

ALIMENTAÇÃO QUE GARANTE DIREITOS: O PNAE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Food That Ensures Rights: The PNAE As A Public Policy For Social Protection In Basic Education

Mônica Batista Vilas Boas¹

¹ Doutorado em Ciências da Educação Cristã. Christian College of Educaler. E-mail: monicabvboas@outlook.com

Resumo

O objetivo geral deste ensaio foi analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública de proteção social na educação básica. Objetiva especificamente discutir a alimentação escolar como direito social vinculado à cidadania dos estudantes. Metodologicamente, realizou-se revisão bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, com levantamento em bases acadêmicas e documentos oficiais, incluindo legislações, resoluções, relatórios institucionais e estudos científicos sobre alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional, educação básica e proteção social. O resultado evidenciou que o PNAE se sustenta em marcos legais que reconhecem a alimentação como direito e dever do Estado, ao mesmo tempo em que articula educação alimentar e nutricional, agricultura familiar, controle social e sustentabilidade. Observou-se que a alimentação escolar contribui para reduzir vulnerabilidades, favorecer a frequência, fortalecer vínculos com a escola e ampliar as condições de aprendizagem. Conclui-se que o PNAE representa uma política estratégica de proteção educativa, cuja efetividade depende de financiamento adequado, gestão qualificada, participação social e articulação intersetorial em diferentes territórios e realidades escolares do país, especialmente nas redes públicas.

Palavras-chave: PNAE. Alimentação Escolar. Direito Social. Proteção Social. Educação Básica.

Abstract

The general objective of this essay was to analyze the National School Feeding Program (PNAE) as a public policy for social protection, discussing school meals as a social right linked to students' citizenship. Methodologically, a qualitative literature and document review was conducted, drawing on academic databases and official documents, including legislation, resolutions, institutional reports, and scientific studies regarding school meals, food and nutritional security, basic education, and social protection. The results demonstrated that the PNAE is grounded in legal frameworks recognizing food as both a right and a State obligation, while simultaneously integrating food and nutrition education, family farming, social oversight, and sustainability. It was observed that school meals contribute to reducing vulnerabilities, promoting school attendance, strengthening ties with the school, and enhancing learning conditions. The study concludes that the PNAE represents a strategic policy for educational protection, the effectiveness of which depends on adequate funding, skilled management, social participation, and intersectoral coordination across the country's diverse territories and school settings, particularly within public school systems.

Keywords: Brazilian National School Feeding Program. School Feeding. Social Right. Social Protection. Basic Education.

INTRODUÇÃO

A alimentação escolar ocupa lugar estratégico no debate sobre o direito à educação, especialmente quando se reconhece que aprender exige condições concretas de permanência, saúde, dignidade e participação. No Brasil, essa discussão ganha centralidade com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), política pública historicamente vinculada ao enfrentamento da fome, à promoção da segurança alimentar e nutricional e ao apoio à formação dos estudantes da educação básica. Desse modo, a alimentação oferecida na escola não pode ser reduzida à ideia de “merenda”, pois constitui uma ação estatal que articula educação, saúde, proteção social e cidadania (Kitaoka, 2018).

No plano jurídico, a alimentação passou a integrar expressamente o conjunto dos direitos sociais previstos na Constituição Federal, ao lado da educação, da saúde, da moradia, da proteção à infância e de outros direitos indispensáveis à vida digna (Brasil, 1988). Além disso, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional reconhece a alimentação adequada como direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização de outros direitos (Brasil, 2006). Assim, quando a alimentação escolar é tratada como dever do Estado, reafirma-se que a presença do estudante na escola depende também da garantia de condições materiais mínimas para viver, aprender e participar.

Nesse percurso, a Lei nº 11.947/2009 representa um marco fundamental, pois afirma que a alimentação escolar é direito dos estudantes da educação básica pública e dever do Estado, devendo ser promovida de acordo com diretrizes que envolvem alimentação saudável, educação alimentar e nutricional, universalidade do atendimento, participação social e apoio ao desenvolvimento sustentável (Brasil, 2009). Mais recentemente, a Resolução CD/FNDE nº 4/2026 atualizou a gestão e a oferta da alimentação escolar no âmbito do PNAE, reforçando a necessidade de cardápios planejados por nutricionistas, com base em alimentos adequados, saudáveis e compatíveis com as necessidades dos estudantes (Brasil, 2026).

Historicamente, o PNAE passou por transformações relevantes. Inicialmente associado ao combate à desnutrição e à oferta de alimentos aos escolares, o programa foi progressivamente ampliado em sua abrangência, em seus objetivos e em seus mecanismos de controle e execução. Sidaner, Balaban e Burlandy (2013) destacam que o PNAE se tornou exemplo de política integrada de segurança alimentar e nutricional, ao articular produção local de alimentos, refeições escolares, educação alimentar e nutricional, participação da sociedade civil e decisões intersetoriais. Essa dimensão protetiva se torna ainda mais evidente quando se considera que muitos estudantes da educação básica vivem em contextos marcados por pobreza, insegurança alimentar, desigualdades territoriais e fragilidades no acesso a bens sociais básicos. Nesses cenários, a refeição

escolar pode representar não apenas um complemento nutricional, mas uma condição concreta para a frequência, a concentração e o vínculo com a escola. Estudos internacionais sobre programas de alimentação escolar indicam efeitos positivos sobre frequência, participação, estado nutricional e permanência dos estudantes, especialmente em países de baixa e média renda (Jomaa; McDonnell; Probart, 2011; Wang *et al.*, 2021; Zenebe *et al.*, 2018).

Convém refletir que o PNAE não se limita à oferta de refeições, pois também envolve educação alimentar e nutricional, valorização da cultura alimentar, incentivo a hábitos saudáveis e fortalecimento da agricultura familiar. A exigência legal de aquisição de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE em alimentos da agricultura familiar ampliou o papel do programa na promoção do desenvolvimento local, da sustentabilidade e da qualidade dos cardápios escolares (Brasil, 2009; Kroth; Geremia; Mussio, 2020).

No entanto, a efetivação do PNAE ainda enfrenta desafios relacionados à gestão, ao financiamento, à infraestrutura das escolas, à atuação dos nutricionistas, à regularidade das compras públicas, ao controle social e à capacidade dos municípios de cumprir plenamente as diretrizes legais. Pesquisas recentes mostram que a execução do programa depende da articulação entre diferentes agentes sociais, como gestores públicos, agricultores familiares, conselhos de alimentação escolar, profissionais da educação, nutricionistas, famílias e estudantes (Alves Da Silva; Pedrozo; Nunes Da Silva, 2023).

Diante desse contexto, a questão central que orienta este artigo é: de que modo o PNAE pode ser compreendido como política pública de proteção social na educação básica, considerando sua relação com o direito à alimentação, à permanência escolar, a dignidade e a cidadania dos estudantes? Parte-se do entendimento de que a alimentação escolar, quando assegurada como direito, amplia a função social da escola e fortalece sua capacidade de proteger, acolher e formar sujeitos em condições mais justas. Assim, para responder este questionamento, o presente estudo tem o objetivo de analisar o PNAE como política pública de proteção social na educação básica. Objetiva especificamente discutir a alimentação escolar como direito social vinculado à permanência, à dignidade e à cidadania dos estudantes.

REFERENCIAL TEÓRICO

ASPECTOS CONCEITUAIS

É necessário evitar uma leitura simplista segundo a qual a alimentação escolar, sozinha, resolveria problemas educacionais estruturais. A alimentação adequada é uma condição necessária para a aprendizagem, mas não substitui políticas de valorização docente, currículo significativo, infraestrutura escolar, acompanhamento pedagógico e proteção integral. Por isso, o PNAE deve ser entendido como parte de uma rede de proteção educativa mais ampla, capaz de fortalecer a permanência e a dignidade, mas dependente da articulação com outras políticas públicas. Para tanto, convém estar atento a alguns conceitos, tais como, políticas públicas; desigualdade social, bem-estar social e segurança alimentar.

As políticas públicas representam o fluxo de decisões e ações estruturadas pelo aparelho estatal que impactam diretamente a dinâmica de uma sociedade. De acordo com perspectivas clássicas da ciência política, esse conceito abrange tanto o protagonismo ativo do governo quanto as suas omissões deliberadas, configurando o que a governança escolhe realizar ou não diante das demandas coletivas (Dye, 1984). Complementando essa visão, a dinâmica se estabelece por meio de um conjunto coordenado de atitudes institucionais que pretendem gerar resultados bastante específicos sobre a realidade (Lynn, 1980). O fenômeno consolida-se através do somatório de atividades promovidas pela administração pública, sejam executadas de forma direta ou por meio de delegações, cuja finalidade última é influenciar as condições de vida da população (Peters, 1986).

No cenário brasileiro, a análise dessas ações ganha contornos jurídicos e sociais mais normativos. O planejamento público passa a ser compreendido como um arranjo de programas e metas estatais voltado para a concretização prática dos direitos fundamentais que foram assegurados pelo ordenamento constitucional (Bucci, 2006). Sob essa ótica, a intervenção pública deixa de ser um ato puramente discricionário do governante para se transformar em um dever de articulação jurídica. Essa engrenagem visa corrigir as distorções estruturais e sociais do país por meio de uma governança voltada ao bem-estar coletivo.

Quando essa engrenagem estatal é direcionada para setores específicos do desenvolvimento humano, como o educacional, ela adquire uma dimensão crítica de reprodução e transformação social. Nesse sentido, a condução das diretrizes institucionais pode ser caracterizada como uma vertente da própria política social, intimamente atrelada às lógicas de concepção, organização e gerenciamento da coisa pública (Saviani, 2008). Assim, as políticas educacionais deixam de ser vistas apenas como programas técnicos de ensino para se tornarem reflexos diretos das disputas de poder e das contradições materiais presentes na sociedade. Tais disputas repercutem na perpetuação das desigualdades sociais, fazendo com que as políticas que deveriam assegurar o bem-estar social sejam descontinuadas ou desviadas do seu propósito, seja por meio da corrupção

no processo de envio e uso dos recursos, seja na falta de uma gestão adequada da alimentação escolar (Saviani, 2008).

Desse modo, convém analisar a desigualdade social no seu campo conceitual, enquanto um fenômeno que articula diferenças econômicas, culturais, de acesso à alimentação, saúde, educação, oportunidades de trabalho, entre outros mecanismos de poder. Sob a perspectiva da sociologia contemporânea, essa assimetria transcende a mera escassez monetária, configurando-se como um sistema multidimensional de estratificação que distribui de forma desigual os recursos materiais e simbólicos de uma sociedade (Bourdieu, 2007). A dimensão econômica atua como o vetor primário dessa fratura, determinando a inserção dos indivíduos nas relações de produção e o seu poder de compra, o que gera barreiras imediatas no acesso à segurança alimentar e aos serviços privados de saúde. No entanto, essa disparidade de renda é indissociável das barreiras culturais, as quais operam por meio do chamado "capital cultural", legitimando privilégios e convertendo vantagens acadêmicas e de repertório em mecanismos sutis de reprodução de classe que perpetuam a exclusão de grupos subalternizados (Bourdieu, 2007).

Capital cultural é um conceito sociológico criado pelo pensador francês Pierre Bourdieu (2007) para designar os recursos intelectuais, saberes, competências, diplomas e modos de agir que um indivíduo acumula ao longo da vida e que lhe conferem status e vantagens na estrutura social. Assim como o capital econômico, relacionado a dinheiro e bens, o capital cultural funciona como uma moeda de troca institucional e de poder, sendo amplamente herdado por meio do ambiente familiar.

Essa engrenagem de privações materiais e simbólicas projeta-se diretamente sobre os direitos sociais mais básicos, criando um ciclo intergeracional de vulnerabilidade. A privação do acesso regular à alimentação e à saúde de qualidade compromete o desenvolvimento biológico e cognitivo das populações marginalizadas, gerando o que a literatura qualifica como determinantes sociais da saúde (Buss; Pellegrini Filho, 2007).

Esse comprometimento físico e psicossocial reverbera na trajetória escolar dos indivíduos, uma vez que o sistema educacional frequentemente pune as desvantagens de origem em vez de equalizá-las. A escola, operando em um território marcado pela disparidade de insumos e infraestrutura, acaba por cancelar uma meritocracia ilusória, convertendo a desigualdade de condições iniciais em uma desigualdade de destinos profissionais e de inserção no mercado de trabalho (Dubet, 2004). Por conseguinte, a distribuição desigual das oportunidades de trabalho atua como o nó gordo que amarra e reproduz essas assimetrias na estrutura social. O mercado de trabalho moderno, caracterizado pela dualização entre postos altamente qualificados e ocupações precárias ou informais, restringe a mobilidade social vertical e confina as classes desfavorecidas a subempregos desprovidos de proteção jurídica (Castel, 1998).

Esse cenário evidencia que a desigualdade social não é um subproduto accidental do desenvolvimento, mas sim o resultado de mecanismos macroestruturais de poder e dominação política que priorizam a acumulação de capital em detrimento do bem-estar coletivo, que pode ser compreendido como a harmonia sistêmica e a sustentabilidade de uma comunidade em sua totalidade, onde as condições de existência transcendem a mera soma de satisfações individuais. Torna-se imperativo diferenciar esse conceito do bem-estar social, uma vez que este último costuma referir-se ao aparato institucional, protetivo e de garantias assistenciais provido pelo Estado por meio de redes de segurança e serviços públicos focalizados (Esping-Andersen, 1991). Enquanto o bem-estar social opera na esfera da distribuição de benefícios econômicos e direitos sociais organizados, o bem-estar coletivo assume uma dimensão mais holística e comunitária, englobando a coesão social, a equidade estrutural e a qualidade de vida compartilhada, as quais impedem que o progresso de um grupo ocorra mediante a espoliação de outro. Essa compreensão integrada encontra eco direto nas diretrizes de organismos internacionais e órgãos de governança sanitária.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), agência vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), a saúde e o bem-estar não se reduzem à mera ausência de enfermidades ou afecções, mas configuram um estado de completo bem-estar físico, mental e social (Organização Mundial da Saúde, 1946). Alinhado a esse preceito, o Ministério da Saúde do Brasil ratifica que a saúde é um direito fundamental do ser humano, cujo pleno alcance depende de determinantes sociais estruturais, como alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, transporte e lazer, os quais devem ser assegurados mediante políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos e ao acesso universal às ações de promoção e proteção (Brasil, 1990). Sob o prisma da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o bem-estar coletivo também se sedimenta no acesso equitativo ao conhecimento, à educação inclusiva e à diversidade cultural como pilares indispensáveis para a dignidade humana e para a consolidação de sociedades pacíficas e justas (UNESCO, 2015).

A precarização desses direitos em prol da lógica de mercado fragmenta os laços de solidariedade e esvazia o sentido ético do desenvolvimento humano. No epicentro dessa desarticulação social, manifesta-se a vulnerabilidade do direito humano à alimentação adequada, cuja garantia integral é indissociável do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). De acordo com os parâmetros normativos nacionais, a segurança alimentar realiza-se quando há o direito de todos ao acesso regular, permanente e irrestrito a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais (Brasil, 2006).

Essa premissa afasta-se de visões puramente mercantis e de produtividade agrícola, fundamentando-se em práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. A conversão do alimento em mera mercadoria especulativa gera a sua antítese, a insegurança alimentar, que pune severamente as classes subalternizadas ao relegá-las à subnutrição ou à dependência de ultraprocessados de baixo custo. Sob o prisma dos organismos multilaterais, essa problemática assume um papel central nas agendas globais de combate às diferenças assimétricas estruturais da sociedade. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) adensa essa conceituação ao estruturar a segurança alimentar a partir de quatro dimensões indissociáveis: a disponibilidade física dos alimentos, o acesso econômico e físico a eles, a utilização biológica dos nutrientes e a estabilidade desses fatores ao longo do tempo (FAO, 2006). Quando os arranjos macroestruturais de poder capturam esses sistemas alimentares e priorizam a exportação de commodities em detrimento do abastecimento interno, rompe-se o pilar da estabilidade e do acesso. Por conseguinte, a fome e a elevação dos preços dos alimentos passam a ser compreendidas como privações políticas intencionais, para a manutenção da desigualdade e dos privilégios da classe dominante, podendo ser, a escola, instrumento de perpetuação dessa relação de poder ou de quebra desse abismo social (Sen, 2010).

METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma revisão bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, voltada à análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política pública de proteção social na educação básica. Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de materiais já elaborados, especialmente livros e artigos científicos, sendo adequada para fundamentar teoricamente determinado problema de pesquisa. De forma complementar, Severino (2016) destaca que o trabalho científico exige organização sistemática das fontes, leitura crítica e articulação entre os materiais selecionados e os objetivos da investigação. A abordagem qualitativa foi adotada por permitir a compreensão de fenômenos sociais, educacionais e políticos a partir de seus sentidos, contextos e relações históricas, favorecendo uma análise interpretativa do objeto investigado (Minayo, 2016).

A pesquisa foi realizada entre os meses de maio e julho de 2026. Para isso, foram consideradas publicações localizadas em bases e repositórios acadêmicos como a Scientific Electronic Library Online (SciELO), a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), a Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), Google Acadêmico, PubMed e ScienceDirect, além de documentos oficiais disponíveis em sites

institucionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e *World Food Programme* (WFP).

Os descritores utilizados envolveram combinações em português e inglês, tais como: “PNAE”, “Programa Nacional de Alimentação Escolar”, “alimentação escolar”, “direito social”, “direito humano à alimentação adequada”, “segurança alimentar e nutricional”, “proteção social”, “educação básica”, “permanência escolar”, “educação alimentar e nutricional”, “agricultura familiar”, “school feeding program”, “school meals”, “right to food”, “human right to adequate food”, “food and nutrition security”, “social protection”, “basic education”, “student retention”, “food and nutrition education” e “family farming”.

Como critérios de inclusão, foram priorizadas publicações entre 2009 e 2026, considerando a Lei nº 11.947/2009 como marco legal central do PNAE, sem desconsiderar documentos anteriores indispensáveis, como a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e a LOSAN de 2006. Também foram selecionados materiais que abordassem diretamente o objetivo dessa pesquisa, nos idiomas inglês, português ou espanhol. Foram excluídos textos duplicados, materiais sem autoria ou instituição identificável, publicações sem relação direta com o tema e fontes sem confiabilidade acadêmica ou documental, além de editoriais e projetos.

A seleção dos materiais ocorreu em três etapas: leitura dos títulos e resumos, leitura exploratória dos textos completos e seleção final das obras mais relevantes para a análise. Os dados foram examinados por meio da análise de conteúdo temática, compreendida como técnica que permite organizar, categorizar e interpretar os sentidos presentes nos materiais analisados (Bardin, 2011).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise das referências permite compreender que o PNAE ultrapassa a ideia tradicional de “merenda escolar” e se configura como uma política pública de garantia de direitos. Essa mudança de sentido é fundamental, pois desloca a alimentação escolar do campo da assistência eventual para o campo da obrigação estatal. A Constituição Federal, a LOSAN e a Lei nº 11.947/2009 sustentam juridicamente essa compreensão ao vincularem alimentação, educação, dignidade humana e segurança alimentar e nutricional (Brasil, 1988; Brasil, 2006; Brasil, 2009).

Além disso, a atualização normativa do PNAE reforça a centralidade da alimentação adequada e saudável como parte da política educacional. A Resolução CD/FNDE nº 4/2026 estabelece que os cardápios devem ser elaborados por nutricionista responsável técnico, com base em alimentos in natura ou minimamente

processados, respeitando necessidades nutricionais, hábitos alimentares, cultura local, sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola (Brasil, 2026). Assim, a política não se limita ao repasse financeiro, pois exige planejamento técnico, adequação cultural e compromisso com a saúde dos estudantes. Desse modo, o direito à alimentação escolar se materializa na qualidade do alimento, na regularidade da oferta e na forma como a escola reconhece seus estudantes como sujeitos de direitos.

Tais achados favoreceram uma leitura crítica, categorizada em quatro eixos: Alimentação escolar como direito social e humano; Proteção social, permanência e desenvolvimento dos estudantes; Agricultura familiar, sustentabilidade e controle social; e educação alimentar e nutricional como formação cidadã.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO DIREITO SOCIAL E HUMANO

A alimentação escolar deve ser compreendida a partir de uma concepção ampliada de direitos sociais, pois sua existência não se restringe à distribuição de refeições no espaço escolar. Ao integrar educação, saúde, proteção à infância e alimentação adequada, ela se insere no conjunto de condições necessárias para que o estudante permaneça na escola com dignidade. A Constituição Federal reconhece a educação e a alimentação como direitos sociais, o que permite interpretar o PNAE como uma das formas pelas quais o Estado materializa direitos fundamentais no cotidiano da educação básica (Brasil, 1988).

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional amplia o entendimento sobre alimentação ao vinculá-la ao Direito Humano à Alimentação Adequada, à soberania alimentar e à segurança alimentar e nutricional. Desse modo, o direito à alimentação não se resume ao acesso calórico, mas envolve regularidade, qualidade, respeito à cultura alimentar, sustentabilidade e condições sociais de acesso aos alimentos (Brasil, 2006).

A Lei nº 11.947/2009 aprofunda essa compreensão ao afirmar a alimentação escolar como direito dos estudantes da educação básica pública e dever do Estado. Com isso, o PNAE passa a ter uma base legal que articula atendimento universal, educação alimentar e nutricional, participação social, respeito às tradições alimentares e apoio ao desenvolvimento sustentável (Brasil, 2009).

O PNAE é uma das políticas públicas mais antigas e abrangentes do Brasil, tendo passado por mudanças significativas ao longo de sua trajetória. Estudos sobre sua história indicam que o programa, inicialmente marcado por ações centralizadas e assistenciais, foi progressivamente incorporando princípios de universalização, descentralização, controle social e segurança alimentar e nutricional (Kitaoka, 2018). Esse

percurso revela que a alimentação escolar deixou de ser pensada apenas como resposta à fome imediata para se consolidar como política pública vinculada ao desenvolvimento educacional e social.

Para Sidaner, Balaban e Burlandy (2013), o Programa integra produção local de alimentos, alimentação escolar, educação alimentar e nutricional, legislação forte, participação social e decisão intersetorial. Essa articulação mostra que a sua efetividade depende da cooperação entre educação, saúde, agricultura, assistência social, gestão pública e sociedade civil, superando modelos fragmentados de intervenção estatal.

Entretanto, convém destacar as tensões que envolvem as políticas intersetoriais. A implementação do programa exige infraestrutura adequada, planejamento nutricional, regularidade de recursos, capacidade técnica dos municípios, atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar e articulação com fornecedores locais. As dificuldades estruturais e fragilidades no monitoramento ainda limitam a plena efetividade do programa, o que interfere no cotidiano das crianças e jovens que dependem desta alimentação para ter uma segurança nutricional e um desenvolvimento saudável (Kitaoka, 2018).

PROTEÇÃO SOCIAL, PERMANÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DOS ESTUDANTES

A alimentação escolar também pode ser analisada como uma estratégia de proteção social, especialmente quando se considera a realidade de estudantes em situação de pobreza, insegurança alimentar e vulnerabilidade familiar. Nesses contextos, a refeição oferecida pela escola pode contribuir para reduzir barreiras materiais que interferem na frequência, na concentração e na participação escolar. Jomma, McDonnell e Probart (2011) indicam que programas de alimentação escolar produzem efeitos positivos sobre matrícula, frequência e permanência, embora seus impactos sobre desempenho acadêmico dependam de outros fatores associados à qualidade educacional.

A relação entre alimentação e permanência escolar também aparece em estudos mais recentes. Wang *et al.* (2021), em revisão sistemática e metanálise com crianças e adolescentes de países de baixa e média renda, observaram que a alimentação escolar se associa a melhorias em indicadores de saúde e educação, incluindo aumento na frequência escolar. Esses achados reforçam que a alimentação, quando integrada à rotina da escola, pode atuar como fator de proteção contra ausências, evasão e enfraquecimento do vínculo escolar, sobretudo em territórios socialmente desiguais.

AGRICULTURA FAMILIAR, SUSTENTABILIDADE E CONTROLE SOCIAL

A obrigatoriedade de aquisição de, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE junto à agricultura familiar é um dos pontos mais inovadores da Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009). Essa diretriz aproxima a escola dos sistemas alimentares locais, fortalece pequenos produtores, valoriza alimentos frescos e diversificados e contribui para cardápios mais adequados à realidade cultural dos estudantes. Para Sidaner, Balaban e Burlandy (2013), essa articulação entre produção local e alimentação escolar favorece o acesso a alimentos mais saudáveis e amplia o alcance social da política pública.

Silva, Pedrozo e Silva (2023) analisam o programa como política capaz de promover aprendizagem institucional e reorganização de sistemas alimentares em nível territorial. Já Kluczkovski *et al.* (2022), ao avaliarem cardápios escolares na Bahia, demonstram que mudanças no planejamento das refeições podem manter a viabilidade nutricional e, ao mesmo tempo, reduzir impactos ambientais. Esses estudos indicam que a alimentação escolar pode dialogar com sustentabilidade, desenvolvimento local e responsabilidade pública.

Por fim, o controle social é condição indispensável para que o PNAE se mantenha como política de direitos. A atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, a transparência na aplicação dos recursos, o acompanhamento dos cardápios e a fiscalização das compras públicas são elementos que fortalecem a gestão democrática do programa. A Resolução CD/FNDE nº 4/2026, ao dispor sobre a gestão e a oferta da alimentação escolar aos estudantes da educação básica, reafirma a necessidade de organização normativa e institucional para a execução do PNAE (Brasil, 2026). Assim, a proteção social promovida pelo programa depende não apenas da existência da lei, mas de sua efetivação cotidiana nos territórios escolares.

A alimentação escolar também aparece como estratégia de proteção social, especialmente em contextos de desigualdade, pobreza e insegurança alimentar. Dados recentes da PNAD Contínua indicam que, embora a insegurança alimentar tenha diminuído no Brasil entre 2023 e 2024, ainda havia 18,9 milhões de domicílios nessa condição em 2024, o que revela a permanência de vulnerabilidades que atravessam a vida escolar de crianças e adolescentes (IBGE, 2025). Nesse cenário, o PNAE assume importância ainda maior, pois a refeição escolar pode representar estabilidade, acolhimento e segurança alimentar cotidiana para muitos estudantes. Portanto, a escola se torna também um território de proteção, no qual o direito de aprender se articula ao direito de se alimentar com dignidade.

Essa relação entre alimentação, frequência e permanência é confirmada por estudos internacionais sobre programas de alimentação escolar. Revisões apontam que tais programas podem contribuir para aumento da matrícula, melhora da frequência e redução de barreiras associadas à fome, ainda que seus efeitos sobre desempenho acadêmico dependam de outros fatores escolares e sociais (Jomaa; McDonnell; Probart,

2011; Wang *et al.*, 2021). De modo semelhante, o relatório do World Food Programme destaca que as refeições escolares são cada vez mais reconhecidas como investimento público em aprendizagem, proteção social, saúde e sistemas alimentares mais justos (WFP, 2025). Assim, o PNAE não substitui políticas educacionais estruturantes, mas fortalece a permanência ao reduzir uma das formas mais silenciosas de exclusão escolar: a presença do estudante com fome.

Outro ponto relevante é que o PNAE não atua somente na oferta da refeição, mas também na construção de práticas educativas relacionadas à alimentação. A educação alimentar e nutricional amplia a função pedagógica do programa, pois transforma o ato de comer em oportunidade de aprendizagem sobre saúde, cultura, território, sustentabilidade e cidadania. Por isso, Kroth, Geremia e Mussio (2020) interpretam o PNAE como uma política pública saudável, uma vez que sua formulação envolve diferentes dimensões que determinam a saúde da população. Nessa perspectiva, a alimentação escolar torna-se uma prática formativa, capaz de aproximar educação e saúde sem reduzir a escola a um espaço de prescrição nutricional.

Essa dimensão educativa também aparece em documentos recentes voltados à promoção de ambientes alimentares escolares saudáveis. O guia elaborado pela UNICEF Brasil e Idec defende que a escola deve ser reconhecida como espaço promotor de saúde, com iniciativas que garantam alimentação adequada e saudável para crianças, adolescentes e comunidade escolar (UNICEF; IDEC, 2023). Essa compreensão dialoga diretamente com a Resolução CD/FNDE nº 4/2026, que limita a presença de produtos ultraprocessados, recomenda diversidade de alimentos in natura ou minimamente processados e proíbe determinadas ofertas alimentares incompatíveis com a promoção da saúde (BRASIL, 2026). Assim, o PNAE contribui para formar sujeitos mais conscientes sobre suas escolhas alimentares, mas também mais atentos às desigualdades que condicionam o acesso a alimentos saudáveis.

A articulação entre alimentação escolar e agricultura familiar constitui uma das maiores inovações do PNAE. A Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009) estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, o que fortalece a produção local, amplia a presença de alimentos frescos nos cardápios e aproxima a escola dos sistemas alimentares do território (Sidaner; Balaban; Burlandy, 2013). Além disso, estudos recentes mostram que o PNAE pode favorecer aprendizagens institucionais e sistemas alimentares mais sustentáveis, pois envolve agricultores, gestores, nutricionistas, conselhos, escolas e comunidades em uma rede complexa de decisões (Alves Da Silva; Pedrozo; Nunes Da Silva, 2023).

No entanto, essa potência não elimina os desafios de implementação. A execução do PNAE depende de financiamento adequado, infraestrutura escolar, capacidade técnica dos municípios, atuação dos

nutricionistas, organização da agricultura familiar, transparência nas compras públicas e fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar. Sidaner, Balaban e Burlandy (2013) já indicavam que liderança governamental, legislação forte, participação social e decisão intersetorial são determinantes para o funcionamento do programa. Da mesma forma, a experiência analisada por Kluczkovski et al. (2022), na Bahia, demonstra que cardápios escolares podem combinar adequação nutricional e menor impacto ambiental, desde que haja planejamento, acompanhamento técnico e compromisso público. Portanto, o PNAE garante direitos não apenas quando existe como norma, mas quando se realiza, cotidianamente, como política viva no território escolar.

EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO FORMAÇÃO CIDADÃ

Uma das dimensões mais relevantes do PNAE é sua função educativa. A alimentação escolar não atua apenas no corpo biológico do estudante, mas também na formação de hábitos, valores, escolhas e pertencimentos culturais. Ao inserir a educação alimentar e nutricional no ambiente escolar, o programa possibilita que o ato de comer seja compreendido como prática social, cultural, ambiental e política. Assim, a refeição escolar pode se transformar em experiência pedagógica, aproximando saúde, cultura alimentar, sustentabilidade e cidadania.

Kroth, Geremia e Mussio (2020) defendem que o PNAE pode ser interpretado como uma política pública saudável, pois reúne ações de promoção da saúde, valorização da agricultura familiar, alimentação adequada e intersetorialidade. Essa leitura é importante porque amplia a análise para além da nutrição, situando o programa no campo dos determinantes sociais da saúde. Nesse sentido, a escola se apresenta como território privilegiado para a construção de práticas alimentares mais saudáveis, críticas e socialmente contextualizadas.

A educação alimentar e nutricional, entretanto, não deve ser reduzida a orientações prescritivas sobre o que comer ou evitar. Quando trabalhada de forma crítica, ela permite discutir desigualdade no acesso aos alimentos, publicidade, ultraprocessados, cultura alimentar, agricultura local, sustentabilidade e direito à alimentação. Dessa forma, o PNAE contribui para a formação cidadã ao possibilitar que os estudantes compreendam a alimentação como direito, escolha socialmente condicionada e prática relacionada à saúde coletiva e à justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do percurso desenvolvido, compreende-se que o Programa Nacional de Alimentação Escolar não pode ser analisado apenas como uma política de fornecimento de refeições, mas como uma ação pública estruturante para a garantia de direitos na educação básica. Ao articular alimentação adequada, permanência escolar, dignidade e cidadania, o PNAE reafirma que o direito à educação depende também de condições materiais que permitam ao estudante estar, permanecer e aprender na escola. Assim, a alimentação escolar assume sentido pedagógico, social e protetivo, especialmente em contextos marcados por desigualdades, pobreza e insegurança alimentar.

Nesse sentido, o estudo evidenciou que o PNAE constitui uma política pública de proteção social porque alcança dimensões que ultrapassam o espaço da sala de aula. A refeição ofertada na escola contribui para reduzir vulnerabilidades, fortalecer vínculos institucionais, favorecer a frequência escolar e ampliar as condições de aprendizagem. Além disso, ao incorporar a educação alimentar e nutricional, o programa transforma o ato de alimentar-se em experiência formativa, possibilitando reflexões sobre saúde, cultura alimentar, sustentabilidade, autonomia e direitos. Portanto, a escola que alimenta também educa, acolhe e protege.

Entretanto, a efetividade dessa política depende de condições concretas de implementação. Não basta que o PNAE esteja previsto em lei; é necessário que sua execução seja acompanhada por financiamento adequado, planejamento técnico, infraestrutura escolar, atuação qualificada dos nutricionistas, controle social e articulação entre gestores, agricultores familiares, conselhos, famílias e comunidade escolar. Desse modo, os desafios de gestão, fiscalização, aquisição de alimentos e adequação dos cardápios não devem ser tratados como obstáculos isolados, mas como dimensões centrais para que o direito à alimentação escolar seja plenamente realizado nos territórios.

Por fim, conclui-se que analisar o PNAE como política pública de proteção social permite ampliar a compreensão sobre a função social da escola na educação básica. A alimentação escolar, quando garantida como direito, fortalece a permanência, protege trajetórias escolares e reafirma a dignidade dos estudantes como princípio orientador das políticas educacionais. Assim, recomenda-se o fortalecimento contínuo do programa, com maior investimento público, ampliação do controle social, valorização da agricultura familiar e integração com outras políticas de educação, saúde e assistência social, para que o PNAE siga cumprindo seu papel de garantir direitos e produzir cidadania.

REFERÊNCIAS

ALVES DA SILVA, Eliane; PEDROZO, Eugenio Avila; NUNES DA SILVA, Tania. The PNAE (National School Feeding Program) activity system and its mediations. **Frontiers in Environmental Science**, Lausanne, v. 10, p. 981932, 2023. DOI: 10.3389/fenvs.2022.981932.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Zouk, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 4, de 26 de fevereiro de 2026**. Dispõe sobre a gestão e a oferta da alimentação escolar aos estudantes da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar — PNAE. Brasília, DF: FNDE, 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUSS, Paulo Marchiori; PELLEGRINI FILHO, Alberto. A saúde e seus determinantes sociais. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, abr. 2007.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DUBET, François. O que é uma escola justa? A escola da igualdade de oportunidades e suas alternativas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, dez. 2004.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 5. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

FAO. Food Security: **Policy Brief**. Issue 2. Roma: FAO, 2006. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/policy-brief-food-security-issue-2-june-2006>. Acesso em: 17 jul. 2026.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 14, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

JOMAA, Lamis H.; MCDONNELL, Elaine; PROBART, Claudia. School feeding programs in developing countries: impacts on children's health and educational outcomes. **Nutrition Reviews**, Oxford, v. 69, n. 2, p. 83-98, 2011. DOI: 10.1111/j.1753-4887.2010.00369.x.

KITAOKA, Kaori. The National School Meal Program in Brazil: a literature review. **The Japanese Journal of Nutrition and Dietetics**, Tokyo, v. 76, suppl. 1, p. S115-S125, 2018. DOI: 10.5264/eiyogakuzashi.76.S115.

KLUCZKOVSKI, Alana *et al.* An environmental and nutritional evaluation of school food menus in Bahia, Brazil that contribute to local public policy to promote sustainability. **Nutrients**, Basel, v. 14, n. 7, p. 1519, 2022. DOI: 10.3390/nu14071519.

KROTH, Darlan Christiano; GEREMIA, Daniela Savi; MUSSIO, Bruna Roniza. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 10, p. 4065-4076, 2020. DOI: 10.1590/1413-812320202510.31762018.

LYNN, Laurence E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2016.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. 2. ed. Franklin: Chatham House, 1986.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**, Campinas, v. 13, n. 24, p. 11-16, jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reveducacao/article/view/108>. Acesso em: 17 jul. 2026.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2016.

SIDANER, Emilie; BALABAN, Daniel; BURLANDY, Luciene. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. **Public Health Nutrition**, Cambridge, v. 16, n. 6, p. 989-994, 2013. DOI: 10.1017/S1368980012005101.

SILVA, Eliane Alves da; PEDROZO, Eugenio Avila; SILVA, Tania Nunes da. National School Feeding Program (PNAE): a public policy that promotes a learning framework and a more sustainable food system in Rio Grande do Sul, Brazil. **Foods**, Basel, v. 12, n. 19, p. 3622, 2023. DOI: 10.3390/foods12193622.

UNICEF BRASIL; IDEC. **Promovendo um ambiente alimentar escolar saudável: apoio à gestão local**. Brasília, DF: UNICEF Brasil; São Paulo: Idec, 2023.

WANG, Dongqing; SHINDE, Sachin; YOUNG, Tara; FAWZI, Wafaie W. Impacts of school feeding on educational and health outcomes of school-age children and adolescents in low- and middle-income countries:

a systematic review and meta-analysis. **Journal of Global Health**, Edinburgh, v. 11, p. 04051, 2021. DOI: 10.7189/jogh.11.04051.

WORLD FOOD PROGRAMME. **The State of School Feeding Worldwide 2024**. Rome: WFP, 2025.

ZENEBE, Mastewal; GEBREMEDHIN, Samson; HENRY, Carol J.; REGASSA, Nigatu. School feeding program has resulted in improved dietary diversity, nutritional status and class attendance of school children. **Italian Journal of Pediatrics**, London, v. 44, n. 16, p. 1-7, 2018. DOI: 10.1186/s13052-018-0449-1.