

A Evolução do PNAE no Fomento à Agricultura Familiar: Uma análise da trajetória dos municípios entre 2011 e 2022

The Evolution of PNAE in Fomenting Family Farming: An analysis of municipal trajectory between 2011 and 2022

Fernanda Josefina Silva de Sá

Agroicone. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Gustavo Dantas Lobo

Agroicone. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Lauro Marques Vicari

Agroicone. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

Cleyton Candeira

Agroicone. São Paulo, São Paulo (SP), Brasil

GT11. Elaboração e análise de política para agropecuária

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consolidou-se como uma política pública estratégica ao integrar a busca pela segurança alimentar escolar ao fomento da agricultura familiar (AF). O presente estudo tem como objetivo analisar a evolução institucional do PNAE e o seu desempenho enquanto indutor da AF no Brasil entre 2011 e 2022. O método consistiu em uma análise descritiva dos dados provenientes do PNAE/FNDE, utilizando séries históricas de execução financeira, distribuição municipal de aquisições da AF e matrizes de transição do cumprimento da meta de 30%, com o intuito de avaliar a conformidade com a meta legal de compra mínima da AF. Os principais resultados demonstram um processo de amadurecimento e universalização da política. Entre 2011 e 2018, houve um crescimento sustentado no volume de recursos destinados à AF, atingindo o ápice pré-pandemia com a marca de R\$ 1 bilhão investidos. Apesar do recuo observado em 2020 e 2021 devido à crise sanitária da COVID-19, o ano de 2022 revelou um movimento de recuperação, com a mediana de aquisições municipais atingindo o patamar de 45%, superando o piso legal de 30%. Identificou-se, ainda, uma forte heterogeneidade regional: enquanto a região Sul apresenta níveis de conformidade mais robustos, as demais regiões ainda enfrentam desafios estruturais. As conclusões sugerem que o PNAE vem se consolidando, promovendo a geração de renda no campo e a melhoria da qualidade alimentar nas escolas. O cenário reafirma os avanços da política e demonstra convergência com a recente majoração legislativa do percentual mínimo de compras (aumento para 45% da destinação de recursos para compras da AF), o que posiciona o PNAE como vetor estratégico de desenvolvimento da AF no país.

Palavras-chave: pnae, alimentação escolar, agricultura familiar

Abstract: The National School Feeding Program (PNAE) has been consolidated as a strategic public policy by integrating the guarantee of school food security with the promotion of family farming (FF). This study aims to analyze the institutional evolution of the PNAE and its performance as a driver of family farming in Brazil between 2011 and 2022. The method consisted of a descriptive analysis of data from PNAE/FNDE, using historical series of financial execution, municipal distribution of family farming procurement, and transition matrices of compliance with the 30% target, in order to assess adherence to the legal minimum procurement requirement from family farming. The main results demonstrate a process of policy maturation and universalization. Between 2011 and 2018, there was sustained growth in the volume of resources allocated to family farming, reaching a pre-pandemic peak of R\$ 1 billion invested. Despite the decline observed in 2020 and 2021 due to the COVID-19 health crisis, the year 2022 showed a resilient recovery, with the median share of municipal procurement reaching 45%, exceeding the legal minimum of 30%. A strong regional heterogeneity was also identified: while the South region shows more robust levels of compliance, other regions still face structural challenges. The conclusions indicate that the PNAE effectively operates as a guaranteed institutional market, promoting income generation in rural areas and improving the quality of school meals. Overall, the findings reaffirm the effectiveness of the policy and provide technical support for the recent legislative increase in the minimum procurement percentage, reinforcing the PNAE as a strategic driver of family farming development in Brazil.

Keywords: pnae, school meals, family farming

1. Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é a uma política de iniciativa nacional que reconhece a alimentação escolar como um direito dos estudantes do ensino público. Por meio dos recursos do PNAE, são adquiridos gêneros alimentícios e ofertadas refeições aos estudantes durante sua permanência na escola, o que contribui para o processo de ensino-aprendizagem, para a promoção de hábitos alimentares saudáveis e para o fortalecimento do desenvolvimento rural sustentável nos territórios em que o programa se insere (SCHABARUM et al., 2025).

Ao longo de sua trajetória, o programa passou por diferentes aperfeiçoamentos institucionais, o que consolidou a política como um vetor estratégico de segurança alimentar, de equidade de gênero, de visibilidade à povos tradicionais, bem como de indução ao desenvolvimento da agricultura familiar (AF) (BRASIL, 2009, 2023a, 2023b, 2023c, 2025). Em 2009, ocorre o grande marco legislativo do programa, por meio da instituição da Lei nº 11.947/2009. Esse estabelecimento normativo foi construído ao longo de um amplo processo histórico, iniciado ainda na década de 1930, quando a fome e a desnutrição passaram a ser reconhecidas como problemas estruturais no Brasil. Desde então, diferentes iniciativas governamentais, como a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e da Campanha Nacional da Merenda Escolar, contribuíram para a formação de uma política de alimentação escolar de caráter nacional (Peixinho, 2011).

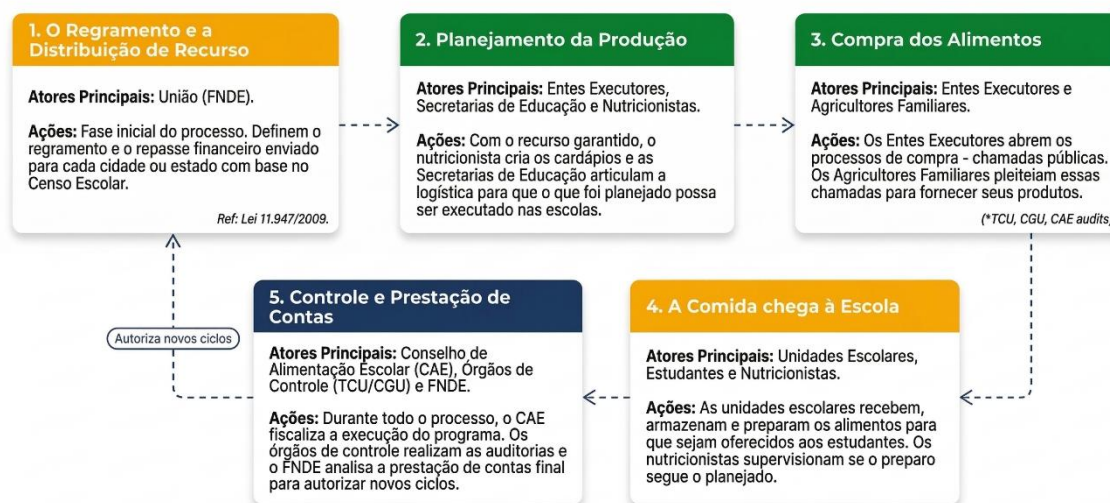
A partir das décadas de 1970 e 1980, observa-se uma progressiva nacionalização das ações, a institucionalização do programa no âmbito do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição do Brasil (PRONAN) e, sobretudo, o reconhecimento constitucional da alimentação escolar como direito em 1988. Nos anos 1990 e início dos anos 2000, avanços importantes como a descentralização da gestão, a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e a transferência automática de recursos fortaleceram a governança do programa, ao mesmo tempo em que ampliaram sua capilaridade e capacidade operacional. Esse percurso culmina, portanto, na consolidação de um arranjo institucional que pavimentou o caminho para o marco legal estabelecido em 2009 (PEIXINHO, 2011).

O PNAE, com isso, integra dois objetivos centrais: garantir uma alimentação adequada e saudável aos estudantes das escolas públicas e estimular o desenvolvimento da agricultura familiar (AF) no país. O programa, além disso, reafirma seu compromisso com a transparência,

a equidade de gênero e o desenvolvimento sustentável do meio rural, consolidando-se como um mecanismo estratégico de segurança nutricional e fortalecimento do campo.

O funcionamento do programa, estrutura-se por meio de um ciclo dinâmico que abrange o suporte técnico e financeiro da União à execução direta pelos estados e municípios. Conforme ilustrado na Figura 1 abaixo, esse processo compreende desde a definição do regramento e repasse de recursos pelo FNDE até o planejamento nutricional, a aquisição de alimentos e a prestação de contas.

Figura 1: Fluxograma de Execução do PNAE e atores envolvidos



Fonte: Elaboração própria

Observa-se, dessa forma, que o PNAE incorre diretamente no emprego e na remuneração dos produtores envolvidos, a partir de incentivos à atividade agrícola local, circulação de recursos e incentivo à produção (ELIAS et al., 2019). Sob a óptica da AF, o programa atua como um meio para o fortalecimento e a garantia de renda aos agricultores familiares, beneficiando-os por meio da compra garantida (VALADARES et al., 2022).

Segundo Elias et al. (2019), o direcionamento do PNAE à AF pode se constituir como um importante instrumento de aproximação entre produtores e consumidores, ao favorecer a oferta de alimentos com maior qualidade e diversidade. O programa provê, assim, um mercado institucional para os agricultores familiares, permitindo a melhoria de sua renda. Os autores argumentam, ainda, que a AF possui grande potencial de transformação da realidade, sendo um importante vetor de desenvolvimento rural, com papel fundamental no suprimento das necessidades alimentares da população.

Diante da relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para o fortalecimento da AF, este estudo justifica-se pela necessidade de compreender o padrão recente de execução da política no que se refere às aquisições de gêneros alimentícios desse segmento. Embora o arcabouço legal do programa tenha sido progressivamente aprimorado, com a ampliação das diretrizes voltadas à, a materialização desses avanços no âmbito da execução municipal apresenta variações importantes ao longo do tempo e entre os territórios.

Nesse sentido, a análise busca oferecer um panorama descritivo da evolução das compras de produtos da AF no PNAE, permitindo identificar tendências, padrões de cumprimento da legislação e dinâmicas territoriais da política. Esse diagnóstico constitui um elemento fundamental para subsidiar, em etapas posteriores, a compreensão dos fatores que condicionam o desempenho dos municípios na implementação do programa, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à promoção da segurança alimentar e ao desenvolvimento rural.

Além desta introdução, o presente trabalho possui mais quatro seções. Posteriormente, apresentam-se a revisão de literatura, seguida da metodologia utilizada. Em seguida, é discutido a evolução do PNAE no âmbito da AF, por meio de uma análise exploratória dos dados, no período de 2011 a 2022¹. Por fim, são apresentadas as considerações finais acerca do estudo com uma breve discussão dos resultados encontrados.

2. Revisão de Literatura

Esta seção analisa a trajetória institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com ênfase nos marcos legais e nos instrumentos regulatórios que estruturam a política ao longo do tempo, compilados no Quadro 1 a seguir. Parte-se do entendimento de que o PNAE não se limita à provisão de alimentação nas escolas, mas constitui uma política pública complexa, cuja construção normativa reflete a incorporação progressiva de diretrizes relacionadas à segurança alimentar e nutricional, ao desenvolvimento rural e à garantia de direitos.

A trajetória institucional do PNAE, fundamenta-se na consolidação da alimentação escolar como um direito e do programa como um indutor de desenvolvimento. Sua criação ocorreu em 1995, tendo como objetivo o enfrentamento à fome e à desnutrição. Após 2003, com a instituição do Programa Fome Zero, o programa instituiu em seu campo legal as novas diretrizes e perspectivas das políticas de segurança alimentar, o que conferiu ao PNAE um

¹ O recorte temporal do estudo foi balizado diante da disponibilidade de dados. Excluíram-se os períodos mais recentes devido à ausência de registros sobre a alocação de recursos do PNAE na AF.

caráter intersetorial, vinculando educação e saúde pública na política (BRASIL, 2009; PEIXINHO, 2011; RODRIGUES, 2024).

Quadro 1: Evolução Institucional do PNAE

Legislação	Objetivo
Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009	O marco legal do PNAE. Dispõe sobre a execução do programa, tornando a alimentação escolar na educação básica pública, um direito.
Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023	Estabelece a priorização de grupos formais e informais de mulheres na compra dos gêneros alimentícios. A partir disso, dentre os 30% previstos em aquisições da agricultura familiar, 50% devem ser de mulheres agricultoras.
Lei nº 14.734, de 23 de novembro de 2023	Altera a lei base do PNAE (nº 11.947/2009), definindo que os entes federativos devem assegurar condições materiais e financeiras para o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão responsável por fiscalizar e avaliar a execução do PNAE.
Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023	Instrumento complementar à lei basilar do PNAE, que define alimentação saudável como aquela que respeita a cultura alimentar, o contexto socioeconômico e as necessidades individuais, ao mesmo tempo em que promove variedade, equilíbrio e práticas sustentáveis de produção e consumo.
Lei nº 15.226 de 30 de setembro de 2025	Estabelece que o percentual mínimo de aquisições de alimentos da agricultura familiar passa a ser 45%. A mudança reforça o papel do PNAE como um estimulador da alimentação saudável, respeitando a diversidade cultural e os hábitos alimentares locais.

Fonte: Elaboração própria

O marco legal foi instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o qual estabeleceu as diretrizes para a execução do programa em toda a educação básica pública. Nesse momento, o PNAE ampliou sua estrutura operacional, estendendo o programa para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos. Não obstante, o programa passa a incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados e produzidos localmente. Para isso, define-se a obrigatoriedade das aquisições de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em gêneros alimentícios vindos da AF. (BRASIL, 2009; PEIXINHO, 2011).

Em 2023, foram instituídos três instrumentos fundamentais: a Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023, que introduziu a perspectiva de gênero, determinando que, dentro da cota da AF, 50% das aquisições devem priorizar grupos de mulheres agricultoras; a Lei nº 14.734, de 23 de novembro de 2023, que reforçou o controle social ao exigir que entes federativos garantam condições para o pleno funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE);

e o Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023, que detalhou o conceito de alimentação saudável, vinculando-a ao respeito à cultura local e a práticas sustentáveis (BRASIL, 2023a, 2023b, 2023c).

O PNAE, com isso, passa a integrar dois objetivos centrais: a garantia da alimentação adequada e saudável aos estudantes das escolas públicas e o estímulo ao desenvolvimento da AF no país. O programa, além disso, reafirma seu compromisso com a transparência, a equidade de gênero e o desenvolvimento sustentável do meio rural, consolidando-se como um mecanismo estratégico de segurança nutricional e fortalecimento do campo (adicionar citação).

Por fim, a Lei nº 15.226/2025 representa um salto qualitativo no fomento ao campo, ao elevar o percentual mínimo obrigatório de compras da AF de 30% para 45%. Essa mudança não apenas amplia o mercado institucional para o produtor rural, como também assegura que a diversidade cultural e os hábitos alimentares locais sejam a base da nutrição nas escolas brasileiras (BRASIL, 2025).

Como desdobramento recente desse processo de consolidação e expansão, observa-se que, em 2024, o PNAE atingiu um patamar expressivo tanto em termos de alcance quanto de volume de recursos, ao ultrapassar R\$ 5 bilhões em repasses e atender 38,6 milhões de estudantes em todo o país (FNDE, 2024). Esses resultados evidenciam a magnitude e a capilaridade do programa, reforçando seu papel estruturante na promoção da segurança alimentar e nutricional no ambiente escolar. Nesse contexto, os avanços observados sinalizam não apenas o contínuo fortalecimento institucional do PNAE, mas também a ampliação de sua relevância como instrumento de articulação entre políticas públicas, desenvolvimento rural e garantia de direitos. Dessa forma, o programa consolida-se como uma das principais iniciativas de proteção social no país, ao mesmo tempo em que impulsiona a AF e contribui para a dinamização das economias locais (IPOLITO et al., 2025; MACHADO; SILVA, 2024).

3. Metodologia

Os dados utilizados nesta análise foram obtidos a partir das bases públicas disponibilizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), especificamente na seção de dados da AF do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). As informações referem-se aos valores repassados e à execução financeira da compra direta de produtores familiares, conforme os registros oficiais disponíveis no portal do Governo Federal (BRASIL, 2026).

A metodologia adotada consistiu em uma análise descritiva dos dados obtidos junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa abordagem permitiu a

organização e a síntese das variáveis financeiras e de volume de compras, viabilizando a identificação de padrões e tendências na execução do programa no período analisado.

Observou-se, nos dados analisados, que alguns municípios apresentam percentuais de gasto superiores a 100% dos recursos repassados pelo FNDE destinados às aquisições da AF. Os motivos pelos quais isso pode ocorrer serão discutidos ao longo do texto. Diante disso, esses valores foram limitados em 100%, a fim de garantir maior consistência analítica e facilitar a interpretação e visualização dos resultados.

4. Discussão dos Resultados

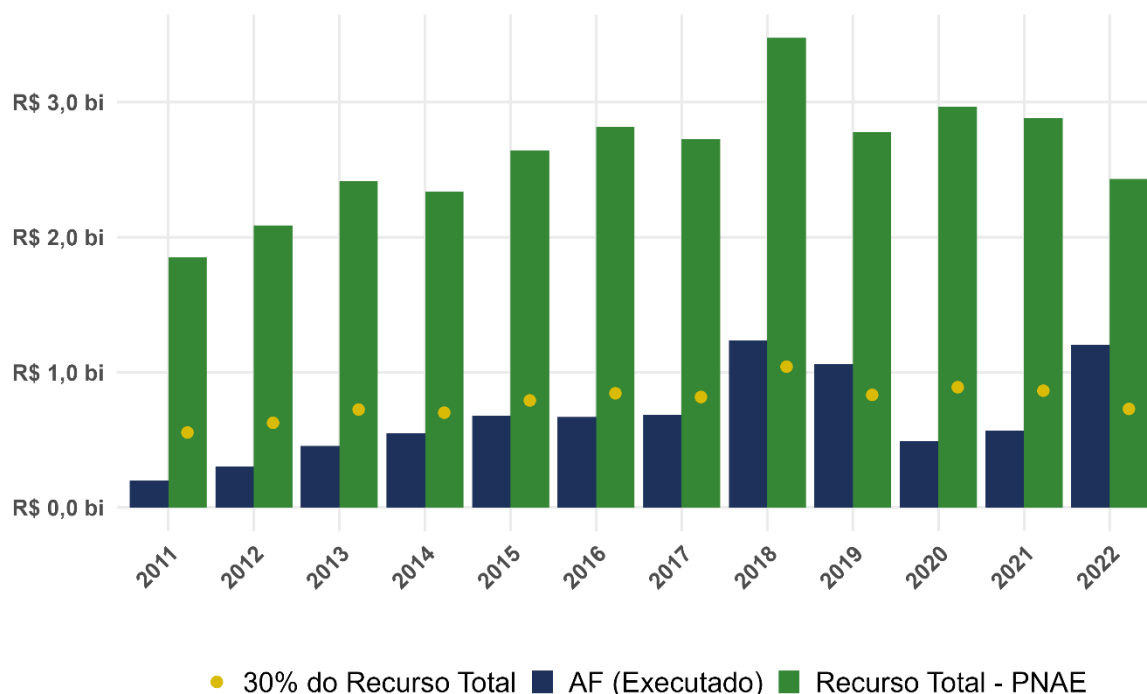
Uma vez que o PNAE se configura como uma política pública estratégica ao articular a oferta de alimentação escolar com o fomento à AF, propõe-se, por meio da Figura 2, uma análise do padrão de execução dos recursos destinados a esse segmento, de 2011 a 2022. Isso permite compreender não apenas o grau de cumprimento dos entes executores às diretrizes legais do programa, mas também a sua capacidade de promover dinamismo econômico no meio rural, fortalecer circuitos locais de abastecimento e garantir a segurança alimentar dos estudantes.

É importante o entendimento de que existem três exceções à regra de 30% em aquisições da AF. O município pode não adquirir desse segmento quando: i) há impossibilidade de emissão de documento fiscal pelo agricultor; ii) em casos de inviabilidade de fornecimento regular dos gêneros alimentícios; e iii) quando comprovado o não atendimento a condições higiênico-sanitárias (BRASIL, 2009).

Embora sejam condições legítimas, muitos municípios brasileiros, os agricultores familiares enfrentam grandes dificuldades para a obtenção do licenciamento sanitário em virtude, principalmente, do desconhecimento das normas voltadas para a produção de alimentos. As limitações na regularização das atividades produtivas são ainda maiores em comunidades tradicionais indígenas e quilombolas (CONSELHO REGIONAL DE NUTRICIONISTAS – 9ª REGIÃO [CRN-9], 2022). Esses gargalos denotam que o fomento da AF no Brasil deve ir além, buscando o a estruturação produtiva e a capacitação da agricultura de modo a viabilizar sua inserção contínua no mercado.

A Figura 2 abaixo apresenta a série histórica do recurso total do PNAE confrontado com o valor efetivamente alocado na AF, bem como um indicador do mínimo de 30% a ser alocado a partir da aquisição de produtos da AF.

Figura 2: Evolução do Investimento Total do PNAE e da Execução Financeira na Agricultura Familiar (2011-2022).



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do PNAE/FNDE.

A análise permite identificar três momentos distintos. Entre 2011 e 2018, observa-se uma tendência de crescimento sustentado tanto no orçamento total do programa quanto no volume de recursos destinados à AF. Isso indica uma ampliação gradual da adesão dos entes executores da política às compras da AF, ainda que nem sempre o percentual mínimo exigido tenha sido plenamente alcançado. O ano de 2018 marca o ápice da execução financeira do período, ultrapassando a marca de R\$ 1 bilhão alocados diretamente no produtor familiar.

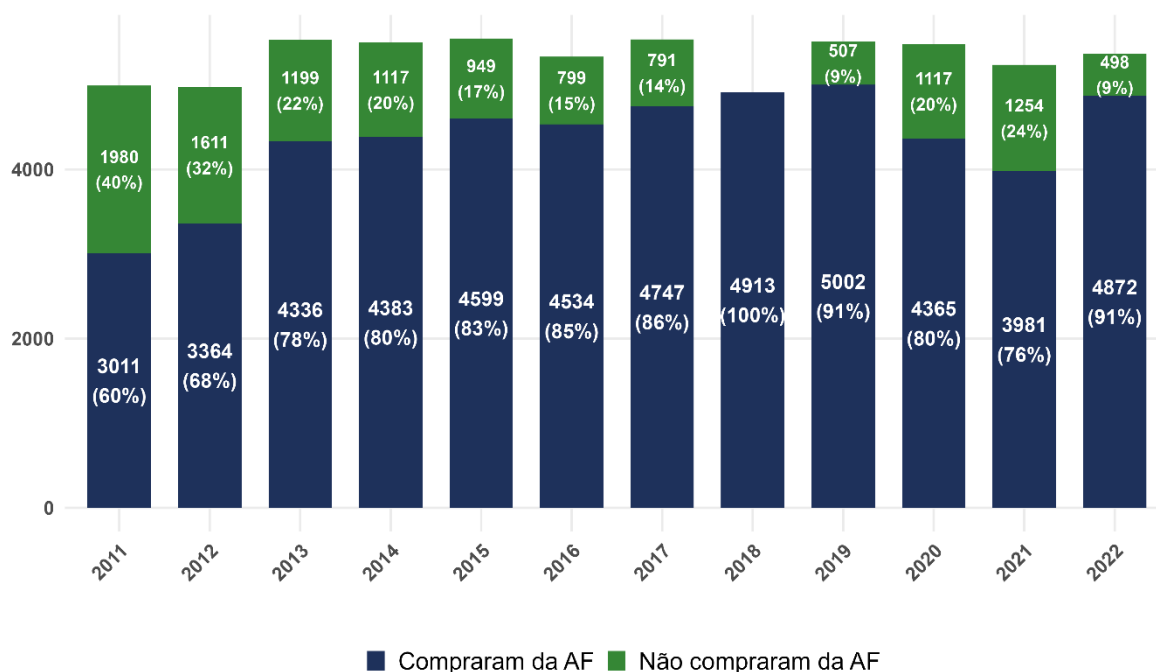
Em 2020 e 2021, observa-se, uma queda visível no recurso total e, consequentemente, na execução da AF. Este recuo é reflexo direto da pandemia de COVID-19, que resultou no fechamento prolongado das unidades escolares. Nesse período, em caráter emergencial, foi sancionada a Lei nº 13.987/2020, que viabilizou a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do PNAE aos responsáveis dos alunos de escolas públicas. Entretanto, foi por meio da Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020, instituída para balizar a Lei nº 13.987/2020, que o PNAE perdeu o respaldo universal e a frequência do fornecimento dos alimentos, tornou-se não obrigatória (RABELLO et al., 2023).

Em 2022, nota-se um processo de recuperação do programa. Observa-se que, na série histórica, o ano supera, assim como 2018 e 2019, a marca mínima de aquisições da AF. Essa

superação do piso legal reafirma o caráter resiliente do programa, sobretudo após o hiato pandêmico. O cenário valida a maturidade operacional do PNAE, o que pode representar uma sustentação empírica para as discussões e atualizações legislativas recentes, que ampliaram o percentual mínimo de compras da AF para 45%.

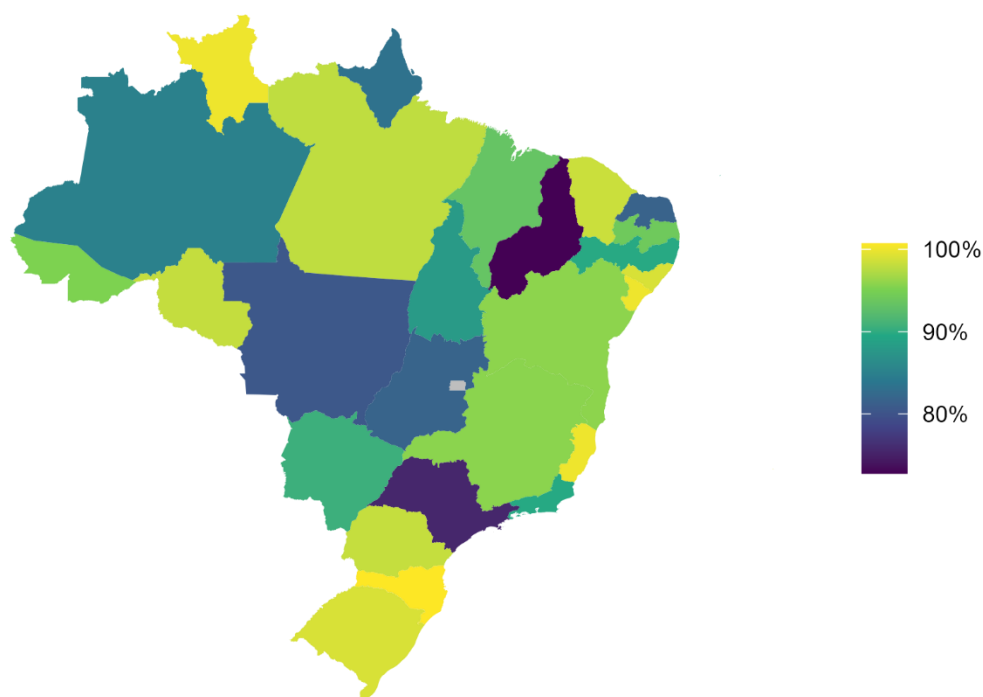
Abaixo, é apresentado na Figura 3a um comparativo entre o total de municípios atendidos pelo programa que estabeleceram contratos com a AF e aqueles que não o fizeram, bem como o quantitativo absoluto de municípios em ambos cenários, entre 2011 e 2022. Em paralelo, na Figura 3b evidencia-se a proporção do volume investido na AF por estado. Este panorama permite visualizar não apenas a expansão territorial da política, sugerindo também o amadurecimento operacional das gestões municipais para integrar o produtor local ao mercado institucional de alimentação escolar.

Figura 3a: Comparativo entre o Total de Municípios Atendidos pelo PNAE e o Número de Municípios com Execução da Agricultura Familiar (2011-2022).



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do PNAE/FNDE.

Figura 3b: Proporção de Municípios que realizaram aquisições da Agricultura Familiar, por Estado em 2022.



Fonte:

Elaboração própria, com base em dados do PNAE/FNDE

A Figura 3a, evidencia o alcance territorial do programa. No início da série histórica, entre 2011 e 2012, observa-se uma disparidade entre o total de municípios participantes do PNAE e aqueles que efetivamente realizavam compras da AF (60%). Isso indica, nos primeiros anos da Lei nº 11.947/2009, possíveis desafios na implementação operacional e na superação de barreiras burocráticas. O dado mais relevante da série ocorre em 2018. Nesse ano, nota-se que todos os municípios que recebiam verbas do PNAE conseguiram estabelecer algum nível de contrato com produtores familiares.

O período entre 2013 e 2018 mostra-se, majoritariamente, crescente em termos de municípios atendidos pelo PNAE e de volume de recursos alocados na AF. No biênio 2018-2019, embora o percentual de municípios que destinou verbas às AF tenha caído, o quantitativo absoluto de municípios nessa categoria em 2019 mostra-se maior quando comparado ao ano anterior.

No período pandêmico, 2020 e 2021, observa-se uma queda na adesão municipal no que tange à alocação de recursos na AF. Contudo, essa diminuição não acontece de forma tão acentuada quanto a observada na Figura 1. Embora o volume de recursos destinados à AF tenha sido menor em termos quantitativos, ainda se verifica a presença de um contingente significativo de municípios que continuaram realizando aquisições junto à AF. Em 2022, o número de municípios que realizaram aquisições da AF volta a subir, aproximando-se

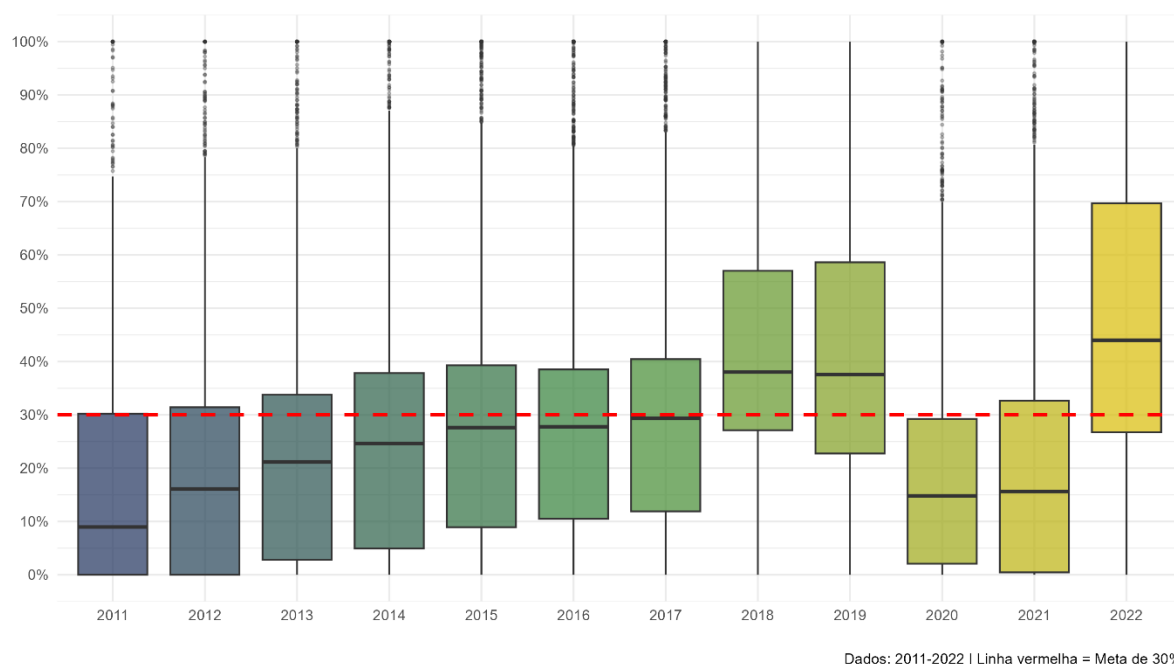
novamente do total de municípios, corroborando com a análise do gráfico anterior (Figura 1), que indica um processo de recuperação e retomada do Programa após a crise sanitária.

O mapa (Figura 3b) apresenta a proporção de municípios que alocam recursos do PNAE na AF, por unidade federativa. Os tons de amarelo e verde claro destacam estados com melhor desempenho nesse indicador, como os da região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), além de Amapá, Rondônia e grande parte do Nordeste, onde a quase totalidade das prefeituras já incorpora a AF ao abastecimento da rede escolar.

Em contrapartida, as tonalidades mais escuras, observadas em estados como Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais, revelam menor proporção de municípios com direcionamento de recursos para a AF. Esse padrão indica que, nessas unidades da federação, uma parcela menor de municípios adquirem produtos da alimentação escolar oriundos da AF, o que sugere a presença de entraves locais no processo de compra, que como prevê a legislação, se mostra dispensada em casos de impossibilidade de emissão da documentação, inadequação sanitária e impossibilidade de fornecimento contínuo. Este quadro pode sinalizar limitações na organização produtiva, dificuldades logísticas ou fragilidades institucionais, que restringem uma adesão mais homogênea no âmbito estadual.

A distribuição percentual das aquisições dos gêneros alimentícios via AF pode ser observada pelo *box plot* (Figura 4) abaixo. Verifica-se que, no período de 2011 a 2017, a mediana do percentual de aquisição em produtos da AF permaneceu consistentemente abaixo da meta mínima de 30%. Isso indica que, nesses anos, mais da metade dos municípios brasileiros não atingiu o percentual legalmente estabelecido para compras da AF.

Figura 4: Box Plot da Distribuição Percentual de Recursos do PNAE Aplicados na Agricultura Familiar por Município (2011-2022):



Elaboração própria, com base em dados do PNAE/FNDE

O avanço mais expressivo ocorreu em 2018 e 2019, quando a mediana ultrapassou a linha de referência de 30%. Pela primeira vez na série histórica, a maioria dos municípios passou a cumprir ou superar os 30%. em 2018, foram 3.452 municípios (70,24%) e, em 2019, 3.652 municípios (66,29%). Nos anos posteriores, entre o período pandêmico e o último ano observado na série, a mediana passou de uma queda brusca (aproximadamente 15%) para uma ascensão ao patamar de 45%, demonstrando que a estrutura operacional do PNAE não apenas se recuperou da crise sanitária, mas elevou o padrão de execução.

Ressalta-se, que a base de dados utilizada apresenta registros superiores a 100% referentes às aquisições de alimentos da AF. Para fins de representação e visualização gráfica, esses valores foram truncados em 100%. Esse procedimento visou preservar a comparabilidade entre os municípios, além de garantir maior consistência na interpretação dos resultados. Entre 2011 e 2022, 1.356 municípios apresentaram um percentual em aquisições da AF acima de 100%, sendo 2022 o destaque da série, apresentando um total de 536 municípios nesse enquadramento.

Esse fato se justifica pelo caráter suplementar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme estabelecido na Lei nº 11.947/2009, em consonância com o art. 208 da Constituição Federal. Nesse sentido, os recursos disponibilizados pela política não têm natureza exclusiva, mas complementar ao financiamento da alimentação escolar. Dessa forma,

os municípios podem destinar recursos próprios à aquisição de gêneros alimentícios provenientes da AF, o que possibilita ultrapassar o montante transferido pelo programa (BRASIL, 2009; BRASIL, 1988).

Por conseguinte, as matrizes apresentadas a seguir (Figura 5) indicam a trajetória do cumprimento da meta legal de 30% da AF, comparando o primeiro ano em que o município passa a receber recursos do PNAE (Ano inicial) e o último ano em que isso é observado (Ano final). A análise foi segmentada a partir das cinco grandes regiões do Brasil, o que permite inferências acerca do fluxo de conformidade legal ao longo do tempo.

Figura 5: Número de municípios por status de cumprimento ou não da meta de 30% da Agricultura Familiar no PNAE nos anos inicial e final de alocação de recursos na AF, por regiões do Brasil ²

		Norte		Nordeste	
Cumprir (Ano inicial)		12 (3.5%)	40 (11.8%)	71 (4.8%)	159 (10.8%)
Não cumprir (Ano inicial)		86 (25.3%)	202 (59.4%)	490 (33.2%)	758 (51.3%)
		Não cumprir (Ano final)	Cumprir (Ano final)	Não cumprir (Ano final)	Cumprir (Ano final)
		Centro-Oeste		Sudeste	
Cumprir (Ano inicial)		21 (5.2%)	47 (11.6%)	56 (3.8%)	308 (20.7%)
Não cumprir (Ano inicial)		138 (34.1%)	199 (49.1%)	375 (25.2%)	749 (50.3%)
		Não cumprir (Ano final)	Cumprir (Ano final)	Não cumprir (Ano final)	Cumprir (Ano final)
		Sul			
Cumprir (Ano inicial)		24 (2.2%)	557 (51.5%)		
Não cumprir (Ano inicial)		39 (3.6%)	461 (42.6%)		
		Não cumprir (Ano final)	Cumprir (Ano final)		

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do PNAE/FNDE.

² Valores acima de 100% em aquisições de alimentos via agricultura familiar, foram truncados ao padrão de 100%.

A região Sul apresenta o melhor desempenho, com 51,5% dos seus municípios situados no grupo que já cumpria a meta no início do seu engajamento com o PNAE e permaneceu cumprindo ao final do período. Esse dado, somado aos 42,6% que evoluíram para o cumprimento, indica que a grande maioria dos municípios da região esteve em conformidade com a lei no período observado. Esse padrão permite inferir que a AF na região Sul participa de forma ativa do PNAE, sendo o programa mais efetivo no seu objetivo de fomentar a AF.

Na região Norte, embora haja uma movimentação positiva, com aproximadamente 60% dos municípios da região evoluindo do não cumprimento ao cumprimento, e apenas 3,5% na perspectiva contrária (ou seja, deixando de cumprir a regra no último ano de engajamento com o PNAE), observa-se ainda uma parcela significativa de municípios (25,3%) que iniciaram e terminaram o ciclo abaixo do limite de 30%.

As regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste exibem um cenário de alta movimentação. Os maiores percentuais observados nas regiões, referem-se aos que não cumpriam a meta mínima de aquisições da AF em um primeiro momento e passaram a cumprir no último ano de alocação observado na série. Destacam-se, nesse cenário, o Nordeste (51,3%) e Sudeste (50,3%), demonstrando um avanço positivo da política pública.

Entretanto, a ocorrência, ainda que minoritária, de municípios que inicialmente cumpriam a meta e posteriormente deixaram de cumpri-la sugere a existência de discontinuidades, possivelmente associadas a fatores administrativos, institucionais ou sazonais. Esses municípios devem ser objeto de monitoramento ativo por parte do governo federal, de modo a identificar os principais gargalos relacionados ao fornecimento de alimentos pela AF. Isso implica a articulação de esforços voltados à ampliação da assistência técnica, ao fortalecimento e à consolidação das cadeias produtivas locais, bem como ao enfrentamento de entraves de natureza documental e sanitária.

Essa análise para o Brasil, tomando como base 2011 e 2022 como ano inicial e ano final, respectivamente, apresenta uma dinâmica heterogênea no cumprimento da política. Uma parcela correspondente a 48,67% (2.694 municípios) passou a cumprir o limite ao longo do período (não cumpriam em 2011 e passaram a cumprir em 2022), enquanto 20,07% (1.111 municípios) mantiveram o cumprimento em ambos os anos. Por outro lado, 27,30% (1.511 municípios) permaneceram em situação de não cumprimento. Adicionalmente, uma parcela correspondente a 3,96% (219 municípios), deixou de cumprir o limite em 2022, embora o fizesse em 2011. Esses resultados indicam avanços relevantes na adesão à política, mas também

revelam a existência de desafios contínuos para sua implementação uniforme no território nacional.

Paralelamente, tomando como base o novo marco legal de 45% em aquisições da AF, observa-se que os resultados evidenciam um cenário de baixa adesão entre os municípios brasileiros. Estima-se que a maioria, correspondente a 51,3% (2.839 municípios), não atingia esse percentual em 2011 e permaneceu em situação de não cumprimento em 2022. Por outro lado, apenas 4,9% dos municípios (270 municípios) já cumpriam o limite em 2011 e conseguiram mantê-lo em 2022, evidenciando um grupo restrito com desempenho consistente. Ademais, 1,6% (88 municípios) deixaram de cumprir o limiar ao longo do período, ainda que o atingissem inicialmente. Em conjunto, esses resultados reforçam que, embora o avanço no limite mínimo represente um importante instrumento de fortalecimento da AF, sua efetivação em patamares mais elevados ainda se configura como um desafio significativo para a maioria dos municípios brasileiros.

4. Considerações finais

O presente estudo buscou analisar a evolução da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no que se refere às aquisições de gêneros alimentícios da AF, visto as transformações institucionais que têm moldado essa política ao longo do tempo. A partir de uma abordagem descritiva, foi possível identificar tendências relevantes no período de 2011 a 2022, evidenciando tanto avanços quanto limitações na implementação do programa no território nacional.

Os resultados indicam que, ao longo da série histórica, houve um processo gradual de ampliação das compras da AF, com destaque para o período entre 2011 e 2018, no qual se observa crescimento tanto no volume de recursos quanto na adesão dos municípios. O ano de 2018, em particular, representa um marco de consolidação do programa, ao evidenciar níveis elevados de execução financeira.

Por outro lado, o período pandêmico (2020–2021) revelou a vulnerabilidade operacional do programa diante de choques externos, resultando na retração dos recursos executados e na redução do dinamismo das compras da AF. Ainda assim, os dados demonstram que a política manteve um montante de execução da política, ainda que em menor escala.

A retomada observada em 2022 reforça o caráter resiliente do PNAE, evidenciando não apenas a recuperação dos níveis de execução, mas também a elevação do padrão de cumprimento das exigências legais, com maior proporção de municípios atingindo ou superando o percentual mínimo de aquisições da AF.

Ademais, a análise territorial evidenciou a existência de assimetrias regionais relevantes, com destaque para o desempenho mais consolidado da região Sul e padrões mais heterogêneos nas demais regiões. Essas diferenças indicam que, embora o PNAE tenha alcançado ampla cobertura nacional, sua implementação ainda ocorre de forma desigual, refletindo especificidades locais que influenciam a operacionalização da política.

Não obstante, algumas limitações devem ser consideradas na análise. Em primeiro lugar, o estudo foi condicionado pela disponibilidade de dados, ainda que relativamente abrangentes, os valores alocados na AF não estão disponíveis pós 2022. Em segundo lugar, a ausência de informações em nível de contrato restringe o potencial analítico do trabalho, uma vez que impede a exploração de dimensões mais detalhadas, como o perfil produtivo dos agricultores familiares, a diversidade dos alimentos fornecidos e o grau de diversificação das aquisições no âmbito do PNAE. A eventual disponibilização dessas informações permitiria o avanço de análises mais abrangentes, capazes de capturar a qualidade e a diversidade da inserção da AF no programa, bem como suas repercussões sobre os sistemas produtivos locais e a segurança alimentar do país. Nesse sentido, aprofundamentos nessa direção mostram-se não apenas pertinentes, mas necessários para o aprimoramento do desenho e da implementação da política.

Além disso, ao se considerar a nova exigência legal de 45% de aquisições da AF, observa-se que os municípios que já atingiam esse patamar e conseguiram mantê-lo ao longo do período, bem como aqueles que passaram a cumpri-lo, configuram experiências relevantes para a compreensão dos fatores que viabilizam níveis mais elevados de execução da política. Esses casos indicam a existência de capacidades institucionais, arranjos produtivos locais e mecanismos de articulação que favorecem a integração entre demanda pública e oferta da AF. No entanto, o reduzido número de municípios nesse grupo revela que tal desempenho ainda é exceção no contexto nacional. Assim, o desafio central para o Brasil reside não apenas na ampliação do cumprimento do mínimo legal, mas na consolidação de capacidades locais que sustentem níveis mais elevados de execução.

Em suma, o estudo contribui ao oferecer um diagnóstico da execução do PNAE sob a ótica da AF, servindo como base para análises futuras voltadas à identificação dos fatores que condicionam o desempenho dos municípios. Como agenda de pesquisa, destaca-se a necessidade de avançar na investigação dos determinantes institucionais, produtivos e logísticos que explicam as disparidades observadas.

Por fim, reforça-se que o PNAE se consolida como um instrumento estratégico de articulação entre políticas de alimentação escolar e desenvolvimento rural, cuja efetividade depende não apenas de seu arcabouço normativo, mas, sobretudo, da capacidade de sua implementação nos diferentes contextos territoriais do país.

Referências

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; altera as Leis n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023. Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% da venda da família será feita no nome da mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114660.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Art. 208 da Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10650040/artigo-208-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 27 mar. 2026

BRASIL. Lei nº 14.734, de 23 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios forneçam recursos financeiros a fim de possibilitar o pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e aprovem normas complementares para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14734.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11821.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: Relatório de Gestão 2024. Brasília, DF: FNDE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2024/desempenho-da-gestao/areas-finalisticas/alimentacao-escolar-2023>. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para dispor sobre o prazo de validade dos gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer em 45% o percentual

mínimo para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural no âmbito desse programa. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15226-30-setembro-2025-798050-publicacaooriginal-176573-pl.html>. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dados da agricultura familiar. Brasília, DF, 2015. Atualizado em: 12 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 27 mar. 2026

CONSELHO REGIONAL DE NUTRICIONISTAS – 9ª REGIÃO (CRN-9). Orientações para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://crn9.org.br/biblioteca/orientacoes-para-a-execucao-do-pnae/>. Acesso em: 27 mar. 2026.

ELIAS, Lilian de Pellegrini; BELIK, Walter; CUNHA, Marcelo Pereira da; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 215–233, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.171266>. Acesso em: 27 mar. 2026.

IPOSITO, Antonia Leudiane Mariano; COSTA, Edward Martins; GUIMARÃES, Daniel Barboza; IRFFI, Guilherme Diniz; KHAN, Ahmad Saeed. Análise dos impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre a agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 63, p. 1–22, 2025. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/ri/bitstream/riufc/80956/1/2025_art_almipolito.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.

MACHADO, G. Contribuições do PNAE e PAA para o fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar no Brasil (2015-2025): uma revisão integrativa. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 14, n. 3, p. e492314203, 2025. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/49231/38546>. Acesso em: 6 abr. 2026.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909–916, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/386B5JLGr4qtcmc8FZytzQL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 abr. 2026.

RABELLO, Maria Clara Marinho *et al.* A pandemia de COVID-19 e a insegurança alimentar e nutricional na região Sudeste do Brasil: perspectivas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 6, e14842023, 2025. DOI: 10.1590/1413-81232025306.14842023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232025306.14842023>. Acesso em: 27 mar. 2026.

RODRIGUES, Aline Xisto *et al.* Capacidades estatais municipais como condicionantes do desempenho das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. **Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília**, v. 62, n. 4, e277213, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.277213>. Acesso em: 6 abr. 2026.

SCHABARUM, Joseane Carla; HESPANHOL, Antônio Nivaldo; ZONIN, Wilson João; PLEIN, Clério. Programa Nacional de Alimentação Escolar: desenvolvimento rural, territórios, mercados e agricultura familiar. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 56, n. 1, p.

102-120, jan./mar. 2025. Disponível em:
<https://www.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/1589/2206>. Acesso em: 22 maio 2024.

VALADARES, Alexandre Arbex. Agricultura familiar (AF) no Brasil: um panorama da produção, do perfil e dos sinais de mudanças entre os Censos Agropecuários de 2006 e 2017. *In*: SANTOS, Gesmar Rosa dos; SILVA, Rodrigo Peixoto da (org.). **Agricultura e Diversidades**: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. v. 1, cap. 4, p. 143-178. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394>. Acesso em: 27 mar. 2026.