

Políticas públicas alimentares: estratégias para redistribuição de alimentos

Gustavo Porpino de Araujo⁽¹⁾ e Luciana Marques Vieira⁽²⁾

⁽¹⁾ Embrapa Alimentos e Territórios, Maceió, AL ⁽²⁾ Fundação Getúlio Vargas.

OBJETIVOS DE
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL



Introdução

A recuperação econômica lenta pós-pandemia da Covid-19, somada à crise climática, conflitos geopolíticos prolongados e inflação dos alimentos, tem afetado a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) globalmente. Nos países emergentes, fortemente impactados pelas desigualdades no acesso a alimentos, torna-se imperativo incrementar a eficiência da redistribuição de alimentos e diversificar as estratégias que garantam o acesso das populações mais vulneráveis a uma alimentação adequada e saudável.

Redistribuir alimentos significa coletar excedentes ao longo da cadeia produtiva, em cooperativas de produtores rurais, centrais de abastecimento, redes supermercadistas e até feiras livres. Além de evitar o descarte desnecessário de alimentos ainda seguros para consumo, essa prática contribui para reduzir emissões de metano em aterros sanitários e ampliar a oferta de alimentos em cozinhas solidárias, bancos de alimentos e mercados sociais.

A redistribuição eficiente de alimentos, por combinar a redução do desperdício com o abastecimento de pessoas de baixa renda, tem potencial para mitigar rupturas nas cadeias de suprimentos agroalimentares, como as observadas durante a pandemia da Covid-19.

Para isso, é necessário estruturar melhor a análise da cadeia de suprimentos das doações de alimentos, que envolve agentes heterogêneos, como bancos de alimentos e suas relações interorganizacionais com fornecedores (doadores), beneficiários (entidades assistenciais e pessoas em vulnerabilidade) e demais partes interessadas.

Nos países europeus e, em especial, no Reino Unido, cresce o debate sobre a necessidade de ampliar os mecanismos de acesso a alimentos que fortaleçam a dignidade das pessoas. Discutem-se modelos intermediários entre bancos de alimentos, responsáveis pela maior parte da redistribuição, e o varejo tradicional. Pesquisas internacionais



Foto: Thiago Sabino

Figura 1. Bancos de alimentos evitam o descarte desnecessário e combatem à fome.

apontam que os bancos de alimentos, despensas comunitárias (*food pantries*) e outros meios emergenciais de combate à fome podem, em alguns contextos, reforçar o estigma da pobreza. Assim, inovações sociais que promovam autonomia e empoderamento dos beneficiários são fundamentais para o fortalecimento da SAN e a promoção da dignidade.

Neste contexto, ganham destaque os supermercados sociais, cozinhas solidárias e outras iniciativas de inovação social que emergem das próprias comunidades, também conhecidas como inovações *grassroots*. Essas iniciativas são frequentemente lideradas por pessoas que já vivenciaram situações de vulnerabilidade e, por isso, são percebidas como legítimas (Cabral et al., 2025).

Paralelamente, os bancos de alimentos (Figura 1) enfrentam aumento de demanda, queda nas doações e elevação dos custos operacionais, es-



Foto: Gustavo Porpino

Figura 2. Redistribuição envolve coleta, armazenamento e direcionamento para entidades cadastradas.

pecialmente com energia e combustíveis (Latest, 2023).

No Brasil, os bancos de alimentos (Figura 2) atuam predominantemente como redistribuidores, coletando e destinando alimentos a entidades de assistência social. Na Europa e nos Estados Unidos, por sua vez, existem modelos de entrega direta à população, como as food pantries e os food clubs, que funcionam mediante pagamento de anuidade simbólica, oferecendo acesso a mercados sociais com alimentos frescos em comparação ao varejo tradicional. O crescimento desses formatos de varejo social está relacionado a estudos que associam as ações emergenciais de combate à fome a sentimentos de perda de dignidade entre os usuários (McEachern et al., 2024; Friederitz, 2023).

Além do empoderamento de grupos marginalizados, a transição de formatos centrados apenas na coleta e entrega de alimentos para modelos que fortaleçam sistemas alimentares locais sustentáveis e justos requer alianças estratégicas, capazes de fomentar negócios sociais participativos e fortalecer o protagonismo comunitário (Cabral et al., 2025). Essa transformação reduz a dependência de doações e abre caminho para inovações sociais nas compras públicas, distribuição e comercialização de alimentos.

Pesquisa conduzida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) reforça que o formato convencional dos bancos de alimentos públicos e privados é essencial para garantir a redistribuição, mas enfrenta desafios logísticos, financeiros e políticos. As dimensões do capital político, humano e relacional são fundamentais para a eficiência e gestão das doações, sobretudo em contextos de baixa infraestrutura.

As evidências indicam que diferentes agentes da cadeia de doações mobilizam distintos tipos de capital (humano, estrutural e relacional) para fortalecer vínculos e aprimorar a eficiência operacional (Vieira; Miguel; Moraes, 2025). No começo da cadeia, os doadores, representados pelo varejo alimentar, destacam-se pelo capital estrutural (infraestrutura e processos); já os movimentos sociais, situados na ponta da distribuição, têm como diferencial o capital humano (rede de relacionamentos). Os bancos de alimentos públicos, por sua vez, tendem a possuir capital relacional mais forte que o estrutural.

O capital político também exerce papel relevante, podendo tanto facilitar quanto dificultar o acesso a recursos e incentivos governamentais. Por isso, a construção de redes de parcerias e o fortalecimento do capital intelectual são essenciais para assegurar a eficiência e a sustentabilidade das cadeias de doações de alimentos no combate à fome no Brasil.

Ainda assim, os bancos de alimentos enfrentam limitações financeiras e operacionais, sobretudo pela ausência de processos padronizados na gestão das doações. O aperfeiçoamento do capital estrutural, por meio da adoção de tecnologias e práticas de gestão otimizadas, pode ampliar a eficiência das operações e aprimorar o atendimento das comunidades vulneráveis.

Recomendações para políticas públicas

- A Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA), criada em 2020 e coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência

Social, Família e Combate à Fome (MDS), está em processo de reestruturação e contará com um novo comitê gestor para o período 2024-2027 (MDS, 2023; MDS, 2024) (Vieira; Miguel; Moraes, 2025). Esse comitê gestor, subsidiado por evidências empíricas, poderá atuar na aproximação entre varejistas (doadores) e instituições sociais atendidas pelos bancos de alimentos, configurando uma cadeia de suprimentos mais curta. Os varejistas poderão compreender melhor as demandas das instituições assistidas e, a partir desse conhecimento, aprimorar os processos de triagem e destinação dos alimentos para doação. Além disso, a RBBA poderá atuar como plataforma de disseminação de boas práticas e capacitação sobre os processos de doação de alimentos, contribuindo para a formação adequada dos profissionais do varejo (MDS, 2023; MDS, 2024).

- Fortalecer os bancos de alimentos como estruturas multifuncionais, que, além da coleta e distribuição de alimentos, ofereçam Educação Alimentar e Nutricional (EAN) e formação em gastronomia social.
- Avaliar o potencial de implementação de projetos-piloto de supermercados sociais no Brasil, em parceria com governos locais, inspirando-se em experiências exitosas, como o programa Sacolão da Família (Curitiba-PR), e analisando os impactos positivos de iniciativas recentes, como o Mercado Solidário (Franca-SP).
- Os supermercados sociais podem desempenhar papel estratégico, especialmente, em regiões metropolitanas como São Paulo (SP), onde grandes perdas de alimentos provenientes do excedente do cinturão verde, além do desperdício de frutas e hortaliças em volumes consideráveis na Ceagesp e em feiras livres. Embora existam formatos populares conhecidos como ‘vencidinhos’, que comercializam alimentos industrializados próximos ao vencimento com a preços reduzidos nas periferias, esses modelos não se enquadram como supermercados sociais, pois carecem de ênfase em alimentos frescos e de programas de ordenamento e acompanhamento institucional.
- Incentivar a inclusão de módulos sobre triagem e doação de alimentos nos cursos da Escola Nacional de Supermercados, vinculada à Associação Brasileira de Supermercados (Abbras). Esses conteúdos podem destacar como processos bem estruturados de doação representam boas práticas de responsabilidade social corporativa, alinhadas às diretrizes de governança ambiental, social e corporativa (ASG).
- Fomentar iniciativas que conectem cooperativas de pequenos produtores rurais com bancos

de alimentos por meio de programas de compras públicas voltados à redução de perdas de alimentos frescos produzidos localmente. Exemplos positivos incluem os programas ‘Colheita Solidária’ (São João Del Rey-MG) e ‘Mesa no campo’ (SESC-RJ).

- Uma vez que o processo de redistribuição de alimentos ainda apresenta limitações decorrente do distanciamento entre doadores (como supermercados e indústrias) e beneficiários, recomenda-se desenvolver uma plataforma digital nacional para ligar doadores de alimentos a bancos de alimentos de todo país. Especialmente no caso dos bancos de alimentos públicos, que enfrentam carência de infraestrutura tecnológica, a plataforma poderá facilitar o intercâmbio de alimentos entre unidades da mesma área metropolitana.
- Como indicado no estudo da FGV (Vieira; Miguel; Moraes, 2025), as dimensões intangíveis do capital intelectual são essencialmente relacionais. Considerando que a maioria dos bancos de alimentos é gerida por municípios, a governança política torna-se fator relevante para a eficácia das políticas públicas. A RBBA pode atuar como elo de articulação entre associações de agricultores, indústrias e varejistas, fortalecendo a dimensão política e ampliando a capacidade de ações dos governos locais e das organizações da sociedade civil na gestão eficiente dos processos de doação e redistribuição de alimentos.

Conclusão

No contexto brasileiro, os bancos de alimentos constituem instrumentos consolidados de redistribuição, especialmente de frutas e hortaliças que, de outra forma, seriam desperdiçadas. Esses alimentos ganham novo destino por meio da conexão entre bancos e entidades de assistência social. A estigmatização da pobreza, amplamente debatida na Europa e nos Estados Unidos, tende a ser menos acentuada no Brasil, uma vez que os bancos nacionais, em sua maioria, não operam como ‘despensas comunitárias’ (*food pantries*), que realizam entregas diretas às populações em vulnerabilidade.

Ainda assim, há a necessidade de ampliar a multifuncionalidade dos bancos de alimentos brasileiros e de avaliar novos formatos de redistribuição, incluindo modelos de varejo social. Capacitações voltadas aos diferentes atores da cadeia de suprimentos agroalimentar devem priorizar as deficiências já identificadas em estudos empíricos, com foco tanto nas equipes do varejo e doadoras de alimentos quanto nas equipes responsáveis pela gestão dos próprios bancos.

Outro ponto de atenção refere-se às perdas de frutas e hortaliças ainda no campo, decorrente de fatores de mercado, o que reduz as oportunidades de aproveitamento desses alimentos pelas redes de redistribuição. Quando o descarte ocorre por não atendimento a padrões estéticos exigidos pelo varejo ou falta de acesso a mercados, novos modelos de compras públicas podem ser fomentados para mitigar o problema, como o programa Colheita Solidária.

Além disso, em contextos de produção em grande escala, como no cinturão verde de São Paulo, a conexão entre excedentes agrícolas e iniciativas de varejo social pode reduzir impactos ambientais, gerar renda para agricultores familiares e ampliar a oferta de alimentos frescos nos desertos alimentares das periferias urbanas.

Em síntese, inovar com participação social, ampliando o conceito de inovação de base comunitária, possibilita implementar ações com impactos ambientais, sociais e econômicos positivos, do campo à mesa.

As políticas e programas voltados ao fortalecimento da redistribuição de alimentos alinham-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 1 - Erradicação da pobreza, 2 - Fome zero e agricultura sustentável, 12 - Consumo e produção responsáveis e 17 - Parcerias e meios de implementação. Além de contribuírem para o cumprimento desses compromissos globais, tais iniciativas impulsionam inovações tecnológicas e sociais, fortalecem a economia solidária e ampliam oportunidades de empreendedorismo social.

Referências

ALLIANCE for dignified food support: working to embed dignity into community food support. Disponível em: <https://www.alliancefordignifiedfoodsupport.org.uk/food-insecurity-1>. Acesso em: 15 mar. 2025.

CABRAL, Lidia; RANTA, Ronald; DEMI, Suleyman; DOMINGUES, Isis; MAY, Julian; NÉEL, Claire; NIKOMO, G.; VIEIRA, L.; WALSER, M. **Grass-roots innovation for justice in urban food provisioning**. The Institute of

Development Studies and Partner Organisations. 6 abr. 2025 Disponível em: https://opendocs.ids.ac.uk/articles/report/Grass-roots_Innovation_for_Justice_in_Urban_Food_Provisioning/28741385?file=53460656. Acesso em: 20 mar. 2025. <https://doi.org/10.19088/IDS.2025.015>.

FRIEDERITZ, A. European Food Banks are a critical lifeline to promote access food. In: FRIGO, Angela (ed.). Brussels: European Federation of Food Banks, 2023. Disponível em: <https://www.eurofoodbank.org/wp-content/uploads/2023/05/FEBA-Impact-Report-Final.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

LATEST food bank survey finds majority of food banks reporting increased demand. **Feeding America**, 2023. Disponível em: <https://www.feedingamerica.org/about-us/press-room/latest-food-bank-survey-finds-majority-food-banks-reporting-increased-demand>. Acesso em: 18 mar. 2025.

MCEACHERN, Morven. G.; MORAES, Caroline; SCULLION, Lisa; GIBBONS, Andrea. Urban poverty and the role of UK food aid organisations in enabling segregating and transitioning spaces of food access. **Urban Studies**, v. 61, n. 11, p. 2231-2249, 2024. <https://doi.org/10.1177/00420980241234803>.

MDS investe R\$8 milhões na modernização de bancos de alimentos: ministro Wellington Dias e presidente da Abracen, Éder Eduardo Bublitz, firmaram termo de compromisso nesta quarta (06.03), em Porto Alegre (RS). **gov.br**, 6 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-investe-r-8-milhoes-na-modernizacao-de-bancos-de-alimentos>

MDS promove III Encontro Nacional de Bancos de Alimentos: nos dias 6, 7 e 8 de novembro, dirigentes de bancos de alimentos, presidentes de Conseas, prefeitos, secretários municipais e servidores do MDS se reunirão em Brasília. **gov.br**, 1 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-promove-iii-encontro-nacional-de-bancos-de-alimentos>.

VIEIRA, Luciana M.; MIGUEL, Priscila L. de S.; MORAES, Camila C. Mapping a food donation supply chain and the implications for social policies in Brazil. **The International Journal of Logistics Management**, v. 36, n. 5, p. 1515-1534, 2025. <https://doi.org/10.1108/IJLM-02-2024-0132>.

Editora e responsável pelo conteúdo

Embrapa Alimentos e Territórios
Rua Cincinato Pinto, nº 348, Centro, CEP 57.020-050, Maceió-AL
Fone: +55 (82) 3512-3400
www.embrapa.br/fale-conosco/sac

Publicação digital: PDF

Revisão de texto
Nadir Rodrigues

Normalização bibliográfica
Mara Petrocchi

Projeto gráfico
Leandro Sousa Fazio

Diagramação
Luciana Fernandes



Ministério da
Agricultura e Pecuária