição conta com três objetivos:

Bloco D – Combate à desnutrição

- Elevar para 37,4% o consumo de alimentos saudáveis.
- Fortalecer o PNAE e ações de segurança alimentar e nutricional.
- Expandir a área de produção orgânica.

O componente de acesso à terra e território está representado nos seguintes objetivos:

Bloco E – Ampliação da oferta e do acesso a alimentos

- Aumentar para 20 mil o número de famílias beneficiadas com acesso à terra.
- Ampliar para 2,5 milhões o total de hectares com ações de gerenciamento da malha fundiária.
- Assentar 70 mil famílias de forma sustentável, promovendo a equidade de gênero e a sucessão rural.
- Atender 51 mil famílias em assentamentos com qualificação da produção e melhoria da qualidade de vida.
- Conceder 42 mil ha de área titulada para comunidades quilombolas.

O componente de gestão ambiental apresenta os seguintes objetivos:

Bloco F – Gestão ambiental

- Atender 8 mil famílias com iniciativas de base agroecológica, da sociobiodiversidade e da agroindústria, com conservação ambiental e recuperação de áreas degradadas.
- Incorporar tecnologias e sistemas produtivos sustentáveis a 13 cadeias produtivas.
- Agenda Prioritária de combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Por fim, no componente de governança e ampliação da capacidade estatal de tratar do problema da fome, verificam-se os seguintes objetivos:

Bloco G – Governança

- Elevar para 50 o número de pesquisas desenvolvidas e soluções disponibilizadas para a erradicação da fome.
- Ampliar para 96 o número de municípios brasileiros recebendo os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDM-PBF).
- Aumentar a quantidade de reuniões e eventos de participação da sociedade civil na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da Política e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
- Elevar o número de recomendações ou planos de ação oriundos da participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Aumentar o número de agentes de ATER formados.
- Apoiar 31 projetos de inovação para a produção familiar e transição agroecológica.
- Elevar para 90% a proporção de programas do MDS que estão no Planejamento Estratégico com documentação na Wiki-ID.
- Ampliar a 95% o percentual de municípios com preenchimento dos sistemas de registro e monitoramento dos requisitos do Art. 30 da LOAS (Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social).
- Elevar para 86% o percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único com informações atualizadas.
- Ampliar a 75% o percentual de municípios com presença de serviços e unidades de Proteção Social Especial (PSE) de Média ou Alta Complexidades.
- Ampliar a 75% o percentual de municípios com adesão ao Programa Primeira Infância no SUAS/ Criança Feliz, em relação ao quantitativo de municípios elegíveis ao Programa.
- Elevar a 96% o percentual de municípios atendidos por pelo menos quatro dos seguintes programas do FNDE: PAR, Pnate, PDDE, PNAE e PNLD.
- Firmar 8 Pactos de Gestão no âmbito do SISAN, assegurando a coordenação intersetorial e federativa das políticas de combate à fome e promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, fomentando a participação e o controle social e implementando um sistema de vigilância do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).
- Assinar acordos ou regionais e apresentar ou copatrocinar planos de ação, resoluções, declarações, projetos de decisão e outros instrumentos em prol da soberania e segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA em âmbito internacional com participação social.
- Assinar acordos ou regionais e apresentar ou copatrocinar planos de ação, resoluções, declarações, projetos de decisão e outros instrumentos em prol dos direitos humanos, do desenvolvimento social e do combate à fome em âmbito internacional com participação social.

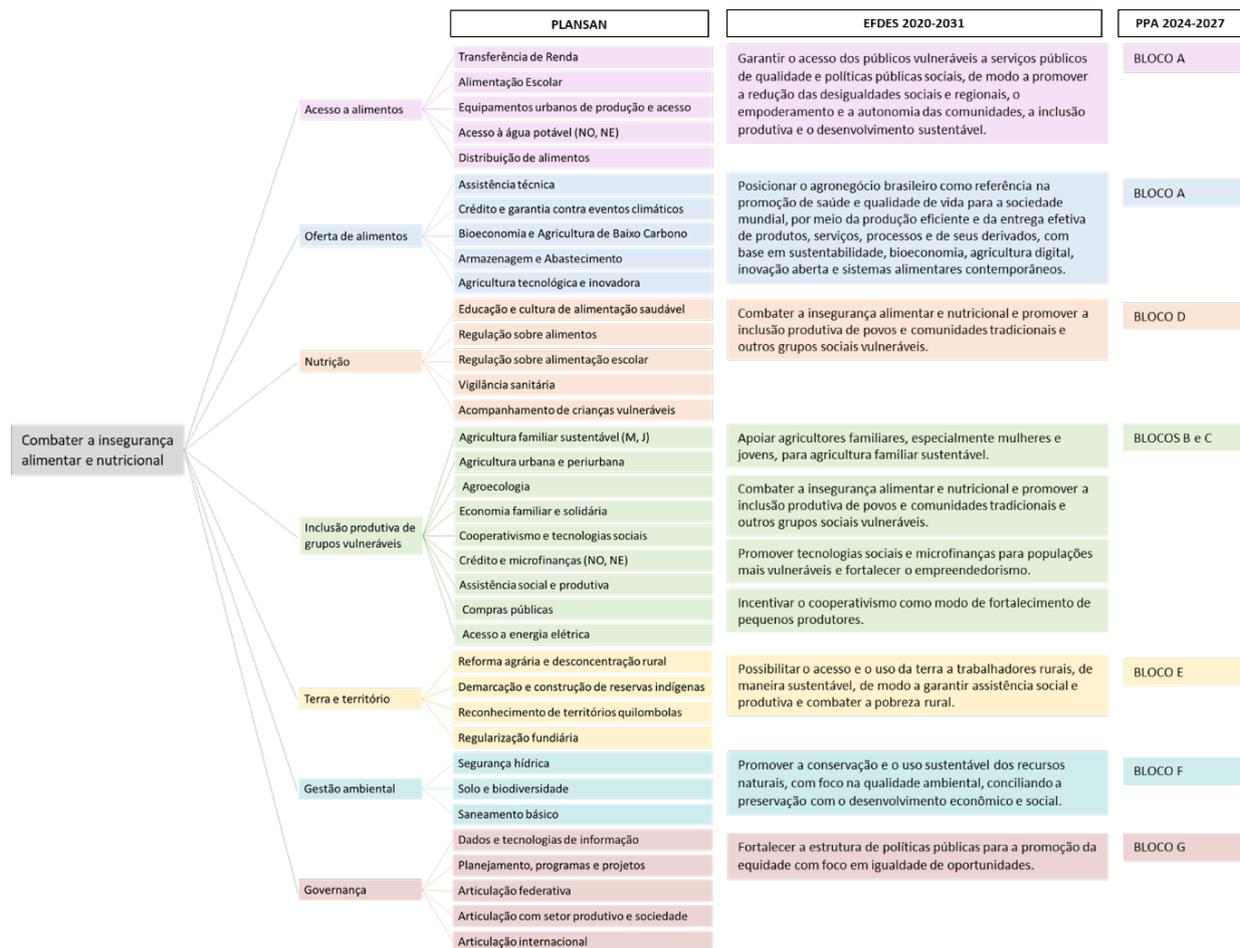
Como apontado antes, o PPA traz dois objetivos que, embora ausentes da Agenda Prioritária, são relevantes para aprimorar a capacidade governamental para lidar com os problemas sociais e devem, portanto, também ser considerados no Bloco G acima:

- Promover a transversalidade das políticas públicas no Plano Plurianual (PPA); e
- Aperfeiçoar a gestão das Agendas Transversais e Multissetoriais Seleccionadas nos Orçamentos.¹³

¹³ Objetivos Específicos 0101 e 0430.

A Figura 2-3, a seguir, apresenta a correlação entre os componentes do marco lógico de combate à fome considerando-se os dois documentos de referência de longo prazo (PLANSAN e EFDES) e os objetivos específicos constantes da Agenda Prioritária de combate à fome do PPA 2024-2027.

FIGURA 2-3: MARCO LÓGICO EXPANDIDO DO COMBATE À FOME



Fonte: elaboração própria, com base no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, a Estratégia de Desenvolvimento para o Brasil até 2031 e a proposta de Plano Plurianual 2024-2027.

O teor de cada componente da Figura 2-3 é detalhado no Apêndice I a este capítulo, que apresenta quadro comparativo das iniciativas determinadas em cada marco de referência. Assim estruturada a lógica de intervenção, a Agenda Prioritária torna-se mais pronta a receber análise de foco, escopo e efetividade por parte dos pesquisadores e especialistas na matéria.

2.3.2. REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

A construção de marco lógico para o segundo foco da Agenda – redução de desigualdades – exigiria a definição mais precisa dos problemas a priorizar, em um contexto histórico marcado por dívidas sociais para com espectro amplo de grupos sociais e territoriais. A Agenda Prioritária não delimita os problemas de desigualdade a tratar e os objetivos específicos remanescentes se justificam por critérios genéricos de impacto sobre as desigualdades. É possível, ainda assim, fazer o exercício de reagrupá-los em subagendas, como exemplificado no Quadro 2-1.

QUADRO 2-1: REAGRUPAMENTO DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS EM SUBAGENDAS

Desigualdade infantil

- Reduzir em 31% a taxa de mortalidade infantil indígena por causas evitáveis.
- Elevar para 80% a taxa de acompanhamento educacional de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do PBF.
- Elevar para 80% a taxa de acompanhamento de saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e mulheres beneficiárias do PBF.
- Elevar em 89% a cobertura populacional de serviços de saúde bucal.

Desigualdade juvenil

- Elevar para 80% a taxa de acompanhamento educacional de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do PBF.
- Elevar em 89% a cobertura populacional de serviços de saúde bucal.

Desigualdade de gênero

- Elevar para 80% a taxa de acompanhamento de saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e mulheres beneficiárias do PBF.

Desigualdade territorial

- Elevar a 63% o percentual de atendimento à demanda de universalização do Programa Luz para Todos.
- Aumentar a cobertura da Estratégia Saúde da Família, priorizando áreas de vulnerabilidade social, inclusive ribeirinhas e quilombolas, com provimento de profissionais e cuidado interprofissional.
- Ampliar em 3,2% o acesso de Políticas Públicas nas Periferias Urbanas.

Desigualdade de direitos humanos

- Aumentar em 120% a cobertura estimada de atenção integral à saúde das populações em situação de rua, privadas de liberdade e outras populações vulnerabilizadas.
- Elevar a 2 mil as unidades habitacionais mobiliadas do Programa Moradia Primeiro.

Desigualdade racial

- Realizar 8 ações para fortalecer práticas agroecológicas, fornecimento energético, saneamento, soberania alimentar, valorização cultural, social, saberes e fazeres dos quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e ciganos.

Fonte: elaboração própria a partir do PPA 2024-2027.

O reagrupamento exercitado não supre a ausência de um marco lógico consistente para cada problema. Tampouco assegura que os objetivos configurem fatores de alavancagem para produzir resultados e impactos significativos no período do Plano. Há, inclusive, riscos que, se não geridos, podem causar fragmentação de recursos e baixa produtividade dos esforços.¹⁴

Um dos empecilhos para análise de coerência do marco lógico da Agenda Prioritária é a ausência de informações sobre as entregas previstas para concretizar cada objetivo específico. Espera-se que o governo dê transparência ao conjunto de produtos, serviços e ações institucionais a serem implementadas e financiados nas leis orçamentárias.

¹⁴ É possível que as Agendas Transversais do PPA 2024-2027 contribuam para mitigar tais riscos, o que será objeto de análise em outra publicação desta Série.

2.4. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Conforme mencionado, o PPA não explicita os volumes de recursos previstos para o atingimento das metas dos objetivos específicos. Como fundamento para avaliação de exequibilidade das metas, restam as evidências trazidas: pela Agenda Prioritária do Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC, que, apesar de ter sido apresentada como uma das seis Agendas Prioritárias é, na verdade, transversal às outras cinco; e pelas autorizações orçamentárias para 2024.

2.4.1. NOVO PAC

A Agenda Prioritária do Novo PAC abarca três objetivos específicos constantes da Agenda Prioritária de Combate à Fome:

- 0010 – Universalizar o acesso à energia elétrica - Programa Luz para Todos.
Meta: atender 63% da demanda de universalização.
- 0049 – Ampliar o suprimento de insumos minerais estratégicos para a segurança alimentar.
Meta: elevar de 13 para 20 o percentual de produção de potássio e fosfato.
- 0370 – Ampliar o acesso à água para consumo e produção para as famílias rurais do Cadastro Único, por meio da implantação de tecnologias sociais de armazenamento de água.
Meta: reduzir a 774 mil o número de famílias rurais do CadÚnico sem acesso à água.

Outros objetivos do Novo PAC, contudo, também estão estreitamente relacionados com o combate à fome, embora não tenham sido listados como tal. São exemplos:

- 0056 – Ampliar a segurança hídrica e a resiliência à mudança do clima por meio da implantação, recuperação e manutenção da infraestrutura hídrica, em bases sustentáveis, especialmente nas regiões em situação crítica.
Meta: elevar de 75 para 400 municípios com Índice de Segurança Hídrica (ISH) baixo ou crítico na dimensão humana beneficiados com ampliação da oferta hídrica.
- 0408 – Ampliar o acesso aos sistemas e às soluções alternativas de abastecimento de água no meio rural.
Meta: elevar de 72,9 para 78,7 o percentual de domicílios rurais abastecidos com água por rede de distribuição ou por poço ou nascente.
- 0009 – Viabilizar acesso à geração distribuída de energia pela população de baixa renda.
Meta: chegar a 29 mil unidades consumidoras da Subclasse Residencial Baixa Renda com acesso à Micro e Mini Geração Distribuída.
- 0039 – Ampliar o acesso à Educação Infantil (creches e pré-escolas)
Meta: alcançar 50,8% da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche.
- 0166 – Expandir a oferta da Educação Profissional e Tecnológica, levando-se em conta as desigualdades raciais, de nível socioeconômico, bem como as especificidades sociais, culturais, territoriais e ambientais, de sustentabilidade, inclusão e acessibilidade.
Meta: alcançar 7,1 milhões de matrículas em cursos de EPT.
- 0249 – Garantir o acesso à água para consumo humano em aldeias indígenas.
Meta: 286 aldeias beneficiadas com obras de infraestrutura de abastecimento de água potável.

Apesar de a Agenda Prioritária do Novo PAC, como as demais, não trazer informações sobre o volume de recursos previstos para a consecução de cada objetivo específico, sua sistemática especial de execução empresta maior credibilidade às metas ali inscritas. A previsão dos valores financeiros, por sua vez, é remetida às leis orçamentárias anuais (LOAs).

2.4.2. PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2024

A Mensagem Presidencial da proposta orçamentária para 2024 (PLOA 2024) destaca que a Agenda Prioritária de Combate à Fome e Redução das Desigualdades agrupa entregas centralizadas em três eixos distintos:

(i) Acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; (ii) Segurança alimentar e nutricional, com promoção da alimentação saudável da produção ao consumo; e (iii) Mobilização para combater a fome.

As dotações relacionadas com o combate à fome podem ser rastreadas por interpretação dos descritores das ações orçamentárias¹⁵ no âmbito dos Programas referidos da Agenda Prioritária. Aplicando-se essa abordagem, se encontram 72 ações com recursos voltados aos objetivos específicos da Agenda, distribuídas em 23 Programas, conforme detalhado na Tabela 2-2 a seguir.

O total é de R\$ 305 bilhões, considerando-se que algumas ações não têm a dotação integralmente voltada para o público em situação de vulnerabilidade econômica. É o caso, por exemplo, de várias ações do Programa Agropecuária Sustentável. O aperfeiçoamento do marco lógico da Agenda e o desenvolvimento de marcadores correlatos para as programações orçamentárias são requisitos para o conhecimento mais preciso dos montantes alocados e do custo-efetividade da decisão orçamentária.

TABELA 2-2: VALORES DO PLOA 2024 ASSOCIADOS À AGENDA DE COMBATE À FOME, POR PROGRAMA

Programa		Ação		PLOA 2024 (R\$)
				Total
				305.116.724.310
1144	AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL	0301	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE INVESTIMENTO RURAL E AGROINDUSTRIAL (LEI 8.427/1992)	3.407.413.804
		099F	CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL (LEI Nº 10.823, DE 2003)	1.060.000.000
		0294	SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE CUSTEIO AGROPECUÁRIO (LEI Nº 8.427, DE 1992)	1.049.869.935
		0300	SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA GARANTIA E SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS AGROPECUÁRIOS (LEI 8.427/1992)	580.000.000
		0299	SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS AQUISIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL E ESTOQUES (LEI 8.427/1992)	252.000.000
		0298	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS (LEI 8.427/1992)	7.014.078
		215A	DESENVOLVIMENTO DAS CADEIAS PRODUTIVAS DA AGROPECUÁRIA	1.300.000
		8593	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL	900.000
		8622	COOPERATIVISMO, ASSOCIATIVISMO E AGROINDÚSTRIA AGROPECUÁRIA E DA AGRICULTURA FAMILIAR	50.000
1149	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA	2E24	GESTÃO E FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO E DO DIÁLOGO SOCIAL	59.500.000
1189	BIOECONOMIA PARA UM NOVO CICLO DE PROSPERIDADE	20VP	APOIO À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E À ERRADICAÇÃO DA EXTREMA POBREZA - BOLSA VERDE	155.000.000
		21F2	GESTÃO SOCIOAMBIENTAL EM TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E AGRICULTORES FAMILIARES	14.136.286

¹⁵ Trata-se de aplicação de critério interpretativo sobre o descritor das ações, por oposição ao uso de marcadores objetivos (estes ausentes da arquitetura do PLOA para as Agendas Prioritárias do PPA).

Programa		Ação		PLOA 2024 (R\$)
1191	AGRICULTURA FAMILIAR E AGROECOLOGIA	00GW	SUBVENÇÃO ECONÔMICA PARA PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR (LEI 8.427/1992)	50.000.000
		21B6	ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	251.204.066
		21GB	ETNODESENVOLVIMENTO E ACESSO À TERRA/TERRITÓRIO DOS POVOS TRADICIONAIS E QUILOMBOLAS	7.400.000
		21GC	FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA NO CENÁRIO INTERNACIONAL	3.800.000
		210V	ESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E AGROECOLOGIA	24.550.000
		210W	APOIO À ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA E PROMOÇÃO DA CIDADANIA E O BEM VIVER DE MULHERES RURAIS	6.400.000
		0281	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES NO ÂMBITO DO PRONAF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	6.883.158.205
		0359	CONTRIBUIÇÃO AO FUNDO GARANTIA-SAFRA (LEI Nº 10.420, DE 2002)	468.040.642
2304	C&T E INOVAÇÃO PARA O DESENV. SOCIAL	20UP	APOIO A PROJETOS DE TECNOLOGIA SOCIAL E ASSISTIVA	16.516.050
		21FA	FOMENTO A CIÊNCIA, TECNOLOGIA & INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL	100.000.000
2310	TRABALHO, EMPREGO E RENDA	2B12	FOMENTO À INCLUSÃO PRODUTIVA	13.306.785
5111	EDUCAÇÃO BÁSICA DEMOCRÁTICA, COM QUALIDADE E EQUIDADE	00OW	APOIO À MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	252.590.183
		00PI	APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNAE)	5.461.907.292
		00SU	APOIO À IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL*	620.000.000
		00VI	APOIO À IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS EM TEMPO INTEGRAL	3.444.643.482
5119	ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE	4324	ATENÇÃO À SAÚDE DE POPULAÇÕES RIBEIRINHAS E DE ÁREAS REMOTAS DA REGIÃO AMAZÔNICA MEDIANTE COOPERAÇÃO COM A MARINHA DO BRASIL E COM O EXÉRCITO BRASILEIRO	21.000.000
		8581	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE	2.081.700.000
5122	SAÚDE INDÍGENA	20YP	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DA SAÚDE INDÍGENA*	2.497.800.000
5127	INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DO PÚBLICO DO CADÚNICO	20GG	PROMOÇÃO DA INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE	6.844.866
5128	BOLSA FAMÍLIA: PROTEÇÃO SOCIAL POR MEIO DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DA ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	00US	APOIO AOS ENTES FEDERADOS POR MEIO DO ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL – IGD	877.058.000
		21CP	OPERACIONALIZAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL PARA ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO CORONAVÍRUS (COVID-19)	5.000.000
		21EL	GESTÃO, ADMINISTRAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	35.950.452
		8442	TRANSFERÊNCIA DIRETA E CONDICIONADA DE RENDA ÀS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	168.595.506.249
5129	INCLUSÃO DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NO CADASTRO ÚNICO E INFORMAÇÕES E CONHECIMENTO	4923	PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE DADOS PARA GESTÃO DE POLÍTICAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME	7.459.628
		6414	SISTEMA NACIONAL PARA IDENTIFICAÇÃO E SELEÇÃO DE PÚBLICO-ALVO PARA OS PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL - CADASTRO ÚNICO	104.850.570

Programa		Ação		PLOA 2024 (R\$)
5131	PROTEÇÃO SOCIAL PELO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	00H5	BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) À PESSOA IDOSA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) POR IDADE	45.551.254.544
		00IN	BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E DA RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) POR INVALIDEZ	55.083.592.394
		00TZ	AUXÍLIO-INCLUSÃO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (LEI Nº 14.176, DE 22 DE JUNHO DE 2021)	42.276.366
5133	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E COMBATE À FOME	20GD	INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL	90.600.000
		20QH	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO PARA A SAÚDE	170.000.000
		21DV	AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS	3.640.894.882
		215I	CONSOLIDAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - SISAN	2.190.000
		2784	PROMOÇÃO DO CONSUMO E DE AÇÕES DE ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL	15.000.000
		2792	DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS A GRUPOS POPULACIONAIS TRADICIONAIS E ESPECÍFICOS E A FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ADVINDAS DE SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA	68.000.000
		2798	AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	401.821.639
		8458	APOIO À AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA	25.000.000
		8929	APOIO AOS EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	50.000.000
8948	IMPLEMENTAÇÃO DE TECNOLOGIAS SOCIAIS DE ACESSO À ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NA ZONA RURAL*	463.403.149		
5136	GOVERNANÇA FUNDIÁRIA, REFORMA AGRÁRIA E REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS E DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	21B6	ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	50.000
		21GD	REFORMA AGRÁRIA E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	202.823.579
		0061	CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS E INVESTIMENTOS BÁSICOS - FUNDO DE TERRAS	70.682.513
		210X	APOIO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL À INCLUSÃO PRODUTIVA E À INFRAESTRUTURA RURAL	25.500.013
		210Z	IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	137.500.000
		211A	DESENVOLVIMENTO E GESTÃO AMBIENTAL PARA O PÚBLICO DA REFORMA AGRÁRIA	14.300.000
		0427	CONCESSÃO DE CRÉDITO-INSTALAÇÃO ÀS FAMÍLIAS ASSENTADAS	9.496.252
21G7	GOVERNANÇA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NACIONAL	6.362.504		
5602	PERIFERIA VIVA	00VD	APOIO A AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PROGRAMA PERIFERIA VIVA*	58.290.742
5636	ABASTECIMENTO E SOBERANIA ALIMENTAR	20Y7	DESENVOLVIMENTO DO ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR	21.217.999
		21B9	PROMOÇÃO E FORTALECIMENTO DA COMERCIALIZAÇÃO, DO ABASTECIMENTO, E DO ACESSO AOS MERCADOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS	14.838.941
		2130	FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS - AGF	325.978.496
		2137	FISCALIZAÇÃO DOS ESTOQUES E DAS OPERAÇÕES DE GARANTIA E SUSTENTAÇÃO DE PREÇOS NA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS	1.200.000
		8622	PROMOÇÃO DO COOPERATIVISMO, ASSOCIATIVISMO E AGROINDÚSTRIA PARA O DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO E DA AGRICULTURA FAMILIAR	14.430.390
5663	AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES	21GG	IGUALDADE DE DIREITOS E AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES	10.000.000
5801	PESCA E AQUICULTURA SUSTENTÁVEIS	20Y1	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA PESCA ARTESANAL	35.771.820
		21GE	FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO DA CADEIA DA INDÚSTRIA DO PESCADO E DA PESCA INDUSTRIAL, ORNAMENTAL, AMADORA E ESPORTIVA	35.771.820
		20Y0	DESENVOLVIMENTO DA AQUICULTURA	35.771.820

Programa		Ação		PLOA 2024 (R\$)
5802	POLÍTICAS PARA QUILOMBOLAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS DE MATRIZ AFRICANA, POVOS DE TERREIROS E POVOS CIGANOS	21FE	APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA QUILOMBOLAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS DE MATRIZ AFRICANA, POVOS DE TERREIRO E CIGANOS	40.000.000
5804	PROMOÇÃO DA IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL, COMBATE E SUPERACÃO DO RACISMO	21FD	FORTELECIMENTO E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PARA O ENFRENTAMENTO AO RACISMO	17.200.000
5814	PROGRAMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	21G3	PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E DAS CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS	2.833.874
0273	LUZ PARA TODOS	1379	ATENDIMENTO DAS DEMANDAS POR ENERGIA ELÉTRICA EM LOCALIDADES ISOLADAS NÃO-SUPRIDAS PELA REDE ELÉTRICA CONVENCIONAL	8.800.000

Fonte: PLN 29/2023 – SIGA Brasil.

(*) Ações integrantes da Agenda Prioritária do Novo PAC. Na Ação 20YP (saúde indígena), são R\$ 25 milhões.

Das 72 ações identificadas, 12 concentram 98% das dotações, conforme explicitado na Tabela 2-3 a seguir. Destacam-se as seis ações de valores mais altos: Bolsa Família (R\$ 169 bilhões), BPC e RMV (duas ações somando R\$ 100 bilhões); PRONAF (R\$ 6,8 bilhões), Programa Nacional de Alimentação Escolar (R\$ 5,5 bilhões) e Auxílio Gás aos Brasileiros (R\$ 3,6 bilhões).

TABELA 2-3: AÇÕES DE DESTAQUE NA AGENDA DE COMBATE À FOME

Ação		PL (R\$)	%
	Total	305.116.724.310	100,00
8442	TRANSFERÊNCIA DIRETA E CONDICIONADA DE RENDA ÀS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	168.595.506.249	55,26
00IN	BPC À PESSOA COM DEFICIÊNCIA E RMV POR INVALIDEZ	55.083.592.394	18,05
00H5	BPC À PESSOA IDOSA E RMV POR IDADE	45.551.254.544	14,93
0281	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES NO PRONAF (LEI Nº 8.427, DE 1992)	6.883.158.205	2,26
00PI	APOIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA (PNAE)	5.461.907.292	1,79
21DV	AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS	3.640.894.882	1,19
00VI	APOIO À IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS EM TEMPO INTEGRAL	3.444.643.482	1,13
0301	SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM OPERAÇÕES DE INVESTIMENTO RURAL E AGROINDUSTRIAL (LEI Nº 8.427/1992)	3.407.413.804	1,12
20YP	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DA SAÚDE INDÍGENA	2.497.800.000	0,82
8581	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE	2.081.700.000	0,68
099F	CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA AO PRÊMIO DO SEGURO RURAL (LEI Nº 10.823, DE 2003)	1.060.000.000	0,35
0294	SUBVENÇÃO ECONÔMICA NAS OPERAÇÕES DE CUSTEIO AGROPECUÁRIO (LEI Nº 8.427, DE 1992)	1.049.869.935	0,34
	OUTRAS	6.358.983.523	2,08

Fonte: PLN 29/2023 – SIGA Brasil

Por fim, verifica-se que, dos R\$ 61,3 bilhões classificados como Novo PAC na LOA 2024,¹⁶ constam para a Agenda Prioritária de combate à fome ações no montante de R\$ 1,2 bilhão, com destaque para implementação de tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos na zona rural (R\$ 463, 4 milhões), apoio à implantação de escolas para educação infantil (R\$ 620 milhões), ações estratégicas do programa periferia viva (R\$ 58,3 milhões) e saúde indígena (R\$ 25 milhões). Constam, ainda, como Novo PAC, R\$ 1,8 bilhão para estruturação da rede de serviços de atenção primária à saúde, parte dos quais incide na promoção e no monitoramento da segurança nutricional.

2.5. APÊNDICE I – COMPARATIVO PLANSAN, EFDES E PPA

QUADRO 2-1: COMPARATIVO DAS DIRETRIZES E OBJETIVOS ESTABELECIDOS PELO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 2016-2019, A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL ATÉ 2031 E A PROPOSTA DE PPA 2024-2027

Alimentação	
PLANSAN	
<ul style="list-style-type: none"> • Ofertar alimentação escolar a 40 milhões/ano de estudantes da rede pública de ensino, sendo 23 mil indígenas e 230 mil quilombolas. • Ampliar em 700.000 toneladas a capacidade estática de armazenagem da CONAB. • Instrumentalizar e qualificar os sistemas de informações das centrais de abastecimento e equipamentos hortigranjeiros que fornecem dados para a mensuração do volume, origem, preços e formatos de produtos das cadeias produtivas de frutas/hortaliças. • Reestruturar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) através da sua modernização, desburocratização, revisão do marco regulatório e do estabelecimento de instrumentos que garantam sua sustentabilidade. • Promoção da adequação da legislação sanitária, fiscal e tributária visando fortalecer a agroindustrialização, o cooperativismo e o associativismo da agricultura familiar. • Identificação e mitigação das perdas qualitativas e quantitativas na pós colheita de grãos de milho, soja, trigo, arroz, café e feijão e no transporte de grãos de milho, soja, trigo e arroz. • Estabelecer marco legal para a redução das perdas e desperdício de alimentos abrangendo os bancos de alimentos. • Implantar cisternas de placa e outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano. • Implantar 8.000 cisternas nas escolas. • Implantar 60 sistemas de dessalinização de água, incorporando cuidados técnicos, sociais e ambientais na gestão destes sistemas. • Implantar 13.000 sistemas coletivos de abastecimento. • Reformar e/ou ampliar 250 sistemas de abastecimento de água em aldeias. • Implementar novo marco legal da Ação de Distribuição de Alimentos, sob a égide do Direito Humano à Alimentação Adequada, respeitando os hábitos e culturas alimentares, com foco nos territórios de maior vulnerabilidade, apontados pelo Mapa INSAN. • Apoio a estruturação e gestão de espaços de comercialização da agricultura familiar, tais como feiras, mercados públicos e CEASAs. • Transferir renda às famílias em situação de pobreza. 	
EFDES	PPA
<ul style="list-style-type: none"> • Posicionar o agronegócio brasileiro como referência na promoção de saúde e qualidade de vida para a sociedade mundial, por meio da produção eficiente e da entrega efetiva de produtos, serviços, processos e de seus derivados, com base em sustentabilidade, bioeconomia, agricultura digital, inovação aberta e sistemas alimentares contemporâneos. • Aperfeiçoar políticas e mecanismos de apoio aos agricultores familiares, especialmente mulheres e jovens, para desenvolvimento das zonas rurais e da agricultura familiar sustentável. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar o PIB Agropecuário para R\$ 630 bilhões por meio da ampliação do acesso ao Crédito Rural. • Elevar para 800 mil toneladas adquiridas (AGF e/ou compra direta). • Elevar para 1,4 milhão de toneladas a produção de pescados. • Incorporar tecnologias e sistemas produtivos sustentáveis a 13 cadeias produtivas. • Expandir a área de produção orgânica. • Celebrar 120 mil contratos de crédito rural, com foco na produção de alimentos, agroecologia e sociobiodiversidade. • Elevar o número de famílias de agricultores (as) familiares beneficiadas com assistência técnica e extensão rural. • Aumentar em 20% a produção de potássio e fosfato para a segurança alimentar. • Reduzir para 774 mil o número de famílias rurais do Cadastro Único sem acesso à água. • Atender com transferência direta de renda 100% das famílias com perfil PBF.

¹⁶ Fonte: SIGA Brasil. Filtro de ações marcadas com RP3.

Nutrição	
PLANSAN	
<ul style="list-style-type: none"> • Reduzir 25% do déficit de peso para idade de crianças indígenas menores de 5 anos acompanhadas pelo PBF. • Reduzir 20% do déficit de peso para idade de crianças quilombolas menores de 5 anos acompanhadas pelo PBF. • Ampliar de 68% em 2014 para 90% as crianças indígenas menores de 5 anos acompanhadas pela vigilância alimentar e nutricional. • Reduzir o consumo regular de refrigerante e suco artificial de 20,8% para 14% ou menos da população, por meio de ações articuladas no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). • Ampliar no mínimo de 36,5% para 43% o percentual de adultos que consomem frutas e hortaliças regularmente, por meio de ações articuladas no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). • Implementação das recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira e do Guia Alimentar para crianças menores de dois anos, reforçando o consumo de alimentos regionais e as práticas produtivas sustentáveis que respeitem a biodiversidade. • Implantação da Estratégia Nacional de Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar no Sistema Único de Saúde em mais 2.000 unidades básicas de saúde. • Estabelecimento dos Pactos Federativos para a Promoção da Alimentação Adequada e Saudável. • Apoiar, em 100 mil escolas de educação básica, ações voltadas para a educação em direitos humanos, educação ambiental, educação alimentar e nutricional, educação para as relações étnico-raciais, promoção da inclusão escolar e da cultura, por meio da articulação com sistemas e redes de ensino. • Aumentar de 18 para 20,7 milhões o número de educandos cobertos pelo Programa Saúde na Escola (PSE). • Apoiar 1.000 escolas por ano em ações de EAN , priorizando as escolas que aderiram ao PSE. • Incluir informações de EAN na 4º capa dos livros didáticos de 120 mil escolas de educação básica. • Implantar 281 sistemas de abastecimento de água em aldeias com população acima de 50 habitantes. • Deter o crescimento da obesidade na população adulta; • Apoio a estruturação de equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para receber alimentos saudáveis, incluindo os da Agricultura Familiar. • Suplementar 330 mil crianças de 6 a 48 meses de idade com sachês de vitaminas e minerais (NutriSUS). • Implementar a Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos em 20 estados prioritários até 2019. • Reduzir em 50% o número de casos novos de beribéri notificados. • Articulação junto ao Mercosul da revisão da Resolução GMC Nº 26/03 sobre rotulagem geral de alimentos e da Resolução GMC Nº 46/03 sobre rotulagem nutricional de alimentos. • Pactuação e monitoramento das metas de redução de sódio em alimentos processados no Brasil. • Firmar pacto para redução do açúcar em produtos das categorias prioritárias, construído a partir de discussão ampla com sociedade. • Reavaliar 11 ingredientes ativos de produtos agrotóxicos já registrados, considerando novos indícios de risco à saúde humana; • Revisar a norma que determina os procedimentos para reavaliação toxicológica de ingredientes ativos de agrotóxicos com novos indícios de riscos à saúde humana (RDC Anvisa nº 48/2008) • Revisão do Guia de Funcionamento da Rede de Alerta e Comunicação de Riscos de Alimentos (REALI). • Atualizar a regulamentação da fortificação das farinhas de trigo e milho com ferro e ácido fólico, considerando o impacto nos produtores da agricultura familiar, com o intuito de aumentar a efetividade desta intervenção. 	
EFDES	PPA
<ul style="list-style-type: none"> • combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis, especialmente no meio rural; • melhorar o acesso aos serviços de saúde e a sua qualidade, a orientação de promover a prática e a cultura de alimentação saudável. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar para 37,4% o consumo de alimentos saudáveis. • Fortalecer o PNAE e ações de segurança alimentar e nutricional.

Inclusão Produtiva

PLANSAN

- Atender 350 mil famílias em situação de pobreza em uma estratégia de inclusão produtiva rural, por meio da oferta de assistência técnica e extensão rural e do acesso a recursos de fomento e às tecnologias sociais de água para produção.
- Promover a integração do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias de Acesso à Água (Programa Cisternas) e das demais ações do Programa de Universalização do Acesso e Uso da Água (Programa Água para Todos) e das ações de sementes de qualidade e adaptadas ao território, por meio da articulação dos instrumentos de gestão, contratação e avaliação.
- Atender 100.000 famílias de povos e comunidades tradicionais em situação de pobreza por meio de uma estratégia de inclusão produtiva rural, por meio da oferta de assistência técnica e extensão rural e do acesso a recursos de fomento e às tecnologias sociais de água para produção.
- Atender 12.500 mulheres rurais em vulnerabilidade social, fomentando suas atividades específicas, com foco na agroecologia.
- Ampliar de 70 mil para 90 mil as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Verde.
- Cadastramento e entrega pela Secretaria de Patrimônio da União de termos de autorização de uso sustentável às famílias ribeirinhas e adesão de 8000 famílias ao programa Bolsa Verde.
- Ampliação do acesso dos extrativistas ao mercado, por meio de ações de divulgação, capacitação e assim como desenvolvimento de estudos de custos de produção para a inserção de novos produtos na pauta da PGPMBio.
- Apoiar a agroindustrialização de pelo menos 400 empreendimentos em comunidades quilombolas, como forma de estimular a comercialização por meio do cooperativismo e associativismo.
- Fomentar o etnodesenvolvimento e a economia solidária em 300 comunidades quilombolas.
- Formar e qualificar 5.000 agentes para atuação em comunidades quilombolas visando a agricultura familiar de base agroecológica.
- Efetivar a emissão de 100 mil DAPs para Povos e Comunidades Tradicionais, garantindo a diversidade.
- Apoiar a agroindustrialização em 600 empreendimentos coletivos de Povos e Comunidades Tradicionais.
- Prestar ATER qualificada, direcionada e continuada para 1 milhão de famílias da agricultura familiar, incluindo ATER específica para jovens rurais e povos e comunidades tradicionais, 50% do público atendido seja de mulheres, que 30% do orçamento seja destinado a atividades específicas de mulheres.
- Qualificar 20 mil agentes de ATER, garantindo a participação de pelo menos 40% de mulheres entre as pessoas capacitadas.
- Qualificar 2.000 organizações da agricultura familiar, sendo 1.600 cooperativas e associações e 400 empreendimentos coletivos de povos e comunidades tradicionais, por meio de assistência técnica e capacitação, com enfoque na gestão, organização da produção e comercialização, e considerando sua diversidade e suas especificidades.
- Disponibilizar os meios para efetivar 7,8 milhões de operações de crédito rural no conjunto das linhas do PRONAF.
- Disponibilizar os meios para efetivar 1,8 milhão de operações da linha de micro crédito orientado e acompanhado do Pronaf.
- Possibilitar a adesão ao Garantia-Safra para 1,35 milhão de famílias da agricultura familiar, mantendo a adesão preferencialmente em nome das mulheres rurais.
- Atender 390 mil agricultores familiares com o Seguro da Agricultura Familiar - SEAF, priorizando o desenvolvimento de novos modelos de cobertura para segmentos da agricultura familiar não atendidos.
- Destinar 30% dos projetos do Terra Sol para projetos de agroindustrialização e beneficiamento de base agroecológica ou de produtos da sociobiodiversidade.
- Promover assistência técnica e extensão rural de base agroecológica para 365 mil famílias beneficiárias do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA.
- Disponibilizar os meios para efetivar a contratação por mulheres rurais de pelo menos 35% das operações de crédito efetivadas e 20% do volume total de crédito acessado no âmbito do PRONAF.
- Atender 1.500 grupos produtivos de mulheres rurais com ações integradas de ATER, crédito, comercialização e gestão, fortalecendo a produção agroecológica.
- Capacitar 1.000 agentes de ATER para atuarem com mulheres e com foco na agroecologia.
- Atender 15.000 mulheres agricultoras familiares com ATER específica para mulheres.
- Emitir gratuitamente 1.000.000 de documentos civis, trabalhistas, jurídicos e fiscais em territórios rurais.
- Atendimento de 80 mil jovens da agricultura familiar, assegurando a participação de jovens de segmentos de PCTs com ATER específica para a juventude rural.
- Efetivação da contratação por jovens rurais de pelo menos 20% das operações de crédito do PRONAF, assegurando a participação de jovens de segmentos de PCTs.
- Ampliar as compras públicas da Agricultura Familiar alcançando R\$ 2,5 bilhões.
- Alcançar 30% do recurso federal repassado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE.
- Implantação de 120 mil tecnologias sociais de acesso à água para produção;
- Implantação de 98 mil tecnologias/sistemas de acesso à água para produção.
- Promover o incremento de 2,5%, em cada ano, do total de recursos financeiros do PNAE para aquisição da Agricultura Familiar.
- Prestar ATER qualificada, direcionada e continuada para 700.000 famílias assentadas da reforma agrária e extrativistas, assegurando que pelo menos 50% do público seja de mulheres e que 30% do orçamento seja destinado a atividades específicas de mulheres.
- Capacitar 10.000 mulheres urbanas, rurais, do campo, da floresta e das águas para participação no mundo do trabalho.
- Apoiar e fortalecer 20 mil empreendimentos econômicos solidários com a estruturação dos processos de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários.
- Promoção e desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana em bases agroecológicas, em articulação com órgãos e entidades dos governos federal, estaduais e municipais.
- Implementar 5.000 quintais produtivos para o apoio à produção e à transição agroecológica dos alimentos produzidos pelas mulheres.

EFDES	PPA
<ul style="list-style-type: none"> • Aperfeiçoar políticas e mecanismos de apoio aos agricultores familiares, especialmente mulheres e jovens, para desenvolvimento das zonas rurais e da agricultura familiar sustentável; • Combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis, especialmente no meio rural; • Promover ações para ampliar o acesso às tecnologias sociais e microfinanças, em especial para as populações mais vulneráveis, de forma a fortalecer o empreendedorismo; • Desenvolver a economia familiar e promover ações específicas de fortalecimento dos vínculos familiares, sob a ótica das políticas públicas de inclusão social, especialmente nas famílias com a presença de crianças e adolescentes; • Incentivar o cooperativismo como modo de fortalecimento de pequenos produtores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elevar em 83% do número de produtores beneficiados pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. • Ampliar a área para produção de produtos madeireiros e não madeireiros em propriedades privadas. • Aumentar o número de produtos com valor agregado adicional. • Inserir 120 mil famílias no Programa Bolsa Verde e políticas de fomento a atividades produtivas sustentáveis. • Atender 8 mil famílias com iniciativas de base agroecológica, da sociobiodiversidade e da agroindústria, com conservação ambiental e recuperação de áreas degradadas. • Elevar o % de agricultores familiares no total de cotas disponibilizadas para garantia de proteção da produção em decorrência de perda de safra. • Beneficiar 27 mil agricultores(as) familiares, povos e comunidades tradicionais com estruturação socioprodutiva de cadeias da sociobiodiversidade e de plantas medicinais, aromáticas e condimentares. • Beneficiar 718 mil agricultores (as) familiares em pobreza com projetos de estruturação produtiva. • Aumentar o número de contratos do Pronaf Mais Alimentos para aquisição de máquinas e equipamentos. • Beneficiar 534 mil mulheres rurais com políticas públicas para fortalecimento da autonomia econômica e produtiva. • Elevar a 7,5 o percentual de famílias rurais do Cadastro Único atendidas com ações de inclusão produtiva, em especial o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. • Elevar a 70% os agricultores(as) familiares dos grupos prioritários contemplados no PAA. • Assentar 70 mil famílias de forma sustentável, com a equidade de gênero e a sucessão rural. • Atender 51 mil famílias em assentamentos com qualificação da produção e qualidade de vida. • Conceder 42 mil ha de área titulada para comunidades quilombolas. • Ampliar para 16 mil o número de beneficiários com Educação do Campo para o público da Reforma Agrária, Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais. • Aumentar para 20 mil o número de famílias beneficiadas com acesso à terra. • Ampliar para 2,5 milhões o total de hectares com ações de gerenciamento da malha fundiária. • Elevar a 73 mil o número de agricultoras(es) beneficiadas(os) no PAA e PNAE. • Elevar a 100 o número de empreendimentos, associações e cooperativas da agricultura familiar apoiados para comercialização de produtos. • Aumentar para 19 milhões o público atendido pela Tarifa Social de Energia Elétrica. • Elevar a R\$ 48 bilhões o crédito a atividades empreendedoras e microcrédito produtivo orientado. • Ampliar para 40 o número de tecnologias sociais desenvolvidas e apropriadas pela população. • Ampliar para 20 o número de Tecnologias Assistivas desenvolvidas e certificadas. • Elevar para 45,2 a taxa de formalização das mulheres no mercado de trabalho. • Elevar a 55,2% a ocupação das pessoas negras no mercado de trabalho formal. • Ampliar para 10 mil pessoas entre 16 a 65 anos inscritas no CadÚnico matriculadas em cursos de qualificação ou encaminhadas para vagas de emprego. • Ampliar para 602 mil pessoas entre 16 a 65 anos inscritas no CadÚnico encaminhadas para formação empreendedora ou que realizarem operações de microcrédito. • Universalizar o atendimento das famílias com perfil do Programa Bolsa Família. • Reduzir a 70 dias o tempo Médio de Concessão (TMC) para o BPC (Pcd e Idoso).

Terra e território	
PLANSAN	
<ul style="list-style-type: none"> • Destinação de 30% dos novos lotes da reforma agrária para a juventude rural. • Constituir 6 reservas indígenas para atender os casos de maior vulnerabilidade de povos indígenas confinados territorialmente ou desprovidos de terras. • Delimitar 25 terras indígenas. • Titular 40.000 hectares em benefício de comunidades quilombolas. • Publicar 60 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação. • Emissão de 20 Decretos de desapropriação por interesse social de territórios quilombolas. • Emissão 40 Portarias de reconhecimento de territórios quilombolas. • Ampliar a regularização fundiária de 12,9 milhões de hectares para 17,9 milhões de hectares nas Unidades de Conservação Federais. • Apoiar a elaboração e revisão de 20 Planos de Gestão Territorial e Ambiental - PGTA's e a implementação de ações integradas em 40 terras indígenas. • Atender 40.000 famílias indígenas por ano, com projetos de etnodesenvolvimento voltados à segurança alimentar e nutricional e à geração de renda. • Assentar 120 mil famílias. 	
EFDES	PPA
<ul style="list-style-type: none"> • Possibilitar o acesso e o uso da terra a trabalhadores rurais, de maneira sustentável, de modo a garantir assistência social e produtiva, com vistas a combater a pobreza rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar para 20 mil o número de famílias beneficiadas com acesso à terra. • Ampliar para 2,5 milhões o total de hectares com ações de gerenciamento da malha fundiária. • Assentar 70 mil famílias de forma sustentável, promovendo a equidade de gênero e a sucessão rural. • Atender 51 mil famílias em assentamentos com qualificação da produção e melhoria da qualidade de vida. • Conceder 42 mil ha de área titulada para comunidades quilombolas.

Gestão Ambiental	
PLANSAN	
<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentar e Implementar a Lei nº 13.123/2015 – Lei da Biodiversidade. • Estimular que 1 milhão de agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, incluindo a juventude rural, estejam inseridos em sistemas de produção de base agroecológica, orgânica ou em transição agroecológica. • Instituição e monitoramento do Programa Nacional de Sociobiodiversidade, em articulação com a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) e com a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO). • Instituição e monitoramento do Programa Nacional de Sociobiodiversidade, em articulação com a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) e com a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO). • Ampliar de 15.000 para 30.000 a quantidade de unidades de produção adotando sistemas orgânicos de produção sob controle oficial. • Atender 55 mil famílias com políticas de apoio à produção orgânica e de base agroecológica. • Instituição e monitoramento do Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (PRONARA), em articulação com a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) e com a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO). • Articulação da redução progressiva do financiamento de sementes transgênicas pelo crédito rural da agricultura familiar. • Promoção do acesso e da produção de sementes e mudas varietais e crioulas, por meio do Programa Nacional de Sementes e Mudas da Agricultura Familiar. • Elaborar 3 planos de bacias interestaduais, e respectivos estudos de enquadramento. • Conservar e recuperar 8.000 hectares de solos, matas ciliares e áreas de nascentes no âmbito do Programa Produtor de Água; • Implantação, ampliação ou melhoria de ações de saneamento básico em 320 comunidades rurais e tradicionais; • Implantação, ampliação ou melhoria das ações de abastecimento de água em 10.000 domicílios rurais dispersos; • Implantação, ampliação ou melhoria de ações de saneamento básico em 116 comunidades quilombolas, orientadas para a integralidade dos componentes. • Promoção da adaptação nacional à mudança do clima através da implementação do Plano Nacional de Adaptação; da articulação interinstitucional e desenvolvimento de parcerias, da gestão do conhecimento e elaboração de estudos, metodologias, ferramentas e indicadores; do desenvolvimento de capacidades, do fomento à implementação de medidas adaptativas baseadas em serviços ecossistêmicos. 	
EFDES	PPA
<ul style="list-style-type: none"> • Promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, com foco na qualidade ambiental como um dos aspectos fundamentais da qualidade de vida das pessoas, conciliando a preservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expandir a área de produção orgânica. • Celebrar 120 mil contratos de crédito rural, com foco na produção de alimentos, agroecologia e sociobiodiversidade. • Promover sistemas produtivos sustentáveis, agroecologia e sociobiodiversidade. • Agenda Prioritária de combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Governança e Gestão

PLANSAN

- Identificar os grupos e territórios mais vulneráveis em SAN.
- Promover a elaboração de Planos Estaduais de SAN em todos estados;
- Apoio à realização da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 e à realização da VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Elaboração de estudos sobre a capacidade da população acessar alimentos saudáveis.
- Elaboração de propostas de marcos legais e regulatórios e da política para a cooperação internacional, com a participação da sociedade civil.
- Elevar para 50 o número de pesquisas desenvolvidas e soluções disponibilizadas para a erradicação da fome.
- Ampliar para 96 o número de municípios brasileiros recebendo os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDM-PBF).
- Aumentar a quantidade de reuniões e eventos de participação da sociedade civil na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da Política e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
- Elevar o número de recomendações ou planos de ação oriundos da participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Aumentar o número de agentes de ATER formados.
- Apoiar 31 projetos de inovação para a produção familiar e transição agroecológica.
- Elevar para 90% a proporção de programas do MDS que estão no Planejamento Estratégico com documentação na Wiki-ID.
- Ampliar a 95% o percentual de municípios com preenchimento dos sistemas de registro e monitoramento dos requisitos do Art. 30 da LOAS (Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social).
- Elevar para 86% o percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único com informações atualizadas.
- Ampliar a 75% o percentual de municípios com presença de serviços e unidades de Proteção Social Especial (PSE) de Média ou Alta Complexidades.
- Ampliar a 75% o percentual de municípios com adesão ao Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz, em relação ao quantitativo de municípios elegíveis ao Programa.
- Elevar a 96% o percentual de municípios atendidos por pelo menos quatro dos seguintes programas do FNDE: PAR, Pnate, PDDE, PNAE e PNLD.
- Firmar 8 Pactos de Gestão no âmbito do SISAN, assegurando a coordenação intersetorial e federativa das políticas de combate à fome e promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, fomentando a participação e o controle social e implementando um sistema de vigilância do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).
- Assinar acordos ou regionais e apresentar ou copatrocinar planos de ação, resoluções, declarações, projetos de decisão e outros instrumentos em prol da soberania e segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA em âmbito internacional com participação social.
- Assinar acordos ou regionais e apresentar ou copatrocinar planos de ação, resoluções, declarações, projetos de decisão e outros instrumentos em prol dos direitos humanos, desenvolvimento social e combate à fome em âmbito internacional com participação social.
- Registrar, por meio das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF), dados nutricionais de pelo menos 80% de crianças indígenas e quilombolas menores de 7 anos beneficiárias do PBF.
- Promover a adesão de 600 municípios ao SISAN.
- Garantir o funcionamento do CONSEA Nacional.
- Estabelecimento dos mecanismos de financiamento para a gestão do SISAN.
- Realizar um Pacto Federativo pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) com estados e municípios;
- Implementar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, ressaltando o Direito Humano à Alimentação Adequada.
- Implantação de estratégias de formação continuada em SAN e DHAA para gestores e representantes da sociedade civil;
- Estabelecimento de fluxo de exigibilidade para a garantia do DHAA, em conformidade a Lei 11.346/2006;
- Aprimorar o processo de acolhimento, análise e encaminhamento de manifestações de denúncias e reclamações sobre violações de direitos humanos.
- Inserir o Brasil de forma coordenada no acompanhamento da Agenda 2030 e nas discussões sobre governança global dos sistemas alimentares internacionais saudáveis;
- Atuação na implementação do Plano de Ação da 2ª Conferência Internacional de Nutrição (ICN2), com ênfase na formulação e implementação da Década Internacional da Nutrição, com vistas ao reconhecimento internacional e ao enfrentamento concertado das múltiplas causas e consequências da má nutrição.
- Promoção e fortalecimento da cooperação internacional em políticas para o desenvolvimento rural sustentável, inovação, comercialização e abastecimento;
- Fortalecer e ampliar mecanismos e ações de diálogo político e cooperação com os países de língua portuguesa, na esfera bilateral e no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP);
- Estabelecimento de fórum permanente de diálogo com a sociedade civil brasileira em temas de cooperação internacional inclusive no que se refere a Segurança Alimentar e Nutricional.
- Promover a transversalidade das políticas públicas no Plano Plurianual (PPA).
- Aperfeiçoar a gestão das Agendas Transversais e Multissetoriais Seleccionadas nos Orçamentos.

EFDES	PPA
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a estrutura de políticas públicas para a promoção da equidade com foco em igualdade de oportunidades Garantir o acesso dos públicos vulneráveis a serviços públicos de qualidade e políticas públicas sociais, de modo a promover a redução das desigualdades sociais e regionais, o empoderamento e a autonomia das comunidades, a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável 	<ul style="list-style-type: none"> Elevar para 50 o número de pesquisas desenvolvidas e soluções disponibilizadas para a erradicação da fome. Ampliar para 96 o o número de municípios brasileiros recebendo os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDM-PBF). Aumentar a quantidade de reuniões e eventos de participação da sociedade civil na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da Política e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Elevar o número de recomendações ou planos de ação oriundos da participação da sociedade civil na elaboração e no acompanhamento da Política, do Plano e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Aumentar o número de agentes de ATER formados. Apoiar 31 projetos de inovação para a produção familiar e transição agroecológica. Elevar para 90% a proporção de programas do MDS que estão no Planejamento Estratégico com documentação na Wiki-ID. Ampliar a 95% o percentual de municípios com preenchimento dos sistemas de registro e monitoramento dos requisitos do Art. 30 da LOAS (Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social). Elevar para 86% o percentual de famílias de baixa renda no Cadastro Único com informações atualizadas. Ampliar a 75% o percentual de municípios com presença de serviços e unidades de Proteção Social Especial (PSE) de Média ou Alta Complexidades. Ampliar a 75% o percentual de municípios com adesão ao Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz, em relação ao quantitativo de municípios elegíveis ao Programa. Elevar a 96% o percentual de municípios atendidos por pelo menos quatro dos seguintes programas do FNDE: PAR, Pnate, PDDE, PNAE e PNLD. Firmar 8 Pactos de Gestão no âmbito do SISAN, assegurando a coordenação intersetorial e federativa das políticas de combate à fome e promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, fomentando a participação e o controle social e implementando um sistema de vigilância do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Assinar acordos ou regionais e apresentar ou copatrocinar planos de ação, resoluções, declarações, projetos de decisão e outros instrumentos em prol da soberania e segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA em âmbito internacional com participação social. Assinar acordos ou regionais e apresentar ou copatrocinar planos de ação, resoluções, declarações, projetos de decisão e outros instrumentos em prol dos direitos humanos, do desenvolvimento social e do combate à fome em âmbito internacional com participação social.

Fonte: Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019, Decreto 10.531/2020 e PPA 2024-2027.

3. EDUCAÇÃO BÁSICA

Luana Bergmann Soares
Claudio Tanno
Paulo de Sena Martins
Alisson Minduri Capuzzo
Rita de Cássia Santos

3.1. INTRODUÇÃO

O PPA tem ganhado, cada vez mais, contornos de plano de governo e expressa o modelo do planejamento de médio prazo para o País, definindo as prioridades da administração pública federal para os próximos quatro anos. Essas prioridades têm por objetivo garantir o direcionamento de ações concretas, políticas e programas para lidar com as questões nacionais mais críticas, visando à promoção do progresso e do bem-estar da população.

A educação foi o terceiro tema mais votado nas plataformas de consulta pública para participação social direcionada à elaboração da proposta de PPA 2024-2027. Em resposta a essas manifestações, a educação básica foi incluída entre as seis prioridades propostas no projeto de lei recebido pelo parlamento brasileiro (PLN nº 28/2023), que serão intensivamente monitoradas no período de 2024 a 2027, conforme dispõe o inciso II do art. 3º do texto da proposta, transcrito a seguir (grifo nosso):

Art. 3º São prioridades da administração pública federal, incluídas aquelas advindas do processo de participação social na elaboração do PPA 2024–2027:

I - combate à fome e redução das desigualdades;

II - educação básica;

III - saúde: atenção primária e atenção especializada;

IV - Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC;

V - neointustrialização, trabalho, emprego e renda; e

VI - combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Antes de avançar na análise dessa Agenda Prioritária, cabe lembrar que, de acordo com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a educação básica é o nível de ensino que tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Esse nível comporta o processo de escolarização de crianças e adolescentes, sendo obrigatório e gratuito a todos entre 4 e 17 anos de idade, subdividindo-se nas etapas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e abrangendo diferentes modalidades (educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional, educação escolar indígena, quilombola, do campo).

Outro aspecto a destacar é que a estrutura do sistema educacional brasileiro é descentralizada. De acordo com a LDB, a União coordena a política nacional de educação e articula os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. São os Estados, o Distrito Federal e o Municípios que de fato executam as políticas de educação básica no País. Aos municípios cabe a responsabilidade sobre a educação infantil; aos Estados e ao DF, o ensino médio. O ensino fundamental, por sua vez, é responsabilidade dos entes subnacionais, com ênfase dos anos iniciais para os municípios e dos anos finais para os Estados e DF.

Muito embora a educação básica seja uma das prioridades do governo federal para o próximo período, o cumprimento das metas do PPA 2024–2027 não dependerá apenas de esforços de coordenação e articulação da União, mas estará associado fortemente às políticas dos entes subnacionais. Quanto a isso, vale ressaltar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235, de 2019, que “Institui o Sistema

Nacional de Educação (SNE)”. Proposto pelo Senado Federal e já aprovado por essa Casa, o PLP tramita na Câmara dos Deputados desde 2022 e tem o objetivo de alinhar, harmonizar e articular políticas, programas e ações dos entes federativos na área educacional. A aprovação da proposta deverá trazer mais fluidez e clareza ao funcionamento do sistema educacional brasileiro e configura uma das orientações exaradas pela Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFDES)¹⁷.

Registre-se, ainda, que, adicionalmente às prioridades do plano quadrienal, o art. 4º da lei do PPA 2024-2027 também determina que a temática *crianças e adolescentes* estará entre as Agendas Transversais, com destaque para as políticas públicas para a primeira infância (grifo nosso):

Art. 4º São agendas transversais do PPA 2024–2027:

I – crianças e adolescentes;

II – mulheres;

III – igualdade racial;

IV – povos indígenas; e

V – meio ambiente.

Parágrafo único. As políticas públicas para a primeira infância estão incluídas na agenda transversal de crianças e adolescentes e serão especificadas no monitoramento do PPA 2024–2027.

Segundo a proposta de PPA, as cinco Agendas Transversais encaminham problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, e que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem enfrentados de maneira eficaz e efetiva. Trata-se de escolha acertada do plano, uma vez que pesquisas têm demonstrado a importância das políticas intersetoriais de educação, saúde, assistência social, entre outras, para enfrentamento dos desafios da primeira infância e adolescência.

3.2. CONSISTÊNCIA DE LONGO PRAZO

São documentos de referência de longo prazo para a política educacional brasileira, sob o aspecto programático, a *Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFDES)*¹⁸ e o *Plano Nacional de Educação (PNE)*¹⁹.

3.2.1. ESTRATÉGIA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO 2020-2031 (EFDES)

A EFDES estabelece, para a área da educação básica, o Desafio 5.3.1. de “ampliar o acesso à educação, a permanência nesta e principalmente a sua qualidade”, adotando metas para cinco Indicadores-Chave Nacionais, apresentadas na Tabela 3-1 abaixo.

TABELA 3-1: INDICADORES-CHAVE NACIONAIS DA EFDES 2020-2031 PARA A EDUCAÇÃO

Índice-chave	Último valor disponível	Unidade	Ano	Fonte	Meta 2031	Meta 2031
					(Cenário de referência)	(Cenário transformador)
Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA	400	Média nacional	2018	OCDE e Inep/MEC	473	Acima de 473
Porcentagem de adolescentes com 16 anos que concluíram o ensino fundamental	78,4	%	2019	PNADC/IBGE	95,4	Acima de 95,4

¹⁷ Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.

¹⁸ Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.

¹⁹ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Índice-chave	Último valor disponível	Unidade	Ano	Fonte	Meta 2031	Meta 2031
					(Cenário de referência)	(Cenário transformador)
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb (Anos Iniciais do Ensino Fundamental)	5,8	Índice	2017	Inep/MEC	7,2	7,9
Ideb (Anos Finais do Ensino Fundamental)	4,7	Índice	2017	Inep/MEC	6,3	6,9
Ideb (Ensino Médio)	3,8	Índice	2017	Inep/MEC	5,2	Acima de 5,2

Fonte: Decreto nº 10.531/2020.

De forma correlata, o PPA estabelece dois objetivos estratégicos para educação básica no período 2024-2027, com o seguinte teor (grifo nosso):

- 1.3. Ampliar o **acesso** e a **qualidade** da **educação infantil** e do **ensino fundamental**, com foco no **desenvolvimento integral** de estudantes; e
- 1.4. Ampliar a **qualidade** dos **ensinos médio, técnico** e superior preparando cidadãos e cidadãs para lidar com os desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação tecnológica.

Cada um desses objetivos estratégicos aponta Indicadores-Chave Nacionais (KNI) com metas para 2027, a seguir apresentadas (Figura 3-1).

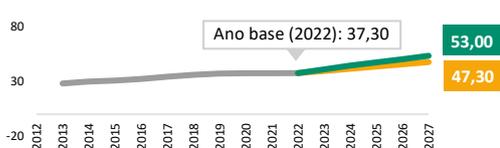
O primeiro estabelece 4 KNIs: proporção da população de 0 a 3 anos de idade frequentando creche ou pré-escola (meta de elevar para 47,30%; estava em 37,30% em 2022); proporção da população de 4 a 5 anos de idade frequentando pré-escola (meta de elevar para 94,55%; estava em 92,98% em 2022); Ideb Anos Iniciais do Ensino Fundamental (meta de elevar para 6,0; estava em 5,8 em 2021); e Ideb Anos Finais do Ensino Fundamental (meta de elevar para 5,5; estava em 5,1 em 2021).

O segundo estabelece 3 KNIs: Ideb Ensino Médio (metas de elevar para 4,5; estava em 4,2 em 2021); proporção da população de 15 a 17 anos de idade frequentando escola ou com ensino médio concluído (meta de elevar para 78,74%; estava em 76,7% em 2022); e razão entre o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio e o número de matrículas no ensino médio ou profissional (meta de elevar para 18,24; estava em 16,99 em 2021).

FIGURA 3-1: INDICADORES-CHAVE NACIONAIS DO PPA 2024-2027 PARA A EDUCAÇÃO

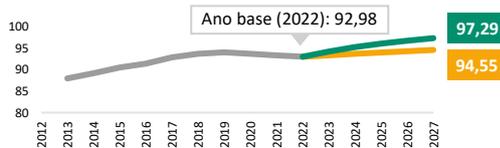
1.3. Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes

Proporção da população de 0 a 3 anos de idade frequentando creche ou pré-escola



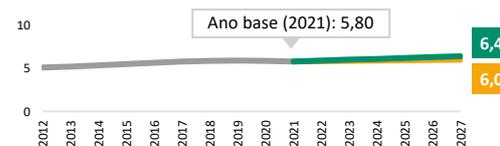
Fonte: Inep/MEC. Projeções MPO, com base em informações do MEC.

Proporção da população de 4 a 5 anos de idade frequentando pré-escola



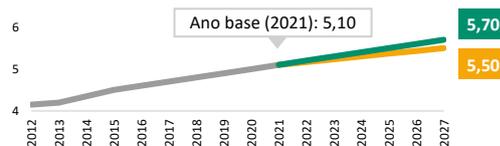
Fonte: Inep/MEC. Projeções MPO, com base em informações do MEC e estimativas do Ipea.

Ideb Anos iniciais do ensino fundamental



Fonte: Inep/MEC. Projeções MPO, com base em informações do MEC e estimativas do Ipea.

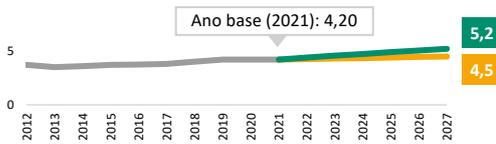
Ideb Anos finais do ensino fundamental



Fonte: Inep/MEC. Projeções MPO, com base em informações do MEC.

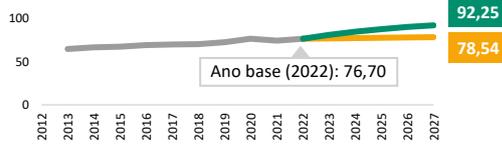
1.4. Ampliar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior preparando cidadãos e cidadãs para lidar com os desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação tecnológica

Ideb Ensino médio



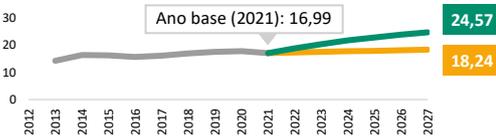
Fonte: Inep/MEC. Projeções MPO, com base em informações do MEC.

Proporção da população de 15 a 17 anos de idade frequentando escola ou com ensino médio concluído (%)



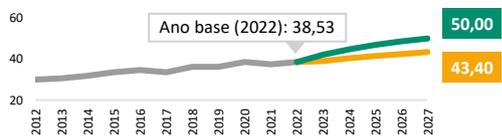
Fonte: Inep/MEC. Projeções MPO, com base em informações do MEC e estimativas do Ipea.

Razão entre o nº de matrículas na educação profissional técnica de nível médio e o nº de matrículas no ensino médio ou profissional



Fonte: Inep/MEC. Projeções MPO, com base em informações do MEC e estimativas do Ipea.

Taxa bruta de matrículas no ensino superior - População de 18 a 24 anos (%)



Fonte: Inep/MEC. Projeções MPO, com base em informações do MEC.

Fonte: PPA 2024-2027 (Anexo I).

Os dois documentos são convergentes quanto ao uso do Ideb como principal Indicador-Chave Nacional, em seus três segmentos: anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio. O Indicador-Chave do PPA relativo à proporção da população de 15 a 17 anos de idade frequentando escola ou com ensino médio concluído é também próximo ao previsto na EFDES. Por fim, embora não haja referência ao PISA no PPA, o Ideb é a expressão nacional mais próxima do indicador internacional.

Quanto às metas dos Indicadores-Chave, verifica-se que a previsão do PPA de alcançar:

- Ideb – Anos Iniciais de 6,0 até 2027 mostra-se insuficiente para se atingir a meta da EFDES de 7,2 até 2031;
- Ideb – Anos Finais de 5,5 até 2027 encontra-se na tendência de chegar a 6,3 em 2031;
- Ideb – Ensino Médio de 4,5 até 2027 encontra-se na tendência de chegar a 5,2 em 2031.

Depreende-se que o PPA deveria acelerar a estratégia para os anos iniciais do ensino fundamental de modo a viabilizar a entrega da meta da EFDES em 2031.

A EFDES exara orientações para o alcance das metas estabelecidas, que são a seguir apresentadas e cotejadas com os objetivos específicos da Agenda Prioritária da Educação Básica no PPA 2024-2027 (Quadro 3 1):

QUADRO 3-1: CORRELAÇÃO ENTRE A EFDES 2020-2031 E PPA 2024-2027 PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

EFDES Orientação	PPA	
	Objetivos específicos	Indicador/meta
<p>Aprimorar a gestão e a governança da <u>rede pública de educação</u>, os mecanismos de cooperação federativa e regime de colaboração entre os sistemas de ensino, com orientação para a instituição do <u>Sistema Nacional de Educação</u>, fortalecendo a gestão democrática e definindo melhores critérios de redistribuição de recursos que promovam a melhoria da qualidade da educação e reduzam as desigualdades sociais e regionais.</p>	0465 - Apoiar o desenvolvimento de capacidades estatais dos entes federativos para planejamento e gestão de <u>políticas educacionais</u> .	100% dos entes com planos decenais de educação aprovados
	0466 - Realizar levantamentos estatísticos, exames e avaliações para a Educação Básica, buscando o aprimoramento contínuo e a disseminação das <u>informações</u> de forma a oferecer subsídios que contribuam para a indução da melhoria do ensino ofertado.	100% do planejamento anual de pesquisas, exames e avaliações da educação básica realizado
	0457 - Prestar <u>assistência financeira, técnica e material</u> às escolas das redes públicas da educação básica, por meio de programas suplementares de educação, fortalecendo os critérios equitativos desses programas de forma a reduzir a desigualdade entre os sistemas educacionais, promovendo a equidade, valorizando a diversidade e considerando as especificidades locais e dos estudantes.	96% dos municípios atendidos por ao menos 4 dos seguintes programas: PAR, Pnate, PDDE, PNAE, PNLD
	0462 - Fortalecer a <u>gestão</u> democrática e participativa, em articulação intersetorial com os sistemas de ensino, na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas voltadas para a garantia da educação básica e dos demais direitos das crianças, adolescentes, jovens e adultos.	87,1% das escolas públicas de educação básica ativas com Conselho Escolar em funcionamento.
	0458 - Apoiar técnica, pedagógica e financeiramente a <u>rede física</u> escolar da educação básica pública para construção, reforma, ampliação e aquisição de equipamentos e mobiliário, garantindo condições adequadas de funcionamento, acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência, pessoas surdas, a educação de jovens e adultos.	38% dos entes apoiados no PAR para infraestrutura.
Difundir as <u>boas práticas</u> dos Municípios e das instituições de ensino que conseguiram dar saltos de qualidade na educação. ²⁰		
Implementar uma política nacional de formação inicial e continuada de <u>gestores e técnicos</u> , com foco na prática, valorizando aspectos motivacionais, competências interpessoais e de liderança, articulada com a promoção em bases meritocráticas.		

²⁰ Embora não haja, no PPA, objetivo que reflita especificamente essa orientação da EFDES, é possível afirmar que o espírito do plano dialoga com essa perspectiva, sobretudo em razão do regime de colaboração em que se fundamenta o sistema educacional brasileiro.

EFDES Orientação	PPA	
	Objetivos específicos	Indicador/meta
Promover políticas de formação e valorização dos <u>professores</u> , fortalecendo os planos de carreira e remuneração, melhorando as condições de trabalho e saúde e fornecendo formação inicial e continuada que estimule a articulação entre teoria e prática.	0460 - Oferecer aos que almejam a carreira do magistério, aos licenciandos e aos <u>professores e profissionais da educação</u> básica em exercício a formação inicial, por meio de graduações e cursos sequenciais ofertados de forma presencial e a distância.	423 mil vagas
	0461 - Oferecer aos <u>professores e profissionais da educação</u> básica a formação continuada por meio de especializações, mestrados e doutorados, ofertados de forma presencial e a distância.	65 mil vagas
	0463 - Promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos <u>profissionais do magistério</u> público da educação, apoiando e estimulando a estruturação ou revisão de planos de carreira e remuneração, principalmente no que se refere ao cumprimento do piso salarial profissional nacional e à garantia da hora-atividade na jornada de trabalho.	Relação de 88,6% entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais.
	0441 - Promover ações para o reconhecimento e valorização da diversidade a partir do apoio à <u>formação</u> em educação para as relações étnico-raciais, em educação em direitos humanos e em educação ambiental na escola.	7.300 vagas ofertadas
Atualizar as <u>bases nacionais curriculares</u> e as <u>metodologias</u> de ensino para o enfrentamento dos desafios atuais e futuros, de modo a melhorar a qualidade da educação e preparando os estudantes para o pleno desenvolvimento da pessoa humana para a vida cidadã e profissional. ²¹		

²¹ Embora não haja, no PPA, objetivo que reflita especificamente essa orientação da EFDES, é possível afirmar que o espírito do plano dialoga com essa perspectiva, sobretudo em razão da recente aprovação da BNCC e seu impacto nos currículos dos sistemas e redes de ensino e nas avaliações em larga escala.

EFDES Orientação	PPA	
	Objetivos específicos	Indicador/meta
Ampliar as <u>modalidades</u> e as formas de ensino, para aumentar o alcance e o acesso de crianças, adolescentes, jovens e adultos à educação básica.	0448 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação de <u>Jovens e Adultos</u>	5,6 milhões de matrículas
	0519 - Fortalecer a educação escolar <u>indígena</u> em todos os níveis e modalidades	60 diagnósticos da educação escolar indígena
	0345 - Promover o acesso à Educação do Campo para o público da <u>Reforma Agrária, Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais</u> .	16 mil beneficiários atendidos
	0443 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a <u>Educação Especial</u> na perspectiva Inclusiva	2,2 milhões de matrículas
	0444 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação Bilingue de <u>Surdos</u> .	71,6 mil de matrículas
	0449 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação escolar do <u>Campo</u> .	5,3 milhões de matrículas
	0450 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação escolar <u>indígena</u>	305 mil matrículas
	0452 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação escolar <u>quilombola</u> .	350 mil matrículas
Ampliar a infraestrutura de conectividade nas escolas e estimular o uso pedagógico de <u>tecnologias digitais</u> na sala de aula e no ensino à distância.	0230 - Ampliar o alcance da população, em especial do público escolar, a conteúdos de <u>educação financeira</u> , história dos instrumentos de pagamentos, conceitos básicos de economia e de sustentabilidade.	Índice de alcance das ações de Educação Financeira do BCB (1.300)
	0454 - Inserir a <u>educação digital</u> nos ambientes escolares, em todos os níveis e modalidades, e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica.	100% de escolas que declaram ter acesso à Internet para uso nos processos de ensino e aprendizagem
	0456 - Prover acesso à <u>Internet banda larga</u> , e a equipamentos para a utilização pedagógica nas escolas da rede pública de educação básica, inclusive em escolas do campo, indígenas e quilombolas.	100% de escolas conectadas à Internet banda larga
Otimizar as redes de educação básica, para ampliar o acesso com qualidade à creche e à pré-escola para crianças na <u>primeira infância</u> , buscando valorizar os vínculos familiares e comunitários.	0105 - Promover a <u>inclusão digital</u> e a conectividade significativa	95,2% de pessoas de 10 anos ou mais que são usuárias da Internet.
	0039 - Ampliar o acesso à <u>Educação Infantil</u> (creches e pré-escolas) por meio da expansão das matrículas com qualidade e equidade visando garantir o direito à educação e a redução das desigualdades, priorizando grupos vulneráveis em sua diversidade, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação.	50,8% da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche.

EFDES Orientação	PPA	
	Objetivos específicos	Indicador/meta
Melhorar a <u>qualidade da educação básica</u> , contempladas as condições de oferta do ensino, a gestão e organização do trabalho escolar, bem como o acesso, a permanência e o desempenho do aluno, promovendo a educação integral e a qualificação para o mercado de trabalho, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, do respeito às diferenças e do combate às desigualdades sociais.	0433 - Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a <u>alfabetização</u> das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa.	60% de estudantes alfabetizados ao final do 2º Ano do ensino fundamental
	0435 - Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a aprendizagem do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, visando à <u>recomposição das aprendizagens</u> que foram prejudicadas pelo período da pandemia da COVID-19 e à garantia do direito à aprendizagem.	IDEB de 5,6 para os anos iniciais do Ensino Fundamen-tal da rede pública
	0436 - Melhorar a <u>qualidade da educação</u> nos anos finais do Ensino Fundamental, com vistas à promoção de um ensino significativo, acolhedor e equitativo para os adolescentes, que favoreça o desenvolvimento pleno de suas potencialidades.	IDEB de 5,3 para os anos finais do Ensino Fundamen-tal da rede pública
	0438 - Melhorar o <u>acesso, a permanência e o desempenho</u> dos estudantes de Ensino Médio mediante o apoio às redes de ensino para o fortalecimento da Política Nacional do Ensino Médio, em articulação com os entes federados.	IDEB de 4,2 para Ensino Médio da rede pública
	0439 - Ampliar o número de matrículas em tempo integral em todas as etapas e modalidades da educação básica por meio do Programa <u>Escola em Tempo Integral</u> , visando a redução da desigualdade e priorizando os grupos mais vulnerabilizados.	25% de alunos da educação básica pública em jornada de tempo integra (do público-alvo da ETI)
	0257 - Contribuir para ampliar o acesso à educação e permanência na escola de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do <u>Programa Bolsa Família</u>	Acompanhamento educacional de 80% da pop. de 4 a 17 anos beneficiá-rias do PBF
	0167 - Aperfeiçoar as políticas de educação para ampliar a participação de <u>pessoas negras</u> na educação básica, no ensino superior e na pós-graduação	Diferença de 1,3 entre a média de anos de estudo da população branca e da negra com 25 anos de idade
Promover a <u>participação da família</u> na educação das crianças e dos adolescentes, por meio de programas de orientação e apoio às famílias, do estreitamento das relações entre a escola e a família e do respeito aos direitos dos pais ou responsáveis pelos alunos.		
Amplificar o acesso à prática e à cultura do <u>esporte educacional</u> , em especial para aqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social.		

Fonte: Decreto nº 10.531/2020 e PLN nº 28/2023.

A ocorrência de células vazias no quadro não implica que o PPA 2024-2027 deixe necessariamente de tratar dos itens apontados pela EFDES – apenas não o faz como Agenda Prioritária. Sob o aspecto conceitual, é adequado que o PPA aponte o *foco* de sua contribuição para que se realizem as metas de longo prazo previstas, não passíveis de serem todas entregues no horizonte de um mandato. De fato, o cotejamento dos dois conteúdos nos permite perceber a priorização até 2027 (i) do fortalecimento do planejamento e gestão da rede pública; (ii) da formação de professores; (iii) do acesso de grupos vulneráveis à educação; (iv) da conectividade e educação digital; e (v) do acesso à educação infantil e à educação em tempo integral.

Resta aferir: (a) se as metas e orientações da EFDES necessitam de atualização para refletir as melhores estratégias para a educação básica; (b) se os objetivos específicos priorizados pelo PPA são as melhores escolhas para consecução dos objetivos estratégicos e suas metas de KNI até 2027; (c) se as metas estabelecidas no PPA de fato configuram priorização (em oposição a melhorias incrementais); e (d) se as metas do PPA são temporal e fiscalmente viáveis até 2027. Trata-se de análise em profundidade que extrapola o escopo deste trabalho, mas relevante como tema para pesquisadores, especialistas e interessados na Agenda Prioritária em tela.

Tome-se, como exemplo, a escolha do Ideb Ensino Médio²² como KNI. Sabe-se que o indicador deverá passar por aprimoramentos a serem conduzidos pelo Inep em breve, tendo em vista o encerramento da sua série histórica em 2022, conforme determinou o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Esse normativo dispõe sobre a implementação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Além disso, o Ideb, a despeito de suas vantagens como indicador sintético da qualidade educacional, tem sofrido críticas e recebido sugestões de melhoria de diversos especialistas. Portanto, poderá haver necessidade de ajustes no PPA quanto às metas estabelecidas com base nesse indicador.

Além da Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo, as prioridades de médio prazo devem estar em consonância com o documento de referência da política pública, no presente caso o Plano Nacional de Educação 2014-2024. A seguir, faz-se o cotejamento entre os objetivos específicos do PPA e as metas previstas no PNE, cuja análise mostra-se especialmente relevante em vista da expiração do atual PNE no próximo ano e necessidade de rediscussão e aprovação de novo Plano para a próxima década.

3.2.2. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

O PPA faz menção expressa ao Plano Nacional de Educação no Programa 5111 - “Educação básica democrática, com qualidade e equidade”, cujo objetivo geral é “e elevar a qualidade e promover a equidade em todas as etapas e modalidades da Educação Básica (...) em consonância com o Plano Nacional de Educação” (grifo nosso).²³

O PNE foi instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de dez anos, para articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Nos termos do art. 10 do PNE, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. Tem sido comum a inclusão, nos planos nacionais, regionais e setoriais, de metas temporais de desempenho e de comandos para que as leis orçamentárias honrem as metas estabelecidas. Trata-se de entendimento equívoco do propósito de tais planos, que não devem substituir o devido processo legislativo-orçamentário, mas apoiar a tomada de decisão das autoridades quanto aos diagnósticos e aos melhores cursos de ação para alcançar objetivos priorizados na arena política e gerencial do Estado. Não é por outra razão que as metas instituídas nos planos têm sido sistematicamente descumpridas na praxis orçamentária.

²² O Ideb do Ensino Médio é elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e reúne dois importantes componentes da qualidade da educação básica: a trajetória e a proficiência dos estudantes, tomando por referência os dados produzidos no âmbito do Censo Escolar da Educação Básica e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O índice varia de 0 a 10. A combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino retiver seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

²³ O enunciado completo do objetivo geral do Programa é “e elevar a qualidade e promover a equidade em todas as etapas e modalidades da Educação Básica, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, valorizando os profissionais da educação básica, promovendo o acesso, a permanência, a conclusão de suas etapas, a trajetória regular e a aprendizagem em níveis adequados, com vistas à superação das desigualdades e à valorização da diversidade, na perspectiva do desenvolvimento integral, da inclusão, da sustentabilidade e da justiça social, em consonância com o Plano Nacional de Educação”.

Cotejando-se PPA com o PNE (Quadro 3-2), verifica-se que há correspondência entre indicadores utilizados em alguns objetivos do programa da educação básica no PPA (Programa 5111) e os que servem para aferir resultados do PNE²⁴, relacionados às metas de acesso à educação infantil, alfabetização de crianças, qualidade da educação básica, educação em tempo integral e valorização dos professores. Contudo, nesses casos, os quantitativos fixados no PPA para 2027 estão aquém ou próximos dos previstos para o final de vigência do PNE 2014-2024, evidenciando que: (i) desde o início da vigência do PNE, os orçamentos não têm viabilizado suas metas no ritmo ali previsto; e (ii) o PPA 2024-2027 não antecipou o avanço de metas que deverá ocorrer no novo ciclo do PNE, sinalizando necessidade de revisão do primeiro quando da edição do novo plano decenal.²⁵

De fato, alguns resultados chamam a atenção quanto ao atraso no cumprimento do PNE. O acesso à educação infantil, por exemplo, que deveria estar universalizado já em 2016 para crianças de 4 e 5 anos, ainda estava em 93% em 2022 e não conta com meta expressa no PPA. Já o acesso para crianças de 0 a 3 anos, que deveria alcançar no mínimo 50% em 2024, ainda estava no patamar de 37,3% em 2022, com previsão do novo PPA de chegar a 50% somente em 2027.

QUADRO 3-2: COMPARATIVO ENTRE PNE E PPA PARA O COMPONENTE DE ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL

PPA		PNE	
Objetivo	Indicador/meta	Meta	Aferido
Objetivo 0039 - Ampliar o acesso à Educação Infantil (creches e pré-escolas) por meio da expansão das matrículas com qualidade e equidade visando garantir o direito à educação e a redução das desigualdades, priorizando grupos vulneráveis em sua diversidade, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação.	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche. Meta para 2027: 50,8%. Linha de base do indicador: 37,3%.	Meta 1 - Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola ou creche: 37,3% (em 2022), Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola ou creche: 93,0% (em 2022).

Fonte: PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e PPA 2024-2027.

Também em relação à alfabetização das crianças verifica-se grande atraso. O PNE previu universalização para estudantes até o 2º ano do ensino fundamental em 2024, mas o percentual era de apenas 43,6% em 2022. O novo PPA prevê que esse percentual chegue a 60% em 2027, portanto longe da meta de universalização (Quadro 3-3).

QUADRO 3-3: COMPARATIVO ENTRE PNE E PPA PARA O COMPONENTE DE ALFABETIZAÇÃO DE CRIANÇAS

PPA		PNE	
Objetivo	Indicador/meta	Meta	Aferido
Objetivo 0433 - Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa.	Percentual de estudantes alfabetizados ao final do 2º Ano do ensino fundamental. Meta para 2027: 60%. Linha de base do indicador: 43,6%.	Meta 5 - Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.	Distribuição percentual dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da escala de Língua Portuguesa do Saeb (em 2021): Abaixo do Nível 1: 14,3%, Nível 1: 9,1%, Nível 2: 10,2%, Nível 3: 13,1%, Nível 4: 14,1%, Nível 5: 15,2%, Nível 6: 13,4%, Nível 7: 7,4% e Nível 8: 3,1%.

Fonte: PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e PPA 2024-2027.

Em relação ao desempenho educacional medido pelo Ideb, há divergências entre a linha de base do indicador no PPA e resultados aferidos pelo Inep. Segundo os dados desse Instituto, as metas do PPA para 2027 já teriam sido atingidas em 2021 para os anos iniciais do ensino fundamental e para o ensino médio (Quadro 3-4).

²⁴ Os resultados aferidos para as metas do PNE referem-se ao monitoramento realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

²⁵ Em que pese o art. 165, §4º da Constituição Federal determinar que os planos nacionais, regionais e setoriais “sejam elaborados em consonância com o plano plurianual”, doutrinariamente o inverso é mais correto, tendo em vista que os primeiros têm escopo mais amplo e horizonte mais longo de visão.

QUADRO 3-4: COMPARATIVO ENTRE PNE E PPA PARA O COMPONENTE DE DESEMPENHO EDUCACIONAL

PPA		PNE	
Objetivo	Indicador/meta	Meta	Aferido
Objetivo 0435 - Garantir, por meio do regime de colaboração com os entes federativos, a aprendizagem do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, visando à recomposição das aprendizagens que foram prejudicadas pelo período da pandemia da COVID19 e à garantia do direito à aprendizagem.	IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a rede pública. Meta para 2027: 5,6. Linha de base do indicador: 5,5.	Meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: Anos iniciais do ensino fundamental: 6,0 (em 2021).	5,8 (em 2021)
Objetivo 0436 - Melhorar a qualidade da educação nos anos finais do Ensino Fundamental, com vistas à promoção de um ensino significativo, acolhedor e equitativo para os adolescentes, que favoreça o desenvolvimento pleno de suas potencialidades.	IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental para a rede pública. Meta para 2027: 5,3. Linha de base do indicador: 4,9.	Meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: Anos finais do ensino fundamental: 5,5 (em 2021).	5,0 (em 2021)
Objetivo 0438 - Melhorar o acesso, a permanência e o desempenho dos estudantes de Ensino Médio mediante o apoio às redes de ensino para o fortalecimento da Política Nacional do Ensino Médio, em articulação com os entes federados.	IDEB do Ensino Médio para a rede pública. Meta para 2027: 4,2. Linha de base do indicador: 3,9.	Meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: Ensino médio: 5,2 (em 2021).	4,2 (em 2021)

Fonte: PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e PPA 2024-2027.

A oferta de educação em tempo integral está defasada em relação ao PNE, que previu cobertura de 25% dos alunos da educação básica até 2024, quando o verificado em 2022 ainda era de 18,2%. O PPA estabelece meta de 25% somente em 2027 (Quadro 3-5).

QUADRO 3-5: COMPARATIVO ENTRE PNE E PPA PARA O COMPONENTE DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

PPA		PNE	
Objetivo	Indicador/meta	Meta	Aferido
Objetivo 0439 - Ampliar o número de matrículas em tempo integral em todas as etapas e modalidades da educação básica por meio do Programa Escola em Tempo Integral, visando a redução da desigualdade e priorizando os grupos mais vulnerabilizados.	Percentual de alunos da educação básica pública que pertencem ao público-alvo da ETI e que estão em jornada de tempo integral. Meta para 2027: 25%. Linha de base do indicador: 18,2%.	Meta 6 – Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.	Percentual de alunos de ETI: 18,2% (em 2022), Percentual de escolas de ETI: 27,0% (em 2022).

Fonte: PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e PPA 2024-2027.

Quanto à meta de equiparação da remuneração entre os profissionais do magistério e as demais carreiras, o PNE previu atingi-la em 2024. O PPA prevê que, em 2027, se atinja a proporção de 88,6% (Quadro 3-6).

QUADRO 3-6: COMPARATIVO ENTRE PNE E PPA PARA O COMPONENTE DE VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES

PPA		PNE	
Objetivo	Indicador/meta	Meta	Aferido
Objetivo 0463 - Promover, em articulação com os sistemas de ensino estaduais e municipais, a valorização dos profissionais do magistério público da educação, apoiando e estimulando a estruturação ou revisão de planos de carreira e remuneração, principalmente no que se refere ao cumprimento do piso salarial profissional nacional e à garantia da hora-atividade na jornada de trabalho.	Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais. Meta para 2027: 88,6%. Linha de base do indicador: 82,6%.	Meta 17 - Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais. Meta para 2027: 88,6%. Linha de base do indicador: 82,6% (em 2022).

Fonte: PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e PPA 2024-2027.

No Quadro 3-7 são contrastados outros componentes do PNE em relação ao previsto na proposta de PPA.

QUADRO 3-7: COMPARATIVO ENTRE PNE E PPA PARA COMPONENTES DE DESEMPENHO EDUCACIONAL

PPA		PNE	
Objetivo	Indicador/meta	Meta	Aferido
Acesso à educação especial inclusiva			
Objetivo 0443 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação Especial na perspectiva Inclusiva.	Número total de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Meta para 2027: 2.211.204. Linha de base do indicador: 1.372.985.	Meta 4 – Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequentava a escola: 82,5% (em 2010).
Alfabetização de jovens e adultos			
Objetivo 0448 - Promover, em colaboração com os sistemas de ensino, políticas para a Educação de Jovens e Adultos.	Número total de matrículas na Educação de Jovens e Adultos. Meta para 2027: 5.577.618. Linha de base do indicador: 2.774.428.	Meta 9 – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE - erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais: 94,5% (em 2022), Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade: 12,3% (em 2022).
Formação inicial de professores			
Objetivo 0460 - Oferecer aos que almejam a carreira do magistério, aos licenciandos e aos professores e profissionais da educação básica em exercício a formação inicial, por meio de graduações e cursos sequenciais ofertados de forma presencial e a distância.	Número de vagas em programas para a formação inicial de professores da educação básica. Meta para 2027: 423.031. Linha de base do indicador: 143.845.	Meta 15 – Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE - política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Proporção de docências com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam: na educação infantil: 62,0% (em 2022), nos anos iniciais do ensino fundamental: 73,8% (em 2022), nos anos finais do ensino fundamental: 59,9% (em 2022) e no ensino médio: 67,6% (em 2022).

Formação continuada de professores			
Objetivo 0461 - Oferecer aos professores e profissionais da educação básica a formação continuada por meio de especializações, mestrados e doutorados, ofertados de forma presencial e a distância.	Número de vagas em programas para a formação continuada de professores da educação básica. Meta para 2027: 64.856. Linha de base do indicador: 32.155.	Meta 16 – Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE - e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	Percentual de professores da educação básica com pós-graduação: 47,4% (em 2022) e Percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada: 40,9% (em 2022).
Gestão democrática			
Objetivo 0462 - Fortalecer a gestão democrática e participativa, em articulação intersetorial com os sistemas de ensino, na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas voltadas para a garantia da educação básica e dos demais direitos das crianças, adolescentes, jovens e adultos.	Percentual de escolas públicas de educação básica ativas com Conselho Escolar em funcionamento. Meta para 2027: 87,1%. Linha de base do indicador: 72,9%.	Meta 19 – Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar: 7,1% (em 2022) e Percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho escolar, Associação de Pais e Mestres, Grêmios Estudantil) nas escolas públicas brasileiras: 40,3 % (em 2022).
Infraestrutura			
Objetivo 0458 - Apoiar técnica, pedagógica e financeiramente a rede física escolar da educação básica pública para construção, reforma, ampliação e aquisição de equipamentos e mobiliário, garantindo condições adequadas de funcionamento, acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência, pessoas surdas, a educação de jovens e adultos.	Percentual de entes apoiados no PAR para infraestrutura em relação ao total de entes federados. Meta para 2027: 38%. Linha de base do indicador: 28,86%.	Estratégia 20.7 - Implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.	Não há.

Fonte: PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e PPA 2024-2027.

Sobre o último item do Quadro 3-7 acima, observa-se que, dentre as despesas de capital, o PPA prevê a destinação total de R\$ 9,2 bilhões para a educação básica, o que se mostra insuficiente para a equalização das condições de infraestrutura das redes de ensino, em especial com vistas à implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).²⁶

A seguir se discute a coerência interna da proposta de PPA, analisando-se os objetivos específicos e metas propostos em relação aos resultados e impactos por ele estabelecidos nos KNIs da educação básica.

²⁶ O CAQ é padrão de qualidade que se aproxima dos custos por aluno dos países mais desenvolvidos em termos educacionais (<https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caqi/>).

3.3. COERÊNCIA DO MARCO LÓGICO

O Capítulo 2 da Mensagem do projeto de PPA apresenta análise situacional e retrospectiva do Brasil, registrando que, no último período, as flutuações dos indicadores de pobreza e desigualdade sinalizam avanços lentos e persistência das desigualdades nos principais indicadores de educação, saúde e segurança.

O diagnóstico proposto pelo governo demonstra que houve avanço da escolaridade média da população brasileira, tendo-se alcançado quase universalização no ensino fundamental²⁷. Ainda assim, conforme enuncia a Mensagem Presidencial, remanescem como desafios:

- (i) Taxas insuficientes de conclusão do ensino fundamental e do ensino médio:

Em média, cerca de 20% dos jovens de 16 anos não finalizam o ensino fundamental no Brasil. No ensino médio, o número é ainda maior – quase 35% dos jovens de 19 anos não concluem a etapa final da educação básica no Brasil. O abandono e a evasão escolar que afetam as taxas de conclusão do ensino fundamental e médio marcam as trajetórias irregulares de muitos alunos, com ausências, repetências e defasagem idade-série.

São quatro KNIs associados ao tema no PPA: (i.1) proporção da população de 0 a 3 anos de idade frequentando creche ou pré-escola; (i.2) proporção da população de 4 a 5 anos de idade frequentando pré-escola; (i.3) proporção da população de 15 a 17 anos de idade frequentando escola ou com ensino médio concluído; e (i.4) razão entre o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio e o número de matrículas no ensino médio ou profissional.

- (ii) Insuficiência no desempenho escolar medido pelo Ideb e pelo PISA:

O Brasil não cumpriu suas metas no Ideb 2021. A situação mais grave é a do ensino médio, cujo indicador está longe da meta, o que é coerente com os resultados da última aplicação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que avalia o desempenho dos estudantes na faixa etária de 15 anos. Em uma lista de 79 países, o Brasil ocupou, em 2018, a 70ª posição em Matemática, a 57ª posição em Leitura e a 66ª posição em Ciências. Nosso nível de escolaridade é inferior inclusive ao de outros países da América Latina, como Chile e Argentina.

A discussão do ensino médio brasileiro tem sido marcada por debates acalorados e desafios significativos. A reforma proposta em 2017 pretendia flexibilizar o currículo, permitindo que os alunos escolhessem itinerários formativos de acordo com seus interesses, mas tem enfrentado severas críticas em relação à falta de estrutura e recursos para sua implementação eficaz, além de questões relacionadas à desigualdade educacional e à adequada formação dos professores.

Os debates em torno da reforma do ensino médio informam a perspectiva do governo: o Ministério da Educação (MEC) realizou consulta pública para coletar informações sobre o ensino médio e, recentemente (em 22 de setembro de 2023), encaminhou à Casa Civil proposta de ajuste da legislação.

De parte do Legislativo, no Senado Federal, a Comissão de Educação e Cultura criou, em 2023, a Subcomissão Temporária para debater e avaliar o Ensino Médio no Brasil. Na Câmara dos Deputados ocorreu discussão semelhante.

São três os KNIs associados ao tema no PPA: (ii.1) Ideb Anos Iniciais do EF; (ii.2) Ideb Anos Finais do EF; e (ii.3) Ideb Ensino Médio.

- (iii) Persistência de desigualdades regionais importantes, sobretudo entre Nordeste e Sudeste.

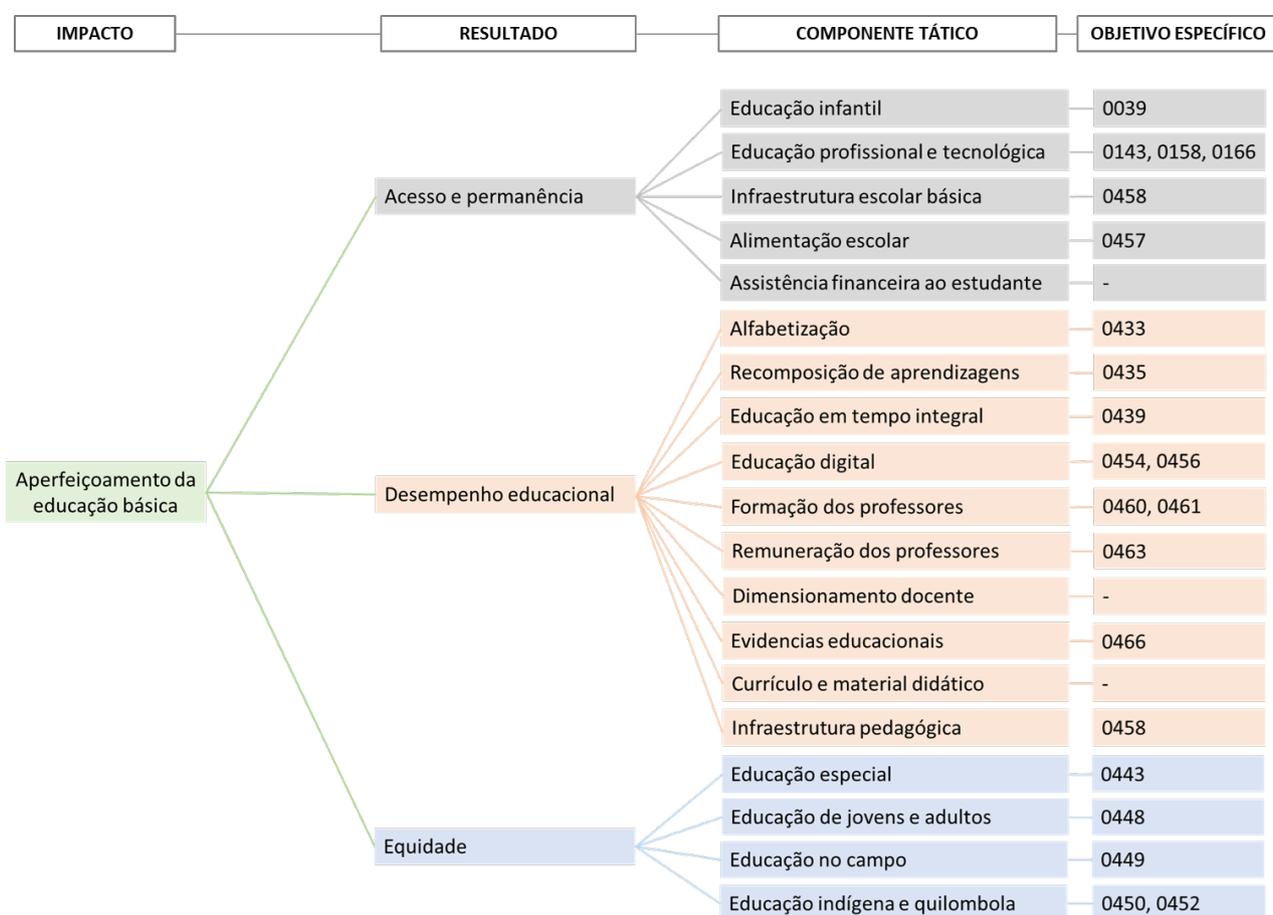
Não há, no PPA, KNI associado ao tema, mas o combate às desigualdades regionais é perspectiva transversal de todo o planejamento governamental (art. 5º da Constituição Federal), devendo ser usado como premissa na formulação e implementação de políticas públicas e orçamentos.

²⁷ O crescimento do acesso à educação básica também é uma realidade comprovada pelos Censos da Educação Básica liderados pelo Inep e pelas pesquisas amostrais e populacionais conduzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

O PPA também reconhece que a melhoria da qualidade da educação pública é desafio estruturante de forte impacto na redução da pobreza e das desigualdades sociais, ao proporcionar ganho para formação profissional dos trabalhadores e contribuir para aumentar a competitividade e a produtividade da economia. Implica dizer que a Agenda Prioritária da Educação Básica tem fatores de alavancagem importantes para a Agenda Prioritária da Neindustrialização, Trabalho, Emprego e Renda.

Diante desse diagnóstico, o PPA 2024-2027 estrutura suas políticas para a educação básica em três fundamentos principais: acesso, qualidade e equidade. O acesso se manifesta nas ações de ampliação da oferta de vagas do sistema educacional, a qualidade apresenta-se em medidas voltadas para melhoria do desempenho escolar e a equidade se relaciona com a ampliação de oportunidades educacionais não só regionais, mas também étnico-raciais e sociais. Com base no teor do PPA, pode-se representar o marco lógico associado a esses desafios do seguinte modo (Figura 3-2):

FIGURA 3-2: MARCO LÓGICO DO APERFEIÇOAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA



Fonte: elaboração própria.

Analisaremos, a seguir, os objetivos específicos previstos para enfrentar esses desafios. Antes, porém, releva tecer algumas considerações.

Primeiro, cada um dos três resultados do marco lógico acima constitui desafio de elevada envergadura, que dificilmente podem, no conjunto, alcançar status de priorização em contextos restritivos de prazo e recursos (financeiros e de capacidade governamental). Implica dizer que uma agenda prioritária de Centro de Governo (CdG) deveria escolher os componentes a serem de fato priorizados por metas realistas, mas ousadas, e de fato entregáveis pela mobilização de capital político, financeiro e administrativo no horizonte do Plano, combatendo-se a fragmentação de recursos em excessivas frentes de atuação. Os componentes do marco lógico não

abarcados pela agenda prioritária de CdG continuam a contar, de todo modo, com a liderança setorial responsável por otimizar gradualmente os programas de duração continuada.

Segundo, no funcionamento de um sistema, todo componente exerce algum nível de efeito sobre os demais. Assim, os componentes vinculados ao objetivo primário de equidade certamente impactam os níveis de acesso e permanência, assim como os componentes destes contribuem para elevar o desempenho educacional. Isso posto, é boa prática de planejamento não perder de vista o foco de atuação, não confundir objetivo com externalidade positiva e não assumir que as ações voltadas para determinado propósito possam ser automaticamente apropriadas como fatores de alavancagem para outros propósitos. Este último aspecto, prevalente em nossas práticas de planejamento, subtrai clareza quanto aos compromissos assumidos e dificulta a organização e responsabilização das estruturas de entrega de resultados e impactos.

Terceiro, o alcance das metas para cada um dos objetivos superiores não é função de variáveis quantitativas apenas – tem forte caráter qualitativo. A ampliação da educação infantil, por exemplo, não deve se cumprir pela mera expansão de vagas em creches e pré-escolas, mas também pela configuração das vagas de modo a considerar impactos de gênero, raça, território e outros aspectos interseccionais.²⁸ O mesmo se aplica a todos os componentes do marco lógico. Essa complexidade é uma das razões pelas quais a agenda de CdG deve ser seletiva e parcimoniosa.

Passemos à análise dos objetivos específicos da Agenda Prioritária da Educação Básica, por segmento do marco lógico²⁹. Observamos, preliminarmente, não ser metodologicamente adequado que objetivos específicos tenham como indicadores os próprios KNIs do Plano, uma vez que a finalidade daqueles é apontar, na dimensão tática, a estratégia a seguir para entregar as metas de KNIs. Essa inadequação ocorre nos objetivos 0039, 0435, 0436 e 0438.

3.3.1. ACESSO E PERMANÊNCIA

Educação Infantil (objetivo específico 0039)

A oferta de educação infantil de qualidade tem efeito positivo no bem-estar, na aprendizagem e no desenvolvimento das crianças nos primeiros anos de suas vidas. Conforme a recente publicação *Education at a Glance* (EaG) 2023, da OCDE, apenas 33% das crianças brasileiras até 2 anos de idade estão matriculadas em xxxx. Essa taxa aumenta progressivamente com a idade (48% das crianças de 3 anos, 71% das crianças de 4 anos e 87% das crianças de 5 anos), mas sem configurar priorização da primeira infância, ou sequer o atendimento escolar universal e obrigatório para as crianças de 4 e 5 anos, o que já deveria ter sido atingido em 2016, conforme determinou a Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

Como vimos, o PPA não estabeleceu meta de universalização para crianças de 4 e 5 anos de idade, consoante o dispositivo constitucional, e previu cobertura de 50% para crianças de 0 a 3 anos somente em 2027, quando o PNE havia estabelecido essa meta para 2024.

Diante dessa situação, faz-se necessária a adoção de medidas ousadas, com forte liderança de Centro de Governo, para deflagrar ampla frente de mobilização nacional, com articulação política e federativa e engajamento do setor produtivo e da sociedade civil, para converter o Brasil, até 2027, em exemplo de déficit zero na educação infantil. As significativas repercussões sobre o desenvolvimento humano no longo prazo e sobre o potencial produtivo de mães trabalhadoras no médio prazo são certas³⁰ (interface com a Agenda Prioritária de Neoliberalização, Trabalho, Emprego e Renda).

²⁸ Interseccionalidade é a interação entre dois ou mais fatores sociais que definem uma pessoa, como gênero, etnia, raça, localização geográfica e idade, cuja combinação configura diferentes situações de desigualdade. Vide <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/o-que-e-interseccionalidade-e-por-que-importa-saber-seu-significado/>, acessado em 05/11/2023.

²⁹ Vide coluna “Resultado” na Figura 3-2.

³⁰ Segundo estudo recente realizado para países da OCDE, adequação das políticas públicas e orçamentos aos aspectos de gênero pode elevar o Produto Nacional Bruto dos países em 1% a cada três anos. Vide <https://www.oecd.org/mcm/documents/The-OECD-Contribution-to-Promoting-Gender-Equality.pdf>, acessado em 05/11/2023.

Outro aspecto a ressaltar é o indicador apontado para esse objetivo específico – o percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche. Esse é o próprio indicador do KNI. O indicador do objetivo específico deveria detalhar a estratégia a ser implementada para entregar a meta do KNI (p. ex.: ampliação da rede pública, apoio a creches comunitárias, aquisição de vagas na rede privada etc.).

Educação profissional e tecnológica (objetivos específicos 0143, 0158, 0166)

Em âmbito internacional, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) é uma estratégia de profissionalização para jovens e adultos adotada de forma exitosa por diversos países da OCDE. Infelizmente, o Brasil apresenta pequena parcela de estudantes matriculados na EPT, quando comparado aos países daquela organização. A percentagem de alunos de 15 aos 19 anos é de 11%. Para jovens de 20 a 24 anos, a participação também é de 11%. Para os países da OCDE, as percentagens são, respectivamente, de 37% para os jovens dos 15 aos 19 anos e de 65% para os jovens dos 20 aos 24 anos. Quando se amplia a perspectiva para todo o ensino médio, em suas várias modalidades, o cotejo com dados internacionais também é preocupante: de acordo com informações da OCDE, de 2022, no Brasil, 34% dos jovens de 18 a 24 anos estão matriculados no ensino médio ou superior, número significativamente abaixo da média da OCDE, que é de 54%. Tais dados carregam enorme desafio, pois as pesquisas mostram que esses jovens tendem a enfrentar piores resultados no mercado de trabalho do que os seus pares que permaneceram no ensino nesta idade.

Outra situação inquietante atualmente é a dos jovens que nem estudam nem trabalham – os chamados “nem-nem”. As taxas de jovens “nem-nem” de 18 a 24 anos no Brasil são altas, especialmente entre as mulheres: 30% das mulheres dessa faixa etária nem estudam nem trabalham, em comparação a 18,8% dos homens na mesma faixa etária no Brasil. Nos países da OCDE, essas taxas para mulheres e homens são, respectivamente, de 14% e 15%. O recorte de gênero em relação a esse problema revela, entre outros aspectos, o impacto cruzado entre a cobertura de educação infantil e os índices de conclusão do ensino médio para mulheres, com severas repercussões sobre emprego e renda.

Na Mensagem do PPA, o governo argumenta que a Educação Profissional e Tecnológica é importante para o desenvolvimento de pessoas e a inserção produtiva e inclusiva mais qualificada no mercado de trabalho. O plano plurianual elenca como desafios: o acesso e a permanência desiguais e insuficientes, especialmente entre a população de maior vulnerabilidade social como as populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas surdas, pessoas com deficiência, povos do campo, das águas e das florestas; o desalinhamento entre a oferta e a formação na educação profissional e as demandas da sociedade, do mundo do trabalho e das diversidades de populações e seus territórios; e o desconhecimento de indicadores padronizados de qualidade educacional para a EPT.

Embora não integre a Agenda Prioritária da Educação Básica, o PPA contempla a educação profissional e tecnológica como componente das Agendas Prioritárias de Neointustrialização, Trabalho, Emprego e Renda e do Novo PAC. Essas Agendas adotam três objetivos específicos: 0143 - Ampliar a inclusão de jovens na aprendizagem profissional de qualidade, com meta de elevar de 49,13% para 51,03% o percentual de cumprimento de cotas de aprendizagem profissional; 0158 - Consolidar a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com meta de 100% para o “percentual da totalidade de matrículas atingida na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com base nas tipologias definidas”; e 0166 - Expandir a oferta da Educação Profissional e Tecnológica, com meta de elevar de 3,1 milhões para 7,2 milhões as matrículas em cursos de EPT.

Destaque-se, por fim, a intenção manifesta pelo governo de, no plano das medidas normativas e institucionais: deflagrar uma política nacional, coordenada pelo MEC em pactuação com estados e municípios, universidades, institutos federais e demais redes, com foco no combate aos problemas já evidenciados na EPT; e realizar estudos, pesquisas e avaliações sobre a EPT. Quanto a esse aspecto, vale registrar que a LDB foi atualizada em 2023 exatamente para incluir a previsão de processo nacional de avaliação das instituições e dos cursos de educação profissional técnica e tecnológica.

Infraestrutura escolar básica (objetivo específico 0458)

Número importante de escolas não apresentam equipamentos esportivos, laboratórios, bibliotecas e outras infraestruturas pedagógicas, havendo ainda aquelas que nem dispõem de infraestrutura básica, como água potável, condições sanitárias e edificações apropriadas.

O PPA prevê, no Objetivo 0458, apoiar técnica, pedagógica e financeiramente a rede física escolar da educação básica pública para construção, reforma, ampliação e aquisição de equipamentos e mobiliário, adotando como indicador o percentual de entes apoiados no PAR para infraestrutura em relação ao total de entes federados, com meta de alcançar 38% dos entes até 2027. Ocorre que a carência de itens básicos de infraestrutura recomenda que o PPA propicie um investimento intensivo em instalações, equipamentos e mobiliários escolares, para além dos limitados recursos do PAR, o que não está assegurado, conforme se discutirá na seção sobre a adequação financeira e orçamentária da Agenda.

Alimentação escolar (objetivo específico 0457)

A Agenda Prioritária da Educação Básica não inclui objetivo específico relacionado à alimentação escolar. O Programa 5111 do PPA, no entanto, traz o objetivo específico 0457, com meta de elevar a 96% o percentual de municípios atendidos por pelo menos quatro dos seguintes programas do FNDE: PAR, PNATE, PDDE, PNAE e PNLD. Embora esse conteúdo não demonstre priorização direta da alimentação escolar, a manifesta priorização da educação em tempo integral (a ser comentada adiante) pode potencializar a alimentação escolar como importante componente do marco lógico da Agenda Prioritária de Combate à Fome.

A Mensagem que encaminhou a proposta orçamentária para 2024 destaca a aplicação de R\$ 5,5 bilhões para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), valor 38% superior ao do PLOA 2023, em virtude do recente reajuste dos valores repassados pela União para essa finalidade, que veio mitigar a significativa defasagem verificada nos últimos anos.

Assistência financeira ao estudante

Não se verifica objetivo no PPA relacionado diretamente à instituição de assistência financeira a estudantes, fator que se mostra especialmente relevante diante da intenção de se ampliar a educação em tempo integral, quando muitos jovens de baixa renda precisam trabalhar para ajudar suas famílias. Nesses casos, é recomendável que o governo e organizações sem fins lucrativos ofereçam programas de apoio financeiro, como bolsas de estudo ou subsídios, para jovens que enfrentam dificuldades em se dedicar aos estudos.

3.3.2. DESEMPENHO

Alfabetização de Crianças (objetivo específico 0433)

O cotejo com dados internacionais sobre essa temática traz alerta importante para o Brasil: em média, nos países da OCDE, 25% da carga horária letiva obrigatória no ensino primário é dedicada à leitura, escrita e literatura e 16% à matemática. O Brasil, no entanto, é um dos poucos países em que não existe parcela fixa de tempo de instrução alocado para leitura, escrita e literatura ou matemática.

Além disso, vale destacar que o Brasil participou, em 2021, pela primeira vez do Estudo Internacional de Progresso em Leitura de Estudantes (em inglês, “*Progress in International Reading Literacy Study*” – PIRLS), tendo ficado entre os últimos colocados do ranking de 65 países participantes do estudo. O PIRLS é uma avaliação internacional que mede a proficiência em leitura de estudantes de quarta série, aplicado pela *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), uma cooperativa de instituições de pesquisa, órgãos governamentais e especialistas dedicada à realização de estudos e pesquisas educacionais. Os melhores desempenhos foram alcançados por Singapura, Irlanda e Hong Kong.

Outro dado de contexto importante é que os resultados do Saeb 2021 indicaram retrocesso na alfabetização das crianças do 2º ano do ensino fundamental, após a suspensão das aulas presenciais durante a pandemia de Covid-19.

O PPA traz o objetivo específico 0433 de garantir alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental e a recomposição das aprendizagens na alfabetização do 3º ao 5º ano dessa etapa. A meta é de se ter 60% dos estudantes alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental. Embora essa meta, assim como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), seja mais ousada e alinhada com boas práticas internacionais, indicando o 2º ano do ensino fundamental como limite para a alfabetização das crianças, a previsão de cobertura de apenas 60% até 2027 é preocupante.

São referências relevantes para esse objetivo:

- a recente definição nacional do que se entende por *estudante alfabetizado*, a que se chegou após ampla pesquisa conduzida pelo Inep/MEC, com discussões entre professores e especialistas; e
- a criação, em 2023, da Subcomissão Permanente de Alfabetização na Idade Certa, no âmbito da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal.

Recomposição de aprendizagens (objetivo específico 0435)

Trata-se de componente extremamente relevante diante do cenário de fechamento das escolas brasileiras durante a pandemia. Segundo a OCDE, o impacto da Covid-19 e da suspensão das atividades escolares presenciais na equidade educativa tem sido uma preocupação para muitos países. No ano letivo de 2022, programas nacionais de apoio aos alunos afetados pela pandemia foram implementados pelos entes federados no Brasil: ajustes nos currículos, sistemas de alerta precoce para identificar alunos em risco de abandono escolar, rematrícula automática de alunos na escola, aumento do tempo de instrução por meio de escolas de verão ou períodos letivos prolongados.

Ainda assim, observam-se lacunas de aprendizado que devem ser recompostas de modo a mitigar impactos futuros para o prosseguimento da trajetória escolar e profissional dos adolescentes e jovens. Sobre isso, inclusive, o impacto da pandemia na economia suscitou preocupações sobre as perspectivas dos jovens adultos, especialmente aqueles que abandonam a educação mais cedo. Segundo a OCDE, no Brasil, a taxa de desemprego entre pessoas de 25 a 34 anos com conclusão inferior ao ensino médio foi de 17,8% em 2020 (primeiro ano da pandemia no Brasil): um aumento de três pontos percentuais em relação a 2019, superior à média da OCDE, cuja taxa de desemprego juvenil de 15,1% em 2020 representou aumento de dois pontos percentuais em relação a 2019.

A Agenda Prioritária da Educação Básica traz o objetivo específico 0435 de garantir a recomposição das aprendizagens prejudicadas pelo período da pandemia da Covid-19 e o direito à aprendizagem. Porém, o indicador escolhido – o próprio KNI (IDEB dos anos iniciais) – pouco revela sobre a estratégia para dar cumprimento à intenção.

Infraestrutura pedagógica (objetivo específico 0458)

Como dito anteriormente, número importante de escolas não apresentam equipamentos esportivos, laboratórios, bibliotecas e outras infraestruturas pedagógicas. O PPA prevê, no Objetivo 0458, apoiar técnica, pedagógica e financeiramente a rede física escolar da educação básica pública para construção, reforma, ampliação e aquisição de equipamentos e mobiliário, adotando como indicador o percentual de entes apoiados no PAR para infraestrutura em relação ao total de entes federados, com meta de alcançar 38% dos entes até 2027. Ocorre que a carência de itens básicos de infraestrutura recomenda que o PPA propicie investimento intensivo em instalações, equipamentos e mobiliários escolares, para além dos limitados recursos do PAR, o que não está assegurado, conforme se discutirá na seção sobre a adequação financeira e orçamentária da Agenda.

Educação em tempo integral (objetivo específico 0439)

O PPA 2024–2027 tematizou a educação em tempo integral (ETI) no objetivo específico 0439, voltado a ampliar o número de matrículas em tempo integral em todas as etapas e modalidades da educação básica por meio do Programa Escola em Tempo Integral, priorizando os grupos mais vulnerabilizados. A meta é elevar o percentual de alunos da educação básica pública que pertencem ao público-alvo da ETI de 18,2% (2021) para 25% em 2027.

Embora não garanta por si só a melhoria da qualidade da educação, diante da incidência de problemas como falta de recursos, formação inadequada de professores e a deficiência na infraestrutura das escolas, a expansão de horas de estudo é um dos componentes relevantes para colocar o Brasil em linha com países de elevado desempenho escolar, ao permitir mais tempo para o desenvolvimento de habilidades e aprendizado significativo. A priorização dos grupos mais vulneráveis de estudantes coloca desafio adicional ao objetivo: muitos jovens de baixa renda precisam trabalhar para ajudar suas famílias, fazendo-se necessário prever medidas de assistência financeira para assegurar sua permanência no sistema educacional.

Outro aspecto relevante, comentado anteriormente, é a expansão da educação em tempo integral como componente do marco lógico de combate à fome. Isso porque, sendo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) um dos componentes da estratégia para alcançar as metas da Agenda Prioritária de Combate à Fome, a aceleração da implantação da educação em tempo integral teria como externalidade positiva ampliar o número de refeições diárias ofertada aos estudantes. Por outro lado, quanto mais gradual a implantação da educação em tempo integral, menos impactante se revela o PNAE como fator de alavancagem das metas de nutrição infanto-juvenil.

Educação digital (objetivos específicos 0454 e 0456)

De acordo com dados da OCDE, em 2018 o Brasil estava à frente apenas da República Dominicana no quesito conectividade das escolas: somente 28,3% dos estudantes do Brasil afirmaram ter acesso a computadores com Internet nas escolas. A média de conexão dos países da OCDE foi de 55,9%. Sobretudo após a pandemia de Covid-19, esse é objetivo claramente relevante para o sistema de ensino de qualquer país. De acordo com dados do Inep, em 2021, ainda durante a pandemia, um quinto dos municípios brasileiros não realizaram qualquer aula *online* com seus alunos – a maior parte deles por falta de infraestrutura de computadores e Internet para professores e estudantes. Atualmente, o país conta com 56% de escolas com acesso à Internet para uso nos processos de ensino e aprendizagem e 70% de escolas com acesso à Internet banda larga.

É fundamental aumentar a conexão das escolas brasileiras à Internet não apenas porque amplia significativamente o acesso dos alunos ao conhecimento e às oportunidades educacionais do mundo digital, mas também porque facilita a comunicação entre alunos, professores e instituições, promovendo colaboração e compartilhamento de ideias. Uma conexão de alta qualidade à Internet também favorece a preparação dos estudantes para os desafios da sociedade digital e para as habilidades necessárias ao mercado de trabalho contemporâneo.

O PPA 2024–2027 traz dois objetivos específicos nessa direção: inserir a educação digital nos ambientes escolares, em todos os níveis e modalidades; fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica; e prover acesso à Internet banda larga e a equipamentos para a utilização pedagógica nas escolas da rede pública de educação básica, inclusive em escolas do campo, indígenas e quilombolas. Os indicadores escolhidos para monitorar esses objetivos são, respectivamente: percentual de escolas que declaram ter acesso à Internet para uso nos processos de ensino e aprendizagem; e percentual de escolas conectadas à Internet banda larga. A meta para ambos os indicadores é ousada: 100% de escolas com acesso à Internet para uso nos processos de ensino e aprendizagem e com Internet banda larga até 2027.

Para fazer frente ao desafio, o governo brasileiro anunciou recentemente que pretende investir 8,8 bilhões de reais para conectar todas as escolas públicas à Internet até 2026³¹.

Dimensionamento do corpo docente

Parâmetro importante a ser considerado na melhoria de desempenho dos estudantes diz respeito ao tamanho das turmas: tanto nos anos finais quanto no ensino médio, a média dos países da OCDE é de 13 alunos por professor, enquanto, no Brasil, as médias são de 25 e de 24 estudantes, respectivamente. Pesquisas apontam que, além de promover acompanhamento mais personalizado do aluno, é preciso cuidar de aspectos socioemocionais ligados à saúde mental, ao momento biológico e cultural de alunos pré-adolescentes e adolescentes e às dificuldades de se adaptarem a uma rotina curricular mais fragmentada. Não há objetivo relacionado a essa temática no PPA.

Formação inicial e continuada de docentes (objetivos específicos 0460 e 0461)

O PPA traz dois objetivos específicos relacionados com a formação do corpo docente: oferecer aos que almejam a carreira do magistério, aos licenciandos e aos professores e profissionais da educação básica em exercício a formação inicial, por meio de graduações e cursos sequenciais ofertados de forma presencial e a distância; e oferecer aos professores e profissionais da educação básica a formação continuada por meio de especializações, mestrados e doutorados, de forma presencial e à distância. No primeiro caso a meta é de quase triplicar o número de vagas em programas para a formação inicial de professores e, no segundo, de dobrar o número de vagas em programas para a formação continuada.

Destaque-se, quanto ao aumento do número de vagas de cursos de Pedagogia e Licenciaturas, a preocupação bastante difundida na sociedade civil com a ampliação de vagas de cursos a distância. Nessa modalidade, os cursos de Pedagogia já lideram o *ranking* dos cursos com mais estudantes matriculados no País, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior 2021. Nesse cenário, muito embora a ampliação de vagas de cursos de Pedagogia a distância possa apresentar benefícios de acesso e flexibilidade, também carrega riscos importantes, sobretudo quanto à qualidade da educação, à falta de interação presencial entre alunos e professores, além de desafios de autodisciplina e requisitos tecnológicos. Essa preocupação, contudo, parece ausente do PPA.

Remuneração dos docentes (objetivo específico 0463)

Dados da Pesquisa Internacional sobre o Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey – TALIS*), cuja última edição realizou-se em 2018, com professores de diversos países, mostram que, no Brasil, apenas 18% dos professores dos anos finais do ensino fundamental informaram satisfação com o seu salário, percentual notadamente abaixo da média Talis (39%) e entre os mais baixos apresentados pelos países participantes. Entre os países latino-americanos, a satisfação salarial dos professores brasileiros é a mais baixa, ficando atrás de México (41%), Chile (38%), Colômbia (36%) e Cidade Autônoma de Buenos Aires (20%).

A atualização dos planos de carreira e salários dos professores de educação básica é o objetivo mais importante da agenda de valorização do magistério. O “apagão docente³²” que se avizinha no Brasil tem como uma de suas causas principais a baixa atratividade dessa carreira que, por sua vez, relaciona-se diretamente aos baixos salários praticados. De acordo com dados de 2022 da OCDE, já considerados os parâmetros de paridade de poder de compra, o Brasil possui o menor salário estatutário inicial anual na carreira docente da educação básica, equivalente a USD 14.345,00 e está entre os cinco países que apresentam essa remuneração abaixo de USD 20.000,00.

A despeito do estabelecido na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, o pagamento do piso salarial do magistério da educação básica ainda não está universalizado no Brasil: 29% dos Estados e 25% dos Municípios

³¹ <https://g1.globo.com/politica/politico/noticia/2023/09/26/governo-anuncia-investimento-de-r-88-bilhoes-para-conectar-todas-as-escolas-publicas-ate-2026.ghtml> Acesso em 04out2023.

³² A falta de professores não é um problema grave apenas no Brasil. De acordo com a UNESCO, faltam 44 milhões de professores no mundo, sobretudo na África subsaariana e no sul da Ásia. (https://www.terra.com.br/noticias/faltam-44-milhoes-de-professores-no-mundo-alerta-unesco_46b3418a6647467dc085d-1d8a21d8ac4knd521i5.html) Acesso em 6 out. 2023.

brasileiros ainda não pagam o piso salarial aos professores de suas redes, conforme dados de 2022 publicados pelo Inep. Em 2023, o MEC estabeleceu fórum permanente para monitoramento da Política do Piso Salarial dos docentes da educação básica. Em torno desse tema, há certa polêmica envolvida, uma vez que amplos setores da sociedade vêm reconhecendo a importância de se ajustarem os parâmetros da legislação do piso, sem, contudo, haver consenso, ainda, sobre como fazê-lo. Ademais, esse é um tema que impacta diretamente as finanças dos entes subnacionais, responsáveis pela contratação da enorme maioria de professores da educação básica no Brasil.

Para essa temática, o PPA trouxe o objetivo específico 0463, voltado a apoiar e estimular a estruturação ou revisão de planos de carreira e remuneração, principalmente no que se refere ao cumprimento do piso salarial profissional nacional e à garantia da hora-atividade na jornada de trabalho. A meta é de chegar a 88,6% em 2027 a relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais. Essa meta está aquém da prevista no PNE 2014-2024, que era de equiparação já em 2024.

Evidências educacionais (objetivo específico 0466)

O PPA 2024-2027 traz um objetivo específico para a produção de dados, evidências, pesquisas e estudos educacionais. Segundo o documento, trata-se de realizar levantamentos estatísticos, exames e avaliações para a educação básica, buscando o aprimoramento contínuo e a disseminação das informações de forma a oferecer subsídios que contribuam para a indução da melhoria do ensino. A meta é realizar integralmente as ações planejadas anualmente de pesquisas, exames e avaliações da educação básica.

Há grande identidade desse objetivo específico com a missão do Inep, autarquia vinculada ao MEC e produtora das estatísticas, avaliações, exames e pesquisas nacionais da educação básica e da educação superior. Além do Inep, a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), instituição também vinculada ao MEC, pode ser enquadrada do mesmo modo neste objetivo específico, sobretudo no que se refere aos seus trabalhos de avaliação da pós-graduação no Brasil. Sem programações específicas vinculadas separadamente a cada uma dessas instituições, alerta-se para o risco de haver alguma confusão entre os recursos orçamentários e financeiros a elas destinados.

Base curricular e material didático

Componente importante da melhoria do desempenho educacional é a qualidade da base curricular e dos materiais que apoiam a atuação do corpo docente nas escolas. Não há objetivo específico relacionado a essa temática no PPA. Conforme já comentado, contudo, o governo está reavaliando a implantação da nova BNCC, tendo o Ministério da Educação realizado consulta pública para coletar informações sobre o ensino médio e encaminhado à Casa Civil proposta de ajuste da legislação.

3.3.3. EQUIDADE

Educação especial (objetivo específico 0443)

A ampliação das matrículas em classes comuns da educação básica para alunos com deficiência, TGD³³ e altas habilidades/superdotação cumpre pelo menos dois propósitos: promove a diversidade e a inclusão social, a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento pleno de todos os estudantes; e enriquece o ambiente escolar, ao estimular habilidades sociais, proporcionar desafios acadêmicos, preparar alunos para a vida adulta e contribuir para a redução do estigma associado às diferenças.

O PPA traz o objetivo específico 0443 de promover políticas para a educação especial na perspectiva inclusiva, com a meta de chegar em 2024 a 1,7 milhão de matrículas em classes comuns da educação básica para

³³ TGD englobam os diferentes transtornos do espectro autista, as psicoses infantis, a Síndrome de Asperger, a Síndrome de Kanner e a Síndrome de Rett (<https://novaescola.org.br/conteudo/51/o-que-sao-os-transtornos-globais-do-desenvolvimento-tgd#:~:text=Os%20TGD%20englobam%20os%20diferentes,ini%20e%20manter%20uma%20conversa>).

alunos com essas características e alcançar 2,2 milhões em 2027 (de acordo com os dados do Censo Escolar da Educação Básica, essas matrículas totalizaram cerca de 1,3 milhão em 2022). Esse objetivo coaduna-se com a Meta 4 do PNE 2014-2024, embora o plano decenal tivesse previsto universalização de atendimento dessa população já em 2024.

Educação de jovens e adultos (objetivo específico 0448)

As matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) vêm caindo consideravelmente nos últimos anos no Brasil: de acordo com o Censo Escolar da Educação Básica, em 2018 havia 3,5 milhões de matrículas na EJA; em 2022 esse número caiu para 2,7 milhões, redução de quase 23% em quatro anos. De acordo com os dados divulgados pelo Inep em 2020, a maior parte dos cidadãos que procuraram a realização do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) naquele ano era parda e preta, possuía até 25 anos de idade e havia parado de estudar no 1º ano do ensino médio, com até 17 anos de idade, por motivos de falta de tempo para o estudo e necessidade de trabalhar.

Para esse componente do marco lógico da equidade, o PPA 2024–2027 traz o objetivo específico 0448, voltado a promover políticas para a EJA, e meta de elevar as matrículas de 2,8 milhões para 5,5 milhões em 2027.

Educação no campo (objetivo específico 0449)

De acordo com o IBGE, há cerca de 30 milhões de pessoas residindo na zona rural atualmente no Brasil. O PPA traz objetivo específico de promover políticas para a educação escolar do campo, expandindo de 4,8 milhões de matrículas atualmente para 5,2 milhões em 2027 (pouco mais de 8% de aumento no período).

Educação indígena e quilombola (objetivos específicos 0450 e 0452)

Além de combater desigualdades regionais e sociais, a educação indígena e quilombola contribui para preservar o patrimônio cultural do país, zelando pela diversidade de culturas, línguas e identidades, e promover o desenvolvimento sustentável e a economia verde.

O PPA traz duas metas para essa temática: expandir em 11% o número de matrículas da educação básica em escolas indígenas e em 23% o número de matrículas da educação básica em escolas quilombolas, até 2027.

A partir do exercício aqui proposto, faz-se necessária análise em profundidade para avaliar quais componentes essenciais do marco lógico da educação básica estão devidamente contemplados na Agenda Prioritária do PPA, quais deles configuram prioridades de fato (metas realistas, mas ousadas) e se as metas se mostram exequíveis no horizonte do Plano. Convidamos pesquisadores, especialistas e demais interessados a se debruçarem sobre esses desafios.

3.4. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Como mencionado, o PPA não explicita os volumes de recursos previstos para o atingimento das metas dos objetivos específicos, restando, como fundamento para avaliação de exequibilidade das metas, as evidências trazidas: pela Agenda Prioritária do Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC, que, apesar de ter sido apresentada como uma das seis Agendas Prioritárias é, na verdade, transversal às outras cinco; e pela proposta orçamentária para 2024 (PLN 29/2023), que tramita concomitantemente ao PPA 2024-2027.

3.4.1. NOVO PAC

A Agenda Prioritária do Novo PAC abarca três dos objetivos específicos listados na Agenda Prioritária da Educação Básica, a saber:

- 0039 - Ampliar o acesso à Educação Infantil (creches e pré-escolas) por meio da expansão das matrículas com qualidade e equidade visando garantir o direito à educação e a redução das desigualdades, priorizando grupos vulneráveis em sua diversidade, em cumprimento ao Plano Nacional de Educação. Meta: elevar de 37,3% para 50,8% o percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche (trata-se do KNI i.1 para o objetivo estratégico 1.3 mencionado na análise de marco lógico apresentada).
- 0457 - Prestar assistência financeira, técnica e material às escolas das redes públicas da educação básica, por meio de programas suplementares de educação, fortalecendo os critérios equitativos desses programas de forma a reduzir a desigualdade entre os sistemas educacionais, promovendo a equidade, valorizando a diversidade e considerando as especificidades locais e dos estudantes. Meta: elevar de 94,2% para 96% o percentual de municípios atendidos por pelo menos quatro dos seguintes programas do FNDE: PAR, PNATE, PDDE, PNAE e PNLD.
- 0458 - Apoiar técnica, pedagógica e financeiramente a rede física escolar da educação básica pública para construção, reforma, ampliação e aquisição de equipamentos e mobiliário, garantindo condições adequadas de funcionamento, acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência, pessoas surdas, a educação de jovens e adultos. Meta: elevar de 28,86% para 38% o percentual de entes apoiados no PAR para infraestrutura.

Conforme comentado na análise de marco lógico, embora a educação profissional e tecnológica tenha sido contemplada em outra Agenda Prioritária (Neoindustrialização, Trabalho, Emprego e Renda), ela se mostra componente essencial na estratégia de ampliar a permanência de jovens no sistema educacional. Para essa temática, a Agenda Prioritária do Novo PAC contempla dois objetivos específicos, a saber:

- 0158 - Consolidar a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, considerando o atendimento pleno das unidades às suas comunidades, levando-se em conta as especificidades territoriais, sociais, culturais e ambientais, de sustentabilidade, inclusão e acessibilidade. Meta: elevar de 84,3% para 100% o percentual da totalidade de matrículas atingida na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com base nas tipologias definidas.
- 0166 - Expandir a oferta da Educação Profissional e Tecnológica, levando-se em conta as desigualdades raciais, de nível socioeconômico, bem como as especificidades sociais, culturais, territoriais e ambientais, de sustentabilidade, inclusão e acessibilidade. Meta: elevar de 3,1 milhões para 7,1 milhões o número de matrículas em cursos de EPT.

Apesar de a Agenda Prioritária do Novo PAC, como as demais, não trazer informações sobre o volume de recursos previstos para a consecução de cada objetivo específico, sua sistemática especial de execução empresta maior credibilidade às metas ali inscritas. A previsão dos valores financeiros, por sua vez, é remetida às propostas de leis orçamentárias anuais.

3.4.2. PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2024

Na proposta orçamentária para 2024, o Programa “Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade” traz R\$ 22,5 bilhões para atender a diversas políticas voltadas a esse nível de ensino, sendo R\$ 3,3 bilhões no âmbito do Novo PAC (Tabela 3-2, abaixo) para implantação de escolas de educação infantil, aquisição de veículos para o transporte escolar e apoio à infraestrutura escolar.

TABELA 3-2: RECURSOS DO NOVO PAC PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO PLOA 2024

Programa		Ação		PL (R\$)
5111	Educação básica democrática, com qualidade e equidade	0E53	Aquisição de veículos para o transporte escolar da educação básica - caminho da escola	451.600.000
		00SU	Apoio à implantação de escolas para educação infantil	620.000.000
		20RP	Apoio à infraestrutura para a educação básica	2.200.000.000
TOTAL				3.271.600.000

Fonte: PLN 29/2023 – SIGA Brasil.

Dois terços do montante se direcionam à infraestrutura escolar. Apesar disso, há um ponto de atenção a destacar.

Em 2020, foi aprovada a Emenda Constitucional 108/2020, que tornou permanente o Fundeb e promoveu um aumento significativo do montante de complementação da União ao Fundo, elevando-o dos antigos 10% para um valor mínimo final de 23% em 2026. Com isto, o valor aluno ano total (VAAT) mínimo nacional, definido na própria emenda e que traduz os recursos disponíveis vinculados à educação por aluno de cada rede de ensino, se elevará significativamente, a partir da maior participação obrigatória da União. Entretanto, como apontam os estudos mais atuais, os custos da educação básica relacionados ao cumprimento do PNE são compostos por duas naturezas de despesas com lógicas distintas.

A primeira lógica é a de despesas correntes, a exemplo da remuneração dos profissionais da educação e da manutenção das instituições de ensino. Dialoga diretamente com o VAAT e com o Fundeb, pois tanto os recursos disponíveis quanto as despesas são relativamente estáveis e previsíveis ano a ano. Ou seja, o Fundeb contribui significativamente para esses componentes necessários à oferta de educação básica de qualidade. Parece ser razoável que a União utilize o mecanismo da complementação (que, com seu aprimoramento, direciona os recursos para as redes mais vulneráveis) na assistência financeira às redes e nas despesas de custeio relacionadas ao cumprimento do PNE.

A segunda lógica é a de despesas de capital, a exemplo da ampliação e melhoria da infraestrutura escolar. Quanto a essas, por exigirem grandes volumes de recursos em curto espaço de tempo, não parecem ser boas as perspectivas para avanço significativo das condições atuais, que são precárias. Por essa razão, o PPA deveria promover um investimento intensivo em infraestrutura escolar, priorizando recursos para esse tipo de despesa em escala maior do que a verificada na proposta. Além de um número importante de escolas não apresentarem equipamentos esportivos, laboratórios, bibliotecas, há ainda aquelas que nem dispõem de água potável e condições sanitárias mínimas.

Em relação aos valores alocados para viabilizar a aceleração do IDEB dos Anos Iniciais, Anos Finais e Ensino Médio (que são KNIs do objetivo estratégico da educação no PPA), a Mensagem do PLOA 2024 pouco esclarece quanto às ações voltadas especificamente para esse propósito. Destacam-se os seguintes valores:

- R\$ 5,5 bilhões para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
No PLOA 2023, o valor era de R\$ 4,0 bilhões, elevado a R\$ 5,5 bilhões já no corrente exercício de 2023, em função de reajuste que veio mitigar a significativa defasagem verificada nos últimos anos. Espera-se que, com a priorização da educação em tempo integral e a alimentação escolar como parte da estratégia de combate à fome, os montantes do PNAE apresentem trajetória de variação real crescente ao longo do Plano.
- R\$ 2,2 bilhões para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).
No PLOA 2023, o montante era de R\$ 2,3 bilhões, não se configurando, portanto, priorização em 2024.
- R\$ 219,9 milhões para apoiar a universalização do acesso à Internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica pública, principalmente em face do atraso do país nesse quesito.

O PLOA 2023 previa R\$ 10 milhões para implantação de banda larga nas escolas, os quais não foram executados até o momento (Ação 00UA). A programação orçamentária para 2024 configura, portanto, priorização dessa política.

- R\$ 1,1 bilhão para melhorar a qualidade da alfabetização no país e combater o analfabetismo absoluto e funcional, incluindo R\$ 822,2 milhões que atenderão ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

Somente se encontram explicitados no PLOA 2024 R\$ 300 milhões em duas Ações para alfabetização, devendo a diferença informada na Mensagem estar contemplada em ações genéricas, como a 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica, com R\$ 1,9 bilhão. Como no PLOA 2023 as duas Ações não somavam mais do que R\$ 17 milhões, configura-se priorização da política no PLOA 2024.

- R\$ 3,4 bilhões para o Programa Escola em Tempo Integral, instituído pela Lei nº 14.640 de 31 de julho de 2023, priorizando as escolas que atendam estudantes em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

No PLOA 2023 não havia ação específica com essa finalidade, configurando-se, portanto, priorização da política em 2024.

Faz-se necessária análise em profundidade para aferir quais são as reais priorizações reveladas pela alocação orçamentária e em que medida essas priorizações correspondem às do PPA. Convidamos os pesquisadores, especialistas e demais interessados a se debruçarem sobre essa questão.

3.5. CONCLUSÃO

A análise da consistência de longo prazo do PPA mostra que a dimensão estratégica do Plano em relação à Educação Básica se mostra consistente com os KNI adotados pela EFDES 2020-2031, tendo o PPA priorizado os seguintes temas previstos na Estratégia: (i) fortalecimento do planejamento e gestão da rede pública; (ii) formação de professores; (iii) acesso de grupos vulneráveis à educação; (iv) conectividade e educação digital; (v) do acesso à educação infantil e à educação em tempo integral.

A previsão do PPA de alcançar o Ideb - Anos Iniciais de 6,0 até 2027 se mostra insuficiente para se atingir a meta da EFDES de 7,2 até 2031, indicando a necessidade de reforço no PPA nessa linha de trabalho. Há, contudo, uma inconsistência a tratar: segundo dados do INEP, as metas do PPA para 2027 já teriam sido atingidas em 2021 para o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental e do ensino médio.

Em relação às metas do PNE 2014-2024, os quantitativos fixados no PPA para 2027 estão aquém ou próximos dos previstos para o final de vigência do PNE 2014-2024, evidenciando que: (i) desde o início da vigência do PNE, os orçamentos não têm viabilizado suas metas no ritmo ali previsto; e (ii) o PPA 2024-2027 não antecipou o avanço de metas que deverá ocorrer no novo ciclo do PNE, sinalizando necessidade de futura revisão do primeiro.

Verificam-se os seguintes atrasos no cumprimento do PNE:

- O acesso à educação infantil deveria estar universalizado já em 2016 para crianças de 4 e 5 anos, ainda estava em 93% em 2022 e não conta com meta expressa no PPA.
- O acesso para crianças de 0 a 3 anos, que deveria alcançar no mínimo 50% em 2024, ainda estava no patamar de 37,3% em 2022, com previsão do novo PPA de chegar a 50% somente em 2027.
- O PNE previu para 2024 a alfabetização de todos os estudantes até o 2º ano do ensino fundamental, mas o percentual era de apenas 43,6% em 2022. O PPA prevê que esse percentual chegue a 60% em 2027, portanto longe da meta de universalização.
- O PNE previu cobertura de educação em tempo integral para 25% dos alunos da educação básica até 2024, quando o verificado em 2022 ainda era de 18,2%. O PPA estabelece meta de 25% somente em 2027.

- O PNE previu para 2024 equiparação da remuneração entre os profissionais do magistério e as demais carreiras. O PPA prevê que, em 2027, se atinja a proporção de 88,6%.

Em relação à coerência da Agenda Prioritária para entregar as metas de impacto previstas quanto ao acesso e permanência na educação básica, à melhoria do desempenho educacional e ao combate às desigualdades no sistema de ensino, a presente nota técnica categorizou os conteúdos da Agenda em modelo de marco lógico e teceu considerações sobre cada componente do modelo, de modo a identificar pontos para aperfeiçoamento a partir do uso inovador de indicadores-chave nacionais e metas trazidos pela proposta. A partir desse exercício, coloca-se aos pesquisadores, especialistas e interessados na Agenda a tarefa de aprofundar a análise de modo a verificar: se os objetivos específicos abarcam os fatores mais relevantes a serem priorizados no período do Plano para entregar as metas de KNI; se o escopo de metas proposto é compatível com a capacidade de atuação do Centro de Governo; se as entregas (ainda não divulgadas pelo governo) são/serão suficientes para entregar as metas de indicadores estabelecidas; e se as entregas estão/estarão adequadamente financiadas no período do Plano. Já se sabe, por exemplo, que os R\$ 9,2 bilhões de despesas de capital previstos para a educação básica se mostram insuficientes para a equalização das condições de infraestrutura das redes de ensino, em especial com vistas à implementação do CAQ.

Sob o aspecto normativo e institucional, são pontos de atenção os seguintes:

- 1) está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235, de 2019, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), já aprovado no Senado Federal em 2022;
- 2) o Plano Nacional de Educação entrará em seu último ano de vigência em 2024 e demandará, portanto, renovação para próximo decênio, o que possivelmente exigirá também atualização do PPA;
- 3) as metas e nova série histórica do Ideb, principal KNI da educação básica, deverão ser repactuadas em breve com os entes subnacionais, possivelmente considerando aprimoramentos nesse indicador; e
- 4) a continuidade de implementação da BNCC está em vias de revisão pelo governo, que já conta com proposta enviada pelo MEC à Casa Civil.

Sob o aspecto financeiro, preocupa a ausência de informações sobre a previsão de recursos (orçamentários e não-orçamentários) para cada um dos objetivos específicos vinculados à Agenda Prioritária, impossibilitando a análise de exequibilidade, custo-efetividade e custo de oportunidade dos objetivos e metas propostos no PPA. A complexidade dos problemas inerentes à agenda da educação recomenda que o governo apoie, com a oferta de dados e informações, a produção de evidências que o auxiliem a tomar as melhores decisões, em parceria com pesquisadores, especialistas e atores não-governamentais interessados.

4. ATENÇÃO PRIMÁRIA E ESPECIALIZADA À SAÚDE

Augusto Bello – Conorf
Felipe Cavalcanti – Conleg
Mario Gurgel – Conof

A saúde é contemplada no PPA nos seguintes contextos: dos programas finalísticos, vinculados à estrutura organizacional do Ministério da Saúde (MS); das agendas transversais (crianças e adolescentes, mulheres, igualdade racial, povos indígenas, e ambiental); da agenda prioritária “saúde: atenção primária e atenção especializada”; dos investimentos plurianuais; e dos investimentos plurianuais do orçamento de investimento das empresas estatais não-dependentes.

4.1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) determina que a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196). Segundo a CF, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único – o Sistema Único de Saúde (SUS) –, organizado de acordo com as seguintes diretrizes (art. 198):

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – participação da comunidade.

Em seu art. 199, a CF determina que a saúde é livre à iniciativa privada e que ela pode participar do SUS de forma complementar (§ 1º). Todas as ações e serviços de saúde, tanto públicos quanto privados, são de relevância pública, devendo ser objeto de regulamentação, fiscalização e controle pelo Poder Público (art. 197).

Além da CF, a atenção à saúde no Brasil obedece aos princípios e diretrizes estabelecidos pela Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que *dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*, de forma que qualquer problema de saúde, de qualquer cidadão, é objeto do SUS, independentemente de suas características, incluindo a assistência farmacêutica.

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I - a execução de ações:

...

d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica.

...

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

...

Para cumprir o mandamento constitucional, a rede de serviços do SUS é organizada em níveis crescentes de complexidade, contemplando a atenção primária à saúde (APS) e a atenção especializada à saúde (AES).

4.1.1. ATENÇÃO PRIMÁRIA

A APS é considerada o nível de atenção prioritário para o acesso da população ao SUS. É nela que deve ocorrer o primeiro contato do usuário com o sistema, com vistas à atenção continuada à saúde. Estima-se que a APS é capaz de atender a cerca de 80% das necessidades de saúde da população, referindo a outros níveis de atenção apenas casos incomuns ou de maior gravidade, que exijam atuação especializada³⁴.

Desse modo, a APS é considerada essencial para a estruturação de qualquer sistema de saúde, no Brasil e no mundo, especialmente os de caráter universal. Os motivos para a adoção de modelos assistenciais estruturados a partir da APS são, principalmente, a racionalização de custos e a melhoria da qualidade dos cuidados prestados. É organizada a partir de serviços de saúde de base territorial e comunitária, ou seja, por meio de unidades de saúde localizadas próximas às residências das pessoas que as utilizam.

O SUS adota a Estratégia Saúde da Família (ESF) como modelo de organização da APS. Atualmente, as equipes de saúde da família devem ser compostas por, no mínimo, um profissional das seguintes categorias profissionais: medicina, enfermagem, técnico ou auxiliar de enfermagem, e agente comunitário de saúde, todos com carga horária de quarenta horas semanais.

Além das equipes de saúde da família, a ESF também contempla: equipes voltadas ao atendimento de populações específicas (ribeirinha, fluvial, pessoas em situação de rua etc.); equipes eMulti, as quais englobam com maior diversidade de categorias profissionais (fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, psicólogos, médicos em diferentes especialidades etc.); além da dispensação de medicamentos do componente básico da assistência farmacêutica.

Cada equipe de saúde da família é responsável por cerca de 3.500 pessoas³⁵. O relatório do MS referente ao mês de junho e 2023 registra 49.982 equipes de saúde da família com financiamento da esfera federal, perfazendo cobertura de 74,4%. Somada à cobertura provida por meio de outras modelagens de equipes – com outras composições profissionais e outros parâmetros de cobertura –, o MS estima um percentual de cobertura total da APS de 77,76%³⁶.

4.1.2. ATENÇÃO ESPECIALIZADA

Para assegurar a diretriz constitucional de atendimento integral, o SUS contempla ainda a oferta da AES, para realizar o atendimento às necessidades de saúde que transcendem a capacidade da APS. A AES contempla uma diversidade de serviços, de média e alta complexidade, dentre os quais: ambulatórios de especialidades; atenção domiciliar; hospitais de pequeno, médio e grande porte; hospitais-dia; serviços de apoio diagnóstico e terapêutico: patologia clínica, radiodiagnóstico, fisioterapia, hemodinâmica, terapia renal substitutiva (diálise), radioterapia, quimioterapia, dentre outros; serviço de atendimento móvel de urgência; serviços especificamente voltados às pessoas com transtornos mentais, decorrentes ou não do uso de álcool e outras drogas; e unidades de pronto atendimento.

A organização dos sistemas de saúde a partir de uma APS bem estruturada e abrangente é entendida como prioridade pela Organização Mundial da Saúde (OMS)³⁷, pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)³⁸ e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³⁹.

³⁴ STARFIELD, B. Atenção primária: equilíbrio entre a necessidade de saúde, serviços e tecnologias. Brasília: UNESCO; Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/0253.pdf> Acesso em: 17 ago. 2023.

³⁵ MINISTÉRIO DA SAÚDE. Nota técnica nº 301/2022-CGESF/DESF/SAPS/MS. 2022. Disponível em: https://egestorab.saude.gov.br/image/?file=20221214_O_NT301-NotaMetodologicaCoberturaAPS_894545258772170154.pdf. Acesso em: 17 ago. 2023.

³⁶ Dados obtidos por meio dos relatórios públicos do sistema e-Gestor AB. Disponível em: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/ acessoPublico/relatorios/relCoberturaAPSCadastro.xhtml> Acesso em: 21 ago. 2023.

³⁷ WHO. Primary Health Care. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/primary-health-care#tab=tab_1 Acesso em: 25 set. 2023.

³⁸ OPAS. Atenção primária à saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/topicos/atencao-primaria-saude> Acesso em: 25 set. 2023.

³⁹ OCDE. Primary Care. Disponível em: <https://www.oecd.org/health/primary-care.htm> Acesso em: 25 set. 2023.

Tais instituições preconizam a chamada “Estratégia para Cobertura Universal de Saúde”, cujo enfoque é assegurar acesso equitativo e universal ao atendimento primário à saúde a todas as pessoas e comunidades⁴⁰. Nesse sentido, ainda que não excluam explicitamente as ações especializadas, a perspectiva adotada não estimula, tampouco prioriza, a integralidade da atenção à saúde, ao contrário do que acontece no Brasil.

No que tange à participação da iniciativa privada na assistência à saúde, existem pelo menos três categorias diferentes: serviços que atuam em caráter complementar ao SUS, atendendo exclusivamente usuários do SUS ou não; profissionais de saúde ou empresas de assistência à saúde, cuja contratação é realizada diretamente com seus usuários; saúde suplementar, em que os usuários contratam um plano de saúde junto às operadoras, que por sua vez possuem rede própria ou credenciada de serviços que atendem a seus usuários.

Todavia, na iniciativa privada ainda é incipiente o desenvolvimento de serviços de APS. A maioria é voltada à atenção ambulatorial especializada e hospitalar.

4.2. CONSISTÊNCIA DE LONGO PRAZO

A EFDES estabelece para a área da saúde o Desafio 5.3.2. de “melhorar o acesso aos serviços de saúde e a sua qualidade”, adotando metas para dois Indicadores-Chave Nacionais: reduzir para 10,4 óbitos por mil crianças menores de 5 anos nascidas vivas (queda de 30% da taxa de mortalidade infantil até 2031); e elevar a esperança de vida ao nascer para 78,78 anos (aumento de 3% até 2031) (Tabela 4-1).

TABELA 4-1: INDICADORES-CHAVE NACIONAIS DA EFDES 2020-2031 PARA A SAÚDE

Índice-chave	Último valor disponível	Unidade	Ano	Fonte	Meta 2031	Meta 2031
					(Cenário de referência)	(Cenário transformador)
Taxa de mortalidade na infância (menores de 5 anos)	14,9 (15)	Óbitos por mil nascidos vivos	2016 (2017)	MS (IBGE)	10,4	8,3
Esperança de vida ao nascer	76,3	Anos	2018	IBGE	78,78	78,78

Fonte: Decreto 10.531/2020.

No PPA 2024-2027, o enunciado “saúde pública integral, com qualidade e prontidão” é apresentado como o desafio para a área da saúde, no contexto do “Eixo 1 – desenvolvimento social e garantia de direitos”. O objetivo estratégico vinculado a esse desafio é “ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde” e contém dois indicadores-chave com as respectivas metas.⁴¹

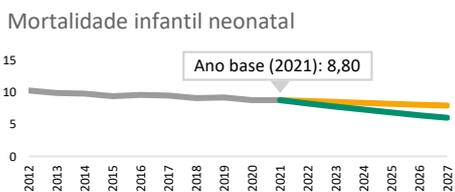
Em consonância com a EFDES, O PPA 2024-2027 também elege a taxa de mortalidade infantil como um dos Indicadores-Chave Nacionais para o período, na versão de mortalidade neonatal (até 28 dias de vida), prevendo redução de 10%. Agrega a este outro Indicador-Chave: a razão de mortalidade materna por causas ligadas à gestação, ao parto e ao puerpério, com meta de redução de 44% (Figura 4-1). Pode-se depreender alinhamento do PPA com a visão de longo prazo, uma vez que o índice de esperança de vida é impactado pela mortalidade materna, entre outros fatores, figurando esta última, portanto, como prioridade de médio prazo para entregar a meta de longo prazo.

⁴⁰ OPAS. Estratégia para Cobertura Universal de Saúde. 154ª sessão do comitê executivo. 2014. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/4186/CE154-12-p.pdf?sequence=3&isAllowed=y> Acesso 27 set. 2023.

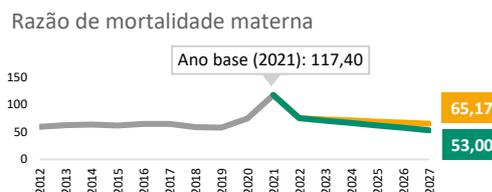
⁴¹ Além desse objetivo, a saúde aparece também diretamente no Indicador-Chave do objetivo estratégico “promover os direitos dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, assegurando vida digna e cidadania com a valorização da sua cultura, tradições, modos de vida e conhecimentos”, com meta de redução da mortalidade infantil indígena por causas evitáveis.

FIGURA 4-1: INDICADORES-CHAVE NACIONAIS DO PPA 2024-2027 PARA A SAÚDE

1.2. Ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde



Fonte: SIM/Sinasc e Busca Ativa/MS. Projeções MPO, com base em informações do MS e estimativas do Ipea.



Fonte: SIM/Sinasc e Busca Ativa/MS. Projeções MPO, com base em informações do MS e estimativas do Ipea.

Fonte: PPA 2024-2027 (Anexo I).

Esses indicadores também estão alinhados com os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (ODS), da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU), a saber:

- 3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos;
- 3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos.⁴²

Embora o Brasil já tenha atendido o objetivo 3.1, o ritmo de queda de óbitos no país tem sido inferior ao dos países da OCDE e países de renda média alta. Já o objetivo 3.2 constitui um grande gargalo, visto que nosso índice está quase 60% acima do ODS. O PPA 2024-2027 estabelece como objetivo prioritário fazer nossas estatísticas convergirem para o patamar mínimo desejado já em 2027.

A EFDES exara orientações para o alcance das metas estabelecidas, que são a seguir apresentadas e cotejadas com os objetivos específicos da Agenda Prioritária da Saúde no PPA 2024-2027 Quadro 4-1:

QUADRO 4-1: ORIENTAÇÕES E OBJETIVOS PARA A SAÚDE NA EFDES E NO PPA

Orientação da EFDES	PPA 2024-2027
<ul style="list-style-type: none"> • Adequar os serviços de saúde para atendimento às novas demandas decorrentes do envelhecimento populacional de forma integrada com outras ações e outros serviços públicos, com ênfase na promoção do envelhecimento saudável e do aumento da autonomia dos idosos, observando os vínculos intergeracionais; 	
<ul style="list-style-type: none"> • Rever os atos normativos e aperfeiçoar as estratégias voltadas para a redução da judicialização da área de saúde; 	
<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a competitividade da indústria da saúde, reduzindo a dependência externa, com o desenvolvimento e a produção de vacinas, medicamentos, insumos e equipamentos médicos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a produção de 21 milhões ci/ano de radioisótopos e radiofármacos fornecida aos centros de medicina nuclear no país.
<ul style="list-style-type: none"> • Aprimorar a gestão do Sistema Único de Saúde SUS, avançando na articulação entre os setores público e privado (complementar e suplementar), aperfeiçoando os mecanismos de regulação e aumentando a eficiência e a equidade do gasto com adequação do financiamento às necessidades da população; 	
<ul style="list-style-type: none"> • Integrar as informações de saúde provenientes das redes pública e privada, a partir da criação de padrão de dados único e da implementação de prontuário eletrônico pelo SUS, a fim de atender à demanda com equidade e eficiência; 	

⁴² ONU. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3: Saúde e Bem-Estar - Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/3> Acesso em: 6 out. 2023.

Orientação da EFDES	PPA 2024-2027
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a atenção primária, por meio da melhoria da estrutura e da ampliação da cobertura e da qualificação dos profissionais para o SUS, de forma integrada com os outros serviços de saúde e com a vigilância em saúde; 	<ul style="list-style-type: none"> Elevar a 9 mil o número de vagas de graduação em medicina ofertadas nas instituições de educação superior. Elevar a 91% a cobertura populacional estimada da Atenção Primária à Saúde (Estratégia Saúde da Família) Elevar a 90% a cobertura populacional estimada de atenção integral à saúde das populações em situação de rua e privadas de liberdade. Elevar a 90% a cobertura populacional estimada de saúde bucal Elevar a 80% a taxa de acompanhamento de saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e mulheres beneficiárias do PBF.
<ul style="list-style-type: none"> Reduzir os vazios assistenciais, revisando modelos de financiamento do sistema de saúde e considerando a equidade e a eficiência como critérios para investimentos em saúde; 	<ul style="list-style-type: none"> Elevar a 28 mil o número de Unidades Básicas de Saúde (UBS) estruturadas com investimento em obras, equipamentos e materiais permanentes. Elevar a 5 milhões o número de procedimentos especializados realizados (cirurgia, radioterapia e quimioterapia) para o tratamento do câncer. Elevar a 1,05 o índice de redução das filas de espera por procedimentos eletivos de Atenção Especializada à Saúde. Elevar a 60% o percentual de regiões de saúde com oferta de serviços de reabilitação às pessoas com deficiência financiados pelo Ministério da Saúde Aumentar para 7,852 o número de serviços de saúde mental financiados pelo MS. Elevar a 80% o percentual de pacientes com hemofilia grave ou moderadamente grave, com idade até 12 anos, em programa de profilaxia regular ou imunotolerância.
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer a cooperação entre os entes federativos e resgatar o papel dos Estados na regionalização e organização da rede de atenção; 	<ul style="list-style-type: none"> Elevar a 40 o número de municípios com ações de promoção da saúde da juventude negra realizadas. Elevar a 10 o número de municípios com a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra implantada e implementada.
<ul style="list-style-type: none"> Reforçar as políticas de valorização da vida, de promoção da saúde e de prevenção de doenças; e 	
<ul style="list-style-type: none"> Incrementar as políticas de promoção à prática e à cultura de alimentação saudável e de esportes na prevenção e no tratamento de doenças crônicas. 	

Fonte: Decreto 10.531/2020 e PPA 2024-2027.

A ocorrência de células vazias no quadro não implica que o PPA 2024-2027 deixe de tratar dos itens apontados pela EFDES. Apenas não o faz na Agenda Prioritária, remetendo várias linhas de ação aos Programas afetos à área da saúde. Sob o aspecto conceitual, é adequado que o PPA aponte o foco de sua contribuição para que se realizem as metas de longo prazo previstas, não passíveis de serem todas entregues no horizonte de mandatos isolados. De fato, o cotejamento dos dois conteúdos nos permite perceber com clareza a priorização do atual mandato à expansão da atenção primária e à redução de gargalos da atenção especializada, principalmente no tratamento de câncer e doenças crônicas. Ao tempo em que os governos imprimem suas prioridades no PPA, a Estratégia de Longo Prazo estabelece a bússola para definição de trajetórias e permite a análise de mérito das escolhas feitas em cada mandato.

4.3. AGENDA PRIORITÁRIA DA ATENÇÃO PRIMÁRIA E ESPECIALIZADA

O Anexo VI do PPA 2024-2027 apresenta as prioridades e suas metas, organizadas por agendas prioritárias, dentre as quais, a “Agenda Saúde – Atenção Primária e Atenção Especializada”. Dos programas finalísticos diretamente relacionados à saúde, constam da agenda prioritária os programas “Atenção Especializada à Saúde” e “Atenção Primária à Saúde”. Na composição das agendas prioritárias há elementos de transversalidade, que foram explicitados por meio de objetivos específicos de programas mais relacionados a outras áreas. Há um

indicador para cada um dos objetivos específicos, com metas para os anos de 2024 a 2027 e, quando cabíveis, tais metas são regionalizadas.

A “Agenda Saúde - Atenção Primária e Atenção Especializada” é composta por 7 programas⁴³ e 14 objetivos específicos, apresentados na Tabela 4-2, abaixo.

TABELA 4-2: AGENDA SAÚDE – ATENÇÃO PRIMÁRIA E ATENÇÃO ESPECIALIZADA

Programa	Objetivo Específico
5803 - Juventude Negra Viva	0206 - Promover a Saúde da Juventude Negra
5804 - Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo	0532 - Ampliar o número de municípios com a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra implantada e implementada.
5113 - Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade	0354 - Incentivar o aumento de vagas e a criação de novos cursos médicos nas Universidades Federais, com ênfase em regiões com maior carência de profissionais, otimizando a capacitação dos profissionais em área da saúde em nível de pós-graduação.
5118 - Atenção Especializada à Saúde	0453 - Ampliar a oferta de serviços para o tratamento do câncer alta complexidade.
	0470 - Reduzir as filas de espera de procedimentos eletivos de atenção especializada em saúde, visando promover a ampliação de acesso em tempo oportuno.
	0473 - Ampliar a oferta de Serviços de Reabilitação às Pessoas com Deficiência, no âmbito da Atenção Especializada do SUS, com vista a redução das desigualdades regionais e dos vazios assistenciais.
	0503 - Ampliar a oferta de Serviços de Saúde Mental, com melhoria do acesso e adequada cobertura regional.
	0509 - Ampliar a oferta de sangue, componentes e hemoderivados para o tratamento de pacientes.
5119 - Atenção Primária à Saúde	0069 - Expandir o acesso e a cobertura da Estratégia Saúde da Família, priorizando áreas de vulnerabilidade social, inclusive ribeirinhas e quilombolas, com provimento de profissionais e cuidado interprofissional.
	0070 - Expandir o acesso à atenção integral à saúde das populações em situação de rua, privadas de liberdade e outras populações vulnerabilizadas.
	0150 - Expandir o acesso e a oferta aos serviços de saúde bucal.
	0378 - Ampliar a infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde (UBS) com investimento em obras, equipamentos e materiais permanentes, visando prover condições adequadas para o trabalho em saúde na Atenção Primária.
2306 - Política Nuclear	0181 - Produzir e fornecer radiofármacos e radioisótopos para atendimento à sociedade.
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	0261 - Contribuir para ampliar o acesso à saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e de mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família- PBF

Fonte: PPA 2024-2027.

As metas estabelecidas para alguns indicadores geram dúvidas. Por exemplo, no âmbito do Programa “2306 – Política Nuclear”, e do objetivo específico “Produzir e fornecer radiofármacos e radioisótopos para atendimento à sociedade”, o valor apontado como linha de base do indicador (produção de radioisótopos e radiofármacos fornecida aos centros de medicina nuclear no país) é igual ao valor das metas estabelecidas anualmente. Se as metas apenas almejam a continuidade dos resultados que já são verificados, não parece ser o caso de o objetivo específico ser considerado prioritário, exceto por eventual risco de interrupção da tendência, o que não fica claro.

No âmbito do programa “5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas”, que tem como objetivo específico integrante da agenda prioritária da saúde “Contribuir para ampliar o acesso à saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e de mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família- PBF”, cujo indicador associado é a “taxa de acompanhamento de saúde de crianças

⁴³ Envolve cinco ministérios: Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério da Igualdade Racial e Ministério da Saúde.

de 0 a 7 anos incompletos e mulheres beneficiárias do PBF”, a linha de base do indicador é 78,79. Entretanto, para os anos de 2024 a 2026, as metas estabelecidas são inferiores à linha de base, o que não sinaliza propósito de melhoramento.

Outro aspecto importante é o fortalecimento dos processos de articulação intersetorial para viabilizar a execução das metas. É o caso do acompanhamento da saúde das crianças do PBF, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, mas com meta associada ao MS. Outras metas, como a de elevar o número de municípios com ações de promoção da saúde da juventude negra realizadas e com a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra implantada, não deixam claro quem é o responsável pela realização das ações.

O Apêndice II apresenta os programas listados na “Agenda Saúde – Atenção Primária e Atenção Especializada”, seus objetivos e problemas que os motivam.

4.4. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

4.4.1. VALORES GLOBAIS DOS PROGRAMAS

Dentre os 88 programas finalísticos, que são conjuntos coordenados de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo constantes do Projeto, 7 dizem respeito à saúde, organizados a partir da estrutura organizacional do MS. São eles:

- Atenção primária em saúde;
- Atenção especializada em saúde;
- Gestão, trabalho, educação e transformação digital na saúde;
- Pesquisa, desenvolvimento, inovação, produção e avaliação de tecnologias em saúde;
- Qualificação da assistência farmacêutica no Sistema Único de Saúde;
- Vigilância em saúde e ambiente e
- Saúde indígena.

Conforme já comentado, não é possível inferir do valor global dos programas os recursos previstos para cada objetivo específico. Logo, não há informação sobre o montante de cada Agenda Prioritária. Tomando-se como referência o Programa como um todo, há recursos da ordem de R\$ 1,3 bilhão como somatório dos valores globais dos programas referidos na Agenda Prioritária, sendo R\$ 301 milhões para 2024.

A Tabela 4-3, abaixo, resume os valores dos programas finalísticos sob responsabilidade do Ministério da Saúde:

TABELA 4-3: PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE - PPA 2024-2027

Programa	R\$ milhões				
	2024	2025	2026	2027	Total
5117 - Qualificação da Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde	46.993,4	49.361,8	51.931,2	55.548,5	203.834,8
Orçamentário	27.885,4	29.106,8	30.569,0	32.887,9	120.449,1
Não Orçamentário	19.107,9	20.255,0	21.362,2	22.660,6	83.385,7
5118 - Atenção Especializada à Saúde	102.889,0	106.032,6	111.295,4	119.186,2	439.403,2
Orçamentário	82.300,9	86.120,8	90.482,1	97.368,2	356.272,1
Não Orçamentário	20.588,0	19.911,8	20.813,3	21.818,0	83.131,1
5119 - Atenção Primária à Saúde	81.524,8	85.523,3	89.243,0	94.649,4	350.940,5
Orçamentário	42.368,5	44.522,3	46.447,0	49.873,8	183.211,6
Não Orçamentário	39.156,3	41.001,0	42.796,0	44.775,6	167.728,9
5120 - Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde	4.105,2	4.100,4	4.256,8	4.558,9	17.021,3

R\$ milhões

Programas	2024	2025	2026	2027	Total
Orçamentário	4.079,6	4.073,2	4.228,1	4.528,6	16.909,6
Não Orçamentário	25,6	27,1	28,6	30,4	111,7
5121 - Gestão, Trabalho, Educação e Transformação Digital na Saúde	16.310,2	17.021,1	17.879,2	19.232,9	70.443,4
Orçamentário	16.310,2	17.021,1	17.879,2	19.232,9	70.443,4
5122 - Saúde Indígena	2.638,8	2.754,4	2.892,7	3.112,2	11.398,1
Orçamentário	2.638,8	2.754,4	2.892,7	3.112,2	11.398,1
5123 - Vigilância em Saúde e Ambiente	13.440,9	14.031,4	14.739,0	15.857,6	58.069,0
Orçamentário	13.440,9	14.031,4	14.739,0	15.857,6	58.069,0
Total	267.902,2	278.825,0	292.237,3	312.145,7	1.151.110,2
Orçamentário	189.024,4	197.630,2	207.237,2	222.861,1	816.752,8
Não Orçamentário	78.877,8	81.194,9	85.000,1	89.284,6	334.357,4

Fonte: PPA 2024-2027.

Foram identificados dois prováveis erros no “programa: 5119 - Atenção Primária à Saúde”.

O primeiro refere-se ao valor elencado como proveniente de recursos de investimentos de empresas estatais. Conforme o anexo VIII do PPA, o valor corresponde a investimentos realizados na Hemobrás. Isso significa que houve possível erro no enquadramento, já que a agenda de sangue e hemoderivados é vinculada ao “programa: 5118 – atenção especializada à saúde”.

O segundo refere-se aos recursos não-orçamentários atribuídos à APS, os quais consistem em subsídios tributários decorrentes de isenção fiscal com despesas em saúde de pessoas físicas e jurídicas. Conforme mencionado anteriormente, é incipiente a oferta de serviços de APS por profissionais liberais ou empresas de assistência à saúde, assim como por operadoras de planos de saúde. Por outro lado, as despesas com serviços de saúde privados destinam-se majoritariamente à compra de trabalho e tecnologia especializados, seja ambulatorial ou hospitalar. Nesse sentido, possivelmente seria mais adequado alocar a rubrica contendo esses subsídios no “programa: 5118 – Atenção Especializada à Saúde”.

Na Tabela 4-4, abaixo, são apresentados os valores globais dos programas referidos na Agenda Prioritárias, incluindo os que não são de responsabilidade do MS:

TABELA 4-4: VALORES GLOBAIS DOS PROGRAMAS REFERIDOS NA “AGENDA PRIORITÁRIA DA ATENÇÃO PRIMÁRIA E ATENÇÃO ESPECIALIZADA À SAÚDE

R\$ milhões

Programa	PPA 2024	PPA 2024-2027
2306 Política Nuclear	545,2	3.001,3
5113 Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade	14.069,0	59.336,7
5118 Atenção Especializada à Saúde	82.300,9	356.272,1
5119 Atenção Primária à Saúde	42.368,5	183.211,60
5128 Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	169.513,5	684.930,1
5803 Juventude Negra Viva	7,8	36,8
5804 Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo	52,2	229,4
Total	300.857,1	1.287.018,0

Fonte: PPA 2024-2027 e SIGA Brasil.

Considerando as fontes de financiamento, os programas referidos na Agenda Prioritária contam com os seguintes recursos (Tabela 4-5):

TABELA 4-5: VALORES GLOBAIS DOS PROGRAMAS DA AGENDA PRIORITÁRIA – TODAS AS FONTES

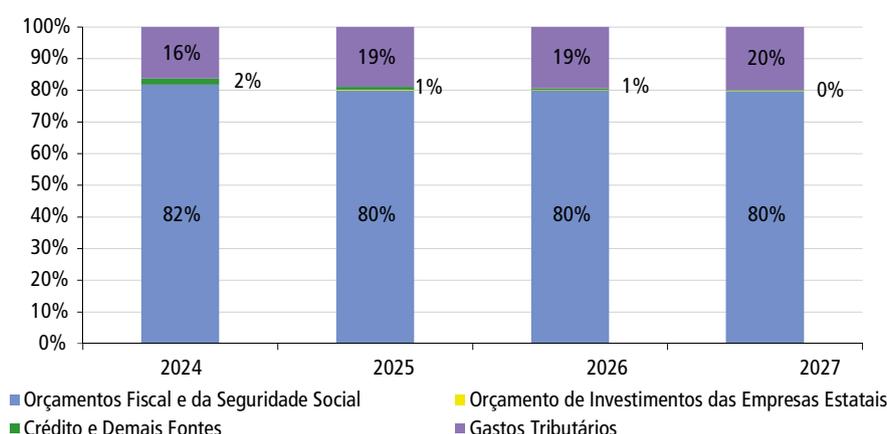
R\$ mil

Esfera	2024	2025	2026	2027	PPA 2024-2027
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	308.607.928	272.960.791	277.892.415	285.250.476	1.144.711.610
Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	249.264	583.213	545.445	810.868	2.188.790
Crédito e Demais Fontes	7.063.518	3.239.957	1.884.308	762.780	12.950.563
Gastos Tributários	61.618.362	64.599.605	67.497.661	70.718.337	264.433.965

Fonte: PPA 2024-2027.

A representatividade das fontes é mostrada no gráfico (Figura 4-2), com predominância dos orçamentos fiscal e da seguridade social e dos gastos tributários:

FIGURA 4-2: COMPOSIÇÃO DOS VALORES DA AGENDA PRIORITÁRIA, POR FONTE



Fonte: PPA 2024-2027.

4.4.2. INVESTIMENTOS PLURIANUAIS PARA A SAÚDE

Os investimentos plurianuais são definidos no inciso XVIII do art. 2º do PLN nº 28, de 2023, como investimentos que possuem data de início e de término e impactam o programa em mais de um exercício financeiro. A Tabela 4-6, abaixo, apresenta os investimentos para a saúde previstos no PPA 2024-2027 com essas características.

TABELA 4-6: INVESTIMENTOS PLURIANUAIS NA ÁREA DA SAÚDE NO PPA 2024-2027

R\$ milhões

Programa	Investimento	Ação orçamentária/subtítulo	Valor global no PPA
5118 - Atenção Especializada à Saúde	Construção do Complexo Integrado do Instituto Nacional de Câncer - INCA	125H - No Estado do Rio de Janeiro	194,0
	Construção do Hospital Público Regional de Palmeira das Missões	15W2 - No Município de Palmeira das Missões - RS	13,8
	Implantação da nova Sede do Instituto Nacional de Cardiologia - INC	15EG - No Município do Rio de Janeiro – RJ	235,0
5120 - Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde	Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde - CDTS	15VX - No Município do Rio de Janeiro - RJ	5,0
	Construção da Nova Fábrica de Plataformas Vegetais de produção de imunobiológicos da Fiocruz Ceará	15VW - No Município de Eusébio - CE	337,3
	Construção da Nova Sede da Fiocruz Amazonas	15VZ - No Município de Manaus - AM	2,5
	Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos	13DW - No Estado do Rio de Janeiro	2,1

Fonte: PPA 2024-2027.

Os referidos investimentos destinam-se, de um lado, à construção de hospitais federais, e, por outro lado, à edificação de equipamentos estratégicos na área da pesquisa e desenvolvimento em saúde.

Já os investimentos plurianuais de empresas estatais não dependentes referentes à saúde se concentram na Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS e estão vinculados ao Programa: 5119 – Atenção Primária à Saúde (Tabela 4-7):

TABELA 4-7: INVESTIMENTOS PLURIANUAIS DAS EMPRESAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES REFERENTES AO PROGRAMA: 5119 – ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

Investimento	Valor global no PPA (R\$)	Custo total (R\$)
Aquisição de Equipamentos para o Desenvolvimento e Incorporação de Processos e Produtos Hemoderivados e Biotecnológicos, no Estado de Pernambuco	346.422.855	700.000.000
Implantação da Fábrica de Recombinantes - Hemobrás, no Estado de Pernambuco	118.836.101	963.000.000
Implantação da Indústria de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás (PE), no Estado de Pernambuco	417.302.143	1.245.061.856

Fonte: PPA 2024-2027.

4.4.3. NOVO PAC

Por fim, destacam-se a seguir as ações da Agenda Prioritária do Novo PAC para 2024 relativamente à atenção primária e especializada em saúde.

TABELA 4-8 – EMPREENDIMENTOS DO NOVO PAC PARA ATENÇÃO PRIMÁRIA E ESPECIALIZADA À SAÚDE

Programa		Ação		PL (R\$)
5120	Pesquisa, desenvolvimento, inovação, produção e avaliação de tecnologias em saúde	13DW	Construção do centro de processamento final de imunobiológicos	494.200.000,00
		20K7	Apoio ao desenvolvimento e modernização de estruturas produtivas e tecnológicas para fortalecimento do complexo econômico-industrial da saúde	1.432.200.000,00
5118	Atenção especializada à saúde	00VQ	Apoio à implantação de infraestrutura hospitalar e ambulatorial	420.400.000,00
		21D9	Estruturação dos serviços de hematologia e hemoterapia	50.000.000,00
		125H	Construção do complexo integrado do Instituto Nacional de Câncer (Inca)	194.000.000,00
		163C	Construção do Centro de Apoio ao Diagnóstico e Terapia do Grupo Hospitalar Conceição S.A. (GHC) - PAC	34.800.000,00
		163D	Estruturação do Centro de Atendimento ao Paciente Crítico e Cirúrgico do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (GHC) - PAC	15.200.000,00
		8535	Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	3.964.900.000,00
5119	Atenção primária à saúde	8581	Estruturação da rede de serviços de atenção primária à saúde	1.781.700.000,00
TOTAL				8.567.400.000,00

Fonte: PLN 29/2023 - SIGA Brasil.

4.5. APÊNDICE II

**TABELA 4-9: AGENDA PRIORITÁRIA DA ATENÇÃO PRIMÁRIA E ESPECIALIZADA À SAÚDE:
PROGRAMAS, OBJETIVOS E PROBLEMAS**

Programa	Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Problema
5803 - Juventude Negra Viva	1.9 Combater o racismo e promover a igualdade racial de modo estruturante e transversal.	0206 - Promover a Saúde da Juventude Negra	Vulnerabilidades que afetam a população negra jovem nas dimensões do acesso à justiça e segurança pública, geração de trabalho, emprego e renda, educação, saúde, democratização do acesso à cultura e à ciência e tecnologia e direito à cidade e valorização dos Territórios, com destaque para a violência letal. Neste sentido, se pode elencar alguns problemas diretos: alta taxa de letalidade da juventude negra; alto número de jovens negros(as) institucionalizados(as) por meio do encarceramento em massa e do cumprimento de medidas socioeducativas; ausência de oportunidade para o primeiro emprego e inserção em trabalhos precários; evasão e baixo desempenho de jovens negros(as) nas escolas; desvalorização da cultura negra, com ausência de incentivo para jovens que se inserem no contexto das periferias, comunidades tradicionais e do campo; baixo acesso às tecnologias; desvalorização dos territórios periféricos, tradicionais e do campo; racismo ambiental e violências climáticas; baixo acesso à moradia para juventude negra e condições precárias das mesmas; política de guerra às drogas.
5804 - Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo	1.9 Combater o racismo e promover a igualdade racial de modo estruturante e transversal.	0532 - Ampliar o número de municípios com a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra implantada e implementada	O problema do racismo sistêmico no Brasil reflete-se, entre outras manifestações, na baixa institucionalidade das políticas de promoção da igualdade racial nos Estados e Municípios, que carecem de recursos materiais, técnicos e financeiros para estruturar e/ou impulsionar iniciativas de modo a institucionalizar a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo. O programa buscará enfrentar esse desafio, tendo em vista as históricas e permanentes desigualdades raciais no Brasil. Todos os indicadores socioeconômicos atuais demonstram enormes disparidades entre os grupos étnico-raciais do país. São exemplos concretos de tais indicadores "anos de escolaridade", "rendimentos" e "vínculo formal de trabalho". Embora tais desigualdades sejam evidentes no cotidiano e em dados oficiais, especialmente no início dos anos 2000, o governo brasileiro passou a tratar do tema de modo mais consistente, com vistas a, institucionalmente, formular efetivas políticas públicas de enfrentamento às desigualdades raciais e ao racismo. As ações afirmativas têm sido uma estratégia bem-sucedida de promoção de oportunidades e minimização de vulnerabilidades para a população negra, conforme evidenciam diversos estudos e pesquisas oficiais. Sua ampliação e institucionalização em nível federal e subnacional mostram-se fundamentais para a redução das desigualdades no Brasil.
5113 - Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade	2.7 Ampliar a geração de oportunidades dignas de trabalho e emprego com a inserção produtiva dos mais pobres. 1.4 Ampliar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior, preparando cidadãos e cidadãs para lidar com os desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação tecnológica. 2.6 Ampliar o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação para o fortalecimento do Sistema Nacional de CT&I, a cooperação Estado-institutos de pesquisa-empresas e a cooperação internacional para superação de desafios tecnológicos e ampliação da cap	0354 - Incentivar o aumento de vagas e a criação de novos cursos médicos nas Universidades Federais, com ênfase em regiões com maior carência de profissionais, otimizando a capacitação dos profissionais em área da saúde em nível de pós-graduação.	Atendimento insatisfatório da Educação Superior e desconexão entre as necessidades da sociedade e a oferta de cursos, gerando evasão, persistência de desigualdades quanto ao acesso, permanência e conclusão dos estudantes; Ausência de monitoramento e acompanhamento de egressos; Insuficiência de dados da avaliação da educação superior a distância; Formação inadequada; Carência de profissionais; Formação de competências desalinhadas ao mercado de trabalho; Menos ingressos nas licenciaturas; Matrizes curriculares muito rígidas e com pouca aderência ao mercado de trabalho; Inadequada capacitação docente; Baixo preenchimento de vagas em alguns cursos e localidades; Taxas elevadas de evasão no ensino superior; Falta de campo de prática para formação de profissionais na área da saúde; Falta de alinhamento entre as demandas e a oferta de programas de residência; Alta concentração de demanda por vagas em determinados cursos; Entrada tardia (calendário) no semestre letivo, nos processos seletivos gerenciados pelo MEC; Matrizes curriculares muito rígidas e com pouca aderência ao mercado de trabalho.

Programa	Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Problema
5118 - Atenção Especializada à Saúde	1.2 Ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde.	0453 - Ampliar a oferta de serviços para o tratamento do câncer alta complexidade.	A saúde pública tem no campo da Atenção Especializada um dos múltiplos e mais complexos enfrentamentos no que diz respeito a oferta do cuidado à saúde condizente aos princípios da universalidade, integralidade e equidade no SUS. Em especial, a insuficiência e o agravamento da desigualdade na oferta de ações e serviços da atenção especializada vêm se recrudescendo enquanto problema público de saúde, com o aumento da tripla carga de doenças, predomínio das doenças crônicas, prevalência de elevada mortalidade e morbidade por condições agudas decorrentes de causas externas e agudizações de condições crônicas. Relevante citar o aumento da incidência do câncer nas últimas décadas, no crescimento das filas de espera, na falta de mecanismos que favoreçam a integração da Atenção Especializada – AE com a Atenção Primária em Saúde, com reflexos nas barreiras de acesso da população ao cuidado oportuno. A desarticulação do controle social e a limitação de interlocutores na construção e implementação da política sanitária, agravada pela desestruturação institucional e organizacional de serviços e sistemas em saúde, aumentaram o desconhecimento real da demanda da AE, prejudicando a qualidade e a legitimidade das políticas públicas, bem como a representatividade e a justiça nas decisões políticas. O mundo pós-pandemia, com reflexos graves nas dimensões social, econômica e ambiental do país desencadearam graves consequências ao bem-estar social, exponenciados por sequelas deixadas pela COVID-19, bem como a grave crise de assistência sanitária e nutricional enfrentada pelos povos Yanomami, demonstrou que é preciso fortalecer as Políticas para uma pronta resposta sanitária integrada ao enfrentamento às emergências em saúde pública.
		0470 - Reduzir as filas de espera de procedimentos eletivos de atenção especializada em saúde, visando promover a ampliação de acesso em tempo oportuno	
		0473 - Ampliar a oferta de Serviços de Reabilitação às Pessoas com Deficiência, no âmbito da Atenção Especializada do SUS, com vista a redução das desigualdades regionais e dos vazios assistenciais.	
		0503 - Ampliar a oferta de Serviços de Saúde Mental, com melhoria do acesso e adequada cobertura regional.	
		0509 - Ampliar a oferta de sangue, componentes e hemoderivados para o tratamento de pacientes.	

Programa	Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Problema
5119 - Atenção Primária à Saúde	3.1 Ampliar a democracia participativa, a transparência e o controle social.	0069 - Expandir o acesso e a cobertura da Estratégia Saúde da Família, priorizando áreas de vulnerabilidade social, inclusive ribeirinhas e quilombolas, com provimento de profissionais e cuidado interprofissional	Barreiras ao acesso oportuno e resolutivo à Atenção Primária à Saúde (APS) nos territórios, caracterizadas pela oferta restrita de serviços e parâmetros populacionais inadequados para a garantia da qualidade do cuidado integral e da equidade.
	1.2 Ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde.	0070 - Expandir o acesso à atenção integral à saúde das populações em situação de rua, privadas de liberdade e outras populações vulnerabilizadas	
	3.3 Intensificar a transformação digital nos três níveis de governo para ampliar a agilidade e a capacidade de entrega de resultados à população.	0150 - Expandir o acesso e a oferta aos serviços de saúde bucal	
	1.7 Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência	0378 - Ampliar a infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde (UBS) com investimento em obras, equipamentos e materiais permanentes, visando prover condições adequadas para o trabalho em saúde na Atenção Primária	

Programa	Objetivo Estratégico	Objetivo Específico	Problema
2306 - Política Nuclear	1.2 Ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde.	0181 - Produzir e fornecer radiofármacos e radioisótopos para atendimento à sociedade	Insuficiência de infraestrutura, recursos humanos especializados e instrumentos normativos para atender as demandas por tecnologias e aplicações na área nuclear, assim como registra-se baixo aproveitamento do potencial nuclear, resultando em oferta insuficiente de produtos e serviços derivados da tecnologia nuclear.
	2.6 Ampliar o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação para o fortalecimento do Sistema Nacional de CT&I, a cooperação Estado-institutos de pesquisa-empresas e a cooperação internacional para superação de desafios tecnológicos e ampliação da cap		
	2.8 Garantir a segurança energética do país, com expansão de fontes limpas e renováveis e maior eficiência energética.		
	3.4 Promover a cooperação internacional e o desenvolvimento regional integrado.		
5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas	1.1 Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome e beneficiando as pessoas em condição de vulnerabilidade social.	0261 - Contribuir para ampliar o acesso à saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e de mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família- PBF	Famílias em situação de pobreza sem acesso aos direitos sociais básicos.
	2.14 Reduzir as desigualdades regionais com maior equidade de oportunidades.		

Fonte: PLN 29/2023 - SIGA Brasil.

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria Legislativa
do Senado Federal

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD

Consultoria Legislativa
da Câmara dos Deputados

