



SISTEMAS ALIMENTARES E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NAS CIDADES: desafios contemporâneos e respostas públicas

Gisele Ane Bortolini¹
Cláudia Bocca²
Bruna Pitasi Arguelhes³
Milena Serenini⁴
Lorrana Nascimento Grimes⁵
Kelliane Fuscaldi⁶
Natália Araújo de Oliveira⁷
Ana Carolina Souza⁸
Patrícia Chaves Gentil⁹
Lilian Rahal¹⁰

¹ Graduada em Nutrição pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2005). Servidora pública federal no cargo de Analista Técnica de Políticas Sociais. Possui pós-doutorado pelo Programa de Nutrição em Saúde Pública da Universidade de São Paulo (2023), doutorado em Nutrição pela Universidade de Brasília (2014) e mestrado em Ciências Médicas pela Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (2008). E-mail: gisele.bortolini@mds.gov.br.

² Professora Associada da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, cedida para atuar no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome desde maio de 2023. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Ciências na área de Saúde Pública. E-mail: claudia.bocca@mds.gov.br

³ Possui graduação em Nutrição pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2009). Mestre em Saúde Coletiva, área de concentração Política, Planejamento e Administração em Saúde, pelo Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva do Instituto de Medicina Social (IMS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2014). Atualmente está atuando no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, na Coordenação Geral de Promoção da Alimentação Saudável (CGSAU/DESAU/SESAN) com as agendas de Segurança Alimentar e Nutricional. E-mail: bruna.arguelhes@mds.gov.br.

⁴ Doutora em Ciências (Unifesp). Servidora Pública Federal da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social Família e Combate à Fome E-mail: milena.serenini@mds.gov.br.

⁵ Nutricionista e pedagoga. Mestre em Psicologia e Cultura pela Universidade de Brasília (UnB). E atua como consultora técnica da Estratégia Alimenta Cidades, vinculada à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS/SESAN). E-mail: lorrana.grimes@mds.gov.br.

⁶ Possui doutorado em Educação em Ciências pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2022), mestrado em Agronegócios pela Universidade de Brasília (2010) e graduação em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2000). E-mail: kelliane.fuscaldi@mds.gov.br.

⁷ Graduada em Nutrição pela Universidade de Brasília (2013). Pós-graduada em Políticas Públicas e Gestão Pública (2018) e Segurança Alimentar e Nutricional pela Universidade Estadual Paulista (2024). Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília (2024). Doutoranda em Saúde Coletiva pelo programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (PPGSC) da Universidade de Brasília. E-mail: natalia.oliveira@mds.gov.br

⁸ Antropóloga e internacionalista, com mestrado em Antropologia da Educação e Globalização pela Universidade de Aarhus. E-mail: ana.ssouza@mds.gov.br

⁹ Possui graduação em Nutrição. Mestrado em Nutrição Humana/Saúde Pública pela Universidade de Brasília. E-mail: patricia.gentil@mds.gov.br

¹⁰ Graduada em Ciências Sociais e mestre em Sociologia atualmente, é Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome E-mail: lilian.rahal@mds.gov.br

SISTEMAS ALIMENTARES E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NAS CIDADES: desafios contemporâneos e respostas públicas

Resumo

O artigo analisa os desafios contemporâneos da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, com ênfase nos sistemas alimentares, na urbanização, na crise climática, na expansão dos ambientes alimentares obesogênicos e na coexistência entre fome, insegurança alimentar e excesso de peso. Examina, no período de 2023 a 2026, as principais respostas formuladas no âmbito federal, com destaque para a Estratégia Alimenta Cidades, a Nova Cesta Básica Brasileira, o Marco de Referência sobre Sistemas Alimentares e Clima e a Estratégia Intersetorial de Prevenção da Obesidade. Argumenta que essas iniciativas ampliam o escopo da SAN e fortalecem uma abordagem mais sistêmica, territorial, intersetorial dos sistemas alimentares. Sustenta, contudo, que persistem limites relacionados à coordenação, ao financiamento, à governança federativa e à implementação territorial.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; sistemas alimentares urbanos; políticas públicas; mudança do clima; Alimenta Cidades.

FOOD SYSTEMS AND FOOD AND NUTRITION SECURITY IN CITIES: contemporary challenges and public responses

Abstract

This article analyzes the contemporary challenges of the Food and Nutrition Security (FNS) agenda in Brazil, with emphasis on food systems, urbanization, the climate crisis, the expansion of obesogenic food environments, and the coexistence of hunger, food insecurity, and excess weight. It examines the main federal responses developed between 2023 and 2026, highlighting the Feed Cities Strategy, the New Brazilian Basic Food Basket, the Reference Framework on Food Systems and Climate, and the Intersectoral Strategy for Obesity Prevention. It argues that these initiatives broaden the scope of FNS and strengthen a more systemic, territorial, and intersectoral approach to food systems. It also contends, however, that limitations remain regarding coordination, funding, federal governance, and territorial implementation.

KEYWORDS: Food and Nutrition Security; urban food systems; public policies; climate change; Feed Cities.

Artigo recebido em: 18/07/2025 Aprovado em: 17/05/2026
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v30n1e29670>

1 INTRODUÇÃO

A agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil vem sendo marcada por transformações que reconfiguram os sistemas alimentares e tornam mais complexa a realização do direito humano à alimentação adequada. Entre elas, destacam-se a intensificação da urbanização, os efeitos da mudança do clima, a ampliação do consumo de ultraprocessados e o aumento das prevalências de excesso de peso e obesidade (Brasil, 2024a; FAO, 2024; FAO, 2019; HLPE, 2024).

Historicamente orientada pelo enfrentamento da fome e pela garantia de acesso a alimentos, a agenda de SAN passou a demandar, no contexto contemporâneo, a ampliação de seu marco analítico, com a incorporação da noção de sistemas alimentares e de suas dimensões territoriais, ambientais e sociais. Nesse processo, as cidades ganham centralidade, tanto por concentrarem desigualdades e barreiras de acesso à alimentação adequada e saudável, quanto por reunirem capacidades institucionais e instrumentos de governança para induzir respostas públicas (Brasil, 2025a; Ambühl et al., 2025; Sonnino, 2016; Swinburn, 2019; FAO, 2019; Brasil, 2010).

A partir de 2023 observa-se no Brasil um movimento de reconfiguração dessa agenda, com a incorporação mais explícita das dimensões urbana, climática e sistêmica na formulação de políticas públicas. Esse movimento se expressa na construção de referenciais e estratégias que articulam alimentação, território, clima, saúde e desigualdades, indicando uma abordagem mais integrada da SAN (Brasil, 2024a; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b; Ambühl et al., 2025).

Este artigo analisa os avanços e os desafios dessa incorporação no período de 2023 a 2026, com base em documentos normativos e institucionais das políticas federais. O estudo tem como foco a Estratégia Alimenta Cidades (Brasil, 2023a) e marcos recentes que contribuem para essa reconfiguração, como o Decreto da Nova Cesta Básica Brasileira (Brasil, 2024b; Rahal et al., 2026), o Marco de Referência sobre Sistemas Alimentares e Clima para Políticas Públicas (Brasil, 2025b) e a Estratégia Intersetorial de Prevenção da Obesidade (Brasil, 2025c; Neves et al., 2025a; Neves et al., 2025b).

2 A AGENDA CONTEMPORÂNEA DA SAN: urbanização, clima, obesidade e interseccionalidades

O reconhecimento da multicausalidade da fome e da má nutrição evidencia que esses fenômenos não podem ser compreendidos de forma isolada, mas como expressões de sistemas alimentares marcados por desigualdades estruturais e insustentabilidade (FAO, 2024; HLPE, 2020;

FAO, 2018). Nesse contexto, consolida-se a necessidade de uma abordagem da SAN capaz de articular produção, abastecimento, acesso e consumo, bem como suas interações com os limites ambientais e as dinâmicas sociais. Relatórios recentes reforçam que os sistemas alimentares figuram entre os principais vetores de pressão sobre os sistemas naturais, o que torna sua transformação condição necessária para a promoção de dietas saudáveis e sustentáveis (IPCC, 2023; Observatório do Clima, 2025; Brasil, 2025b).

Esse debate ganha centralidade no contexto da urbanização. No Brasil, esse cenário é particularmente relevante, com uma taxa de urbanização de 87,4% e forte concentração populacional em poucas cidades, em que 57% da população reside em apenas 319 municípios. É nas cidades que se materializam de forma mais intensa as contradições dos sistemas alimentares, ao mesmo tempo em que se concentram capacidades institucionais e instrumentos de governança, o que reposiciona a dimensão urbana como eixo central da SAN contemporânea (IBGE, 2022; Rede Penssan, 2022; Brasil, 2024a).

Os desafios urbanos são múltiplos e interdependentes. Ao final de 2022, cerca de 33 milhões de brasileiros viviam em situação de fome, dos quais aproximadamente 27 milhões estavam em áreas urbanas, o que reforça a forte incidência urbana desse fenômeno (Rede Penssan, 2022). Apesar da redução recente desses indicadores, a insegurança alimentar grave permanece fortemente concentrada nesses territórios. Em 2024, cerca de 5,2 milhões das 6,4 milhões de pessoas nessa condição viviam em cidades (IBGE, 2024). Paralelamente, observa-se o avanço da má nutrição, com 61,4% dos adultos das capitais com excesso de peso e 24,3% com obesidade (Brasil, 2023b), evidenciando a coexistência de diferentes formas de inadequação alimentar no espaço urbano.

A configuração dos ambientes alimentares urbanos contribui diretamente para esse quadro. O acesso à alimentação adequada e saudável é profundamente desigual e condicionado por dinâmicas territoriais de exclusão. Em São Paulo, por exemplo, 84% das 1.701 favelas não possuem estabelecimentos formais de comercialização de alimentos e, nas poucas localidades onde existem, predominam pontos de venda de alimentos ultraprocessados, em proporção quase duas vezes maior do que aqueles que ofertam alimentos in natura (Duarte et al., 2024). Esse padrão não é isolado, sendo corroborado por outros estudos em diferentes contextos urbanos (Rocha et al., 2024a; Rocha et al., 2024b; Araujo et al., 2022; Paula et al., 2021; Instituto Desiderata, 2026). Em escala nacional, entre as cidades com mais de 300 mil habitantes, que concentram cerca de 77 milhões de pessoas, estima-se que um em cada três residentes viva em desertos alimentares e um em cada cinco em pântanos alimentares. Entre os 25 milhões de indivíduos que vivem em desertos alimentares, mais de 4,7 milhões estão em situação de pobreza, evidenciando a sobreposição entre vulnerabilidade socioeconômica e restrições territoriais de acesso a alimentos saudáveis (Brasil, 2025d).

A esse conjunto de desafios somam-se os efeitos da mudança do clima, que atuam como fator estruturante da insegurança alimentar contemporânea. Eventos extremos, como secas e enchentes, têm impactado a produção e o abastecimento, pressionando os preços dos alimentos e afetando de forma mais intensa as populações de baixa renda. Nas cidades, esses impactos incidem de forma desigual sobre os territórios, com maior intensidade em áreas periféricas, onde a exposição a riscos é mais elevada e a capacidade de resposta é mais limitada (UN-HABITAT, 2022; FAO, 2023; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b). O clima, nesse sentido, não apenas afeta os sistemas alimentares, mas também agrava vulnerabilidades territoriais e sociais preexistentes, reforçando a necessidade de respostas integradas entre políticas alimentares, urbanas e climáticas.

3 ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: a nova cesta básica de alimentos brasileira

A incorporação do conceito de alimentação adequada e saudável em decreto presidencial representa um avanço relevante na institucionalização dessa agenda no Brasil (Brasil, 2024b; Rahal et al., 2026). O país já dispunha de um referencial robusto, estabelecido pelos Guias Alimentares para a População Brasileira, com diretrizes voltadas à promoção de alimentos in natura e minimamente processados e à redução do consumo de ultraprocessados (Brasil, 2014; Brasil, 2019). Ao serem incorporados em ato normativo de alto nível, estes princípios ganham maior força política e passam a orientar, de forma mais explícita, a formulação e a implementação de políticas públicas em diferentes setores.

A principal inovação reside na ampliação do próprio conceito de alimentação adequada e saudável, que passa a incorporar dimensões estruturais dos sistemas alimentares. Ao reconhecer a relevância da sociobiodiversidade, da agroecologia e da agricultura familiar, o decreto articula alimentação, desenvolvimento sustentável e agenda climática, sinalizando mudança na forma como o Estado compreende e intervém sobre os sistemas alimentares (Brasil, 2024b; Rahal et al., 2026).

Nesse sentido, a Nova Cesta Básica assume papel estruturante ao funcionar como referência transversal para políticas públicas. Ao alinhar instrumentos como transferências de renda, compras públicas, abastecimento e incentivos produtivos, o decreto contribui para maior coerência entre políticas e amplia a capacidade de indução do Estado. Seus desdobramentos incluem a incorporação de parâmetros na reforma tributária, com previsão de tributação reduzida ou zero para alimentos da cesta básica, além da articulação com políticas como o Plano Safra da Agricultura Familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos, a Rede de Abastecimento de alimentos e as iniciativas de cozinhas solidárias (Brasil, 2024b; Rahal et al., 2026).

Do ponto de vista empírico, evidências indicam que a proposta dialoga com os padrões alimentares das famílias de baixa renda, uma vez que os alimentos que compõem a cesta já representavam 84,1% das calorias adquiridas por esse grupo, percentual ainda maior nas áreas rurais, com 88,0%, e nas regiões Norte, com 88,2%, e Nordeste, com 85,9%. Ao mesmo tempo, persistem limites importantes na qualidade da alimentação, com baixa participação de frutas, que representam 1,9% das calorias adquiridas, e de hortaliças, com 0,7%, o que revela que a definição normativa, embora necessária, não é suficiente para alterar padrões de consumo sem políticas complementares que ampliem o acesso (Silva et al., 2025).

Esse desafio é agravado por restrições econômicas e territoriais. O custo da cesta básica saudável e sustentável apresentou tendência de crescimento, passando a representar, em média, 26% do salário-mínimo e 19% da renda per capita no período analisado. Em valores reais, o custo per capita diário passou de R\$10,39 em 2009 para R\$13,36 em 2024, evidenciando o encarecimento do acesso à alimentação adequada. Esse cenário se combina a desigualdades nos ambientes alimentares, como a presença de desertos alimentares, que limitam o acesso a alimentos saudáveis (Verly Junior et al., 2026).

Assim, a Nova Cesta Básica expressa um movimento de ampliação da agenda de SAN, ao integrar dimensões nutricionais, produtivas, territoriais e ambientais. No entanto, seus efeitos dependerão da capacidade de internalização de suas diretrizes nos diferentes níveis de governo e de sua tradução em instrumentos operacionais capazes de enfrentar, de forma coordenada, as barreiras econômicas e territoriais ao acesso à alimentação adequada e saudável.

4 SISTEMAS ALIMENTARES E MUDANÇA DO CLIMA: a construção de um novo marco para a ação pública

A incorporação da agenda climática à política de SAN no Brasil representa uma inflexão relevante no período recente, ao situar o clima como dimensão estruturante da compreensão e da transformação dos sistemas alimentares. Em escala global, esses sistemas respondem por cerca de 30% das emissões de gases de efeito estufa; no Brasil, esse peso é ainda maior, alcançando mais de 70% das emissões brutas, o que reforça a centralidade do tema para a ação pública (FAO, 2019; Brasil, 2025a; Brasil, 2025b; Alencar, 2023). Nesse contexto, o Marco de Referência sobre Sistemas Alimentares e Clima para Políticas Públicas constitui um avanço ao oferecer um referencial nacional que integra mitigação, adaptação, sustentabilidade e promoção da alimentação adequada e saudável (Brasil, 2025b).

Essa integração, contudo, não se produz de forma automática, ainda que a interdependência entre clima e sistemas alimentares seja cada vez mais evidente. Avaliação realizada com 60 municípios mostrou que 30% das cidades apresentavam planos climáticos, sendo que, destes, apenas 20% incluem ações relacionadas aos sistemas alimentares nos planos municipais de clima, o que revela a persistência de uma dissociação entre agendas que deveriam operar de forma integrada (Brasil, 2024c). Ao enfrentar essa lacuna, o Marco adota uma abordagem sistêmica que articula produção, abastecimento e consumo, reconhece a distribuição desigual dos impactos climáticos sobre territórios e populações e propõe caminhos orientados pela justiça climática, pela proteção social, pela produção sustentável, pela regulação dos ambientes alimentares e pelo planejamento urbano (Brasil, 2025b).

Mais do que introduzir um novo tema, o Marco contribui para reorientar a forma como o Estado brasileiro compreende sua intervenção sobre os sistemas alimentares, ao aproximar agendas historicamente tratadas de forma separada, como segurança alimentar, clima, saúde e desenvolvimento territorial. Sua efetividade, contudo, dependerá de processos de institucionalização, coordenação intersetorial e tradução de suas diretrizes em ações concretas. Nesse percurso, sua principal estratégia de implementação tem se dado no âmbito da Estratégia Alimenta Cidades, que opera como espaço privilegiado para a indução de respostas mais integradas nos municípios.

5 A ESTRATÉGIA ALIMENTA CIDADES E A TERRITORIALIZAÇÃO DA AGENDA URBANA DA SAN

5.1 Origem, objetivos e desenho institucional

A Estratégia Alimenta Cidades constitui o principal instrumento de territorialização dos sistemas alimentares urbanos no período recente. Sua emergência está associada ao reconhecimento de que os desafios contemporâneos da SAN, marcados pela urbanização, pela expansão de ambientes alimentares obesogênicos, pelas desigualdades de acesso a alimentos adequados e saudáveis e pelos efeitos da mudança do clima, não podem ser enfrentados por políticas setoriais fragmentadas ou por respostas homogêneas em escala nacional. Ao situar as cidades como espaços centrais de manifestação dessas dinâmicas, a Estratégia responde à necessidade de construir instrumentos capazes de articular, no território, produção, abastecimento, acesso, consumo, proteção social e sustentabilidade (Brasil, 2023a; Brasil, 2024a; Brasil, 2025a; Ambühl et al., 2025).

Sua formulação também deve ser compreendida no contexto da reconstrução das políticas de SAN e do fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(SISAN) a partir de 2023 (Ambühl et al., 2025). Nesse cenário, a Estratégia expressa uma mudança na forma como o Estado brasileiro passa a compreender os sistemas alimentares urbanos, ao reconhecer que, em um país majoritariamente urbano, a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada exige indução federativa voltada às especificidades desses sistemas nas cidades. Não se trata apenas de incorporar o urbano como recorte territorial das políticas existentes, mas de reconhecer que as cidades colocam problemas próprios à SAN e, ao mesmo tempo, oferecem condições institucionais para respostas territorializadas e intersetoriais.

Instituída por decreto presidencial em 2023, no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), a Estratégia foi desenhada para apoiar municípios na ampliação da produção, da disponibilidade, do acesso e do consumo de alimentos adequados e saudáveis, com prioridade para territórios periféricos urbanos e populações em situação de vulnerabilidade e risco social (Brasil, 2023a). Seu diferencial reside em operar como mecanismo de indução federal, e não apenas como programa de execução direta. Esse desenho se materializa por meio de apoio técnico especializado, formação, cooperação horizontal entre cidades, fortalecimento do SISAN e priorização em ações e programas federais, ampliando a capacidade dos municípios de formular respostas mais integradas (Brasil, 2024a).

Outro aspecto relevante é o reposicionamento do papel da União na indução de respostas para os sistemas alimentares urbanos. Em lugar de uma atuação restrita ao financiamento ou à oferta dispersa de programas, afirma-se uma função mais estruturante de indução, coordenação e apoio à capacidade estatal local. Esse movimento é particularmente importante diante das fortes assimetrias federativas do país, pois busca ampliar as condições para que municípios com diferentes níveis de capacidade institucional desenvolvam respostas mais consistentes, ainda que essas desigualdades não sejam eliminadas.

Além disso, a Estratégia se destaca por articular os sistemas alimentares urbanos a uma abordagem mais ampla da SAN. Ao mobilizar temas como desertos e pântanos alimentares, equipamentos de SAN, agricultura urbana e periurbana, compras públicas da agricultura familiar, perdas e desperdício de alimentos, prevenção da obesidade e integração com outras políticas, induz uma leitura mais abrangente dos desafios alimentares nas cidades. Gradualmente ampliada para alcançar mais de mil municípios brasileiros, o aumento do número de cidades participantes expressa um movimento de nacionalização dessa agenda. Seu alcance e seus resultados, contudo, dependerão da capacidade de manter apoio técnico continuado, fortalecer arranjos locais de governança, institucionalizar instrumentos, garantir financiamento e converter a indução federal em transformações concretas nos territórios.

5.2 Principais ofertas e instrumentos

5.2.1 Diagnóstico e planejamento territorial

Um primeiro eixo estruturante da Estratégia é o apoio à produção de diagnósticos e instrumentos de planejamento territorializados. Seu papel não é meramente descritivo. Ao identificar fragilidades, potencialidades e prioridades locais, o diagnóstico passa a operar como base para a definição de rotas de implementação e para a organização de respostas mais aderentes às realidades municipais (Brasil, 2024c). No desenho da Estratégia, esse processo permite deslocar a agenda alimentar urbana de um plano genérico para uma lógica orientada por evidências, com maior capacidade de reconhecer desigualdades intraurbanas, barreiras de acesso e lacunas de infraestrutura pública.

No âmbito da implementação, foi elaborado um instrumento de diagnóstico inicial para as cidades participantes (Brasil, 2024c), concebido para constituir a linha de base da Estratégia e subsidiar seu monitoramento, avaliação e planejamento. Esse instrumento permitiu captar as principais políticas, programas, equipamentos e arranjos institucionais já existentes nos territórios, oferecendo uma visão mais ampla das capacidades locais e das lacunas a serem enfrentadas. O instrumento foi aplicado aos 12 meses (no prelo) e será novamente realizado após 24 meses de implementação da estratégia.

Além disso, o mapeamento de desertos e pântanos alimentares assume função particularmente relevante (Brasil, 2025d). Mais do que produzir informação, ele torna visíveis as assimetrias territoriais que organizam o acesso à alimentação adequada e saudável nas cidades e oferece referência concreta para a priorização de políticas, já sendo incorporada pelas cidades da Estratégia. Essa base diagnóstica fortalece a capacidade de os municípios selecionarem territórios prioritários, articularem equipamentos, orientarem ações de abastecimento e justificarem decisões de planejamento. Em termos analíticos, trata-se de um avanço importante porque a política deixa de operar apenas sobre médias municipais e passa a incorporar a distribuição territorial das desigualdades alimentares como objeto legítimo de intervenção pública.

5.2.2 Produção de alimentos nas cidades

No eixo da produção, a agricultura urbana e periurbana ocupa posição estratégica por ampliar a segurança alimentar, promover a ocupação produtiva de espaços urbanos ociosos, gerar renda e fomentar práticas sustentáveis. No contexto das cidades, sua relevância está em fortalecer

circuitos locais de produção e abastecimento, valorizar iniciativas comunitárias e incorporar ao planejamento urbano uma dimensão frequentemente tratada como periférica. Trata-se, assim, de um componente capaz de articular políticas alimentares, inclusão produtiva, gestão ambiental e dinamização de economias locais, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidade social.

O período analisado também se destaca pelo fortalecimento institucional dessa agenda. O Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, instituído por portaria em 2018 (Brasil, 2018), foi atualizado em decreto presidencial (Brasil, 2023c) e, posteriormente, adensado com a promulgação da Lei Federal que institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (Brasil, 2024d). Esse percurso normativo sinaliza a passagem de uma agenda antes mais dependente de iniciativas programáticas para um marco mais estável de política pública. Ao prever descentralização, inclusão nos planos diretores urbanos e ações articuladas entre diferentes esferas de governo, a nova legislação amplia as condições para que essa agenda deixe de depender de experiências isoladas e passe a integrar de forma mais consistente o planejamento territorial e as estratégias locais de promoção da alimentação adequada e saudável.

No âmbito da Estratégia Alimenta Cidades, parte dos recursos e instrumentos federais disponíveis no período foi direcionada às cidades participantes (Brasil, 2025e). Nesse contexto, dentre 84 cidades, 12 receberam apoio para a implementação e manutenção de unidades produtivas, 24 cidades foram contempladas com ações de formação em liderança em 2025, estando previstas a participação de mais 27 em 2026, e 24 cidades receberão apoio para a elaboração de atos normativos locais voltados à agricultura urbana e periurbana. Tais ofertas foram também definidas conforme diagnóstico inicial sobre a agricultura urbana e periurbana em cada cidade, com a perspectiva de identificar o grau de maturidade da agenda nos municípios. Soma-se a isso a disponibilização de 300 Sisteminhas, tecnologia social desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), para implantação nos territórios, ampliando as possibilidades de produção integrada de alimentos, promoção da segurança alimentar e geração de excedentes para consumo e comercialização.

Esse conjunto de iniciativas evidencia que, no período recente, a agricultura urbana e periurbana passou a integrar de forma mais concreta o repertório de instrumentos mobilizados pela Estratégia Alimenta Cidades. Ao mesmo tempo, persistem limites importantes. Apesar dos avanços normativos e da priorização das cidades da Estratégia na destinação de apoio técnico e financeiro, os recursos federais ainda se mostram insuficientes para impulsionar, em escala, iniciativas estruturantes no nível local, especialmente diante da magnitude das demandas municipais e da heterogeneidade das capacidades institucionais nos territórios.

5.2.3 Acesso e proteção social

No eixo do acesso e da proteção social, as cozinhas solidárias ocupam posição estratégica por ofertarem alimentação gratuita e de qualidade a populações em situação de vulnerabilidade e risco social, com presença particularmente relevante em territórios periféricos e áreas marcadas por insegurança alimentar. No contexto urbano, sua importância não se limita ao atendimento imediato da fome. Trata-se de uma tecnologia social que articula proximidade territorial, mobilização comunitária e produção cotidiana de refeições, permitindo que a política pública alcance grupos mais expostos à privação alimentar, incluindo a população em situação de rua. Sua inserção em territórios vulnerabilizados também favorece a articulação com outras ações de proteção social, educação alimentar e fortalecimento comunitário.

O período analisado também se destaca pelo fortalecimento institucional dessa agenda. O Programa Cozinha Solidária foi instituído pela lei (Brasil, 2023d) e regulamentada por decreto (Brasil, 2024e), passando a oferecer apoio complementar ao funcionamento de cozinhas já existentes no país. Esse percurso normativo é relevante porque incorpora ao campo da política pública uma rede de iniciativas ampliada pela sociedade civil durante a pandemia, conferindo maior estabilidade institucional a uma agenda antes fortemente dependente de mobilização comunitária e doações.

A regulamentação amplia o alcance da política ao prever apoio por meio de entidades gestoras sem fins lucrativos credenciadas junto ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), capazes de executar o programa diretamente ou de apoiar outras cozinhas com recursos financeiros repassados. Além do custeio complementar para a produção e oferta de refeições, o desenho do programa prevê o fornecimento de alimentos in natura e minimamente processados para o preparo das refeições, por meio de articulação com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como a formação de colaboradores voltada ao aprimoramento do funcionamento das unidades. Com isso, as cozinhas solidárias passam a ser tratadas não apenas como resposta emergencial, mas como componente mais estruturado da política de SAN.

No Brasil, 6725 cozinhas foram mapeadas e atualmente 1386 são habilitadas para receber recursos federais. No primeiro edital, de 2024, cerca de 400 cozinhas foram apoiadas, sendo em torno de 300 instaladas em cidades da Estratégia Alimenta Cidades. Em outubro de 2025, 84 cozinhas em 12 municípios da Estratégia Alimenta Cidades receberam alimentos via PAA. Esses dados indicam que o programa incide sobre uma infraestrutura social já capilarizada e territorialmente inserida, ampliando as possibilidades de qualificação, integração com outras políticas e fortalecimento de respostas locais de acesso à alimentação adequada e saudável. Ao mesmo tempo, a elevada presença desse equipamento sugere a magnitude da demanda social existente e a centralidade das cozinhas solidárias

na proteção alimentar urbana no período recente. Como desafios futuros, podem ser identificados o fortalecimento do papel dos municípios em relação ao programa, ampliação do financiamento e da articulação com o PAA.

5.2.4 Compras públicas e indução de mercados mais saudáveis

No eixo do abastecimento, as compras públicas ocupam posição estratégica por articularem promoção do acesso à alimentação adequada e saudável, fortalecimento da agricultura familiar e reorganização dos circuitos alimentares locais. Mais do que mecanismo de aquisição estatal, funcionam como instrumento de indução de mercados mais saudáveis e de aproximação entre produção, abastecimento e proteção social.

O período analisado também se destaca pelo fortalecimento institucional dessa agenda. Criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos foi reinstituído por lei em 2023 (Brasil, 2023d) e regulamentado por decreto no mesmo ano (Brasil, 2023e), reafirmando seu caráter estratégico tanto no combate à fome quanto na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Ao viabilizar a aquisição de alimentos da agricultura familiar para atendimento de redes públicas e equipamentos de SAN, o programa opera como mecanismo de coordenação entre política agrícola, abastecimento e proteção social.

No âmbito da Estratégia Alimenta Cidades, esse eixo ganha relevância por conectar prioridades urbanas e produção agrícola em uma mesma lógica de intervenção territorial. No período avaliado, foram destinados mais de 45 milhões de reais para 70 cidades da Estratégia fortalecerem a produção e o acesso local a alimentos saudáveis, sendo que destas, 19 cidades receberam recursos uma segunda vez em função da boa execução. Esse movimento mostra que a Estratégia utilizou um instrumento já existente como mecanismo concreto de expansão da política em territórios urbanos priorizados, fortalecendo as compras públicas e ainda articulando ao Programa Cozinha Solidária, conforme previsto no desenho do programa.

Em termos analíticos, as compras públicas ganham centralidade porque permitem ao Estado atuar simultaneamente sobre demanda, oferta e acesso. Ao mesmo tempo, persiste um limite importante: embora o período recente tenha retomado e priorizado esse instrumento, a cobertura e a escala dos recursos ainda permanecem aquém da magnitude das necessidades locais, o que restringe sua capacidade de transformar de forma mais ampla e duradoura os circuitos de abastecimento nas cidades.

5.2.5 Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional

No contexto da intensa urbanização brasileira, os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional assumem papel relevante na territorialização das políticas públicas de SAN. Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Cozinhas Comunitárias, Centrais da Agricultura Familiar, entre outros, compõem uma infraestrutura pública voltada à promoção do abastecimento, do acesso, da distribuição e do consumo de alimentos adequados e saudáveis, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade e risco social.

Desde a implementação da Estratégia Fome Zero, em 2003, o Governo Federal exerce papel central no apoio à implantação desses equipamentos. Nesse arranjo, cabe à União a orientação, a capacitação técnica e o apoio financeiro, enquanto os municípios respondem pela execução local, incluindo a aquisição de equipamentos e insumos e a articulação entre setores e parceiros (Brasil, 2010; Koyro et al., 2011).

Atualmente, a implantação e a modernização desses equipamentos são apoiadas por meio de editais públicos e emendas parlamentares. Desde 2003, 495 equipamentos receberam recursos federais para implantação e mais de 1.560 para modernização. Entre 2023 e 2026, observa-se a retomada dos investimentos nesse campo, com reflexos na ampliação e consolidação da rede nacional. Segundo o Censo SISAN 2024, essa rede totaliza 4.779 equipamentos públicos de SAN, distribuídos em 1.624 mercados, 1.094 cozinhas comunitárias, 843 restaurantes populares, 421 sacolões públicos, 314 bancos de alimentos e 483 centrais da agricultura familiar (Brasil, 2025f). Essa expansão é particularmente relevante nos grandes centros urbanos, onde se concentram desigualdades socioeconômicas, territoriais e alimentares mais intensas (Ambühl et al., 2025).

Apesar desses avanços, persistem entraves estruturais importantes, entre eles a ausência, até o momento, de uma normativa nacional que estabeleça definição, identificação, caracterização e parâmetros de funcionamento desses equipamentos (Garcia et al., 2021). Em resposta a essa lacuna, encontra-se em consolidação, no âmbito do SISAN, uma normativa que os define como “[...] estruturas físicas, fixas ou móveis, destinadas a promover a produção, o acesso, o abastecimento, a distribuição, a comercialização e o consumo de alimentos ou refeições, adequadas e saudáveis, e a qualificação profissional, para a geração de renda” (no prelo).

Essa proposta busca não apenas suprir uma lacuna regulatória, mas também promover maior qualificação e integração entre os equipamentos, cuja atuação passou a incorporar dimensões como sustentabilidade, redução de perdas e desperdícios de alimentos e dinamização das economias locais. Essa perspectiva territorial e intersectorial é reforçada pela Estratégia Alimenta Cidades, ao orientar a identificação de áreas prioritárias, como desertos e pântanos alimentares e territórios

periféricos, para a implantação de novos equipamentos, bem como a articulação entre estruturas já existentes no território (Brasil, 2025d).

Nessa mesma direção, insere-se a estruturação recente do cadastro nacional de Equipamentos de SAN, concebido como instrumento de gestão e planejamento. Lançado em outubro de 2025, o cadastro tem favorecido a integração de serviços, ações e programas municipais, especialmente aqueles vinculados à Estratégia Alimenta Cidades. Em 2025, o sistema foi direcionado para as cidades da Estratégia e registra a mobilização de mais de 100 municípios e o cadastramento de mais de 1.000 equipamentos, o que evidencia seu potencial para consolidar informações sobre a rede instalada no país. Em abril de 2026 foi aberto para as novas 1.000 cidades da Estratégia (Brasil, 2026a).

Nesse quadro, os equipamentos públicos de SAN tendem a assumir funções que ultrapassam a oferta direta de refeições ou alimentos, consolidando-se como equipamentos multifuncionais, articuladores de redes territoriais entre assistência social, saúde, agricultura e desenvolvimento econômico local. Assim, a normatização em curso, a Estratégia Alimenta Cidades e a implementação do cadastro nacional indicam avanços relevantes para a qualificação da gestão, para respostas mais ágeis em diferentes contextos de acesso e oferta de alimentos saudáveis e para a integração de políticas públicas voltadas, inclusive, à mitigação das mudanças climáticas por meio da redução de perdas e desperdícios de alimentos. Não obstante, o principal desafio concentra-se na consolidação de uma governança integrada, capaz de articular esses equipamentos em rede, superar a fragmentação das ações e assegurar financiamento contínuo, de modo a converter seu potencial em respostas efetivas nos territórios.

5.2.6 Perdas e desperdícios

A redução de perdas e desperdício de alimentos (RPDA) vem se consolidando como tema estratégico na agenda contemporânea de SAN, não apenas por seu potencial de ampliar a oferta de alimentos, mas também por sua interface com a sustentabilidade ambiental, a economia circular e o enfrentamento da crise climática. Em escala global, parcela expressiva das emissões de gases de efeito estufa está associada à cadeia produtiva de alimentos, ao mesmo tempo em que perdas e desperdícios implicam uso ineficiente de terra, água e outros recursos naturais (Crippa et al., 2021; UNFCCC, 2024; Brasil, 2025g).

No Brasil, embora persistam limitações na mensuração das perdas e desperdício ao longo da cadeia, os dados disponíveis evidenciam a magnitude do problema e sua relação com a gestão de resíduos, o abastecimento alimentar e as desigualdades urbanas (ABREMA, 2024; PNUMA, 2024;

IBGE, 2024). Nesse cenário, o país instituiu, em 2025, a II Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos (Brasil, 2025g), elaborada no âmbito da Caisan. Trata-se de um avanço relevante porque o tema passa a ser tratado menos como questão setorial ou operacional e mais como eixo de articulação entre direito humano à alimentação adequada, sustentabilidade ambiental e fortalecimento de sistemas alimentares resilientes. Entre as prioridades da Estratégia estão a melhoria da produção de dados, o fortalecimento de associações e redes de bancos de alimentos, o incentivo à doação de alimentos, a capacitação de atores ao longo da cadeia e a promoção de práticas alinhadas à economia circular.

Nesse arranjo, a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA) se consolida como um dos principais instrumentos operacionais da agenda, ao reunir 206 bancos de diferentes perfis e regiões. Sua atuação foi reforçada por marcos normativos recentes, que ampliaram a governança da rede, instituíram mecanismos de monitoramento e avaliação e priorizaram a distribuição de alimentos in natura e minimamente processados (Brasil, 2025h). Em 2024, os bancos integrantes da rede distribuíram mais de 65 mil toneladas de alimentos, beneficiando mais de 13 mil entidades (Brasil, 2026b). Ao mesmo tempo, editais públicos para modernização desses equipamentos passaram a incorporar soluções de compostagem, biodigestão e integração com outras políticas locais, como agricultura urbana e cozinhas solidárias. Entre 2024 e 2025, o Governo Federal destinou mais de R\$24 milhões para a modernização de 35 bancos de alimentos, com prioridade para territórios da Estratégia Alimenta Cidades e unidades integrantes da RBBA.

Outro aspecto relevante é a incorporação mais explícita do papel das cidades. Ao reconhecer os territórios urbanos como espaços-chave para mitigação de perdas e desperdício, a II Estratégia desloca o tema para uma perspectiva territorial, intersetorial e orientada pela circularidade. Nessa direção, prevê a implementação de políticas e projetos locais baseados em sistemas alimentares circulares urbanos, incluindo ações no âmbito da Estratégia Alimenta Cidades, do ambiente escolar e da redução e reaproveitamento de resíduos em novos ciclos produtivos. O avanço do período, portanto, não reside apenas na criação de um novo documento normativo, mas na tentativa de integrar a agenda de RPDA à política urbana de SAN. Persistem, contudo, limites importantes, especialmente quanto à produção de dados, à escala de financiamento e à capacidade de converter diretrizes nacionais em ações territorializadas e sustentadas no nível local.

5.2.7 Prevenção da obesidade, ambiente escolar e juventudes

No período recente, a prevenção da obesidade passou a ocupar lugar mais estruturado na política de SAN, ao deslocar sua compreensão de um problema predominantemente individual para um

fenômeno social relacionado aos sistemas alimentares e aos ambientes obesogênicos. A Estratégia Intersetorial de Prevenção da Obesidade, instituída por decreto presidencial (Brasil, 2025i), organiza uma resposta governamental integrada, com 15 setores e 90 ações voltadas à promoção de ambientes mais saudáveis, sistemas de proteção social, mobilização, engajamento social e redução de estigma (Brasil, 2025j). Seu principal mérito é reconhecer a coexistência entre fome, insegurança alimentar e excesso de peso como expressão de determinantes comuns. Seu desafio, contudo, reside na dependência de coordenação intersetorial, institucionalização, tradução territorial das ações e enfrentamento das assimetrias de poder, especialmente nos contextos urbanos mais vulnerabilizados.

No contexto da Estratégia, o ambiente escolar emerge como frente prioritária de implementação (Brasil, 2023f; Neves et al., 2025a). O Decreto nº 11.821/2023 (Brasil, 2023f) constitui marco relevante ao estabelecer diretrizes para a promoção da alimentação adequada e saudável nas escolas, a regulamentação da comercialização e doação de alimentos e da comunicação mercadológica. Mais do que reafirmar o papel educativo da escola, o decreto fortalece sua dimensão protetiva ao reconhecer que crianças e adolescentes devem ser resguardados de práticas alimentares incompatíveis com o direito humano à alimentação adequada. Os resultados iniciais sugerem capacidade de indução federativa, com apoio a estados e municípios para formulação ou atualização de marcos legais, embora persistam limites importantes diante das assimetrias de poder entre o Estado e as corporações interessadas na preservação dos mercados de ultraprocessados.

A implementação dessa agenda evidencia que a proteção do ambiente alimentar escolar depende de indução federativa, apoio técnico continuado e estratégias de institucionalização nos territórios (Brasil, 2025k). Nesse sentido, foram definidos 54 municípios da Estratégia Alimenta Cidades e 15 estados como prioritários para apoio na implementação. Esse apoio resultou em quatro leis aprovadas, três em andamento e 21 em processo de tramitação ou votação. Mais do que adesão formal, trata-se de um movimento de difusão normativa que reposiciona o ambiente escolar como espaço legítimo de regulação pública diante da presença de ultraprocessados e da necessidade de afirmar a promoção da alimentação adequada e saudável como responsabilidade estatal.

Em paralelo, tramita no Congresso um projeto de lei nacional que representa o horizonte de consolidação dessa agenda em escala mais ampla (Senado Federal, 2020). Após a publicação do decreto, seu texto foi ajustado para alinhar-se às diretrizes federais, reforçando a convergência entre a iniciativa legislativa e o novo marco normativo. Ainda assim, sua tramitação tende a ser mais lenta e sujeita a bloqueios, em razão das disputas em torno da regulação dos ultraprocessados. Por isso, no curto prazo, a estratégia tem sido fortalecer dispositivos legais em nível local, tanto para ampliar sua viabilidade político-institucional quanto para sustentar, nos territórios, a consolidação progressiva dessa agenda.

A incorporação das juventudes na Estratégia Intersetorial de Prevenção da Obesidade indica o reconhecimento de que os padrões alimentares contemporâneos, sobretudo nas periferias urbanas, são atravessados por dinâmicas culturais, comunicacionais e territoriais específicas. Iniciativas como o Fala que Alimenta, em Recife, e a proposta Comer Pra Quê nas Periferias, no âmbito da Estratégia Alimenta Cidades, sinalizam mudança relevante de enfoque: as juventudes deixam de ser tratadas apenas como público-alvo e passam a ser concebidas como produtoras de sentidos, mediadoras locais e agentes de mobilização social (Vahdat et al., 2025; Comer para quê?, 2026). O avanço está em incorporar comunicação, participação e protagonismo juvenil como dimensões constitutivas da política pública; o desafio está em transformar experiências piloto e propostas em iniciativas escaláveis e institucionalizadas.

5.2.8 SAN no Sistema Único de Assistência Social e integração entre sistemas públicos

No âmbito da Estratégia Alimenta Cidades, o eixo 7 prevê um conjunto de ações voltadas à integração dos sistemas de proteção social. Como parte desse esforço, foi publicada portaria interministerial com recomendações para gestores da saúde, da assistência social e da SAN, orientadas à articulação de ações em nível local (Brasil, 2023g). Nesse contexto, a aproximação entre SAN e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) constitui um movimento relevante do período recente. Também foram publicadas 42 recomendações para qualificação das ações de SAN no âmbito do SUAS, ancoradas no reconhecimento de que a insegurança alimentar expressa violações de direitos que se materializam nos territórios e, portanto, devem ser enfrentadas no campo da proteção social. O principal avanço do documento está em ampliar a compreensão da contribuição do SUAS para além da oferta de alimentos e refeições, incorporando identificação, acompanhamento, articulação intersetorial e promoção da autonomia das famílias (Brasil, 2026c).

Também é relevante o fato de essas recomendações terem sido construídas a partir de experiências territoriais já existentes, valorizando aprendizados municipais e traduzindo-os em diretrizes nacionais (Brasil, 2024f). Em termos mais amplos, essa agenda evidencia que a consolidação da SAN exige maior coordenação entre sistemas públicos com funções distintas, mas complementares, como Sistema Único de Saúde (SUS), SUAS e SISA. O principal desafio, contudo, permanece na distância entre o princípio da intersetorialidade e sua efetivação institucional e operacional nos territórios, bem como na capacidade de incorporar essas orientações à rotina socioassistencial e sustentar arranjos intersetoriais estáveis.

6 AVANÇOS, DESAFIOS E LIMITES DA AGENDA RECENTE

O período de 2023 a 2026 sugere uma reconfiguração importante da política brasileira de SAN. Mais do que uma retomada de ações voltadas ao enfrentamento da fome, observa-se a ampliação de seu escopo analítico e programático, com maior centralidade atribuída aos sistemas alimentares, às cidades, à agenda climática e à prevenção da obesidade. Nesse movimento, a alimentação adequada e saudável passa a ser tratada menos como resultado setorial e mais como objeto de coordenação entre políticas de produção, abastecimento, proteção social, saúde, regulação e planejamento territorial.

Entre os avanços observados, destaca-se, em primeiro lugar, a redefinição normativa e conceitual da agenda. A Nova Cesta Básica Brasileira fortalece institucionalmente princípios já consolidados pelos Guias Alimentares e amplia o conceito de alimentação adequada e saudável ao incorporar dimensões como sociobiodiversidade, agroecologia, agricultura familiar e sustentabilidade. Em paralelo, o Marco de Referência sobre Sistemas Alimentares e Clima contribui para situar o clima como dimensão estruturante da ação pública, aproximando agendas historicamente tratadas de forma dissociada. No mesmo período, a Estratégia Alimenta Cidades emerge como principal instrumento de territorialização da agenda urbana, ao induzir diagnósticos, planejamento local, cooperação federativa, fortalecimento do SISAN e articulação entre instrumentos diversos. Também são relevantes a ampliação de agendas como prevenção da obesidade, proteção do ambiente escolar, integração com o SUAS, perdas e desperdício de alimentos, equipamentos de SAN e ações com juventudes, que indicam o alargamento dos objetos, sujeitos e institucionalidades mobilizados pela política.

Esses avanços, contudo, coexistem com limites estruturais importantes. O primeiro deles diz respeito à coordenação intersetorial. Quanto mais a SAN passa a incorporar urbanização, clima, obesidade, assistência social, saúde, educação e justiça, mais exige arranjos institucionais capazes de sustentar essa complexidade. Sem mecanismos sólidos de coordenação, há o risco de que a abordagem sistêmica permaneça mais como formulação normativa do que como capacidade efetiva de governo. Em sentido convergente, persistem desafios federativos relevantes. Embora o período valorize o papel das cidades e fortaleça instrumentos de indução federal, a tradução dessa agenda nos territórios continua dependendo de capacidades institucionais muito desiguais entre municípios, o que tende a limitar a incorporação e a continuidade das ações.

Outro limite central refere-se ao financiamento e à institucionalização. Parte importante das iniciativas descritas representa avanços normativos e programáticos relevantes, mas ainda depende de apoio técnico continuado, editais específicos, processos de regulamentação em curso ou arranjos institucionais em consolidação. Isso significa que, em várias frentes, o período foi mais forte na

produção de referenciais, estratégias e instrumentos de indução do que na transformação sustentada das condições concretas de acesso, abastecimento e consumo nos territórios. Soma-se a isso a persistência de lacunas na produção, sistematização e uso de dados, que restringem a capacidade de priorização, monitoramento e avaliação da política, especialmente em uma agenda que se pretende territorializada e intersetorial.

Há, ainda, um desafio de natureza política: a consolidação dessa agenda ampliada ocorre em um campo atravessado por disputas em torno dos sistemas alimentares e por assimetrias de poder relevantes. Isso se torna particularmente visível nas agendas de obesidade e ambiente escolar, nas quais a capacidade regulatória do Estado se confronta com interesses econômicos organizados, especialmente os vinculados à comercialização de ultraprocessados. Nesse sentido, a disputa sobre alimentação adequada e saudável não é apenas técnica ou programática, mas também regulatória e política.

7 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo indica que o período de 2023 a 2026 não pode ser compreendido apenas como fase de retomada da política de SAN no Brasil. O que se observa é uma reconfiguração mais ampla na forma de compreender os problemas alimentares contemporâneos e de organizar a ação pública, com maior centralidade atribuída aos sistemas alimentares e às interfaces entre alimentação, saúde, proteção social, desigualdades, urbanização e mudança do clima. Mais do que a criação isolada de novas iniciativas, o período analisado evidencia uma nova forma de enquadrar a agenda pública da alimentação no país, incorporando de modo mais explícito dimensões antes tratadas de forma fragmentada.

Nesse sentido, o caso analisado sugere que a densidade e a capacidade de resposta da agenda de SAN tendem a se ampliar quando a ação estatal articula indução federativa, territorialização, coordenação intersetorial e leitura ampliada dos determinantes da alimentação. Ao mesmo tempo, a consolidação dessa reconfiguração dependerá da capacidade de transformar inovação normativa e programática em implementação sustentada, com institucionalidade, financiamento e efetividade nos territórios. É nesse plano que se definirá se a mudança observada no período analisado se afirmará como transformação mais estrutural da política pública ou permanecerá como avanço relevante, porém parcial.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, A. *et al.* **Estimativa de emissões de gases de efeito estufa dos sistemas alimentares no Brasil.** [S. l.]: SEEG, 2023. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/estimativa-de-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-dos-sistemas-alimentares-no>. Acesso em: 29 abr. 2026. (acervo.socioambiental.org)
- AMBÜHL, E. **The Alimenta Cidades (Feeding Cities) Strategy in Brazil:** catalysing policy alignment from the municipal level. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2025. Disponível em: <https://www.fao.org/food-systems/news/news-detail/the-alimenta-cidades-%28feeding-cities%29-strategy-in-brazil--catalysing-policy-alignment-from-the-municipal-level/en>. Acesso em: 29 abr. 2026.
- ARAUJO, M. L. *et al.* Características do ambiente alimentar comunitário e do entorno das residências das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n. 2, p. 641-651, 2022.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESÍDUOS E MEIO AMBIENTE (ABREMA). **Panorama dos resíduos sólidos Brasil 2024.** São Paulo: Abrema, 2024. Disponível em: <https://www.abrema.org.br/download/96475/?tmstv=1733786378>. Acesso em: 11 abr. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 11.700, de 12 de setembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023c.
- BRASIL. Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023e.
- BRASIL. Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023f.
- BRASIL. Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023. Estabelece a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Decreto nº 11.936, de 5 de março de 2024. Regulamenta a Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, para dispor sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e institui a Nova Cesta Básica Brasileira. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b.
- BRASIL. Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024e.
- BRASIL. Decreto nº 12.512, de 12 de junho de 2025. Institui a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jun. 2025h.
- BRASIL. Decreto nº 12.680, de 20 de outubro de 2025. Brasília, DF: Presidência da República, 2025i.
- BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira.** v. 1. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010.
- BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023d.

BRASIL. Lei nº 14.935, de 26 de julho de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024d.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Censo do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: análise dos dados e informações do suplemento SAN da Munic 2024**. Brasília, DF: MDS, 2025f. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/monitoramento-da-san/censo-sisan/2024.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Estratégia intersectorial de prevenção e controle da obesidade**. Brasília: MDS, 2025c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Estudo técnico: mapeamento de desertos alimentares e pântanos alimentares**. Brasília, DF: MDS, 2025d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **II Estratégia Intersectorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil**. 1. ed. Brasília, DF: MDS; Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2025g.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Manual de implementação da Estratégia Alimenta Cidades**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Manual para gestores e profissionais**. Brasília, DF: MDS, 2024f. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/alimenta-cidades/publicacoes/Manual_para_Gestores_e_Profissionais.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026. (gov.br)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Marco de referência sobre sistemas alimentares e clima para políticas públicas**. Brasília, DF: MDS, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/marco-de-referencia-sobre-sistemas-alimentares-e-clima-para-politicas-publicas/web_sistemas-alimentares_final.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026. (gov.br)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **O futuro na mesa**. Brasília, DF: MDS, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/marco-de-referencia-sobre-sistemas-alimentares-e-clima-para-politicas-publicas/o-futuro-na-mesa.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Painel de indicadores da Rede Brasileira de Banco de Alimentos**. Brasília, DF, 2026b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizTE1NWFiN2ItM2U0YS00YzdiLWFmMDQzMGNkMjEyMTZjNmI5liwidCI6IjY5ZWE4OTY4LWZhMTgtNDg2MS05ZDIjLWU2YWVhZGEwY2U1ZiJ9>. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Plataforma Alimenta Cidades**. Brasília, DF, 2026a. Disponível em: <https://alimentacidades.digital/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Plano operativo da Estratégia de Prevenção e Controle da Obesidade**. Brasília, DF: MDS, 2025j. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/estrategia-de-prevencao-da-obesidade/publicacoes/plano-operativo_v02.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório diagnóstico situacional dos municípios participantes da Estratégia Alimenta Cidades**. Brasília, DF: MDS, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/mds>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (org.). **Relatório avaliação das medidas regulatórias sobre ambiente alimentar escolar em unidades federativas e cidades participantes da Estratégia Alimenta Cidades** [livro eletrônico]. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2025k.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Recomendações para qualificação das ações de segurança alimentar e nutricional no Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2026c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Saúde. Portaria Interministerial MDS/MS nº 25, de 1º de setembro de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 set. 2023g. Imprensa Nacional.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Estratégia Alimenta Cidades: um ano de caminhos trilhados: reflexões sobre seu processo de implementação**. 1. ed. Brasília, DF: MDS; SESAN, 2025e. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/alimenta-cidades/publicacoes/15_10_25_final_SESAN_umano.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. **Vigitel Brasil 2023**: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2023. Brasília, DF, 2023b.

COMER PRA QUÊ?. Comer é um ato político. 2026. Disponível em: <https://comerpraque.org/>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (UNFCCC). **Food loss and waste account for 8-10% of annual global greenhouse gas emissions**; cost USD 1 trillion annually. United Nations Framework Convention on Climate Change, 30 set. 2024. Disponível em: <https://unfccc.int/news/food-loss-and-waste-accountfor-8-10-of-annual-global-greenhouse-gas-emissions-cost-usd-1-trillion>. Acesso em: 11 abr. 2026.

CRIPPA, M. *et al.* Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. **Nature Food**, n. 2, p. 198-209, 2021. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s43016-021-00225-9>. Acesso em: 11 abr. 2026.

DUARTE, A. L. de C. M. *et al.* Acesso a alimentos frescos em áreas urbanas vulneráveis: um estudo classificatório das favelas e dos estabelecimentos formais de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 6, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/FNXWPdyCWjD667LSCLX39Gg/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 29 abr. 2026.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **FAO framework for the Urban Food Agenda**: leveraging sub-national and local government action to ensure sustainable food systems and improved nutrition. Rome: FAO, 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Sustainable food systems**: concept and framework. Rome: FAO, 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023**. Rome: FAO, 2023.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **SDG indicator 12.3.1**: global food losses. Rome: FAO, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/sustainable-development-goals-data-portal/data/indicators/1231-global-food-losses/en>. Acesso em: 14 abr. 2026.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; UNICEF; WORLD FOOD PROGRAMME; WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2024**. Roma: FAO, 2024.

GARCIA, M. T.; SILVA, E. R. da; MUSTAPHA, R. D.; COELHO, D. E. P.; MAURELLI, G.; FERREIRA, R. A. B.; AMARAL, N. T. K. do; BÓGUS, C. M. Avaliação dos bancos de alimentos: uma revisão integrativa da literatura nacional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021034, 2022. DOI: 10.20396/san.v28i00.8665406. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8665406>. Acesso em: 9 abr. 2026.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION. **Food security and nutrition**: building a global narrative towards 2030. Rome: HLPE, 2020.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION. **Strengthening urban and peri-urban food systems to achieve food security and nutrition**. Rome: HLPE, 2024. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd1459en>. Acesso em: 29 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**: população e domicílios: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros: 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. 138 p.

INSTITUTO DESIDERATA. **Pesquisa ambientes alimentares em favelas**: percepção sobre o acesso aos alimentos de moradores de favelas brasileiras. Rio de Janeiro: Instituto Desiderata, 2026. Disponível em: <https://desiderata.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2026/04/Pesquisa-ambientes-alimentares-em-favelas-Percepcao-sobre-o-acesso-aos-alimentos-de-moradores-de-favelas-brasileiras.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **CLIMATE Change 2023**: Synthesis Report. Geneva: IPCC, 2023.

KOYRO, D. B.; FEITOSA, E. C.; NUNES, E. A. *et al.* **Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional**: experiências e aprendizados a partir dos municípios. Porto Alegre: Evangraf, 2011. 80 p.

NEVES, F. S.; JARDIM, M. Z.; LEISTER, G. A.; BORTOLINI, G. A.; GENTIL, P. C.; RAHAL, L. D. S. Towards transformative and equitable responses to obesity: Brazil's systemic approach. **The Lancet Global Health**, v. 13, n. 12, e2012, dez. 2025a. DOI: 10.1016/S2214-109X(25)00368-7.

NEVES, F. S.; LEISTER, G. A.; JARDIM, M. Z.; DOS REIS, E. C.; ARGUELHES, B. P.; BORTOLINI, G. A.; GENTIL, P. C.; RAHAL, L. D. S. Obesity and Intersectionality: Brazil's Experience in Advancing Equity through Transformative Public Policies. **Nutrition Reviews**, 5 dez. 2025b. DOI: 10.1093/nutrit/nuaf253.

NEVES, F. S.; MENDES, L. L.; ROCHA, L. L.; OLIVEIRA, E. P.; VIEIRA, L. L.; BERNARDES, M. S.; CAVALCANTE DE LIMA, A. M.; ARGUELHES, B. P.; BORTOLINI, G. A.; GENTIL, P. C.; RAHAL, L. D. S. Redesigning school food environments in Brazil: public sector innovation to protect children and adolescents and promote food and nutrition security. **The Lancet Regional Health – Americas**, v. 52, 101273, 11 out. 2025c. DOI: 10.1016/j.lana.2025.101273.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Greenhouse gas emissions analysis and implications for Brazil's climate targets (1970–2024)**. SEEG, 2025. Disponível em: <https://seeg.eco.br>. Acesso em: 28 abr. 2026.

PAULA, N. F. de; PAULA, N. M. de; BUENO, R. E. Iniquidades e promoção pública de ambientes alimentares saudáveis na cidade de Curitiba, Brasil. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021027, 2021.

PNUMA. **Food waste index report**. Nairobi: Unep, 2024.

RAHAL, L. dos S.; GENTIL, P. C.; BORTOLINI, G. A.; NEVES, F. S.; ARGUELHES, B. P. Ultra-processed foods in research and policy. **The Lancet**, v. 407, n. 10532, p. 948-949, 7 mar. 2026. DOI: 10.1016/S0140-6736(26)00109-1.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo, 2022.

ROCHA, L. L. *et al.* **Food retail in favelas of a Brazilian metropolis**. *Food Security*, p. 1, 2024b.

ROCHA, L. L. *et al.* Percepção dos residentes de favelas brasileiras sobre o ambiente alimentar: um estudo qualitativo. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 40, n. 3, e00128423, 2024a.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 3.174, de 2020. Dispõe sobre medidas de combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano e para a alimentação animal. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144610>. Acesso em: 29 abr. 2026.

SILVA, M. A. L. *et al.* Aquisição de alimentos da nova cesta básica em domicílios brasileiros de baixa renda. **Revista de Saúde Pública**, v. 59, e43, 2025. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/rsp/2025.v59/e43/pt>. Acesso em: 29 abr. 2026.

SONNINO, Roberta. The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. **The Geographical Journal**, Londres, v. 182, n. 2, p. 190-200, 2016.

SWINBURN, Boyd *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change. **The Lancet**, Londres, v. 393, n. 10173, p. 791-846, 2019.

UN-HABITAT. **World Cities Report 2022**. Nairobi: UN-Habitat, 2022.

VAHDAT, V. S.; CAMPOS, J.; CARDOSO, C.; FIGUEIREDO, L. **Estratégias para a alimentação adequada e saudável para a juventude**: resposta rápida. São Paulo: Instituto Veredas, 2025. Livro digital. ISBN 978-65-89059-46-2.

VERLY JUNIOR, E. *et al.* Custo da cesta básica saudável e sustentável no Brasil e regiões metropolitanas entre 2009 e 2024. **Revista de Saúde Pública**, v. 60, e15, 2026. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/rsp/2026.v60/e15/pt>. Acesso em: 29 abr. 2026.