



MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GOVERNAÇÃO DA
ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR
E NUTRICIONAL NAS CIDADES – ALIMENTA CIDADES
DO BRASIL

GABRIELA SANTOS MARTEL

OUTUBRO - 2024



MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GOVERNAÇÃO DA
ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR
E NUTRICIONAL NAS CIDADES – ALIMENTA CIDADES
DO BRASIL

GABRIELA SANTOS MARTEL

ORIENTAÇÃO:

SUSANA ALEXANDRE DIAS BRISSOS

OUTUBRO - 2024

“(…) Como a miséria é a síntese e o nó de um processo, desvendar e atacar a miséria é também um modo de refazer radicalmente o Brasil. É pegar o Brasil pelo umbigo. A negação radical da miséria é um postulado de mudança radical de todas as relações e processos que geram a miséria. É uma interpelação a tudo e todos, é um passar a limpo a História, a sociedade, o Estado e a economia. É virar o Brasil pelo avesso. No concreto.

É assustador perceber com que naturalidade fomos virando um país de miseráveis, com que tranquilidade fomos produzindo milhões de indigentes. Acabar com essa naturalidade, recuperar o sentido da indignação diante da degradação humana, reabsolutizar a pessoa como centro e eixo da vida e da ação política é essencial para transformar a luta contra a fome e a miséria num imenso processo de reconstrução do Brasil e de nossa própria dignidade. Por isso é que acabar com a fome não é só dar comida, e acabar com a miséria não é só gerar emprego, mas é reconstruir radicalmente toda sociedade.”

Herbert de Souza (Betinho), artigo publicado no Jornal do Brasil em 12 de setembro de 1993.

ABREVIATURAS

CadÚnico	Cadastro Único
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CFS	Comité de Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome do Brasil
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
ReDUS	Rede para o Desenvolvimento Urbano Sustentável
RUAS	Rede Urbana de Alimentação Saudável
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
WFS	Cimeira Mundial de Alimentação

RESUMO

Esta dissertação investiga o papel da participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas cidades brasileiras, com foco na Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades – Alimenta Cidades. O estudo analisa como o governo brasileiro integra a sociedade civil na governação das políticas de SAN, com ênfase na governação participativa como um fator crítico para a criação de políticas mais eficazes e inclusivas. A pesquisa destaca o envolvimento ativo da sociedade civil em todas as etapas do ciclo de políticas, desde o planejamento e desenvolvimento até a monitorização. Além disso, o papel das instituições acadêmicas e de pesquisa é examinado, demonstrando sua contribuição no desenvolvimento de políticas, na formação técnica de gestores públicos e na criação de soluções inovadoras para os desafios da SAN urbana. A tese também ressalta o papel crucial do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) na garantia do controle social e no fortalecimento da colaboração entre governo e sociedade civil. Os resultados sugerem que, apesar dos desafios enfrentados na implementação da Estratégia Alimenta Cidades, a inclusão de diversos atores e a presença de mecanismos robustos de controle social são essenciais para a governação bem-sucedida das políticas de SAN nas áreas urbanas do Brasil.

Palavras-chave: governação participativa; segurança alimentar e nutricional; SAN; políticas públicas; cidades; Brasil.

ABSTRACT

This dissertation investigates the role of citizen participation in the formulation and implementation of public policies related to Food and Nutritional Security (FSN) in Brazilian cities, focusing on the National Food and Nutritional Security Strategy in Cities – Alimenta Cidades. The study analyzes how the Brazilian government integrates civil society into the governance of FNS policies, with an emphasis on participatory governance as a critical factor for creating more effective and inclusive policies. The research highlights the active involvement of civil society at every stage of the policy cycle, from planning and development to monitoring. Additionally, the role of academic and research institutions is examined, demonstrating their contribution to policy development, technical training for public managers, and the creation of innovative solutions to urban FSN challenges. The thesis also underscores the crucial role of the National Council for Food and Security and Nutrition (CONSEA) in ensuring social control and fostering collaboration between government and civil society. The findings suggest that despite the challenges faced in implementing the Alimenta Cidades Strategy, the inclusion of diverse stakeholders and strong social control mechanisms are essential for the successful governance of FNS policies in Brazil's urban areas.

Keywords: participatory governance; food security and nutrition; FSN; public policies; cities; Brazil.

ÍNDICE

1. Introdução	1
1.1 Objetivo e Questão Principal da Investigação.....	3
1.2 Questões Secundárias	3
2. Enquadramento Conceptual	4
2.1 A Governação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	4
2.2 Fome e Políticas Públicas de SAN no Brasil	10
2.3 Urbanização, Cidades e Sistemas Alimentares Urbanos no Brasil: um breve panorama	17
2.4 A Estratégia Nacional de SAN nas Cidades – Alimenta Cidades.....	22
3. Metodologia de Investigação	26
4. Análise	29
4.1 A Sociedade Civil na Construção da Agenda, Formulação e Implementação da Estratégia Alimenta Cidades	30
4.2 O Papel das Instituições Académicas e de Investigação	32
4.3 A Atuação do CONSEA no âmbito da Estratégia Alimenta Cidades	34
5. Considerações Finais	36
Referências Bibliográficas	39
ANEXOS	46
Anexo I: Composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)	46
Anexo II: Instância e Principais Atribuições dos Componentes do SISAN	46
Anexo III: Relação dos 60 Municípios Prioritários para a Implementação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades	47

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família: minha mãe, Marlise, meu pai, Marcelo, e minha irmã gêmea, Isabela. Dizer que sem vocês eu não teria conseguido enfrentar estes últimos dois anos é o clichê mais verdadeiro de todos. Vocês são o meu maior incentivo, a minha força e a minha inspiração.

Expresso minha gratidão também à minha orientadora, Professora Susana Brissos. Obrigada por toda a paciência, apoio e dedicação ao ajudar-me no processo de pesquisa. Foi muito gratificante ser orientada por si.

Às amigas e amigos que fiz em Lisboa, que fizeram Portugal transformar-se em muito mais do que apenas um código postal: obrigada por serem família, por todo o carinho, pelos abraços e pelos momentos inesquecíveis.

Por fim, dedico esta tese à minha avó, Asta, que partiu no último ano, mas permanece cada vez mais presente no meu coração. Foi e continua a ser a maior honra da minha vida ser sua neta e, se hoje consigo voar, é por sua influência. Obrigada por me ter mostrado que ter um coração gentil e que se importa com as outras pessoas é a mais corajosa das virtudes.

1. Introdução

A segurança alimentar e nutricional (SAN) constitui um tema de suma importância no campo dos estudos de desenvolvimento, frequentemente destacado como prioridade nas principais discussões sobre cooperação internacional a nível global. Há décadas, o combate à fome e à má nutrição, bem como a erradicação da pobreza extrema, têm sido objetivos centrais nas agendas de desenvolvimento, refletindo-se institucionalmente através do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2: Erradicar a Fome, estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU). Este ODS visa eliminar todas as formas de desnutrição e assegurar que todas as pessoas tenham acesso contínuo a alimentos seguros, nutritivos e suficientes (UN, 2015). Adicionalmente, o ODS 2 procura promover sistemas alimentares sustentáveis e implementar práticas agrícolas resilientes que não só aumentem a produtividade e melhorem a produção, mas também preservem os ecossistemas (*ibid.*).

Paralelamente, o crescimento acelerado das cidades apresenta desafios significativos para a SAN. Até 2050, prevê-se que dois terços da população global residam em áreas urbanas (FAO, 2024). Quando bem gerida, a urbanização pode representar uma força positiva para a mudança, contribuindo para assegurar uma SAN adequada para todos, promover ambientes urbanos saudáveis e estimular o desenvolvimento territorial e a criação de empregos. No entanto, há indícios de que o crescimento exponencial das cidades está a provocar um aumento da pobreza e das desigualdades, bem como uma elevação das taxas de insegurança alimentar e desnutrição, incluindo níveis alarmantes de obesidade e sobrepeso (*ibid.*). Estes desafios sublinham a necessidade urgente de estratégias integradas que abordem os impactos da urbanização na SAN, garantindo que o desenvolvimento urbano não comprometa a saúde e o bem-estar das populações. Neste contexto, a SAN das cidades emerge como uma pauta significativa nas agendas governamentais.

Os resultados desta dissertação têm como objetivo contribuir para o debate e para a produção científica acerca da governação das políticas públicas de SAN nas cidades do Brasil. Eles evidenciam a necessidade de fortalecimento dos instrumentos institucionais existentes para assegurar uma participação eficaz dos diversos atores nas políticas de SAN, particularmente em contextos urbanos. É amplamente reconhecido, e aqui defendido, que a participação da sociedade civil deve ser integral a todas as fases do desenvolvimento de leis e políticas de SAN, desde o planeamento e elaboração até a

avaliação e monitorização. Esta participação deve ser caracterizada por uma presença ativa, significativa e bem informada, de modo a garantir que as políticas implementadas atendam de forma efetiva às necessidades e desafios enfrentados por todos os grupos sociais que compõem as populações urbanas.

A presente dissertação investiga a importância da diversidade de representações e das demandas da sociedade civil na formulação e implementação de políticas relacionadas com o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a garantia da SAN. A diversidade de perspectivas é crucial para a visibilidade de temas e dimensões frequentemente negligenciados, permitindo a criação e articulação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes. A inclusão da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas facilita a articulação intersectorial, essencial para a coordenação e o enfrentamento eficaz dos desafios relacionados com a alimentação e a nutrição, garantindo que as políticas sejam abrangentes e sensíveis às realidades locais.

A escolha de investigar a participação cidadã na Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades – Alimenta Cidades, instituída pelo Decreto Presidencial nº 11.822 de 12 de dezembro de 2023, é justificada pela sua relevância atual e pela necessidade de compreender os seus impactos iniciais e potencialidades. Sendo uma política pública recentemente implementada, a bibliografia disponível sobre o tema ainda é limitada. Nesse sentido, políticas públicas recém-implementadas oferecem uma oportunidade única para analisar a formulação e as primeiras fases de execução, identificar desafios emergentes e ajustar estratégias antes que eventuais problemas se solidifiquem. Além disso, o estudo de uma política nova pode contribuir com reflexões que poderão influenciar diretamente futuras abordagens e práticas na área.

Por fim, a escolha do tema deste estudo foi influenciada de forma complementar e pessoal pela trajetória académica e profissional da investigadora, que possui mais de 10 anos de experiência em questões relacionadas à SAN e à cooperação internacional. Essa vivência proporcionou uma compreensão aprofundada dos desafios e oportunidades neste campo, motivando a pesquisa e a análise crítica dos processos envolvidos na implementação da Estratégia Alimenta Cidades.

Esta tese está organizada em quatro capítulos, além da introdução. O segundo capítulo apresenta o enquadramento conceptual, estabelecendo uma base de conhecimento que aborda a governação da SAN, proporciona um panorama sobre a fome e as políticas públicas de SAN no Brasil, contextualiza a urbanização e os sistemas

alimentares urbanos, e detalha a Estratégia Alimenta Cidades. O terceiro capítulo descreve a metodologia de investigação aplicada na análise. O quarto capítulo é dedicado à análise propriamente dita, subdividindo-se em três seções que investigam a participação cidadã na Estratégia, o papel das instituições académicas e de pesquisa e a atuação do CONSEA. Por fim, o quinto capítulo apresenta as conclusões, sintetizando as principais descobertas e implicações do estudo, além de algumas notas e recomendações.

1.1 Objetivo e Questão Principal da Investigação

A presente dissertação tem como objetivo identificar as formas como o governo brasileiro integrou a participação cidadã na formulação e implementação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades. A hipótese subjacente é que o governo está empenhado em implementar um processo de governação participativa para as políticas de SAN voltadas para o enfrentamento dos problemas relacionados aos sistemas alimentares urbanos e que se depara com desafios e potencialidades neste cenário. No entanto, ainda faltam dados suficientes e monitoramento para uma compreensão geral do papel da sociedade civil, o que reforça a necessidade de mais estudos e esforços de modo a garantir transparência e acessibilidade de informações acerca do funcionamento da Estratégia.

De facto, esta premissa fundamental leva a uma questão central de investigação: **De que forma o governo do Brasil integrou a participação cidadã na formulação e implementação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades – Alimenta Cidades?**

1.2 Questões Secundárias

Subsequente à proposta de questão principal da investigação, estão associadas duas questões secundárias que auxiliam a explorar diferentes aspetos da governação e da implementação da política pública objeto desta dissertação, oferecendo uma compreensão mais completa sob a perspetiva da participação cidadã:

- De que forma as instituições académicas e de investigação estão a contribuir para o desenvolvimento e ações desta política pública?

- Qual é o papel dos Conselhos de Segurança Alimentar previsto no âmbito da Estratégia e como este papel se tem traduzido na prática, até o presente momento?

2. Enquadramento Conceptual

Para analisar a participação cidadã na formulação de políticas, é essencial compreender o comportamento dos atores envolvidos e as dinâmicas entre eles na criação de soluções. No contexto da SAN, é fundamental, como premissa, entender essas relações. A SAN, como uma questão de crescente relevância nas agendas governamentais e de desenvolvimento, é abordada sob diferentes perspectivas teóricas que refletem as suas dimensões nutricional, económica e social.

Este capítulo visa estabelecer a base teórica da dissertação e está estruturado em quatro partes. A primeira subsecção aborda a governação da SAN, através da definição de conceitos-chave como segurança alimentar, governação, governação participativa, soberania alimentar e direito humano à alimentação adequada. A segunda subsecção conceitualiza e sistematiza o contexto da governação e das políticas públicas de SAN no Brasil, apresentando um breve panorama do tema das políticas públicas estabelecidas no país. A terceira subsecção explora o tema da SAN no contexto urbano, discutindo alguns dados e a conceptualização de sistemas alimentares e desertos alimentares urbanos. Por fim, a quarta subsecção introduz a Estratégia Alimenta Cidades.

2.1 A Governação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

A governação é uma prática social presente em todos os sistemas políticos e que assume múltiplas formas e definições (Lozano-Cabedo, 2019). Na gestão pública, o termo originou-se da necessidade de implementar e fortalecer modelos de ação visando uma relação eficiente e complementar entre o Estado e outros atores sociais para orientar as ações governamentais por meio de um acordo social abrangente, onde o Estado não é considerado o único protagonista (FAO, 2016). De acordo com Ferreira (2015, p. 104), a governação dá corpo a modos de organização “mais horizontais, cooperantes e consensuais (sobretudo entre o público e o privado), onde a noção de rede é fundamental”, substituindo práticas hierárquicas de governo e o monopólio dos atores governamentais nos processos de decisão pública. O sentido da palavra remete a sociedades estruturalmente interdependentes, através da constatação mútua da existência de

diferentes iniciativas, papéis, competências e capacidades entre os diferentes atores existentes (FAO, 2016).

Nesse sentido, um dos desenvolvimentos contemporâneos mais importantes em políticas públicas tem sido o surgimento de instrumentos e espaços de governação participada, que buscam melhorar a eficácia e a legitimidade das agências públicas e da formulação de políticas através de formas de envolvimento público e deliberação (Bussu *et al.*, 2022). A participação popular, ou cidadã, é frequentemente retratada como crucial para os esforços de fortalecimento da qualidade da democracia e das políticas públicas em uma 'era de crescentes incertezas' (*ibid.*). Desta maneira, é necessário evidenciar que o significado de governação usado para os fins desta pesquisa é o de "um conjunto de interações adotadas para resolver problemas sociais e criar oportunidades sociais; incluindo a formulação e aplicação de princípios orientadores dessas interações e cuidado com as instituições que as possibilitam e controlam." (Kooiman *et al.*, 2008, p. 2). Esta definição foi contemplada devido à sua ênfase no fenómeno das "interações", que, como enfatizado, constituem a essência da abordagem defendida nesta tese e refletem formas específicas de ação empreendidas para abordar questões comuns.

As interações ocorrem como resultado do reconhecimento da necessidade de ação conjunta, devido a limitações (técnicas ou económicas), enquanto diferentes atores sociais (partes interessadas) reconhecem existir outras iniciativas individuais em curso que poderiam ajudá-los a alcançar os seus objetivos coletivos (FAO, 2016). No entanto, a governação, ao buscar moldar e direcionar os rumos do desenvolvimento, frequentemente reflete dinâmicas de poder e, neste sentido, as interações dentro das assembleias de governação não são isentas de atrito (Lozano-Cabedo, 2019). Elas envolvem diferentes interesses, necessidades, vontades, valores normativos e trajetórias de dependência institucional (*ibid.*). Importante também é enfatizar que governação, conforme o significado utilizado neste trabalho, refere-se tanto à estrutura quanto às ações relacionadas ao processo. Como estrutura, a governação indica tanto a inclusão da sociedade civil no ciclo de políticas quanto a maneira como esses arranjos são organizados ao identificar o problema e propor soluções (*ibid.*).

Na área da SAN, os mecanismos de governação são fundamentais para a realização do direito humano à alimentação adequada (DHAA). A definição formal do direito humano à alimentação adequada (DHAA) foi proposta pelo Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU em maio de 1999: "O direito à alimentação

adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e económico, em todos os momentos, a uma alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção” (FAO, 2006). A governação da SAN, quando enquadrada nos direitos humanos, exige que os Estados, como principais responsáveis, garantam esse direito, permitindo que a população participe do processo de formulação de políticas e responsabilize os governos por violações (Brissos, 2016). Implementar esse direito requer uma abordagem multissetorial e inclusiva, com coordenação entre diferentes níveis de governo e a participação ativa da sociedade civil para assegurar a eficácia das políticas e o uso apropriado dos recursos (*ibid.*).

Neste sentido, os mecanismos de governação participativa servem como espaços e ferramentas para a troca de melhores práticas e para o estabelecimento e aplicabilidade da legislação. A presença da SAN na agenda governamental é sempre permeada por inúmeros interesses multissetoriais. Isso reflete no envolvimento de diversos atores sociais, que têm influência variável sobre as decisões políticas. Neste sentido, para melhor compreensão do assunto e para a realização da análise sobre a governação da Estratégia Alimenta Cidades, é importante abordar a definição de SAN, assim como identificar quem está envolvido no seu processo de governação, destacar algumas de suas implicações significativas e explorar outros conceitos fundamentais interconectados.

Uma das primeiras menções ao termo "Segurança Alimentar" ocorreu em 1974, aquando da Conferência Mundial de Alimentação realizada em Roma. Daqui resultou o reconhecimento da SAN como uma preocupação comum da humanidade e a definição da sua importância em termos de escassez de oferta de alimentos para sustentar, a nível internacional e nacional, o aumento da demanda por fornecimento de alimentos e compensar flutuações na produção e nos preços (FAO, 2006).

Ao longo dos anos que se seguiram à Conferência, diversas discussões sobre a definição inicial foram propostas, à medida que os *stakeholders* e *policymakers* envolvidos na agenda governamental buscavam uma conceitualização multidimensional da SAN. Entre os principais defensores de uma mudança para uma conceitualização mais ampla estava o economista Amartya Sen. Sen (1976) sugeriu que a fome e a desnutrição decorriam do desempoderamento¹, marginalização e pobreza. Através da análise de

¹ Tradução do termo em inglês “*disempowerment*”. Para Amartya Sen, o desempoderamento refere-se à falta de capacidade das pessoas de realizar escolhas significativas em suas vidas devido a restrições sociais, económicas ou políticas (Keleher, 2014). O argumento de Sen é de que o desempoderamento não é apenas

diversos episódios de fome registrados no século XX, ele demonstrou que a insegurança alimentar não resulta principalmente da escassez de alimentos, ou a ruptura no seu abastecimento, mas da impossibilidade de certas camadas da população mais vulneráveis acederem a eles (o que ele se refere como a liberdade substancial do indivíduo e das famílias para garantir o acesso de uma quantidade adequada de alimentos) (Brissos, 2022).

Sen argumentou que este acesso pode ser alcançado tanto através do cultivo direto de alimentos para subsistência (como fazem os camponeses e agricultores) quanto pela compra em mercados (como fazem aqueles que não cultivam alimentos) (Sen, 1999). Por exemplo, uma pessoa pode enfrentar fome ou desnutrição mesmo com abundância de alimentos disponíveis, se perder a capacidade de comprá-los devido à falta ou perda de renda (*ibid.*). A teoria de Sen sobre a fome ficou conhecida como a teoria da falha dos direitos de acesso (*ibid.*).

Devido a várias discussões, que incluíram os questionamentos propostos por Sen, o conceito de SAN foi finalmente expandido durante a primeira Cimeira Mundial da Alimentação de 1996, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). Na ocasião, os Chefes de Estado aprovaram a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, incluindo uma nova definição de SAN e reconhecendo a pobreza como sua principal causa. Essa definição continua a ser mais utilizada até o presente momento:

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã.

In: FAO, 1996.

A partir deste momento, a definição de SAN não pode ser compreendida ou medida apenas com base em um único elemento. Nesse sentido, foram estabelecidas quatro dimensões básicas² da SAN, com o objetivo de serem utilizadas como ferramenta

uma questão de falta de recursos materiais, mas também de acesso limitado a oportunidades, educação e participação na tomada de decisões (*ibid.*).

² Ressalta-se que desde 2020, discute-se a inclusão de duas novas dimensões ao conceito oficial de SAN: agência e sustentabilidade (Clapp *et al.*, 2022). "Agência" refere-se à capacidade de indivíduos e grupos controlarem as suas próprias circunstâncias e contribuírem de forma significativa nos processos de governação (*ibid.*). "Sustentabilidade" diz respeito a práticas dos sistemas alimentares que promovem a regeneração a longo prazo dos sistemas naturais, sociais e económicos, assegurando que as necessidades alimentares atuais sejam atendidas sem comprometer as das gerações futuras (*ibid.*). Contudo, conforme salientado no Relatório "The State of Food Security and Nutrition in the World 2021", apesar da relevância dessas duas dimensões e da sua utilização em relatórios e documentos específicos, elas ainda não foram

para analisar diferentes contextos de insegurança alimentar e entender suas causas. Essas dimensões são: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade (Vasconcellos, 2018). A disponibilidade é definida como a quantidade de alimentos fisicamente presentes em um país ou área, enquanto o acesso está relacionado a fatores logísticos, económicos ou socioculturais pelos quais as pessoas podem, ou não, ter acesso aos alimentos (Brissos, 2022). A utilização significa que os alimentos devem ser de boa qualidade, seguros e utilizados adequadamente. Por fim, a estabilidade reflete a temporalidade das três dimensões básicas da SAN (disponibilidade, acesso e utilização), que não deve ocorrer apenas em um único momento no tempo, mas precisam ser uma realidade estável e sustentável (*ibid.*).

No entanto, após a aprovação da definição de SAN pelos Chefes de Estado em 1996, representantes da sociedade civil ainda demonstravam críticas e resistência à nova conceptualização. Eles argumentaram que a definição não especificava onde os alimentos deveriam ser produzidos, como, por quem e para benefício de quem, não reconhecendo e ignorando a dimensão política da SAN (McKeon, 2009). Neste sentido, do ponto de vista da governação, a SAN representa um problema político para o qual não há um único diagnóstico ou solução neutra: ela transgride fronteiras políticas tradicionais e exige processos de formulação de políticas que reflitam, orientem e incluam diferentes experiências, conhecimentos e valores (Termeer *et al.* 2015).

Como contraponto a essas limitações conceptuais e práticas da SAN, ainda em 1996, o movimento internacional La Via Campesina³ propôs e trouxe à discussão pública o termo Soberania Alimentar (La Via Campesina, 2003), afirmando o direito das pessoas, países ou Uniões Estaduais a definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos. Os ativistas e defensores que advogam em favor da soberania alimentar colocam os indivíduos que produzem, distribuem e consomem alimentos no centro das decisões sobre sistemas e políticas alimentares, em contraponto às corporações e instituições de mercado que geralmente ditam e dominam o sistema alimentar global (*ibid.*). O conceito existe, antes de tudo, como um apelo político à ação que se baseia em processos de capacitação e na geração de conhecimento

formalmente acordadas pela FAO ou por outros organismos internacionais, nem existe uma definição consensual (FAO *et al.*, 2021).

³ La Via Campesina é um movimento internacional que reúne milhões de camponeses, pequenos e médios agricultores, trabalhadores rurais, mulheres rurais, povos indígenas, migrantes e jovens de todo o mundo (Borras, 2023). Fundada em 1993 na Bélgica, surgiu como uma resposta ao impacto negativo da globalização e das políticas neoliberais sobre a agricultura familiar e as comunidades rurais (*ibid.*).

crítico em apoio à construção de alternativas populares, democráticas e participativas (Kay *et al.*, 2018).

As mudanças no debate sobre SAN durante a década de 1990 avançaram paralelamente à dinâmica na qual o sistema da ONU começou a se abrir para o que progressivamente estava sendo chamado de "sociedade civil". O início deste processo consistiu em proporcionar às organizações não governamentais (ONG) a oportunidade de participar nas discussões. As ONG são definidas como organizações voluntárias, sem fins lucrativos e 'intermediárias' (McKeon, 2015). Isso significa que essas organizações frequentemente fornecem serviços valiosos de vários tipos para grupos desfavorecidos da população e realizam trabalho de sensibilização sobre questões que os preocupam.

Embora as ONG desempenhem um papel importante na defesa de diversas causas, muitas delas não foram criadas a partir de uma abordagem *bottom-up*, ou seja, não surgiram diretamente das necessidades ou iniciativas das comunidades que pretendem representar (McKeon, 2009). Em vez disso, foram fundadas por grupos privados ou indivíduos com objetivos específicos. Essa origem pode levantar dúvidas quanto à legitimidade da sua representatividade, uma vez que podem não refletir as demandas reais ou prioritárias das comunidades locais (*ibid.*). Além disso, a responsabilidade dessas ONG perante as comunidades que afirmam representar também pode ser questionada, já que a ligação direta com essas populações pode ser limitada (*ibid.*).

A participação na agenda global de SAN começou a mudar devido à interação da sociedade civil na Cimeira Mundial de Alimentação (WFS) de 1996 e, subsequentemente, na WFS de 2002. Ambos os eventos foram conduzidos de forma a dar o comando da representação da sociedade civil às organizações populares rurais (McKeon, 2015). A principal diferença entre as organizações populares e as ONG é que as organizações populares são estabelecidas por e representam grupos desfavorecidos da população, como agricultores e trabalhadores rurais, pescadores, indígenas e outros grupos que dependem da agricultura, pesca, pecuária ou recursos naturais para a sua subsistência (*ibid.*). Essas organizações podem assumir diferentes formas, como cooperativas, sindicatos, associações de produtores, movimentos sociais, ou redes comunitárias, e desempenham um papel fundamental na defesa dos direitos e interesses dessas populações em questões como o acesso à terra, água, recursos naturais, mercados, políticas agrícolas, e desenvolvimento sustentável. Além das organizações populares, os movimentos sociais também foram ouvidos, sendo caracterizados como alianças sociais de pessoas que estão

conectadas por seu interesse compartilhado em afetar mudanças sociais, económicas e/ou políticas em direções desejáveis (*ibid.*).

A governação participativa da sociedade civil na temática da SAN, foi ampliada em outubro de 2009, durante um longo processo de reforma do Comité de Segurança Alimentar Mundial da ONU (CFS) (Duncan & Claeys, 2018), com a atribuição de direitos de participação a atores não estatais (CFS, 2009). No cerne desse processo situou-se o reconhecimento de que o CFS incluiria uma variedade de diferentes segmentos da sociedade civil (especialmente pequenos agricultores, movimentos sociais, pescadores, povos indígenas, pastores, trabalhadores agrícolas, pesquisadores, etc.) como participantes (Duncan & Claeys, 2018), e buscaria alcançar equilíbrio de género e geográfico na representação da sociedade civil (CFS, 2009).

Ganhar e garantir acesso a uma voz significativa em fóruns de tomada de decisão nos quais as políticas alimentares são determinadas é uma parte essencial do projeto de soberania alimentar e da aplicação do direito humano à alimentação em todos os níveis, não apenas em conferências internacionais, atividades meramente consultivas ou documentos não vinculantes. O estabelecimento de modelos participativos de governação deve ser orientado por problemas e específico de cada contexto, tornando-se uma necessidade para cada governo estabelecer seus próprios mecanismos e práticas para resolver as suas questões de (in)segurança alimentar.

2.2 Fome e Políticas Públicas de SAN no Brasil

A fome é uma condição crónica na sociedade brasileira, persistindo ao longo do tempo e afetando grandes parcelas da população. Josué de Castro, cientista político e um dos maiores ativistas brasileiros do combate à fome, ao descrevê-la como um "fenómeno social total", destacou que a fome vai além das questões nutricionais, abrangendo também aspetos políticos, históricos, económicos e sociais. A fome é a manifestação biológica de problemas sociológicos e, na sua aceção cientificamente rigorosa, não se refere apenas à inanição, mas inclui todas as formas de carência alimentar, sejam elas visíveis ou ocultas (Castro, 1967). Inicialmente rural, com particular incidência no Norte e Nordeste e associada à seca e escassez de água e ao meio rural, a fome espalhou-se ao longo dos anos por todas as regiões do Brasil (Campello & Bortoletto, 2022). Urbanizou-se, alterou as suas características, mas não desapareceu.

Conforme abordado no subcapítulo anterior, o conceito de SAN envolve um debate multidisciplinar que abrange a relação entre disponibilidade e acesso a alimentos, consumo e qualidade da alimentação, além da condição de saúde e estabilidade para a manutenção de uma vida satisfatória. A situação de insegurança alimentar no Brasil é fortemente dependente de políticas públicas que buscam eliminar as condições promotoras de desigualdade e exclusão socioeconômica. No país, existe uma longa trajetória de produção acadêmica e de formulação de políticas públicas relacionadas à questão alimentar, desde os trabalhos de Josué de Castro nas décadas de 1930 e 1940 (Preiss *et al.*, 2022). Esta tradição reflete a histórica realidade de desigualdade social no país, marcada por uma condição secular de fome para vastas parcelas da população e pela ineficácia na implementação de políticas públicas capazes de abordar essa questão de forma estrutural, duradoura e vinculante.

Entre as décadas de 1930 e 2000, com algumas exceções, as políticas direcionadas ao combate à pobreza e à fome no Brasil foram marcadas por características como assistencialismo, seletividade, fragmentação e descontinuidade (Preiss *et al.*, 2022). Exemplos dessas ações incluem a distribuição de cabazes alimentares e de leite, que, para além de não promoverem a autonomia dos indivíduos, reforçavam a relação de clientelismo entre o Estado e a sociedade civil, além de atuarem de forma compensatória e setorial (*ibid.*). Como consequência da ineficácia e ineficiência destas iniciativas estatais, estudos indicam que até o fim dos anos 1990 cerca de 60% da população apresentava um consumo energético abaixo do recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (Vasconcellos, 2005).

Entre as poucas exceções de políticas relevantes neste período destacam-se programas com características mais bem estruturadas, que foram aperfeiçoados ou ajustados ao longo dos anos para se adequarem à realidade do país, como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE, criado em 1955), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab, inicialmente fundada como Companhia Brasileira de Alimentos em 1962), o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT, criado em 1976), além de iniciativas que foram descontinuadas, como o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (1972-1997) (Preiss *et al.*, 2022). A situação da governação de SAN do país sofreu uma reviravolta a partir de 2003, quando um conjunto de ações coordenadas pelo Estado para enfrentar a fome começou a ser implementado, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Tais medidas incluíam ações e programas voltados para a

redução do desemprego, promoção do aumento real do salário mínimo, transferência de rendas, organização da assistência alimentar e medidas para facilitar o acesso aos alimentos e o fortalecimento da agricultura familiar (Takagi, 2010).

Com o objetivo de assegurar o DHAA, a expressão mais abrangente sobre a SAN foi consagrada na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Esta lei reflete a compreensão de um segmento significativo da sociedade brasileira, incluindo gestores, técnicos governamentais, instituições acadêmicas e organizações sociais, e define:

A segurança alimentar e nutricional consiste na 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, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

In: Brasil, 2006, Art. 3º.

A LOSAN estabelece os meios para promover políticas públicas alimentares, com três pilares centrais: o direito à saúde, a afirmação cultural e a sustentabilidade econômica e ambiental. Com a LOSAN, a alimentação passou a ser reconhecida como um direito no Brasil. Além disso, outro marco fundamental estabelecido pela Lei foi a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), uma ampla estrutura de governação estatal para assegurar o DHAA e coordenar, formular e implementar políticas, planos e programas de SAN (Preiss *et al.*, 2022). O SISAN é organizado de forma a refletir que a questão alimentar abrange diversos processos, segmentos, necessidades e interesses, que envolvem desde a forma de produção (agrícola, industrial, artesanal, etc.), passando pelo acesso (mercado, rendimento, disponibilidade, qualidade, desigualdade social e econômica, etc.), até ao consumo (necessidades, condições, hábitos, tempo, etc.) dos alimentos (*ibid.*).

O SISAN estabelece políticas públicas e planos de SAN intersectoriais, com articulação entre as esferas federal, estadual e municipal, bem como articulação interna em cada um desses níveis e com a sociedade civil (Preiss *et al.*, 2022). Trata-se de uma perspectiva de um novo modelo de organização da sociedade, um sistema pelo qual as políticas públicas e planos de SAN são concebidos, elaborados, implementados, acompanhados e avaliados (*ibid.*).

A estruturação deste Sistema fundamentou-se a partir de um conjunto de princípios e diretrizes. Em relação aos princípios, a alimentação adequada é considerada

como um direito universal que deve ser garantido através de ações equitativas para equilibrar desigualdades e respeitar diferenças sociais, económicas e culturais (Preiss *et al.*, 2022). Essas ações devem assegurar a autonomia das pessoas na escolha dos seus alimentos, respeitando os seus hábitos alimentares, e de forma a garantir transparência na utilização dos recursos públicos. Outro princípio fundamental estabelecido é o controlo social, que destaca a importância da participação cidadã na formulação de todas as políticas públicas de SAN (*ibid.*). A participação visa aumentar a eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos, através da atuação dos conselhos de políticas públicas, consultas populares, ouvidorias, conferências nacionais e acesso a informações públicas (*ibid.*).

Conforme estabelece a LOSAN, para possibilitar a intersectorialidade da pauta da SAN, integram o SISAN: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN); o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); os órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios; e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (Brasil, 2006). No Anexo I apresenta-se um infográfico sobre a composição do SISAN e no Anexo II uma tabela que resume as principais atribuições de cada uma das suas partes.

Nesta estrutura, destaca-se o papel do CONSEA como espaço de articulação entre o governo e a sociedade civil. Sendo definido como uma instância formal de participação e controlo social⁴, oferecendo assessoria imediata aos chefes do poder executivo nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal). É no CONSEA que se realizam debates e reflexões que podem influenciar a formulação de políticas públicas na área da SAN e o monitoramento e fiscalização das violações ao DHAA (Vasconcellos, 2005). O CONSEA é composto por dois terços de representantes da sociedade civil⁵ e um terço de representantes governamentais, sendo presidido por um membro da sociedade civil, escolhido entre os próprios membros e designado pela Presidência da República (*ibid.*).

⁴ Nesta dissertação, controlo social refere-se à participação ativa da sociedade no acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas públicas e das ações governamentais (Cohen, 1989). Trata-se de um mecanismo democrático que permite aos cidadãos, organizações da sociedade civil, conselhos e entidades influenciar e monitorizar a implementação e os resultados das políticas, assegurando que estas respondam aos interesses e necessidades da população (*ibid.*).

⁵ A atual composição dos representantes da sociedade civil do CONSEA Nacional pode ser consultada em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/representantes-da-sociedade-civil>

O Conselho também conta com a presença de observadores, incluindo organismos internacionais e representantes do Ministério Público Federal (Preiss *et al.*, 2022). Com caráter consultivo, entre as competências do CONSEA está a proposta de diretrizes e prioridades à CAISAN para a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (*ibid.*).

Outra diretriz fundamental é a descentralização do sistema para os diferentes níveis da federação brasileira. Todos os Estados, o Distrito Federal e os 360 municípios do Brasil aderiram ao SISAN (Preiss *et al.*, 2022). Neste contexto, as estruturas de Conselho, Câmara e Planos de SAN foram replicadas nos entes da federação que se juntaram ao sistema, assegurando uma governação articulada, descentralizada e integrada a nível nacional (*ibid.*). Os princípios e diretrizes estabelecidos são igualmente adotados por Estados e Municípios que aderiram ao SISAN, respeitando a autonomia e adaptando-se às características territoriais específicas, como o número de secretarias e a definição dos setores responsáveis.

O sucesso do SISAN, somado a outros conjuntos de políticas públicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Fome Zero, além do Bolsa Família (um dos maiores e mais bem-sucedidos programas de transferência direta de renda do mundo), fez com que em 2014 o Brasil deixasse de figurar no Mapa da Fome⁶ (Campello & Bortoletto, 2022). Naquele ano, de acordo com a FAO, menos de 2,5% da população brasileira se encontrava em situação de insegurança alimentar grave: entre 2002 e 2013, o número de brasileiros em situação de subalimentação havia caído 82% (*ibid.*).

Este foi um breve momento na história brasileira em que havia sinais de que a fome seria erradicada. Contudo, esse trajeto não se manteve: em 2021, de acordo com dados do II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, 33 milhões de brasileiros passavam fome, caracterizada como insegurança alimentar grave (o que totaliza mais de 15% da população total⁷ do país) (Rede Penssan, 2021). No mesmo período, outros 92 milhões de pessoas não tinham

⁶ O Mapa da Fome da FAO é um relatório que reúne dados sobre a fome e a insegurança alimentar a nível mundial, destacando os países e regiões mais afetados (FAO *et al.*, 2023). Baseado em indicadores como a prevalência de subnutrição e o número de pessoas em situação de fome, esta ferramenta é crucial para monitorizar e avaliar a SAN global, servindo de orientação para políticas públicas e ações de governos e organizações internacionais (*ibid.*). Além disso, sublinha os desafios contínuos na luta contra a fome, como conflitos, mudanças climáticas e desigualdades económicas (*ibid.*).

⁷ Segundo o IBGE, em 2022, a população do Brasil era de 203,1 milhões de pessoas (IBGE, 2022).

acesso a alimentos em quantidade suficiente, caracterizando-se por insegurança alimentar moderada ou leve. No total, estima-se que 125 milhões de brasileiros estavam em situação de insegurança alimentar em 2021 (*ibid.*). Conseqüentemente, em 2022 foi noticiado amplamente que o Brasil voltou a figurar no Mapa da Fome, com uma taxa de prevalência de insegurança alimentar superior à média global (Berlinck & Oliveira, 2023).

Embora o problema tenha sido agravado pela pandemia do Covid-19, as suas causas não podem ser atribuídas apenas a ela: o aumento da fome pode ser explicado por diversos motivos, como: conflitos, mudanças climáticas, alta de preço de combustíveis, fertilizantes e sementes e falhas nos sistemas de produção e distribuição de alimentos (Campello & Bortoletto, 2022). Além disso, o agravamento do contexto brasileiro foi consequência direta da crise econômica, do desmonte institucional e da falta de investimentos públicos na SAN que ocorreram entre 2015 e 2021 no Brasil. No final de 2016, por exemplo, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (Emenda Constitucional 95), que limitou por 25 anos os gastos públicos e comprometeu a promoção de políticas sociais, entre elas as voltadas à alimentação (*ibid.*). Posteriormente, um dos primeiros atos da gestão do presidente Jair Bolsonaro (presidente do Brasil entre 2019 e 2023) foi a extinção do CONSEA (Campello & Bortoletto, 2022).

Até a época da sua extinção, o CONSEA era um exemplo na implementação de políticas de participação em SAN para outros países e um dos fatores que posicionou o Brasil no centro do debate global sobre a agenda de SAN (Maluf & Santarelli, 2015). O país também se destacava como líder em Cooperação Sul-Sul na área, um papel reconhecido pela FAO, pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e por outras organizações e mecanismos internacionais, que recomendavam a adaptação e aplicação do modelo e das políticas públicas de SAN brasileiras em diferentes contextos (*ibid.*).

A extinção do CONSEA foi considerada por especialistas de SAN como uma afronta à democracia e um retrocesso social, uma vez que ocasionou o desmonte do principal espaço de participação da sociedade civil, um dos pilares da democratização do Estado, conforme pactuado na Constituição Federal Brasileira (Ipea, 2019). Neste mesmo período, outros programas importantes de incentivo à agricultura familiar (responsável

por 70% dos alimentos produzidos no Brasil) foram extintos ou tiveram seus orçamentos drasticamente reduzidos (Campello & Bortoletto, 2022; Zadra, 2024).

Em 2023, houve uma melhora na situação através da retomada e priorização de políticas públicas e ações do governo federal, em resposta ao agravamento da situação da SAN durante a pandemia (Agência Gov, 2024). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Segurança Alimentar 2023, que aplicou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)⁸, no quarto trimestre de 2023, sete em cada dez lares brasileiros (72,4%) tiveram acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para combater a fome (*ibid.*). Os dados indicam que, em 2022, havia 33,1 milhões de brasileiros em situação de fome (insegurança alimentar grave) (*ibid.*). Em 2023, este número reduziu-se para 8,7 milhões, o que, embora ainda elevado, representa uma queda de 15,5% para 4,1% da população em situação de fome (*ibid.*).

Tal melhora foi atribuída à retomada da priorização da agenda de combate à fome, com ações como a reinstalação do CONSEA, o fortalecimento do novo Bolsa Família, o relançamento e reestruturação do PNAE e do PAA, e o lançamento do Plano Brasil Sem Fome⁹, cuja expectativa é tirar o país do Mapa da Fome até 2030 (Comida do Amanhã, 2023; Lacerda, 2023). Todas estas ações políticas têm redesenhado uma nova agenda político-ideológica, destacando o papel do Estado no combate à fome e possibilitando a construção de uma nova arena de debate com a participação da sociedade civil para um desenvolvimento mais eficaz de uma política de SAN no país (Cruz & Hespanhol, 2024).

Os números evidenciam uma lição crucial: é possível reduzir significativamente os indicadores de pobreza e fome. No entanto, nota-se que a história das políticas e programas de alimentação e nutrição no Brasil é marcada pela fragmentação e descontinuidade, o que dificulta a implementação eficaz dessas políticas (Cruz & Hespanhol, 2024). Para assegurar um legado mais duradouro e profundo, torna-se

⁸ A EBIA foi adotada em 2004 como ferramenta para avaliar a insegurança alimentar da população (Salles-Costa *et al.*, 2022). Esta metodologia baseia-se na premissa de que a sua quantificação serve como parâmetro para compreender o panorama de SAN em estudos populacionais, permitindo identificar situações de carência alimentar nas famílias antes que estas resultem em problemas de saúde ou de estado nutricional (*ibid.*). A escala classifica quatro níveis de insegurança alimentar: segurança alimentar, insegurança alimentar ligeira, moderada e grave (*ibid.*). O nível mais severo (insegurança alimentar grave) permite monitorizar a fome no país, em linha com padrões utilizados por outras escalas de medição da insegurança alimentar a nível internacional (*ibid.*).

⁹ O Plano Brasil Sem Fome, lançado em agosto de 2023, inclui mais de 80 ações e programas unidos em uma articulação nacional para combater a insegurança alimentar no país (MDS, 2023). O projeto tem mais de 100 metas para garantir redução da pobreza, alimentação adequada e mobilização social (*ibid.*).

imprescindível a adoção e consideração de políticas de Estado, em vez de políticas de governo (Rigonato, 2023). Isso deve ser feito por meio e respeito a leis, decretos, resoluções, ações orçamentárias, financiamentos e atribuições definidas, garantindo continuidade e eficácia a longo prazo (*ibid.*). Adicionalmente, é necessário implementar medidas concretas que abordem as causas estruturais da fome: a desigualdade e injustiça social. Isto implica facilitar o acesso à terra e promover uma redistribuição mais equitativa, assegurar uma distribuição de rendimentos mais justa e combater a desigualdade de género e o racismo sistémico (Campello & Bortoletto, 2022). A par destas ações, é essencial fomentar uma participação ativa, mobilização e um diálogo profundo com a sociedade civil (*ibid.*).

A promessa de implementação coordenada entre todos os ministérios e em todos os níveis de governação – nacional, regional e local – é um elemento-chave para o sucesso das políticas de SAN. Neste sentido, para que as políticas sejam abrangentes e eficazes, as cidades, sendo centros dinâmicos de desenvolvimento e desigualdade locais, devem estar no centro das estratégias para combater a fome e promover a justiça social.

2.3 Urbanização, Cidades e Sistemas Alimentares Urbanos no Brasil: um breve panorama

De acordo com Reis Filho (1970), urbanização refere-se ao processo de transformação e desenvolvimento das cidades¹⁰, tanto em termos de crescimento populacional quanto de mudanças no espaço físico e na organização social urbana. A urbanização é um fenómeno dinâmico, resultante de interações complexas entre fatores económicos, políticos, sociais e culturais, e pode ter trajetórias distintas em diferentes países ou regiões, dependendo das condições históricas e estruturais locais (*ibid.*). A urbanização deve sempre ser entendida em sua essência como um processo social, portanto, que se manifesta na sociedade, por intermédio de relações que se estabelecem

¹⁰ É importante clarificar que não existe consenso quanto à definição objetiva do que é uma “cidade” e na ausência de um parâmetro universal, diferentes atores podem estabelecer diversas definições (Vieira, 2021). No entanto, para a análise da Estratégia de SAN das Cidades desta dissertação, é importante salientar que no Brasil, do ponto de vista da governação do Estado, adota-se o critério político-administrativo pelo qual a cidade é definida como a sede do município (*ibid.*). O “município”, por sua vez, é considerado um ente federativo autónomo, assim como a União, os Estados e o Distrito Federal (*ibid.*). Essa autonomia confere aos municípios a capacidade de se organizarem administrativamente dentro da Federação, sendo o município a unidade territorial básica do país (*ibid.*).

entre a população (Vieira, 2021). Por outro lado, a cidade, propriamente dita, é o resultado físico deste processo, é a maneira como as pessoas espacializam estas relações, considerando-se a materialidade de “uma história construída, destruída, reconstruída e permanentemente em construção” (*ibid.*, p. 416).

Desta forma, ressalta-se que a urbanização e a cidade são fenômenos distintos. A urbanização refere-se ao processo que dá origem à cidade (Vieira, 2021). Já a cidade é o resultado físico desse processo, representando a materialização da urbanização: casas, ruas, loteamentos e demais infraestruturas urbanas (*ibid.*). A cidade, como espaço concreto, influencia a sua própria produção, uma vez que as relações sociais moldam e são moldadas por este espaço (*ibid.*). Assim, há uma clara distinção entre os espaços urbano e rural, que, embora ambos contribuam para o crescimento econômico, apresentam realidades ecológicas, paisagísticas e funcionalidades distintas (*ibid.*). Em termos de paisagem, o espaço urbano é dominado por construções artificiais, enquanto o espaço rural é marcado por áreas verdes e produtivas (*ibid.*).

A urbanização surge a partir de uma combinação de fatores de repulsão que, geralmente, caracterizam o meio rural (por exemplo: pobreza, distribuição desigual de terras, degradação ambiental e deslocamento forçado devido a desastres ou conflitos) e fatores de atração típicos do meio urbano (por exemplo: empregabilidade mais alta, salários mais elevados, melhores serviços sociais e oportunidades educacionais), que variam conforme o país e o contexto específico (FAO *et al.*, 2023). Isso resulta em um aumento da oferta e demanda de alimentos, mudanças diretas e indiretas no uso da terra, e uma maior complexidade nas ligações dos mercados agroalimentares entre produtores, processadores e distribuidores da cadeia de suprimentos intermediária e consumidores (*ibid.*). Todavia, embora viver em áreas urbanas seja frequentemente associado a padrões de vida mais elevados, essas áreas podem apresentar bolsões de pobreza extrema em comparação com as áreas rurais, e os seus serviços muitas vezes encontram-se sobrecarregados (*ibid.*). Isso pode resultar na falta de acesso a dietas saudáveis e acessíveis, bem como no aumento da pobreza, da insegurança alimentar e de múltiplas formas de desnutrição (*ibid.*).

Em uma das obras mais renomadas da antropologia brasileira, “O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil” (Ribeiro, 1995), explica-se que o Brasil, ao longo de grande parte de sua história, foi predominantemente agrário, com sua economia e estrutura social fortemente baseadas na agricultura e na exploração de recursos naturais.

Desde o período colonial, a produção agrícola, especialmente de cana-de-açúcar, café e algodão, desempenhou um papel central no desenvolvimento económico do país, sustentando grandes latifúndios e moldando as relações de trabalho, inicialmente baseadas na mão de obra escrava e posteriormente em trabalho barato e pouco qualificado (*ibid.*). Este modelo agrário influenciou a economia e a organização social brasileira até o século XX, quando o país começou a reduzir a hegemonia do setor agrícola, embora este continue sendo um pilar importante da economia até os dias atuais (*ibid.*). Nesse contexto, iniciou-se o processo de urbanização.

Ribeiro (1995) observou que a urbanização no Brasil foi desigual e excludente, ocorrendo de forma acelerada e sem o planejamento necessário. A transição do Brasil de uma sociedade predominantemente rural e agrária para uma sociedade urbana resultou em grandes disparidades sociais, especialmente na formação de periferias pobres ao redor dos grandes centros urbanos (Ribeiro, 1995). Além disso, a urbanização foi influenciada pela concentração de riqueza e poder nas mãos de uma elite, enquanto a população migrante do campo enfrentava condições precárias de moradia e trabalho (*ibid.*). Esse processo, segundo ele, não resolveu os problemas de desigualdade herdados da sociedade colonial, considerados problemas estruturais do país, mas os agravou e ocasionou a geração de novos desafios, como a favelização, o desemprego e a violência urbana (*ibid.*).

De forma complementar, o geógrafo Milton Santos (1993) salientou que o rápido crescimento das cidades brasileiras gerou segregação espacial e acentuou a centralização das atividades económicas e políticas nas grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro, exacerbando as desigualdades regionais e urbanas. Dessa forma, a urbanização brasileira é vista como um fenómeno com potencial para promover o desenvolvimento e a diversificação económica, mas que frequentemente acaba por reproduzir e intensificar as desigualdades já existentes (*ibid.*). Essas desigualdades têm também um impacto direto nos sistemas alimentares urbanos e, conseqüentemente, afetam grande parte da população brasileira. Para efeito de ilustração, de acordo com o Censo Brasileiro de 2022, o Brasil conta atualmente com 203 milhões de habitantes e 5.568 municípios, dos quais quase a metade (44,8%) possui menos de 10.000 habitantes (IBGE, 2022). No entanto, a maior parte da população brasileira (56%) vive em apenas 319 municípios do país (*ibid.*).

O conceito de sistemas alimentares engloba toda a gama de atores e suas atividades interligadas de criação de valor envolvidas na produção, processamento, distribuição, consumo e descarte de produtos alimentares oriundos da agricultura,

silvicultura ou pescas, bem como dos contextos económicos, sociais e naturais mais amplos em que estão inseridos (FAO, 2018). Especificamente, os sistemas alimentares urbanos referem-se a estes processos dentro de áreas urbanas e suas regiões metropolitanas (*ibid.*). Estes sistemas são particularmente complexos devido à alta densidade populacional destes territórios, que exige uma logística eficiente para garantir o acesso a alimentos de qualidade e a preços acessíveis, em face a vários desafios (Moragues-Faus & Battersby, 2021). Na prática, os sistemas alimentares urbanos frequentemente falham em fornecer alimentos adequados e nutritivos para todos, podendo também causar danos ambientais e explorar os mais vulneráveis (FAO, 2024).

De acordo com um levantamento sobre desafios e urgências dos sistemas alimentares urbanos, realizado em 2024 pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), 83% das pessoas em situação de insegurança alimentar grave residem nas cidades, totalizando cerca de 27 milhões de indivíduos (MDS, 2024b). Este problema está intimamente relacionado com o crescente excesso de peso e a obesidade, que afeta mais de metade da população brasileira e reflete as dificuldades no acesso a alimentos saudáveis (*ibid.*). Entre 2002 e 2009, quase 30% do aumento da obesidade no país foi atribuído ao consumo de alimentos ultraprocessados, fenómeno mais pronunciado em áreas urbanas (*ibid.*). Aproximadamente 47% da população brasileira está registada no Cadastro Único (CadÚnico)¹¹, sendo que 80,5% desses domicílios se situam em áreas urbanas (*ibid.*). O aumento da pobreza tem exacerbado a vulnerabilidade à insegurança alimentar, particularmente em famílias com rendimentos inferiores a um salário mínimo¹² por pessoa (*ibid.*).

As áreas urbanas também enfrentam eventos climáticos extremos que afetam negativamente o sustento e a renda das pessoas (MDS, 2024b). As mudanças climáticas representam um desafio significativo, com os sistemas alimentares responsáveis por 30% das emissões globais de gases de efeito estufa, sendo a perda e o desperdício de alimentos um dos cinco maiores contribuintes (FAO, 2021). Considerando que os mercados urbanos fornecem 70% dos alimentos globalmente, as cidades assumem um papel central no enfrentamento dos impactos das mudanças climáticas (*ibid.*). Além disto, neste contexto,

¹¹ O CadÚnico é um sistema de registo mantido pelo governo brasileiro para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda no país (Globo, 2024). Este cadastro é essencial para o acesso a diversos programas sociais e benefícios oferecidos pelo governo federal, como o Bolsa Família e outros programas de transferência de renda e assistência social (*ibid.*).

¹² Em 2024, o salário mínimo no Brasil é de 1.412,00 reais, o que corresponde a aproximadamente 230 euros (Brasil, 2023b).

as mudanças climáticas e a insegurança alimentar estão interligadas, impactando especialmente as comunidades mais vulneráveis (MDS, 2024b). Entre os principais desafios para a SAN nas cidades, destacam-se o fácil acesso a alimentos não saudáveis e a intensa propaganda de produtos ultraprocessados, enquanto o acesso a alimentos saudáveis é frequentemente limitado, particularmente nas periferias urbanas (*ibid.*). Isso caracteriza-se pela existência e proliferação de desertos alimentares: áreas geográficas, geralmente urbanas, onde o acesso a alimentos saudáveis e nutritivos é significativamente limitado ou inexistente (*ibid.*).

Desertos alimentares são caracterizados pela escassez de mercados de alimentos, supermercados ou estabelecimentos que ofereçam uma variedade adequada de produtos alimentares frescos e nutritivos (Forapani, 2019). Em geral, os desertos alimentares são identificados pela distância excessiva que os residentes percorrem para adquirir alimentos saudáveis, a insuficiência de opções alimentares adequadas dentro de um raio de acessibilidade razoável e a prevalência de alimentos ultraprocessados e de baixo valor nutricional nos pontos de venda disponíveis (*ibid.*). Esses espaços são frequentemente associados a níveis elevados de insegurança alimentar e má nutrição, uma vez que os residentes enfrentam barreiras tanto físicas quanto econômicas para obter alimentos de qualidade (*ibid.*).

Considerando o impacto da urbanização nos sistemas alimentares urbanos, torna-se evidente a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas integradas que levem em conta a complexidade das interações entre produção, abastecimento, distribuição, consumo e desperdício de alimentos. Na última década, governos municipais, frequentemente designados como governos locais, em todo o mundo têm intensificado esforços para desenvolver políticas urbanas que integrem diversos setores e atores envolvidos na oferta de alimentos adequados a todos (Moragues-Faus & Battersby, 2021). Neste sentido, centenas de cidades estão ativamente empenhadas em abordar a pauta da SAN como objeto multissetorial na governação (*ibid.*), por exemplo, através da assinatura do Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana¹³. Assim, as cidades estão gradualmente assumindo a responsabilidade de garantir o DHAA de forma

¹³ O Pacto de Milão sobre a Política de Alimentação Urbana (MUFPP) é um acordo internacional entre cidades de todo o mundo comprometidas com o desenvolvimento de sistemas alimentares mais sustentáveis e inclusivos, promovendo a SAN, a redução do desperdício e dietas saudáveis (Milan Urban Food Policy Pact, 2015). Lançado em 2015, o pacto responde aos desafios alimentares urbanos, como fome, desnutrição e impactos ambientais (*ibid.*). Composto por 37 ações recomendadas, organizadas em seis categorias, o pacto destaca o papel das cidades na transformação sustentável dos sistemas alimentares (*ibid.*).

sustentável para toda a população. Além disso, o papel dos governos locais na criação de paisagens alimentares mais sustentáveis e justas é agora reconhecido em importantes fóruns internacionais, como a Nova Agenda Urbana da ONU e os ODS (UN 2015; UN Habitat, 2015).

2.4 A Estratégia Nacional de SAN nas Cidades – Alimenta Cidades

Face aos desafios enfrentados nas cidades brasileiras para garantir o DHAA, durante a 6ª Conferência Nacional de SAN o Governo Federal Brasileiro instituiu, através do Decreto Presidencial nº 11.822 de 12 de dezembro de 2023, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades – Alimenta Cidades (MDS, 2024a). A política pública é coordenada pelo Governo Federal através do MDS em colaboração com Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e Ministério das Cidades (MCID) (*ibid.*).

A Estratégia Alimenta Cidades tem como objetivo geral ampliar a produção, o acesso, a disponibilidade e o consumo de alimentos adequados e saudáveis, com prioridade para os territórios urbanos periféricos¹⁴ e para as populações em situação de vulnerabilidade e risco social (MDS, 2024a). Neste sentido, foi considerada a dimensão da interseccionalidade, pressupondo que diferentes formas de discriminação se sobrepõem e interagem agravando as desigualdades sociais (MDS, 2024b). Foram estabelecidos critérios de priorização para crianças, gestantes e idosos, população em situação de rua, refugiados, pessoas negras e pardas, agregados familiares chefiados por mulheres, especialmente as que se autodeclararam negras ou pardas, além de povos indígenas e comunidades tradicionais em potencial risco de insegurança alimentar (*ibid.*).

A iniciativa também contempla a implementação de programas e ações que promovam sistemas alimentares urbanos voltados para uma alimentação adequada e saudável, o incentivo à produção sustentável de alimentos nas cidades e nas suas áreas circundantes, assim como a redução das perdas e desperdícios alimentares (Instituto Fome Zero, 2024). Além disso, a proposta foi elaborada em conformidade com as prioridades e

¹⁴ Entendem-se por territórios urbanos periféricos as áreas localizadas nas margens ou nos arredores das grandes cidades, também chamadas de periferias urbanas (Brasil, 2023a). São porções de território, ocupadas maioritariamente por população em situação de vulnerabilidade e risco social, que apresentam um ou mais setores caracterizados por assentamentos precários, com insuficiência de infraestrutura, equipamentos públicos, áreas livres e verdes, deficiência de redes de telefonia e conectividade, ou ausência de regularização fundiária (*ibid.*).

os compromissos estabelecidos no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA 2024-2027)¹⁵, no Planejamento Estratégico do MDS (2023-2026)¹⁶, e os três eixos principais de ação do Plano Brasil Sem Fome¹⁷ (MDS, 2024a). Adicionalmente, estabelece um diálogo com diversas outras iniciativas governamentais, destacando-se a Política Nacional de Abastecimento Alimentar, o Programa Cozinha Solidária, o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, o Plano Clima – Adaptação e Mitigação, bem como as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar¹⁸ (*ibid.*).

Todos os municípios brasileiros poderão implementar as ações previstas na Estratégia, participar das iniciativas de formação e integrar a Rede Urbana de Alimentação Saudável (RUAS) (MDS, 2024a). A RUAS é um componente formal da Estratégia, que tem como objetivo promover a troca de experiências, capacitações e conhecimentos entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – comprometidos com a Estratégia (*ibid.*). Além dos representantes governamentais, a RUAS integra também entidades da sociedade civil, como organizações não governamentais e instituições de ensino e pesquisa, que contribuem na elaboração de práticas voltadas para a promoção de uma alimentação saudável (*ibid.*). O setor privado, através de empresas do setor alimentício, também faz parte desta rede de colaboração (*ibid.*). A RUAS desempenha um papel crucial no apoio à articulação e supervisão das políticas públicas relacionadas à SAN, garantindo que as ações previstas sejam efetivamente implementadas ao nível local e que estejam em consonância com os princípios orientadores da estratégia nacional (*ibid.*). Além disso, a RUAS terá um papel fundamental na mobilização, na governação intersectorial e intergovernamental, além de promover a cooperação horizontal, a troca de conhecimentos e a disseminação de experiências entre os participantes (*ibid.*).

No entanto, conforme as disponibilidades orçamentárias, alguns municípios serão priorizados e poderão receber apoio institucional e técnico para a estruturação,

¹⁵ Prioridade “Combate à fome e redução das desigualdades”, que busca promover a SAN, com foco na erradicação da pobreza extrema e na redução das desigualdades sociais. Cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm

¹⁶ Compromisso “Superação da fome e SAN”, que busca fortalecer o SISAN e garantir acesso à alimentação saudável, especialmente para os mais vulneráveis. Cf. <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/planejamento-estrategico-institucional-pei>

¹⁷ Os três eixos de ação são: “Acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania”; “SAN, da produção ao consumo”; “Mobilização para o combate à fome”. Cf. <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>

¹⁸ Para mais informações específicas sobre estes programas, podem ser consultados os *websites* do MDS e Governo Federal.

implementação, monitoramento e avaliação das ações (MDS, 2024a). No primeiro ciclo de implementação, de 2024 a 2026, 60 cidades serão priorizadas para receber apoio técnico e institucional pelo Governo Federal (Brasil, 2024). As cidades iniciais estão listadas na Portaria MDS nº 987, de 22 de Maio de 2024 (*ibid.*) e totalizam juntas uma população de 64 milhões de pessoas (ver Anexo III para a lista de todas as cidades prioritárias) (*ibid.*). No total, observa-se que a Estratégia abrange 9 cidades da região Norte, 14 do Sudeste, 18 do Nordeste, 9 do Sul e 7 do Centro-Oeste.

Os critérios para a seleção da lista inicial de municípios basearam-se em três principais parâmetros (Instituto Fome Zero, 2024). Primeiramente, foram considerados municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com população igual ou superior a 300 mil habitantes, conforme o último Censo do IBGE (*ibid.*). Em seguida, todas as capitais de estado foram incluídas. Por fim, na região Sul e Sudeste, foram selecionados os municípios com população igual ou superior a 300 mil habitantes que também estivessem entre os 20 municípios com o maior número de pessoas em situação de rua, de acordo com os dados do CadÚnico (*ibid.*). Esses critérios permitiram a priorização de áreas com maiores desafios em termos populacionais e sociais. Além disso, todos os municípios prioritários devem ter aderido ao SISAN (MDS, 2024b).

Todas as atividades a serem realizadas através da Estratégia serão precedidas por um diagnóstico situacional do território, conduzido pela gestão local com o apoio dos estados e do Governo Federal, com o objetivo de perceber e atender às necessidades específicas de cada município (MDS, 2024a). Com base no diagnóstico e na definição de prioridades, será delineado um conjunto de ações organizadas numa rota de implementação com execução prevista para um período de três anos (2024-2026) (*ibid.*). Essas ações serão acompanhadas, monitorizadas e avaliadas periodicamente pelo Comitê Gestor da Estratégia (*ibid.*). Este comitê é constituído por representantes de diversos ministérios e entidades relevantes para a promoção da SAN, incluindo o MDS, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e o CONSEA (*ibid.*).

A Alimenta Cidades está organizada em oito eixos de ação, que englobam todas as iniciativas e programas e têm como objetivo promover uma abordagem integrada e sustentável, assegurando a alimentação saudável e adequada nas áreas urbanas (MDS, 2024c). O primeiro eixo trata da oferta e disponibilidade de alimentos saudáveis em equipamentos públicos e sociais voltados para a SAN, garantindo que esses espaços

forneçam produtos de qualidade à população (*ibid.*). Paralelamente, o segundo eixo foca na disponibilização de alimentos saudáveis em equipamentos públicos e privados de abastecimento, abrangendo mercados e feiras, para que o acesso a esses alimentos seja facilitado em toda a rede de distribuição alimentar (*ibid.*).

O terceiro eixo da Estratégia centra-se na promoção de ambientes alimentares urbanos que favoreçam práticas alimentares adequadas e saudáveis, criando condições nos espaços urbanos para que a escolha por alimentos saudáveis seja mais acessível e incentivada (MDS, 2024c). A produção de alimentos saudáveis e sustentáveis nas cidades e nas áreas periurbanas é abordada no quarto eixo, reconhecendo a importância de sistemas alimentares locais, de menor impacto ambiental e que garantam a qualidade nutricional (*ibid.*). No quinto eixo, a Estratégia estabelece a necessidade de reduzir as perdas e o desperdício de alimentos, elemento essencial para a sustentabilidade dos sistemas alimentares e para a redução de desigualdades no acesso à alimentação (*ibid.*). O sexto eixo sublinha a importância da educação alimentar e nutricional, assim como da comunicação e informação sobre alimentação adequada e saudável, de modo a capacitar a população para adotar hábitos alimentares benéficos à saúde (*ibid.*).

A articulação intersectorial é destacada no sétimo eixo, promovendo a integração entre as áreas de assistência social, SAN, saúde e outras, com o objetivo de oferecer ações e serviços que atendam às necessidades de famílias e indivíduos em situação de insegurança alimentar a nível local (MDS, 2024c). Por fim, o oitavo eixo prevê o apoio à criação da RUAS, a ser instituída por ato do MDS. Esta rede atuará como um mecanismo de mobilização e de governação intersectorial e intergovernamental, promovendo a cooperação entre os entes federativos envolvidos na Estratégia, fomentando assim uma abordagem colaborativa na promoção da SAN nas cidades (*ibid.*).

Ressalta-se que o monitoramento da Estratégia será realizado em três momentos: logo após a manifestação de interesse dos municípios na implementação da Estratégia e após 12 e 24 meses da habilitação (MDS, 2024b). O processo de monitoramento e avaliação das ações pactuadas será realizado em cooperação com o governo federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios (*ibid.*). Relativamente à transferência de apoio financeiro, serão divulgados editais específicos e/ou critérios de priorização para as cidades participantes da Estratégia, com o objetivo de apoiar um conjunto de ações convergentes nos mesmos territórios (*ibid.*).

A formulação e implementação da Estratégia Alimenta Cidades revela um esforço abrangente do Governo brasileiro para enfrentar os desafios da SAN urbana, priorizando territórios periféricos e populações vulneráveis. Dada a sua natureza multidimensional, com múltiplos objetivos, setores e agentes envolvidos, a SAN exige a adoção de medidas através de uma abordagem integrada, que favoreça a cooperação horizontal e a atuação de vários atores e em vários níveis. Este enfoque deve basear-se em evidências sólidas, considerar os riscos envolvidos e alinhar as intervenções com os ODS mais amplos. Neste sentido, esta dissertação propõe a análise do papel da sociedade civil neste contexto, destacando como a governação participativa é fundamental para o sucesso da implementação desta Estratégia. Defende-se que a participação ativa da sociedade civil e a governação colaborativa são essenciais para garantir que as ações propostas atendam às necessidades locais e promovam a eficácia da política pública, reforçando a importância de um controlo social ativo e da cooperação entre diferentes atores na construção de um sistema alimentar urbano mais justo e sustentável.

3. Metodologia de Investigação

A pesquisa tem como intuito possibilitar uma aproximação e um entendimento da realidade investigada e processa-se por meio de aproximações sucessivas dos factos, fornecendo subsídios para possíveis intervenções na realidade. Nessa seção, serão expostos em ordem sequencial o método e abordagem da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados, o modo como a coleta será efetuada e, por fim, como será feito o tratamento dos dados. Com base no enquadramento conceptual fornecido no capítulo anterior, apresentam-se condições de estabelecer o quadro metodológico de investigação, que permite responder às questões (principal e secundárias) e ao objetivo da investigação.

O método utilizado no presente estudo é o de pesquisa descritiva, pois pretende-se descrever os factos e fenómenos da realidade relacionados com um estudo de caso: a análise da governação participativa na Estratégia de SAN nas Cidades no Brasil. Segundo Freitas *et al.* (2000), a pesquisa descritiva procura identificar quais situações, eventos, atitudes ou opiniões estão manifestos numa determinada população, verificando se a perceção dos factos está ou não de acordo com a realidade. Em relação à abordagem de pesquisa escolhida, o estudo de caso caracteriza-se aqui como um estudo de uma política pública bem definida. Pretende-se conhecer em profundidade o "como" e o "porquê" de uma determinada situação que se supõe ser diferenciada em muitos aspetos, procurando

descobrir o que há nela de mais essencial e característico (Gerhardt, 2009). Neste sentido, o investigador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como o percebe.

A abordagem de investigação utilizada nesta dissertação é predominantemente qualitativa. O objetivo é produzir informações aprofundadas e ilustrativas que reflitam novos conhecimentos (Gerhardt, 2009). A investigação qualitativa preocupa-se, portanto, com aspetos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. A investigação qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenómenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis e números (*ibid.*).

No entanto, é importante salientar que este estudo não tem a ambição de representar a totalidade do objeto estudado, visto que existem diferentes interpretações e perspetivas sobre o objeto de estudo. De facto, a pesquisa qualitativa opõe-se ao pressuposto da existência de um modelo único de investigação para todas as ciências. Além disso, o conhecimento do investigador é parcial e limitado. A natureza subjetiva da investigação qualitativa permite explorar as nuances e complexidades do fenómeno estudado, mas também reconhece a necessidade de abordagens complementares que possam oferecer outras dimensões de análise e enriquecer o debate sobre o tema.

Para desenvolver esta dissertação, foram escolhidos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental como principais métodos de recolha de dados. A pesquisa bibliográfica foi efetuada através da recolha de referências teóricas já analisadas e publicadas em diversos meios, tanto escritos como digitais, incluindo livros, artigos científicos e *websites*, com o objetivo de reunir informações e conhecimentos prévios sobre o problema a ser investigado (Gerhardt, 2009).

A pesquisa documental segue caminhos semelhantes aos da pesquisa bibliográfica, sendo por vezes difícil estabelecer uma distinção clara entre ambas. A análise documental, segundo Cellard (2008, p. 295), "permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social". Ou seja, facilita a observação da maturação ou transformação de conceitos e conhecimentos. Para a análise de um documento, o investigador desconstrói o material, para depois reconstruí-lo de forma a responder ao seu questionamento. Enquanto a pesquisa bibliográfica utiliza fontes já elaboradas, constituídas principalmente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas

(físicas ou virtuais), a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico prévio, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, entrevistas, relatórios, documentos oficiais, relatórios de governo, atas de reuniões e eventos, *newsletters* e boletins informativos, vídeos de canais de comunicação, entre outros (Gerhardt, 2009).

A parte documental foi realizada através de um levantamento de informações relevantes disponíveis em plataformas relacionadas com a Estratégia. As fontes governamentais incluíram: o Decreto Presidencial nº 11.822, o cronograma do processo de implementação da Estratégia Alimenta Cidades, os materiais disponibilizados sobre os diagnósticos situacionais dos municípios prioritários, assim como os documentos e informações oficiais da Estratégia Alimenta Cidades publicados pelo MDS, e as normativas da Alimenta Cidades. Outras fontes, não governamentais, incluíram: o *policy brief* da Alimenta Cidades, as diferentes edições das *newsletters* da Rede para o Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS)¹⁹, os vídeos e registros das oficinas e do I Encontro da Estratégia, além de outros documentos disponíveis nas páginas do MDS e na biblioteca digital²⁰ da ReDUS.

Por fim, o tratamento dos dados foi realizado através da análise de conteúdo. A análise de conteúdo pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, por meio de procedimentos sistemáticos que visam descrever o conteúdo dessas mensagens (Vasconcellos, 2018). É, possivelmente, a forma mais complexa de análise documental, pois busca, de forma minuciosa, observar e reconhecer o significado dos elementos que compõem os documentos analisados. No método da pesquisa documental, a análise de conteúdo assume o caráter de procedimento técnico e sistemático da investigação, e, por isso, apresenta fases específicas (*ibid.*). Depois de selecionada a amostra documental, segue o trabalho de determinação das unidades de análise, a eleição das categorias. Esta categorização é um processo de classificação dos dados, sendo realizada levando em consideração o material analisado e os objetivos da pesquisa. Para tal, é importante uma leitura compreensiva do material, visto que a formação dessas categorias constitui, em grande parte, a conclusão da análise.

¹⁹ A ReDUS é apresentada na página 41.

²⁰ A biblioteca reúne uma ampla gama de publicações que abordam temas relacionados à SAN, agricultura sustentável e políticas públicas, refletindo a colaboração entre academia, organizações sociais e outras entidades envolvidas no tema. Cf.: <https://www.redus.org.br/alimenta-cidades/biblioteca>

O tratamento das informações obtidas na coleta de dados teve como objetivo apresentá-las de forma a compreender aspectos específicos da participação cidadã na Estratégia de SAN nas Cidades. Predominou a abordagem hipotético-indutiva, na qual se construíram categorias procurando responder às questões de investigação. Fatores abordados pelos atores que não foram incluídos nesta pesquisa serão tratados de forma empírica, destacando-se a necessidade de futuros registros oficiais sobre essas questões.

O objetivo principal da análise foi interpretar e compreender as informações recolhidas, de acordo com a sua acessibilidade. O estudo ultrapassou a simples aceitação dos dados superficiais, focando-se na identificação de temas pertinentes e na exploração das suas funções. Dessa forma, foi realizado um exame completo do material disponível, com o intuito de verificar o grau de presença de participação cidadã.

4. Análise

A governação participativa emerge como um pilar fundamental na implementação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades, assegurando que as decisões e ações sejam legitimadas pela sociedade civil. Este modelo de governação propicia a inclusão de diversas vozes sociais, criando um ambiente propício para a discussão aberta das necessidades e preocupações locais. Ao fomentar a interação entre a sociedade civil, gestores públicos e outros intervenientes, a governação participativa não apenas promove a responsabilidade compartilhada, mas também fortalece o compromisso com a transparência e a eficácia das políticas de SAN. Dessa forma, a sociedade civil tem a oportunidade de influenciar decisões e priorizar os interesses das populações vulneráveis, contribuindo para uma abordagem justa, inclusiva e multissetorial na construção de soluções para os desafios enfrentados.

O governo brasileiro integrou a participação cidadã na estruturação e implementação da Estratégia através de diferentes instâncias, que serão analisadas e apresentadas nos próximos subcapítulos.

4.1 A Sociedade Civil na Construção da Agenda, Formulação e Implementação da Estratégia Alimenta Cidades

O Decreto Presidencial nº 11.822, que instituiu a Estratégia Alimenta Cidades, prevê a participação ativa da sociedade civil em todas as etapas do ciclo desta política pública²¹. Esta dinâmica reforça o caráter democrático e inclusivo da Estratégia, promovendo uma maior legitimidade e eficácia na promoção da SAN nos contextos urbanos locais. Em seu texto, o Decreto prevê a participação ativa da sociedade civil em diversas etapas de sua formulação e implementação. No Artigo 3º, alínea V, é destacado que um dos princípios da Estratégia é a "participação e o controlo social". Este princípio também é reiterado nos Artigos 4º, alínea VII (b), e 8º, alínea IV, que reforçam a necessidade da participação da sociedade civil organizada em ações de controlo e acompanhamento das políticas públicas relacionadas à SAN.

Além disso, o decreto promove a participação em nível estadual e municipal, conforme previsto nos Artigos 12º e 13º, onde a sociedade civil é chamada a colaborar na formulação de iniciativas e no controlo social das ações desenvolvidas em seus territórios. Dessa forma, o decreto, como texto norteador e vinculante da política pública, fortalece a coresponsabilidade e a governança colaborativa, reconhecendo o papel fundamental da sociedade civil na elaboração de políticas públicas de SAN.

Na construção da agenda, onde foram definidas as prioridades da Estratégia, houve atuação dos CONSEA e CAISAN, de modo a garantir que as vozes e as necessidades da sociedade civil fossem incluídas desde o início do processo. Registrou-se que o CONSEA, como instância de articulação, promoveu um diálogo aberto e participativo entre diferentes atores, assegurando que as prioridades estabelecidas refletissem os reais desafios enfrentados pelas comunidades. Neste sentido, há registos e atas de reuniões em que foram consultadas organizações da sociedade civil que representam uma diversidade de interesses e grupos sociais, incluindo: organizações comunitárias e associações locais, movimentos sociais, ONG e instituições de caridade, cooperativas de agricultores e produtores e associações rurais, entidades religiosas,

²¹ Para os fins desta dissertação, considera-se que o ciclo de políticas públicas, ou seja, o conjunto de processos que compõem a política pública e que podem ser desagregados em etapas, envolve cinco estágios: construção da agenda; formulação da política; processo decisório; implementação; avaliação (Althaus & Threlfall, 2021).

grupos representativos de povos tradicionais e indígenas, associações de direitos humanos e organizações de saúde pública, e instituições acadêmicas e centros de pesquisa.

Na fase de formulação da política, houve um convite à sociedade civil para contribuir por meio de suas organizações, novamente através do CONSEA, onde representantes puderam apresentar propostas e debater diferentes temas. Essa inclusão ocorreu de modo a assegurar o envolvimento de diferentes vozes e interesses. A colaboração entre a sociedade civil e os gestores públicos permitiu alinhar as políticas às necessidades locais, enquanto a experiência prática dos gestores, aliada ao conhecimento técnico de organismos internacionais e universidades, garantiu uma abordagem integrada. Além disto, o processo decisório em cada etapa da formulação da política pública beneficiou-se do SISAN, que assegurou o controle social em todas as decisões. Assim, o resultado foi o documento orientador da Estratégia, que aborda diferentes dimensões e reflete esta pluralidade de governação.

Na fase de implementação, foram estabelecidos critérios claros para a seleção dos municípios participantes, com o intuito de garantir que as ações alcançassem as populações vulneráveis. A sociedade civil participou ativamente em todo o processo de discussão e escolha, além de estar envolvida em reuniões e eventos oficiais, como o I Encontro da Estratégia Alimenta Cidades, ocorrido em Brasília em maio de 2024. Também esteve presente e atuou como protagonista nas oficinas sobre a Estratégia e na elaboração dos diagnósticos situacionais para cada município. No entanto, a ausência de relatórios ou registros sobre as ações já implementadas, assim como a falta de uma rota clara para a execução da maioria das iniciativas, cuja implementação está prevista para janeiro de 2025, limita a compreensão do processo e dificulta o entendimento dos principais desafios e potencialidades enfrentados durante a implementação.

É previsto também que a implementação da Estratégia seja realizada simultaneamente e em diálogo com agendas transversais de diferentes maneiras, dependendo da temática e estrutura de cada município. No caso das cozinhas solidárias, a participação se dará por meio de organizações comunitárias e movimentos sociais, contribuindo na gestão, operação e mobilização de voluntários e beneficiários. Na agricultura urbana e periurbana, grupos locais, associações de moradores e cooperativas serão incentivados a participar no cultivo de alimentos e no desenvolvimento de mercados agrícolas em áreas urbanas. Em relação ao PAA, a sociedade civil, principalmente

pequenos produtores e cooperativas, será envolvida no fornecimento de alimentos e na promoção da agricultura familiar e SAN.

No ambiente escolar, associações de pais, conselhos escolares e ONG poderão colaborar na promoção de ambientes escolares saudáveis, monitorando e sugerindo ações relacionadas à nutrição e saúde dos estudantes. Na priorização e organização de ações para pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional, de acordo com a Portaria MDS/MS 25 de 01/09/23, a sociedade civil pode contribuir na identificação de populações vulneráveis e na implementação de ações de apoio através de parcerias com organizações sociais e comunitárias. Além disso, a sociedade civil também desempenhará um papel importante no tópico de redução de perdas e desperdícios de alimentos, colaborando em campanhas de conscientização e redes de redistribuição de alimentos para evitar desperdícios. Para as ações intersectoriais para prevenção da obesidade, a sociedade civil pode colaborar em campanhas de conscientização, apoiar programas de reeducação alimentar e participar de discussões sobre políticas públicas de saúde.

Em termos de políticas públicas voltadas para a juventude, os jovens e organizações juvenis serão incentivados a contribuir na formulação e implementação de políticas para acesso à alimentação saudável e SAN. Finalmente, a sociedade civil terá um papel de protagonismo na implementação de políticas públicas que visam melhorar as condições de vida, saúde e SAN das comunidades vulneráveis, por meio da articulação de associações locais e movimentos populares, especialmente em áreas periféricas. Assim, a participação da sociedade civil será essencial para garantir que essas políticas sejam efetivas e atendam às necessidades locais.

Por fim, é importante destacar que a Estratégia contempla um processo contínuo de monitorização e avaliação, envolvendo o CONSEA e outros representantes da sociedade civil, que, no entanto, ainda se encontra em uma fase muito inicial. Esta participação ativa permitirá uma análise constante dos resultados e a implementação de ajustes e adaptações necessárias, garantindo que a Estratégia permaneça relevante e eficaz diante das dinâmicas necessidades das comunidades.

4.2 O Papel das Instituições Acadêmicas e de Investigação

Durante a pesquisa bibliográfica e documental, foi identificado que as instituições e atores acadêmicos, incluindo universidades e centros de pesquisa, desempenham um

papel crucial no desenvolvimento e na implementação da Estratégia Alimenta Cidades. A contribuição destas instituições ocorre de diversas formas, refletindo a importância da pesquisa, formação e articulação interinstitucional. Em primeiro lugar, as universidades dividiram o protagonismo com o governo na realização dos diagnósticos, estudos, coletas de dados e pesquisas que ofereceram os dados essenciais sobre a SAN nas cidades. Essas análises ajudaram a identificar desafios locais, a avaliar a eficácia das políticas implementadas e a propor novas abordagens. As pesquisas acadêmicas, portanto, serviram como uma base sólida sobre as ações e iniciativas que deveriam ser priorizadas, assegurando que estas fossem informadas e baseadas em evidências concretas.

Além disso, as instituições de ensino superior estão a desempenhar um papel fundamental na capacitação dos gestores municipais e outros atores envolvidos na implementação da Estratégia. A formação técnica oferecida por essas instituições garante que os profissionais estejam adequadamente preparados para lidar com as complexidades da SAN, sendo vital para a execução bem-sucedida das políticas públicas e contribuindo para uma maior eficiência na implementação das diretrizes da Estratégia. Além disso, professores universitários encabeçaram juntamente com o governo a realização de cinco oficinas²², envolvendo sessões práticas e informativas para gestores municipais, sobre: adesão ao SISAN; diagnóstico situacional da Alimenta Cidades; PAA e Programa Cozinha Solidária; CAISAN estaduais; agricultura urbana e periurbana.

Por outro lado, ressalta-se a conexão das universidades com comunidades locais e grupos vulneráveis. Através de projetos de extensão, as instituições acadêmicas podem facilitar a interação entre as políticas previstas e as realidades enfrentadas por esses grupos, assegurando que as ações sejam mais inclusivas e atendam às suas necessidades específicas.

A inovação é outro aspecto em que as instituições acadêmicas se destacam. Professores e pesquisadores têm a oportunidade de analisar e desenvolver práticas inovadoras que podem ser testadas e, se bem-sucedidas, replicadas e adotadas em larga escala. A participação de professores e pesquisadores de diferentes áreas, como a nutrição, políticas públicas, estatística, saúde coletiva, desenvolvimento rural e outras, traz uma diversidade de perspectivas e especializações que enriquecem o debate sobre as questões de SAN. Os centros de estudos e pesquisa também atuam como mediadores entre

²² Mais informações sobre estas oficinas, assim como suas gravações, estão disponíveis em: <https://www.redus.org.br/alimenta-cidades/biblioteca>.

diferentes setores e plataformas de disseminação de conhecimento, contribuindo para a criação de redes de colaboração que promovem a troca de experiências. A ReDUS, por exemplo, é liderada por técnicos e especialistas provenientes do governo e de várias universidades públicas brasileiras²³. Atua por meio de várias atividades, incluindo a disponibilização de oficinas técnicas, realização de eventos e a difusão de materiais de apoio. A principal diferença entre a ReDUS e a RUAS reside no seu enfoque e amplitude: enquanto a ReDUS é ampla e está voltada para a capacitação e a disseminação de boas práticas e cooperação horizontal, a RUAS tem tamanho limitado e desempenha um papel de coordenação institucional e governação, assegurando a implementação das políticas públicas e o controle social em âmbito municipal.

Finalmente, a participação de acadêmicos em conselhos e fóruns, como o CONSEA, assegura que a voz da academia seja ouvida nas discussões sobre políticas públicas. Essa presença contribui para um diálogo robusto, especializado e informado, reforçando a importância da colaboração entre o governo e a academia na formulação e implementação de políticas que atendam às necessidades da população. Assim, a colaboração entre instituições acadêmicas e a Estratégia Alimenta Cidades é imprescindível para garantir a eficácia e a sustentabilidade das ações destinadas à SAN nas cidades, promovendo um desenvolvimento urbano mais justo e inclusivo.

4.3 A Atuação do CONSEA no âmbito da Estratégia Alimenta Cidades

No artigo 7º do Decreto Presidencial nº 11.822, o CONSEA é designado como a entidade responsável pelo controle social da Estratégia Alimenta Cidades. O artigo 8º, alínea IV, determina ainda que o MDS deve garantir a participação da sociedade civil e o controle social em todas as fases de implementação da Estratégia.

Neste sentido, a execução da Estratégia está prevista sob a governação do CONSEA, desde que esta entidade se encontre ativa e operacional em cada município.

²³ Não foi possível localizar uma lista com a composição completa dos atores da ReDUS. Contudo, entre as organizações que a apoiam estão a Aliança pela Inovação e Sustentabilidade, o Instituto Humanize, o Instituto Arapyauá, a Fundação Brava, a Fundação Tide Setúbal e o Instituto Fome Zero. No que se refere às universidades que integram a ReDUS, não há uma lista explícita de instituições de ensino mencionadas nas fontes disponíveis. Entretanto, os documentos da rede foram elaborados por diversos pesquisadores e acadêmicos envolvidos em temas de desenvolvimento urbano sustentável e SAN nas cidades, oriundos de instituições como a Universidade de São Paulo, a Universidade Federal de Minas Gerais, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Universidade Estadual de Campinas, entre outras.

Nos casos em que um município não disponha de um Conselho formalmente constituído, deverão ser utilizados espaços de governação intersectorial já existentes ou, na ausência destes, formar-se-á um grupo de trabalho temporário para conduzir o processo de planeamento e implementação até à criação formal dessas instâncias locais. Esta diretriz visa assegurar a participação da sociedade civil, mesmo em contextos onde as estruturas formais de governação não estejam plenamente constituídas.

Todavia, no âmbito desta investigação, não foi possível identificar uma lista pública²⁴ que indique quais dos 60 municípios prioritários da Estratégia Alimenta Cidades já possuem CONSEA operacionais, em funcionamento, quem são os seus membros, a frequência dos encontros ou quais estruturas de governação alternativas estão a ser utilizadas por cada município. Além disso, não há informações acessíveis ao público sobre como a Estratégia está a ser debatida nesses espaços de governação. Isto dificulta a compreensão sobre a participação e atuação desses espaços de governação em cada um dos municípios

Consequentemente, é fundamental consolidar os esforços para aumentar a divulgação, a responsabilização e a transparência das ações do CONSEA, de modo que mais indivíduos e partes interessadas possam ter conhecimento da sua existência e funcionamento. Há poucos registos públicos de discussões e pautas tomadas em relação à Estratégia, o que compromete a transparência e a capacidade de monitorizar o progresso dessa política. A falta de dados também limita a capacidade de avaliação da eficácia das iniciativas locais e do grau de integração entre os diferentes atores envolvidos, sejam eles governamentais, da sociedade civil ou do setor privado. Embora subsistam desafios na obtenção de informações mais detalhadas, nomeadamente sobre a implementação da Estratégia, isso não implica que o CONSEA não esteja a atuar no sentido de melhorar esses aspetos. Está previsto no cronograma²⁵ da Estratégia que, em novembro de 2024, seja lançada a Plataforma Alimenta Cidades, cujo objetivo será reunir dados para a gestão e implementação da Estratégia, bem como disponibilizar as versões finais das análises situacionais e do mapeamento dos desertos alimentares urbanos.

²⁴ Na página do MDS, encontra-se uma lista atualizada em outubro de 2024 dos municípios brasileiros que já aderiram ao SISAN. No entanto, a lista não especifica em que fase se encontra a adesão, nem se cada CONSEA está ativo, qual é a sua composição ou outros fatores relevantes. O acesso a esta lista pode ser feito através do seguinte link: https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/sisan/municipios_aderidos_ao_sisan_04-10-2024.pdf

²⁵ Cf. https://www.canva.com/design/DAGD5tnZqQQ/yjsUXYQ_Lve8payl3lAXA/edit

5. Considerações Finais

As conclusões que emergem da análise proposta nesta dissertação demonstram que a governação participativa é um pilar essencial na implementação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades. A participação ativa da sociedade civil, aliada ao envolvimento das instituições académicas e do CONSEA, é almejada de modo a contribuir para um processo mais inclusivo, promovendo políticas que buscam responder eficazmente às necessidades reais das comunidades. Apesar de ainda existirem lacunas em relação à acessibilidade de documentação, ao acompanhamento e à transparência sobre o andamento e os resultados da Estratégia, o modelo de governação proposto pelo governo brasileiro oferece uma base institucional sólida. Essa estrutura, se implementada de forma estruturada, possibilitará um acompanhamento contínuo e a adaptação das políticas, garantindo maior eficácia, controlo social e, por fim, justiça social no contexto da SAN das cidades no Brasil.

A diversidade e a participação de múltiplos atores desempenham um papel central na evolução tanto da teoria quanto da prática da governação alimentar urbana. Para avançar nesse campo, defende-se a adoção de uma abordagem de coprodução do conhecimento, que favoreça o diálogo entre disciplinas, teorias, atores e práticas diversas, proporcionando uma compreensão mais ampla das complexidades envolvidas sobre os desafios e potencialidades dos sistemas alimentares urbanos. Nesse sentido, é essencial criar e manter espaços de interação que sejam verdadeiramente inclusivos e representativos, como o CONSEA e a RUAS, capazes de integrar as diferentes vozes da sociedade civil. A necessidade de fortalecer a comunicação entre os diversos atores envolvidos também se destaca como uma prioridade essencial, garantindo que a Estratégia atinja seus objetivos, com especial atenção à proteção das populações mais vulneráveis.

Existe um vasto campo de investigação ainda por explorar sobre o tema da governação participativa nas políticas públicas de SAN, com especial destaque para os sistemas alimentares urbanos. Embora este estudo tenha abordado questões centrais para a governação participativa da Estratégia Alimenta Cidades, algumas limitações foram identificadas ao longo da pesquisa. Uma das principais limitações relaciona-se à disponibilidade de dados públicos, que ainda é escassa devido à Estratégia estar em fase inicial de implementação. A falta de informações consolidadas sobre o andamento e os impactos das ações dificultou uma análise mais aprofundada de certos aspetos cruciais,

como a eficácia das iniciativas nos diferentes municípios brasileiros. Para superar essas lacunas e aprimorar o conhecimento sobre a implementação e os efeitos dessa política, são sugeridas algumas linhas de investigação para futuros estudos.

Em primeiro lugar, sugere-se a realização de uma análise longitudinal da implementação da Estratégia. Futuras investigações poderiam acompanhar de forma sistemática o progresso da Estratégia Alimenta Cidades, especialmente após a disponibilização da Plataforma Alimenta Cidades, prevista para 2024, e de outros estudos, análises e resultados. O acesso a dados mais detalhados e atualizados sobre a sua execução nos 60 municípios permitirá uma avaliação mais precisa dos seus efeitos ao longo do tempo. Esse tipo de acompanhamento é visto como fundamental para entender os avanços e desafios contínuos enfrentados na implementação das políticas públicas de SAN, especialmente no que diz respeito à participação cidadã.

Além disso, recomenda-se a realização de estudos qualitativos e participativos, tanto para a análise dos municípios de forma individual quanto coletiva. Investigações baseadas em pesquisas de campo, envolvendo diferentes atores da sociedade civil, gestores públicos e outros *stakeholders* nos municípios prioritários, podem fornecer uma visão mais detalhada sobre os desafios e sucessos da governação local. A realização de entrevistas qualitativas aprofundadas, que não foram realizadas nesta investigação devido às limitações de tempo, recursos e à distância geográfica, pode proporcionar um entendimento mais abrangente das dinâmicas envolvidas. Esse tipo de investigação pode oferecer informações sobre como diferentes grupos e atores sociais participam e influenciam a formulação e implementação da Estratégia nas suas diferentes etapas, bem como de outras políticas públicas de SAN, em suas comunidades.

A existência de fome numa sociedade democrática constitui um paradoxo para a realização plena da democracia no Brasil. A fome compromete a capacidade dos cidadãos de exercerem integralmente os seus direitos políticos e de participarem de forma ativa no processo democrático. Neste sentido, a erradicação da fome e a promoção da SAN são essenciais para o fortalecimento da cidadania e da democracia. No contexto das políticas públicas, a Estratégia Alimenta Cidades emerge como uma iniciativa relevante, destinada a enfrentar os desafios dos sistemas alimentares urbanos, frequentemente marcados pela exclusão das populações mais vulneráveis que residem nas periferias urbanas.

A participação ativa da sociedade civil na governação desta Estratégia assume um papel crucial na garantia de que as políticas públicas sejam sensíveis às necessidades e

perspetivas das comunidades mais afetadas pela insegurança alimentar. Ao promover a inclusão de diferentes atores sociais, como movimentos comunitários, organizações não governamentais, cooperativas e instituições académicas, a governação participativa reforça a legitimidade das decisões tomadas e assegura uma maior eficácia na implementação das políticas. Desta forma, a Estratégia Alimenta Cidades não apenas visa garantir o DHAA, mas também contribui para a construção de um sistema alimentar mais justo e sustentável, no qual os cidadãos, em cooperação com o Estado, desempenham um papel central na resolução dos problemas alimentares urbanos.

Em suma, o combate à fome vai além da mera garantia de acesso a alimentos, sendo igualmente indispensável assegurar que todos os cidadãos possam participar plenamente na vida democrática. A promoção da segurança alimentar, associada à participação cidadã na governação das políticas públicas, constitui um pilar fundamental para a edificação de uma sociedade mais equitativa e inclusiva, reforçando a própria democracia.

Referências Bibliográficas

- Agência Gov (2024). *Segurança alimentar aumenta nos lares brasileiros*. Disponível em: [https://g1.globo.com/saude/noticia/2023/11/27/como-o-brasil-saiu-do-mapa-da-fome-em-2014-mas-voltou-a-ter-indices-elevados-de-miseria.ghtml](https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202404/seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023#:~:text=O%20pa%C3%ADs%20tinha%2027%2C6,milh%C3%B5es)%20com%20inseguran%C3%A7a%20alimentar%20grave.[Consultado em: 23/09/2024].</p><p>Althaus, C. & Threlfall, D. (2021). <i>The policy cycle and policy theory: From theory-building to policy making</i>. In M. E. Guy & J. Perry (Eds.), <i>Handbook of public administration</i> (4th ed., pp. 10). Routledge.</p><p>Berlinck, F. & Oliveira, M. (2023). <i>Como o Brasil saiu do mapa da fome em 2014, mas voltou a ter índices elevados de miséria</i>. Globo. Disponível em: <a href=). [Consultado em: 23/09/2024].
- Borras, S. (2023). *La Via Campesina – transforming agrarian and knowledge politics and co-constructing a field: a laudatio*. *The Journal of Peasant Studies*, 50(2), 691–724. <https://doi.org/10.1080/03066150.2023.2176760>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Brasil, Presidência da República do Brasil (2006). *Decreto-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*. Lex: coletânea de legislação: edição federal, Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. [Consultado em: 23/09/2024].
- Brasil, Presidência da República do Brasil (2023a). *Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023. Presidência da República, Casa Civil, Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11822.htm. [Consultado em: 23/09/2024].
- Brasil, Presidência da República do Brasil (2023b). *Salário mínimo de 2024 terá ganho real e crescerá três pontos percentuais além dos 3,85% da inflação*. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/12/salario-minimo-de-2024-tera-ganho-real-e-crescera-3pp-alem-dos-3-85-da-inflacao>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Brasil, Presidência da República do Brasil (2024). *Portaria MDS nº 987, de 22 de maio de 2024*. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 99, Disponível em: [https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Alimentacao_Sau davel/Seguranca_Alimentar_e_Nutricional_nas_Cidades/Legisla%C3%A7%C3](https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Alimentacao_Sau_davel/Seguranca_Alimentar_e_Nutricional_nas_Cidades/Legisla%C3%A7%C3)

%A3o/PORTARIA_MDS_N__987__DE_22_DE_MAIO_DE_2024.pdf.
[Consultado em: 23/09/2024].

- Brissos, S. (2016). *Segurança alimentar e nutricional global: evolução conceptual, desafios atuais e indicadores de medida*. Instituto Superior de Economia e Gestão – CEsa/CSG Documentos de Trabalho nº 149/ 2016. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14864/1/WP149.pdf>.
- Brissos, S. (2022). *(In)segurança alimentar em Portugal: determinantes socioeconómicos do acesso a uma alimentação adequada*. Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/23805>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Bussu, S. et al. (2022). *Introduction: Embedding participatory governance*. *Critical Policy Studies*, 16(2), 133–145. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19460171.2022.2053179>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Campello, T. & Bortoletto, A. (2022). *Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro*. São Paulo: Editora Elefante.
- Castro, J. (1967). *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. 10. ed. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Cellard, A. et al. (2008). *A análise documental*. In: Poupart, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4941227/mod_resource/content/0/Ana%CC%81lise%20documental_Cellard.pdf. [Consultado em: 23/09/2024].
- Clapp, J., Moseley, W. Burlingame, B. & Termine, P. (2022). *Viewpoint: The case for a six-dimensional food security framework*. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102164>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Cohen, S. (1989). *The critical discourse on "social control": notes on the concept as a hammer*. *International Journal of the Sociology of Law*, v.17, n.3, august, p.347-357.
- Comida do Amanhã (2023). *Plano Brasil Sem Fome para diminuir a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional*. Disponível em: <https://luppa.comidadoamanha.org/noticias/plano-brasil-sem-fome/>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Committee on World Food Security (CFS) (2009). *Reform of the Committee on World Food Security Final Version*. Rome, Italy. Disponível em: <https://www.fao.org/4/k7197e/k7197e.pdf>. [Consultado em: 23/09/2024].

- Cruz, J. & Hespanhol, R. (2024). *O Estado e as Políticas Públicas de Combate à Fome no Brasil*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4737806>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Duncan, J., & Claeys, P. (2018). *Politicizing food security governance through participation: opportunities and opposition*. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6394352/pdf/12571_2018_Article_852.pdf. [Consultado em: 23/09/2024].
- Ferreira, I. (2015). *Governança, participação e desenvolvimento local*. Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXX, 2015, pág. 97 – 117. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/13750.pdf>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Forapani, G. (2019). *Desertos Alimentares: O que são e como influenciam na Composição das Dietas das Famílias*. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/31230/4/DesertosAlimentaresS%C3%A3o.pdf>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1996). *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação*. Disponível em: <https://www.fao.org/4/w3613p/w3613p00.htm>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2006). *Policy brief: Food Security*. Rome, Italy. Disponível em: https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2016). *Governance of food and nutrition security: Factors for viability and sustainability: Case studies from seven Latin American countries*. Santiago, Chile. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i7529en>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2018). *Sustainable food systems - Concept and framework*. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b620989c-407b-4caf-a152-f790f55fec71/content>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2021). *Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana Marco de Acompanhamento*. Roma, Itália. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/ca6144pt>. [Consultado em: 23/09/2024].

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2024). *About Urban Food Agenda*. Disponível em: <https://www.fao.org/urban-food-agenda/about/en/>. [Consultado em: 23/09/2024].
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, FAO. Disponível em; <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. [Consultado em: 23/09/2024].
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. Rome, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc3017en>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Freitas, H. *et al.* (2000). *O método de pesquisa survey*. Revista de administração, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112. Disponível em: <http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/3503105.pdf>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Gerhardt, T.E. *et al.* (2009). *Métodos de Pesquisa*. Série Educação a Distância. UFRGS Editora. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/52806>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Globo (2024). *Cadastro Único: veja como se inscrever para ter acesso a benefícios sociais*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/07/17/cadastro-unico-veja-como-se-inscrever-para-ter-acesso-a-beneficios-sociais.ghtml>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2022). *Panorama do Censo de 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (2019). *Extinção do CONSEA*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Instituto Fome Zero. (2024). *I Encontro da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades*. Disponível em: <https://ifz.org.br/i-encontro-da-estrategia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-nas-cidades/>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Kay, S., *et al.* (2018). *Public Policies for Food Sovereignty*. Amsterdam, Rome and Heidelberg. Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/web_public_pol_food_sov.pdf. [Consultado em: 23/09/2024].
- Keleher, L. (2014). *Sen and Nussbaum: Agency and Capability Expansion*. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/151552280>. [Consultado em: 23/09/2024].

- Kooiman, J., et al. (2008). *Interactive governance and governability: an introduction*. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 7(1). Disponível em: https://pure.uva.nl/ws/files/4165393/59200_293273.pdf. [Consultado em: 23/09/2024].
- Lacerda, N. (2023). *Plano Brasil sem Fome: como vai funcionar o novo programa do governo federal*. Brasil de Fato, São Paulo. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/09/02/plano-brasil-sem-fome-como-vai-funcionar-o-novo-programa-do-governo-federal>. [Consultado em: 23/09/2024].
- La Via Campesina (2003). *Food Sovereignty Explained*. *FAO & the Committee on World Food Security (CFS) | Food Sovereignty | Trade Markets and Income*. Disponível em: <https://viacampesina.org/en/food-sovereignty/>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Lozano-Cabedo, C. (2019). *Understanding food systems' change: the making and the practicing of the school food reform in the city of Porto Alegre, Brazil*. Wageningen, The Netherlands: Wageningen University. Disponível em: <https://edepot.wur.nl/466891>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Maluf, R. & Santarelli, M. (2015). *Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional: evidências de pesquisa e indicativos de agenda*. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), UFRJ. <https://alianzaagroecologia.redelivre.org.br/files/2016/10/Coopera%C3%A7%C3%A3o-em-SAN-Documento-s%C3%ADntese-final.pdf>. [Consultado em: 23/09/2024].
- McKeon, N. (2009). *The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance Whose Voice?* London, UK.
- McKeon, N. (2015). *Food Security Governance: Empowering Communities, Regulating Corporations*. London and New York: Routledge.
- Milan Urban Food Policy Pact (2015). *Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana*. Disponível em: https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2020/12/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-and-Framework-for-Action_PORT.pdf. [Consultado em: 23/09/2024].
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) (2023). *Plano Brasil Sem Fome*. Governo Brasileiro. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) (2024a). *Alimenta Cidades*. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/alimenta-cidades>. [Consultado em: 23/09/2024].

- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) (2024b). *Alimenta Cidades – Perguntas e Respostas*. Disponível em: <https://www.redus.org.br/alimenta-cidades/biblioteca/04597cc6-8533-4d54-ae40-298fa0ad82ff>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) (2024c). *Desafios e Urgências*. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/promocao-da-alimentacao-adequada-e-saudavel/alimenta-cidades/desafios-e-urgencias>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Moragues-Faus, A. & Battersby, J. (2021). *Urban food policies for a sustainable and just future: Concepts and tools for a renewed agenda*. Food Policy, Volume 103. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0306919221001032#s0005>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Preiss, P. et al. (2022). *A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211291>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan). (2021). *2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Reis Filho, N. (1997). *Quadro da arquitetura no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- Ribeiro, D. (1995). *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. Edição brasileira (1ª. e 2ª.). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- Rigonato, G. (2023). *Direito à alimentação: o combate à fome como política pública*. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/17157>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Salles-Costa, R. et al. (2022). *Sistemas alimentares, fome e insegurança alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Santos, M. (1993). *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- Sen, A. (1976). *Famines as Failures of Exchange Entitlements*. Economic and Political Weekly, vol. 11, n.º 31/33, 1976, pp. 1273–80. JSTOR. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4364836>. [Consultado em: 23/09/2024].
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Chapter 7. Famines and Other Crises, p.160-178. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Takagi, M. (2010). *A implantação do Programa Fome Zero do governo Lula*. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma

história brasileira. Brasília, DF: MDS, assessoria Fome Zero, v. 1. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. [Consultado em: 23/09/2024].

Termeer, C., *et al.* (2015). *Governance Capabilities for Dealing Wisely with Wicked Problems*. *Administration & Society*, 47(6), 680-710, 2015. Disponível em: <http://www.economy4humanity.org/commons/library/0095399712469195.pdf>. [Consultado em: 23/09/2024].

UN Habitat (2015). *The new urban agenda: Issue papers and policy units of the Habitat III Conference*. Nairobi, Kenya. Disponível em: <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Papers-and-Policy-Units.pdf>. [Consultado em: 23/09/2024].

United Nations (UN) (2015). *Sustainable Development Goals*. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals>. [Consultado em: 23/09/2024].

Vasconcellos, F. (2005). *Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula*. *Revista de nutrição*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/>. [Consultado em: 23/09/2024].

Vasconcellos, F. (2018). *As narrativas da FAO sobre Segurança Alimentar: uma análise sobre a convivência de paradigmas políticos conflitantes* (Masters' thesis, Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/210773>. [Consultado em: 23/09/2024].

Vieira, S. (2021). *A Cidade e o Urbano no Brasil - O tamanho das cidades e a criação de novos municípios, elementos para uma discussão teórica e legal*. *PIXO - Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade*, v. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.15210/pixo.v5i19.20847>. [Consultado em: 23/09/2024].

ANEXOS

Anexo I: Composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)



Fonte: Elaborada pela autora com base em Brasil (2006)

Anexo II: Instância e Principais Atribuições dos Componentes do SISAN

Instância	Principais Atribuições
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CNSAN	a) Indicações das diretrizes e prioridades da PNSAN e do Plano Nacional de San; b) Avaliação da implementação da PNSAN, do Plano e do SISAN
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA	a) Apreciação e acompanhamento da elaboração do Plano Nacional de SAN e manifestação sobre o seu conteúdo final, bem como avaliação da sua implementação e proposição de alterações visando ao seu aprimoramento; b) Contribuição para a proposição e disponibilização de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e monitorar sua aplicação.
Câmara Interministerial da Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN	a) Instituição e coordenação de fóruns tripartites para a interlocução e pactuação, com representantes das câmaras governamentais intersectoriais de SAN estaduais, municipais e do Distrito Federal, das respectivas políticas e planos; b) Interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações PLANSA; c) Apresentação de relatórios e informações ao CONSEA,

	necessários ao acompanhamento e monitoramento do PLANSAN.
Instituições privadas com ou sem fins lucrativos	O Decreto nº 7.272 não definiu atribuições para estas instituições.

Fonte: Elaborada pela autora com base em Brasil (2006)

Anexo III: Relação dos 60 Municípios Prioritários para a Implementação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nas Cidades

	Estado (UF)	Município	Região ²⁶	População ²⁷	Nº de pessoas em situação de rua
1	Acre	Rio Branco	Norte	364.756	337
2	Alagoas	Maceió	Nordeste	957.916	1.173
3	Amazonas	Manaus	Norte	2.063.547	1.710
4	Amapá	Macapá	Norte	442.933	121
5	Bahia	Feira de Santana	Nordeste	616.279	1.393
6	Bahia	Salvador	Nordeste	2.418.005	8.783
7	Bahia	Vitória da Conquista	Nordeste	370.868	491
8	Ceará	Caucaia	Nordeste	355.679	464
9	Ceará	Fortaleza	Nordeste	2.428.678	8.404
10	Distrito Federal	Brasília	Centro-Oeste	2.817.068	7.997
11	Espírito Santo	Vitória	Sudeste	322.869	777
12	Goiás	Anápolis	Centro-Oeste	398.817	206
13	Goiás	Aparecida de Goiânia	Centro-Oeste	527.550	178
14	Goiás	Goiânia	Centro-Oeste	1.437.237	1.609
15	Maranhão	São Luís	Nordeste	1.037.775	1.563
16	Minas Gerais	Belo Horizonte	Sudeste	2.315.560	13.028
17	Minas Gerais	Juiz de Fora	Sudeste	540.756	1.344
18	Minas Gerais	Uberlândia	Sudeste	713.232	937
19	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Centro-Oeste	897.938	1.019
20	Mato Grosso	Cuiabá	Centro-Oeste	650.912	1.296
21	Pará	Ananindeua	Norte	478.778	99
22	Pará	Belém	Norte	1.303.389	842
23	Pará	Santarém	Norte	331.937	166

²⁶ Para facilitar a compreensão, a tabela está formatada em diferentes cores para dividir os dados por regiões: amarelo para as cidades da região Norte, verde para as do Nordeste, azul para as do Centro-Oeste, laranja para as do Sul e rosa para as do Sudeste.

²⁷ Com base no Censo de 2022.

24	Paraíba	Campina Grande	Nordeste	419.379	237
25	Paraíba	João Pessoa	Nordeste	833.932	623
26	Paraná	Curitiba	Sul	1.773.733	3771
27	Paraná	Londrina	Sul	555.937	728
28	Paraná	Maringá	Sul	409.657	734
29	Paraná	Ponta Grossa	Sul	358.367	774
30	Paraná	São José dos Pinhais	Sul	329.222	747
31	Pernambuco	Jaboatão dos Guararapes	Nordeste	643.759	243
32	Pernambuco	Recife	Nordeste	1.488.920	2.724
33	Pernambuco	Caruaru	Nordeste	378.052	463
34	Pernambuco	Paulista	Nordeste	342.167	150
35	Pernambuco	Petrolina	Nordeste	386.786	245
36	Pernambuco	Recife	Nordeste	1.488.920	2724
37	Piauí	Teresina	Nordeste	866.300	1031
38	Rio de Janeiro	Niterói	Sudeste	481.758	881
39	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste	6.211.423	19.664
40	Rio Grande do Norte	Natal	Nordeste	751.300	1297
41	Rondônia	Porto Velho	Norte	460.413	307
42	Roraima	Boa Vista	Norte	413.486	2.101
43	Rio Grande do Sul	Caxias do Sul	Sul	463.338	814
44	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Sul	1.332.570	4163
45	Santa Catarina	Florianópolis	Sul	537.213	2.818
46	Santa Catarina	Joinville	Sul	616.323	1.109
47	Sergipe	Aracaju	Nordeste	602.757	1.038
48	São Paulo	Campinas	Sudeste	1.138.309	2.534
49	São Paulo	Franca	Sudeste	352.537	773
50	São Paulo	Guarulhos	Sudeste	1.291.784	1.627
51	São Paulo	Osasco	Sudeste	743.432	1.367
52	São Paulo	Ribeirão Preto	Sudeste	698.259	678
53	São Paulo	Santos	Sudeste	418.608	1.604
54	São Paulo	São Bernardo do Campo	Sudeste	810.729	1.166
55	São Paulo	São José do Rio Preto	Sudeste	480.439	1.258
56	São Paulo	São José dos Campos	Sudeste	697.428	944
57	São Paulo	São Paulo	Sudeste	11.451.245	66.544
58	São Paulo	São Vicente	Sudeste	329.844	841
59	São Paulo	Sorocaba	Sudeste	723.574	1.028
60	Tocantins	Palma	Norte	302.692	162

Fonte: Portaria MDS N° 972, de 26 de Março de 2024