



CARDÁPIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 2026

AGENDA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

ELABORADO PELO PACTO CONTRA A FOME

FICHA TÉCNICA

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Plaster
Maria Siqueira

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Ricardo Mota
Sulamita Santana

ELABORAÇÃO

Me. Luana Chiggino (UFRJ)
Dra. Nathalia César Nunes (UERJ)

ANÁLISE E PRODUÇÃO DE DADOS

Bruno Gomes
Luan Paciência (Lupa Social)

PRODUÇÃO EDITORIAL

Nelson Gonçalves Jr.
Vanessa Silva Pinto

DIAGRAMAÇÃO

Nathalia Rodrigues

APOIO TÉCNICO

Bianca Lobato
Camila Montovani
Kathleen Feitosa

ESPECIALISTAS CONSULTADOS



Este documento incorporou contribuições técnicas de especialistas com perspectivas distintas sobre os sistemas alimentares brasileiros. Cada especialista foi consultado em função de sua área de atuação específica e os eixos desse cardápio.

Airilson Favareto, Cátedra Josué de Castro / UFABC —
Meio ambiente e mudanças climáticas
Dirce Marchioni, USP — Consumo alimentar, saúde e nutrição
Guilherme Bastos, FGV Agro — Produção alimentar e abastecimento
Laura Muller Machado, Insper - Políticas Públicas e Inclusão Produtiva
Tânia Bacelar, UFPE / Ceplan — Território e desigualdades

Como citar PACTO CONTRA A FOME. Cardápio de Políticas de SAN. São Paulo: Pacto Contra a Fome, 2026.

Esta publicação está disponível sob a licença Creative Commons Atribuição – Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

SUMÁRIO

03	—	APRESENTAÇÃO	29	—	GLOSSÁRIO
04	—	QUEM SOMOS	30	—	APÊNDICE 1 — OS 36 INSTRUMENTOS ANALISADOS
10	—	O CARDÁPIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN	32	—	APÊNDICE 2 — CUSTO E ACESSIBILIDADE DA DIETA SAUDÁVEL (FAO)
11	—	O CARDÁPIO: 15 POLÍTICAS, 3 GRUPOS, UMA AGENDA	33	—	NOTA METODOLÓGICA
29	—	CONSIDERAÇÕES FINAIS	35	—	ESPECIALISTA CONSULTADOS
			36	—	REFERÊNCIAS



APRESENTAÇÃO

Para a ONU (Organização das Nações Unidas), a segurança alimentar e nutricional é um direito humano fundamental, que existe quando as pessoas têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, em quantidade e qualidade adequadas para uma vida ativa e saudável. Esse compromisso vai além do combate à fome em sentido estrito: inclui também o custo, o acesso, a disponibilidade e a adesão a uma alimentação saudável, além dos riscos que a crise climática e seus eventos extremos representam para a segurança alimentar.

Garantir esse direito a todos os brasileiros é o que move o Pacto Contra a Fome: uma organização da sociedade civil, suprapartidária e multissetorial, que conecta governos, empresas, academia, imprensa e sociedade civil para que a erradicação da fome, a redução do desperdício de alimentos e a promoção de uma alimentação adequada sejam prioridades permanentes no Brasil.

Combater a fome não é só garantir calorias suficientes. Muitos brasileiros já não passam fome no sentido estrito, mas ainda não têm acesso a uma alimentação saudável. Isso acontece porque alimentos nutritivos costumam ser mais caros, nem sempre estão disponíveis onde as pessoas vivem e mudar hábitos alimentares exige tempo, informação e uma oferta adequada. Por isso, este cardápio trata a segurança alimentar em suas várias dimensões, e não apenas como ausência de fome.

A crise climática e eventos extremos como o El Niño já afetam a produção de alimentos, os preços e a renda de quem vive da terra, colocando em risco os avanços conquistados. Não é possível planejar políticas de segurança alimentar sem considerar o impacto do clima.

É desse compromisso que nasce este **Cardápio de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional**: um documento orientador que reúne os instrumentos federais com maior potencial de impacto direto na redução da fome e da insegurança alimentar. Foi elaborado exclusivamente com base em evidências científicas e experiência técnica acumulada, a partir de 36 políticas públicas mapeadas e analisadas conforme seis critérios interdependentes, validados por um painel de especialistas.

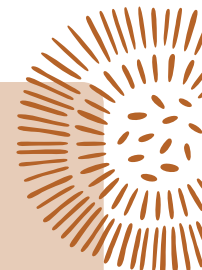
Seu propósito é registrar quais instrumentos o Pacto Contra a Fome considera prioritários, subsidiar a formação da agenda pública e traduzir conhecimento em linguagem de decisão, sintetizando o que pesquisadores e instituições de referência já documentaram sobre o que funciona e onde estão os gargalos.

O documento sistematiza 15 políticas públicas prioritárias, organizadas por grau de consolidação e acompanhadas por recomendações práticas. Destina-se a governos, gestores públicos, parlamentares, técnicos, pesquisadores, organizações da sociedade civil e demais atores envolvidos na formulação, implementação e monitoramento de políticas de segurança alimentar e nutricional.

Este cardápio é, acima de tudo, um instrumento de decisão. Ao reunir em um único documento o que funciona, o que pode ser ampliado e o que ainda está em consolidação, o Pacto Contra a Fome coloca à disposição de gestores e parlamentares o conhecimento necessário para que a alimentação adequada deixe de ser promessa e passe a ser política pública.

NOTA DE INDEPENDÊNCIA

Este documento foi elaborado exclusivamente com base em evidências científicas e na experiência técnica acumulada de especialistas. **Não está vinculado a nenhuma candidatura, partido ou governo, e não integra nenhuma campanha eleitoral.** Seu único propósito é oferecer subsídios técnicos qualificados e isentos para apoiar a tomada de decisão e a formulação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, independentemente de orientação político-partidária.





QUEM SOMOS

O Pacto Contra a Fome é uma organização da sociedade civil, **suprapartidária e multissetorial**, que articula as melhores soluções para resolver o problema da fome de forma definitiva. Para isso, conectamos governos, empresas, academia, imprensa e sociedade civil, garantindo que a erradicação da fome, a redução do desperdício de alimentos e a promoção de uma alimentação adequada sejam prioridades no Brasil.

Nosso foco é usar **conhecimento, dados e evidências** para fortalecer políticas públicas, mobilizar a sociedade e impulsionar soluções de impacto estruturante e permanente.

Estamos comprometidos com a **erradicação da fome** no Brasil até 2030. Embora seja uma meta ambiciosa, ela é plenamente alcançável se for efetivamente priorizada na agenda política e contar com a atuação coordenada entre governos, setor privado e sociedade civil. Por isso, apoiamos a implementação de políticas públicas, ao lado dos governos, com metodologia, prestação de contas e articulação multissetorial.

Da missão ao impacto

INTEGRAÇÃO ENTRE VISÃO, ESTRATÉGIA E AÇÃO

MISSÃO DO PACTO CONTRA A FOME

Engajar a sociedade para erradicar a fome, promover uma alimentação adequada e reduzir o desperdício de alimentos no Brasil.

NOSSA VISÃO PARA O BRASIL

2030

NENHUMA
PESSOA
COM FOME

2040

TODAS AS PESSOAS
ALIMENTADAS DE
FORMA ADEQUADA

COMPETÊNCIAS



Inteligência

Dados, evidências e conhecimento aplicado



Articulação

Construção de redes, parcerias e advocacy



Incentivos

Estímulo a ações e mudanças de comportamento

ATUAÇÃO SUPRAPARTIDÁRIA E INCIDÊNCIA ELEITORAL

O Pacto Contra a Fome é, por essência, uma instituição **suprapartidária**. Na prática, isso significa que não negamos a política. Ao contrário, a reconhecemos como instrumento essencial de transformação. O que priorizamos é a convergência acima da disputa quando o problema exige. Articulamos atores de diferentes partidos, governos e visões em torno de uma agenda comum, sem exigir uniformidade, mas sim compromisso com resultados compartilhados.

Tendo o suprapartidarismo como bússola, o Pacto Contra a Fome se coloca como interlocutor ao longo de todo o processo eleitoral, da pré-campanha à implementação das políticas. Para isso, preparamos uma série de documentos que serão encaminhados aos candidatos e aos eleitos ao longo dos próximos meses com análises sobre as políticas públicas vigentes no país. Ao apresentar propostas estruturadas, diagnósticos e caminhos já testados, buscamos apoiar a construção de respostas efetivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil.

Abaixo, disponibilizamos os instrumentos que colocamos à disposição para qualificar as decisões, orientar prioridades e acelerar resultados concretos no enfrentamento da fome:

- 1

PRÉ-CAMPANHA: primeiro contato com os candidatos para apresentação institucional da organização e da nossa Agenda Executiva da Política ao Prato de incidência para o combate à fome e garantia do direito de uma alimentação adequada para todos.
- 2

CAMPANHA (ONDE ESTAMOS AGORA): entrega do Cardápio de políticas de SAN. Documento cujo objetivo é servir de apoio no desenho de planos de governo e planos de atuação legislativa.
- 3

2027: a Agenda Executiva de 2027 servirá como um guia para apoiar o início dos novos governos. Conta com um diagnóstico feito por especialistas sobre a Segurança Alimentar e Nutricional, focando na implementação de soluções, inovações coerentes ao tamanho do desafio e personalizado com a realidade local de sua atuação.

A FOME COMO SISTEMA: EIXOS QUE CONECTAM AS POLÍTICAS

A fome não possui uma causa isolada. Ela deriva de múltiplas causas e, para ser enfrentada, requer ações estruturantes e multissetoriais. As 15 políticas deste cardápio atuam, de forma complementar, sobre diferentes dimensões da fome. Os eixos a seguir identificam os determinantes estruturais da insegurança alimentar e mostram como as políticas se conectam para respondê-los.

EIXOS	POLÍTICAS DO CARDÁPIO QUE ATUAM DIRETAMENTE
Renda e proteção imediata	Programa Bolsa Família (PBF)
Inclusão produtiva rural	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) · Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) · Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER)
Produção alimentar e abastecimento	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) · Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) · Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) · Banco de Alimentos · Cisternas · Água para Todos
Segurança hídrica	Cisternas · Água para Todos
Consumo e educação alimentar	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) · Programa Saúde na Escola (PSE) · Cozinhas Solidárias
Eficiência e sustentabilidade	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) · Perdas e Desperdício · Alimenta Cidades
Meio ambiente e mudanças climáticas	Restaurantes Populares · Cozinhas · Água para Todos · Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) · Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) · Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
Infâncias	Programa Saúde na Escola (PSE) · Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNPI) · Programa Bolsa Família (PBF)

Renda e inclusão produtiva

Para a maioria das famílias, a fome começa na falta de renda para comprar comida. Desemprego, informalidade e volatilidade de renda comprometem simultaneamente a capacidade de se alimentar e atender outras necessidades básicas, tornando desafiador aguardar os efeitos de políticas de prazo mais longo.

Redes de proteção social e a garantia de renda mínima são condições anteriores à inserção produtiva, não substitutos dela.

O cardápio endereça:

Proteção imediata de renda (PBF) e inclusão produtiva da agricultura familiar (PRONAF, PAA, PNATER).

Governos precisam construir:

Estratégias de inclusão produtiva urbana não agrícola que considerem território, acesso à informação, redes de relacionamento e segurança psicológica — fatores que influenciam diretamente a capacidade de acessar e permanecer em oportunidades de formação e trabalho. Programas de qualificação desconectados da demanda efetiva do território e do setor produtivo tendem a gerar certificações sem garantia de empregabilidade.

A Constituição brasileira, no artigo sexto, garante o direito ao acesso à alimentação saudável. Além do aspecto normativo, temos orçamento suficiente para assegurar que todas as famílias consigam comer, nos falta realizar busca ativa para encontrar quem está com esse direito violado.”



LAURA MULLER MACHADO,
PROFESSORA
DO INSPER

Território e desigualdades

A fome não se distribui uniformemente. Ela se concentra em territórios onde a baixa renda e a pouca oferta de alimentos saudáveis (in natura e minimamente processados) dificultam uma alimentação adequada no dia a dia. Levantamentos de institutos e grupos de pesquisas nacionais confirmam que a geografia da alimentação inadequada está concentrada e recai de forma desproporcional nas regiões Norte e Nordeste, nas áreas rurais e em periferias metropolitanas, reflexo de fatores históricos de concentração e décadas de investimento desigual em infraestrutura, abastecimento, logística e serviços públicos.

O cardápio endereça:

Cobertura universal em alguns instrumentos (PNAE em 100% dos municípios), foco no semiárido (Cisternas, Água para Todos) e na agricultura familiar de menor porte e maior vulnerabilidade (PRONAF, PNATER, PAA).

Governos precisam construir:

Critérios territoriais explícitos na implementação das políticas setoriais existentes. A resposta não é criar novos programas para territórios vulneráveis, mas garantir que os mecanismos de adesão, financiamento e suporte técnico sejam proporcionais à necessidade e não apenas à capacidade institucional prévia do município ou estado.

O Brasil precisa incluir a dimensão territorial nas políticas setoriais. Para o desenvolvimento territorial não bastam políticas específicas, pois é preciso embutir a dimensão territorial nas políticas públicas existentes. E o Brasil já faz isso, magistralmente, na política de saúde.”



TÂNIA BACELAR,
ECONOMISTA E
SÓCIA FUNDADORA
DA CEPLAN.

Produção alimentar e abastecimento

O Brasil combina alta capacidade de produção agrícola com desafios persistentes de acesso regular a alimentos. Entre o campo e a mesa existe um sistema logístico que opera com fragmentação e parte do que é produzido não se converte em disponibilidade real para a população: se perde ou encarece na cadeia logística antes de chegar ao consumidor final. A agricultura familiar é o elo que os dados de exportação não capturam: é ela que sustenta a maior parte dos alimentos que compõem a mesa dos brasileiros, abastecendo feiras, mercados locais e equipamentos públicos de segurança alimentar.

“Produção e exportação são indicadores importantes para a dinâmica agropecuária, mas a disponibilidade real de alimentos para a população depende também da capacidade de abastecimento e distribuição nos territórios. Para compreender a oferta efetivamente acessível, é necessário integrar informações de comercialização, abastecimento e distribuição.”

O cardápio endereça:

Fortalecimento da base produtiva da agricultura familiar (PRONAF, PAA, PNATER), compras institucionais que criam mercado estável (PNAE), coordenação logística do abastecimento (PNAA) e redistribuição do desperdício na cadeia (Banco de Alimentos, Estratégia de Perdas e Desperdício).

Governos precisam construir:

Sistemas integrados de informação sobre produção, estoques e preços por território, e mecanismos de resposta rápida a choques de abastecimento e volatilidade de preços de alimentos básicos. A resiliência do abastecimento depende de dados em tempo real e o Brasil ainda não conta com um sistema nacional com essa capacidade operacional.



**GUILHERME
BASTOS FILHO,
COORDENADOR
DA FGV AGRO**

Consumo alimentar, saúde e nutrição

O que uma pessoa come não é resultado de uma escolha individual isolada. Reflete o que está disponível no seu território, o que ela pode pagar, o tempo que tem para preparar, o que aprendeu a comer e as condições do ambiente alimentar ao redor.

Quando esse ambiente oferece predominantemente alimentos de baixo custo e alta densidade calórica, chamados alimentos ultraprocessados, a alimentação tende a refletir essa oferta, ainda que a magnitude desse efeito varie conforme renda, escolaridade e outros marcadores sociais. Isso revela uma contradição central: mesmo quem não passa fome frequentemente não alcança uma alimentação saudável e adequada.

Fome, carências nutricionais e crescimento acelerado da obesidade coexistem na mesma população e, frequentemente, no mesmo endereço.

O cardápio endereça:

Alimentação escolar saudável com vínculo à agricultura familiar (PNAE), vigilância nutricional e educação alimentar no ambiente escolar (PSE) e acesso a refeições adequadas em territórios urbanos vulnerabilizados (Restaurantes Populares e Cozinhas Solidárias).

Governos precisam construir:

Estratégias de regulação do ambiente alimentar, fortalecimento da rotulagem e da educação alimentar e nutricional. A construção de ambientes alimentares mais saudáveis é responsabilidade compartilhada entre poder público, setor produtivo, distribuição, varejo e sociedade civil — e nenhum ator isolado resolve.

“

A prevalência de obesidade que temos hoje, a má alimentação que os estudos mostram, indicam que uma parcela muito pequena de pessoas está em efetiva segurança alimentar. Fome e obesidade são expressões distintas do mesmo ambiente alimentar inadequado. Segurança alimentar não é só combater a fome. É garantir o direito à alimentação saudável, adequada e sustentável para todos.”



**DIRCE MARCHIONI,
PROF.^a TITULAR DO
DEPARTAMENTO
DE NUTRIÇÃO,
FACULDADE DE
SAÚDE PÚBLICA E
COORDENADORA
DO INCT DE
COMBATE À FOME**

Meio ambiente e mudanças climáticas

O clima é o fator de risco mais urgente e desestabilizador para a segurança alimentar e nutricional e seus efeitos já são observados. Alterações nos regimes de chuva comprometem a previsibilidade da produção agrícola, com efeitos diretos sobre o semiárido e a Amazônia, onde populações indígenas e agricultores familiares estão entre os mais expostos aos riscos climáticos.

Choques climáticos elevam a volatilidade de preços e deterioram a qualidade da dieta, atingindo desproporcionalmente famílias com menor renda. Ao mesmo tempo, os sistemas alimentares contemporâneos estão entre os principais responsáveis pela degradação ambiental global e são os primeiros a sofrer suas consequências.

“

O Brasil não tem falta de políticas. O problema é que existe um grau muito elevado de descoordenação entre elas. E no caso do clima e da segurança alimentar isso é especialmente grave, porque a falta de coordenação não só reduz a eficiência: ela faz com que os ganhos de algumas políticas sejam anulados por outras.”



ARILSON FAVARETO,
PROFESSOR TITULAR
DA CÁTEDRA JOSUÉ
DE CASTRO E DIRETOR
CIENTÍFICO DO CENTRO
BRASILEIRO DE ANÁLISE E
PLANEJAMENTO - CEBRAP.

O cardápio endereça:

Resiliência hídrica em territórios vulneráveis (Cisternas, Água para Todos), necessidade de assistência técnica para adaptação climática e diversificação na agricultura familiar (PNATER) e eficiência nos sistemas de abastecimento (Perdas e Desperdício, PNAA).

Governos precisam construir:

Integração operacional entre o Plano Clima e as políticas de segurança alimentar e nutricional, ampliar o acesso a seguros agrícolas para agricultores de menor porte e maior exposição a risco climático, e desenvolver sistemas de alerta precoce conectados às redes de abastecimento e proteção social nos territórios mais vulneráveis.

Infâncias: eixo transversal

A infância deve ser compreendida como eixo transversal desta agenda. A ciência estabeleceu que os primeiros mil dias, que vão da concepção aos dois anos de idade, são o período mais crítico da vida humana. Déficits de nutrição nesta janela podem comprometer de forma permanente o desenvolvimento físico, cognitivo e socioemocional. A fome e a insegurança alimentar produzem efeitos cumulativos sobre desenvolvimento, aprendizagem, saúde e oportunidades futuras, contribuindo para a reprodução intergeracional das desigualdades.

“

Os primeiros anos de vida são uma janela que se fecha. Não tem política futura que recupere integralmente o que não é feito ali em termos de nutrição adequada, de ambiente alimentar saudável, de acesso a alimento de qualidade. E o investimento nesse período não produz resultado só para aquela criança — ele quebra um ciclo. A criança que chega bem nutrida à escola aprende mais, trabalha mais, adoece menos. A que não chega repete a vulnerabilidade na geração seguinte.”

DIRCE MARCHIONI, PROF^A TITULAR DO DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO, FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA E COORDENADORA DO INCT DE COMBATE À FOME

O cardápio endereça:

Proteção alimentar da primeira infância com marco normativo estruturado (PNIPI), acompanhamento nutricional e de saúde no ambiente escolar (PSE e PNAE a partir dos 4 anos) e renda para famílias com crianças em situação de vulnerabilidade (PBF).

Governos precisam construir:

Articulação formal e contínua entre saúde, educação e assistência social para crianças de 0 a 6 anos. A PNIPI cria o marco normativo, mas a operacionalização intersetorial ainda precisa ser construída. Essa é a faixa etária em que o potencial de impacto é mais alto, o retorno econômico é mais documentado e a presença integrada do Estado é atualmente mais fragmentada.



O PAPEL DA GOVERNANÇA

Governança é a estrutura de funcionamento que atravessa todos os outros eixos apresentados aqui. Sem coordenação institucional, financiamento estável e articulação entre União, estados e municípios, as políticas de segurança alimentar e nutricional operam fragmentadas.

No Brasil, o papel de governança dessas políticas tem nome: o **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**. Em 2006, a LOSAN instituiu uma arquitetura de governança democrática e participativa, com o objetivo de garantir espaços de participação e controle social por meio dos Conselhos de SAN - CAISAN e CONSEA, organizando a cooperação entre os três entes federativos e definindo responsabilidades institucionais. Essa arquitetura possibilita que as políticas de segurança alimentar funcionem como sistema e não como iniciativas paralelas, cada uma com sua própria lógica, seu próprio cadastro e seu próprio ciclo orçamentário.

Fortalecer o SISAN significa promover coordenação intersetorial efetiva: dados de cobertura e resultado circulando entre os níveis de governo; diferentes secretarias reconhecendo seu papel na agenda de segurança alimentar; e sociedade civil com papel legal de monitoramento, controle social e participação na decisão. É isso que transforma um conjunto de boas políticas em uma estratégia.



O CARDÁPIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMO O CARDÁPIO FOI CONSTRUÍDO

Este cardápio resultou de um processo de triagem em três etapas, com critérios explícitos e progressivamente mais exigentes. Partimos de 36 iniciativas federais mapeadas a partir do Catálogo do IPEA, do III PlanSAN 2025–2027 e da Aliança Global Contra a Fome e a Pobreza. Após duas rodadas de análise, chegamos a 15 políticas finalísticas, organizadas por grau de consolidação e acompanhadas de recomendações prioritárias.

36 INICIATIVAS FEDERAIS MAPEADAS

1ª AVALIAÇÃO CRITÉRIOS TÉCNICOS

2ª AVALIAÇÃO VALIDAÇÃO FINAL

15 POLÍTICAS FINAIS

A seleção foi orientada por seis critérios aplicados de forma combinada e interdependente:

- **Centralidade para a segurança alimentar e nutricional:** a política precisa gerar efeito direto e mensurável sobre pelo menos um dos eixos estruturais da fome ou da insegurança alimentar abordados no capítulo anterior. Impacto indireto não é critério suficiente.
- **Alinhamento com FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura), LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada):** as dimensões da

FAO ampliadas pelo HLPE estruturam a análise; a LOSAN fornece a base legal; e o IPEA é base técnica/análítica nacional complementar.

- **Evidências de impacto:** foram priorizadas políticas com avaliações de impacto consolidadas. Quanto mais robusta a metodologia, mais alta a classificação.
- **Consenso técnico-científico:** cada política foi cotejada com diagnósticos, avaliações e recomendações já produzidos especificamente para o contexto brasileiro por organismos como FAO, IPEA, Banco

Mundial e BID, verificando-se convergência com a literatura acadêmica nacional sobre o tema.

- **Custo-efetividade:** retorno social em relação ao custo público, medido por beneficiário, cobertura alcançada ou redução de custos em saúde, educação e segurança.
- **Maturidade institucional:** marco normativo em lei, redes territoriais de implementação e avaliações acumuladas, incluindo políticas reconstruídas após períodos de descontinuidade.

A exclusão de uma política do cardápio não implica descrédito à sua relevância ou potencial de impacto, mas reflete o foco deste documento em sugerir prioridades com base nesses critérios. Todas as 36 iniciativas analisadas estão listadas no Apêndice.

COMO LER ESTE DOCUMENTO

Este cardápio sistematiza 15 políticas públicas prioritárias para a segurança alimentar e nutricional, selecionadas a partir de dois critérios centrais: o potencial de impacto e a robustez das evidências disponíveis. Foram priorizadas iniciativas cuja efetividade já foi demonstrada por meio de dados, avaliações e estudos, para além de seu potencial teórico.

A análise está estruturada a partir das seis dimensões da segurança alimentar e nutricional originadas pela FAO + HLPE (2020): disponibilidade, acesso, utilização, estabilidade, agência e sustentabilidade.

Essa abordagem permite identificar lacunas de cobertura, sobreposições entre instrumentos e gargalos na implementação. Ao longo do documento, será possível identificar iniciativas já consolidadas, oportunidades de expansão de programas existentes e estratégias promissoras que podem orientar o planejamento e a implementação de ações em diferentes contextos territoriais.

AVALIAÇÃO SISTÊMICA DAS RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS

DIMENSÃO	PERGUNTA ORIENTADORA	O QUE ENVOLVE
Disponibilidade	Há oferta suficiente e adequada de alimentos para atender às necessidades da população?	Oferta física adequada: produção, estoques, importação, distribuição e comercialização.
Acesso	As pessoas conseguem obter alimentos adequados?	Capacidade de acesso físico e econômico, considerando renda, preços, mercados, infraestrutura e desigualdades.
Utilização	Os alimentos consumidos permitem boa nutrição?	Uso biológico dos alimentos, qualidade da dieta, acesso à água, saneamento e cuidados nutricionais.
Estabilidade	A SAN é mantida mesmo diante de crises?	Capacidade de garantir SAN de forma contínua diante de choques econômicos, climáticos ou sanitários.
Agência	As pessoas têm autonomia e condições para tomar decisões adequadas em sua alimentação?	Autonomia de indivíduos, famílias, comunidades e povos para influenciar sistemas alimentares e políticas.
Sustentabilidade	Os sistemas alimentares preservam as condições futuras?	Viabilidade ambiental, econômica e social dos sistemas alimentares ao longo do tempo.



O CARDÁPIO: 15 POLÍTICAS, 3 GRUPOS, UMA AGENDA

Este cardápio consolida 15 políticas públicas selecionadas por sua relevância para o combate à fome e à insegurança alimentar no Brasil, organizadas em três grupos conforme seu grau de consolidação e evidências disponíveis.

POLÍTICAS CONSAGRADAS

CONTINUIDADE, ESCALA E CORREÇÃO DE GARGALO

O Brasil já tem o que funciona. A questão não é se estas quatro políticas devem existir, mas garantir sua continuidade, seu financiamento adequado e a correção dos gargalos conhecidos. A descontinuidade tem efeito documentado: as perdas nos indicadores de pobreza e insegurança alimentar não se reverterem com a simples retomada do financiamento, pois o custo de recomeçar é maior do que o custo de manter.

O QUE DEFINE ESTE GRUPO:

- Avaliações de impacto com desenho causal ou quase-experimental (DiD, RDD, PSM, RCT)
- Atuam simultaneamente sobre mais de uma dimensão da SAN (FAO/HLPE),
- Marco legal consolidado
- Reconhecimento internacional

NOME DA AÇÃO

TIPO DE INICIATIVA

Bolsa Família (PBF)

Programa

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Programa

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Programa

Cisternas

Programa





POLÍTICAS EM EXPANSÃO

MOMENTO CRÍTICO PARA POLÍTICAS QUE MULTIPLICAM O IMPACTO

Seis políticas com evidências consistentes que ainda operam aquém do seu potencial. Em contexto de dupla carga nutricional e emergência climática, este grupo representa a maior janela de impacto disponível para a próxima gestão. O que define este grupo é o alto potencial sinérgico entre si e com as políticas consagradas — cada uma amplifica as demais.

O QUE DEFINE ESTE GRUPO:

Evidências consistentes, mas ainda não no mesmo grau de robustez causal das Consagradas. Operam abaixo do potencial de cobertura ou escala — janela de expansão, não de criação.

NOME DA AÇÃO	TIPO DE INICIATIVA
Saúde na Escola (PSE)	Programa
Água para Todos	Programa
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	Programa
Banco de Alimentos	Programa
Restaurantes Populares	Programa
Cozinhas Solidárias	Programa

POLÍTICAS PROMISSORAS

AGENDAS INTEGRADAS E EVIDÊNCIAS EMERGENTES

Cinco instrumentos que respondem a lacunas que as Consagradas não resolvem sozinhas. Evidências emergentes significam compromisso com problemas estruturais de médio prazo. Abastecimento, primeira infância, perdas e desperdício, e governança alimentar urbana são agendas sem as quais a SAN não se sustenta.

Para essas políticas, não há número de cobertura total nem estudo específico de custo-efetividade disponível nas fontes consultadas.

O QUE DEFINE ESTE GRUPO:

- Integração e transversalidade
- Horizonte de médio prazo
- Evidências emergentes são compromissos com problemas estruturais.
- Avaliação baseada em evidências de potencial de impacto e integração institucional.

Continuidade aqui é tão importante quanto no Grupo Consagradas.

NOME DA AÇÃO	TIPO DE INICIATIVA
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)	Política
Estratégia Intersetorial para Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos.	Estratégia
Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA)	Plano
Estratégia Alimenta Cidades	Estratégia
Política Nacional Integrada para a Primeira Infância (PNIPi)	Política

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)¹

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

Sem renda mínima garantida, famílias em situação de fome aguda não conseguem aguardar os efeitos de médio e longo prazo das demais políticas. O PBF é o programa que torna possível que famílias em vulnerabilidade extrema as alcancem e delas se beneficiem.

NATUREZA	MARCO LEGAL	DIMENSÕES
Programa	Lei nº 10.836/2004 · Lei nº 14.601/2023	Acesso



¹ BRASIL. MDS. RELATÓRIO DE INFORMAÇÕES DE PROGRAMAS E AÇÕES. BRASÍLIA: MDS, MAIO 2026. WORLD BANK. NEW BOLSA FAMÍLIA: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR 2023. WASHINGTON, DC: WORLD BANK, 2023. SOUZA, P. H. G. F.; HECKSHER, M. D. POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL NO CURTO E NO LONGO PRAZO. BRASÍLIA: IPEA, 2025. IMDS. UMA ANÁLISE DA PRIMEIRA GERAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. RIO DE JANEIRO: IMDS, 2023. FGV. PERFIL DE CONTRATAÇÕES NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL: CADÚNICO E BOLSA FAMÍLIA. RIO DE JANEIRO: FGV, 2024.

OBJETIVO

Fornecer assistência de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com condicionalidades em saúde e educação para gestantes e crianças. Combina proteção imediata com incentivos ao desenvolvimento humano de longo prazo, buscando ampliar trajetórias de autonomia econômica das famílias.

PÚBLICO

Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza inscritas no CadÚnico.

COBERTURA

~19 milhões de famílias beneficiárias (Relatório de Programas e Ações/MDS, maio/2026)

ORÇAMENTO

~ R\$159,5 bilhões (LOA - vol. 2, 2026)

DESTAQUES

O Banco Mundial reconhece o PBF como referência global de transferência de renda condicionada e seu efeito no combate à pobreza (World Bank, 2023).

Transferências do programa geram efeitos multiplicadores sobre economias locais, com impacto agregado superior ao valor transferido (Mendes et al., 2024).

MUDANÇAS NO DESENHO

A Lei nº 14.601/2023 ampliou a proteção imediata e incorporou instrumentos de fortalecimento das trajetórias de autonomia econômica.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Os anos de maior cobertura do programa coincidiram com os menores registros de pobreza e desigualdade nas últimas duas décadas (IPEA, 2025).

64% dos 11 milhões de dependentes de beneficiários entre 7 e 16 anos em 2005, deixaram o programa até 2019, indicando caráter majoritariamente transitório (IMDS, 2023).

Beneficiários ocuparam cerca de 2,4 milhões de vagas formais entre janeiro de 2023 e setembro de 2024 (FGV, 2024).

Em 2022, 1 a cada 3 brasileiros estava em insegurança alimentar, com os preços de alimentos subindo quase o dobro da inflação geral (37,5% contra 21,7%). O benefício médio do Bolsa Família hoje se aproxima do valor que as próprias famílias beneficiárias dizem precisar para se alimentar (Banco Mundial, 2023).

GARGALOS

A desatualização do CadÚnico resulta em subcobertura e inclusão incorreta de famílias.

A falta de transparência dos dados do CadÚnico, além da ausência de mecanismos robustos e permanentes de monitoramento dos efeitos a longo prazo limita a avaliação dos impactos estruturais sobre a pobreza intergeracional e a autonomia econômica.

Fortalecimento de saída do programa através da ampliação das estratégias de inclusão produtiva e autonomia.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)²

Resolve dois problemas com um custo: cria mercado para quem produz e garante abastecimento para quem precisa comer.



POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

O PAA articula acesso alimentar e inclusão produtiva da agricultura familiar. Além de ampliar o abastecimento de equipamentos públicos e entidades socioassistenciais, o programa contribui para geração de renda e fortalecimento da capacidade produtiva de agricultores familiares por meio da criação de mercados institucionais estáveis. Integrado ao PRONAF e à PNATER, forma o núcleo do ciclo de inclusão produtiva do cardápio.

NATUREZA

Programa

MARCO LEGAL

Lei nº 10.696/2003 ·
Lei nº 14.628/2023

DIMENSÕES

Disponibilidade
Acesso
Sustentabilidade

2 SAMBUICHI, R. H. R. et al. Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2820). BRASIL. SAMBUICHI, R. H. R. et al. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2763). BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Monitora MDS: Programa de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, fev. 2026.

OBJETIVO

Fortalecer a agricultura familiar por meio de compras institucionais de alimentos para distribuição a populações em vulnerabilidade alimentar e formação de estoques estratégicos. Opera pelo lado da oferta, gerando renda e mercado para agricultores, e pelo lado da demanda, ampliando o acesso a alimentos de qualidade.

PÚBLICO

Agricultores familiares e demais beneficiários da agricultura familiar (fornecedores), bem como pessoas em situação de IA atendidas pela rede socioassistencial, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, instituições públicas e filantrópicas de ensino, saúde e justiça (consumidores).

COBERTURA

~16 mil agricultores familiares (Monitora MDS, fevereiro 2026).

ORÇAMENTO

R\$ 802,6 milhões (LOA, vol 2, 2026)

DESTAQUES

Conecta produção da agricultura familiar, abastecimento alimentar e combate à fome em um único instrumento.

Reduz intermediários e circula renda nos territórios, com efeito documentado sobre produção e renda agrícola.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Avaliação de impacto conduzida pelo IPEA (IPEA, 2022) registra aumento de até 56,8% no valor da produção e crescimento de 39% na renda dos agricultores participantes entre 2003 e 2016, além de efeitos positivos sobre a diversificação produtiva.

Aumento de R\$50 na renda per capita (+30%) com impacto crescente ao longo do tempo (MDS, 2026)

Fortalecimento da agricultura familiar, ampliação do abastecimento e dinamização econômica local (IPEA, 2022).

Modelo utilizado como referência em mais de 40 países por organismos como WFP, FAO e BID.

GARGALOS

Fragmentação institucional entre órgãos de assistência social e agricultura compromete a coordenação logística.

Continuidade orçamentária e previsibilidade de financiamento são os desafios centrais para expansão sustentável.

Em 2025, superou R\$860 milhões em investimentos, mas ainda opera abaixo dos níveis históricos dos ciclos 2012–2016.

Segregação interna: modalidades como PAA Leite e PAA Sementes priorizam um único produto por território, limitando a diversificação alimentar e a biodiversidade produtiva local.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)³

Alimentação escolar adequada contribui para aprendizagem, saúde e permanência dos estudantes na escola.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

O PNAE opera na interseção entre acesso e utilização: garante a presença do alimento e contribui para que ele seja nutricionalmente adequado. É também instrumento de disponibilidade ao articular a demanda escolar com a produção da agricultura familiar local.

NATUREZA
Programa

MARCO LEGAL
Lei nº 11.947/2009

DIMENSÕES
Acesso



³ BRASIL. FNDE. Encontro Nacional do PNAE 2025. Brasília: FNDE, 2025. BRASIL. INEP. Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2019. Brasília: Inep, 2019. IPEA. Efeitos da inserção de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar sobre o desempenho de alunos da rede pública no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. SIDANER, E. et al. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. Public Health Nutrition, v. 16, n. 6, p. 989-994, 2013. KELLY, S.; SWENSSON, L. F. J. Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets: findings from WFP's Purchase for Progress initiative and Brazil's food procurement programmes. Rome: FAO, 2017. WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). The State of School Feeding Worldwide 2022. Rome: WFP, 2023.

OBJETIVO

Garantir alimentação adequada e saudável aos estudantes da rede pública de educação básica durante o período escolar, com obrigatoriedade de compra de ao menos 45% dos recursos federais repassados da agricultura familiar (atualizado pela Lei 15.226/2025).

PÚBLICO

Estudantes da rede pública de educação básica.

COBERTURA

~40 milhões de estudantes; + 146 mil escolas (FNDE, 2025).

ORÇAMENTO

R\$5,46 bilhões (LOA, vo. 2, 2026)

DESTAQUES

É promovido pelo Programa Mundial de Alimentos (WFP) como uma experiência bem-sucedida de articulação entre alimentação escolar, segurança alimentar e nutricional, educação alimentar e compras da agricultura familiar (WFP, 2023).

Política com maior capilaridade: presente em 100% dos municípios brasileiros (FNDE, 2025).

Único programa que integra alimentação escolar, agricultura familiar e abastecimento local em um único instrumento.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Municípios que cumpriram a exigência legal de destinar pelo menos 30% dos recursos à agricultura familiar tiveram desempenho escolar até 3,34 pontos maior em matemática e 2,57 pontos maior em português, em comparação aos que não cumpriram (IPEA, 2024; INEP, 2019).

Sidaner et al. (2013) e FAO (2017), com base em estudos realizados entre 2009 e 2018, documentam o fortalecimento do cooperativismo e da diversificação produtiva da agricultura familiar associados ao PNAE.

Programas de alimentação escolar apresentam elevado retorno econômico e social, com estimativas de até US\$9 de retorno para cada US\$1 investido, por meio de melhorias na nutrição, saúde, aprendizagem e produtividade futura, com efeitos particularmente relevantes em populações vulneráveis (WFP, 2022).

GARGALOS

Municípios menores têm maior dificuldade de cumprir as exigências e complementar o orçamento federal.

Defasagem do per capita para a etapa creche em relação ao custo real de alimentação adequada para a faixa etária (CFN, 2024).

A execução adequada exige capacidade operacional que varia significativamente entre municípios.

PROGRAMA CISTERNAS⁴

Promove segurança hídrica e amplia estabilidade produtiva em territórios sujeitos à seca.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

Fortalece a estabilidade da SAN ao garantir acesso contínuo à água em territórios sujeitos à insegurança hídrica recorrente. A disponibilidade de água permite consumo doméstico, preparo de alimentos, produção para autoconsumo e cultivo de hortas, reduzindo as vulnerabilidades nos períodos de seca.

NATUREZA

Programa

MARCO LEGAL

Lei nº 12.873/2013

DIMENSÕES

Estabilidade
Disponibilidade



⁴ BRASIL. MDS. Monitora MDS: Programa Cisternas. Brasília: MDS, jan.–abr. 2026. FAO. Estudo sobre meios de vida rurais e resiliência alimentar em regiões de seca. Rome: FAO, 2022. ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA). Avaliação de impacto do Programa Cisternas. Recife: ASA, 2023. DA MATA, D.; EMANUEL, L.; PEREIRA, V.; SAMPAIO, B. Climate adaptation policies and infant health: evidence from a water policy in Brazil. Journal of Public Economics, v. 220, 2023. REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN). São Paulo: Rede PENSSAN, 2022.

OBJETIVO

Instalar estruturas de captação e armazenamento de água da chuva no semiárido brasileiro, garantindo acesso autônomo à água para consumo humano (16.000 litros) e para produção de alimentos de subsistência (52.000 litros).

PÚBLICO

Famílias rurais em vulnerabilidade hídrica no semiárido: Nordeste, norte de MG e norte do ES.

COBERTURA

~1,24 milhão de famílias que receberam cerca de 100 mil cisternas entre 2023 e 2025 (Monitora MDS, jan-abril 2026).

ORÇAMENTO

R\$443,6 milhões (LOA, vol 2, 2026).

DESTAQUES

Nasceu da sociedade civil organizada (ASA) e foi reconhecido e adotado pelo Estado. Vinte anos depois, figura entre os instrumentos de maior custo-efetividade documentada do cardápio.

Tecnologia social validada internacionalmente como instrumento de adaptação climática.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

FAO (2022) registra ganhos em meios de vida rurais e resiliência alimentar em regiões sujeitas à seca.

Avaliação de impacto da Articulação Semiárido Brasileiro - ASA (2023) aponta retorno de até R\$6,80 para cada R\$1 investido e melhora nas condições de vida das famílias beneficiadas.

Redução de ~32% nas hospitalizações por doenças diarreicas associadas ao acesso à cisterna (Da Mata et al., 2023).

Domicílios sem acesso à água apresentam taxas de IA sistematicamente superiores (Rede Penssan, 2022).

GARGALOS

Descontinuidade orçamentária e institucional é o principal fator limitante, comprometendo novas instalações e a manutenção das tecnologias já instaladas.

Cisternas com funcionamento parcial ou interrompido por ausência de manutenção periódica, sem sistema nacional de monitoramento.

Expansão para outros biomas exige adequações tecnológicas, institucionais e de financiamento.

PROGRAMA SAÚDE NA ESCOLA (PSE)⁵



A integração entre saúde e educação fortalece o desenvolvimento infantil e o acompanhamento nutricional.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

O PSE fortalece a integração entre saúde, educação e alimentação escolar ao articular vigilância nutricional, promoção da alimentação adequada e encaminhamento em saúde. Sua atuação é complementar e interdependente com o PNAE: sem coordenação entre os dois, parte do potencial de cada um se perde.

NATUREZA
Programa

MARCO LEGAL
Decreto nº 6.286/2007

DIMENSÕES
Utilização
Agência



⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 7.568, de 14 de julho de 2025. Define e habilita os municípios com adesão ao Programa Saúde na Escola (PSE) ao recebimento de recursos financeiros referentes ao ciclo 2025/2026. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jul. 2025. Seção 1. FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Fiocruz Brasília). Programa Saúde na Escola amplia acesso ao SUS e reduz desigualdades. Brasília: Fiocruz Brasília, 13 jan. 2026.

OBJETIVO

Oferecer aos estudantes da rede pública acompanhamento nutricional, prevenção e integração de ações de saúde e educação no ambiente escolar.

PÚBLICO

Estudantes em escolas públicas de educação básica em municípios priorizados.

COBERTURA

~104,9 mil escolas; ~26,9 milhões de estudantes (Portaria GM/MS nº 7.568, 2025)

ORÇAMENTO

R\$ 140 milhões (Portaria GM/MS nº 7.568, exercício 2025).

DESTAQUES

Integra saúde e educação no território sem criar nova estrutura. Amplifica o alcance da Atenção Primária com equipes já existentes nos municípios.

Em municípios com menor cobertura de saúde, a escola passa a ser o principal ponto de contato de crianças e adolescentes com a rede de atenção básica.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Mais de 90% dos estudantes encaminhados pelo PSE buscaram atendimento na rede pública de saúde, e que em 9 de cada 10 municípios a integração entre escolas e Unidades Básicas de Saúde melhorou após a implantação do programa (Fiocruz, 2026).

Aumento de ações de educação alimentar e nutricional (atividades educativas e antropométricas conduzidas por nutricionistas em sala de aula), triagem nutricional (avaliação de peso, altura e IMC registrada no SISVAN, com encaminhamento de casos alterados à Atenção Básica), vacinação e promoção da saúde no período 2022–2024 (Fiocruz, 2026).

GARGALOS

Dependência de articulação entre secretarias de saúde e educação, que frequentemente operam de forma separada, sem protocolo formal de integração de dados.

Desigualdade de implementação: qualidade e regularidade variam conforme cobertura da Saúde da Família e capacidade técnica local.

COMPLEMENTARIDADE: PNAE + PSE

PNAE: Sem o programa, o PSE identifica problemas nutricionais mas não tem como mitigá-los no cotidiano.

PSE: Sem o programa, o PNAE chega ao estômago, mas não ao comportamento alimentar. A escola oferece a refeição sem saber quais estudantes têm deficiências que exigem acompanhamento.

Quando articulados: as informações das equipes de saúde retroalimentam o planejamento do cardápio. O PSE amplifica o impacto nutricional do PNAE. O custo incremental da integração é praticamente nulo.

PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS⁶

*Sem água não se planta nem se cozinha.
Cobre o semiárido onde a cisterna não chega.*

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

Amplia o acesso à água em territórios rurais vulneráveis atuando de forma complementar ao Programa Cisternas. A segurança hídrica é condição estruturante da SAN: sem água adequada, a produção alimentar, o preparo dos alimentos e a saúde da família ficam comprometidos.

NATUREZA

Programa

MARCO LEGAL

Decreto nº 7.535/2011

DIMENSÕES

Estabilidade
Disponibilidade

OBJETIVO

Garantir o acesso à água potável em áreas rurais sem acesso regular a fontes de água, por meio de poços artesianos, adutoras, sistemas de dessalinização e, em situações emergenciais, distribuição por caminhão-pipa.

PÚBLICO

Populações rurais do semiárido e territórios com insegurança hídrica, especialmente onde as Cisternas não chegam.

COBERTURA⁷

Número referente a cobertura total deste programa indisponível.

⁶ BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Água para Todos — Novo PAC. Brasília: Casa Civil, 2026. FAO. The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture: Systems at breaking point. Main report. Rome: FAO, 2022. NOGUEIRA, D.; MILHORANCE, C.; MENDES, P. Do Programa Um Milhão de Cisternas ao Água para Todos: divergências políticas e bricolagem institucional na promoção do acesso à água no semiárido brasileiro. Idées d'Amérique, Aubervilliers, v. 15, 2020. REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN). São Paulo: Rede PENSSAN, 2022.

⁷ Não há número de cobertura total nem estudo específico de custo-efetividade disponível nas fontes consultadas nesta rodada. A avaliação desta política baseou-se em evidências de potencial de impacto e integração institucional.

ORÇAMENTO

R\$35,4 bi, sendo R\$ 22,3 bi (2023-2026) e R\$ 13,1 bi (pós-2026)(Casa Civil)

DESTAQUES

A FAO aponta que o acesso à água é condição essencial para ampliar a resiliência frente a eventos climáticos extremos.

As evidências de impacto disponíveis referem-se majoritariamente à primeira fase, entre 2011 e 2018. Na segunda fase, o programa incorpora outras tecnologias de acesso à água, como poços, adutoras/ sistemas coletivos e dessalinização.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Ampliação do acesso à água em territórios vulneráveis, com efeitos positivos sobre condições de vida entre 2011 e 2022 (FAO, 2022).

Fortalecimento das condições de produção alimentar e redução da vulnerabilidade associada à escassez hídrica (Nogueira et al., 2020).

Domicílios rurais sem acesso adequado à água apresentam taxas de IA grave sistematicamente superiores (Rede Penssan, 2022).

GARGALOS

A partir de 2015, o programa começou a sofrer cortes e deixou de constar entre as ações orçamentárias do governo federal a partir de 2018 (RUEDIGER, 2018), sendo retomado em 2023.

O principal risco operacional é a dependência da manutenção municipal: poços e adutoras param de funcionar por falta de manutenção preventiva e ausência de monitoramento nacional sistemático.

A alta vulnerabilidade climática dos territórios eleva a necessidade e a exigência operacional dos sistemas. Já a capacidade local é heterogênea: municípios menores e de menor receita têm dificuldade de manter sistemas hídricos coletivos funcionando continuamente.



COMPLEMENTARIDADE: PROGRAMA CISTERNAS + ÁGUA PARA TODOS

CISTERNAS: Instala estruturas individuais de captação da chuva para famílias com terreno disponível e pluviometria mínima. Constrói autonomia hídrica permanente.

ÁGUA PARA TODOS: Amplia o acesso hídrico por poços artesianos, adutoras e sistemas coletivos onde a cisterna individual não é tecnicamente viável.

Cisternas resolvem o problema estruturalmente onde é possível; enquanto o Água para Todos cobre os contextos onde a solução individual não chegou ou não é viável. Um sem o outro deixa populações descobertas.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)⁸



Conecta crédito rural à disponibilidade alimentar interna. Sem ele, PAA e PNAE não têm base produtiva para funcionar.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

É o principal instrumento de inclusão produtiva do cardápio, estruturando o acesso ao crédito e viabilizando a produção de alimentos nos territórios. É o ponto de partida da cadeia que abastece o PAA e o PNAE. Sua efetividade é amplificada quando articulado à PNATER.

NATUREZA	MARCO LEGAL	DIMENSÕES
Programa	Decreto nº 1.946/1996	Disponibilidade Sustentabilidade

8 GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Com Lula, Pronaf investe R\$ 59,6 bilhões na agricultura familiar, aumento de 12,1% em relação à safra 2022/2023. Brasília: MDA, 2024. BNDES. Plano Safra 2024/2025: BNDES destina R\$ 14,8 bi ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Rio de Janeiro: BNDES, 2024. FREITAS, R. E. Pronaf: observações sobre o programa e desafios futuros. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. (Texto para Discussão, n. 3161). BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Secretaria de Política Agrícola. Aplicação do crédito rural: dados do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR/BCB). Brasília: MAPA, 2024.

OBJETIVO

Fortalecer a agricultura familiar por meio de crédito rural subsidiado para custeio e investimento, com condições diferenciadas de taxa de juros, prazo e carência.

PÚBLICO

Agricultores familiares.

COBERTURA

1,7 milhão de contratos ativos da agricultura familiar (MAPA, 2024).

ORÇAMENTO

R\$6,88 bilhões (Ação 0281) + R\$500 milhões (Ação 0A81) (LOA, vol. 2, 2026)

DESTAQUES

Principal mecanismo de financiamento da agricultura familiar e da produção de alimentos no país.

Combina escala, forte institucionalização e potencial de fortalecimento econômico dos territórios rurais.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Ampliação do acesso ao crédito rural para a agricultura familiar (Grisa; Schneider, 2014).

O número de contratos do Pronaf passou de 1,44 milhão na safra 2022/2023 para 1,68 milhão na safra 2023/2024 (aumento de 16,2%), com o valor contratado subindo de R\$53,2 bilhões para R\$59,6 bilhões no mesmo período (MDA, 2024).

Elevada capacidade de escala e ampla cobertura territorial (BNDES, 2024).

Fortalecimento da produção de alimentos, dinamização econômica local e permanência no campo (IPEA, 2025).

GARGALOS

Acesso desigual: agricultores com menor escala produtiva e maior vulnerabilidade têm acesso proporcionalmente menor.

A baixa integração com a PNATER reduz a efetividade do crédito, especialmente para agricultores de menor porte.

Concentração regional: maior volume nas regiões Sul e Sudeste; Nordeste tem mais contratos com valores médios menores.



BANCO DE ALIMENTOS⁹

Transforma alimento que seria descartado em comida na mesa de quem mais precisa.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

A rede de bancos é responsável por receber, organizar e redistribuir excedentes da cadeia de abastecimento para instituições socioassistenciais. Ao conectar produção excedente e demanda social, ampliam a eficiência do sistema alimentar e reduzem o desperdício de alimentos ao longo da cadeia.

NATUREZA
Equipamento

MARCO LEGAL
Decreto nº 10.490/2020
Portaria MDS/SESAN
nº 192/2025

DIMENSÕES
Disponibilidade
Acesso
Sustentabilidade



9 BRASIL. MDS. Mapeamento da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. Brasília: MDS, 2026. UNEP. Tackling food loss and waste: a triple win opportunity. Rome: FAO; Nairobi: UNEP, 2022. TENUTA, N. et al. Brazilian Food Banks: overview and perspectives. International Journal of Environmental Research and Public Health, v. 18, p. 12598, 2021. MOVIMENTO TODOS À MESA; BAIN & COMPANY. Redistribuição de alimentos no Brasil: potencial de impacto na insegurança alimentar. São Paulo: Todos à Mesa; Bain & Company, 2024. INSTITUTO PACTO CONTRA A FOME. Dado sobre potencial de triplicação da capacidade de redistribuição de alimentos para impactar 3 milhões de pessoas em insegurança alimentar. São Paulo: Pacto Contra a Fome, 2025.

OBJETIVO

Captar alimentos excedentes da cadeia produtiva e redistribuí-los para a rede socioassistencial nos territórios, combinando combate ao desperdício alimentar com ampliação do acesso à alimentação para populações em situação de vulnerabilidade.

PÚBLICO

Populações atendidas por organizações sociais e pela rede socioassistencial.

COBERTURA

331 bancos, dos quais 208 aderidos à Rede Brasileira de Banco de Alimentos. Entre os bancos localizados em CEASAs, foram identificados 45 equipamentos, com 14 aderidos à rede. Predominam Bancos de gestão pública municipal e unidades vinculadas ao SESC (MDS, 2026).

ORÇAMENTO

R\$64,7 milhões (LOA, vol. 2, 2026)



DESTAQUES

Combina combate ao desperdício alimentar, fortalecimento das redes territoriais de abastecimento e ampliação do acesso à alimentação em territórios vulneráveis.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Potencial de redução do desperdício alimentar e fortalecimento das redes territoriais de abastecimento e proteção social (FAO, 2022; Tenuta et al., 2021).

Capacidade estimada de redistribuição de ~200 mil toneladas de alimentos (Todos à Mesa, 2024).

Triplicar essa capacidade alimentaria 3 milhões de pessoas em IA (Pacto Contra a Fome, 2025)

GARGALOS

Cobertura territorial limitada e concentrada em regiões com melhor infraestrutura logística e maior capacidade institucional.

A infraestrutura de refrigeração e transporte é o principal gargalo operacional para a captação de alimentos perecíveis, que representam o maior volume de desperdício na cadeia.

COZINHAS SOLIDÁRIAS¹⁰

Linha de frente do combate à fome nas periferias: chegam onde equipamentos públicos formais não chegam com a mesma velocidade.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

São o instrumento de resposta rápida e territorializada da rede de SAN. Sua natureza é descentralizada na execução, mas com institucionalização federal, o que as insere no sistema de políticas públicas como instrumento de proteção emergencial. Integradas ao SISAN, completam a rede de acesso alimentar formada com os Bancos de Alimentos (redistribuição de excedentes) e os Restaurantes Populares (oferta regular nos centros urbanos).

NATUREZA
Equipamento

MARCO LEGAL
Lei nº 14.628/2023 ·
Decreto nº 11.937/2024

DIMENSÕES
Acesso
Utilização
Agência



¹⁰ FAO; SOCIAL PROTECTION INTER-AGENCY COOPERATION BOARD (SPIAC-B). Social Protection Response to the Food Price Shocks. Rome: FAO, 2022. WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). WFP and Social Protection Annual Review 2022. Rome: WFP, 2022.



OBJETIVO

Redes comunitárias e equipamentos de produção e distribuição de refeições voltados ao combate à fome e ao fortalecimento da proteção alimentar em territórios vulneráveis e contextos emergenciais, especialmente em periferias urbanas onde a rede pública de SAN é insuficiente.

PÚBLICO

Populações em situação de vulnerabilidade social, insegurança alimentar e emergência social, especialmente em periferias urbanas.

COBERTURA

~410 cozinhas ativas; ~14 milhões de refeições ofertadas (MDS, 2025).

ORÇAMENTO

R\$64,7 milhões (LOA, Ação 8929, 2026)

DESTAQUES

São a linha de frente do combate à fome nas periferias: solução de baixo custo que mobiliza a comunidade, reduz a pressão sobre os serviços públicos e fortalece a coesão social.

Alta capacidade de resposta em contextos de emergência. Chegam onde equipamentos públicos formais não chegam com a mesma velocidade.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Iniciativas de cozinhas sociais e comunitárias desempenham papel relevante como resposta emergencial à insegurança alimentar urbana, especialmente em contextos de crise econômica (FAO, 2022).

Redes comunitárias de alimentação são fundamentais para garantir acesso imediato a refeições em populações vulnerabilizadas, funcionando como infraestrutura de proteção social não contributiva em contextos urbanos (WFP, 2022).

GARGALOS

Baixa institucionalização: dependência de arranjos locais e financiamento emergencial compromete a continuidade das operações.

Distribuição territorial heterogênea, com concentração em regiões que já possuem maior capacidade institucional local.



RESTAURANTES POPULARES¹¹

Garantem alimentação adequada e acessível ao trabalhador e à população em vulnerabilidade nas áreas urbanas.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

Os Restaurantes Populares materializam o acesso à alimentação nos centros urbanos, onde o mercado e as transferências monetárias são frequentemente insuficientes para garantir refeição adequada no cotidiano.

NATUREZA	MARCO LEGAL	DIMENSÕES
Equipamento	Portaria MDS nº 7/2023	Acesso Estabilidade Utilização



¹¹ OLIVEIRA, J. T. C.; TENUTA, N.; GABRIEL, C. G.; VASCONCELOS, F. A. G. Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional e a atuação de nutricionistas: elementos para reflexão. Revista de Nutrição, v. 38, e240130, 2025. PADRÃO, S. M.; AGUIAR, O. B. de. Restaurante popular: a política social em questão. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 28, n. 3, e280319, 2018. IBGE. Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e Estaduais (Estadic) 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

OBJETIVO

Ofertar refeições prontas e acessíveis para ampliar o acesso à alimentação adequada em áreas urbanas, especialmente em regiões de alta circulação de trabalhadores de baixa renda e de concentração de vulnerabilidade alimentar.

PÚBLICO

População urbana em situação de vulnerabilidade alimentar e trabalhadores de baixa renda em centros urbanos.

COBERTURA

Não há dados de pessoas atendidas. Há 479 restaurantes populares de responsabilidade da gestão estadual e 329 de responsabilidade da gestão municipal (Munic e Estadiv/IBGE, 2024).

ORÇAMENTO

R\$64,7 milhões (LOA, Ação 8929, 2026)

DESTAQUES

Para trabalhadores de baixa renda em centros urbanos, o preço de uma refeição adequada no mercado é incompatível com o orçamento diário — o Restaurante Popular preenche essa lacuna.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Responde à lacuna das políticas de SAN em contextos urbanos, onde 87,4% da população brasileira vive (IBGE, 2022).

Ampliação do acesso à alimentação em áreas urbanas contribui para redução da insegurança alimentar (Oliveira et al., 2025).

Fortalecem redes locais de proteção social e abastecimento alimentar quando articulados ao SISAN e às políticas territoriais de SAN (Padrão; Aguiar, 2018).

O custo por refeição subsidiada é inferior ao custo de aquisição no mercado e também menor que os custos indiretos associados a agravos de saúde relacionados à insegurança alimentar (Padrão; Aguiar, 2018).

GARGALOS

Sem coordenação contínua entre financiamento, abastecimento e gestão territorial, os equipamentos tendem a operar de forma fragmentada e com cobertura desigual entre municípios.

Dependência de financiamento federal sem fonte estável compromete a continuidade das operações.

Distribuição heterogênea: concentração em capitais, com lacunas significativas em municípios médios e periferias metropolitanas, que concentram grande parte da vulnerabilidade alimentar urbana.

EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR: COMO SE COMPLEMENTAM

Banco de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Solidárias não são iniciativas equivalentes nem substituíveis entre si. Respondem a momentos distintos do ciclo alimentar urbano e a perfis específicos de quem não consegue garantir alimentação adequada por conta própria.



BANCO DE ALIMENTOS



RESTAURANTES POPULARES



COZINHAS SOLIDÁRIAS

Função	Captação de excedentes	Oferta regular no território	Linha de frente nas periferias
Onde atua	No meio da cadeia produtiva, entre o excedente que sairia como descarte e a mesa de quem precisa comer	No ponto de consumo urbano, onde trabalhadores e pessoas em vulnerabilidade transitam todos os dias	Onde os outros dois não chegam com a mesma velocidade: periferias, assentamentos e territórios de alta vulnerabilidade
Funciona melhor em	Cidades médias e grandes com cadeia produtiva ativa e presença de supermercados, feiras e distribuidores	Centros urbanos com alta circulação, próximos a terminais, mercados e áreas de concentração de trabalho informal	Periferias urbanas, territórios de baixa renda, contextos de crise aguda e populações em situação de rua

FLUXO DE FUNCIONAMENTO INTEGRADO

1

PRODUÇÃO EXCEDENTE

- SUPERMERCADOS
- FEIRAS
- DISTRIBUIDORES
- PRODUTORES

2

BANCO DE ALIMENTOS

- CLASSIFICA
- ARMAZENA
- REDISTRIBUI COM LOGÍSTICA

3

RESTAURANTE + COZINHA

OFERTA REFEIÇÃO PRONTA PARA QUEM MAIS PRECISA

INTEGRAÇÃO COMO ESTRATÉGIA TERRITORIAL

O Banco de Alimentos responde ao desperdício na cadeia produtiva: é a entrada do sistema. O Restaurante Popular garante refeição regular para quem trabalha e não tem renda suficiente para comer bem todos os dias: é a distribuição nos centros urbanos. A Cozinha Solidária é a resposta para quem está fora do circuito formal: é a capilaridade nas periferias.

Quando operam desarticulados, há sobreposição em alguns territórios e ausência em outros. Quando integrados pelo SISAN com critérios territoriais claros, formam uma rede que cobre o ciclo completo: captura excedentes, distribui refeições nos centros urbanos e chega às periferias onde o Estado tem menor presença.



POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA (PNATER)¹²

Sem assistência técnica, o crédito rural não se converte em produção. Os agricultores mais vulnerabilizados ficam para trás.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

A PNATER traduz o acesso ao crédito do PRONAF em capacidade real de produção. Sua ausência afeta especialmente agricultores de menor porte. É o instrumento de assistência técnica que viabiliza o ciclo completo de inclusão produtiva do cardápio: PRONAF financia, PNATER orienta, PAA e PNAE compram.

NATUREZA	MARCO LEGAL	DIMENSÕES
Equipamento	Lei nº 12.188/2010	Estabilidade Sustentabilidade

12 ROCHA JÚNIOR, A. B. et al. Efeito da utilização de assistência técnica sobre a renda de produtores familiares do Brasil no ano de 2014. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 58, n. 2, e194371, 2020. DELGROSSI, M. E. et al. O impacto da assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares pobres: o caso do Programa Dom Hélder Câmara II. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 62, n. 2, e271282, 2024. INSTITUTO ESCOLHAS. Mapeamento da ATER no marco legal federal. São Paulo: Instituto Escolhas, 2025. FREITAS, R. E. Pronaf: observações sobre o programa e desafios futuros. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. (Texto para Discussão, n. 3161).

OBJETIVO

Prestar serviços de assistência técnica e extensão rural gratuitos para agricultores familiares, assentados, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas. Fortalece a produção, promove adaptação climática e amplia a resiliência econômica da agricultura familiar.

PÚBLICO

Estabelecimentos da agricultura familiar, com prioridade para agricultores de menor renda e maior exposição a riscos climáticos.

COBERTURA

Número referente a cobertura total deste programa indisponível.

ORÇAMENTO

R\$ 248,6 milhões (LOA, Ação 21B6)

DESTAQUES

Complemento necessário do PRONAF: sem orientação técnica, o crédito rural tem efetividade reduzida, especialmente entre agricultores de menor porte.

Fortalece a conexão com o PAA ao ampliar a regularidade de entrega, a qualidade da produção e a diversificação de alimentos.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Efeitos positivos na produção, renda e eficiência produtiva em estudos observacionais com grupos de comparação (Rocha Júnior, 2020). Aumento de ~R\$490/mês na renda de agricultores familiares assistidos (DelGrossi, 2024).

Melhora na eficiência produtiva e maior resiliência frente a eventos climáticos extremos, por meio da diversificação agrícola, manejo sustentável e acesso a tecnologias adaptadas (Instituto Escolhas, 2024; IPEA, 2025).

Efeitos positivos da assistência técnica sobre produtividade, renda, diversificação produtiva e adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis, especialmente entre agricultores familiares de menor escala (Instituto Escolhas, 2024).

GARGALOS

Cobertura limitada e desigual, com concentração nas regiões Sul e Sudeste e menor penetração no Norte e Nordeste.

A fragilização institucional acumulada reduziu o número de técnicos e entidades credenciadas.

A baixa integração com o PRONAF é o principal gargalo sistêmico: agricultores que acessam crédito sem orientação técnica têm maior risco de inadimplência e menor impacto produtivo.

ESTRATÉGIA INTERSETORIAL PARA REDUÇÃO DE PERDAS E DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS¹³

Reduz desperdício e transforma perda em valor social — amplia a oferta sem aumento de produção ou orçamento público.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

Amplia a disponibilidade de alimentos sem aumento proporcional da produção ou do orçamento público. Atua diretamente sobre o volume de excedentes captáveis que alimenta a operação dos Bancos de Alimentos. Com o SISAAN como governança e o PNAA como coordenação logística, forma o subsistema de abastecimento e eficiência do cardápio.

NATUREZA
Estratégia

MARCO LEGAL
CAISAN, 2018

DIMENSÕES
Estabilidade
Sustentabilidade

¹³ FAO; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Tackling food loss and waste: a triple win opportunity. Rome: FAO; Nairobi: UNEP, 2022. DAVEY, E. 4 Urgent Actions Towards a More Sustainable Food System. Washington, DC: World Resources Institute (WRI), 2021.

OBJETIVO

Estratégia de eficiência sistêmica do abastecimento: reduzir desperdícios e otimizar o uso de recursos alimentares ao longo de toda a cadeia produtiva, da produção ao consumo final. Amplia indiretamente o acesso à alimentação por meio da redistribuição de excedentes.

PÚBLICO

Cadeias de abastecimento alimentar, equipamentos públicos de SAN, varejo, organizações sociais e populações que dependem de redes de redistribuição.

COBERTURA

Número referente a cobertura total deste programa indisponível.

DESTAQUES

Em um país que desperdiça entre 30% e 40% dos alimentos produzidos, reduzir perdas é ampliar a disponibilidade sem expandir produção ou orçamento público.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Elevado potencial de redução de desperdício e aumento da eficiência dos sistemas de abastecimento (FAO, 2022).

O volume de alimentos perdido e desperdiçado globalmente seria suficiente para alimentar 1,26 bilhão de pessoas em situação de fome por ano (FAO; UNEP, 2022).

Potencial de redução de perdas econômicas e fortalecimento da sustentabilidade dos sistemas alimentares urbanos (Davey, 2021).

GARGALOS

Ausência de regulamentação consolidada, sem marcos jurídicos claros sobre responsabilidade do doador, grande parte do potencial de redistribuição permanece bloqueado.

Baixa integração logística entre setores fragmenta as cadeias de captura de excedentes.

Capacidade limitada de monitoramento de perdas por elo da cadeia alimentar.



PLANO NACIONAL DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR (PNAA)¹⁴

O Brasil é o segundo maior exportador agrícola do mundo e nunca teve um instrumento de coordenação logística do abastecimento alimentar interno. O PNAA é o instrumento que articula produção e abastecimento.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

O PNAA garante que a produção financiada pelo PRONAF e comprada pelo PAA chegue fisicamente às populações que precisam. Sem coordenação logística, há excedente de produção em alguns territórios e escassez em outros.

NATUREZA
Plano

MARCO LEGAL
Decreto nº 11.820/2023

DIMENSÕES
Disponibilidade
Estabilidade
Acesso

14 MALUF, R. S. Tempos sombrios de pandemia e fome: responsabilidades da pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, SP, v. 27, 2020. Grisa, C. et al. Sistemas alimentares e territórios no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022. IPES-FOOD. Food From Somewhere: building food security and resilience through territorial markets. IPES-Food, 2024. BID. Plataforma #SinDesperdício: iniciativa regional para a redução de perdas e desperdício de alimentos na América Latina. Washington, DC: BID, 2018. HLPE. Impacts of COVID-19 on food security and nutrition: developing effective policy responses to address the hunger and malnutrition pandemic. Rome: FAO, 2020.

OBJETIVO

Instrumento de planejamento e coordenação logística voltado à estabilidade do abastecimento alimentar, à resiliência territorial e à segurança alimentar. Integra produção, distribuição, estoques estratégicos e equipamentos públicos de SAN, fortalecendo a capacidade de resposta a crises de abastecimento, inflação alimentar e eventos climáticos extremos.

PÚBLICO

Agricultores familiares, redes de abastecimento, equipamentos públicos de SAN e populações em territórios com maior vulnerabilidade de acesso a alimentos.

COBERTURA

Número referente a cobertura total deste programa indisponível.

DESTAQUES

Responde diretamente à crescente instabilidade dos sistemas de produção e distribuição em contextos de eventos climáticos extremos, posicionando o abastecimento como dimensão estratégica da resiliência territorial.

*O Plano não cria novas políticas, ele articula as que já existem, aumentando a eficiência coletiva do PAA, do PNAE, dos Bancos de Alimentos e dos Restaurantes Populares, fortalecendo a coordenação logística e abastecimento alimentar nos territórios prioritários.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Potencial de integração entre produção, distribuição, comercialização e consumo alimentar nos territórios (Maluf, 2020; Grisa et al., 2022).

Políticas de compras públicas, estoques e distribuição alimentar é central para a construção de sistemas alimentares resilientes e coordenados, especialmente em países de grande desigualdade territorial (FAO, 2021).

A coordenação entre programas como compras institucionais, bancos de alimentos e apoio à produção familiar é essencial para melhorar a eficiência logística e reduzir perdas no sistema alimentar (BID, 2018).

Políticas de abastecimento integradas aumentam a capacidade dos Estados de responder a choques de preços e crises alimentares, ao conectar produção, distribuição e consumo em nível territorial (HLPE, 2020).

GARGALOS

Baixa institucionalização: ainda não conta com estrutura operacional consolidada, equipe técnica dedicada nem sistema de dados para monitoramento.

Dependência de integração com múltiplos ministérios o torna vulnerável à fragmentação interinstitucional sem coordenação formal explícita.

Ausência de sistema nacional de dados de estoques, fluxos logísticos e preços por território dificulta o diagnóstico e a priorização territorial

ESTRATÉGIA ALIMENTA CIDADES¹⁵

Organiza a governança alimentar nos municípios onde o mercado, sozinho, não garante alimentação adequada para todos.

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

A Estratégia Alimenta Cidades organiza no nível municipal a lógica que do SISAN federal: define onde cada equipamento público faz mais sentido instalar ou fortalecer, como os programas de abastecimento se articulam com as demandas locais e como o município pode usar os instrumentos disponíveis (PAA, Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares) de forma coerente.

NATUREZA
Estratégia

MARCO LEGAL
Decreto nº 11.822/2023

DIMENSÕES
Disponibilidade
Sustentabilidade

¹⁵ FAO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2024. Rome: FAO, 2024. FAO. Urban food systems and sustainable diets. Rome: FAO, 2022. HLPE. Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. Rome: FAO, 2020. BID. Sustainable urban food systems and resilience in Latin America. Washington, DC: BID, 2019. WFP. The State of School Feeding Worldwide 2022. Rome: WFP, 2023. IBGE. Censo Demográfico 2022: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

OBJETIVO

Apoiar municípios a organizar sistemas alimentares urbanos mais resilientes, acessíveis e sustentáveis, integrando abastecimento, acesso à alimentação, redução de desperdício e fortalecimento da produção local.

PÚBLICO

Municípios e suas populações, com foco em núcleos urbanos com maior concentração de vulnerabilidade alimentar.

COBERTURA

Número referente a cobertura total deste programa indisponível.

DESTAQUES

Primeira estratégia federal que posiciona a governança alimentar urbana como responsabilidade municipal explícita, reconhecendo que 87,4% da população vive em cidades onde as condições de abastecimento determinam o que as pessoas comem.

Cria o espaço institucional para que os programas de SAN (Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares, Cozinhas Solidárias) operem de forma articulada por critérios territoriais, e não de forma pulverizada.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Organismos internacionais como FAO (2017, 2021, 2022) e HLPE (2020) indicam a necessidade de coordenação de sistemas alimentares urbanos como eixo

estratégico de políticas de SAN em países de renda média.

Sistemas alimentares urbanos são reconhecidos como centrais para o enfrentamento da fome, da má nutrição, das desigualdades e do desperdício de alimentos, exigindo abordagens integradas de governança territorial (FAO, 2022; HLPE, 2020).

Cidades com planos de sistemas alimentares integrados registram maior eficiência na distribuição de equipamentos públicos e menor sobreposição de cobertura entre programas (HLPE, 2020).

A maioria da população vive em áreas urbanas, onde o acesso à alimentação adequada depende crescentemente do preço dos alimentos, das condições de abastecimento e da disponibilidade de alimentos saudáveis (FAO, 2024) em nível territorial (HLPE, 2020).

GARGALOS

Heterogeneidade territorial extrema: precisa funcionar em grandes metrópoles e municípios pequenos.

Dependência de capacidade institucional municipal: municípios habilitados sem equipe técnica e recursos suficientes não conseguem executar planos locais.

Ausência de sistema de monitoramento que distinga municípios com adesão formal daqueles com planos operacionais efetivamente em execução, o que impede avaliação real da cobertura.



POLÍTICA NACIONAL INTEGRADA DA PRIMEIRA INFÂNCIA (PNIPI)¹⁶

*O futuro começa nos primeiros mil dias.
Intervenções nessa janela têm o maior retorno social documentado de qualquer política pública.*

POR QUE ESSA POLÍTICA FOI SELECIONADA?

A PNIPI evidencia a defasagem do financiamento da alimentação em creches, fortalece o foco do PBF nas famílias com crianças pequenas e supre a ausência de cuidado estruturado antes dos 6 anos - faixa etária em que o Programa Saúde na Escola ainda não atua. Sua incorporação no cardápio é estratégica por ampliar e organizar o que já existe em proteção integral.

NATUREZA

Política

MARCO LEGAL

Decreto nº 12.574/2025

DIMENSÕES

Utilização



¹⁶ HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science, v. 312, n. 5782, p. 1900–1902, 2006. HECKMAN, J. J. The economics of human development and social mobility. Annual Review of Economics, v. 6, p. 689–733, 2014. UNICEF. Undernutrition contributes to loss of human capital and economic productivity. New York: UNICEF, 2023. FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL (FMCSV). [Relatório sobre primeira infância e nutrição]. São Paulo: FMCSV, 2025.

OBJETIVO

Política de prevenção de danos irreversíveis no desenvolvimento infantil. Atua na janela crítica dos primeiros mil dias, integrando alimentação, cuidado, saúde e proteção social para prevenir ciclos intergeracionais de pobreza, fome e desigualdade. Na alimentação, articula aleitamento materno, suplementação nutricional e renda familiar

PÚBLICO

Crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, com prioridade para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Foco especial em gestantes, lactantes e crianças de 0 a 2 anos inscritas no CadÚnico.

COBERTURA

Número referente a cobertura total deste programa indisponível.

DESTAQUES

Atua na janela de maior retorno de investimento social: os primeiros mil dias determinam de forma permanente o desenvolvimento cognitivo, físico e emocional.

Não substitui políticas existentes, mas organiza-as em uma lógica contínua de proteção integral da primeira infância.

EVIDÊNCIAS DE IMPACTO

Intervenções na primeira infância têm retornos estimados de 7-10% ao ano ou mais em capital humano (Heckman, 2006; 2014).

A desnutrição nos primeiros anos de vida está associada à redução substancial da capacidade produtiva e da renda futura, com impactos estimados entre 10% e 20% ao longo da vida adulta (UNICEF, 2023).

Potencial de redução da desnutrição, obesidade infantil e fome por meio do fortalecimento do aleitamento materno e da alimentação adequada (FMCSV, 2025).

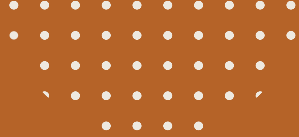
GARGALOS

Exige articulação entre saúde, assistência social, educação e proteção social — setores com culturas institucionais distintas e histórico de baixa coordenação.

Baixa institucionalização atual: o programa foi instituído por decreto em 2025, sem regulamentação operacional completa.

Fragmentação entre políticas setoriais que atendem a mesma população sem protocolo formal de integração.





CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este cardápio é um instrumento de trabalho — construído a partir de evidências, organizado por critérios técnicos e pensado para ser útil desde a elaboração dos planos de governo ao primeiro dia de gestão.

As 15 políticas aqui apresentadas já existem. Têm marcos legais, estruturas operacionais e resultados documentados. O que este documento oferece é uma leitura organizada do que funciona, onde estão os gargalos e como cada instrumento se conecta aos demais. Usado dessa forma, o cardápio pode apoiar a definição de prioridades, o desenho de planos de governo e a tomada de decisões baseadas em evidências — sem que gestores e equipes técnicas precisem partir do zero.

A fome no Brasil não é um problema sem solução. É um problema sem continuidade. A análise que dá origem a este documento confirma o que a literatura técnica já documentou: o país construiu, ao longo de décadas, um repertório robusto de políticas com resultados consistentes e reconhecimento internacional. O que falta, de forma recorrente e estrutural, é a capacidade de implementá-las com financiamento estável, coordenação federativa efetiva e continuidade institucional.

O contexto de restrição fiscal crescente torna esse desafio ainda mais urgente: o próximo ciclo precisará produzir mais impacto com recursos iguais ou menores. A integração entre políticas é a principal alavanca disponível. Quando articuladas, o custo por beneficiário cai, a cobertura aumenta e os resultados se ampliam.

É nesse debate que o Pacto Contra a Fome quer contribuir. Não como parte de nenhuma campanha ou corrente política, mas como organização comprometida com evidências, com resultados de longo prazo e com a construção de consensos em torno de uma agenda que não pode esperar. Estamos à disposição de gestores, parlamentares e equipes técnicas para aprofundar qualquer tema deste cardápio, compartilhar dados e apoiar a tradução de conhecimento em política pública.

A erradicação definitiva da fome no Brasil é uma escolha. Este documento é nossa contribuição para que ela seja uma escolha informada.

GLOSSÁRIO

Definições dos principais termos e siglas utilizados ao longo do cardápio.

TERMO	DEFINIÇÃO
ALIANÇA GLOBAL CONTRA A FOME E A POBREZA	Iniciativa de convergência internacional lançada durante a presidência brasileira do G20 (2024), com adesão de países de diferentes espectros políticos. Referenciada neste cardápio como exemplo de agenda global de combate à fome, sem vinculação político-partidária.
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Instância de articulação governamental para coordenação das políticas de SAN no âmbito do Poder Executivo federal.
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais. Principal base de dados para identificação e seleção de beneficiários de políticas sociais do governo federal.
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Órgão consultivo, que articula o governo e a sociedade civil para propor diretrizes e políticas públicas de combate à fome.
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada. Princípio normativo previsto na Constituição Federal e na LOSAN, fundamento jurídico de toda a arquitetura das políticas de SAN no Brasil.
DUPLA CARGA NUTRICIONAL	Situação em que fome/desnutrição e excesso de peso/obesidade coexistem no mesmo território, comunidade ou domicílio.
FAO	Food and Agriculture Organization / Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Principal referência técnica internacional deste cardápio.
HLPE	Painel de Especialistas de Alto Nível em Segurança Alimentar e Nutrição vinculado ao Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS) das Nações Unidas. Reúne especialistas independentes de diferentes áreas para produzir análises científicas e recomendações que subsidiam a formulação de políticas públicas relacionadas à segurança alimentar, nutrição e sistemas alimentares sustentáveis.
IA	Insegurança Alimentar. Situação em que o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais, está comprometido.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Principal referência técnica nacional para análise de políticas públicas e contexto brasileiro.
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006). Marco normativo que cria o SISAN e define as bases do DHAA no Brasil.
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Instrumento de planejamento do governo federal para o combate à fome, com metas, prioridades e estratégias.

TERMO	DEFINIÇÃO
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional. Realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Mecanismo de gestão e execução das políticas de SAN, composto por órgãos e entidades de diferentes esferas de governo e pela sociedade civil. Neste cardápio, é tratado como eixo transversal de governança.
SOBERANIA ALIMENTAR	Direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos, priorizando sistemas social, cultural e ambientalmente adequados aos seus territórios.
SUAS	Sistema Único de Assistência Social.
SUS	Sistema Único de Saúde.
ULTRAPROCESSADO	Formulações industriais produzidas a partir de substâncias extraídas de alimentos ou sintetizadas em laboratório, com pouco ou nenhum alimento inteiro, associadas a piores desfechos nutricionais e de saúde.
UNICEF	United Nations Children's Fund / Fundo das Nações Unidas para a Infância. Agência das Nações Unidas dedicada à promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Atua em áreas como nutrição, saúde, educação, proteção social, água e saneamento, apoiando governos e parceiros na redução da pobreza infantil, da desnutrição e das desigualdades que afetam o desenvolvimento de crianças e jovens.
WFP/PMA	World Food Programme / Programa Mundial de Alimentos. Agência das Nações Unidas responsável por combater a fome e promover a segurança alimentar em escala global. Atua na assistência alimentar em emergências, no fortalecimento de sistemas alimentares, na alimentação escolar e na produção de evidências sobre insegurança alimentar, sendo considerada a maior organização humanitária do mundo voltada ao enfrentamento da fome.



APÊNDICE 1 —

Os 36 Instrumentos Analisados

Todos os 36 instrumentos identificados no processo de mapeamento, com a classificação final e o motivo de inclusão ou exclusão do cardápio.

INICIATIVA	ORIGEM	CLASSIFICAÇÃO	MOTIVO DE INCLUSÃO OU EXCLUSÃO DO CARDÁPIO FINAL
Programa Bolsa Família (PBF)	Aliança/ PlanSAN	Consagrada	Avaliações de impacto robustas; ampla literatura de custo-efetividade e consenso técnico.
PNAE	Aliança/ PlanSAN	Consagrada	Evidência consolidada sobre alimentação escolar, permanência escolar e agricultura familiar.
PAA	Aliança/ PlanSAN	Consagrada	Evidências de fortalecimento da agricultura familiar, abastecimento e acesso alimentar.
Programa Cisternas	Aliança/ PlanSAN	Consagrada	Evidência robusta de impacto sobre segurança hídrica, alimentar e resiliência climática.
PSE	PlanSAN	Em expansão	Evidências positivas integradas ao PNAE; custo marginal baixo; alto potencial sinérgico.
Água para Todos	PlanSAN	Em expansão	Complemento sistêmico às Cisternas na dimensão de estabilidade hídrica.
PRONAF	Aliança/ PlanSAN	Em expansão	Forte relevância produtiva e institucional para disponibilidade alimentar.
Banco de Alimentos	PlanSAN	Em expansão	Relevância territorial para abastecimento e redução de desperdício.
Restaurante Popular	PlanSAN	Em expansão	Acesso alimentar urbano; lacuna relevante a cobrir nos centros urbanos.
Cozinha Solidária	Aliança/ PlanSAN	Em expansão	Proteção alimentar emergencial e territorial; complementa rede SAN urbana.
PNATER	IPEA/ PlanSAN	Promissora	Alta coerência com inclusão produtiva e efetividade do PRONAF.
Redução de Perdas e Desperdício	PlanSAN	Promissora	Alinhada às agendas de sustentabilidade e eficiência alimentar.
PNAA	PlanSAN	Promissora	Instrumento relevante de abastecimento em fase de estruturação institucional.
PNIPI	PlanSAN	Promissora	Alta relevância para desenvolvimento infantil e nutrição na primeira infância.
Alimenta Cidades	PlanSAN	Promissora	Governança alimentar urbana em processo de implementação e avaliação.
SISAN	Aliança/ IPEA/ PlanSAN	Eixo transversal de Governança	Reposicionado de política finalística para eixo transversal.

INICIATIVA	ORIGEM	CLASSIFICAÇÃO	MOTIVO DE INCLUSÃO OU EXCLUSÃO DO CARDÁPIO FINAL
BPC	Aliança	Não classificada	Forte impacto de renda, mas não constitui política finalística de SAN.
CadÚnico	Aliança	Não classificada	Instrumento de focalização e acesso a políticas sociais, não política finalística de SAN.
Fomento Rural	Aliança/ PlanSAN	Não classificada	Relevante para inclusão produtiva rural; sem especificidade suficiente em SAN.
Garantia-Safra	Aliança/ PlanSAN	Não classificada	Foco securitário e produtivo mais específico; mediação indireta para SAN.
Bolsa Verde	Aliança/ PlanSAN	Não classificada	Foco em conservação ambiental; relação indireta com SAN.
PNCF	Aliança/ PlanSAN	Não classificada	Acesso à terra; sem centralidade direta na promoção imediata da SAN.
PNMPO	Aliança	Não classificada	Inclusão financeira e produtiva; sem foco específico em SAN.
PNAPO	PlanSAN/ IPEA	Não classificada	Evidências ainda dispersas; foco mais amplo que SAN.
Programa de Aquisição de Sementes	PlanSAN	Não classificada	Instrumento produtivo complementar; sem foco específico em SAN.
PGPM-Bio/ PGPM-MAF	PlanSAN	Não classificada	Estabilidade econômica da produção; sem evidências sobre desfechos de SAN.
Programa Nacional de Bioinsumos	PlanSAN	Não classificada	Estratégia recente; sem evidências sobre desfechos de SAN.
Fortalecimento das Cadeias Agroalimentares	PlanSAN	Não classificada	Foco econômico-produtivo amplo; sem evidências sobre desfechos de SAN.
Inclusão Produtiva Rural	PlanSAN	Não classificada	Geração de renda rural; sem foco específico em SAN.
Desenvolvimento Territorial Rural	IPEA/ PlanSAN	Não classificada	Desenvolvimento territorial amplo; dificuldade de delimitar impactos em SAN.
PNDR	IPEA	Não classificada	Política de desenvolvimento abrangente; sem foco central em SAN.
Estratégias Estaduais/ Municipais de SAN	IPEA/ PlanSAN	Não classificada	Ausência de padronização para classificação nacional.
Agricultura Urbana (local)	IPEA/ PlanSAN	Não classificada	Baixa escala e pouca sistematização avaliativa nacional; sem foco específico em SAN.
Compras Institucionais Locais	PlanSAN	Não classificada	Muitas derivam operacionalmente do PAA ou PNAE; sem configuração autônoma consolidada.
Ações Emergenciais de Distribuição	PlanSAN	Não classificada	Predominantemente emergenciais; baixa institucionalização contínua.
Estratégias Locais de SAN	IPEA/ PlanSAN	Não classificada	Ausência de padronização para classificação nacional.



Os instrumentos classificados como 'Não classificados' foram analisados com base nos critérios explicitados no Processo de Análise e Seleção (seção anterior). Sua exclusão não implica irrelevância, mas ausência de centralidade direta para desfechos de SAN, insuficiência de evidências ou baixo grau de consolidação institucional no recorte metodológico adotado. O detalhamento da análise de cada instrumento está disponível mediante solicitação aos autores.

APÊNDICE 2 -

CUSTO E ACESSIBILIDADE DA DIETA SAUDÁVEL (FAO)

Enquanto a fome reduz, a má nutrição avança. É preciso focar esforços na acessibilidade, disponibilidade e no ambiente alimentar.

POR QUE ACOMPANHAR O INDICADOR?

Este cardápio já trata, no eixo “Consumo alimentar, saúde e nutrição” (p. 12-13), da coexistência entre fome, carências nutricionais e obesidade no mesmo território. O CoAHD oferece a esse eixo um indicador quantitativo e atualizado anualmente.

NATUREZA Indicador internacional com dado para o Brasil	FONTE SOFI 2026 - FAO, FIDA, UNICEF, PMA, OMS	DIMENSÕES Acesso
---	---	----------------------------



OBJETIVO

O relatório O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição - SOFI 2026¹⁷, que é publicado em conjunto por cinco agências da ONU FAO, FIDA, UNICEF, PMA e OMS, investigou o alto custo de uma dieta saudável, consolidando o indicador de Custo e Acessibilidade da Dieta Saudável (CoAHD, na sigla em inglês) como referência internacional complementar aos indicadores tradicionais de fome e insegurança alimentar.

17 FAO; FIDA; UNICEF; PMA; OMS. The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) 2026. Roma, 21 jul. 2026.

COMO O INDICADOR É CALCULADO?

O custo de uma dieta saudável mede o gasto mínimo necessário para adquirir, em cada país, uma combinação de alimentos localmente disponíveis que atenda às necessidades energéticas e nutricionais recomendadas. Cruzado com a distribuição de renda per capita, o indicador estima quantas pessoas não conseguem pagar por essa dieta mesmo quando não passam fome.

O custo médio global de uma dieta saudável passou de US\$2,94 PPC¹/pessoa/dia em 2017 para US\$4,28 em 2025. Uma alta de cerca de 25% em cinco anos. Enquanto o número de pessoas que não consegue pagar por essa dieta caiu de 2,97 bilhões (37,4% da população mundial) em 2021 para 2,69 bilhões (32,7%) em 2025: melhora real, mas que ainda representa quase 1 em cada 3 pessoas no planeta sem acesso a essa cesta.

Na América Latina e Caribe, o custo médio registrado é o maior entre todas as regiões do mundo: US\$4,91 PPC²/pessoa/dia.

2 PPC: Paridade do Poder de Compra (purchasing power parity)

DADOS PARA O BRASIL

O país permanece fora do Mapa da Fome, resultado do indicador de Prevalência de Subnutrição abaixo de 2,5% no triênio 2023-2025 e tem o custo de US\$4,89 PPC/pessoa/dia abaixo da média sul-americana (US\$4,94) e da regional (US\$4,91).

No entanto, a boa posição comparativa não elimina a tendência de alta, que subiu de US\$4,69 (2024) para US\$4,89 (2025).

A parcela da população brasileira que não consegue pagar por uma dieta saudável caiu de 24,1% (triênio encerrado em 2023) para 21,1% (triênio encerrado em 2025). O que equivale a 44,8 milhões de pessoas (21% da população) sem garantia de alimentação saudável. Ou seja, mais de 1 em cada 5 brasileiros.

DESAFIOS PARA O CICLO 2027-2030

O SOFI 2026 mede diretamente apenas a dimensão de acesso por meio do custo da dieta saudável frente à renda disponível. Qualquer plano de governo para o ciclo 2027-2030 que trate exclusivamente do custo nominal da cesta, sem essas outras seis frentes, corre o risco de melhorar um indicador sem mudar a dieta real da população.

RECOMENDAÇÕES PARA INTERVENÇÕES POR DIMENSÃO

Dimensão (FAO)	O que o CoHD/SOFI já sinaliza ou não capta	O que planos de governo devem considerar	Instrumento já testado neste cardápio
Acesso (dimensão medida pelo CoHD)	Sinaliza: 44,8 milhões de brasileiros não conseguem pagar por uma dieta saudável, com custo em trajetória de alta	Garantir atualização de mecanismos de renda e de compra institucional que reduzam o custo relativo de alimentos saudáveis	PBF, PAA, PNAE
Disponibilidade	Não capta: presença física do alimento no território, independentemente do custo médio nacional	Prever infraestrutura de abastecimento e equipamentos de distribuição em territórios com menor oferta de alimentos in natura	PNAE, Alimenta Cidades, Banco de Alimentos, Restaurantes Populares
Estabilidade	Não capta: risco de choque climático e sazonalidade sobre o custo ao longo do ano	Integrar resiliência hídrica e climática ao planejamento orçamentário dos programas de abastecimento, como pré-condição, não como agenda paralela	Cisternas, Água para Todos, PNATER, Estratégia de Perdas e Desperdício
Utilização	Não capta: capacidade real da família de preparar e consumir a dieta - tempo, conhecimento, infraestrutura doméstica, janela dos primeiros 1.000 dias	Sustentar programas de educação alimentar articulados entre saúde e educação, com atenção prioritária à primeira infância	PNAE, PNPI, Cozinhas Solidárias
Agência	Não capta: adesão comportamental à dieta, nem efeitos de demanda mal calibrada sobre o preço do alimento promovido	Campanhas de educação alimentar com fortalecimento simultâneo da oferta, evitando que a própria promoção de um alimento nutritivo eleve seu preço e reduza acesso	PSE, Cozinhas Solidárias
Sustentabilidade	Não capta: viabilidade ambiental de longo prazo da produção que sustenta o custo hoje	Condicionar a expansão de compras institucionais e crédito rural a práticas ambientalmente sustentáveis, para que o custo baixo atual não comprometa a oferta futura	PAA, PRONAF, PNATER

Promover a segurança alimentar exige políticas voltadas ao acesso a alimentos saudáveis (in natura e minimamente processados), não apenas à suficiência calórica. Por isso, as políticas já endereçadas por este cardápio devem ser lidas tratando sua continuidade como pré-condição para sustentar a trajetória de queda na inacessibilidade.

NOTA METODOLÓGICA

A construção deste Cardápio de Políticas Públicas pautou-se pelo rigor metodológico e pela transparência analítica, requisitos essenciais para que um instrumento de apoio à decisão seja confiável, replicável e sustentável tecnicamente.

Esta Nota Metodológica atende, portanto, aos gestores, pesquisadores e auditores que buscam compreender a lógica por trás da seleção e os limites da análise realizada. Entendemos que a qualificação do debate público depende da capacidade de expor, de forma clara, o que foi considerado, o que foi excluído e por que - garantindo que este documento sirva como uma ferramenta concreta de trabalho para quem formula, implementa e monitora políticas de combate à fome no Brasil.

1. FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E REFERENCIAL TEÓRICO

A FAO é a âncora técnica internacional principal. Suas seis dimensões de SAN organizam toda a arquitetura do cardápio. Esse referencial é integrado ao marco jurídico e conceitual brasileiro.

No âmbito nacional, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) constitui uma das principais referências para a compreensão da SAN no Brasil, reunindo evidências robustas sobre os determinantes da IA e os impactos das políticas sociais e produtivas. Suas produções destacam a necessidade de arranjos públicos estruturados a partir da intersetorialidade, da articulação entre orçamento e gestão e da integração entre ações emergenciais e estruturantes, além de analisarem as condições de implementação em escala e a evolução dos indicadores ao longo do tempo.

É a partir desse conjunto de evidências que este cardápio ancora parte significativa de suas análises sobre o contexto brasileiro e orienta as diretrizes de política apresentadas, com ênfase na promoção da equidade, da inclusão social e da redução das desigualdades territoriais no acesso à alimentação adequada.

A literatura produzida por organismos como o **World Food Programme — Programa Mundial de Alimentos da ONU (WFP/PMA)** e o **UNICEF** foi utilizada em caráter complementar para situar as políticas brasileiras no debate internacional. Esses organismos são referências porque combinam produção acadêmica com experiência direta de implementação em dezenas de países, o que permite avaliar o que funciona além de contextos específicos. Sua consulta não teve função de validação das políticas selecionadas, mas de balizamento: entender onde o Brasil está em relação ao que se discute e pratica globalmente.

A cesta de políticas da **Aliança Global contra a Fome e Pobreza**, que conta com a adesão de países de diferentes espectros políticos e ideológicos, foi consultada como exemplo de convergência internacional em torno de uma agenda de combate à fome. Trata-se de referência de contexto, não de fundamento primário para a seleção das políticas.

2. MATRIZ DE EVIDÊNCIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE

As políticas deste cardápio são ancoradas em evidências científicas. Selecionar com base em evidências é a única forma de garantir que os recursos públicos cheguem onde o impacto é real e documentado.

A adoção de três níveis distintos de classificação decorre do entendimento de que os sistemas alimentares apresentam elevada complexidade institucional e multicausalidade, de modo que diferentes tipos de evidência possuem funções analíticas complementares.

Nesse sentido, instrumentos com forte relevância sistêmica podem desempenhar papel estruturante mesmo quando não dispõem, ainda, de evidência causal plenamente consolidada.

CLASSIFICAÇÃO	TIPO DE EVIDÊNCIA	FUNDAMENTAÇÃO	LIMITAÇÃO
CONSAGRADA	Avaliação de impacto (DiD, RDD, PSM, RCT)	Comprova causalidade: o resultado X é causado pela ação Y.	Não garante replicação automática em diferentes contextos.
EM EXPANSÃO	Evidência observacional ou institucional	Associações e padrões entre política e desfechos; cobertura e monitoramento.	Não comprova causalidade direta nem isola todos os fatores externos.
PROMISSORA	Projeção, modelagens e recomendação de especialistas	Impactos potenciais e consistência operacional e/ou programática.	Não comprova resultados observados, impacto ou sustentabilidade institucional.

Foram excluídas políticas com evidências restritas a contextos de alta renda sem adaptação documentada para países em desenvolvimento, intervenções sem avaliação de impacto disponível e propostas cuja viabilidade de implementação em escala nacional não pudesse ser minimamente sustentada pelas evidências existentes.

A ausência de uma política do cardápio não implica juízo negativo sobre sua relevância, mas indica insuficiência de evidências no momento da elaboração deste relatório. A seleção apresentada reúne instrumentos com distintas naturezas jurídicas e operacionais. O quadro a seguir detalha essas naturezas.

NATUREZA	CONCEITO	FUNÇÃO	IMPLICAÇÕES PARA CONTINUIDADE
POLÍTICA	Marco normativo em lei ou decreto com objetivos, direitos e responsabilidades.	Dá direção e legitimidade.	Maior estabilidade; sujeita a disputas orçamentárias.
PLANO	Instrumento de planejamento com horizonte temporal, metas e indicadores.	Organiza as prioridades e metas.	Varia com ciclos políticos; planos anteriores consolidam consensos técnicos.
ESTRATÉGIA	Instrumento de coordenação e integração entre setores para problemas complexos.	Articula setores.	Alta dependência de coordenação ativa para sair do papel. Raramente conta com proteção normativa equivalente à dos Planos.
PROGRAMA	Instrumento operacional com orçamento, metas e público-alvo definidos.	Executa e entrega a ação pública.	Concentra a capacidade de execução; torna o Estado visível e mensurável.

Três estudos apresentam desenho causal ou quase-experimental (PAA, PNAE, Cisternas), enquanto quatro são descritivos, de decomposição estatística ou avaliação institucional sem grupo de controle; a classificação “Consagrada” reúne, portanto, evidências metodologicamente distintas



3. VALIDAÇÃO TÉCNICA

Este documento contou com a contribuição técnica de especialistas com trajetórias e perspectivas diversas sobre os sistemas alimentares brasileiros, consultados em razão de sua reconhecida experiência em áreas relacionadas à segurança alimentar e nutricional, produção de alimentos, proteção social e desenvolvimento sustentável.

As contribuições recebidas tiveram caráter exclusivamente técnico e foram incorporadas com o objetivo de aprimorar a consistência analítica, a precisão conceitual e a qualidade das recomendações apresentadas neste relatório.

4. LIMITAÇÕES

Recorte temporal: Este relatório não esgota o universo de respostas possíveis à IA no Brasil, refletindo o estado do conhecimento disponível até a data de fechamento e estão sujeitos a revisão conforme novas evidências sejam produzidas.

Critério de custo-efetividade: Foi avaliado com base no tipo de evidência disponível para cada política. Em duas delas - PNATER e PNIPI -, há evidência de retorno econômico ou social associada ao investimento, ainda que sem número consolidado de cobertura total por beneficiário. Em quatro políticas - Água para Todos, Estratégia de Redução de Perdas e Desperdício, PNAA e Alimenta Cidades -, as evidências disponíveis referem-se a potencial de impacto e integração institucional, sem estudo específico de custo-efetividade nem dado de cobertura total. Essa diferença é sinalizada individualmente em cada ficha e reflete o estágio de maturidade avaliativa de cada instrumento, e não uma aplicação seletiva do critério.

Lacunas de evidências: Algumas dimensões, em especial agência e sustentabilidade, contam com evidências ainda em consolidação no contexto nacional, o que limitou a profundidade da análise nessas áreas.

Abrangência territorial: O relatório priorizou instrumentos de escala nacional, reconhecendo a importância das iniciativas locais, mas justificando o foco federal para o desenho do cardápio.

ESPECIALISTAS CONSULTADOS



ARILSON FAVARETO

SOCIÓLOGO, DOUTOR EM CIÊNCIA AMBIENTAL (USP), OM PESQUISA EM SISTEMAS ALIMENTARES E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. É PROFESSOR TITULAR DA CÁTEDRA JOSUÉ DE CASTRO (USP), PROFESSOR DA PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL DA UFABC E DIRETOR CIENTÍFICO DO CEBRAP.



DIRCE MARCHIONI

NUTRICIONISTA, DOUTORA EM SAÚDE PÚBLICA PELA USP, COM PESQUISA EM EPIDEMIOLOGIA NUTRICIONAL E SEGURANÇA ALIMENTAR. É PROFESSORA TITULAR DO DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO DA FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA DA USP E COORDENADORA GERAL DO INCT COMBATE À FOME.



GUILHERME SORIA BASTOS FILHO

ENGENHEIRO AGRÔNOMO (UFV) E MESTRE EM ECONOMIA AGRÍCOLA (ESALQ/USP E UNIVERSIDADE DE MARYLAND). É COORDENADOR DO CENTRO DE ESTUDOS DO AGRONEGÓCIO DA FGV (FGV AGRO). FOI PRESIDENTE DO CONSELHO DA EMBRAPA, SECRETÁRIO DE POLÍTICA AGRÍCOLA DO MAPA E DIRETOR-PRESIDENTE DA CONAB, COM MAIS DE 30 ANOS DE EXPERIÊNCIA EM AGRONEGÓCIO.



LAURA MULLER MACHADO

ECONOMISTA E PROFESSORA DO INSPIER, ONDE COORDENA A TRILHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA GRADUAÇÃO E OS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA. FOI SECRETÁRIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (2022).



TÂNIA BACELAR

ECONOMISTA, DOUTORA PELA UNIVERSIDADE DE PARIS I – PANTHÉON-SORBONNE E PROFESSORA EMÉRITA DA UFPE. É SÓCIA-DIRETORA FUNDADORA DA CONSULTORIA ECONÔMICA E PLANEJAMENTO (CEPLAN). FOI DIRETORA DE PLANEJAMENTO GLOBAL DA SUDENE, SECRETÁRIA DE PLANEJAMENTO E DA FAZENDA DE PERNAMBUCO E SECRETÁRIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PELO MDR.

REFERÊNCIAS

ALIANÇA GLOBAL CONTRA A FOME E A POBREZA. CESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. BRASÍLIA: ALIANÇA GLOBAL CONTRA A FOME E A POBREZA, 2025.

BRASIL.. DECRETO Nº 7.272, DE 25 DE AGOSTO DE 2010. REGULAMENTA A LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006, QUE CRIA O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – SISAN COM VISTAS A ASSEGURAR O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO: SEÇÃO 1, BRASÍLIA, DF, 26 AGO. 2010.

_____. 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 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO: SEÇÃO 1, BRASÍLIA, DF, 18 SET. 2006.

_____. LEI Nº 14.016, DE 23 DE JUNHO DE 2020. DISPÕE SOBRE O COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS E A DOAÇÃO DE EXCEDENTES DE ALIMENTOS PARA O CONSUMO HUMANO. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO: SEÇÃO 1, BRASÍLIA, DF, 24 JUN. 2020.

_____. LEI Nº 14.904, DE 27 DE JUNHO DE 2024. ESTABELECE DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DE PLANOS DE ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA; ALTERA A LEI Nº 12.114, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2009; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. BRASÍLIA, DF: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2024.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. VIGITEL BRASIL 2024: VIGILÂNCIA DE FATORES DE RISCO E PROTEÇÃO PARA DOENÇAS CRÔNICAS POR INQUÉRITO TELEFÔNICO. BRASÍLIA: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2024._____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. III PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN 2025-2027). BRASÍLIA: MDS, 2025.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: RECOMPOSIÇÃO OPERACIONAL E EXPANSÃO DA COBERTURA TERRITORIAL. BRASÍLIA: MDS, 2025.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. RELATÓRIO DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. BRASÍLIA: MDS, 2024.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. RELATÓRIO NACIONAL DA REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. BRASÍLIA: MDS, 2026.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. SECRETARIA DE ATENÇÃO BÁSICA. DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA. GUIA ALIMENTAR PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA. 2. ED. BRASÍLIA: MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR (MDA). AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: DADOS ESTRUTURAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS. BRASÍLIA: MDA, 2024.

_____. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. AGROSTAT BRASIL: EXPORTAÇÕES DO AGRONEGÓCIO. BRASÍLIA, DF: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA, 2025.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PLANO CLIMA: ESTRATÉGIA NACIONAL DE ADAPTAÇÃO. BRASÍLIA, DF: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2024.

_____. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA), VOLUME 2. BRASÍLIA, DF: CONGRESSO NACIONAL, [S.D.].

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). FOOD SYSTEMS AND TERRITORIES IN LATIN AMERICA. SANTIAGO: CEPAL, 2023.

_____. SOCIAL PROTECTION SYSTEMS IN LATIN AMERICA: CHALLENGES AND LESSONS. SANTIAGO: CEPAL, 2023.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). AGRICULTURA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL. BRASÍLIA: EMBRAPA, 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN – FOOD SECURITY AND NUTRITION 2024. SANTIAGO: FAO; ECLAC; WFP; IICA, 2024.

_____. THE STATE OF FOOD AND AGRICULTURE 2019: MOVING FORWARD ON FOOD LOSS AND WASTE REDUCTION. ROME: FAO, 2019.

_____. THE STATE OF FOOD SECURITY AND NUTRITION IN THE WORLD 2024. ROME: FAO, 2024.

HECKMAN, J. J. THE ECONOMICS OF HUMAN DEVELOPMENT AND SOCIAL MOBILITY. ANNUAL REVIEW OF ECONOMICS, V. 6, P. 689-733, 2014.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION (HLPE). FOOD SECURITY AND NUTRITION: BUILDING A GLOBAL NARRATIVE TOWARDS 2030. ROME: FAO, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA: SEGURANÇA ALIMENTAR 2024. RIO DE JANEIRO: IBGE, 2025.

_____. CENSO AGROPECUÁRIO 2017: RESULTADOS DEFINITIVOS. RIO DE JANEIRO: IBGE, 2019.

_____. CENSO DEMOGRÁFICO 2022. RIO DE JANEIRO: IBGE, 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: EVIDÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS. BRASÍLIA: IPEA, 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). WORLD SOCIAL PROTECTION REPORT 2024-2026. GENEVA: ILO, 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). CLIMATE CHANGE 2022: IMPACTS, ADAPTATION AND VULNERABILITY. GENEVA: IPCC, 2022.

MONTEIRO, C. A. ET AL. ULTRA-PROCESSED FOODS: WHAT THEY ARE AND HOW TO IDENTIFY THEM. PUBLIC HEALTH NUTRITION, 2019.

NILSON, E. A. F. ET AL. ESTUDOS SOBRE CUSTOS DA OBESIDADE NO BRASIL. RIO DE JANEIRO: FIOCRUZ, 2024.

PACTO CONTRA A FOME. NOTA TÉCNICA SOBRE POTENCIAL DE EXPANSÃO DOS BANCOS DE ALIMENTOS E REDUÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL. SÃO PAULO: PACTO CONTRA A FOME, 2025.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (PBMCM). MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL. RIO DE JANEIRO: PBMCM, 2023.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). THE STATE OF THE WORLD'S CHILDREN 2019: CHILDREN, FOOD AND NUTRITION. NEW YORK: UNICEF, 2019.

WORLD BANK. POVERTY AND SHARED PROSPERITY REPORT 2024. WASHINGTON, DC: WORLD BANK, 2024.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). THE STATE OF SCHOOL FEEDING WORLDWIDE 2022. ROME: WFP, 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). DOUBLE BURDEN OF MALNUTRITION. GENEVA: WHO, 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). HEALTHY DIET. GENEVA: WHO, 2023.



CLIQUE E ACESSE NOSSOS CANAIS



SITE



LINKEDIN



INSTAGRAM



CANAL DO
YOUTUBE



ASSESSORIA
DE IMPRENSA