



# PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): FUNDAMENTOS E PROPÓSITOS À MELHORIA DO DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E SOCIAL DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE ENSINO

Vanessa Sousa dos Santos<sup>1</sup>  
Mikael Bezerra Marques<sup>2</sup>  
Maria das Mercês de Sousa Viana<sup>3</sup>  
Larissa Martins Dantas<sup>4</sup>  
Iasmin da Costa Marinho<sup>5</sup>

## RESUMO

O artigo ora apresentado é fruto de estudos do projeto de extensão Laboratório Didático do Curso de Pedagogia (LADIPED), da Faculdade de Educação de Itapipoca (FACEDI) vinculada a Universidade Estadual do Ceará (UECE). Tem como objetivo apresentar os fundamentos e propósitos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a melhoria do desenvolvimento educacional e social dos sistemas públicos de ensino brasileiros. Ressalta-se a relevância do PNAE no cotidiano de alunos, principalmente aqueles de baixa renda, que tem na escola, o único meio de acesso a uma alimentação saudável. Dessa forma, compreende-se que o PNAE auxilia na redução da desigualdade social ao garantir que todos os estudantes tenham acesso a refeições nutricionalmente balanceadas, independentemente de sua condição socioeconômica, nos espaços educacionais. Além disso, o programa possibilita desenvolvimento econômico local e regional, por meio da aquisição de produtos da agricultura familiar. Enquanto procedimentos metodológicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, com base nos autores: Alpino (2020), Saviani (2008), Kroth, Geremia e Mussia, (2020) entre outros, bem como levantamento das normativas oficiais dessa política. Sendo assim, a pesquisa realizada buscou compreender os impactos gerados por essa política pública, como ela executa suas ações, quais os desafios enfrentados e como a mesma se situa enquanto política pública intersetorial, aliada às questões de saúde, educação, economia e desenvolvimento social.

**Palavras-chave:** Política pública; PNAE; Saúde; Educação.

## INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Graduanda do Curso de licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual do Ceará- UECE, [van.sousa@aluno.uece.br](mailto:van.sousa@aluno.uece.br);

<sup>2</sup> Graduando pelo Curso de licenciatura em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará - UECE, [mikael.marques@aluno.uece.br](mailto:mikael.marques@aluno.uece.br);

<sup>3</sup> Graduanda do Curso de licenciatura em Pedagogia da Universidade Estadual do Ceará - UECE, [merces.viana@aluno.uece.br](mailto:merces.viana@aluno.uece.br);

<sup>4</sup> Mestre em Educação, professora da Secretária Municipal de Educação de Maracanaú (CE), [dantaslarissa2020@gmail.com](mailto:dantaslarissa2020@gmail.com);

<sup>5</sup> Professora orientadora: Doutora em Educação, professora da Universidade Estadual do Ceará, [iasmin.costa@uece.br](mailto:iasmin.costa@uece.br).



Esse artigo foi produzido durante o projeto de extensão, Laboratório Didático do Curso de Pedagogia (LADIPED), da Faculdade de Educação de Itapipoca (FACEDI), ligada a Universidade Estadual do Ceará (UECE). As políticas públicas são essenciais para o andamento e a melhoria da qualidade de vida da população, como na saúde, educação, segurança, entre outros âmbitos. Na educação, elas têm o objetivo de garantir o acesso, a permanência e o sucesso dos estudantes nas escolas.

Uma dessas políticas que desempenha papel primordial na educação é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no qual “é uma das políticas de caráter assistencial mais antigas do Brasil, tendo como essência a suplementação alimentar”. (NERO, GARCIA E ALMASSY JUNIOR 2023, p. 1). Sendo assim o principal objetivo, garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes da rede pública de ensino, combatendo a fome e a desnutrição, além de contribuir para o desempenho escolar e a criação de hábitos saudáveis.

Além disso, o PNAE contribui para a economia local, pois parte dos recursos destinados ao programa é utilizada para a compra de alimentos da agricultura familiar, incentivando assim a produção local e fomentando o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais e valorizando a cultura alimentar do lugar que o aluno vive, promovendo a diversidade alimentar.

O objetivo deste trabalho é compreender a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como uma política pública fundamental para garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes, abordando os fundamentos e propósitos do programa. Sendo realizado um estudo através de pesquisas bibliográficas e documentais para melhor entendimento do PNAE.

Através deste estudo, espera – se contribuir para a reflexão e aperfeiçoamento das políticas públicas na área da alimentação escolar, visando sempre a melhoria da qualidade de vida e da educação da sociedade brasileira, em especial aquelas crianças e adolescentes que dependem dessas políticas para garantir o seu direito à alimentação adequada e saudável.

## **METODOLOGIA**

Para a realização deste estudo, foram utilizados a pesquisa bibliográfica e a documental, pois na construção deste trabalho foram utilizados textos de outros autores para a obtenção de embasamento teórico e materiais que ainda não foram analisados de forma rigorosa. GIL (2002) diferencia as duas pesquisas pela a procedência das fontes:



enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de matérias que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (GIL, 2002, p. 45).

A partir dessa metodologia buscamos atingir nosso objetivo, tendo como suporte teórico os autores que nos apresentam o histórico do programa como Teixeira (2002), Chaves (2009), Villa Real e Schneider (2011), entre outros. Para discussão acrescentamos os estudos de Kroth, Geremia e Mussio (2020). Estudamos ainda leis e resoluções federais, documentos que compõem o aparato legal orientador da execução do programa.

### **Histórico do programa**

O conceito de políticas públicas possui uma grande variedade, mas pode – se dizer que são “[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado [...]” (TEIXEIRA, 2002, p. 2). No âmbito educacional, as políticas públicas são responsáveis por orientar as ações do governo na garantia de uma educação de qualidade para todos, buscando reduzir as desigualdades e promover o acesso equitativo à educação, dessa forma ela “[...] diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação. Tratar, pois, dos limites e perspectivas da política educacional brasileira implica examinar o alcance das medidas educacionais tomadas pelo Estado brasileiro [...]. (SAVIANI, 2008, p. 1).

O Brasil é um país com uma grande disparidade socioeconômica, enquanto uma pequena parcela da população tem acesso a uma grande riqueza, a maioria da população vive em condições precárias, com dificuldade para acessar serviços básicos como educação, saúde e moradia digna. Essa desigualdade é evidenciada não apenas na distribuição de renda, mas também na concentração de poder político e econômico nas mãos de poucos, por isso:

as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

Desse modo, cabe citar uma importante política educacional, que é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que surgiu por volta de 1940 e tinha o intuito de arrecadar dinheiro para o fornecimento de alimentos para os alunos, porém o governo não estava



envolvido nesse movimento, mas ao identificar a relevância do projeto e como ele poderia influenciar positivamente na educação dos alunos, o governo:

em 31 de março de 1955, Juscelino Kubitschek de Oliveira assinou o Decreto n. 37.106, criando a Campanha da Merenda Escolar (CME). O nome dessa campanha foi se modificando até que, em 1979, foi denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido popularmente por “merenda escolar”. (CHAVES, 2009, p. 12).

Todavia, no início do Programa nem todas as crianças recebiam a alimentação, já que o Governo não comprava os alimentos, pois eram provenientes de doações internacionais, eram formados principalmente por industrializados: farinha de trigo, leite em pó e soja. A fim de garantir que os mais empobrecidos tivessem acesso a uma alimentação adequada “[...] o Governo optou em começar pelo Nordeste, onde grande parte dos estudantes eram desnutridos”. (CHAVES, 2009, 12).

Somente em 1960 o Governo passou a adquirir as mercadorias para as escolas, por conta da redução das contribuições. Com isso “na década de 70, mesmo o Brasil assumindo a compra dos alimentos, as aquisições de produtos industrializados representavam cerca de 52% do total de gastos com a alimentação escolar [...]”. (CHAVES, 2009, p. 13). Eles teriam um longo percurso a ser percorrido para a implementação de alimentos saudáveis.

Na Constituição Federal de 1988, no artigo 208 deixa estabelecido que “VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. (BRASIL, 1988). Essa foi uma forma de proteger o Programa, já que uma vez na Constituição dificilmente será retirado.

A Medida Provisória n° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, “dispõem sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar [...]”. (BRASIL, 2001). Essa Medida Provisória teve como objetivo garantir o repasse de verbas financeiras por meio de regras e critérios para a distribuição dos fundos, e determina a criação do Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE)

Já a Resolução CD/ FNDE n° 32, de 10 de agosto de 2006, no art° 1, tem como finalidade “estabelecer as normas para a execução do PNAE e para a transferência de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às entidades federais, para a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios” (BRASIL, 2006).

Depois de diversas mudanças, a lei n° 11.947, de 16 de junho de 2009 é a responsável pela alimentação escolar atualmente. Com ela surgiram novas regras de funcionamento como



30% dos recursos destinados à alimentação escolar devem ser utilizados na compra direta de produtos da agricultura familiar, incentivando assim a economia da região.

A agricultura familiar exerce um papel fundamental no país e na segurança alimentar de muitas famílias, responsável por uma parte significativa na produção de alimentos do país. A sua mão de obra é definida pelo o núcleo familiar, onde o cultivo é realizado em pequena escala, geralmente para consumo próprio da família. Ela é uma grande aliada ao meio ambiente, pois os agricultores promovem a conservação dos recursos naturais e utilizam o conhecimento tradicional para manejar a terra, além de plantarem uma variedade de hortaliças, frutas e verduras que contribuem para a biodiversidade local. Assim, o PNAE buscou incentivar o desenvolvimento econômico local por meio da aquisição de alimentos naturais para a merenda escolar, para:

[...] permitir maior diversificação e controle dos alimentos ofertados aos estudantes da rede pública em todo o Brasil, essa regra promoveu benefícios ao público da agricultura familiar, ao garantir mercado a esses produtores e geração de renda para as economias locais [...]”. (SILVA et al, 2023, p. 13).

Todavia, a agricultura familiar sofre algumas desvantagens em relação aos grandes agricultores, com as suas tecnologias e máquinas que fazem a atividade em menos tempo, causando uma enorme disparidade na produção de alimentos, a falta de equipamentos e máquinas que auxiliam na produção em grande escala, acaba não sendo viável para muitas escolas, devido ao interferimento das grandes empresas,

ainda que os agricultores familiares tenham uma marcante participação na produção agropecuária brasileira, percebe-se, porém, que a pequena produção ainda tem sido marginalizada, uma vez que os alimentos processados tornaram-se primordiais nas estratégias de crescimento de exportações. (VILLA REAL, SCHNEIDER, 2011, p. 69).

É importante destacar que o monitoramento deve ser cumprido para garantir o funcionamento da lei, para executar compras de produtos fornecidos pela a agricultura familiar, pois programa como o PNAE, proporciona uma valorização aos pequenos produtores do campo, além de contribuir para a geração de renda dessas famílias, garantindo assim o desenvolvimento, permanência e o incentivo a produção de alimentos saudáveis.

### **Avanços e possibilidades do programa**

O programa atua positivamente no contexto escolar, pois além de garantir uma alimentação balanceada, está propiciando o desenvolvimento físico e mental dos estudantes na educação e dessa forma essa interação proporciona aos alunos o consumo de alimentos que são

produzidos de forma orgânica, sem agrotóxicos, diminuindo o consumo de ultraprocessados. “[...] é de suma importância ter uma variação nutritiva na merenda escolar, levando em consideração a proporção de produtos básicos com, no mínimo de 70%, e ultraprocessados com, no máximo 30%, como preconizam as diretrizes do Pnae” (NERO, GARCIA E ALMASSY JUNIOR 2023, p. 12).

Vale apontar que no período da pandemia do COVID-19, a situação da alimentação escolar e o PNAE enfrentaram desafios expressivos, a pausa das aulas presenciais nas escolas levaram a suspensão do fornecimento regular da merenda escolar, o que deixou inúmeros alunos em situação de vulnerabilidade, pois o Brasil mediante a essa enorme crise sanitária atrasou na adoção de medidas que poderiam ser cruciais naquele momento tão desafiador, ALPINO (2020) explica:

no Brasil, umas das principais medidas foi o isolamento social, sendo alvo de debates em função das repercussões econômicas, sociais e psicológicas e colocado em prática em distintos graus entre os estados e municípios brasileiros. A postura cética de autoridades, como a do Presidente da República, que não acredita na eficácia dessa medida no controle da pandemia com um discurso divergente dos ministros da saúde, além da falta da adoção de ações convergentes com critérios comuns pelos entes federados em relação ao isolamento social, a troca de dois ministros da saúde e a ausência há mais de 40 dias de um ministro efetivo podem afetar a eficácia dessa medida de combate à pandemia e a adesão da população.( p. 2).

Diante desses inúmeros embates, a desigualdade já existente no Brasil se intensificou ainda mais, pois impactou na “[...] oferta e demanda de alimentos, reduz o poder de comprar e a capacidade de produzir e distribuir alimentos, afetando especialmente os mais vulneráveis [...]”. (ALPINO, 2020, p. 2). Uma das ações encontradas para manter o programa e amenizar um pouco da crise vivenciada pelos alunos e seus familiares foram a entrega de cestas básicas, que incluíam alimentos essenciais para uma alimentação digna.

Apesar de todos esses avanços é preciso aperfeiçoar o programa para desenvolver ainda mais as suas potencialidades e garantir que atenda às necessidades de todos de maneira eficaz, para isso é indicado “[...] o fortalecimento do PNAE sugere-se a ampliação da exigibilidade da aplicação mínima dos recursos advindos do FNDE na aquisição de alimentos da AF, passando dos atuais de 30% para 100% [...]”. (KROTH, GEREMIA E MUSSIO, 2020, p. 4073).

Para conseguir a ampliação dos recursos e a efetivação dessa proposta é importante implementar uma série de ações estratégicas que visem não apenas o aumento da disponibilidade de recursos, mas também a melhoria da gestão e a efetividade no cumprimento do programa, algumas dessas ações são:



[...] i) nutricionistas, para adaptação dos cardápios conforme oferta de alimentos da AF local;  
 ii) setores de compras e jurídico das prefeituras, para adequação das chamadas públicas;  
 iii) merendeiras, para a recepção dos alimentos e preparo das refeições; e;  
 iv) professores e profissionais da saúde, para que realizem ações em conjunto dentre elas Educação Alimentar e Nutricional [...].( KROTH, GEREMIA E MUSSIO, 2020, p. 4073).

Dessa forma essas ações devem estar alinhadas ao um plano de ação que capacite os responsáveis pelo PNAE para que que cumpram as exigências estabelecidas, mas para isso é necessário o fortalecimento das políticas públicas que cobram e fiscalizam os repasses ligado a Educação, saúde e agricultura.

uma política inovadora como a do PNAE, que exige a práxis da multidisciplinaridade, depende da articulação conjunta das ações entre estes quatro setores: a educação por lidar diretamente com o público-alvo do objeto da política que é a alimentação escolar; a saúde porque deve Articular saberes para criar uma cultura saudável Nos alunos; a agricultura por mobilizar os atores responsáveis pela produção dos alimentos e a Administração por tratar das questões técnicas das chamadas públicas.(KROTH, GEREMIA E MUSSIO, 2020, p. 4073).

A articulação desses setores vai garantir um fortalecimento das ações e estratégias para garantir a alimentação saudável e práticas saudáveis utilizadas pelos estudantes. Uma das ações que podem contribuir para a gestão de recursos e repasses de alimentos adequadas, seria a criação de equipes de Assistência Técnica Rural (ATER), na qual se responsabilizem pela alimentação escolar, “A falta de ATER específica para esse tipo de produção é apontado nos estudos de caso como um dos principais gargalos para ampliar a oferta de alimentos.” (KROTH, GEREMIA E MUSSIO 2020, p. 4074). Entretanto com criação específica de assistência técnica rural podem superar a má distribuição de alimentos de qualidade e quantidade adequada.

O conjunto dessas ações e estratégias apresentadas aqui, possibilita uma política pública garantindo o fornecimento e a utilização adequada dos recursos, que precisa de uma gestão transparente na compra dos alimentos destinados aos alunos. Na qual é necessário haver também, o envolvimento da comunidade escolar para garantir uma boa alimentação para os alunos proporcionando assim um retorno para a sociedade implementando uma política de grande potencialidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O programa atua positivamente no contexto escolar, pois promove a saúde e o bem-estar, além de garantir uma alimentação balanceada, propiciando o desenvolvimento físico e



mental dos estudantes, o que pode traduzir em melhor desempenho acadêmico, maior concentração e capacidade de aprendizado na escola. Além disso, crianças que ingerem alimentos saudáveis desde pequenas tendem a manter esse hábito no futuro e consequentemente se tornam indivíduos mais saudáveis e conscientes ligados à educação alimentar, contribuindo também para o entendimento do programa.

De acordo com as discussões e dados apresentados, vimos que o PNAE contribui fortemente para o desenvolvimento, porém é preciso que atenda as necessidades dos alunos e escola enquanto a segurança alimentar adequada. E para isso é necessário políticas públicas que atendam aos envolvidos nesse processo, comunidade escolar, aluno e agricultura familiar, fornecendo uma boa alimentação de valor nutricional. Entretanto para esse funcionamento ocorrer são necessárias estratégias e ações, que devem ser fornecidas pelas gestões públicas e fiscalizadas para garantir o funcionamento do PNAE.

## REFERÊNCIAS

ALPINO, Tais de Moura Ariza; SANTOS, Cláudia Roberta Bocca; BARROS, Denise Cavalcante de; FREITAS, Carlos Machado de . **COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n.8, p. 1-17, ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/pt/>. Acessado em: 11 de junho de 2024.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em: 09 de junho de 2024.

BRASIL, **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm). Acessado em: 10 de junho de 2024.

BRASIL, **Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2178-36.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm). Acessado em: 09 de junho de 2024.

BRASIL, **Resolução CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006**. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2006/resolucao-cd-fnde-no-32-de-10-de-agosto-de-2006>. Acessado em: 09 de junho de 2024.



CHAVES, Lorena Gonçalves. **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2009.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar problemas de pesquisa. In: \_\_\_\_\_. **Como classificar pesquisas?**. 4. Ed. São Paulo, Atlas, 2002, p. 45.

KROTH, Darlan Christiano; GEREMIA, Daniela Savi; MUSSIO, Bruna Roniza. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 2020, p. 4066-4076. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.31762018>. Acessado em 20 de junho.

NERO, D. S. M.; GARCIA, R. P. M.; ALMASSY JUNIOR, A. A. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir da sua gestão de descentralização**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 31, n. 118, p. 1-23, jan./mar. 2022. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003056>. Acessado em: 11 de junho de 2024.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-39932008000100002](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-39932008000100002). Acessado em: 16 de junho de 2024

SILVA, Sandro Pereira; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa; ALVES, Fabio; CIRÍACO, Juliane da Silva. **Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. 36 p.:il. (Texto para discussão, n. 2934). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2934-port>. Acessado em: 22 de julho de 2024

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade/ **Revista Políticas Públicas - O Papel das Políticas Públicas**. © AATR-BA. 2002.

VILLA REAL, Luciana Correia; SCHNEIDER, Sergio. **O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar**. Revista Estudo & Debate, [S. l.], v. 18, n. 2, 2011. Disponível em: <https://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/563>. Acesso em: 24 de julho de 2024.