



Pensi Social

Departamento de Pesquisa em
Filantropia e Ciências Sociais

Fundamentos da Segurança Alimentar

Conceitos, Marcos Legais e Governança

Coleção Segurança Alimentar e Nutricional
Estudos e Evidências para Políticas Públicas e Filantropia



Fundação

**José Luiz
Setúbal**

VOLUME 1

Fundamentos da Segurança Alimentar Conceitos, Marcos Legais e Governança

*Conhecimento para nutrir o futuro de
crianças e adolescentes*

São Paulo, Brasil
Setembro de 2025

ISBN: 978-65-983932-5-0
DOI: 10.29327/5664497

Esta obra está licenciada sob a Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Fundamentos da segurança alimentar [livro eletrônico] : conceitos, marcos legais e governança / Claudia Cheron König ... [et al.]. --1. ed. -- São Paulo : Fundação José Luiz Egydio Setúbal, 2025. -- (Coleção segurança alimentar e nutricional - saúde infanto-juvenil & one health ; 1) PDF

Outros autores: Bruno Valim Magalhães, Bruna Liria Avelhan, Renan Rosolem Machado
Bibliografia
ISBN 978-65-983932-5-0

1. Agricultura 2. Alimentação 3. Alimentação saudável 4. Crianças e adolescentes 5. Direitos humanos 6. Governança 7. Nutrição - Aspectos da saúde 8. Segurança Alimentar e Nutricional, SAN - Brasil
I. König, Claudia Cheron. II. Magalhães, Bruno Valim.III. Avelhan, Bruna Liria. IV. Machado, Renan Rosolem. V. Série.

25-302464.0

CDD-613.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Segurança alimentar e nutricional : Promoção da saúde 613.2
Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

Ficha Técnica

Fundamentos da Segurança Alimentar: conceitos, marcos legais e governança

Coleção Segurança Alimentar e Nutricional: estudos e evidências para políticas públicas e filantropia – Volume 1

Realização: Instituto Pensi – Departamento de Pesquisa Pensi Social

Coordenação Geral

- **Claudia Cheron König**

Equipe de Pesquisa

- **Bruno Valim Magalhães**
- **Bruna Liria Avelhan**
- **Renan Rosolem Machado**

Elaboração e Redação Técnica

- **Claudia Cheron König**
- **Bruno Valim Magalhães**
- **Bruna Liria Avelhan**
- **Renan Rosolem Machado**

Projeto gráfico e diagramação

- **Valeska Morais - Tibau Comunicação**

Agradecimentos especiais a Kamila Abreu, Nicole Schmidt, Carolina Urtado, Mônica Casanova e Fernando do Patrocínio, da Fundação José Luiz Setúbal.

Citação sugerida

INSTITUTO PENSI. *Fundamentos da Segurança Alimentar: conceitos, marcos legais e governança*. 1. ed. São Paulo: Instituto Pensi (Fundação José Luiz Setúbal), 2025. Coleção Segurança Alimentar e Nutricional: estudos e evidências para políticas públicas e filantropia; v. 1.

Publicação

1^a edição – setembro de 2025

Sobre os autores

Claudia Cheron König  é pesquisadora principal no Instituto Pensi da Fundação José Luiz Setúbal (FJLS), onde lidera o Laboratório de Estratégia, Governança e Filantropia para Transições Sustentáveis. Possui doutorado em Economia das Organizações pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e pós-doutorado em Transição para Produção Agroflorestal Sustentável (FEA-USP).

Bruno Valim Magalhães  é pesquisador no Instituto Pensi, no Laboratório de Estratégia. Doutorando em Saúde Coletiva pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP), integra o Observatório do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (OBSANPA) de São Paulo e possui experiência nacional e internacional em políticas públicas de alimentação e nutrição.

Bruna Liria Avelhan  é pesquisadora associada no Instituto Pensi, onde integra o Laboratório de Estratégia, Governança e Filantropia para Transições Sustentáveis. É mestre pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e doutora em Administração na área de Organizações, Empreendedorismo e Mercado pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Tem atuação em governança e coordenação de sistemas agroalimentares e implementação de políticas públicas.

Renan Rosolem Machado  é pesquisador assistente no Instituto Pensi, onde integra o Laboratório de Estratégia, Governança e Filantropia Para Transições Sustentáveis. Mestrando em Gestão e Inovação na Indústria Animal pela Faculdade de Zootecnia e Engenharia de Alimentos da Universidade de São Paulo (FZEA-USP). É advogado e membro da Comissão Especial do Clima da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo (OAB-SP).

**COLEÇÃO SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.
Estudos e Evidências para Políticas Públicas e Filantropia”
Fundação José Luiz Setúbal · Instituto Pensi Social**

1 | Propósito

Ampliar a discussão sobre a saúde de crianças e adolescentes por meio da alimentação e da nutrição. Acreditamos que uma alimentação adequada na infância é a base para uma vida inteira de saúde e desenvolvimento. Para isso, produzimos evidências científicas robustas que impulsionam políticas públicas eficazes, programas sociais inovadores e investimentos filantrópicos estratégicos, sempre guiados pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2, 3, 10, 12 e 17). Atuamos introduzindo na nossa discussão a perspectiva de *One Health*, conectando saúde humana, animal e ambiental como partes indissociáveis de sistemas alimentares sustentáveis. Para fortalecer a governança multissetorial, desenvolvemos ferramentas práticas: ferramentas de análise a aplicação; roteiros de reflexão e ação territorial; e análises dos arranjos de governança que apoiam a viabilização de transformações reais nos territórios.

2 | Escopo editorial da série (2025 – 2027)

Volume	Conteúdo central	Principais entregáveis
1	Fundamentos conceituais, marcos legais, indicadores e governança básica	Arcabouço técnico, institucional e legal com indicação de checklist de adequação institucional
2	Metodologia de diagnóstico causal da IAN infantojuvenil	Planilha-modelo, desenho para matriz de priorização, exemplos aplicados
3	Governança da SAN no Brasil: articulação federativa e arranjos institucionais	Painéis comparativos por UF/município, casos de boas práticas, roteiro de adesão plena
4	Comunicação, Capacitação e Evidência em SAN	Guia de advocacy técnico, ferramenta de formação, fichas técnicas de programas-chave

A série poderá receber fascículos temáticos adicionais sem alterar a numeração principal.

3 | Uso recomendado

Leitura sequencial para formações introdutórias em SAN, saúde pública e políticas sociais; consulta modular por profissionais que já dominam fundamentos e buscam apenas diagnóstico causal (Vol. 2), métricas de governança (Vol. 3) ou ferramentas de comunicação e formação (Vol. 4); referência em relatórios de impacto, editais de fomento e peças de advocacy técnico voltadas à proteção do público infantojuvenil.

Apresentação do volume 1

A fome, em sentido amplo e contemporâneo, não se resume à ausência de comida: é um obstáculo silencioso ao desenvolvimento e à dignidade humanos, que começa cedo, quando alimentação e nutrição inadequadas comprometem corpo, mente, oportunidades de vida e a relação infantojuvenil com suas comunidades e o meio ambiente. A Fundação José Luiz Setúbal, por meio do Instituto PENSI Social, enfrenta esse desafio a partir de uma perspectiva integrada que conecta saúde infantojuvenil, sistemas alimentares e sustentabilidade ambiental — introduzindo pontos da abordagem do *One Health*.

Esta série técnico-científica foi concebida para reunir, em um único espaço, conhecimento conceitual, dados para averiguações sociais e estratégias de governança indispensáveis a quem deseja transformar evidência em ação contra a insegurança alimentar e nutricional (IAN).

○ **Volume 1** consolida os fundamentos e organiza o conteúdo em três Partes principais:

- **Parte I – Direitos e Fundamentos da SAN:** define Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), apresenta os seis pilares da SAN e métodos de avaliação da IAN, incluindo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).
- **Parte II – Sistemas Alimentares, Produção e Saúde:** aborda os sistemas alimentares modernos, a relação entre commodities e desenvolvimento agrário, impactos sobre segurança nutricional, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a integração de saúde humana, animal e ambiental (*One Health*).
- **Parte III – Governança, Financiamento e Monitoramento:** detalha instrumentos de política pública, programas estruturantes como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fontes públicas e privadas de financiamento, mecanismos de filantropia, e o ciclo completo de monitoramento e avaliação, com destaque para o Painel de Indicadores Integrados e análises de impacto.

Cada capítulo pode ser lido de forma autônoma ou em sequência. Para leitores com tempo limitado, o quadro “Como usar esta série” sugere rotas de leitura adaptadas a iniciantes, planejadores, gestores públicos e analistas de dados.

Os Volumes 2, 3 e 4 expandem essa base: o Volume 2 oferece métodos para identificar causas-raiz da IAN; o Volume 3 mostra como transformar diagnósticos sociais em arranjos institucionais eficazes; e o Volume 4 reúne ferramentas de comunicação, capacitação e uso de evidências, incluindo guias de *advocacy*, roteiros de formação e fichas técnicas de programas federais.

Mais do que um compêndio, este trabalho busca ser uma ponte entre ciência e prática. Espera-se que estas páginas inspirem novas alianças estratégicas para garantir que toda criança e adolescente no Brasil exerça plenamente seu direito à alimentação adequada — condição essencial para um futuro saudável, justo e sustentável. Ao integrar conhecimento técnico, linguagem acessível e propostas de ação, a série apoia o fortalecimento institucional de atores públicos e privados, amplia o impacto de iniciativas em curso e fomenta novas parcerias em defesa da alimentação como direito.

Boa leitura — e boa ação.

ORIENTAÇÃO DE LEITURA

A falta de segurança alimentar e nutricional ainda afeta cerca de 33 milhões de brasileiros, comprometendo de forma especialmente crítica o desenvolvimento físico, cognitivo e socio-emocional de crianças e adolescentes. Superar esse cenário exige que gestores públicos, organizações sociais, profissionais de saúde e financiadores compartilhem uma compreensão precisa de conceitos, indicadores e marcos legais — exatamente o que este primeiro volume oferece.

O que você encontrará nas próximas páginas

Parte	Foco
I – Conceitos e Direito	Definições de SAN e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), pilares da SAN e medições de insegurança alimentar e nutricional (Capítulos 1–5)
II – Sistemas, ODS e <i>One Health</i>	Conexões entre SAN, sistemas alimentares, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, agricultura e saúde humana, animal e ambiental (Capítulos 6–9)
III – Governança, Instrumentos e Financiamento	Ferramentas de política pública, programas estruturantes, financiamento público e filantropia, monitoramento & avaliação (Capítulos 10–12)

Este volume apresenta doze capítulos curtos, enriquecidos com boxes de boas práticas, exemplos reais e referências comentadas. Os leitores podem seguir a sequência integral ou navegar por temas específicos sem perder o contexto.

Como aproveitar ao máximo

- **Leitores novos:** os Capítulos 1 a 5 oferecem a base conceitual e indicadores essenciais.
- **Profissionais de sistemas alimentares e saúde:** Parte II conecta SAN a ODS, sistemas alimentares e abordagens integradas como *One Health*.
- **Gestores públicos, privados e filantropia:** Parte III fornece apoio para se pensar instrumentos, painéis de monitoramento e análise de impacto para decisões estratégicas.

Conexão com os demais volumes

- **Volume 2:** transforma dados da Parte III em diagnósticos causais da IAN.
- **Volume 3:** mostra como articular arranjos federativos eficazes a partir do marco legal apresentado na Parte III.
- **Volume 4:** reunirá ferramentas de comunicação, capacitação e uso de evidências, incluindo guias de advocacy, roteiros de formação e fichas técnicas dos principais programas federais de SAN.

Mensagem-chave

Investir em SAN é investir no futuro do país. Este volume oferece um ponto de partida técnico-operacional para decisões baseadas em evidências e para a construção de alianças que promovam alimentação adequada a todas as crianças e adolescentes.

COMO USAR ESTA COLEÇÃO

Esta coleção agora contém quatro volumes. Foi pensada para que qualquer público — do iniciante ao especialista — encontre exatamente o trecho de que precisa no momento certo do ciclo de políticas públicas em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Etapa no ciclo de políticas	Documento-chave	Público-alvo típico	Público-alvo típico	Conexão com os demais
1. Nivelar conceitos	Volume 1 · Parte I (Cap. 1–5)	Definir SAN, DHAA, seis alicerces, distinções essenciais, medir insegurança alimentar e nutricional	Leitores iniciantes, técnicos generalistas	Base conceitual sobre a qual todo o restante se apoia
2. Contextualizar sistemas alimentares	Volume 1 · Parte II (Cap. 6–9)	Relacionar SAN a sistemas alimentares, ODS, produção agrícola e <i>One Health</i>	Professores, ONGs, articuladores intersetoriais	Fornece pano de fundo para o diagnóstico causal detalhado no Volume 2
3. Medir & averiguar	Volume 1 · Parte III (Cap. 10–13)	Aplicar EBIA, Painel de Indicadores Integrados, avaliação de impacto, monitoramento e M&E	Analistas de dados, avaliadores, gestores	Alimenta diretamente a metodologia do Volume 2 e decisões de alocação de recursos
4. Entender governança	Volume 2 – Governança e Articulação Federativa (Cap. 13–16)	Mapear marcos legais, SISAN, participação social, instrumentos de política pública	Conselhos de SAN, gestores públicos	Complementa a análise federativa e fortalece a implementação municipal ou estadual
5. Comunicar, capacitar & implementar programas	Volume 4 – Comunicação, Capacitação e Evidência em SAN	Guias de advocacy, roteiros de formação e fichas técnicas de programas federais (PNAE, PAA, SISVAN, PSE)	Gestores setoriais, filantropia, equipes de comunicação	Traduz dados (Vol. 1 & 2) em ação prática e fortalece governança (Vol. 3)
6. Planejar ação estratégica	Volume 2 – Diagnóstico Causal da IAN	Identificar causas-raiz e priorizar intervenções	Equipes de planejamento, financiadores	Usa dados da Parte III e marcos da Parte IV para priorização
7. Implementar & monitorar	Volume 3 – Governança e Articulação Federativa	Verificar adesão ao SISAN, arranjos institucionais e controle social	Gestores públicos, conselhos, OSC articuladoras	Fecha o ciclo: estratégia → governança → indicadores → ação

Recomendações rápidas

- Novo no tema? Comece pelos Capítulos 1–5 (Parte I) e depois consulte o Capítulo 9 para compreender a EBIA e a avaliação de riscos.
- Planejando projetos ou políticas? Estude o Volume 2 após se aprofundar em fundamentos (Parte I) e indicadores (Parte III).
- Gestão pública local? Combine Volume 3 com a Parte IV para reforçar governança municipal ou estadual.
- Trilha de formação completa: Cap. 1–5 → Cap. 6–9 → Cap. 10–12 → Volume 2 → Volume 3 → Volume 4.

Com essa rota de leitura modular, cada leitor avança no debate sobre SAN no mesmo patamar de conhecimento, economizando tempo e focando exatamente nos conteúdos que trazem maior retorno para sua prática profissional.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANA** – Articulação Nacional de Agroecologia
- CAISAN** – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CF/88** – Constituição Federal de 1988
- COMUSAN** – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento
- CONSEA** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- DHAA** – Direito Humano à Alimentação Adequada
- EBIA** – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
- EC** – Emenda Constitucional
- EMBRAPA** – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- EMATER** – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
- ESG** – *Environmental, Social and Governance*
- FAO** – Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- HLPE** – High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutrição)
- IAN** – Insegurança Alimentar e Nutricional
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- LOSAN** – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006)
- MAPA** – Ministério da Agricultura e Pecuária
- MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
- MMA** – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
- MP** – Medida Provisória
- MS** – Ministério da Saúde
- MROSC** – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
- ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OHHEP** – One Health High Level Expert Panel (Painel de Alto Nível em Saúde Única)
- ONG** – Organização Não Governamental
- OSC** – Organização da Sociedade Civil
- PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos
- PAC** – Plano de Aceleração do Crescimento
- PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PNAN** – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
- PNSAN** – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PLANAPO – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PPA – Plano Plurianual

RDC – Resolução da Diretoria Colegiada (ANVISA)

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SEEG – Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa

SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUS – Sistema Único de Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Desenvolvimento biopsicossocial	23
Figura 2 – Efeitos da desnutrição infantil ao longo da vida	24
Figura 3 – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)	48
Figura 4 – Síntese da estrutura ministerial da Agropecuária no Brasil	71
Figura 5 – O SISAN e onde os atores não estatais podem participar	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – DHAA e SAN: aspectos comparativos	25
Quadro 2 – Síntese dos seis pilares de SAN	28
Quadro 3 - Dimensões da SAN, perguntas-guia e indicadores	32
Quadro 4 – Pilares da SAN: perguntas-guia, indicadores e sinais de alerta	34
Quadro 5 – Quadro comparativo	37
Quadro 6 – Linha do tempo comentada	41
Quadro 7 – Quadro cumulativo da EBIA	49
Quadro 8 – Fome x Insegurança Alimentar: diferenças	52
Quadro 9 – Monitorando a SAN: alguns referenciais para metas e indicadores por pilar	54
Quadro 10 – SAN e EBIA: exemplo de exercício possível para integrar conceitos, indicadores e alertas	58
Quadro 11 – SAN e EBIA: folha de respostas para integração de conceitos, indicadores e alerta	59
Quadro 12 – SAN e EBIA: folha de respostas adicional com “semáforo” para integração de conceitos, indicadores e alertas	60
Quadro 13 – Pontuação do estado de Segurança Alimentar e Nutricional na escala EBIA	61
Quadro 14 – Integração dos ODS à Segurança Alimentar e Nutricional	77
Quadro 15 – Correspondência das ações de Pindamonhangaba com os pilares de SAN e ODS ...	79
Quadro 16 – Quadro de referência: problema local, ODS e ação em SAN	80
Quadro 17 – Resumo da lógica combinada sobre problema local, ODS e ação em SAN	81
Quadro 18 – Como interoperar as duas ferramentas	81
Quadro 19 – Folha de respostas conjunta – SAN + EBIA + ODS	83
Quadro 20 – Exemplo de preenchimento de Folha de Respostas Conjunta – SAN + EBIA + ODS ...	84
Quadro 21 – Linha do tempo das políticas de SAN no Brasil	99
Quadro 22 – Composição dos conselhos de SAN no Brasil	100
Quadro 23 – Principais instrumentos legais e estratégicos	104
Quadro 24 – Quem faz o quê no SISAN: instâncias e responsabilidades de atores estatais	104

Quadro 25 – Quem faz o quê no SISAN: instâncias e responsabilidades de atores não estatais ..	105
Quadro 26 – Interconexão entre Marcos de SAN e os responsáveis pela execução no SISAN ...	107
Quadro 27 – Estrutura consolidada da Governança de SAN no Brasil	109
Quadro 28 – Panorama institucional do SISAN nos municípios (Censo SISAN 2025)	110
Quadro 29 – Panorama de Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional	114
Quadro 30 –Quadro resumo de programas e valores autorizados.....	125
Quadro 31 – O que podemos pensar para um painel de indicadores integrados para diferentes gestores atuando em conjunto ou isoladamente	132

SUMÁRIO

Introdução	6
Apresentação Executiva	6
Sumário	17
PARTE I – CONCEITOS E MARCOS BÁSICOS	19
Capítulo 1. Quando o direito vira comida no prato	21
1.1 Do papel à prática	22
1.2 Evidência do problema	25
1.3 Quadro-síntese	25
1.4 Relevância para crianças e adolescentes	25
1.5 Conclusão do Capítulo 1 – O direito precisa de um sistema para virar realidade	26
Capítulo 2. Os Seis Alicerce da SAN	27
2.1 De onde surgiram os pilares?	28
2.2 O que cada pilar sustenta na prática	28
2.3 Como usar os pilares em averiguações locais	33
Capítulo 3. Soberania, segurança do alimento e SAN: onde cada termo se aplica	35
3.1 Três conceitos, três campos de ação	36
3.2 Dois exemplos que mostram a diferença	37
3.3 Tabela comparativa	37
Capítulo 4. Da conferência à lei: a construção do Sistema Nacional de SAN (SISAN)	39
4.1 Da mobilização social à lei federal	40
4.2 Seis passos para o município aderir ao SISAN	42
4.3 Desafios e caminhos em 2025	43
Conclusão do Capítulo 4	44
Capítulo 5. Averiguação da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN)	45
5.1 Por que medir a IAN?	46
5.2 A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) – como ler, aplicar e interpretar	47
5.3 Fome x Insegurança alimentar: por que diferenciar?	51
5.4 Outros indicadores complementares	52
5.5 Considerações finais	55
Resumo dos Conceitos-chave apresentados na Parte I	56
Referências Bibliográficas Parte I	63
PARTE II – SISTEMAS ALIMENTARES, ODS E ONE HEALTH	65
Capítulo 6. O que é um sistema alimentar e por que ele mudou tanto	66
6.1 Do campo à mesa: a definição moderna	67
6.2 Pressões que moldam o sistema atual	67

Capítulo 7. Commodities x Desenvolvimento Agrário: dois caminhos e seus efeitos	69
7.1 Agricultura de commodities em larga escala	70
7.2 Sistemas agrários: da produção familiar e local à agroecologia	72
7.3 Comparativo de impactos	74
7.4 Conclusão do Capítulo	74
Capítulo 8. SAN e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	75
8.1 ODS diretamente ligados à alimentação	76
8.2 Exemplo prático: município de Pindamonhangaba SP	78
8.3 Conclusão do Capítulo	79
Capítulo 9. One Health: saúde humana, animal e ambiental na mesma mesa	86
9.1 Da teoria à prática	87
9.2 Riscos alimentares emergentes ligados a One Health	88
9.3 Exemplo de ação integrada: Programa Paranaense de Vigilância de Zoonoses Alimentares ..	89
9.4 Conclusão do Capítulo 9	91
Resumo dos conceitos-chave da Parte II	92
Referências bibliográficas Parte II	93
 PARTE III – GOVERNANÇA, FINANCIAMENTO E AÇÃO COORDENADA EM SAN	95
Capítulo 10. Instrumentos de governança de SAN no Brasil	96
10.1 Linha do tempo da SAN no Brasil: da emergência à política de Estado	97
10.2 O que é o SISAN – e por que ele importa para a governança	100
10.3 Marcos legais e estratégicos: como o Brasil estruturou a SAN como política pública	103
10.6 Panorama institucional do SISAN nos municípios (Censo SISAN 2025)	110
10.7 Conclusão do Capítulo 10	111
Capítulo 11. Instrumentos de política pública: da escola à cesta básica	112
10.1 Panorama dos programas estruturantes	113
10.2 Síntese comparativa e sinergias	114
10.3 Principais pontos de atenção para gestores e filantropia	116
10.4 Como os programas se complementam	118
10.5 Desafios recentes	119
10.6 Boas práticas	120
Capítulo 11. Financiamento e filantropia para SAN	122
11.1 Mapa das fontes públicas (2024)	124
11.2 Capital privado e <i>blended finance</i>	125
11.3 Propostas para destravar capital	128
Capítulo 12 – Monitoramento & Avaliação (M&E)	130
12.1 Painel de Indicadores Integrados	131
12.2 Avaliação de impacto	133
Conclusão da Parte III	136
Referências bibliográficas Parte III	137

PARTE I – CONCEITOS E MARCOS BÁSICOS

Respostas consistentes quando falamos de problemas ligados à dinâmica da “fome” tendem a começar por uma pergunta fundamental: que realidade estamos nomeando ao falar em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)? Quando diferentes atores — como gestores públicos, organizações da sociedade civil, universidades ou empresas — operam com entendimentos distintos, há risco de desalinhamento entre políticas e desperdício de esforços e recursos. Por isso, esta parte apresenta, em linguagem acessível, os fundamentos que podem contribuir para aproximar discurso e prática.

Esta série — e, em especial, este volume — é dedicada a pessoas que trabalham, mobilizam e tomam decisões, que transformam ideias em ação e que buscam compreender melhor seu papel no fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dentro e fora de governos. Pensado como um resumo conciso e acessível, o material reúne os elementos de base para começar a entender e atuar nesse campo.

A proposta da série é funcionar como um compêndio de referência rápida, voltado a todas as pessoas interessadas no tema, com atenção especial àquelas que atuam no terceiro setor e na iniciativa privada. Ao apresentar de forma clara os principais conceitos e as expectativas que orientam o campo da SAN no Brasil, este volume busca promover alinhamento, engajamento qualificado e ações e parcerias mais eficazes.

Ao concluir a leitura você poderá ter mais clareza sobre cinco pontos chave:

- 1. Qual direito está em jogo** e como o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi incorporado à Constituição de 1988 pela EC 64/2010;
 - 2. Como especialistas analisam a SAN hoje**, utilizando seis pilares (disponibilidade, acesso, utilização, estabilidade, agência e sustentabilidade);
 - 3. Porque soberania alimentar, segurança do alimento e SAN não são sinônimos**, e em quais arenas de política cada termo se aplica;
 - 4. De que forma o Brasil transformou debate em lei, conselho e plano**, estruturando o Sistema Nacional de SAN (SISAN) — e quais lacunas ainda impedem a universalização;
- Como medir a Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN)** com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) e outros indicadores, gerando averiguações de saúde com indícios sociais que fundamentam decisões.

Cada capítulo combina texto corrido, quadro-síntese e exemplo real — útil tanto para quem precisa explicar o tema em vinte minutos quanto para quem desenha projetos de longo prazo.

Roteiro dos cinco capítulos

Capítulo	Conteúdo essencial	Resultado para o leitor
1 – SAN e DHAA: quando o direito vira comida no prato	Origem jurídica, obrigações do Estado e evidências da IAN infantil	Entender o porquê da agenda
2 – Os seis alicerces da SAN	Evolução dos pilares e a agenda pública para cada um	Perceber o que buscar em cada um e em seu todo
3 – Soberania, segurança do alimento e SAN	Diferenças conceituais, exemplos de políticas e tabela comparativa	Evitar confusões e alinhar vocabulário
4 – Da conferência à lei: construção do SISAN	Linha do tempo, requisitos de adesão ao sistema e desafios 2025-2030	Mapear quem faz o quê na governança
5 – Averiguação da IAN	Exemplo com o passo-a-passo da EBIA, cruzamento com marcadores e determinantes sociais, e variáveis e indicadores de nutrição	Pensar em prioridades de ação a partir de dados e evidências

Para onde seguir depois

Com esta base conceitual, você estará preparado para:

- **Parte II do Volume 1** – explorar sistemas alimentares, ODS e *One Health*;
- **Parte III do Volume 1** – aplicar indicadores e pensar como podemos montar painéis locais;
- **Volume 2** – identificar causas-raiz da IAN com ferramentas baseadas na ciência para tomada de decisão
- **Volume 3** – fortalecer arranjos federativos de governança;
- **Volume 4** – comunicar evidências, capacitar equipes e operar programas federais.

Boa leitura — e boas decisões baseadas em evidências!



Capítulo 1

Quando o direito vira comida no prato

1.1 Do papel à prática

A alimentação passou a ser reconhecida expressamente como direito social no Brasil a partir de 2010, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 64. Desde então, comer com dignidade deixou de ser apenas uma expectativa legítima: tornou-se uma obrigação do Estado e responsabilidade de toda a sociedade brasileira. Assim como saúde, educação, moradia e trabalho, a alimentação adequada passou a integrar o conjunto de garantias que devem ser asseguradas a toda a população brasileira.

Mas a conquista desse reconhecimento formal foi precedida por marcos importantes. Em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei 11.346/2006) já havia instituído o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o objetivo de assegurar, de forma articulada e participativa, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e dar outras providências para sua efetivação. Seu artigo 3.º define a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o atendimento a outras necessidades essenciais, e com base em práticas alimentares adequadas e sustentáveis.

Com a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal em 2010, o DHAA passou a ter amparo jurídico inequívoco. Esse direito estabelece que toda pessoa deve ter acesso, de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes, respeitando a diversidade cultural e os limites ambientais. O DHAA é o princípio e o fim; a Segurança Alimentar e Nutricional é a condição concreta que o torna possível, por meio de políticas públicas, programas e sistemas alimentares orientados pela justiça social, sustentabilidade e equidade.

A distinção entre o DHAA e a agenda de SAN vai além de um preciosismo jurídico: ela define responsabilidades concretas do Estado. Enquanto o DHAA impõe ao poder público o dever de respeitar, proteger, promover e prover esse direito, a agenda de SAN exige que o Estado planeje, implemente e monitore políticas e ações capazes de torná-lo realidade.

Essa diferenciação ganha contornos urgentes diante dos dados da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA, 2024), que apontam que quase um quinto dos domicílios com crianças menores de dez anos enfrenta insegurança alimentar grave. A Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) é, justamente, a condição oposta à SAN. Historicamente associada à desnutrição, a IAN no Brasil contemporâneo também se manifesta por meio da supernutrição – ingestão excessiva de calorias e nutrientes – compondo o fenômeno da “dupla carga” da má-nutrição, em que carências e excessos podem coexistir no mesmo indivíduo, família ou comunidade¹.

Durante a infância e a adolescência, o acesso regular a alimentos nutritivos é essencial para garantir o pleno desenvolvimento. A ausência ou insuficiência de nutrientes nesse período pode comprometer não apenas a saúde física, mas também as dimensões cognitivas, emocionais e sociais das crianças e adolescentes. Esses efeitos interligados são amplamente reconhecidos no modelo biopsicossocial de desenvolvimento humano², que considera a nutrição

¹ FAO et al., 2024

um dos pilares estruturantes para o bem-estar ao longo da vida. Abaixo apresenta-se brevemente seus componentes.

Figura 1. Desenvolvimento biopsicossocial



1. Desenvolvimento físico:

A nutrição adequada é um dos principais pilares do crescimento corporal. Deficiências prolongadas podem resultar em atrasos no crescimento, baixa estatura e menor desenvolvimento muscular. Esses efeitos, embora significativos, são muitas vezes reversíveis com intervenções oportunas e políticas de suporte adequadas.



2. Desenvolvimento cognitivo:

Nutrientes como ferro, iodo, zinco e as vitaminas do complexo B desempenham papel central na maturação neurológica e no desempenho cognitivo. A sua ausência pode influenciar a atenção, a memória e a capacidade de aprendizado, especialmente em contextos de vulnerabilidade social. Em adição à alimentação, ambientes estimulantes e políticas intersetoriais podem apoiar na attenuação de tais impactos e promover a possível recuperação de trajetórias de aprendizado.



3. Desenvolvimento social e emocional:

A insegurança alimentar também se expressa em aspectos mais subjetivos da experiência infantil, como a regulação das emoções, a autoestima e a capacidade de interação com os outros. A exposição prolongada a situações de privação pode aumentar a vulnerabilidade ao estresse, à ansiedade e a quadros depressivos. Fatores como apoio familiar, redes de proteção social e ambientes escolares acolhedores, podem mediar os impactos psicológicos e sociais em adição a uma boa alimentação e nutrição.

Fonte: adaptado de The Lancet, 2016.

Ao considerar essas três dimensões de forma interligada, reconhece-se que a alimentação não é apenas uma necessidade biológica, mas um determinante complexo da saúde e das oportunidades de vida desde os primeiros anos.

Esses prejuízos reduzem desempenho escolar, produtividade adulta e aumentam vulnerabilidade a doenças, comprometendo o capital humano. Economicamente, a IAN freia o desenvolvimento sustentável e perpetua ciclos de pobreza – o chamado “custo da fome”. Garantir SAN – e, portanto, cumprir o DHAA – é investir no futuro coletivo.

² The Lancet, 2016.

Figura 2 Efeitos da desnutrição infantil ao longo da vida



**0-5
anos**

Crianças desnutridas têm maior risco de anemia, diarreia, febre e infecções respiratórias. Esses casos adicionais de doenças são custosos para o sistema de saúde e para as famílias. Crianças desnutridas têm maior risco de morrer.



**5-18
anos**

Crianças com déficit de crescimento têm maior risco de repetir séries na escola e de abandonar os estudos. As re-petições de série são custosas para o sistema educacional e para as famílias.



**18-60
anos**

Se uma criança abandonou a escola precocemente e entrou no mercado de trabalho, ela pode ser menos produtiva, especialmente no mercado de trabalho não manual. Se estiver envolvida em trabalho manual, é provável que tenha capacidade física reduzida e tenderá a ser menos produtiva. Pessoas que estão ausentes da força de trabalho como resultado da mortalidade infantil relacionada à desnutrição representam perda de produtividade econômica.

Fonte: Adaptação de FAO, 1996.

Para refletir – Entre povos quilombolas, é comum que, diante de pressões econômicas, famílias vendam parte do peixe obtido pela pesca tradicional — um alimento central na cultura e na dieta de algumas comunidades — para adquirir cestas de alimentos industrializados ou itens prontos no comércio local que complementem a alimentação em casa. Embora essa troca possa garantir o consumo calórico imediato, ela pode implicar uma ruptura profunda.

A introdução de alimentos fora das práticas culturais tradicionais — como, por exemplo, o consumo de um macarrão de trigo industrializado (ainda que muitos sejam minimamente processados e saudáveis) ao invés de preparações com ingredientes disponíveis localmente como mingaus, pirões, moquecas, caldos, pamonhas, bolos de forno à lenha — pode levar à perda de vínculos com saberes alimentares ancestrais, comprometendo a diversidade nutricional e enfraquecendo as redes comunitárias que sustentam a autonomia alimentar e os modos de vida tradicionais.

Não se trata de propor que os grupos consumam apenas o que produzem e não possam comer alimentos fora de sua origem ancestral, mas de refletir sobre que tipos de alimentos desejam consumir de forma costumeira e como obter tais alimentos com o melhor equilíbrio entre custo, saudabilidade e adequação cultural — seja por meio da compra ou da produção — de forma acessível, estável e sustentável.

Situação oposta e paralela a refletir ocorre no contexto metropolitano embranquecido do Sul e Sudeste do Brasil, regiões com produção significativa de trigo e massas, herança da influência alimentar dos imigrantes do Sul da Europa. Nesses locais, o tradicional macarrão de trigo industrializado — como o espaguete com molho de tomate — vem sendo substituído por macarrões instantâneos ou outras massas ultraprocessadas, suscitando igualmente a necessidade de refletir sobre como equilibrar custo, saudabilidade e identidade cultural nas diferentes escolhas alimentares brasileiras.

1.2 Evidência do problema

Estudos com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) entrevistou 211 mil domicílios em 2024. Resultado: 19% das casas com crianças menores de dez anos disseram ter passado ao menos um dia inteiro sem comida no período analisado. Esse número, divulgado no Painel Brasil Sem Fome³ é quase o dobro do registrado em 2013. Estudos de coorte acompanhados pela série *The Lancet*, de 2016, mostram que crianças que enfrentam desnutrição moderada até os dois anos têm, em média, 14 pontos a menos em testes de linguagem aos oito anos, e rendimentos 22% menores na vida adulta.

1.3 Quadro-síntese

Quadro 1. DHAA e SAN: aspectos comparativos

Aspecto	DHAA	SAN
Caráter	Direito humano, garantido na constituição	Condição sócio-política, parâmetro para medir se o direito virou realidade
Base legal	Constituição & tratados	Lei 11 346/2006
Obrigação	Estado	Estado
Responsabilidade	Estado e sociedade	Estado e sociedade
Papel do Estado	Respeitar, proteger, promover, prover	Planejar, executar, avaliar políticas
Relação	Princípio	Meio para concretizar
Medição	Existência de leis, orçamento, programas	EBIA, indicadores de renda, dados de acesso à água

Fonte: Elaboração própria

1.4 Relevância para crianças e adolescentes

A literatura é sólida sobre os múltiplos prejuízos da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) na primeira infância. Por exemplo, na série *Maternal and Child Undernutrition and Overweight de The Lancet*, demonstra-se que crianças expostas a déficit de nutrientes nos primeiros 1.000 dias apresentam baixa estatura, menor volume cerebral, quociente intelectual (QI) em média 14 pontos inferior e maior prevalência de ansiedade e depressão na adolescência. Esses efeitos reduzem escolaridade, derrubam a produtividade na vida adulta em até 22% e ele-

³ MDS, 2025.

vam o risco de doenças crônicas, perpetuando o ciclo de pobreza. Os dados mais recentes da EBIA 2024 reforçam o alerta: a proporção de domicílios com crianças menores de cinco anos em situação de insegurança alimentar grave saltou de 7,3% em 2022 para 12,5% em 2024, enquanto a média nacional ficou em 9,1%.

Crianças menores de cinco anos que têm restrição alimentar enfrentam maiores prejuízos no desenvolvimento. Por isso, políticas baseadas em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e no Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) são essenciais. Exemplos incluem o fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), transferências de renda condicionadas e compras públicas da agricultura familiar. Também é fundamental o acompanhamento constante da situação nutricional de crianças e famílias. Essas ações não são apenas proteção social, mas investimentos para romper o ciclo da pobreza. Elas ajudam a preservar o desenvolvimento físico, cognitivo e emocional, essenciais para o crescimento do país.

1.5 Conclusão do Capítulo 1 – O direito precisa de um sistema para virar realidade

Transformar a alimentação de direito constitucional em alimento concreto depende de três movimentos complementares apresentados neste primeiro capítulo. Primeiro, reconhecer a lei: DHAA e SAN criam obrigações explícitas para o Estado e legitimam a cobrança da sociedade civil. Segundo, mensurar o desafio: dados robustos — como os da EBIA 2024 — provam que crianças continuam sendo o elo mais frágil da cadeia e quantificam as perdas de capital humano se nada for feito. Terceiro, converter evidência em prioridade política: quando gestores compreendem que cada ponto percentual de IAN grave gera custos futuros em saúde e produtividade, programas de merenda escolar, transferência de renda e compras da agricultura familiar deixam de ser vistos como despesas assistenciais e se tornam investimentos estratégicos no desenvolvimento local e do país.

Ideia-chave:

Direito, averiguação, política e monitoramento são peças de um mesmo quebra-cabeça: sem integração, cada uma perde força e o problema permanece.

Nas próximas páginas avançaremos justamente nessa sequência. O Capítulo 2 apresenta os seis pilares da SAN e os indicadores públicos que permitem transformar princípios legais em métricas operacionais. Ao entender como disponibilidade, acesso, utilização, estabilidade, agência e sustentabilidade se traduzem em números — e onde esses números estão coletados — você terá alguns ferramentais para a começar a averiguar falhas, priorizar recursos e, finalmente, comprovar se o “direito de todos” está ou não chegando ao prato.



Capítulo 2

Os Seis Alicerces da SAN

2.1 De onde surgiram os pilares?

Garantir que o direito à alimentação vire alimento à mesa é tarefa mais complexa do que “produzir mais”. A experiência internacional mostra que colheitas fartas podem conviver com fome se faltarem renda, logística ou estabilidade de preços. Por isso, desde a Cúpula de Roma (1996) a definição de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) vem sendo ampliada.

A ideia de que segurança alimentar tem mais de uma faceta aparece ainda nos anos 1970, mas ganhou forma no Relatório da Conferência Mundial de Alimentos⁴ que tratava de *disponibilidade* e *estabilidade* de suprimentos. Em 1996, na Cúpula de Roma, a FAO oficializou a tríade disponibilidade–acesso–utilização. Porém, o choque de preços de alimentos em 2007/08 e a crise climática mostraram que safra grande hoje não garante comida amanhã, levando a incluir a estabilidade como quarto pilar⁵.

A agência foi proposta em 2020 pelo Painel de Alto Nível de Especialistas (HLPE), reforçando que as pessoas precisam poder decidir sobre o que plantam, compram e comem⁶. Já a sustentabilidade entrou em relatoria oficial mais recentemente⁷, reconhecendo que um sistema que degrada solos, água e clima mina sua própria capacidade de alimentar no futuro.

Quadro 2. Síntese dos seis pilares de SAN

Pilar	Descrição breve
Disponibilidade	Oferta suficiente de alimentos.
Acesso	Meios físicos, econômicos e sociais para obter alimentos adequados.
Utilização	Aproveitamento biológico, cultural e nutricional pelo organismo e pela comunidade.
Estabilidade	Regularidade de oferta e acesso ao longo do tempo.
Agência	Capacidade de escolha e participação nos sistemas alimentares.
Sustentabilidade	Bases ecológicas, econômicas e sociais duradouras.

Fonte: elaboração própria a partir de FAO et al. 2024.

2.2 O que cada pilar sustenta na prática

Os seis pilares da Segurança Alimentar e Nutricional podem ser entendidos como eixos complementares de análise, funcionando como “check-ups” interdependentes do sistema alimentar de um território. Mais do que verificar a existência física de estoques ou alimentos disponíveis, essa abordagem permite diagnosticar, com maior precisão, os pontos de fragilidade e os fatores estruturantes que sustentam – ou comprometem – o direito humano à alimentação adequada.

⁴ FAO, 1974

⁵ FAO, 1996

⁶ HPLE, 2020

⁷ SOFI 2024

Assim, o entendimento contemporâneo de SAN pode se desdobrar em seis lentes ou percepções estratégicas, organizadas a partir dos pilares, cada um revelando aspectos específicos do sistema alimentar. Ao lado de cada pilar, apresentamos uma pergunta ilustrativa. Essas perguntas não pretendem reduzir a complexidade do tema, mas oferecer uma chave pedagógica para sua aplicação concreta e integrada.

Esses pilares podem ser utilizados como base para a elaboração de matrizes avaliativas, diagnósticos participativos, monitoramento de políticas públicas e definição de prioridades em programas e projetos. Portanto, a análise integrada entre os eixos ajuda a compreender não apenas se há alimentos disponíveis, mas como, para quem, em que condições e com que efeitos sobre os modos de vida, o meio ambiente e a equidade social os alimentos são disponibilizados. Ao final deste volume, apresentamos uma proposta metodológica de aplicação dos pilares em avaliações territoriais participativas.

Disponibilidade – “Existe alimento físico?”

A existência física de alimentos refere-se à quantidade de produtos alimentares naturais e industrializados disponíveis em determinado território para consumo domiciliar, escolar ou comercial. Dois indicadores principais podem exemplificar a averiguação dessa dimensão da segurança alimentar.

O primeiro pode ser a produção de Cereais - ao lado de turbéculos e raízes - são a base da alimentação humana. No entanto, esse indicador possui limitações, pois inclui produtos que podem ser destinados à exportação ou à indústria de transformação, não refletindo necessariamente a oferta efetiva de alimentos para consumo humano direto.

Nesse sentido, a proporção da área plantada com culturas alimentares representa um complemento analítico relevante, por indicar a diversidade da produção agrícola voltada ao abastecimento alimentar. A combinação desses dois indicadores permite uma leitura mais abrangente da disponibilidade física de alimentos, ao considerar tanto a quantidade quanto a variedade – aspectos essenciais para a promoção de dietas adequadas e culturalmente apropriadas.

Em contextos específicos, como regiões metropolitanas, áreas de preservação ambiental ou localidades com baixa produção rural em relação à população residente – a exemplo das capitais e de territórios florestais –, outros indicadores tornam-se mais relevantes para mensurar a disponibilidade real de alimentos. Entre eles, destacam-se a presença de feiras, mercados locais e circuitos curtos de comercialização, cuja análise será aprofundada nas seções seguintes deste documento.

Nesse cenário, uma característica estrutural do Brasil merece atenção: a importância do Pacto Federativo. Dada a extensão territorial e a heterogeneidade regional do país, a articulação entre os entes federativos é fundamental para assegurar a circulação de alimentos e insumos, favorecendo o funcionamento integrado das cadeias de abastecimento e contribuindo para a efetivação do direito humano à alimentação adequada em todo o território nacional.

O Pacto Federativo é a organização político-administrativa que define a cooperação entre União, estados e municípios. Ele é fundamental para a disponibilidade de alimentos em SAN, pois garante a livre circulação de mercadorias em um país vasto e diverso, facilitando o abastecimento entre regiões.

Acesso – “As pessoas conseguem obter esse alimento?”

Mesmo com armazéns cheios, a compra pode esbarrar em obstáculos físicos, culturais ou sociais — especialmente no bolso. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo IBGE, acompanha de forma sistemática e permanente as principais características socioeconômicas da população brasileira, como trabalho, renda, educação e habitação, com recortes por região, faixa etária, sexo e raça/cor. Entre seus dados, um alerta importante: quando uma família precisa gastar mais de 30% da renda total apenas com alimentação, isso pode comprometer outras dimensões básicas da vida — como moradia, transporte, educação e saúde.

Essa sobrecarga financeira é considerada um dos indícios de que pode haver insegurança alimentar, porque sinaliza que o acesso à comida depende de sacrifícios ou está sujeito a interrupções, afetando a regularidade, qualidade e suficiência da alimentação, e de sua escolha — em diversos casos, preferindo alimentos industrializados, mais baratos e com maior tempo de vida de prateleira do que alimentos frescos e naturais, mais caros e com menor validade, normalmente. O exemplo da renda é um exemplo do obstáculo social e cultural a alimentos.

Utilização – “O corpo aproveita bem o que chega ao prato?”

A utilização é a dimensão da SAN que trata não apenas da ingestão, mas da capacidade do organismo — e da comunidade — de transformar os alimentos consumidos em saúde. Isso envolve fatores como o estado nutricional e de saúde das pessoas, acesso a água limpa, saneamento básico, manejo adequado dos alimentos e a adequação cultural da dieta.

Como se nota, a nutrição vai muito além das calorias: exige condições que permitam a boa digestão, absorção e metabolização dos nutrientes. Nesse contexto, diversos indicadores de saúde pública ajudam a monitorar a efetividade da utilização. Um exemplo é a prevalência de anemia em crianças menores de cinco anos, utilizada pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) como indicador-sentinela de possíveis carências nutricionais — em especial de ferro. A meta sanitária é manter esse índice abaixo de 10%⁸.

Garantir a utilização plena, portanto, exige ações intersetoriais em saúde, saneamento, educação alimentar, valorização da cultura alimentar local e serviços públicos que assegurem cuidados contínuos e dignos para todas as faixas etárias.

⁸ SISVAN, 2025

Estabilidade – “Esse acesso se mantém ao longo do ano?”

A estabilidade diz respeito à capacidade das famílias de manter o acesso regular a alimentos ao longo do tempo, sem rupturas causadas por sazonalidades, choques econômicos, desastres naturais ou instabilidade política. Ter acesso hoje não garante segurança alimentar amanhã — especialmente para populações em situação de vulnerabilidade. Essa dimensão envolve tanto a constância da renda e dos estoques quanto a continuidade das políticas públicas e das condições ambientais que sustentam os sistemas alimentares.

Um dos sinais de instabilidade é a volatilidade de preços. A série diária da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), órgão federal responsável por monitorar safras, estoques e preços agrícolas no Brasil, mostra que, quando o coeficiente de variação do feijão ultrapassa 25% no ano-safra, o consumo de leguminosas tende a cair entre famílias de baixa renda⁹. Mas esse é apenas um exemplo: perdas de safra, suspensão de programas sociais, encheres ou secas também comprometem a regularidade do acesso. Medidas como estoques de equalização, compras governamentais antecipadas e redes de proteção social são estratégias fundamentais para amortecer os impactos e garantir a estabilidade da alimentação ao longo do tempo.

Agência – “Quem decide o que plantar, comprar e comer?”

A dimensão da agência diz respeito à capacidade de indivíduos e coletivos influenciarem as decisões que moldam seus sistemas alimentares: o que é produzido, comprado, distribuído e consumido. Trata-se do direito de participar ativamente das escolhas que afetam a alimentação, a saúde e a cultura de uma comunidade. Sem essa participação, políticas públicas tendem a ser pouco efetivas ou desconectadas das realidades locais.

Por isso, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) acompanha o percentual de municípios com Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) ativos, com a meta de atingir 70% até 2025. Esses conselhos desempenham papel fundamental na efetivação da agência, pois garantem espaços democráticos para que diferentes atores — incluindo representantes da sociedade civil, gestores públicos, agricultores e consumidores — possam debater, propor e fiscalizar políticas e programas de segurança alimentar. A presença e a atuação efetiva dos Conselhos de SAN fortalecem a governança participativa, ampliam a transparência e aumentam a adequação das ações às necessidades reais das comunidades, promovendo assim um sistema alimentar mais justo e sustentável.

Sustentabilidade – “Produzimos hoje para continuar produzindo sempre?”

O pilar da sustentabilidade na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) não se limita ao controle e gestão das emissões de gases de efeito estufa. Contudo é importante fator. Por exemplo, a plataforma SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa) fornece um importante indicador ao calcular o CO₂-equivalente por quilo de alimento, com o limite técnico de 1 kg CO₂e/kg para o setor agropecuário, conforme o Acordo de Paris¹⁰.

⁹ CONAB, 2024

¹⁰ SEEG, 2023

Sabemos que essa perspectiva é insuficiente para abranger a complexidade dos sistemas alimentares, dado que a sustentabilidade também envolve a conservação da biodiversidade, a proteção dos solos e dos recursos hídricos, a justiça social e a resiliência das comunidades rurais e urbanas frente às mudanças climáticas e às pressões econômicas.

Sendo assim, “traduzir” sustentabilidade em métricas associadas à emissão de carbono pode levar a soluções simplistas, que privilegiam a produtividade em detrimento da equidade, da cultura e da diversidade alimentar. Por isso, para garantir segurança alimentar real e duradoura, gestores e formuladores de políticas precisam integrar indicadores ambientais, sociais, econômicos e culturais. Somente assim será possível identificar em qual engrenagem — produção, renda, nutrição, mercado, governança ou ambiente — a segurança alimentar local está falhando, e criar estratégias que promovam sistemas alimentares verdadeiramente sustentáveis, que respeitem o planeta e fortaleçam as comunidades.

Quadro 3: Dimensões da SAN, perguntas-guia e indicadores

Pilar	Pergunta guia	Exemplo de fonte para alguns indicadores chave
Disponibilidade	“Existe alimento físico?”	IBGE – PAM (2024) e State of Food Security and Nutrition in the World (2025)
Acesso	“As pessoas podem obter o alimento?”	IBGE – POF (2018) / PNAD (Trimestre móvel) e State of Food Security and Nutrition in the World (2025)
Utilização	“O corpo aproveita bem o que chega ao prato?”	SISVAN (2023)
Estabilidade	“Isso se mantém todo ano?”	CONAB valores de referência
Agência	Quem decide o que plantar, comprar e comer?”	PLANSAN e PLANAPO
Sustentabilidade	“Produzimos hoje para continuar produzindo sempre?”	SEEG (2023) e Taxa de desmatamento atribuída à expansão agrícola (INPE) e Número de cultivares tradicionais ou nativas mantidas (EMPRABA)

Observação: A CONAB não divulga uma média de preços consolidada, mas sim os valores de referência para diferentes produtos e safras em relatórios e tabelas de preços mínimos e acompanhamento de mercado, que são publicados em seu portal oficial e nos de órgãos de imprensa especializados, com atualizações constantes ao longo do ano.

Fonte: elaboração própria

2.3 Como usar os pilares em averiguações locais

Se você deseja avaliar se seu território enfrenta desafios relacionados à SAN, um bom ponto de partida é realizar uma apuração baseada em evidências técnicas já disponíveis e em dados públicos acessíveis. **Os seis pilares da SAN auxiliam na organização dessa análise, ao revelar diferentes dimensões que influenciam se as pessoas têm acesso a alimentos suficientes, adequados e nutritivos ao longo do tempo.**

Para cada pilar, existem indicadores simples e fontes oficiais de dados que permitem uma visão preliminar da situação local. Essa apuração não substitui um diagnóstico detalhado ou uma investigação aprofundada no território, mas serve para identificar sinais de alerta que apontam para onde o sistema alimentar pode apresentar fragilidades. A partir desses sinais, gestores, organizações e cidadãos podem aprofundar suas análises e orientar suas demandas e ações, evitando respostas genéricas e pouco eficazes.

No quadro a seguir, apresentamos exemplos de perguntas-chave para cada pilar, alguns exemplos de indicadores disponíveis no Brasil, as fontes onde esses dados podem ser consultados e os limites de referência que indicam situações de risco. Novamente reforçamos que este instrumento não se pretende um padrão rígido, mas uma ferramenta para apoiar o debate local e transformar dados brutos em informações úteis para fortalecer a SAN no território, contribuindo para a efetivação do direito à alimentação na vida das pessoas.

Por fim, antes de apresentar os indicadores específicos sugeridos neste capítulo, destacamos que o Quadro 4 cumpre um papel introdutório: traduz os seis pilares SAN em perguntas simples e indicadores já existentes no Brasil, com sinais de alerta que ajudam a identificar situações de risco. Essa abordagem serve como ponto de partida para leitores e instituições que desejam compreender como cada dimensão da SAN pode ser observada na prática. No Capítulo 5, esses mesmos pilares são retomados com maior detalhamento técnico, incluindo metas nacionais de referência, fontes oficiais e sugestões ampliadas de indicadores. Juntos, os dois quadros permitem tanto a averiguação inicial quanto o acompanhamento mais fino e orientado à ação, mesmo por quem atua fora da administração pública.

Quadro 4: Pilares da SAN: perguntas-guia, indicadores e sinais de alerta

Pilar	Perguntas guia já existentes no Brasil	Possíveis indicadores chave já existentes	Fonte de dados / referência	Possível sinal de alerta / limite de referência já existentes no Brasil
Disponibilidade	Existe alimento suficiente disponível?	Produção per capita de cereais (kg/ano)	IBGE – Pesquisa Agrícola Municipal (PAM)	< 200 kg per capita indica risco de insuficiência alimentar
	Proporção da área plantada com culturas alimentares (%)	≥ 50% da área cultivada	IBGE – PAM	< 50% da área cultivada
Acesso	As pessoas podem comprar/alcançar o alimento?	% da renda familiar gasto com alimentação	IBGE – PNAD Contínua / POF	> 30% da renda compromete outras necessidades básicas
Utilização	O corpo aproveita bem o alimento consumido?	Prevalência de anemia em crianças < 5 anos	SISVAN (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional)	Anemia > 10% sinaliza problemas nutricionais e/ou sanitários
Estabilidade	O acesso e a oferta são constantes durante o ano?	Coeficiente de variação dos preços do feijão	CONAB – Séries históricas de preços agrícolas	Variação > 25% sinaliza instabilidade no consumo
Agência	A comunidade participa das decisões sobre alimentação?	% de municípios com CONSEA ativo	Painel SISAN (MDS)	Meta: ≥ 70% de municípios com conselho ativo
Sustentabilidade	Produzimos sem comprometer o futuro?	Emissão de CO ₂ equivalente por kg de alimento	Plataforma SEEG	Limite técnico: ≤ 1 kg CO ₂ e/kg para produção agropecuária
	Índice de desmatamento associado à expansão agrícola	Taxa de desmatamento atribuída à expansão agrícola (incl. Amazônia legal)	INPE – PRODES e DETER	Aumento significativo de desmatamento vinculado à agricultura/pecuária
	Biodiversidade agrícola: número de cultivares tradicionais ou nativas mantidas	Número de cultivares tradicionais ou nativas mantidas	EMBRAPA - Agrobiodiversidade	Redução acentuada na diversidade indica risco para sustentabilidade e resiliência

Fonte: elaboração própria

Como usar esse quadro?

1. Consulte os dados disponíveis para seu município nas fontes indicadas (sites do IBGE, CONAB, SISVAN, MDS e SEEG).
2. Compare os valores locais com os limites de referência para cada indicador.
3. Se algum dos indicadores estiver fora do limite recomendado, considere isso um sinal de alerta que merece atenção na discussão local.
4. Busque entender as causas específicas no contexto local e pressione por ações que abordem os pilares fragilizados.
5. Use essa apuração para engajar gestores públicos, organizações sociais e a comunidade na busca por soluções efetivas e integradas.

A photograph showing a close-up of a person's hands holding a large, fresh head of green lettuce. The person is wearing a green and white plaid shirt. The background shows a garden with various plants and soil. The image has a green tint.

Capítulo 3

Soberania, segurança do alimento e SAN: onde cada termo se aplica

Muitos atores no debate público sobre alimentos e alimentação podem misturar soberania alimentar, segurança do alimento e segurança alimentar e nutricional (SAN) como se fossem termos equivalentes. Contudo, cada um nasceu em um contexto diferente, é regulado por instrumentos legais e políticos distintos e implicam em obrigações e responsabilidades específicas. Entender a fronteira entre eles evita que municípios gastem recursos em ações necessárias, porém insuficientes, e ao mesmo tempo fortalece discursos de advocacy com base técnica e que querem mudanças estruturais.

3.1 Três conceitos, três campos de ação

Soberania alimentar responde à pergunta “quem decide?” sobre o que plantar, vender ou comer. É um conceito político, formulado por movimentos camponeses e povos tradicionais, com forte ênfase em cultura e autodeterminação (Declaração de Nyéléni 2007)¹¹. Já segurança do alimento pergunta “a comida é segura?” trata da ausência de agentes microbianos causadores de enfermidades, substâncias químicas ou objetos que coloquem em risco a saúde do consumidor. No Brasil, isso é regulado por normas sanitárias como a RDC 216/2004 e a RDC 724/2022, fiscalizadas pela Vigilância Sanitária¹².

É importante destacar que, enquanto os controles de segurança dos alimentos são obrigatórios para estabelecimentos produtores e comerciais, nos domicílios configuram-se como recomendações de boas práticas de higiene e manipulação, fundamentais para prevenir contaminações e intoxicações alimentares. **No Brasil, no âmbito dos domicílios, a segurança do alimento é abordada como recomendação no campo da Educação Alimentar e Nutricional**, sobretudo em escolas e unidades de saúde públicas, filantrópicas e privadas, que orientam crianças, jovens, famílias e comunidades sobre boas práticas de higiene, manipulação e preparo seguro dos alimentos.

Ideia-chave:

Se tivéssemos que resumir em uma frase: soberania trata do poder, segurança do alimento de inocuidade, e SAN de direito social realizado na prática.

Finalmente, retomamos o conceito de SAN interrogando-nos “todas as pessoas conseguem comer bem, hoje e amanhã?” — combinando acesso contínuo, qualidade nutricional, adequação cultural e sustentabilidade (Lei 11.346/2006)¹³.

¹¹ DECLARAÇÃO DE NYÉLENI. Fórum Internacional de Soberania Alimentar. Mali, 2007.

¹² BRASIL. ANVISA. RDC 216/2004; RDC 331/2019

¹³ BRASIL. Lei 11.346, 2006

3.2 Dois exemplos que mostram a diferença

Surto de salmonelose em Chapecó-SC (2013) – A alimentação escolar foi interrompida após 486 crianças apresentarem sintomas¹⁴. O problema era de segurança do alimento (contaminação), mas não de soberania. Após corrigir a falha sanitária, o município continuou comprando a quota da dos alimentos da agricultura familiar, respeitando a lei de soberania e mantendo SAN para os estudantes.

Restaurante Popular de Belo Horizonte (2019-2024) – Os Restaurantes Populares¹⁵ servem 13 mil refeições diárias a preço subsidiado. Compra 100% dos hortigranjeiros de agricultores periurbanos¹⁶, remunerados por contrato estável. Aqui vemos três dimensões juntas: o município fortalece soberania ao comprar da produção local, garante segurança do alimento ao seguir a RDC 216 e impacta SAN ao oferecer cardápio balanceado a R\$ 4,00. Se um gestor olhar só a inocuidade e ignorar renda dos agricultores, perderá parte do potencial de bem-estar. Se focar só em soberania sem controle sanitário, poderá gerar surtos de doenças.

Em resumo, distinguir claramente essas três dimensões não é mero exercício acadêmico: cada uma aciona instrumentos políticos e legais diferentes. Problemas de segurança do alimento resolvem-se com fiscalização sanitária e treinamento; lacunas de soberania pedem compras institucionais, apoio à agricultura familiar e respeito à cultura alimentar; falhas em SAN exigem políticas integradas de renda, logística, nutrição e participação social. Só quando gestores combinam soluções específicas para cada camada é que programas alcançam impacto real, sustentável e mensurável (Lei 11.346/2006; RDC 216/2004; Declaração de Nyéléni 2007).

3.3 Quadro comparativo

Quadro 5. Quadro comparativo

Dimensão	Soberania alimentar	Segurança do alimento	Segurança alimentar e nutricional
Pergunta	Quem decide sobre o que se planta e o que se come?	O alimento é seguro para consumo, livre de contaminantes e riscos à saúde?	Todos comem bem e com a frequência adequada?
Escala	Nacional / comunitária	Estabelecimento / cadeia	Comunitária/Família ou Domicílio/Indivíduo
Algumas referências normativas/institucionais	Decl. Nyéléni (2007)	RDC 216/2004 , RDC 724/2020	Lei 11.346/2006 (LOSAN) Lei 11.497/2009 (PNAE) Lei 14.601/2023 (Bolsa Família)
Exemplo	Compra da agricultura familiar (PAA + PNAE)	Análise das cozinhas e cantinas das escolas e de outros aparelhos públicos e privados com fins sociais e lucrativos	PNAE + Bolsa Família
Definição-chave	Direito dos povos de definir suas políticas de produção e consumo, respeitando cultura	Conjunto de Boas Práticas para garantir inocuidade/higiene dos alimentos	Condição de acesso regular a alimentos adequados e sustentáveis

Fonte: elaboração própria

¹⁴ Secretaria de SaúdeSC. Boletim 07/2013.

¹⁵ Prefeitura de Belo Horizonte, 2025

¹⁶ Prefeitura de Belo Horizonte, 2025

Diferenciar soberania, segurança do alimento e SAN não implica escolher apenas um caminho, mas sim reconhecer a **natureza complementar** desses níveis. Soberania garante voz e identidade aos produtores e consumidores, enquanto a segurança do alimento assegura que o que chega ao prato não adoeça ninguém, e a SAN confirma se o direito constitucional de comer bem está, de fato, realizado. Gestores públicos, organizações sociais e empresas que entendem essa engrenagem conseguem desenhar políticas e negócios mais completos: compram da agricultura familiar, exigem boas práticas de fabricação e monitoram indicadores de acesso e nutrição. Essa visão integrada prepara o terreno para o próximo capítulo, no qual veremos como o Brasil institucionalizou, em lei e no orçamento, as responsabilidades de cada ator.



Capítulo 4

Da conferência à lei: a construção do Sistema Nacional de SAN (SISAN)

Se o Capítulo 3 mostrou conceitos, este capítulo conta como esses conceitos viraram instituições e recursos públicos no Brasil.

4.1 Da mobilização social à lei federal

Na agenda de SAN, a intervenção clínica refere-se ao cuidado direto à saúde realizado por profissionais como médicos, nutricionistas, psicólogos e enfermeiros. Envolve avaliação, prevenção e tratamento de condições físicas e emocionais ligadas à alimentação — especialmente sobre desnutrição, transtornos alimentares, supernutrição e excesso de peso e seus desdobramentos. Já a intervenção social normalmente diz respeito a estratégias coletivas e comunitárias, como ações de educação alimentar, redes de apoio, programas sociais e políticas públicas voltadas a garantir o acesso e a segurança alimentar. **Hoje, práticas médicas e clínicas em SAN não ocorrem de forma isolada das intervenções sociais. Elas se complementam, pois o cuidado individual e populacional só é plenamente eficaz quando articulado a estratégias sociais que promovem ambientes alimentares saudáveis e acessíveis.**

Em breve síntese, antes da Constituição de 1988 e da criação do Sistema Único da Saúde (SUS), a filantropia, a Igreja Católica, o terceiro setor e a sociedade civil tiveram papel central na promoção da SAN no Brasil combinando intervenção clínica e social. Muitas vezes, esses atores supriam a ausência de políticas públicas estruturadas e capilarizadas nos territórios e assumiam funções que caberiam ao Estado. A Igreja e a filantropia combinavam assistência caritativa direta com mobilização social e denúncia da fome como injustiça social, enquanto as Santas Casas de Misericórdia e outros hospitais sem fins lucrativos ofereciam atenção médica aos efeitos da desnutrição.

Organismos internacionais, ONGs e entidades filantrópicas nacionais e estrangeiras atuavam em educação alimentar, distribuição de alimentos e apoio comunitário. Movimentos sociais, associações de bairro e sindicatos também criaram redes de solidariedade e pressionaram por políticas universais nos territórios, estados e no Governo Federal. Esses esforços foram decisivos para politizar o debate sobre a fome, influenciar a construção de direitos sociais e abrir caminho para políticas como o SUS e, posteriormente, o SISAN e seus programas.

Esse movimento ganhou força em 1986, com a realização da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que reuniu academia, governo e sociedade civil em torno da ideia de articular programas então dispersos. Nos anos 1990, políticas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o que viria a ser o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) começaram a ser implementadas, mas ainda de forma descoordenada. Essa lacuna levou, em 2003, desenvolvimento da Estratégia Fome Zero. **Nesta tentativa frutífera de coordenação o Conselho Nacional de SAN (CONSEA) foi recriado como uma instância paritária em que dois terços dos assentos pertencem à sociedade civil — uma característica rara entre os órgãos formais dentro de governos.**

Esses movimentos foram decisivos para que o Estado brasileiro fosse progressivamente chamado a cumprir seu papel como garantidor de direitos (obrigação), ao passo que a sociedade civil consolidava seu papel como promotora e vigilante da efetivação desses direitos (responsabilidade). Com o amadurecimento do quadro político, institucional e legal da SAN no

Brasil, os atores não estatais passaram a atuar de forma complementar ao Estado, sobretudo devido à necessidade de participação e controle social e da capilaridade necessária para a implementação das políticas públicas e à diversidade de contextos sociais, muitas vezes mais bem compreendidos e trabalhados por organizações fora da burocracia estatal. Hoje, a Igreja e o terceiro setor continuam atores relevantes e importantes, mas já não substituem o Estado como o garantidor de um direito — eles o completam, onde e quando necessário.

Um grande marco institucional, promotor da perenização da agenda no Brasil, ocorreu em 2006 com a Lei 11 346¹⁷. Ela não só definiu SAN como condicionou a execução de políticas à existência do Sistema Nacional de SAN (SISAN), composto por Governo Federal, estados, municípios e sociedade civil. A Lei exige que cada ente federado tenha:

- um Conselho com participação social;
- uma Câmara Intersetorial (CAISAN) para articular secretarias;
- um Plano de SAN com metas e orçamento. Em 2010, o DHAA entrou na Constituição¹⁸, criando base para ações judiciais — a Defensoria Pública ganhou fundamento para exigir merenda escolar mesmo em municípios endividados.

O percurso sofreu retrocessos em 2019, quando a Medida Provisória 870 extinguiu o CONSEA federal¹⁹. Assim, Conselhos estaduais e municipais sem respaldo nacional enfraqueceram. No entanto, a pressão social resultou na [MP 1.154 de 2023](#) e seu funcionamento regulamentado pelo [Decreto 11.421 de 2023](#)²⁰, que restauraram o CONSEA e atualizaram competências. O episódio provou que participação social não é detalhe, mas pilar de governança.

Quadro 6: Linha do tempo comentada

Ano	Marco	Por que importa?
1986	1ª Conferência de Alimentação e Nutrição	DHAA entra na agenda nacional
1993	Lei 8 913 amplia o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Introduz educação alimentar
1999	Portaria MS 710 institui a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)	SAN passa a fazer parte do SUS
2003	Conselho Nacional de SAN (CONSEA) federal recriado	Participação social retomada
2006	Lei 11 346 (LOSAN) cria SISAN	Integra ações federais, estaduais, municipais
2009	LEI Nº 11.947 sobre as compras da agricultura familiar para o PNAE	Mínimo 30% de aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar
2010	Emenda Constitucional 64	DHAA vira direito social
2016 – 2019	CONSEA extinto (MP 870) e conselhos locais perdem força	Controle social fragilizado
2023	MP 1.154 de 2023 e Decreto 11.421 de 2023	Retoma participação social

¹⁷ BRASIL. Lei 11 346, 2006.

¹⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Acrescenta o direito à alimentação entre os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 fev. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

¹⁹ BRASIL. Medida Provisória 870/2019.

²⁰ BRASIL. Decreto 11 122, 2022.

4.2 Seis passos para o município aderir ao SISAN

Para os atores territoriais próximos à administração pública e aos gestores públicos municipais comprometidos com a efetivação do DHAA, a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) representa um passo fundamental. Na prática, essa adesão permite consolidar a segurança alimentar e nutricional (SAN) como uma política de Estado, reduzindo sua vulnerabilidade às descontinuidades político-administrativas.

Em SAN, a diferença entre política de estado e política de governo pode ser resumida:

- 1. Política de Estado:** é permanente, duradoura e independente do partido ou da gestão no poder. Está inscrita em leis, na Constituição ou em acordos de longo prazo, garantindo continuidade das ações em SAN, como o SISAN e os direitos garantidos pela LOSAN e pelas leis que regulamentam e mantêm o Bolsa Família, PNAE e PAA.
- 1. Política de Governo:** é de curto ou médio prazo, ligada a um mandato ou partido específico. Reflete prioridades e estratégias do governo atual, podendo criar ou modificar programas, especialmente em matéria de decretos e medidas provisórias sobre reajustes orçamentários ou metas de compras da agricultura familiar.

Em resumo: políticas de Estado garantem a continuidade da SAN, enquanto políticas de governo definem a direção e a ênfase das ações durante um período específico. Ambas são importantes no processo da SAN brasileira.

A seguir, apresenta-se uma sequência sugerida de passos, com base na experiência de municípios brasileiros, para estruturar de forma sólida e institucionalizada a política municipal de SAN:

1. Instituir o Marco Legal Local de SAN

O ponto de partida geralmente é a aprovação de uma lei municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa norma garante a perenidade das ações, assegurando que a SAN continue sendo prioridade mesmo diante de mudanças de gestão. Ela deve alinhar-se ao marco legal federal (Lei Orgânica de SAN – LOSAN, Lei nº 11.346/2006) e às diretrizes do SISAN.

2. Criar e Fortalecer o Conselho Municipal de SAN (COMESA ou COMUSAN)

Na sequência, recomenda-se a criação de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com composição paritária entre representantes da sociedade civil e do poder público. Esse espaço institucionaliza o controle social, fortalece a participação cidadã e confere legitimidade às decisões relacionadas à SAN. Vale destacar que, em alguns municípios, esse colegiado é denominado COMUSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional –, mantendo, contudo, as mesmas atribuições.

3. Instituir a Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN)

É igualmente estratégico articular uma CAISAN Municipal, reunindo secretarias-chave como saúde, educação, assistência social, agricultura e planejamento. Essa instância promove a articulação intersetorial, reduz fragmentações e favorece o desenho de ações integradas voltadas à SAN.

4. Elaborar o Plano Municipal de SAN

Com as instâncias instituídas, o município está apto a elaborar seu Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, com horizonte trienal. Esse plano deve conter:

- **diagnóstico participativo** da situação local,
- **metas e estratégias,**
- **indicadores de monitoramento** (como EBIA e SISVAN),
- e um **orçamento compatível**, inserido nas peças do ciclo orçamentário PPA (Plano Pluriannual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual), que são instrumentos de planejamento e execução do orçamento público no Brasil.

5. Solicitar a Homologação Junto ao Governo Federal

Com a estrutura mínima estabelecida, o município pode solicitar formalmente a homologação no SISAN, seguindo o [Decreto nº 7272](#) e as orientações da [Portaria Interministerial MDS/MS nº 25, de 2023](#). Esse processo reconhece a adesão plena do município e sua capacidade institucional de implementar a política de SAN.

6. Acessar Benefícios da Homologação

A homologação não é apenas simbólica. Ela confere vantagens concretas ao município, como:

- Prioridade em editais do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento)²¹ para cozinhas comunitárias,
- Pontuação adicional na celebração de convênios com os programas PAA e PNAE,
- Apoio técnico contínuo por parte da União.

Dados do Painel SISAN 2025 indicam que municípios homologados recebem, em média, 18% mais recursos federais para alimentação escolar e compras da agricultura familiar do que os não homologados.

Segundo o Painel de Governança do SISAN (MDS 2025), 1 547 municípios — 28% do total — completaram o processo de adesão²². Entre eles, 72% possuem Conselho Municipal ativo, mas apenas 43% encaminharam Plano Municipal de SAN.

Vale ressaltar que municípios com adesão completa obtêm prioridade na análise de projetos do PAA e maior pontuação em convênios com o FNDE. Finalmente, destacamos que a mesma estrutura desenvolvida em um município pode - e deve - ser replicada ao nível estadual, que é quem organiza as atividades no âmbito da unidade federativa.

4.3 Desafios e caminhos em 2025

Apesar de avanços, três gargalos persistem:

- Cobertura Norte e CentroOeste. Apenas 17% dos municípios da Região Norte aderiram²³. Uma possível solução seria oferecer apoio técnico itinerante (ex.: "Caravana do SISAN" que o Maranhão implementou em 2024).

²¹ No novo PAC, lançado em 2023, há prioridade para investimentos em equipamentos públicos sociais, como cozinhas comunitárias, creches, unidades básicas de saúde e centros de assistência social, com foco em territórios vulneráveis. Isso inclui editais específicos para financiar a construção, reforma e equipagem de cozinhas comunitárias, promovendo a segurança alimentar e nutricional.

²² MDS, 2025

²³ MDS, 2025

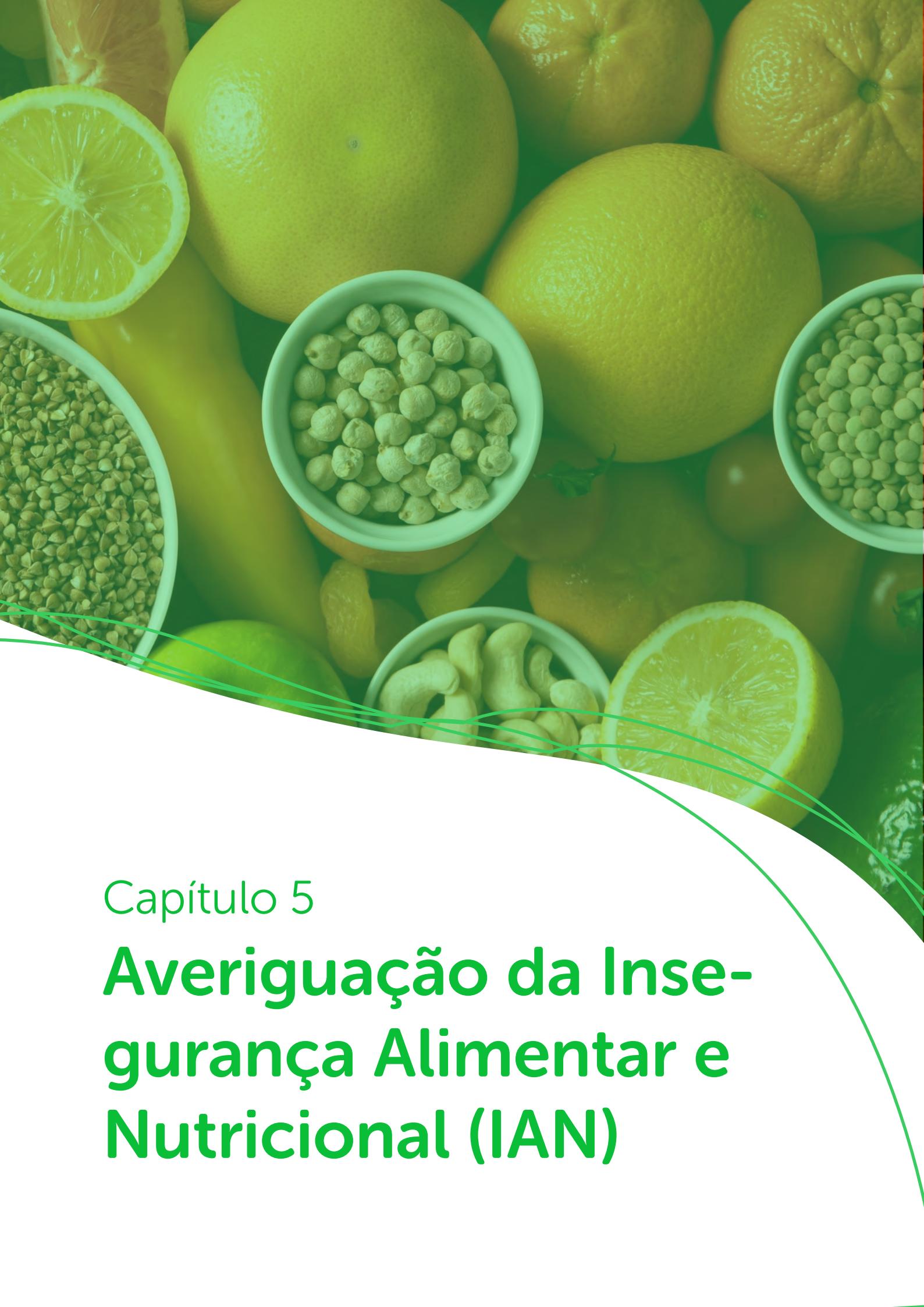
- Intermitência de conselhos. Onze estados relatam conselhos inativos²⁴. Retomar o calendário de reuniões, publicar atas e renovar mandatos é urgente, pois a suspensão do CONSEA federal em 2019 provou que políticas sem controle social perdem legitimidade rapidamente.
- Financiamento fragmentado. Há diversos programas relacionados à SAN vinculados a diferentes ministérios, mas sem a existência de um fundo unificado para sua execução
 - Um exemplo ilustrativo da possibilidade de gestão orçamentária e de diretrizes é o PNAE, operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O FNDE coordena e articula a execução do PNAE e de outros programas voltados à SAN e à saúde no ambiente escolar, em articulação com órgãos governamentais e a sociedade civil. Outros exemplos de programas com financiamento descentralizado são o PAA, que compra alimentos da agricultura familiar para compras institucionais, formação de estoque e doação a pessoas em situação de vulnerabilidade; e a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, como os Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias, que operam por meio de convênios e editais sem um fundo nacional consolidado.

Com a resolução gradual desses pontos, o Brasil pode apresentar melhores condições de reduzir a insegurança em meta alinhada ao ODS 2.

► Conclusão do Capítulo 4

Quase quatro décadas após a realização da 1^a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, o Brasil conta com um arcabouço normativo e institucional consolidado para a efetivação do DHAA, incluindo leis, políticas públicas, conselhos, instâncias de articulação intersetorial e planos nacionais. No entanto, a não adesão de todos os municípios ao sistema e a inatividade de diversos conselhos estaduais revelam desigualdades no processo de institucionalização. A ausência de orçamento próprio e de mecanismos consistentes de eficácia da participação social compromete a efetividade do sistema. Para que a estrutura criada em 2006 produza impactos concretos até 2030, será fundamental fortalecer os conselhos, coordenar melhor os recursos existentes e ampliar a oferta de assistência técnica. Efrentadas essas limitações, o país estará em melhores condições de avançar em agendas estratégicas, como sistemas alimentares sustentáveis e abordagens integradas de saúde e ambiente, temas explorados na Parte II.

²⁴ MDS/CONSEA, 2025

The background of the slide features a vibrant collage of fresh produce. It includes several whole yellow lemons, a sliced lemon showing its seeds, a bowl of green chickpeas, a bowl of green lentils, a bowl of cashews, and a bowl of green buckwheat. There are also some green grapes and a lime slice. A white curved line borders the bottom right of the slide content.

Capítulo 5

Averiguação da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN)

O Brasil voltou a sair do Mapa da Fome da FAO após seis anos, segundo o relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025*. Isso significa que menos de 2,5% da população brasileira vive em fome crônica — um marco simbólico e relevante, alcançado pela retomada de políticas públicas voltadas à segurança alimentar, à geração de renda e à proteção social. No entanto, esse avanço não elimina a insegurança alimentar que ainda afeta milhões de brasileiros.

É fundamental compreender que estar fora do Mapa da Fome não significa que a fome acabou. A fome é o estágio mais extremo da insegurança alimentar, um conceito mais amplo que engloba também a preocupação constante com a falta de alimentos, a má qualidade da dieta e a redução na quantidade de comida. No Brasil, essa realidade é medida por instrumentos como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que apontou, em 2023, que 5% da população vivia em insegurança alimentar grave — o equivalente a sentir fome de fato — e mais de 11% em insegurança moderada ou grave.

Além da fome, o país enfrenta uma dupla carga de má nutrição: de um lado, a carência de nutrientes essenciais; de outro, o crescimento do sobrepeso e da obesidade, impulsionados por mudanças em hábitos alimentares, por exemplo, com o elevado consumo de alimentos ultraprocessados. Isso mostra que a insegurança alimentar também está ligada à qualidade do que se come.

Medir a insegurança alimentar é tão estratégico quanto definir programas de cesta básica ou alimentação escolar, porque só dados confiáveis revelam onde e quando as famílias começam a fazer concessões no prato — muito antes de a insegurança alimentar e nutricional aparecer nos indicadores de peso ou estatura. Este capítulo apresenta, passo a passo, a EBIA, hoje um referencial importante para o país e que pode ser aplicado a níveis territoriais de comunidades e municípios. A EBIA pode ser lida como um termômetro de um território, e mostra como cruzar seus resultados com outros indicadores (renda, anemia, volatilidade de preços) para compor um retrato indicativo da realidade local. Ao dominar essas ferramentas, gestores públicos, organizações sociais e financiadores ganham capacidade de antecipar crises, priorizar recursos e monitorar impactos com a mesma linguagem estatística usada por PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e VIGISAN (Vigilância de Segurança Alimentar e Nutricional), que são ferramentas importantes para monitorar condições socioeconômicas e nutricionais no Brasil. Assim, transformando percepções das famílias em evidências, contribuem para guiar iniciativas para a Segurança Alimentar e Nutricional.

5.1 Por que medir a IAN?

A IAN pode manifestar-se antes de a fome se tornar visível às análises e tangível aos olhares, afetando indivíduos, famílias e comunidades. A IAN representa uma situação contrária à SAN, pois ocorre quando há falhas em um ou mais dos pilares da SAN — disponibilidade, acesso e estabilidade alimentar. Os sinais de alerta da ocorrência de IAN estão presentes em diferentes indicadores, como na insuficiência da quantidade de alimentos consumidos, na diminuição da qualidade e diversidade dos alimentos da dieta e na vulnerabilidade a choques econômicos e ambientais na aquisição de alimentos. Esses aspectos foram apresentados no Capítulo 2, mas a breve explicação auxilia na contextualização deste capítulo, antes de apresentar a EBIA que é o seu tópico central.

Embora a relevância da EBIA para indicar a situação de um território em relação a IAN, nota-se que seu foco é exclusivamente na experiência da insegurança alimentar relacionada ao acesso aos alimentos nos domicílios, sem abordar diretamente aspectos nutricionais ou de saúde dos alimentos, como se escolhe o que comer ou como os alimentos são produzidos. Como se sabe, todo indicador possui limitações, escopos e objetivos próprios. Deste modo, combinar os dados de outros indicadores e alinhar as suas estruturas metodológicas podem auxiliar na tomada de decisões eficazes e estratégicas baseadas em evidências robustas.

Considerando que a EBIA se concentra principalmente no pilar do acesso aos alimentos para o nível do domicílio, observa-se que outros indicadores podem contribuir para medir a insegurança alimentar neste nível e que estão interligados com os demais pilares da SAN. A título de exemplo, os indicadores podem incluir:

- **Pilar de Acesso**

- Percentual da renda familiar gasto com alimentação;
- Capacidade financeira para adquirir alimentos em quantidade e qualidade adequadas;

- **Pilar de Estabilidade**

- Variação nos preços dos alimentos básicos (ex.: coeficiente de variação dos preços do feijão);
- Segurança no acesso contínuo aos alimentos ao longo do tempo;

- **Pilar de Disponibilidade** (relacionada à oferta local que pode impactar o acesso familiar)

- Produção per capita de alimentos essenciais;
- Proporção da área cultivada com culturas alimentares, que influencia a oferta local;

Captar esses sinais, ainda que precoces, de insegurança alimentar para os níveis do território e das famílias permite agir de forma orientada e eficaz antes que as consequências nutricionais se manifestem, como a anemia ou os atrasos no crescimento. Por isso, o Brasil adotou em sua estrutura político-institucional de SAN as escalas de experiência alimentar – metodologia que combina dados estatísticos com a percepção direta das famílias sobre seu acesso aos alimentos²⁵.

5.2 A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) – como ler, aplicar e interpretar

A EBIA é um instrumento desenvolvido para medir a insegurança alimentar nas famílias brasileiras com base na experiência direta dos domicílios em relação ao acesso a alimentos adequados. Originada a partir da adaptação da escala estadunidense *Household Food Security Survey Module* (HFSSM), a EBIA foi criada em 2004 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para refletir as especificidades socioeconômicas e culturais do Brasil. Além de ser amplamente utilizada por órgãos

²⁵ Segall-Correia & Marin-León, 2009

públicos para monitorar políticas sociais, a EBIA é uma ferramenta valiosa para organizações não governamentais, pesquisadores e movimentos sociais, que a empregam para identificar populações vulneráveis, planejar ações de combate à fome e avaliar impactos de programas de segurança alimentar de forma participativa e baseada em evidências²⁶.

A Figura 3 explica como a EBIA mensura a insegurança alimentar nos domicílios, destacando-se a graduação desde a falta de acesso até o acesso regular e permanente aos alimentos. Nota-se que na situação de insegurança alimentar grave a fome passa a ser uma experiência vivenciada pela família, reforçando a importância de captar precocemente os sinais antes que a situação mais grave venha a ocorrer.

Figura 3) Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)

EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

	Segurança alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
	Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
	Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
	Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Fonte: MDS, 2025.

A EBIA é composta por perguntas que investigam a experiência de domicílios em relação ao acesso aos alimentos ao longo dos últimos meses. Essas perguntas abordam se houve: preocupação com a possibilidade de faltar comida; redução na quantidade ou qualidade dos alimentos consumidos; cortes nas refeições; e situações de fome entre adultos e crianças. Para atores como ONGs, movimentos sociais ou pesquisadores, a aplicação pode ser feita por meio de entrevistas presenciais ou telefônicas com os responsáveis pelos domicílios, utilizando o questionário padronizado da EBIA. É importante que os aplicadores recebam um treinamento básico para garantir a compreensão adequada das perguntas e que a coleta dos dados seja feita com respeito e sigilo, assegurando a confiança dos participantes. A análise dos resultados permite identificar graus de insegurança alimentar, subsidiando ações locais de combate à fome e avaliação de programas.

A EBIA avalia a insegurança alimentar por meio de um conjunto de perguntas que refletem diferentes aspectos e graus da experiência de dificuldade no acesso a alimentos adequados. Cada resposta afirmativa indica a presença de um nível de insegurança alimentar e todas as

²⁶ A metodologia completa da EBIA, incluindo o questionário e orientações para aplicação e análise, está disponível nos sites do IPEA e da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)

respostas são somadas de forma cumulativa para indicar o grau geral da situação do domicílio. Assim, nenhuma pergunta tem peso isolado maior do que as outras, o que importa é o total acumulado de respostas positivas. Com base nessa soma, o domicílio é classificado em insegurança alimentar leve, moderada ou grave, permitindo um diagnóstico que considera tanto a frequência quanto a gravidade das experiências relatadas. O Quadro 7 representa como as respostas são somadas para definir o grau da insegurança alimentar do domicílio.

Quadro 7. Quadro cumulativo da EBIA

Faixa de Pontuação Total	Classificação da Insegurança Alimentar
0 respostas afirmativas	Segurança alimentar
1 a 3 respostas afirmativas	Insegurança alimentar leve
4 a 5 respostas afirmativas	Insegurança alimentar moderada (domicílios sem pessoas <18 anos)
4 a 7 respostas afirmativas	Insegurança alimentar moderada (domicílios com pessoas <18 anos)
6 a 10 respostas afirmativas	Insegurança alimentar grave (domicílios sem pessoas <18 anos)
8 a 14 respostas afirmativas	Insegurança alimentar grave (domicílios com pessoas <18 anos)

Fonte: MDS, 2025.

Os domicílios com crianças têm faixas de corte maiores porque a escala EBIA inclui perguntas adicionais específicas em relação às crianças, ampliando o número total de perguntas feitas a essas famílias. Ou seja, os domicílios com crianças respondem a um questionário mais longo (14 perguntas), que abrange tanto a experiência dos adultos quanto a das crianças, enquanto os domicílios sem crianças respondem a um conjunto menor de perguntas (10 perguntas), focadas apenas nos adultos.

Perguntas da EBIA que podem ser usadas em pesquisas locais (todas somam cumulativamente)

Perguntas para famílias com apenas adultos (18 anos ou mais)

1. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?
2. Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?
3. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
4. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou?
5. Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais deixou de fazer alguma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?
6. Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais alguma vez comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?
7. Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais alguma vez sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?

8. Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais alguma vez fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?

Perguntas adicionais para famílias com ao menos um menor de 18 anos

9. Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos alguma vez deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida?
10. Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos alguma vez comeu menos do que deveria porque não havia dinheiro para comprar comida?
11. Nos últimos três meses, alguma vez foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos porque não havia dinheiro para comprar comida?
12. Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos deixou de fazer alguma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?
13. Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?
14. Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?

Observações da aplicação:

- As perguntas devem ser feitas em ordem e com linguagem clara e respeitosa e as respostas são: sim, não, não sei/não respondeu. Cada sim conta 1 ponto.
- O período de referência costuma ser os últimos 3 meses para garantir a atualização da situação.
- As respostas permitem classificar o grau de insegurança alimentar do domicílio: leve, moderado ou grave.

A aplicação da EBIA nos domicílios brasileiros ocorre desde o ano de 2004 por meio da PNAD Suplementar (IBGE - 2004, 2009 e 2013), alcançando mais de 200 mil lares. Os resultados da EBIA demonstram que a prevalência de IAN grave caiu de 9,5% em 2004 para 3,2% em 2013, mas voltou a se elevar para 9% em 2022 (Rede PENSSAN, 2022). A interpretação desses dados e resultados revelou tendências e desigualdades territoriais, por exemplo:

- 2013 → IAN grave em 3,2% dos domicílios.
- 2022 → IAN grave em 9%²⁷ (alta puxada por Norte e Nordeste).
- Domicílios com crianças registraram prevalências duas vezes maiores de IAN moderada/grave.

Além de medir a intensidade da IAN, a EBIA fornece dados para complementar a configuração dos mapas de desigualdade socioeconômicas, refletindo o grau de acesso aos alimentos dos domicílios nos diversos territórios do país. A interpretação integrada desses dados auxilia na orientação dos recursos e ações para onde a fome se manifesta primeiro. Em 2024, por

²⁷ REDE PENSSAN. VIGISAN 2022 – Insegurança Alimentar no Brasil. Rio de Janeiro, 2022.

exemplo, 40% dos municípios com dados de IAN grave acima de 15% não tinham conselho local de SAN ativo (COMSEA/COMUSAN), indicando que a interpretação dos resultados da EBIA também serve de alerta para os desafios da governança²⁸.

Por exigir apenas um entrevistador treinado e, em média, 10 minutos de aplicação, a EBIA pode ser utilizada em inquéritos locais de baixo custo e, quando combinada com renda (PNAD), anemia infantil (SISVAN) ou volatilidade de preços (CONAB), auxilia na construção de um retrato mais detalhado do risco alimentar antes que ele se manifeste nos indicadores de peso ou estatura por exemplo. Em síntese, a compreensão e o uso da EBIA contribuem para detectar a insegurança alimentar ainda em suas primeiras manifestações, priorizando as ações de intervenção no território.

5.3 Fome x Insegurança alimentar: por que diferenciar?

Antes de comparar e diferenciar os conceitos de fome e IAN, vale recordar que o termo insegurança alimentar nasceu para captar situações em que a comida existe, mas não chega de modo regular ou adequado às famílias (Maxwell & Smith, 1992). Já a fome — na definição da FAO — descreve a privação física prolongada de qualquer alimento. Distinguir essas duas condições é crucial. Políticas e ações focadas apenas na fome tendem a agir tarde, quer dizer, quando já ocorreram a desnutrição e suas consequências para a saúde e o desenvolvimento pessoal. Mas, os indicadores de IAN leve ou moderada da EBIA sinalizam antecipadamente os riscos a que esses domicílios estão expostos. Essa distinção conceitual, incorporada na LOSAN e aplicada nos inquéritos da PNAD/IBGE, permite planejar e ajustar desde políticas de transferências de renda até compras públicas de alimentos, buscando agir sobre as situações menos visíveis - mas reversíveis - da escala da IAN.

O alimento na mesa das famílias é uma das últimas etapas dos sistemas alimentares. Antes e depois dela, há um conjunto de etapas e fatores que influenciam quando, onde e por quanto esse alimento está disponível para acesso das famílias, a sua qualidade e sanidade para consumo e como sua produção e destinação final após o consumo impactam o meio ambiente. Essa visão sistêmica sobre os sistemas alimentares e suas relações com os pilares de SAN prepara o terreno para comparar dois modelos em disputa: o de *commodities* em larga escala e o de agroecologia diversificada, tema da próxima parte deste documento.

Para auxiliar na distinção conceitual tratada neste capítulo, o Quadro 9 foi elaborado para apresentar as definições de fome e IAN e ilustrar com exemplos de cada situação.

²⁸ MDS, 2025

Quadro 8. Fome x Insegurança alimentar: diferenças

Termo	Definição	Exemplos
Insegurança alimentar	Falta de acesso regular e permanente a alimentos seguros, nutritivos e em quantidade suficiente para uma vida saudável. Muitas vezes, a insegurança alimentar se manifesta antes da fome visível, sendo um estágio onde a família já está em risco, mas ainda não experimentou a privação extrema.	<p><i>Uma família que, por falta de dinheiro, reduz a quantidade de porções ou refeições por várias semanas, por medo de não ter alimento suficiente (insegurança alimentar)</i></p> <p><i>Uma mãe que dilui o leite ou a papa da criança para que dure mais dias, mesmo sabendo que isso compromete o valor nutricional da refeição (insegurança nutricional).</i></p> <p><i>Uma família que, por falta de renda e acesso a alimentos frescos, substitui frutas, verduras e refeições caseiras por macarrão instantâneo, biscoitos e refrigerantes, comprometendo tanto a diversidade quanto o valor nutricional da dieta (IAN e a dupla carga da má nutrição).</i></p>
Fome	Não ter acesso a uma quantidade mínima suficiente de energia alimentar ao longo do ano. privação física real e imediata de alimentos.	<p><i>Um trabalhador informal que passa dias seguidos sem se alimentar para garantir que seus filhos possam comer.</i></p> <p><i>Uma família em área rural que, devido à seca prolongada, não consegue plantar nem comprar alimentos.</i></p> <p><i>Pessoas em situação de rua ou em situação de conflito armado ou guerra que dependem de doações esporádicas e, muitas vezes, ficam longos períodos sem qualquer alimento.</i></p>

Fonte: elaboração própria

5.4 Outros indicadores complementares

Embora amplamente utilizada no Brasil como principal indicador de acesso aos alimentos, a EBIA possui limitações importantes. Trata-se de uma medida centrada na dimensão do acesso econômico e quantitativo aos alimentos, não captam aspectos cruciais como a qualidade nutricional da dieta, a sustentabilidade dos sistemas alimentares ou a agência das populações sobre suas escolhas alimentares – elementos hoje reconhecidos como centrais nas abordagens contemporâneas de SAN e soberania alimentar. Por essa razão, é fundamental que pesquisas e diagnósticos não se limitem exclusivamente à EBIA, incorporando métricas mais abrangentes e multidimensionais.

Antes de discutir políticas e ações concretas, mostra-se fundamental traduzir os seis pilares da SAN – disponibilidade, acesso, utilização, estabilidade, agência e sustentabilidade – em indicadores mensuráveis que possam ser interpretados e acompanhados por quem atua fora da administração pública. Universidades, institutos de pesquisa, organizações sociais, empresas e coletivos locais podem coletar esses dados em fontes públicas já existentes, muitas vezes a partir de seus próprios territórios ou redes. O Quadro 10 a seguir propõe um indicador-guia para

cada pilar, acompanhado de uma meta nacional de referência e da fonte oficial.

Monitorar esse conjunto mínimo ajuda a identificar onde estão os principais desafios: se a produção de alimentos é suficiente, mas o gasto das famílias com comida continua alto, talvez o problema esteja no acesso e não na oferta dos alimentos; se a renda melhora, mas a anemia infantil persiste, pode ser necessário fortalecer a dimensão da utilização dos alimentos, com ações voltadas ao cuidado nutricional ou educação alimentar. Em outras palavras, esses indicadores funcionam como um “painel de bordo” que transforma teoria em evidência robusta, permitindo que diferentes atores priorizem ações, articulem esforços e monitorem o impacto das intervenções ao longo do tempo — mesmo fora do governo.

No Capítulo 2, apresentamos um conjunto referencial de perguntas e indicadores que ajudam a interpretar, na prática, os pilares da SAN. Nos Capítulos 3 e 4, ampliamos esse repertório com sugestões de metas de referência e fontes oficiais para monitoramento. Agora, no Capítulo 5, o foco se volta à aplicação concreta desses indicadores por diferentes atores sociais. O Quadro 10 a seguir sintetiza um painel operacional de SAN a partir de dados públicos já disponíveis ou com facilidade de coleta, permitindo que interessados levantem e analisem evidências de forma autônoma. A proposta é oferecer ferramentas acessíveis para transformar conceitos em ação, identificar prioridades e fortalecer a participação social na averiguação e no enfrentamento das desigualdades alimentares.

Quadro 9. Monitorando a SAN: alguns referenciais ampliados para metas e indicadores por pilar

Pilar de SAN	Possíveis Indicadores Chave já Existentes no Brasil	Meta / Referência*	Dados / Referência
Disponibilidade	Produção de cereais per capita (kg - hab ⁻¹ - ano ⁻¹)	≥ 200 kg	IBGE – Produção Agrícola Municipal (PAM 2024)
	Proporção da área plantada com culturas alimentares (%)	≥ 50% da área cultivada	IBGE – PAM
	Disponibilidade domiciliar de alimentos in natura ou minimamente processados (%)	≥ 60% da aquisição total	IBGE – POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares)
	Número de feiras livres e mercados públicos por 10 mil habitantes	≥ 1 por 10 mil hab.	Prefeituras / IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC)
Acesso	% da renda domiciliar gasta em alimentos (acesso econômico)	≤ 30 %	IBGE – PNAD Contínua 2024
	Distância média da população a pontos de venda de alimentos frescos (feiras, mercados, sacolões) (acesso físico)	≤ 1 km em áreas urbanas	Prefeituras
	Cobertura do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (acesso social e cultural)	100% dos alunos da rede pública	FNDE
Utilização	Prevalência de anemia em < 5 anos (%)	< 10 %	MS – SISVAN Web 2023
	Consumo per capita de alimentos ultraprocessados (% das calorias totais)	≤ 20%	IBGE – POF
Estabilidade	Coeficiente de variação (CV) do preço mensal do feijão	≤ 25 %	CONAB – Boletim de Preços 2020-24
Agência	Município tem COMSEA ativo (%)	≥ 70 %	MDS – Painel de Governança do SISAN 2025
Sustentabilidade	Emissão de CO ₂ -eq por kg de alimento (kg CO ₂ -eq · kg ⁻¹)	< 1	SEEG – Inventário de Emissões 2023
	Área dedicada à agroecologia e/ou sistemas agroflorestais (% da área cultivada)	≥ 5%	IBGE – Censo Agropecuário / CAR / Prefeituras
	Cobertura de programas de educação alimentar com enfoque em sustentabilidade	≥ 1 programa municipal ativo	Prefeituras / Secretarias de Educação e Agricultura
	Participação de cadeias curtas de comercialização na alimentação escolar ou pública (%)	≥ 30% dos alimentos adquiridos	FNDE

Fonte: elaboração própria

* Metas indicativas retiradas de:

- Plano Nacional de SAN 2024-2027 (CAISAN, 2023);
- Diretrizes da Estratégia Intersetorial de Segurança Alimentar (Portaria MDS 801/2024);
- Compromissos do Brasil no ODS 2 e ODS 13.

5.6 Considerações finais

Para quem não é gestor público, mas quer contribuir com a aplicação da EBIA no seu município, pode se aproximar dos conselhos locais de SAN (COMSEA/COMUSAN), secretarias de saúde ou assistência social e propor parcerias com universidades ou institutos de pesquisa locais. Muitos pesquisadores já aplicam a EBIA em estudos comunitários e podem ajudar com a metodologia. Ao articular esses atores, é possível organizar um grupo local capaz de aplicar a escala com rigor e interpretar os resultados com responsabilidade social. Isso fortalece o controle social e a construção coletiva de políticas públicas.

Medir a insegurança alimentar com a EBIA faz mais do que gerar estatísticas, permite agir com direcionamento e sobre indicadores comparáveis a cada PNAD ou VIGISAN. O questionário de 14 itens, aplicado, em média, em 10 minutos cria uma base de dados de baixo custo que permite ao município enxergar, rua por rua, se o problema está na oferta (disponibilidade), no orçamento familiar (acesso) ou na qualidade da dieta (utilização) por exemplo. Porque captura concessões e restrições no âmbito familiar - aqueles ajustes silenciosos no prato que não aparecem muitas vezes em outros indicadores — e a graduação em escala antecipa crises e desafios que não são capturados de forma direta por indicadores antropométricos²⁹. E quando os resultados entram no Painel Municipal de SAN, eles guiam decisões concretas: priorizam repasses do cartão-alimentação, definem escolas que receberão merenda reforçada, orientam compras da agricultura familiar e justificam estoques locais para estabilizar preços. Em síntese, a EBIA converte a experiência de cada família em inteligência de política pública, passo indispensável para que o Brasil cumpra o ODS 2 – Fome Zero e reduza a IAN antes que ela se manifeste como fome.

²⁹ Pérez-Escamilla et al., 2021

Resumo dos Conceitos-chave apresentados na Parte I

Conceito	Definição resumida	Base legal / fonte	Onde se aprofunda
DHAA	Direito de cada pessoa a obter alimentos adequados de forma Digna	Constituição / EC 64 (2010)	Cap. 1
SAN	Condição de acesso regular a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de forma sustentável	Lei 11 346 (LOSAN, 2006)	Cap. 1
Seis pilares da SAN	Disponibilidade, Acesso, Utilização, Estabilidade, Agência, Sustentabilidade	FAO; HLPE (2020-24)	Cap. 2
Soberania alimentar	Autonomia de povos e nações para definir políticas e sistemas alimentares	Decl. Nyéléni (2007)	Cap. 3
Segurança do alimento	Normas de inocuidade e higiene na produção e no consumo	RDC 216/2004; RDC 331/2019	Cap. 3
SISAN	Sistema que integra União, estados, municípios e sociedade civil em políticas de SAN	Lei 11 346 (2006)	Cap. 4
CONSEA	Conselho paritário (50% sociedade civil) de controle social em SAN	Decreto 11 122 (2022)	Cap. 4
IAN	Falta de acesso regular ou adequado a alimentos; inclui "dupla carga" (deficiências + excessos)	FAO 2024; LOSAN 2006	Cap. 5
EBIA	Escala de 14 perguntas que mede a experiência de IAN em domicílios	MDS 2014; Pérez-Escamilla et al. 2021	Cap. 5 § 5.2
Fome (IAN grave)	Privação prolongada de qualquer alimento, estágio mais severo da IAN	FAO 2023	Cap. 5 § 5.3
Indicadores-guia dos pilares	Conjunto mínimo de métricas (produção per capita, gasto alimentar, anemia, CV de preços, CONSEA ativo, CO ₂ eq/kg)	IBGE; PNAD; SISVAN; CONAB; MDS; SEEG (2023-25)	Cap. 5 § 5.4

Como usar: a tabela serve de "mapa-referência" para navegar pela Parte I – cada linha aponta onde o conceito é tratado em profundidade, facilitando revisão rápida ou consulta posterior.

Resumo dos Conceitos-chave apresentados na Parte I

O **Painel de Encerramento** é um conjunto prático de ferramentas para compreender a situação da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em um território. Mais do que uma tabela, trata-se de um **instrumento de leitura da realidade alimentar**. Seu objetivo é oferecer uma visão completa e articulada das diferentes dimensões que sustentam — ou comprometem — o direito humano à alimentação adequada. O painel combina indicadores objetivos, como produção agrícola, prevalência de anemia ou variação de preços, com as experiências relatadas pelas famílias por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Ao fazer isso, permite interpretar os dados à luz das vivências concretas das pessoas — mostrando onde estão os riscos, os vazios de política e as prioridades de ação. Este instrumento é útil para gestores e pesquisadores de organizações da sociedade civil, ONGs, empresas, institutos de pesquisas e universidades, escolas, movimentos sociais e coletivos comunitários. Com ele, é possível:

- Fazer averiguações rápidas com base em evidências;
- Identificar quais pilares da SAN estão frágeis em determinado território;
- Evitar respostas genéricas e pensar em intervenções específicas;
- Promover o diálogo entre diferentes atores e setores;
- Apoiar a formulação de políticas, projetos e planos locais de SAN.

Em síntese, o Painel de Encerramento ajuda a transformar preocupações em perguntas claras, e perguntas em estratégias concretas. Ele orienta a leitura inicial do cenário, apoiando a construção de respostas coletivas mais justas, eficazes e duradouras para a insegurança alimentar e nutricional.

Como usar?

1. **Delimite o território** a ser analisado.
2. **Responda às perguntas-chave** para cada pilar, com dados locais ou observações diretas.
3. **Consulte os indicadores públicos** sugeridos — muitos estão disponíveis online, gratuitamente.
4. **Compare com as metas e os sinais de alerta** para ver se há risco.
5. **Relacione os dados às experiências vividas** pelas famílias, usando, por exemplo as perguntas da EBIA.
6. **Debata coletivamente**: use o painel para engajar conselhos, associações, escolas ou secretarias na **construção de respostas conjuntas**.

(Quadro 10) SAN e EBIA: exemplo de exercício possível para integrar conceitos, indicadores e alertas

Pilar / Conceito	Pergunta-chave (SAN)	Pergunta relacionada (EBIA)	Indicador principal escolhido	Meta / Referência	Sinal de Alerta	Fonte
Disponibilidade	Existe alimento físico disponível na região?	Os alimentos acabaram antes de poder comprar mais comida?	Produção de cereais per capita (kg/hab/ano); nº de feiras livres por 10 mil hab.	≥ 200 kg/hab/ano; ≥ 1 feira	< 200 kg/hab/ano; < 1 feira	IBGE – PAM; IBGE – MUNIC
Acesso	As famílias conseguem comprar ou acessar alimento adequado?	Houve preocupação com a comida acabar?; Comeram só alguns alimentos porque o dinheiro acabou?	% da renda domiciliar gasta com alimentação; distância até ponto de venda	≤ 30%; ≤ 1 km	> 30%; > 1 km	IBGE – POF / PNAD
Utilização	O corpo aproveita bem o alimento consumido?	Comeram menos do que achavam que deviam? Crianças deixaram de ter alimentação variada?	Prevalência de anemia em < 5 anos; consumo de ultraprocessados	< 10%; ≤ 20% das calorias	≥ 10%; > 20%	SISVAN; IBGE – POF
Estabilidade	O acesso à alimentação é constante ao longo do tempo?	Ficaram um dia inteiro sem comer? Houve cortes frequentes nas refeições?	Coef. de variação do preço do feijão; continuidade de políticas públicas	≤ 25% de variação anual	> 25%	CONAB
Agência	A comunidade participa das decisões sobre alimentação?	Há CONSEA ativo influenciando políticas públicas? (não presente na EBIA, mas crucial para evitar IAN)	% de municípios com CONSEA ativo	≥ 70% de municípios no Brasil	Município em foco não tem Conselho ativo	MDS – Painel SISAN
Sustentabilidade	A forma de produzir e consumir alimentos é sustentável?	A dieta é baseada em alimentos naturais ou ultraprocessados? (indiretamente captado na EBIA)	Emissão de CO ₂ /kg; % da área com agroecologia; % de compras públicas de base local	≤ 1 kg CO ₂ /kg; ≥ 5% agroecologia; ≥ 30% compras locais	> 1 kg CO ₂ ; < 5%; < 30%	SEEG; IBGE; FNDE

Folha de Respostas – Painel de Encerramento em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN + EBIA)

Abaixo está um modelo de folha de respostas para aplicação local do Painel de Encerramento – SAN + EBIA, que pode ser usado por equipes técnicas, conselhos municipais, ONGs ou coletivos comunitários para preencher os dados do território e orientar a averiguação participativa.

(Quadro 11) SAN e EBIA: folha de respostas para integração de conceitos, indicadores e alertas

Pilar / Conceito	Pergunta-chave (SAN)	Indicador aplicado localmente	Valor observado no território	Possível meta ou referência (exemplo)	Sinal de alerta identificado? (Sim/Não)	Comentário / Observação local
Disponibilidade	Existe alimento físico disponível na região?	Produção de cereais per capita / nº de feiras livres por 10 mil hab.		$\geq 200 \text{ kg} / \geq 1 \text{ feira}$		
Acesso	As famílias conseguem comprar ou acessar alimento adequado?	% da renda familiar gasta com alimentação / distância até pontos de venda		$\leq 30\% / \leq 1 \text{ km}$		
Utilização	O corpo aproveita bem o alimento consumido?	Prevalência de anemia em < 5 anos / consumo de ultraprocessados		$< 10\% / \leq 20\% \text{ das calorias}$		
Estabilidade	O acesso à alimentação é constante ao longo do tempo?	Coeficiente de variação do preço do feijão		$\leq 25\%$		
Agência	A comunidade participa das decisões sobre alimentação?	% de municípios com CONSEA ativo		Ativo ou inativo		
Sustentabilidade	A forma de produzir e consumir alimentos é sustentável?	Emissão de CO ₂ /kg / área com agroecologia / % compras públicas locais		$\leq 1 \text{ kg CO}_2 / \geq 5\% \text{ agroeco} / \geq 30\% \text{ compras locais}$		

Complemento: Cruzamento com EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar)

Esta seção permite cruzar os dados objetivos dos pilares da SAN com as experiências relatadas pelas famílias na EBIA. Ao preencher as respostas mais frequentes e a classificação predominante, é possível identificar onde a insegurança alimentar já se manifesta na prática. Isso ajuda a orientar prioridades de ação com base tanto em evidência estatística quanto na vivência cotidiana.

Quadro 12. SAN e EBIA: folha de respostas adicional com “semáforo” para integração de conceitos, indicadores e alertas

Perguntas simplificadas da EBIA aplicadas a um território (período avaliado 3 últimos meses)	Respostas “sim” das famílias (Cada sim equivale a 1 ponto. Cada não equivale a 0 ponto.)	Observação sobre o domicílio
Teve preocupação de que a comida fosse acabar antes de conseguir mais?		
A comida acabou antes de ter dinheiro para comprar mais?		
Faltou dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?		
Tiveram que comer só alguns alimentos porque o dinheiro acabou?		
Alguém deixou de fazer alguma refeição por falta de dinheiro?		
Alguém comeu menos do que precisava por falta de dinheiro?		
Alguém sentiu fome, mas não comeu porque não tinha dinheiro?		
Alguém fez só uma refeição no dia ou ficou um dia inteiro sem comer por falta de dinheiro?		
Quantas respostas “Sim”		

Complemento: Cruzamento com EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar)

Esta seção permite cruzar os dados objetivos dos pilares da SAN com as experiências relatadas pelas famílias na EBIA. Ao preencher as respostas mais frequentes e a classificação predominante, é possível identificar onde a insegurança alimentar já se manifesta na prática. Isso ajuda a orientar prioridades de ação com base tanto em evidência estatística quanto na vivência cotidiana.

Quadro 13. Pontuação do estado de Segurança Alimentar e Nutricional na Escala EBIA

Pontuação total para estado de Segurança Alimentar e Nutricional	
Zero "sim"	Segurança Alimentar
1 a 3 "sim"	Insegurança alimentar leve
4 a 5 "sim"	Insegurança alimentar moderada
6 a 8 "sim"	Insegurança alimentar grave

Para ponderar os dados em nível de território, como propõe a tabela, você transforma as respostas individuais dos domicílios em um retrato coletivo, analisando quantos domicílios se enquadram em cada faixa de insegurança alimentar. Isso permite estimar a distribuição percentual da SAN no território.

Veja como fazer:

1. Aplique o questionário aos domicílios de sua amostra.
Ex: 50 domicílios.
2. Conte o número de respostas "sim" para cada domicílio individualmente.
3. Classifique cada domicílio conforme o número de "sim":
 - 0 = Segurança alimentar
 - 1–3 = Insegurança alimentar leve
 - 4–5 = Moderada
 - 6–8 = Grave
4. Conte quantos domicílios estão em cada categoria.

Exemplo fictício:

- 10 com segurança alimentar
- 20 com insegurança leve
- 12 com insegurança moderada
- 8 com insegurança grave

5. Pondere os dados para o território convertendo em percentuais:

- Segurança alimentar: $10/50 = 20\%$
- Insegurança leve: 40%
- Insegurança moderada: 24%
- Insegurança grave: 16%

6. **Média do território: 80% estão em algum grau de insegurança alimentar, sendo que a maior parte, 64%, se concentra em insegurança alimentar leve a moderada.**

Resultado:

Você terá um perfil percentual da insegurança alimentar no território, o que permite comparar com outros territórios, monitorar mudanças ao longo do tempo, ou subsidiar políticas públicas locais.

Referências Bibliográficas Parte I

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução RDC nº 216, de 15 set. 2004. Dispõe sobre o Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Diário Oficial da União, 16 set. 2004. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2004/res0216_15_09_2004.html. Acesso em: 24 jun. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução RDC nº 331, de 23 dez. 2019. Estabelece padrões microbiológicos para alimentos. Diário Oficial da União, 26 dez. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 64, de 4 fev. 2010. Acrescenta o direito à alimentação entre os direitos sociais previstos no art. 6º. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 fev. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 4 612, de 19 mar. 2003. Dispõe sobre a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União, 20 mar. 2003.

BRASIL. Decreto nº 11 122, de 22 jun. 2022. Restaura o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dispõe sobre sua composição e funcionamento. Diário Oficial da União, 23 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 11 346, de 15 set. 2006. Institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cria a Política Nacional de SAN e estabelece diretrizes. Diário Oficial da União, 18 set. 2006.

BRASIL. Medida Provisória 870/2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 710, de 10 jun. 1999. Institui a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Diário Oficial da União, 17 jun. 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Portaria nº 897, de 26 fev. 2024. Dispõe sobre o processo de homologação de entes federados no SISAN. Diário Oficial da União, 27 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Painel Brasil Sem Fome – Microdados EBIA 2024. Brasília, 2025. Disponível em: <https://paineis.mds.gov.br/public/bsf/microdados>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Painel de Governação e Participação do SISAN. Brasília, 2025. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/painel-sisan>. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Relatório de Acompanhamento dos Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional – Exercício 2024. Brasília: Secretaria Nacional de SAN, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/arquivos/sisan/relatorio_conselhos_estaduais_2024.pdf. Acesso em: 9 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). Relatório da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: CONSEA, 1986.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). Resolução nº 001, de 14 fev. 2018. Estabelece diretrizes para a composição e funcionamento dos Conselhos Municipais de SAN. Diário Oficial da União, 16 fev. 2018.

DECLARAÇÃO DE NYÉLÉNI – FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR. Sélingué, Mali, 27 fev.–2 mar. 2007.

ELIAS, L. P.; PERIN, G.; SILVA, J. O.; VIDIGAL, L.; MARQUES, F. J. Construção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e inclusivos através das compras públicas de alimentos da agricultura familiar: uma revisão integrativa. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 63, p. e286963, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/Xp9Nx4v6hTsBwwnvKzhy3Nh/>. Acesso em: 24 jun. 2025.

FAO – Food and Agriculture Organization. Declaration of the World Food Summit. Roma, 1996.

FAO – Food and Agriculture Organization. World Food Conference Report. Roma, 1974.

FAO – Food and Agriculture Organization. Sustainable Food Systems: Concept and Framework. Roma, 2018.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023.* Roma: FAO, 2023.

FAO. *Sistema alimentar sustentável: conceito e estrutura.* Roma: FAO, 2020. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b620989c-407b-4caf-a152-f790f55fec71/content>. Acesso em: 24 jun. 2025.

FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024.* Roma: FAO, 2024.

HLPE – High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. *Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative toward 2030.* Roma: Committee on World Food Security, 2020.

LEÃO, M. M. (org.). *O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.* Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

MAXWELL, S.; SMITH, M. *Household Food Security: A Conceptual Review.* World Development, v. 21, n. 3, p. 431-445, 1992.

MDS. *Painel de Governança e Participação do SISAN.* Plataforma interativa. Consulta: 8 jul. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *SEEG – Emissões de Gases de Efeito Estufa do Setor Agropecuário 2023.* São Paulo, 2024.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; HARRIS, J.; LU, C. *Food security and nutrition in the world: global trends and regional perspectives.* Public Health Nutrition, v. 24, n. 3, p. 476-485, 2021.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC).* Relatório de Gestão dos Restaurantes Populares – Período 2019-2024. Belo Horizonte: SMASAC, 2025. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/restaurantes-populares/relatorios>. Acesso em: 9 jul. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE SANTA CATARINA. *Boletim Epidemiológico nº 07/2013: Situação Nutricional Infantil.* Florianópolis, 2013.

SORDI, J. O.; LEME, M. I. *Segurança alimentar infantil e direitos humanos.* Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil, v. 24, n. 1, p. 45-52, 2024.

TERMINE, P. (HLPE FSN). Ensuring food security: why agency and sustainability matter. Op-ed publicado pelo High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE FSN), 3 dez. 2024. Disponível em: <https://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/insights/news-insights/news-detail/ensuring-food-security--why-agency-and-sustainability-matter/en>. Acesso em: 24 jun. 2025.

THE LANCET. *Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries.* The Lancet, v. 382, n. 9890, p. 427-451, 2016.

REDE PENSSAN. *VIGISAN 2022 – Insegurança Alimentar no Brasil.* Rio de Janeiro, 2022.

(Bases e boletins regionais)

- **CEASA-BA.** *Boletim de Preços da Cesta Básica – Junho 2024.* Salvador, 2024.
- **CEASA-BA.** *Histórico de Preços da Cebola 2020-2024.* Salvador, 2024.
- **SISVAN Web.** *Relatórios de Indicadores de Estado Nutricional – 1º semestre 2024,* Município de Juazeiro/BA. Ministério da Saúde, 2024.

PARTE II – SISTEMAS ALIMENTARES, ODS E ONE HEALTH

Na Parte I nivelamos conceitos jurídicos e institucionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Agora, esta parte se ocupa de como o alimento é produzido, comercializado e chega ao prato: os sistemas alimentares. Nesta parte você entenderá:

1. Como se formam e se transformam os sistemas alimentares – da produção ao descarte.
2. Porque grandes cadeias longas, de produção de *commodities* e de desenvolvimento agrário geram impactos sociais e ambientais tão diferentes.
3. De que forma a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ilumina postos-chave desses sistemas, com foco nos ODS 2, 3, 12, 13 e 10.
4. Como a abordagem *One Health* conecta saúde humana, animal e ambiental, reforçando que comer bem depende de ecossistemas saudáveis.



Capítulo 6

O que é um sistema alimentar e por que ele mudou tanto

6.1 Do campo à mesa: a definição moderna

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) define sistema alimentar como o conjunto de atividades e atores responsáveis por produzir, processar, distribuir, preparar e descartar alimentos, incluindo os fatores socioeconômicos e ambientais que influenciam cada etapa³⁰. Essa definição amplia a ideia clássica de “cadeia produtiva”, pois considera tanto a pegada ecológica quanto os comportamentos de consumo e o destino do resíduo.

Houve no Brasil do século XX mudanças estruturais nos sistemas alimentares. Entre elas, destaca-se a chegada da Revolução Verde, que introduziu pacotes tecnológicos com sementes melhoradas, agroquímicos e mecanização, promovendo forte aumento da produtividade (sobretudo nas grandes monoculturas) e reorganizando a base produtiva nacional. Paralelamente, a logística integrada, que articula portos, ferrovias e comércio físico e eletrônico, encurtou o tempo no trajeto dos alimentos da colheita até os centros urbanos. A emergência progressiva do supermercado como formato dominante no varejo alimentício foi, ao mesmo tempo, um processo democratizante do acesso ao consumo urbano e um fator de concentração das cadeias de valor, reduzindo a presença de redes locais e circuitos curtos.

Esse avanço também contribuiu para uma percepção mais abstrata da origem dos alimentos, afastando simbolicamente o consumidor urbano das dinâmicas rurais. No Brasil, com um território extenso e heterogêneo, essa distância simbólica convive com uma realidade federativa complexa: enquanto algumas regiões se integram fortemente aos mercados globais, outras mobilizam políticas locais e estratégias cooperativas para fortalecer sistemas alimentares territoriais, revelando que esses sistemas são moldados por decisões técnicas, econômicas e políticas em múltiplas escalas.

6.2 Pressões que moldam o sistema atual

- **Demografia urbana.** Em 1970, 56% dos brasileiros viviam em cidades; em 2024 são 87%³¹, afastando os consumidores de onde o alimento é cultivado e produzido.
- **Mudança de hábitos alimentares:** A demanda por alimentos industrializados e prontos cresceu, incentivando indústrias de ultraprocessados.
- **Mudança climática.** Eventos extremos aumentaram 36% desde 1990³², afetando a estabilidade da produção e dos preços.
- **Tecnologia e logística.** Ferramentas de agricultura 4.0, tecnologias digitais e automatizadas aplicadas à produção agropecuária, reduzem custos, mas também concentram mercado em grandes atores³³.

³⁰ FAO. *Sustainable food systems: concept and framework*. Roma, 2018.

³¹ IBGE. *Projeção da População 2024*.

³² IPCC. *AR6 Synthesis Report*, 2023.

³³ EMBRAPA. *Agricultura 4.0 no Brasil*, 2022.

Em resumo: a “agricultura 4.0” é a aplicação das tecnologias digitais no agronegócio para aumentar produtividade, reduzir impactos ambientais, melhorar a gestão e atender às novas exigências de mercado e de consumo.

Nas últimas duas décadas, os avanços tecnológicos na agricultura resultaram em ganhos expressivos de produtividade — a produção média de soja, por exemplo, saltou de 2,4 para 3,7 toneladas por hectare³⁴, impulsionada por sementes geneticamente melhoradas e técnicas como a irrigação de precisão. No entanto, esse salto produtivo veio acompanhado de custos ambientais significativos: no mesmo período, o Cerrado perdeu cerca de 7,8 milhões de hectares de vegetação nativa, evidenciando o paradoxo entre a intensificação agrícola e a conservação dos ecossistemas³⁵.

Enxergar o sistema alimentar completo – e não só a lavoura – permite avaliar onde a SAN pode falhar: preços voláteis, dietas pobres em nutrientes ou degradação ecológica que ameaça a produção futura. Essa visão sistêmica prepara o terreno para comparar dois modelos em disputa: o de *commodities* em larga escala e o de agroecologia diversificada, tema do próximo capítulo.

³⁴ CONAB. *Produtividade da soja 20002024*.

³⁵ MAPBIOMAS. *Atlas do Cerrado, 2024*.



Capítulo 7

Commodities x Desenvolvimento Agrário: dois caminhos e seus efeitos

7.1 Agricultura de commodities em larga escala

O modelo agropecuário de *commodities* prioriza poucos cultivos (soja, milho, algodão, por exemplo), utiliza intensamente a mecanização e está orientado predominantemente para exportação. Este modelo movimenta US\$ 125 bi/ano no Brasil³⁶ e responde por 56% das exportações do agronegócio³⁷. A lógica industrial de grandes monocultivos oferece vantagens econômicas evidentes: áreas contínuas de milhares de hectares reduzem o custo por tonelada graças à mecanização e à adoção de sementes de alta performance, o que eleva a produtividade e a margem de lucro por hectare.

O modelo agropecuário de *commodities* gera receitas, divisas e empregos importantes para o país. Porém, o mesmo modelo tem consequências socioeconômicas, como a concentração da terra e renda — 1% dos estabelecimentos já controlam 45% da área agricultável (Censo Agro 2017)³⁸ —, a aceleração da degradação do solo e das florestas - o Cerrado perdeu 7,8 milhões de hectares de vegetação nativa entre 2000 e 2023³⁹ - e coloca o país entre os cinco maiores emissores de gases de efeito estufa com participação do setor agropecuário e das mudanças do uso da terra e florestas como principais fontes emissoras⁴⁰.

Apesar da força econômica da agricultura de *commodities*, o desenvolvimento agrário brasileiro não se limita a grandes monocultivos voltados à exportação. Portanto, equilibrar a produtividade econômica com práticas sustentáveis é essencial para garantir que o Brasil continue sendo um ator-chave no abastecimento alimentar mundial, sem comprometer seus recursos naturais e a segurança alimentar das próximas gerações. Por outro lado, a pequena produção, majoritariamente familiar, é responsável por colocar a maior parte dos alimentos frescos na mesa dos brasileiros — como feijão, mandioca, hortaliças, leite e frutas — e desempenha papel decisivo na segurança e soberania alimentar do país. Modelos agroecológicos, em particular, oferecem múltiplas vantagens: combinam resiliência climática, proteção ambiental, diversidade produtiva e geração de empregos locais. Esses sistemas demonstram que é possível produzir com base na conservação dos recursos naturais e na valorização dos territórios.

³⁶ MDIC. *Balança Comercial do Agronegócio 2024*.

³⁷ CNA. *Anuário do Agro 2024*.

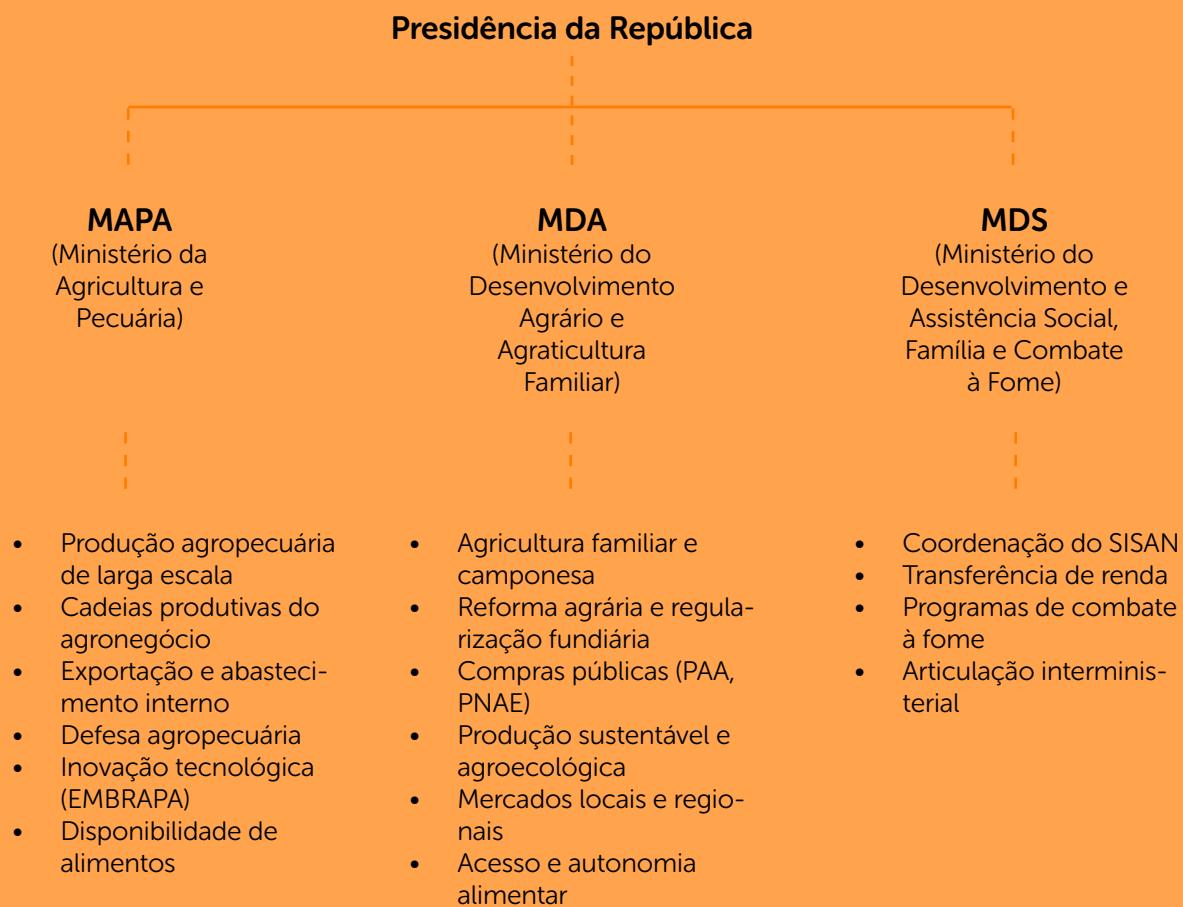
³⁸ IBGE. *Censo Agropecuário 2017*.

³⁹ MAPBIOMAS. *Atlas do Cerrado, 2024*.

⁴⁰ IPCC. *AR6 Synthesis Report, 2023*.

De um lado, a agricultura de larga escala garante volume e competitividade global; de outro, a agricultura familiar assegura diversidade, segurança alimentar e justiça social — juntas, refletem a necessidade de políticas complementares.

O desafio, portanto, não é a exclusão mútua, mas a convivência equilibrada entre modelos produtivos distintos. Tanto é que o **Brasil conta com duas estruturas ministeriais — o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)** — que refletem essa dualidade e a necessidade de políticas complementares para garantir um sistema alimentar sustentável, competitivo e justo.



Isso não significa, contudo, que a produção de *commodities* deva ser descartada ou desvalorizada. Soja, milho e outros grãos cumprem funções importantes: entram na composição de alimentos industrializados de diversos graus de processamento, servem de base para a ração da proteína animal consumida no país e sustentam boa parte da pauta exportadora, que é indelével ao equilíbrio e protagonismo da economia brasileira.

7.2 Sistemas agrários: da produção familiar e local à agroecologia

A agricultura familiar é a principal base social e produtiva da agroecologia no Brasil. Com saberes acumulados ao longo de gerações e forte enraizamento territorial, os agricultores familiares são os protagonistas na transição para sistemas mais sustentáveis, diversificados e resilientes. A adoção de práticas agroecológicas, como a integração lavoura-pecuária-floresta, o uso racional dos recursos naturais e a valorização das culturas alimentares locais, potencializa a capacidade da agricultura familiar de produzir alimentos saudáveis, gerar empregos no campo e fortalecer economias rurais. Essa conexão entre agroecologia e agricultura familiar não é apenas técnica, mas política: ela aponta para modelos de desenvolvimento que conciliam produção com preservação ambiental, segurança alimentar com justiça social. O papel estratégico da agricultura familiar nesse processo será explorado a seguir.

O papel da agricultura familiar na SAN brasileira e nos sistemas alimentares é central e estratégico, especialmente no que diz respeito à oferta de alimentos que compõem a base da alimentação cotidiana da população brasileira. Diferente do agronegócio voltado para exportação de *commodities* como soja, milho e carne bovina, a agricultura familiar produz principalmente alimentos para o mercado interno e para o consumo direto das famílias — ou seja, aquilo que de fato chega à mesa da maioria dos brasileiros.

Segundo dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE)⁴¹ e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁴², a agricultura familiar é responsável por:

- 70% da produção de feijão, base da alimentação nacional;
- 87% da mandioca, ingrediente tradicional e altamente presente na dieta brasileira;
- 59% do leite consumido internamente;
- 50% das aves e 49% dos suínos produzidos no país;
- 34% do arroz;
- Além de significativa produção de hortaliças, frutas, ovos, milho verde, farinha, queijos artesanais e alimentos regionais que têm valor cultural e nutricional.

Ou seja, a agricultura familiar sustenta os sistemas alimentares locais e regionais, promovendo diversidade alimentar, frescor, sazonalidade e melhor adequação cultural dos alimentos. Além disso, ela contribui para a soberania alimentar, reduzindo a dependência de longas cadeias produtivas e importações. Também é essencial para programas públicos de SAN, como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos),

⁴¹ IBGE, 2017.

⁴² MDA, 2025.

que priorizam a compra de alimentos da agricultura familiar para abastecer escolas, creches, hospitais e bancos de alimentos.

Em resumo, a agricultura familiar produz grande parte do que comemos no dia a dia, enquanto a agricultura de *commodities* é capaz de gerar divisas importantes para a economia do país. Por isso, fortalecer a agricultura familiar é fortalecer a segurança alimentar, a saúde pública e a economia dos territórios.

Agroecologia combina diversidade de cultivos, baixo uso de químicos e integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF). Envolve 2,7 milhões de estabelecimentos, mas responde por apenas 20% do valor bruto agropecuário⁴³. Em termos de resiliência climática, a diversificação funciona como seguro natural, por exemplo: fazendas agroecológicas no semiárido que cultivam até cinco espécies registraram perdas 40% menores após a seca severa de 2021, em comparação a monocultivos de milho na mesma região⁴⁴. A cobertura vegetal permanente aumenta matéria orgânica do solo e melhora a infiltração de água, reduzindo erosão e necessidade de irrigação⁴⁵.

Outro ponto forte é a geração de emprego local. Dados do Censo Agro 2017 mostram que sistemas agroecológicos empregam em média 15 trabalhadores a cada 100 ha, contra 4/100 ha na agricultura de *commodities*⁴⁶. Esses postos de trabalho tendem a permanecer nas comunidades, fortalecendo economias rurais e diminuindo migração para centros urbanos.

A diversidade produtiva também favorece a soberania alimentar: programas como o PNAE, que exige 30% de compras da agricultura familiar, permitem que escolas sirvam alimentos produzidos no próprio município, reduzindo dependência de cadeias longas e valorizando culturas alimentares regionais⁴⁷.

Apesar das vantagens, dois gargalos limitam a expansão: acesso a crédito e escala de mercado. Apenas 14% dos produtores agroecológicos conseguiram financiamento do PRONAF em 2023, versus 38% dos produtores convencionais⁴⁸. Além disso, logística fracionada e falta de certificação encarecem o transporte para centros consumidores, reduzindo competitividade em comparação a grandes *tradings* que operam em escala continental.

Superar esses desafios exige políticas focalizadas: linhas de crédito adaptadas a ciclos de cultivos diversificados, incentivos à certificação participativa e apoio logístico (*hubs* de distribuição regional) que conectem produtores locais a mercados institucionais e varejo urbano.

⁴³ IBGE. *Censo Agropecuário 2017*.

⁴⁴ EMBRAPA Semiárido. *Impacto da seca de 2021 em sistemas agroecológicos do Semiárido*. Informe Técnico n.º 05, 2022.

⁴⁵ EPAGRI. *Manejo do solo e infiltração de água em propriedades agroecológicas do Nordeste*. Boletim Técnico n.º 318, 2023.

⁴⁶ IBGE. *Censo Agropecuário 2017*.

⁴⁷ FNDE. Resolução n.º 6, de 8 de maio de 2020 — Estabelece no PNAE o percentual mínimo de 30 % de compra da agricultura familiar.

⁴⁸ BNDES. Relatório de Desempenho do PRONAF 2023. Rio de Janeiro, 2024.

7.3 Comparativo de impactos

Números atuais apontam que a agricultura de *commodities* entrega maior retorno financeiro por hectare, mas cobra seu preço em emissões de gases de efeito estufa e no uso intensivo de agroquímicos, fatores que geram custos futuros de saúde e mitigação climática. Já os sistemas agroecológicos apresentam menor renda imediata, porém criam três vezes mais empregos e contribuem para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Estudos de ciclo de vida apontam que cada quilo de agrotóxico pouparado representa economia de R\$ 4,30 em despesas médicas e perda de produtividade⁴⁹, enquanto um hectare adicional de vegetação permanente sequestra em média 2,1 t de CO₂ equivalente por ano. Em síntese, as externalidades negativas da produção intensiva, ausentes no cálculo do PIB do agronegócio, acabam transferindo custos para o sistema de saúde e para políticas de adaptação climática — elementos que voltam para o debate de SAN quando afetam a renda das famílias e o preço dos alimentos.

7.4 Conclusão do Capítulo

A busca pela SAN não pode ser balizada por escolhas binárias, por exemplo, promover a agroecologia ou a produção de *commodities*. Ambas são possíveis no imenso território brasileiro. Alcançá-la exige articular eficiência produtiva, conservação ambiental e inclusão social de forma integrada. Políticas públicas como o PNAE e o PAA, ao lado de mecanismos como selos de produção sustentável, têm o potencial de equilibrar esse cenário: remuneram os serviços ambientais prestados pela agricultura familiar e, ao mesmo tempo, induzem boas práticas na produção em larga escala, promovendo um sistema alimentar mais justo e resiliente.

⁴⁹ Ministério da Saúde. *Custos associados a intoxicações por agrotóxicos no Brasil*, 2022.



Capítulo 8

SAN e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A Agenda 2030 da ONU reúne 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que funcionam como bússola para governos e sociedade civil. Entre eles, cinco dialogam diretamente com alimentação porque envolvem fome, saúde, consumo, clima e equidade. Ao cruzar cada meta com indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional, gestores podem converter relatórios globais em prioridades locais, identificar sinergias – por exemplo, reduzir desperdício de alimentos reduz as emissões de gases de efeito estufa (ODS 13) e contribui para maior acesso e disponibilidade de alimentos (ODS 2) – e captar recursos internacionais alinhados a resultados mensuráveis.

8.1 ODS diretamente ligados à alimentação

Embora todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) se relacionem, de algum modo, com os sistemas alimentares, cinco deles incluem metas diretamente vinculadas à SAN. O quadro a seguir resume essas conexões prioritárias para o leitor em iniciação ou que busque uma orientação, sugerindo uma organização para cada ODS, três indicadores oficiais foram selecionados da plataforma da ONU SDG Guidelines, cada um vinculado a um destes três pilares da SAN: disponibilidade, acesso e utilização. Essa classificação ajuda a compreender os múltiplos fatores que influenciam a segurança alimentar em nível local.

Para atores em SAN, o acompanhamento regular desses indicadores – todos passíveis de levantamento com dados públicos ou registros administrativos – permite alinhar ações intersetoriais, subsidiar o Plano Plurianual (PPA) e reportar avanços à Plataforma ODS Brasil de forma sistemática e orientada por evidências.

Quadro 14. Integração dos ODS à Segurança Alimentar e Nutricional

ODS	Meta central	Relação com SAN	Indicadores-chave (com sua conexão com o pilar da SAN)
ODS 2	Acabar com a fome até 2030	Meta mais diretamente ligada à SAN, envolvendo produção, acesso e nutrição	- Prevalência de subalimentação (%) (acesso) - Índice de produtividade agrícola por trabalhador (disponibilidade) - Prevalência de atraso no crescimento infantil (%) (utilização)
ODS 3	Saúde e bem-estar para todos	Dietas inadequadas causam doenças crônicas e carências nutricionais	- Taxa de mortalidade por doenças não transmissíveis (%) (utilização) - Prevalência de obesidade entre adultos (%) (utilização) - Cobertura de serviços essenciais de saúde (%) (acesso)
ODS 12	Consumo e produção responsáveis	Incentiva práticas que reduzem perdas e desperdício em toda a cadeia alimentar	- Perdas pós-colheita de alimentos (%) (disponibilidade) - Índice de Pegada Material per capita (utilização) - Taxa de reciclagem de resíduos sólidos urbanos (%) (acesso)
ODS 13	Ação contra a mudança global do clima	Agricultura é uma fonte importante de emissões de gases de efeito estufa	- Emissões de GEE por setor agrícola (tCO ₂ e) (disponibilidade) - Número de políticas nacionais de combate às mudanças climáticas com inclusão de SAN (acesso) - Capacidade de resposta a desastres climáticos (% da população coberta) (utilização)
ODS 10	Redução das desigualdades	A desigualdade limita o acesso regular a alimentos de qualidade e direitos sociais	- Índice de Gini (renda domiciliar) (acesso) - Proporção da população abaixo da linha de 50% da renda mediana (%) (acesso) - Desigualdade no acesso a serviços básicos (%) (utilização)

Fonte: elaboração própria

8.2 Exemplo prático: município de Pindamonhangaba SP

O município de Pindamonhangaba (SP) demonstra como políticas locais simples e bem articuladas podem promover avanços simultâneos em diferentes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Em 2022, a cidade implementou um programa de coleta seletiva de resíduos orgânicos em escolas e comunidades, com foco na compostagem local. A iniciativa resultou em uma redução de 28% no desperdício de alimentos nas escolas municipais (ODS 12) e permitiu que o composto gerado fosse utilizado em hortas escolares e comunitárias, ampliando o acesso a hortaliças frescas e saudáveis (ODS 2 e ODS 3)⁵⁰.

A estratégia se apoia nos três pilares da SAN: aumenta a disponibilidade de alimentos ao reaproveitar resíduos como insumo produtivo; melhora o acesso ao incluir a população na distribuição de composto e no cultivo de hortas; e fortalece a utilização, ao promover educação alimentar e reduzir perdas nutricionais no ambiente escolar. Além disso, o programa “Composta Pinda”, lançado por lei municipal em 2023, expandiu a compostagem doméstica com entrega de kits e orientação técnica para famílias, escolas e condomínios, alcançando alta adesão e engajamento comunitário. Em 2025, o município lançou o “EcoPinda”, que amplia o impacto educativo por meio de visitas monitoradas ao ciclo da compostagem.

O caso mostra como municípios de porte médio, com recursos limitados, podem gerar dados locais relevantes, contribuir para metas globais e promover SAN com abordagens intersetoriais. Abaixo, uma síntese da articulação entre as ações implementadas, os pilares da SAN e os ODS envolvidos:

⁵⁰ Pindamonhangaba, 2025

Quadro 15. Correspondência das ações de Pindamonhangaba com os pilares de SAN e ODS

Pilar de SAN	Ação local	ODS envolvidos
Disponibilidade	Compostagem que reduz desperdício e transforma resíduos em adubo	ODS 2, ODS 12
Acesso	Distribuição de composto para hortas escolares e comunitárias	ODS 2, ODS 3
Utilização	Uso do adubo e redução do desperdício escolar com impacto nutricional	ODS 3, ODS 12

Fonte: elaboração própria

8.3 Conclusão do Capítulo

A experiência de municípios como Pindamonhangaba mostra que, mesmo em contextos de recursos limitados, é possível mobilizar ações concretas que articulam SAN com os ODS, desde que se parte de um problema real, se opere com evidências e se reconheça a complexidade dos territórios. Traduzir agendas globais em políticas públicas locais requer mais que vontade política ou criatividade técnica — exige uma leitura crítica dos fatores estruturais que produzem a insegurança alimentar e das desigualdades que ela revela e aprofunda.

Nesse sentido, sugere-se um roteiro metodológico em quatro etapas, ancorado em evidências e orientado à ação que os atores no terreno dominam e têm as respostas já em mãos ou podem buscar suas conclusões próprias.

É fundamental consultar o poder público municipal ou estadual para verificar a existência de um Plano Municipal/Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e identificar se o problema em questão já está sendo tratado ou gerido localmente. Esse diagnóstico inicial permite alinhar as ações ao que já existem, evitando sobreposição de esforços e reforçando a atuação colaborativa com o município. Quando não houver estrutura formalizada, o agente privado pode — em diálogo com o poder público — apoiar tecnicamente a elaboração de instrumentos como planos, metas, mecanismos de monitoramento e avaliação periódica. Isso contribui para a transparência, a efetividade das ações e a possibilidade de prestação de contas por parte tanto do município quanto dos parceiros privados envolvidos.

Cada etapa deve ser atravessada por perguntas-problema, que evitem abordagens normativas e ajudem a adaptar soluções às realidades diversas dos territórios no Brasil:

Quadro 16. Quadro de referência: problema local, ODS e ação em SAN

Etapa	Descrição	Pergunta-problema	Observações
1. Identificação do Problema Local	Definir um problema concreto de SAN com base em dados ou evidências qualitativas.	Quem está sendo excluído do sistema alimentar local — e por quê?	Considerar desigualdades por bairro, moradia, trabalho, gênero e etnia. Não se trata apenas de mapear obesidade ou desperdício, mas quem sofre mais e em que condições.
2. Relação com os ODS	Associar o problema a um ODS e a um indicador oficial reconhecido (ONU ou IBGE).	Como traduzir esse problema em metas que possam ser acompanhadas no tempo e no espaço?	A escolha do que medir é política e define prioridades. Utilizar a Plataforma ODS da ONU ou o IBGE como referência.
3. Implementação de Piloto Intersetorial	Desenhar ou executar uma ação piloto com resultado mensurável e foco em aprendizado institucional.	Quais políticas e setores precisam ser integrados para que a ação tenha escala e permanência?	Priorizar integração entre saúde, educação, meio ambiente, agricultura e assistência social. Respeitar as territorialidades e formas locais de organização.
4. Monitoramento e Politização dos Resultados	Monitorar, comunicar e politizar os resultados para engajar a sociedade.	Como os dados locais podem ser usados para atrair recursos, reforçar políticas e disputar narrativas sobre o futuro da alimentação?	A visibilidade técnica e social das experiências locais pode gerar parcerias, financiamento e marcos legais.

Fonte: elaboração própria

No centro desse percurso está a noção de que políticas de SAN não se constroem em abstrato, mas em territórios vivos, desiguais, permeados por disputas e saberes diversos. Incorporar interseccionalidade (quem são os sujeitos mais vulneráveis?), intersetorialidade (quem decide e age sobre o quê?), economia local (quem produz, distribui e lucra com os alimentos?) e territorialidades (como os modos de vida interferem nas práticas alimentares?) não é opcional: é condição para que os ODS não sejam apenas um vocabulário internacional, mas uma gramática local de transformação.

Aproveitando as perguntas dos ODS como guia estratégico de ação

A Folha de Respostas – Painel de Encerramento em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN + EBIA) foi criada para apoiar municípios, conselhos, organizações sociais e agentes comunitários no fechamento de diagnósticos participativos sobre a situação alimentar de um território. Ela reúne, de forma simples, os seis pilares da SAN, conectados a indicadores concretos, metas de referência e perguntas de averiguação.

No entanto, identificar problemas não basta: é preciso transformar essas informações em ação. É aqui que entram as perguntas orientadoras baseadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), apresentadas em um roteiro com quatro etapas. Esse roteiro ajuda a ligar o diagnóstico à tomada de decisão, permitindo planejar ações, monitorar resultados e fortalecer o debate público.

Quadro 17) Resumo da lógica combinada sobre problema local, ODS e ação em SAN

Tabela da SAN (averiguação)	→	Tabela do Roteiro (ação e estratégia)
Identifica onde está o problema	→	Define o que fazer com ele
Sugere indicadores locais	→	Relaciona a ODS e metas globais
Aponta sinais de alerta	→	Propõe ações intersetoriais e políticas
Permite monitorar e comparar	→	Ajuda a comunicar e engajar a sociedade

Fonte: elaboração própria

Quadro 18) Como interoperar as duas ferramentas

Folha de Respostas – Painel de Encerramento	↔	Roteiro ODS com perguntas estratégicas
Averigua a situação local em seis pilares da SAN	↔	Ajuda a transformar esse diagnóstico em plano de ação
Aponta sinais de alerta com base em dados e metas de referência	↔	Traduz os problemas em metas ligadas aos ODS
Utiliza indicadores locais e perguntas-chave de vigilância alimentar	↔	Usa perguntas de averiguação para orientar políticas e ações
Permite enxergar desigualdades territoriais e populacionais	↔	Estimula a incorporação de interseccionalidade, intersetorialidade e participação
Serve para encerrar oficinas, relatórios ou ciclos de monitoramento	↔	Serve para abrir caminhos para soluções locais e parcerias sustentáveis

Fonte: elaboração própria

Exemplo prático de uso conjunto

1. Você preenche a Folha de Respostas – Painel de Encerramento em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN + EBIA) em uma oficina participativa e percebe um alerta no pilar “Acesso”: *Mais de 35% da renda familiar está sendo gasta com alimentação.*
2. Você usa a Etapa 1 do Roteiro ODS para transformar esse dado em pergunta: *Quem está sendo excluído do sistema alimentar local – e por quê?*
3. Na Etapa 2, você relaciona o problema ao ODS 2 e define um indicador de monitoramento (ex: gasto médio com alimentação por bairro).
4. Na Etapa 3, propõe uma ação intersetorial: *Ampliar feiras agroecológicas com preços acessíveis nas áreas mais afetadas.*
5. Na Etapa 4, volta à Folha de Respostas para medir de novo e avaliar se a ação gerou melhora no indicador.

Essa interoperabilidade entre a Folha de Respostas e o Roteiro baseado nos ODS tem vantagens:

- Facilita decisões públicas mais bem informadas;
- Dá clareza aos papéis de governos, organizações e comunidades;
- Estimula a prestação de contas e o engajamento social;
- Transforma os ODS em ações locais com impacto real.

O quadro 18, abaixo, apresenta um exercício e um **exemplo de Folha de Respostas Conjunta – SAN + EBIA + ODS**, desenvolvida para apoiar terceiro setor, filantropia, atores não estatais e empresas na averiguação participativa da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em seus territórios. Ela combina os seis pilares da SAN com indicadores locais, perguntas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e etapas estratégicas de ação. Este modelo exemplifica em uma breve síntese como podemos pensar em interoperar dados técnicos, vivências locais e diretrizes globais para transformar evidências em estratégias concretas de enfrentamento à insegurança alimentar.

Complemento: Folha de Respostas Conjunta – SAN + EBIA + ODS

Quadro 19. Folha de Respostas Conjunta – SAN + EBIA + ODS

Pilar da SAN	Pergunta-chave (SAN)	Indicadores aplicados localmente	ODS Relacionados	Perguntas EBIA relacionadas	Etapa do Roteiro ODS que pode se encaixar	Pergunta estratégica do roteiro ODS
Disponibilidade	Existe alimento físico disponível na região?	A preencher de acordo com o cenário, exemplo abaixo	ODS 2, ODS 12, ODS 13	Os alimentos acabaram antes de poder comprar mais comida?	A preencher de acordo com o cenário, exemplo abaixo	Quem está sendo excluído do sistema alimentar local — e por quê?
Acesso	As famílias conseguem comprar ou acessar alimento adequado?		ODS 2, ODS 10, ODS 3	Houve preocupação com a comida acabar? Comeram só alguns alimentos porque o dinheiro acabou?		Como traduzir esse problema em metas que possam ser acompanhadas no tempo e no espaço?
Utilização	O corpo aproveita bem o alimento consumido?		ODS 3, ODS 12, ODS 10	Comeram menos do que achavam que deviam? Crianças deixaram de ter alimentação variada?		Quais políticas e setores precisam ser integrados para que a ação tenha escala e permanência?
Estabilidade	O acesso à alimentação é constante ao longo do tempo?		ODS 2, ODS 13	Ficaram um dia inteiro sem comer? Houve cortes frequentes nas refeições?		Quais políticas garantem continuidade e segurança no acesso aos alimentos?
Estabilidade	O acesso à alimentação é constante ao longo do tempo?		ODS 2, ODS 13	Ficaram um dia inteiro sem comer? Houve cortes frequentes nas refeições?		Quais políticas garantem continuidade e segurança no acesso aos alimentos?
Agência	A comunidade participa das decisões sobre alimentação?		ODS 16, ODS 17	Não aplicável diretamente na EBIA		Como os dados locais podem ser usados para atrair recursos, reforçar políticas e disputar narrativas?
Sustentabilidade	A forma de produzir e consumir alimentos é sustentável?		ODS 12, ODS 13, ODS 2	A dieta é baseada em alimentos naturais ou ultraprocessados? (indiretamente captado na EBIA)		Como garantir que a solução proposta respeita os modos de vida e o meio ambiente local?

Aplicando a **Folha de Respostas Conjunta – SAN + EBIA + ODS** ao exemplo prático do município de Pindamonhangaba (SP), poderíamos ter, por exemplo de ilustração simples.

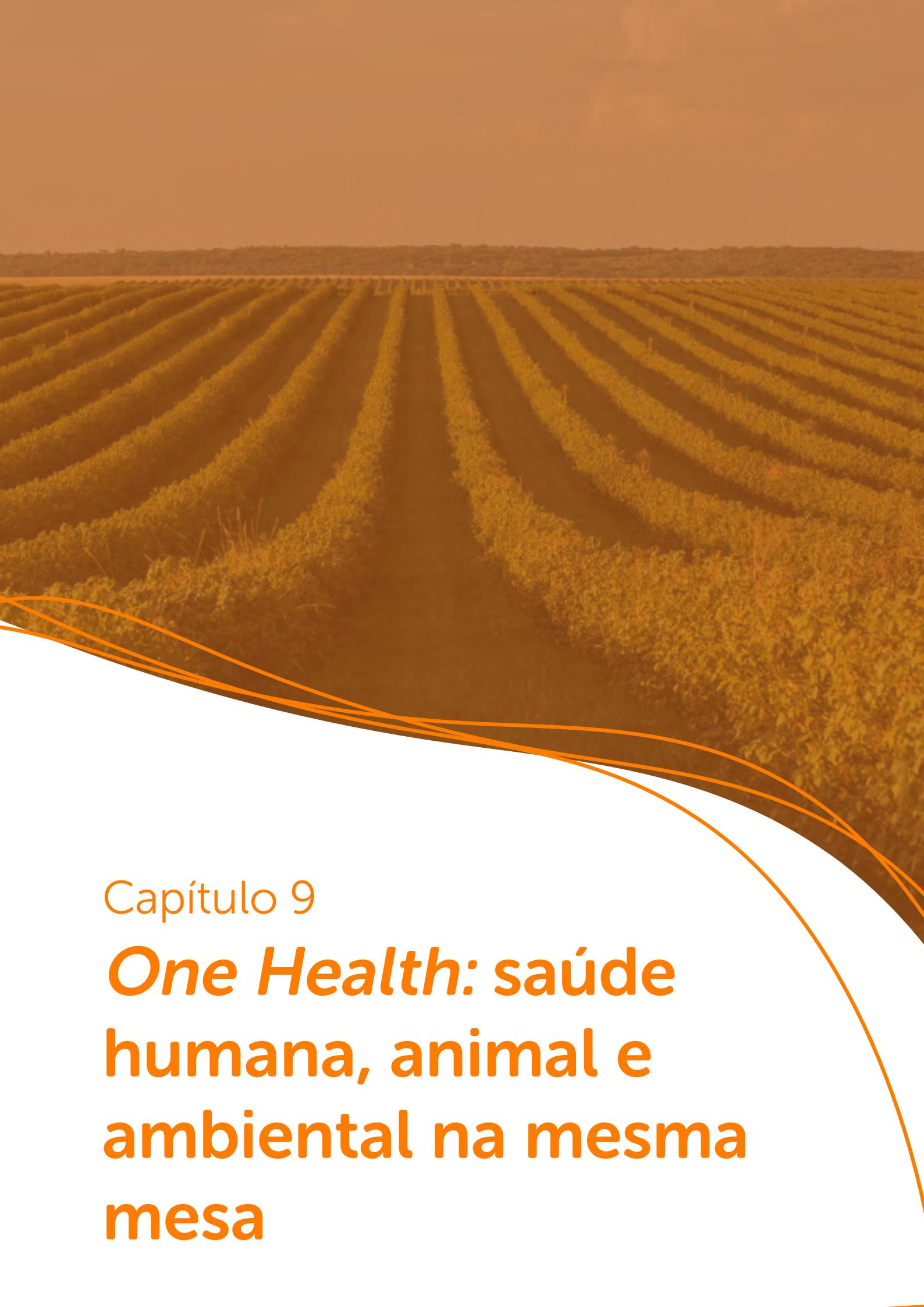
Quadro 20 Exemplo de preenchimento de Folha de Respostas Conjunta – SAN + EBIA + ODS

Pilar da SAN	Pergunta-chave (SAN)	Indicadores aplicados localmente	ODS Relacionados	Perguntas EBIA relacionadas	Etapa do Roteiro ODS	Pergunta estratégica do roteiro ODS	Preenchimento com base no exemplo de Pindamonhangaba
Disponibilidade	Existe alimento físico disponível na região?	Redução de 28% no desperdício escolar via compostagem / uso do adubo nas hortas	ODS 2, ODS 12	Os alimentos acabaram antes de poder comprar mais comida?	Etapa 1 – Identificação do problema	Quem está sendo excluído do sistema alimentar local – e por quê?	Compostagem aumenta oferta local reaproveitando resíduos, reduz desperdício e aumenta alimentos frescos disponíveis.
Acesso	As famílias conseguem comprar ou acessar alimento?	As famílias conseguem comprar ou acessar alimento?	ODS 2, ODS 3	Houve preocupação com a comida acabar? Comeram só alguns alimentos porque o dinheiro acabou?	Etapa 2 – Relação com os ODS	Como traduzir esse problema em metas que possam ser acompanhadas no tempo e no espaço?	Hortas comunitárias e escolares ampliam acesso a hortaliças frescas, apoiando populações locais com alimentação saudável.
Utilização	O corpo aproveita bem o alimento consumido?	Uso do adubo em hortas / programas de educação alimentar para reduzir desperdício escolar	ODS 3, ODS 12	Comeram menos do que achavam que deviam? Crianças deixaram de ter alimentação variada?	Etapa 3 – Implementação piloto	Quais políticas e setores precisam ser integrados para que a ação tenha escala e permanência?	Educação alimentar e reaproveitamento do adubo melhoram a qualidade e a utilização nutricional dos alimentos consumidos.
Estabilidade	O acesso à alimentação é constante ao longo do tempo?	Consolidação da lei municipal “Composta Pinda” e programa “EcoPinda”	ODS 2, ODS 13	Ficaram um dia inteiro sem comer? Houve cortes frequentes nas refeições?	Etapa 3/4 – Ação e continuidade	Quais políticas garantem continuidade e segurança no acesso aos alimentos?	Programas e leis municipais garantem continuidade e ampliação da compostagem, promovendo segurança alimentar ao longo do tempo.
Agência	A comunidade participa das decisões sobre alimentação?	Engajamento comunitário elevado / alta adesão aos programas e participação social	ODS 16, ODS 17	Não aplicável diretamente na EBIA	Etapa 4 – Monitoramento e politização	Como os dados locais podem ser usados para atrair recursos, reforçar políticas e disputar narrativas?	Participação ativa da comunidade e parceria público-privada fortalecem governança e apoio político às iniciativas locais.
Sustentabilidade	A forma de produzir e consumir alimentos é sustentável?	Compostagem reduz emissões, promove agricultura orgânica local	ODS 12, ODS 13, ODS 2	A dieta é baseada em alimentos naturais ou ultraprocessados?	Etapa 3 – Implementação intersetorial	Como garantir que a solução proposta respeita os modos de vida e o meio ambiente local?	Compostagem e práticas agroecológicas geram menor impacto ⁵¹ ambiental e promovem ciclos sustentáveis na produção alimentar local.

⁵¹ Pindamonhangaba, 2025

Explicação do preenchimento:

- Para cada pilar da SAN, foram utilizados dados e ações reais do município, como a redução do desperdício pelo programa de compostagem, distribuição de composto para hortas comunitárias e escolares, educação alimentar, e leis municipais que garantem continuidade.
- As perguntas da EBIA ajudam a relacionar esses dados a experiências vividas pelas famílias, mesmo que em Pindamonhangaba o foco tenha sido mais na gestão e políticas locais.
- As perguntas do roteiro ODS indicam o tipo de reflexão e ação necessária para avançar no tema, estimulando a transformação do diagnóstico em políticas concretas.
- Esse exemplo mostra claramente como conectar o diagnóstico local à estratégia de ação orientada pelos ODS, facilitando o planejamento, monitoramento e engajamento social em SAN.



Capítulo 9

One Health: saúde humana, animal e ambiental na mesma mesa

One Health parte da premissa de que problemas de saúde complexos só podem ser resolvidos eficazmente quando considerados em sua totalidade, reconhecendo as interações entre pessoas, animais, plantas e seus ecossistemas. Depois de entender como os sistemas alimentares influenciam clima, saúde e desigualdade (Capítulos 6–8), avançamos aqui para a conexão entre cadeia produtiva e vigilância sanitária, destacando os elos por onde patógenos, resíduos químicos e desequilíbrios ambientais atravessam o prato das populações. O objetivo é mostrar como integrar ações de fortalecimento de agricultura sustentável, saúde pública e meio ambiente, e que isso reduz custos, promove a prevenção em saúde e fortalece a SAN — preparando o leitor para implementar ações alinhadas às políticas intersetoriais que têm como pressuposto o conceito de desenvolvimento sustentável.

9.1 Da teoria à prática

A abordagem *One Health*, tal como formulada pelo Painel de Especialistas de Alto Nível das Nações Unidas (HLPE), parte de uma premissa essencial: a saúde humana, animal e ambiental compõem um sistema interdependente e indivisível. Essa perspectiva ganhou força em contextos de emergência sanitária — como a pandemia de COVID-19 ou os surtos de zoonoses associados a práticas agropecuárias — e tem sido valorizada por sua ênfase na prevenção, na vigilância epidemiológica e na biossegurança. No entanto, quando aplicada ao campo da SAN, essa abordagem exige revisão crítica, especialmente sob a lente das ciências sociais.

Em sua formulação dominante, *One Health* tende a operar com categorias biomédicas e tecno-cráticas, centradas no risco e na contenção de doenças. Ao fazê-lo, corre-se o risco de reduzir os sistemas alimentares a vetores de patógenos ou a processos infecciosos humanos, deslocando o foco da alimentação como direito, cultura e prática social. Essa patologização do alimento e da produção agropecuária ignora, por exemplo, as desigualdades de acesso à terra, as assimetrias de poder nos circuitos alimentares, os saberes tradicionais, as formas locais de organização da produção e os regimes alimentares dominantes de lógica agroindustrial. Tais dimensões são centrais para a SAN e não podem ser reduzidas a uma lógica puramente sanitária, sem questionamentos em outros espectros dos sistemas alimentares.

Para as Ciências Sociais e as Ciências da Saúde, a alimentação não é apenas um item da cadeia epidemiológica, mas uma prática social situada, marcada por valores, símbolos, relações de poder, disputas territoriais e identidades. Assim, aplicar *One Health* à SAN exige deslocar seu eixo normativo: de uma abordagem centrada no risco sanitário, para uma perspectiva sistêmica e intersetorial, capaz de dialogar com as territorialidades alimentares, com a economia local, com os determinantes sociais da saúde e com as interseccionalidades que modulam o acesso, o uso e a percepção do alimento. Nesse sentido, *One Health* é útil à SAN, sendo capaz de integrar campos de saúde e de sociais.

Isso não significa abandonar a vigilância sanitária nem os protocolos de biossegurança — absolutamente necessários em ambientes de produção e circulação alimentar. Mas reconhecer os como uma camada entre outras que estruturam a segurança alimentar, em vez de tomá-los como eixo exclusivo. Em contextos de pobreza, insegurança fundiária ou ineficácia de políticas públicas, os maiores vetores de insegurança alimentar não são os patógenos, mas os mecanismos sociais de exclusão. Uma abordagem integradora, especialmente em se tratando de agendas de sustentabilidade e ESG, deve, portanto, promover políticas que articulem saúde, nutrição,

meio ambiente, educação e desenvolvimento rural com base na escuta dos territórios e no reconhecimento das múltiplas rationalidades alimentares.

Em suma, aplicar *One Health* à SAN é uma oportunidade — desde que se vá além das premissas de prevenir doenças, mas construir sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e socialmente justos. Isso exige metodologias participativas, políticas multisectoriais e marcos regulatórios que incorporem tanto os indicadores biomédicos quanto os saberes populares e os direitos coletivos. Além de subsidiar o Plano Plurianual (PPA) e reportar avanços à Plataforma ODS Brasil de forma sistemática e orientada por evidências.

9.2 Riscos alimentares emergentes ligados a *One Health*

É importante falar sobre essa visão mais específica porque ela faz parte das ações dentro da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e dos sistemas que envolvem os alimentos. Uma análise dos dados oficiais do Ministério da Saúde (Sistema de Informação de Agravos de Notificação – SINAN) mostra que, entre 2000 e 2020, foram confirmados 482.614 casos de doenças transmitidas de animais para humanos, chamadas zoonoses. Desses, cerca de 75% (361.700 casos) estão relacionados a doenças que surgem principalmente em atividades agropecuárias, como leptospirose bovina, brucelose, raiva em herbívoros, antraz e salmonela em aves criadas para subsistência⁵².

Esse número foi calculado cruzando os códigos das doenças no sistema internacional de classificação da OMS (CID-10) com uma lista oficial de doenças ligadas à produção animal, definida pelo Ministério da Agricultura. Isso mostra que ações de prevenção nas fazendas — como cuidar dos resíduos, vacinar os animais e controlar roedores — são fundamentais para evitar surtos que podem prejudicar a saúde das pessoas e afetar o comércio de alimentos.

Como foi feito esse cálculo?

- Usa-se os dados do SINAN de 2000 a 2020, baixados em julho de 2025.
- Seleciona-se todas as doenças que aparecem na lista oficial ligada à produção animal.
- Somamos os casos dessas doenças (361.700) e dividimos pelo total de zoonoses (482.614), chegando a cerca de 75%.
- Os dados e o método usados estão disponíveis para quem quiser conferir ou atualizar essa informação.

Sabendo que 75% dessas doenças estão relacionadas a práticas agropecuárias, fica claro que precisamos entender melhor onde podem surgir novos riscos e como detectá-los antes que afetem as pessoas ou a cadeia alimentar. A saúde animal e botânica afeta diretamente a saúde e nutrição humana — por isso, o conceito de saúde única, ou *One Health*. Nessa orientação, destacamos três grupos principais de preocupação, indicados pela OMS para os próximos anos, que já têm dados confiáveis no Brasil: resistência a remédios (antimicrobianos), consumo de animais silvestres e exposição a agrotóxicos. Essa lista pode ajudar gestores locais a focar a vigilância de saúde e a integrar ações entre as secretarias de saúde, agricultura e meio ambiente.

⁵² CRMV-PM, 2025.

9.3 Exemplo de ação integrada: Programa Paranaense de Vigilância de Zoonoses Alimentares

O estado do Paraná transformou o discurso *One Health* em política pública com o Programa de Vigilância Integrada de Zoonoses Alimentares (PVIZAPR), instituído pelo Decreto 12 345/2022⁵³. O desenho reúne três secretarias – Saúde, Agricultura e Meio Ambiente – e a Agência de Defesa Agropecuária do Paraná (ADAPAR) em um único comitê gestor que compartilha banco de dados, orçamento e metas anuais.

Como o programa funciona

- **Mapa de risco unificado.** Técnicos da ADAPAR e da Vigilância Epidemiológica cruzam densidade de granjas, trajetória de abate e histórico de surtos para gerar um semáforo municipal atualizado trimestralmente.
- **Fiscalização coordenada.** Municípios em vermelho recebem inspeção conjunta: veterinário da ADAPAR coleta amostras em granjas; agente sanitário visita entrepostos de ovos; ambiental faz análise de resíduos de dejetos.
- **Capacitação e incentivo.** Produtores que adotam vacinação contra *Salmonella* e instalam barreiras físicas ganham pontuação extra em linhas de crédito do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).
- **Transparência de dados.** Resultados vão para o Painel PVIZAPR, acessível no portal da saúde, permitindo que consumidores e empresas verifiquem status sanitário por lote.

Resultados em dois anos

- **Surtos de salmonelose** em ovos comerciais caíram 37% entre 2021 e 2024 (de 292 para 184 casos confirmados)⁵⁴.
- **Cobertura vacinal** em granjas passou de 48% para 83%.
- **Resistência antimicrobiana** em isolados de *Salmonella enteritidis* caiu de 27% para 12% (teste de discodifusão padrão CLSI)⁵⁵.
- **Economia projetada** de R\$ 3,8 milhões em internações evitadas (cálculo da ADAPAR a partir do custo médio de internação no SIH/SUS x 108 casos de salmonelose prevenidos; ver Nota Técnica 08/2025)⁵⁶.

Lições aprendidas

- **Dados integrados geram ação rápida.** O semáforo municipal permite direcionar fiscalização onde há mais risco, economizando recursos.

⁵³ Estado do Paraná. Decreto nº 12 345, de 15 mar 2022 – Institui o Programa de Vigilância Integrada de Zoonoses Alimentares.

⁵⁴ Secretaria de Saúde do Paraná. Relatório Zoonoses Alimentares 2024.

⁵⁵ ADAPAR. Relatório Anual do PVIZAPR 2024. Curitiba, 2025.

⁵⁶ ADAPAR. Nota Técnica 08/2025 – Estimativa de custos evitados com internações por salmonelose após implantação do PVIZAPR. Curitiba, 2025.

- **Incentivo financeiro funciona.** Vínculo entre boas práticas e crédito do BRDE aumentou adesão voluntária.
- **Comunicação pública aumenta confiança.** Painel online reduziu boatos e ajudou a manter vendas mesmo durante investigações, evitando perda de renda dos produtores.

O PVIZAPR demonstra que articular saúde, agricultura e meio ambiente em torno de metas compartilhadas entrega resultados mensuráveis, reforçando o argumento de que abordagens *One Health* são investimento – não custo – para a segurança alimentar e nutricional.

O PVIZA PR impacta diretamente a SAN e seus Sistemas Alimentares ao articular saúde, agricultura e meio ambiente em torno de metas compartilhadas que garantem a sanidade e segurança dos alimentos, fortalecem sistemas produtivos locais e promovem ações intersetoriais. A redução de surtos de salmonelose, o aumento da cobertura vacinal em granjas e o controle da resistência antimicrobiana demonstram como a integração de dados, fiscalização coordenada e incentivos financeiros pode melhorar a qualidade sanitária dos alimentos, prevenir internações e evitar perdas econômicas. Com isso, o programa contribui para um abastecimento mais seguro, sustentável e transparente, reforçando que abordagens baseadas em *One Health* são investimentos estratégicos para assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Tendências da dimensão social em *One Health* no exemplo do PVIZA PR

Reiterando que a abordagem *One Health*, embora nasça de uma perspectiva técnica focada na vigilância epidemiológica e biossegurança, depende profundamente de aspectos sociais para sua efetividade. O PVIZA PR exemplifica essa conexão ao reunir secretarias de Saúde, Agricultura, Meio Ambiente e a Agência de Defesa Agropecuária do Paraná em um comitê gestor unificado. Essa governança compartilhada pode promover o diálogo intersetorial e coordenação institucional, superando a fragmentação tradicional das políticas públicas, essencial para enfrentar desafios complexos da SAN.

Além da governança, o PVIZA PR pode articular incentivos financeiros vinculados a boas práticas sanitárias, incentivando a adesão voluntária dos produtores rurais. Essa estratégia tem potencial de criar engajamento econômico e social que fortalece a economia local e torna as ações de prevenção parte do cotidiano produtivo, mostrando que a biossegurança pode caminhar lado a lado com o desenvolvimento territorial e o fortalecimento das comunidades rurais.

A transparência também pode ser um componente chave: o programa pode disponibilizar dados públicos acessíveis, o que reduz boatos e fortalece a confiança dos consumidores, evitando impactos econômicos negativos durante investigações sanitárias. Assim, *One Health* não se torna apenas um conjunto de medidas técnicas, mas um processo social de construção de confiança, diálogo e responsabilidade compartilhada entre produtores, indústrias, consumidores e o Estado.

Esse exemplo evidencia que a eficácia da abordagem *One Health* na SAN vai além do controle de doenças: ela envolve a articulação entre ciência, política e sociedade para construir sistemas

alimentares mais seguros, justos e sustentáveis. Reconhecer essa dimensão social amplia o potencial de *One Health*, tornando-a potencialmente uma ferramenta valiosa para enfrentar os determinantes estruturais da insegurança alimentar, integrando saúde, economia local e territorialidades de maneira efetiva.

9.4 Conclusão do Capítulo 9

A experiência do Paraná confirma que *One Health* não é um conceito abstrato, mas uma estratégia de gestão integrada que gera ganhos sanitários, econômicos e ambientais. Quando saúde, agricultura e meio ambiente compartilham o mesmo mapa de risco, a ação preventiva chega antes do surto; quando o produtor vê vantagem econômica em adotar boas práticas (taxa de vacinação de 83%), a saúde coletiva melhora sem necessidade de coerção; quando os dados ficam abertos ao público, a confiança do consumidor sustenta os mercados locais mesmo em períodos de investigação. O retorno financeiro também é tangível: segundo a Nota Técnica 08/2025 da ADAPAR³⁰, o PVIZAPR evitou R\$ 3,8 milhões em custos hospitalares ao prevenir 108 internações por salmonelose no biênio 2023/2024.

Para replicar experiências semelhantes, pessoas interessadas em SAN podem se atentar a três passos aqui propostos:

1. Unificar bases de dados de vigilância animal, ambiental e humana, padronizando variáveis de localização e tempo;
2. Definir incentivos econômicos claros (linhas de crédito, selos de qualidade) vinculados a práticas de biossegurança;
3. Comunicar resultados de forma transparente, transformando indicadores em painéis públicos para garantir accountability.

Cumpridos esses requisitos, a abordagem *One Health* fecha o ciclo iniciado no Capítulo 6: produzimos de forma sustentável (ODS 13), comercializamos alimentos seguros (segurança do alimento), garantimos acesso e qualidade (SAN) e fortalecemos a soberania alimentar de regiões produtoras.

Resumo dos conceitos chave da Parte II

Conceito	Definição resumida	Base/Fonte	Capítulo
Sistema alimentar	Conjunto de atividades e atores que produzem, processam, distribuem, consomem e descartam alimentos, considerando impactos socioambientais	FAO, 2018	6
Agricultura de commodities	Modelo de produção em larga escala focado em monocultivos para exportação, altamente mecanizado	Embrapa, 2006	7
Agroecologia	Sistema de produção diversificado, de baixo uso de insumos químicos, que integra práticas ecológicas e saberes locais	ANA, 2025	7
ODS 2 – Fome Zero	Erradicar a fome e assegurar acesso a alimentos seguros e nutritivos até 2030	ONU, 2015	8
ODS 12 – Consumo responsável	Reducir pela metade o desperdício de alimentos até 2030	ONU, 2015	8
ODS 13 – Ação climática	Reducir emissões de GEE e aumentar resiliência climática	ONU, 2015	8
One Health	Abordagem que integra saúde humana, animal e ambiental para prevenir riscos e garantir segurança alimentar	HELP, 2021	9
PVIZAPR	Programa estadual que aplica <i>One Health</i> na prática, integrando dados e ações de vigilância para reduzir zoonoses alimentares	Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná, 2025	9

Referências Bibliográficas Parte II

ADAPAR. Relatório Anual do PVIZA PR 2024. Curitiba: ADAPAR, 2025.

BNDES. Relatório de Desempenho do PRONAF 2023. Rio de Janeiro: BNDES, 2024.

BRASIL. Estado do Paraná. Decreto nº 12 345, de 15 mar. 2022 – Institui o Programa de Vigilância Integrada de Zoonoses Alimentares. Diário Oficial [da] União, 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Custos associados a intoxicações por agrotóxicos no Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Relatório de Acompanhamento dos Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional – Exercício 2024. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/arquivos/sisan/relatorio_conselhos_estaduais_2024.pdf. Acesso em: 9 jul. 2025.

CNA. Anuário do Agro 2024. Brasília: CNA, 2024.

CONAB. Produtividade da soja 2000-2024. Brasília: CONAB, 2024.

EMBRAPA. Agricultura 4.0 no Brasil. Brasília: EMBRAPA, 2022.

EMBRAPA SEMIÁRIDO. Impacto da seca de 2021 em sistemas agroecológicos do Semiárido. Informe Técnico n.º 05, 2022.

EPAGRI. Manejo do solo e infiltração de água em propriedades agroecológicas do Nordeste. Boletim Técnico n.º 318, 2023.

FAO. Sustainable food systems: concept and framework. Roma: FAO, 2018.

FNDE. Resolução n.º 6, de 8 maio 2020 – Estabelece no PNAE o percentual mínimo de 30% de compra da agricultura familiar. Brasília: FNDE, 2020.

IBGE. Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 12 set. 2025.

IBGE. Projeção da População 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

IPCC. AR6 Synthesis Report. Genebra: IPCC, 2023.

MAPBIOMAS. Atlas do Cerrado. São Paulo: MAPBIOMAS, 2024.

MDIC. Balança Comercial do Agronegócio 2024. Brasília: MDIC, 2024.

MDA. Painel da Agricultura Familiar. Brasília: MDA, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/as-suntos/agricultura-familiar/painel-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 12 set. 2025.

PINDAMONHANGABA. Composta Pinda encerra o ano com sucesso e engajamento da comunidade. Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba, 2023. Disponível em: <https://www.pindamonhangaba.sp.gov.br/noticias/meio-ambiente/composta-pinda-encerra-o-ano-com-sucesso-e-engajamento-da-comunidade>. Acesso em: 22 jul. 2025.

PINDAMONHANGABA. Projeto EcoPinda amplia compostagem e educação ambiental. Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba, 2025. Disponível em: <https://pindamonhangaba.sp.gov.br/projeto-ecopinda-complexo-patio-pinda-investe-em-compostagem-e-cria-tour-de-aprendizado-sobre-a-transformacao-de-sobras-organicas-em-adubo>. Acesso em: 22 jul. 2025.

PINDAMONHANGABA. Relatório Anual da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – 2024. Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba, 2024. Disponível em: <https://pindamonhangaba.sp.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2025.

CRMV-PM. Zoonoses: 60% das doenças infecciosas humanas têm origem em animais. 2025. Disponível em: <https://www.crmvpb.org.br/zoonoses-60-das-doencas-infecciosas-humanas-tem-origem-em-animais/>. Acesso em: 12 set. 2025.

SECRETARIA DE SAÚDE DO PARANÁ. Relatório Zoonoses Alimentares 2024. Curitiba: Secretaria de Saúde do Paraná, 2024.

Terceiro Levantamento de Safra 2024/2025 da Conab. Brasília: CONAB, 2025.

PARTE III – GOVERNANÇA, FINANCIAMENTO E AÇÃO COORDENADA EM SAN

Depois de entender o que é Segurança Alimentar e Nutricional (Parte I) e onde ela acontece – nos sistemas alimentares e na interface *One Health* (Parte II) – chegamos ao ponto decisivo: como transformar teoria em resultados, combinando política pública, recursos, monitoramento e avaliação. Esta parte mostra:

1. **Instrumentos** que o Brasil já possui (PNAE, PAA, Painel Brasil Sem Fome (que será apresentado a seguir) e como usá-los de forma sinérgica.
2. **Fontes de financiamento** – orçamentárias, filantrópicas e de impacto – capazes de escalar iniciativas.
3. **Modelos de governança** multinível que alinham União–estado–município e dão voz à sociedade civil.
4. **Padrões de monitoramento & avaliação (M&E)** que transformam dados (por exemplo: EBIA, SISVAN, BSF) em ajuste de rota e *accountability*.



Capítulo 10

Instrumentos de governança de SAN no Brasil

10.1 Linha do tempo da SAN no Brasil: da emergência à política de Estado

A trajetória das políticas públicas voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil remonta à década de 1940, com a criação das primeiras ações voltadas ao combate à fome e à desnutrição. Em 1955, foi instituída a Campanha da Merenda Escolar, marco inaugural das políticas públicas de alimentação escolar, que buscava garantir uma alimentação mínima de crianças em idade escolar e fortalecer o vínculo entre nutrição e aprendizado. Ainda nesse período, ações emergenciais, como as cozinhas comunitárias e os armazéns populares, buscavam mitigar a insegurança alimentar nas regiões mais empobrecidas do país.

Nos anos 1970, a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) dentro do Ministério da Saúde, em 1972, permitiu a articulação de políticas de alimentação com estratégias de saúde pública, com foco no combate à desnutrição infantil e na promoção de práticas alimentares saudáveis. Contudo, durante a ditadura militar (1964–1985), essas ações foram limitadas pela centralização do poder e pela baixa participação popular nas decisões políticas.

Com a redemocratização nos anos 1980, movimentos sociais, pesquisadores e setores da igreja começaram a colocar a fome e a pobreza no centro da agenda política. Em 1993, no governo Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoramento direto à Presidência da República, com ampla participação da sociedade civil. Esse conselho foi extinto em 1995, no início do governo FHC, mas manteve sua influência por meio da articulação social e acadêmica. Ainda nesse período, em 1999, foi lançada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) no SUS, reforçando a integração entre saúde e alimentação.

O ponto de inflexão mais decisivo ocorreu em 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero, que consolidou a Segurança Alimentar e Nutricional como prioridade política do Estado brasileiro. O programa unificou políticas de transferência de renda (como o Bolsa Família), apoio à agricultura familiar, abastecimento alimentar, e educação nutricional. Essa abordagem inter-setorial culminou na criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346/2006).

O SISAN foi concebido como o instrumento central de governança da SAN no Brasil, integrando ações da União, dos estados e dos municípios, e articulando esses esforços com a sociedade civil por meio de espaços institucionais como os CONSEAs, as CAISANS (Câmaras Intersetoriais de SAN) e os COMUSANS. O SISAN garante que a formulação, a implementação e o monitoramento das políticas de SAN ocorram de forma participativa, descentralizada e integrada, com foco no direito humano à alimentação adequada.

Esse direito foi explicitamente reconhecido como direito social em 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64, que inseriu a alimentação no Artigo 6º da Constituição Federal, ao lado da saúde, da educação e da moradia. Esse marco jurídico deu ainda mais força às ações do SISAN e consolidou a SAN como política de Estado.

No período entre 2011 e 2019, o SISAN foi fortalecido por meio dos Planos Nacionais de SAN (PLANSANs). O primeiro plano, para o período de 2012–2015, estabeleceu metas integradas envolvendo diversos ministérios. O segundo, referente a 2016–2019, buscou consolidar o monitoramento e a avaliação das políticas e ampliar o alcance dos programas territoriais. Ambos os planos reafirmaram a centralidade do SISAN como plataforma de articulação federativa e inter-setorial.

Contudo, a partir de 2016, o SISAN sofreu fortes retrocessos, especialmente com a extinção do CONSEA Nacional em 2019 por medida provisória. A exclusão do principal espaço de participação social do sistema enfraqueceu a governança, gerando desarticulação entre os entes federais, redução do orçamento e piora dos indicadores de insegurança alimentar.

A retomada das políticas de SAN ocorreu em 2023, com a reativação do CONSEA Nacional, a reconstrução do SISAN e a elaboração do PLANSAN 2024–2027, que reafirma a alimentação como direito e amplia os eixos de atuação do sistema. Este novo plano introduz ações específicas para grupos vulnerabilizados, como crianças, adolescentes, indígenas, quilombolas e população em situação de rua, e enfatiza o papel da agricultura familiar, das políticas territoriais e do enfrentamento às desigualdades regionais. O SISAN, nesse novo contexto, volta a cumprir seu papel estratégico de garantir a coordenação nacional da política de SAN, assegurando o controle social, o planejamento integrado e o compromisso institucional com a erradicação da fome no Brasil.

Quadro 21. Linha do Tempo das políticas de SAN no Brasil

Ano	Marco	Descrição / Impacto
1940s	Início das Campanhas Alimentares	Iniciativas emergenciais de combate à fome e desnutrição em áreas urbanas e rurais.
1955	Campanha Nacional de Merenda Escolar	Instituição federal de política pública de alimentação para crianças em idade escolar.
1972	Criação do INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição)	Integra alimentação e nutrição ao sistema de saúde; coordena ações de combate à desnutrição.
1988	Constituição Federal	Reconhece a alimentação como elemento da dignidade humana, mas ainda não como direito social.
1993	Criação do CONSEA Nacional	Primeira versão do Conselho Nacional de SAN, com ampla participação da sociedade civil.
1995	Extinção do CONSEA Nacional	O conselho é desativado no início do governo FHC, fragilizando o controle social da SAN.
1999	Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)	Vincula ações de alimentação e nutrição ao SUS, promovendo práticas alimentares saudáveis.
2003	Lançamento do Programa Fome Zero	Integra ações estruturantes (transferência de renda, agricultura familiar, educação alimentar).
2003	Recriação do CONSEA Nacional	Restabelece o conselho como instância de participação social vinculada à Presidência da República.
2006	Lei Orgânica de SAN (LOSAN) – Lei nº 11.346	Criação do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).
2007	Criação da CAISAN Nacional	Câmara Interministerial de SAN, articula ações entre ministérios no Executivo Federal.
2009	Lei nº 11.947/2009 (PNAE)	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, tornando obrigatória a aquisição de no mínimo 30% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar.
2010	Emenda Constitucional nº 64	Reconhece a alimentação como direito social no Art. 6º da Constituição Federal.
2011–2015	1º PLANSAN Nacional	Primeiro plano estratégico do SISAN: metas, indicadores, intersetorialidade.
2016–2019	2º PLANSAN Nacional	Avanços no monitoramento e participação de estados e municípios.
2019	Extinção do CONSEA Nacional	Medida Provisória desativa o principal órgão de controle social da SAN.
2023	Reconstrução do SISAN e CONSEA Nacional	Retomada da estrutura participativa e intersetorial da SAN.
2024–2027	3º PLANSAN Nacional	Foco em grupos vulnerabilizados, território, agroecologia e equidade regional.

Fonte: elaboração própria

10.2 O que é o SISAN – e por que ele importa para a governança

A governança em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) diz respeito ao conjunto de instituições, normas, processos e atores envolvidos na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas que garantem o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Uma governança efetiva pressupõe articulação intersetorial, transparência, participação social qualificada e capacidade de coordenação entre diferentes níveis de governo.

Nesse contexto, o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), instituído pela Lei nº 11.346/2006 (LOSAN), é a principal estrutura de governança da SAN no Brasil. Ele organiza a atuação federativa e multissetorial, promovendo o diálogo entre Estado e sociedade civil para o planejamento e controle das políticas alimentares em todas as esferas de governo. O sistema é composto por estruturas similares em nível federal, estadual e municipal:

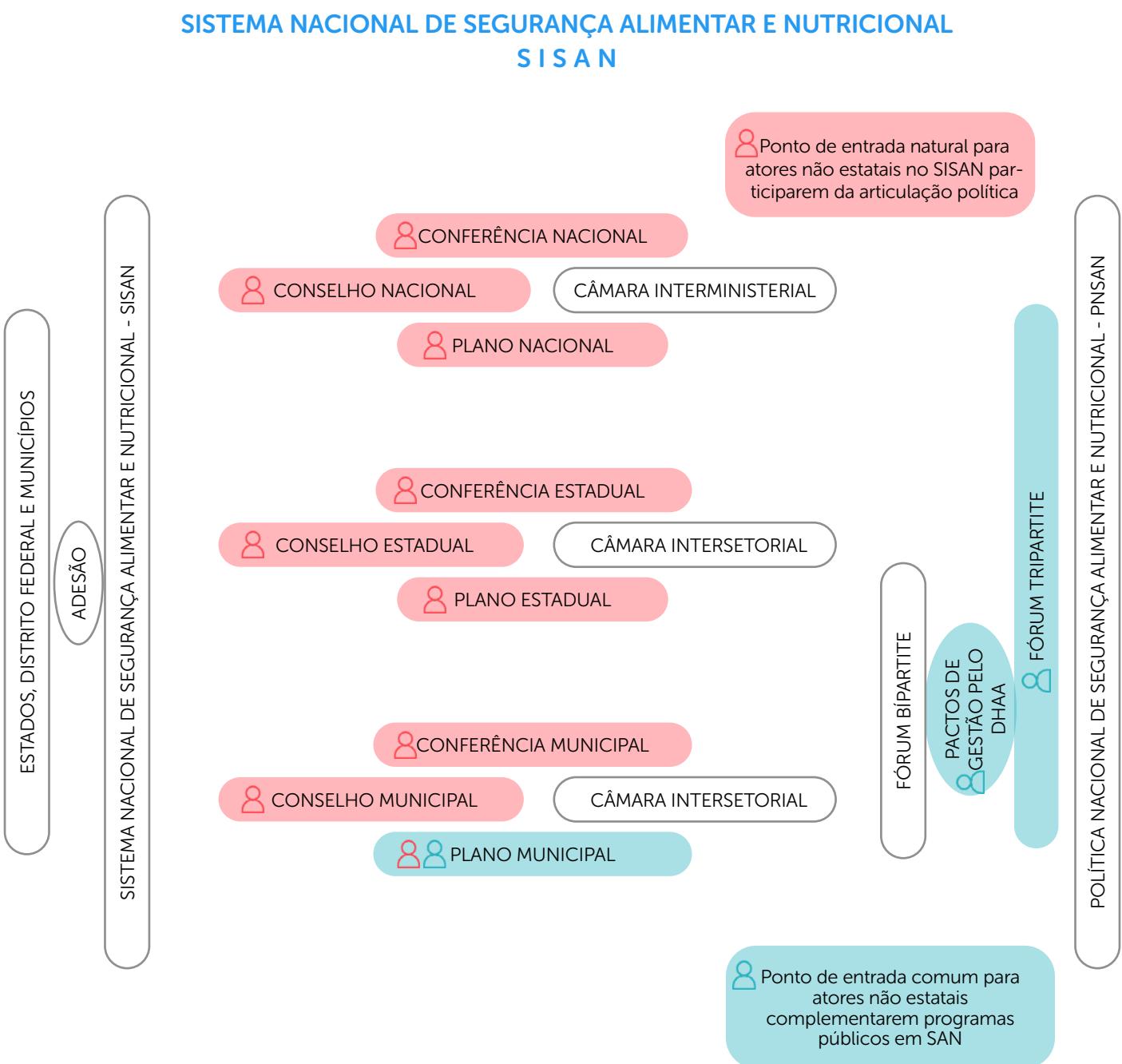
Quadro 22. Composição dos conselhos de SAN no Brasil

Componente	Função Principal	Nível Federativo
CONSEA Nacional	Órgão consultivo de controle social (2/3 sociedade civil)	Nacional
CAISAN Nacional (interministerial)	Coordenação de políticas federais de SAN	Nacional
CONSEAs Estaduais e Municipais (também podendo ser chamados de COMSEA ou COMUSAN)	Deliberação e controle social em níveis locais	Estadual / Municipal
CAISANs Estaduais e Municipais (intersetorial)	Articulação intersetorial	Estadual / Municipal

Fonte: elaboração própria

Governança não é sinônimo de governo. Ela inclui um ecossistema mais amplo de atores públicos e privados que influenciam ou executam políticas públicas. Nesse sentido, diferentes atores — como gestores públicos, organizações da sociedade civil, universidades, centros de pesquisas, empresas, entre outros, compõem o sistema de governança. Esses atores podem atuar como membros dos CONSEAs, das CAISANs locais e estaduais, ou como parceiros em programas públicos, contribuindo com diagnósticos, proposições e monitoramento. Além disso, há múltiplos mecanismos institucionais que viabilizam essa atuação, como os convênios com entes públicos, os termos de colaboração ou de fomento previstos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), as Parcerias Público-Sociais (PPS) e os contratos de prestação de serviços técnicos especializados. Tais arranjos permitem que fundações privadas, institutos de pesquisa, associações ou mesmo empresas com responsabilidade socioambiental atuem no fortalecimento da governança pública da SAN, financiando diagnósticos, apoiando formação de conselhos e contribuindo com a implementação de sistemas de monitoramento

Figura 4. O SISAN e onde atores não estatais podem participar



Fonte: adaptada de MDS, 2025⁵⁷

A figura representa a estrutura de governança do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e os pontos de entrada para atores não estatais, como organizações da sociedade civil, universidades e empresas.

Ela destaca dois caminhos principais de atuação desses atores:

1. Participação na articulação política (em vermelho) – Atores não estatais podem ingressar na governança do SISAN por meio dos Conselhos e Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs e Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais). Esses espaços deliberativos e consultivos garantem maioria da sociedade civil, sendo, portanto, um ponto de entrada natural para influenciar decisões políticas, contribuir com diagnósticos e propostas, e fortalecer a participação social qualificada.
2. Complementação de programas públicos (em azul) – Atores não estatais também acessam o sistema via Planos Municipais, Estaduais e Nacionais de SAN, colaborando na implementação e monitoramento de políticas públicas, muitas vezes por meio de convênios, termos de fomento, parcerias e contratos especializados, conforme previsto no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).
 - As ações municipais de segurança alimentar e nutricional são especialmente estratégicas para acolher atores não estatais porque se situam no nível mais próximo da execução concreta das políticas públicas.
 - Proximidade com a realidade local: O nível municipal permite que os atores não estatais atuem com base em diagnósticos territoriais detalhados, respondendo a demandas específicas de bairros, comunidades ou populações vulneráveis. Isso favorece a adesão e legitimidade social das ações.
 - Maior flexibilidade institucional: Governos municipais frequentemente podem estar mais abertos ao apoio técnico, financeiro e operacional de outros atores para viabilizar, ampliar e qualificar seus programas. Isso abre espaço para parcerias com organizações da sociedade civil, fundações, universidades e empresas na implementação, monitoramento e avaliação de ações.
 - Execução descentralizada de políticas nacionais e estaduais: Muitos programas federais e estaduais de SAN (como merenda escolar, cisternas, hortas urbanas ou bancos de alimentos) são implementados localmente. Atores não estatais podem apoiar diretamente essa execução, atuando como complemento à capacidade estatal.
 - Instrumentos legais e institucionais disponíveis: O MROSC e outras normativas permitem que os municípios formalizem colaborações por meio de termos de fomento, colaboração, parcerias público-sociais e convênios, facilitando o engajamento técnico e financeiro dos atores não estatais.
 - Potencial de inovação social: Municípios podem funcionar como laboratórios de soluções sociais, e atores externos ao Estado frequentemente lideram ou complementam tecnologias sociais, plataformas digitais, metodologias participativas e ações de mobilização territorial.
 - Assim, o eixo municipal não apenas acolhe, mas pode convidar atores não estatais para ampliar sua capacidade de ação e efetividade. Essa colaboração pode ser decisiva para garantir a intersetorialidade, o controle social e a sustentabilidade das políticas de SAN no território.

A imagem evidencia que a governança em SAN vai além do governo: envolve uma rede inter-

setorial e federativa, com espaço institucionalizado para colaboração entre Estado e sociedade, reforçando a efetividade, legitimidade e inovação das políticas de SAN.

Seu engajamento qualificado ajuda a alinhar vocabulários, metodologias e estratégias entre os setores, fortalecendo a coerência das ações. Em especial, esse envolvimento pode ampliar a legitimidade das decisões, garantir maior capilaridade das políticas públicas e trazer inovações em tecnologias sociais, metodologias participativas e plataformas digitais de gestão. Com isso, os atores externos ao Estado não apenas complementam capacidades, mas muitas vezes lideram movimentos territoriais de mobilização e articulação multissetorial, essenciais à institucionalização local do SISAN.

Pontos de destaque na governança promovida pelo SISAN:

- Intersetorialidade (saúde, educação, agricultura, assistência social, meio ambiente);
- Participação social qualificada (maioria da sociedade civil nos conselhos);
- Planejamento baseado em diagnósticos territoriais (PLANSANs e indicadores);
- Sustentação federativa, respeitando realidades locais.

10.3 Marcos legais e estratégicos: como o Brasil estruturou a SAN como política pública

O Brasil estruturou sua agenda SAN como política pública por meio de um robusto conjunto de marcos legais e estratégicos que vão desde a Constituição Federal, que reconhece a alimentação como direito social, até leis e planos intersetoriais que definem diretrizes, metas e instrumentos de gestão, como a LOSAN, a PNSAN e os PLANSANs. Essa estrutura formal é sustentada por uma complexa rede de responsabilidades, em que o Governo Federal lidera a formulação, regulamentação e monitoramento da política, enquanto instâncias locais executam e participam do monitoramento, fiscalização e avaliação dos programas com apoio dos conselhos municipais.

Além do Estado, atores não estatais — como o terceiro setor, empresas privadas, agricultores familiares e de grande escala, pesquisadores e igrejas — desempenham papéis complementares essenciais, atuando desde a mobilização comunitária até a produção e inovação, ainda que com diferentes graus de formalização e influência dentro do sistema. Essa configuração evidencia uma governança multinível, na qual a colaboração entre setores públicos e privados é fundamental para a implementação eficaz da SAN, mas que também apresenta desafios relacionados à coordenação, alinhamento de interesses e fortalecimento das instâncias participativas.

Quadro 23. Principais instrumentos legais e estratégicos

Instrumento	Ano	Natureza	Função
Constituição Federal (Art. 6º)	1988/2010	Norma constitucional	Reconhece a alimentação como direito social.
LOSAN (Lei nº 11.346)	2006	Lei ordinária	Cria o SISAN e define diretrizes da política.
Decreto nº 7.272	2010	Regulamentação	Estrutura mecanismos de adesão e instrumentos do SISAN.
PNAN	1999 / 2011	Política pública	Diretrizes do SUS para alimentação e nutrição.
PNSAN	2010	Política pública	Princípios e metas da SAN.
PLANSANs (2012–2015, 2016–2019, 2024–2027)	Desde 2012	Planejamento	Define metas e estratégias intersetoriais. O PLANSAN 2024–2027 reforça ações para crianças, adolescentes, povos tradicionais e pessoas em situação de rua.
PLANAPO	2013–2023	Plano interministerial	Agroecologia e produção sustentável.
Plano Safra da Agricultura Familiar	Desde 1995	Programa financeiro	Apoio técnico e crédito à agricultura familiar.
Lei nº 11.947	2009	Lei ordinária	Regras para o PNAE e PAA com 30% da agricultura familiar.

Fonte: elaboração própria

Quadro 24. Quem faz o quê no SISAN: instâncias e responsabilidades de atores estatais

Marco / Política	Função	Responsável	Instância SISAN
Constituição Federal	Direito social	Congresso Nacional	Base legal geral
LOSAN	Estruturação do sistema	Governo Federal	CONSEA e CAISAN Nacional
Decreto nº 7.272	Regulamentação	CAISAN Nacional	Coordenação federal
PNSAN	Planejamento	CAISAN / MDS	Gestão intersetorial
PLANSAN	Metas e prioridades	CAISAN Nacional	Monitoramento e execução
PNAN	Diretrizes SUS	Ministério da Saúde	CAISAN Saúde
PLANAPO	Agroecologia	MAPA, MDA, MMA	CAISAN temática
Plano Safra	Crédito agrícola	MDA	CAISAN Produção
Lei 11.947 (PNAE/PAA)	Compras públicas	FNDE, MDS, MDA	CAISAN Educação e Produção
Programas locais	Execução direta	Secretarias locais	COMUSAN / CONSEA local

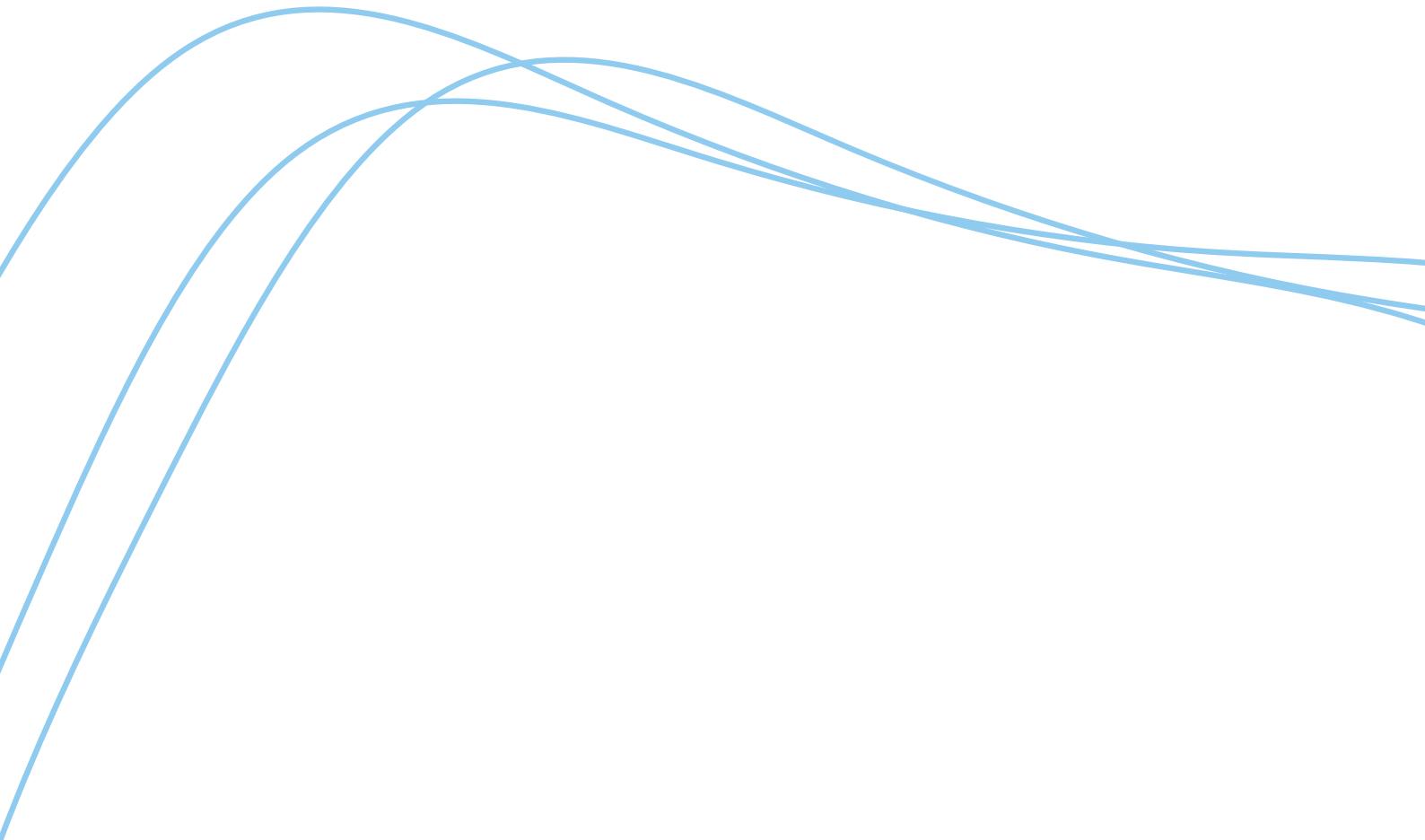
Fonte: elaboração própria

Quadro 25. Quem faz o quê no SISAN: instâncias e responsabilidades de atores não estatais

Atores	Função / Atuação típica	Responsável / Exemplos de atores	Instância ou esfera de atuação
Terceiro Setor	Implementação de projetos sociais, advocacy, mobilização comunitária	ONGs, Organizações sociais, Movimentos sociais	Conselhos locais e estaduais (CONSEA, CAISAN local), redes de articulação, parcerias com governo para complementação de programas públicos
Empresas Privadas	Investimento social privado, responsabilidade socioambiental, inovação	Empresas do agronegócio, indústrias alimentícias, varejo	Parcerias público-privadas, conselhos consultivos, iniciativas de ESG, cadeias produtivas sustentáveis
Agricultores Familiares	Produção de alimentos agroecológicos, segurança alimentar local	Associações de agricultores familiares, cooperativas	CAISAN temática, programas como PAA/PNAE, políticas de apoio à agricultura familiar, conselhos locais
Agricultores de Escala (agronegócio)	Produção em média e grande escala, exportação, cadeias globais, produtores de commodities	Grandes propriedades rurais, agroindústrias	Programas governamentais de crédito agrícola (Plano Safra), CAISAN Produção, articulação com MAPA, MMA
Pesquisadores	Produção de conhecimento, avaliação de políticas, inovação técnica	Universidades, centros de pesquisa, institutos científicos	CAISAN temática, redes acadêmicas, grupos de trabalho intersetoriais, consultorias técnicas
Igrejas e entidades religiosas	Mobilização comunitária, assistência social, alimentação emergencial	Igrejas locais, organizações religiosas	Conselhos locais, redes de apoio comunitário, parcerias com programas sociais e assistência

Fonte: elaboração própria

O quadro 25, abaixo, relaciona os principais marcos legais e políticos da SAN com as instâncias de governança do SISAN (em todas as esferas), indicando quem executa o quê, com base nas atribuições da CAISAN, dos CONSEAs, e dos entes federativos (União, estados e municípios). Esta tabela ajuda a visualizar a interconexão entre os instrumentos normativos e os atores responsáveis pela sua formulação, execução e monitoramento.



(Quadro 26) Intercconexão entre Marcos de SAN e os Responsáveis pela Execução no SISAN

Marco/Política Pública	Função / Conteúdo	Responsável Principal	Instância no SISAN
Constituição Federal (Art. 6º)	Reconhece o direito à alimentação como direito social.	Congresso Nacional (Legislação)	Base legal para todo o SISAN
LOSAN (Lei nº 11.346/2006)	Institui o SISAN; define princípios, diretrizes e instrumentos da política de SAN.	Governo Federal	Estrutura o SISAN; orienta CAISAN e CONSEA
Decreto nº 7.272/2010	Regulamenta a LOSAN; define mecanismos de adesão e instrumentos como o PLANSAN.	CAISAN Nacional	Coordenação Interministerial
PNSAN (Política Nacional de SAN)	Diretrizes gerais da política pública de SAN.	CAISAN Nacional / Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS)	Planejamento e gestão intersetorial
PLANSAN (Plano Nacional de SAN)	Planejamento plurianual com metas e eixos prioritários.	CAISAN Nacional	Planejamento e monitoramento do SISAN
PNAN (Política Nacional de Alimentação e Nutrição)	Diretrizes para ações de alimentação e nutrição no SUS.	Ministério da Saúde	CAISAN Saúde; integração com SUS
PLANAPO (Plano Nacional de Agroecologia)	Fortalecer a agroecologia e à produção orgânica e familiar.	MAPA / MDA / MMA / MDS	CAISAN e grupos temáticos interministeriais
Promoção da Agricultura Familiar	Crédito, assistência técnica e seguros para agricultura familiar.	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	CAISAN Produção; articulação com CONSEAs
Lei nº 11.947/2009 (PNAE / PAA)	Garante aquisição de alimentos da agricultura familiar para escolas e programas sociais.	FNDE / MDS / MDA	CAISAN Educação e Produção; execução municipal
Programas Municipais e Estaduais de SAN	Execução direta de ações de SAN (hortas, cozinhas comunitárias, centros de referência, etc.).	Secretarias Estaduais e Municipais	COMUSANS / CONSEAS Estaduais e Municipais
Sistemas Locais de Abastecimento (incluindo CEASA, feiras, etc.)	Apoio ao escoamento da produção e acesso à alimentação.	Municípios / Estados / Conab	COMUSANS; articulação via CAISAN Estadual
Monitoramento e Avaliação (incluindo SISVAN)	Coleta e análise de dados nutricionais e alimentares no SUS.	Ministério da Saúde / Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde	Integrado ao PNAN; suporte ao SISAN
Educação Alimentar e Nutricional (EAN)	Ações transversais de promoção da alimentação adequada e saudável.	Ministério da Saúde / Educação / Agricultura	Ação integrada da CAISAN; realizada localmente

Fonte: elaboração própria

Legenda das Instâncias do SISAN

- **SAN** – Segurança Alimentar e Nutricional
 - **SISAN** – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **LOSAN** – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006)
 - **CF/88** – Constituição Federal de 1988
 - **PLANSAN** – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **MDS** – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
 - **PNSAN** – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **PNAN** – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
- **PLANAPO** – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
 - **PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar
 - **PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos
 - **CAISAN** – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **CONSEA** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **COMUSAN** – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **MAPA** – Ministério da Agricultura e Pecuária
 - **MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

A governança da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil configura-se como um sistema complexo e multifacetado, no qual a interação entre atores estatais e não estatais é essencial para a efetivação do direito à alimentação adequada. Embora o Estado detenha o papel central na formulação, regulamentação e monitoramento das políticas públicas por meio de marcos legais e instâncias formais como o SISAN, a participação qualificada do terceiro setor, das empresas privadas, dos agricultores familiares e de grande escala, pesquisadores e igrejas amplia a capacidade de alcance e diversidade das ações. Essa governança compartilhada, contudo, demanda constante esforço de articulação e alinhamento entre interesses distintos, para que se supere a fragmentação e se fortaleçam as instâncias participativas, garantindo que as políticas sejam inclusivas, intersetoriais e sensíveis às especificidades dos diferentes públicos atendidos. Assim, o desafio maior reside em consolidar mecanismos efetivos de cooperação que potencializem as contribuições complementares desses atores, promovendo a integração entre políticas, programas e ações em favor da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Quadro 27. Estrutura Consolidada da Governança da SAN no Brasil

Esfera / Instância	Atores Estatais	Onde Atores Não Estatais / Sociedade Civil podem influir diretamente	Funções / Responsabilidades
Poder Legislativo Federal	Congresso Nacional	- Pressão social e <i>lobby</i> de todos os atores	Define o marco legal (ex: LOSAN), pressiona e recomenda ações ao Executivo
Poder Executivo Federal	<ul style="list-style-type: none"> - CONSEA Nacional (2/3 sociedade civil e 1/3 governo) - Ministérios (MDS, Saúde, Educação, MAPA, MDA, MMA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Terceiro Setor (ONGs, movimentos sociais) - Empresas privadas - Pesquisadores 	Formula diretrizes, coordena políticas interministeriais, elabora o PLANSAN, executa programas (PAA, PNAE, PLANAPO)
Governos Estaduais e Municipais	<ul style="list-style-type: none"> - CAISANS Estaduais e Municipais - Secretarias locais 	<ul style="list-style-type: none"> - Terceiro Setor local - Agricultores familiares - Agricultores de escala (agronegócio) - Pesquisadores 	Executam e adaptam políticas locais, articulam SUS, agricultura familiar e assistência social; participam de conselhos
Conselhos e Fóruns Locais	CONSEA local, COMUSAN	<ul style="list-style-type: none"> - Terceiro Setor - Agricultores familiares - Igrejas e entidades religiosas - Comunidades locais 	Participação social, controle social, monitoramento, advocacy e mobilização comunitária
Sistemas de Apoio e Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> - SISVAN (via SUS) - FNDE - EMBRAPA - EMATER - CONAB 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutos e centros de pesquisa - Sociedade civil organizada 	Vigilância alimentar e nutricional, financiamento e orientação, assistência técnica, pesquisa, abastecimento

Fonte: elaboração própria

Observações:

- O CONSEA Nacional é um espaço híbrido, composto majoritariamente por atores da sociedade civil, mas inserido na estrutura federal, dando voz a diversos setores. Devemos lembrar que os conselhos são centrais à agenda pública, porém são consultivos e não possuem poder de voto em políticas.
- Terceiro setor e empresas privadas atuam fortemente em articulação com o governo, participando em conselhos, projetos, e parcerias público-privadas.
- Agricultores familiares possuem representação e apoio formal via programas públicos e conselhos temáticos, enquanto os agricultores de maior escala dialogam principalmente com políticas de crédito e produção.
- Pesquisadores colaboram em todas as esferas, sobretudo em grupos técnicos e sistemas de monitoramento.
- Igrejas e comunidades têm papel importante na mobilização social e assistência, principalmente em níveis locais.

Exemplo de boa prática

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP), criado em 2001 e regulamentado pela Lei Municipal nº 15.920/2013, atua como órgão consultivo e de controle social das políticas de SAN, com composição preponderante, 2/3, da sociedade civil. Em parceria com a Prefeitura, universidades, pesquisadores e ONGs, o COMUSAN impulsionou a criação do Observatório de Segurança Alimentar e Nutricional, que realiza inquéritos, sistematiza dados para compor o panorama municipal de SAN e promove iniciativas de ciência cidadã, fortalecendo a participação social e a vigilância mais ampliada do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA).

10.6 Panorama institucional do SISAN nos municípios (Censo SISAN 2025)

A consolidação da SAN no Brasil passou pela criação de marcos legais e estratégicos que orientaram sua implementação como política pública. Esses avanços se refletiram na institucionalização em nível municipal, com diferentes instrumentos de governança que garantem a participação social, a coordenação intersetorial e a execução de programas. Os quadros a seguir sintetizam a presença desses mecanismos nos municípios brasileiros.

Quadro 28. Panorama institucional do SISAN nos municípios (Censo SISAN 2025)

Indicador	Número de Municípios	Percentual (%)
Municípios com equipamentos públicos de SAN	3.707	66,5%
Municípios com Lei Municipal de SAN	1.836	32,9%
Municípios com Plano Municipal de SAN (PLANSAN)	1.048	18,8%
Municípios com CONSEA Municipal (ativos e inativos)	2.503	44,9%
Municípios com CONSEA Municipal ativo	1.556	27,9%
Municípios com CAISAN Municipal	1.035	18,6%

Fonte: MDS, 2025.

Os dados do quadro 22 revelam que, embora dois terços dos municípios brasileiros já possuem alguma estrutura pública voltada à SAN, a institucionalização plena do SISAN — com leis, planos, conselhos e articulação intersetorial — ainda está em processo de consolidação. **O engajamento de diferentes atores, incluindo universidades, organizações sociais, fundações e setor privado, pode acelerar a institucionalização ao oferecer apoio técnico, metodológico e financeiro para elaboração dos planos e ativação dos conselhos.**

10.7 Conclusão do Capítulo 10

A institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional como política pública no Brasil é resultado de décadas de mobilização, formulação intersetorial e avanços legais. O SISAN representa a principal inovação institucional nesse campo, promovendo governança participativa, integrada e federativa. Sua efetividade, no entanto, depende de compromisso político, financiamento estável e fortalecimento contínuo das instâncias de controle social e planejamento territorial.

Reconstruído a partir de 2023 com a reativação do CONSEA Nacional e o lançamento do PLAN-SAN 2024–2027, o sistema enfrenta o desafio de garantir a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em um cenário de profundas desigualdades sociais, regionais e estruturais. É nesse contexto que se inscrevem os esforços por uma SAN efetiva, justa e sustentável para todas as crianças, adolescentes e populações brasileiras.



Capítulo 11

Instrumentos de política pública: da escola à cesta básica

Programas federais são a espinha dorsal da ação contra a fome no Brasil. Mas só funcionam plenamente quando conectados entre si e adaptados ao território. Este capítulo revisa três pilares centrais – o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Plano Brasil Sem Fome (BSF) – e analisa como integrações logísticas, financeiras e nutricionais ampliam sua efetividade e impacto nos territórios.

O Plano Brasil Sem Fome é uma estratégia interministerial lançada pelo governo federal em 2023, com o objetivo de erradicar a fome no país até 2030. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) e articulado por meio da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), o plano reúne mais de 80 ações e metas organizadas em três eixos: acesso à renda e redução da pobreza; alimentação adequada e saudável; e mobilização social. Para acompanhar a execução das políticas, o governo criou um Painel de Monitoramento, disponível online, que apresenta indicadores atualizados por eixo de ação e por território (nacional, estadual e municipal), permitindo transparência, avaliação contínua e correção de rumos. A ferramenta inclui dados como adesão ao SISAN, número de beneficiários de programas sociais, investimentos realizados e recortes da insegurança alimentar com base na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

11.1 Panorama dos programas estruturantes

Os programas estruturantes de segurança alimentar no Brasil compõem uma engrenagem estratégica que conecta a produção familiar, o abastecimento público e as metas nacionais de superação da fome. De um lado, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) assegura mais de 40 milhões de refeições diárias e destina, por lei, no mínimo 30% dos recursos à agricultura familiar, injetando recursos diretamente nas economias locais. De outro, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) liga a produção de mais de 100 mil pequenos produtores às demandas de creches, cozinhas solidárias e equipamentos da assistência social, estabilizando renda no campo e contribuindo para a segurança alimentar urbana. Articulando essas ações, o Plano Brasil Sem Fome mobiliza 24 ministérios, acompanha indicadores, como da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) e as transferências de renda, e estabelece metas concretas para retirar o país do Mapa da Fome até 2030. Juntos, esses três instrumentos movimentam mais de R\$ 6 bilhões anuais, fortalecem circuitos curtos de abastecimento e concretizam o Direito Humano à Alimentação Adequada ao longo de toda a cadeia — da produção à mesa de estudantes e famílias em situação de vulnerabilidade.

Quadro 29. Panorama de Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional

Programa	Objetivo & marco legal	Escala operacional (2024-25)	Mecanismos de execução	Indicadores de desempenho & evidências recentes
PNAE (1955) Programa Nacional de Alimentação Escolar	Garantir direito à alimentação saudável a todos os alunos da educação básica; Lei 11 947/2009 (+ art. 208 CF)	<ul style="list-style-type: none"> • 40 milhões de estudantes/150 mil escolas • Orçamento 2025: R\$ 5,5 bi (FNDE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse automático a estados/municípios em 8 parcelas anuais (Res. CD/FNDE 7/2024) • <u>> 30% dos recursos devem comprar produtos da agricultura familiar; média nacional 33% em 2024 (segundo CGU)</u> • Cardápio segue Guia Alimentar (MS 2014); Resolução FNDE 3/2025 reduz ultraprocessados (máx. 15% em 2025; 10% em 2026) e eleva alimentos in natura a 85% undime.org.br 	<ul style="list-style-type: none"> • 80% dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) aprovaram suas contas de 2023; auditoria Controladoria Geral da União (CGU) identificou 1652 descumprimento da cota da agricultura familiar • Estudo Observatório da Alimentação Escolar projeta que, mantendo o atual orçamento, índice de cobertura calórica diária ficará em 18% da recomendação para adolescentes até 2030
PAA (2003) Programa de Aquisição de Alimentos	<u>Conectar produção da agricultura familiar</u> à rede socioassistencial e abastecer equipamentos públicos; Lei 10 696/2003, reinstituído pela Lei 14 628/2023 e Decreto 11 476/2023	<ul style="list-style-type: none"> • > 130 mil t adquiridas no biênio 2023-24 pela Conab; 2.780 organizações de agricultores, 1.320 municípios • Orçamento 2024 (MDS-Conab): R\$ 1,04 bi; teto do produtor ampliado para R\$ 15 mil/ano (2024) gov.br 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>5 modalidades: Compra c/ Doação</u> Simultânea (80% do volume), Compra Direta, Compra Institucional, Formação de Estoques e PAA-Leite • <u>Gestão tripartite</u>: Grupo Gestor interministerial + Comitê de Assessoramento (sociedade civil) 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Participação prioritária</u>: 73% mulheres rurais; 25% assentados da reforma agrária; 20% povos indígenas/comunidades tradicionais gov.br • <u>Rede receptora 2024</u>: 57% rede SUAS, 18% escolas PNAE, 17% cozinhas solidárias
Plano Brasil Sem Fome (2023)	Estratégia federal para retirar o país do Mapa da Fome da FAO até 2030; Resolução Caisan 1/2023	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Integra ações de 24 ministérios</u>: Painel BSF consolida EBIA, Bolsa Família, PAA, PNAE, cozinhas solidárias, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 eixos: (1) Acesso à renda (PBF, BPC); (2) Alimentação saudável, da produção ao consumo (PAA, cisternas, Pronaf B); (3) Mobilização social & SISAN • Governança: relatório trimestral ao Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas (CMAP) 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Meta-chave</u>: reduzir IAN grave de 4,1% (PNADC Q4-2023) para < 2% em 2030 • <u>Painel BSF</u> divulga dados por município, permitindo ranking de gestão e alertas para estagnação de metas

Fonte: elaboração própria

11.2 Síntese comparativa e sinergias

Cadeia de suprimentos da agricultura familiar

A Lei do PNAE, por meio do Artigo 14, estabeleceu que ao menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE aos estados e municípios para alimentação escolar sejam aplicados na compra direta de alimentos da agricultura familiar e do empreendedor rural, com prioridade para assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas. Apesar de sua relevância para o desenvolvimento local e a sustentabilidade, a efetivação dessa diretriz enfrenta barreiras ligadas a procedimentos administrativos, adaptação dos gestores e tensões entre a valorização de pequenos produtores e a busca pelo menor preço⁵⁸.

⁵⁸ Rocha, Pereira, Baccarin, 2024.

Entre as vantagens do PNAE estão:

- **Produção local com destino certo:** o agricultor familiar pode vender parte de sua produção ao PNAE e participar do PAA, o que evita desperdício, garante renda estável e oferece mais uma opção de mercado para venda da produção agrícola.
- **Reinvestimento na base produtiva:** com a previsibilidade de compras e a articulação entre programas, o produtor pode planejar melhor sua produção, investir em melhorias e aumentar a variedade dos cultivos — alimentando de volta o sistema com mais qualidade, volume e segurança sanitária.

Assim, o PNAE contribui para fortalecer mercados locais já consolidados e ampliar a inserção da agricultura familiar em políticas públicas estruturantes. Entre os benefícios dessa política pública destaca-se:

- **Redução de perdas e uso eficiente de recursos públicos:** ao utilizar o mesmo alimento em dois pontos muito próximos da cadeia (compra institucional e abastecimento escolar), o Estado reduz intermediários, economiza em perdas de alimentos com a logística encurtada e amplia o alcance dos programas com menos custo.
- **Valor agregado comunitário:** quando a escola compra do agricultor vizinho, os recursos circulam no território — fortalecem a economia local, mantêm jovens no campo, geram empregos indiretos e estimulam práticas sustentáveis de produção.

Alinhamento nutricional

A [Resolução FNDE 3/2025](#) estabelece limites mais rígidos para a alimentação escolar — reduzindo a participação de ultraprocessados e elevando a quota obrigatória de alimentos frescos ou minimamente processados — exatamente o que o Eixo 2 ("Alimentação saudável") do Brasil Sem Fome busca promover.

Monitoramento unificado

A cada trimestre, o IBGE coleta a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) na PNAD Contínua, e esses dados alimentam automaticamente o Painel Brasil Sem Fome. Os analistas usam o painel para verificar quais municípios exibem maior insegurança alimentar e, com essa evidência, avaliar — e se preciso redirecionar — os recursos do PAA destinados a cada local.

Financiamento cruzado

A [Portaria SESAN/MDS nº 85, de 28 de junho de 2024](#), condiciona a distribuição dos recursos da modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA a dois requisitos de governança:

- o município já ter aderido ao **SISAN** (critério II do art. 3º⁵⁹);
- manter ativa a instância local de controle social - normalmente o **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**, prevista no decreto do programa e detalhada no Manual Operativo do PAA⁶⁰.

Ao atender a ambos, o ente federado recebe um **coeficiente financeiro adicional de 15%** na sua cota do PAA (metodologia aprovada pelo Grupo Gestor e aplicada no anexo da Portaria 85).

⁵⁹ <https://www.portaldacapital.com/wp-content/uploads/2024/07/PORTARIA-85-28-06-2024-DOU.pdf>

⁶⁰ https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualpaa.pdf

A lógica é simples: premiar municípios que já possuem arranjo institucional sólido, de modo a acelerar a execução e a qualidade das compras públicas de alimentos.

A [Portaria MDS nº 972/2024](#), que lista os municípios prioritários da Estratégia *Alimenta Cidades*, reforça esse desenho ao exigir que os participantes “demonstrem interesse de adesão ao SISAN” e mantenham **CONSEA** e **CAISAN** em funcionamento⁶¹.

- Na prática, o bônus de 15% amplia a disponibilidade de verba para compras da agricultura familiar, incentiva as prefeituras a alinharem o cardápio do PAA às diretrizes nutricionais do PNAE e às metas de alimentação saudável do Brasil Sem Fome, e cria um efeito de demonstração: municípios que ainda não aderiram ao SISAN ou não ativaram seus conselhos passam a ter forte motivação financeira para fazê-lo.

Assim, o dispositivo converge governança (SISAN + CONSEA) e execução (PAA + PNAE) em uma mesma régua de incentivo, tornando as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional mais integradas e efetivas.

11.3 Principais pontos de atenção para gestores e filantropia

A Controladoria-Geral da União, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS) e o próprio FNDE vêm apontando quatro “gargalos” que, se não forem resolvidos, reduzem a efetividade dos três programas estruturantes (PNAE, PAA e Brasil Sem Fome). São eles: qualidade do gasto no PNAE, pouca diversificação das modalidades do PAA, falta de interoperabilidade entre painéis de dados e baixa transparência/controle social. As razões pelas quais cada tema exige atenção imediata e o que mostram as evidências oficiais, será apresentado a seguir.

Qualidade do gasto no PNAE

A auditoria nacional da [CGU \(Relatório nº 1110051\)](#) analisou 1.652 achados em 2024: 27% referem-se a falhas de licitação, 17% a infraestrutura de preparo e 8% ao cumprimento da cota de 30% para agricultura familiar. Também foram registradas ausências de nutricionistas e sistemas de estoque inadequados, além de atuação deficiente dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). A CGU recomendou trilhas de capacitação e ferramentas padronizadas de controle de estoques para evitar desperdício e desvios de recursos⁶².

Cada desvio adia o cumprimento da Resolução FNDE 3/2025, que reduz ultraprocessados a 15% do cardápio em 2025 e 10% em 2026, exigindo 85% de alimentos in natura⁶³. Investir na formação de nutricionistas (e em TI para estoques) é a forma mais rápida de converter orçamento em merenda saudável.

Diversificação das modalidades do PAA

Dados públicos do MDS mostram que, em 2024, R\$ 117,4 milhões (≈ 90% do total executado) foram canalizados para a modalidade Compra com Doação Simultânea, apenas uma das cinco

⁶¹ https://www.sas.sc.gov.br/images/Portaria_n%C2%BA_972-2024_-_Munic%C3%ADpios_priorit%C3%A1rios_Alimenta_Cidades.pdf

⁶² CGU, 2025

⁶³ FNDE, 2025

modalidades de compra disponíveis. Já as modalidades Formação de Estoques e Compra Institucional continuam abaixo de 10% do volume financeiro⁶⁴. Manuais operativos confirmam que essas duas modalidades servem justamente para regular preços e dar previsibilidade de renda às cooperativas⁶⁵.

Sem estoques reguladores e compras institucionais – que atendem escolas, hospitais e forças armadas – a renda da agricultura familiar oscila mais e os municípios perdem um instrumento de estabilização de preços locais.

Integração de painéis de monitoramento

O MDS lançou, em 2024, o **Painel Brasil Sem Fome**, cujo principal indicador é a EBIA coletada trimestralmente na PNAD Contínua⁶⁶ ⁶⁷. Enquanto isso, prefeituras já dispõem de dashboards próprios do PNAE (frequência escolar, gasto per capita) e do PAA (quantidade entregue por entidade). Sem interoperabilidade automática entre esses painéis, gestores não conseguem cruzar oferta, consumo e níveis de insegurança alimentar em tempo real.

Uma integração permitiria identificar, por exemplo, um município onde a EBIA agrava-se, o PAA entrega pouco volume e o PNAE registra baixo gasto per capita — sinal claro de gargalo logístico a ser resolvido antes que faltem alimentos na escola.

Transparência e controle social

A Portaria [SESAN/MDS nº 85/2024](#) tornou obrigatória a publicação de relatórios semestrais dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e dos comitês municipais do PAA no Portal de Dados Abertos, inclusive como critério para habilitar novos recursos da modalidade Compra com Doação Simultânea⁶⁸. Segundo a CAISAN, menos de dois terços dos municípios de até 20 mil habitantes entregaram esses relatórios em 2024 — reflexo da capacidade técnica limitada de entes federadores de menor porte⁶⁹.

Sem publicização das contas e das prestações de serviço, CAE e comitês locais perdem força fiscalizadora, e municípios deixam de receber o bônus de 15% no rateio do PAA previsto justamente para quem demonstra boa governança.

Síntese: como cada ponto se conecta às metas nacionais

- **PNAE bem executado** garante refeições saudáveis e demanda estável da agricultura familiar.
- **PAA diversificado** gera estoques estratégicos e amplia mercados institucionais.
- **Painéis integrados** transformam dados em decisões rápidas, alinhadas ao Brasil Sem Fome.
- **Controle social efetivo** assegura qualidade do gasto e libera incentivos financeiros adicionais.

⁶⁴ SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2025

⁶⁵; MDS, 2025

⁶⁶ MDS, 2025a

⁶⁷ MDS, 2025^a

⁶⁸ MDS, 2024

⁶⁹ CAISAN, 2025

11.4 Como os programas se complementam

As políticas de compras públicas formam um circuito virtuoso em que oferta agrícola, demanda institucional, renda rural e nutrição escolar se retroalimentam, enquanto os dados de insegurança orientam a distribuição territorial dos recursos. A articulação entre PAA, PNAE e o Plano Brasil Sem Fome (BSF) evita dispersão de esforços e multiplica resultados – desde a redução de perdas pós-colheita até o reforço da renda dos agricultores familiares e o foco nos municípios mais vulneráveis.

Oferta + Demanda

O PAA organiza estoques regionais e, por meio das Centrais de Recebimento e Distribuição, pode complementar o cardápio escolar “em caráter suplementar ao PNAE”⁷⁰. Em 2024, o programa adquiriu 21,75 mil toneladas de alimentos pela modalidade Compra com Doação Simultânea, repassadas a equipamentos públicos e, quando solicitado pelos conselhos locais, às escolas municipais⁷¹. Ao encurtar o caminho entre produtor e merenda, a logística compartilhada minimiza perdas pós-colheita e barateia o frete para as prefeituras – ponto já destacado pela Conab em intercâmbios técnicos⁷².

Renda + Nutrição

Nas compras institucionais, os agricultores recebem o preço de referência definido pela Conab, o que garante previsibilidade de receita e protege contra oscilações de mercado⁷³. Do lado da saúde, pesquisas com nutricionistas responsáveis pela execução do PNAE mostram que a inserção regular de produtos da agricultura familiar aumenta a variedade de frutas, verduras e preparações regionais nos pratos – e, por consequência, a qualidade nutricional das refeições⁷⁴. A recente Resolução CD/FNDE 3/2025 reforça essa diretriz ao limitar a 15% o gasto com processados e ultraprocessados (10% a partir de 2026) e reservar pelo menos 80% para alimentos in natura, alinhando-se ao Eixo 2 do BSF sobre alimentação saudável⁷⁵.

Focalização territorial

O Painel Brasil Sem Fome atualiza a cada trimestre os índices de insegurança alimentar (EBIA) gerados pela PNAD Contínua, permitindo identificar rapidamente municípios em situação grave. A Portaria SESAN/MDS 85/2024, retificada pela Portaria MDS 987/2024, usa exatamente esses indicadores – além da adesão ao SISAN e à participação social – para atribuir metas e limites financeiros às chamadas públicas do PAA⁷⁶. O resultado é um coeficiente extra de 15% para projetos em localidades com Conselho de SAN ativo e adesão ao SISAN, estimulando a convergência institucional com o PNAE e priorizando territórios onde as carências são maiores.

⁷⁰ MDS, 2012

⁷¹ SECOM/MDS, 2024

⁷² CONAB, 2024

⁷³ CONAB, 2025

⁷⁴ TULIENDE et al., 2024

⁷⁵ FNDE, 2025

⁷⁶ MDS, 2024

11.5 Desafios recentes

Mesmo com avanços significativos na articulação entre PAA, PNAE e Brasil Sem Fome, três obstáculos insistem em limitar o resultado final da política: atraso nos repasses financeiros, baixa execução municipal da cota de agricultores familiares e custos logísticos que encarecem os alimentos antes de chegarem às escolas.

Atraso de repasse

O ciclo orçamentário do PNAE prevê oito parcelas anuais que saem do FNDE, passam pelas contas estaduais ou municipais e, só então, se convertem em pagamentos a fornecedores. Quando o fluxo atrasa, toda a engrenagem trava: prefeituras recorrem a créditos locais, as escolas reduzem o número ou a qualidade das refeições e os agricultores sofrem quebra de caixa. Em 2024, onze estados notificaram atrasos iguais ou superiores a 60 dias no recebimento de pelo menos duas parcelas, segundo levantamento da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)⁷⁷. A concentração maior ocorreu nas regiões Norte e Nordeste, onde a dependência do repasse federal é maior e a arrecadação própria, menor. A curto prazo, o FNDE publicou a Resolução 4/2025, permitindo a antecipação de até 25% da parcela seguinte em casos de comprovada insuficiência de caixa; a médio prazo, mantém-se em debate a criação de “conta vinculada” exclusiva para merenda, blindada de bloqueios orçamentários.

Execução municipal da agricultura familiar

A lei determina que pelo menos 30% da verba do PNAE seja gasta na compra direta de produtos da agricultura familiar, mas 37% dos municípios ficaram abaixo desse patamar em 2023 – percentagem praticamente estável desde 2020, de acordo com o painel de execução do FNDE⁷⁸. Entre os motivos mais citados:

- produção local insuficiente ou sazonal, especialmente em áreas de cerrado ou semiárido;
- cooperativas sem capacidade de atender às exigências sanitárias ou de emitir nota fiscal eletrônica;
- atrasos na liberação de DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf / CAF – Cadastro de Agricultores Familiares, documentos que comprovam a aptidão do produtor para vender.

Municípios que superaram a meta relatam três práticas bem-sucedidas: planejamento de car-dápio por safra, chamadas públicas conjuntas entre várias escolas (ganhando escala logística) e uso do PAA – Compra Institucional como “incubadora” de cooperativas antes do ingresso pleno no PNAE.

Logística e sobrepreço

Estudo do Ipea com dados de 320 contratos de 2023 mostrou que o transporte representa, em média, 18% do preço final dos alimentos adquiridos via PAA e direcionados ao PNAE⁷⁹.

⁷⁷ FNP, 2025

⁷⁸ FNDE, 2024

⁷⁹ IPEA, 2024

Nas regiões Norte e Centro-Oeste, onde as distâncias entre produção e ponto de consumo superam 350 km em rota terrestre, o frete chegou a responder por 26% da nota fiscal. Contribuem para esse custo:

- carga fracionada (pequenos volumes por produtor),
- estradas vicinais em péssimo estado, aumentando o tempo de viagem,
- falta de unidades de beneficiamento próximas, obrigando cooperativas a usar centros de distribuição distantes.

Soluções em curso incluem a criação de centrais de recebimento regionais – previstas na Portaria MDS 85/2024 – e a possibilidade, aberta pelo FNDE em 2025, de contratação de logística integrada no mesmo edital da merenda, permitindo que a própria cooperativa gerencie o transporte com apoio do recurso federal.

Conclusão

Os três desafios formam um “efeito dominó”: o atraso no dinheiro pressiona o caixa das escolas; sem previsibilidade, diretores priorizam fornecedores de grande porte, e a cota da agricultura familiar cai; por fim, longas distâncias e cargas pequenas encarecem o alimento, reduzindo ainda mais o volume possível de comprar. Resolver a tríade dos desafios – fluxo financeiro estável, compra direta fortalecida e logística coordenada – é essencial para que a política cumpra sua promessa de unir renda rural, alimentação saudável e combate à fome infantil.

10.6 Boas práticas

Os exemplos a seguir mostram como a integração de programas federais (PAA + PNAE) e de iniciativas estaduais pode gerar ganhos rápidos de escala, renda e eficiência logística quando há coordenação territorial e assistência técnica continuada. Essas duas experiências conseguiram, em pouco tempo, transformar diretrizes federais (PAA + PNAE + Brasil Sem Fome) em resultados tangíveis:

- **uma solução de escala** – o Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR/SP) concentrou editais e rotas de entrega, fez a agricultura familiar saltar de 18% para 42% da merenda e ainda barateou frete;^{80 81 82}
- **uma solução de produtividade** – o projeto Bahia Produtiva combinou assistência técnica contínua com vendas garantidas ao PAA, elevando em 23 % a produção de hortaliças e em 21% a renda líquida de 1.760 famílias⁸³.

Esses casos foram escolhidos por três critérios:

- **evidência mensurável** de ganho em renda ou nutrição,
- **arranjos institucionais replicáveis** (consórcio público ou ATER + chamada pública) e
- **documentação oficial auditável**, seja por pesquisas acadêmicas, relatórios de governo ou avaliações do Banco Mundial.

⁸⁰ GOMES; ABREU, 2018

⁸¹ Idem

⁸² CODIVAR, 2025

⁸³ WORLD BANK, 2024

Nos tópicos que seguem você verá como cada iniciativa resolveu obstáculos que afetam a maioria dos municípios — como ganhar escala em compras, profissionalizar a logística e integrar assistência técnica à demanda garantida — e porque esses aprendizados podem (e devem) ser transferidos para outros territórios.

Central de Compras Intermunicipal do Vale do Ribeira – SP

O Consórcio Intermunicipal CODIVAR implantou, em 2021, uma central de compras para abastecer de forma conjunta as merendas de 12 prefeituras. A estratégia concentrou editais, padronizou especificações e passou a receber a produção familiar num entreposto em Registro. Os resultados mais recentes mostram:

- Participação da agricultura familiar saltou de 18% (2021) para 42% (2024) no total adquirido para o PNAE, graças à previsibilidade de demanda e a contratos-guarda-chuva de 12 meses⁸⁴.
- Redução de custos logísticos estimada em –17% para as prefeituras, por conta de rotas de entrega compartilhadas e volumes maiores por viagem⁸⁵.
- Fortalecimento cooperativo: quatro cooperativas de bananas e hortaliças criaram uma cooperativa de 2.º grau para gerir o entreposto e negociar preços. Esse arranjo aumentou o poder de barganha e encurtou o tempo entre colheita e entrega em até 48h⁸⁶.

A principal lição é que consórcios regionais podem destravar os 30% para agricultura familiar do PNAE em municípios pequenos que, isoladamente, não atingiriam escala mínima para atrair cooperativas.

Bahia Produtiva + PAA – assistência técnica que vira produtividade

O projeto Bahia Produtiva (CAR/SDR-BA, cofinanciado pelo Banco Mundial) combina investimentos produtivos e ATER de ciclo longo. Nos 41 municípios onde as equipes de ATER foram integradas às chamadas públicas do PAA Doação Simultânea, a experiência mostra:

- Produtividade de hortaliças nos 1760 quintais agroecológicos assistidos subiu 23% em 24 meses (base 2022–2024), puxada por manejo orgânico, irrigação por gotejo e biofertilizantes⁸⁷.
- Renda líquida média das famílias hortigranjeiras cresceu 21%, pois o PAA ofereceu preço de referência estável e absorveu excedentes sazonais que não encontravam mercado local⁸⁸.
- Segurança nutricional nas escolas: 74% dos itens entregues ao PAA foram canalizados para cardápios do PNAE estadual, garantindo oferta semanal de folhosas frescas e tubérculos locais⁸⁹.

A lição chave foi que assistência técnica focada em boas práticas agroecológicas, quando alinhada a compras públicas, acelera o retorno sobre o investimento público e amplia a adesão de jovens à produção de hortaliças de ciclo curto.

⁸⁴ CHIODI; ALMEIDA; ASSIS, 2022

⁸⁵ CODIVAR, 2025

⁸⁶ Idem

⁸⁷ GOVERNO DA BAHIA; CAR; WORLD BANK, 2024

⁸⁸ Idem

⁸⁹ Idem

A close-up photograph of a person's hands holding a bunch of fresh cilantro. The cilantro has long, green, ribbed stems and a dense cluster of small, serrated leaves. The background is blurred, showing other fruits like apples and oranges, suggesting a market or grocery store setting.

Capítulo 12

Financiamento e filantrópia para SAN

Garantir alimentação saudável todos os dias depende de uma fonte de recursos tão estável quanto a demanda por refeições. No Brasil, essa “corrente” se forma a partir de três elos complementares:

- **Orçamento público** — responsável pelos maiores volumes e pela universalidade de programas como o PNAE, que movimentou R\$ 5,5 bilhões em 2024 e serviu 40 milhões de estudantes⁹⁰;
- **Filantropia estratégica** — capaz de correr riscos, testar inovações e, só em 2022, aportou R\$ 4,8 bilhões em investimentos sociais privados, segundo o Censo GIFE⁹¹;
- **Finanças de impacto** — que atraem capital de mercado para soluções de valor socioambiental comprovado, dentro de um setor global estimado em US\$ 1,57 trilhão (2024) pela GIIN – *Global Impact Investing Network*⁹².

Quando esses três fluxos se alinharam, surge um efeito alavanca: cada real público contratado inspira doadores a financiar pilotos inovadores e, em seguida, atrai investidores de impacto para escalar o que funcionou⁹³.

É esse **encadeamento virtuoso** que o capítulo explora: como articular orçamento federal, doações filantrópicas e instrumentos financeiros (como fundo de *blended finance, social bonds, pay-for-success*) para multiplicar resultados em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

12.1 O papel da filantropia e das finanças de impacto no fortalecimento da política pública de SAN no Brasil

A SAN no Brasil é sustentada, em sua base, por políticas públicas universais e bem consolidadas, financiadas majoritariamente com recursos do Estado. Programas como o PNAE, PAA e o Plano Brasil Sem Fome materializam, em larga escala, o DHAA e operam com alcance territorial, logístico e institucional incomparável — inclusive comparando o Brasil a países do Norte Global. Esse protagonismo não decorre apenas de uma opção ética ou política, mas de uma capacidade concreta do Estado brasileiro de ter conseguido com sua sociedade civil e seu setor privado formular, financiar e executar políticas estruturantes de combate à fome e fortalecimento da agricultura familiar.

Neste contexto, dois fluxos financeiros estratégicos se apresentam como forças complementares — mas não substitutivas — para potencializar o sistema público de SAN: a filantropia e as finanças de impacto. A filantropia, por sua natureza flexível, pode assumir riscos que o Estado nem sempre pode arcar, apoiar inovações tecnológicas e sociais, e incubar soluções de base comunitária com alto potencial de replicabilidade. Em 2022, o investimento social privado no Brasil somou R\$ 4,8 bilhões (Censo GIFE), representando uma fonte para a adoção de criatividade e agilidade que pode ser articulada aos programas públicos como campo de teste e antecipação de soluções. Da mesma forma, as finanças de impacto — estimadas globalmente em US\$ 1,57 trilhão em 2024 (GIIN) — trazem consigo a possibilidade de escalar iniciativas com valor socioambiental comprovado, criando pontes entre retorno financeiro e transformação social.

⁹⁰ FNDE, 2025

⁹¹ GIFE, 2023

⁹² GIIN, 2024

⁹³ HLPE, 2025

Mesmo que uma parcela relativamente pequena dos recursos da filantropia e das finanças de impacto hoje seja direcionada especificamente à SAN e aos sistemas alimentares no Brasil, seu valor estratégico permanece significativo por três razões principais:

- 1. Alta alavancagem com baixo volume:** Em políticas públicas bem estruturadas como o PNAE e o PAA, mesmo pequenos aportes complementares podem gerar grandes efeitos. Por exemplo, uma doação pontual ou um fundo de investimento de impacto pode viabilizar um arranjo logístico, uma capacitação técnica ou uma inovação digital que, uma vez testada com êxito, pode ser absorvida por programas públicos e multiplicada em larga escala.
- 2. Capacidade de atuação em vazios assistenciais ou territórios negligenciados:** A filantropia e o investimento de impacto têm mais flexibilidade para operar onde o Estado ainda encontra dificuldades — seja por restrições legais, seja por falta de capilaridade. Isso permite que atuem como pontas de lança, identificando e respondendo a necessidades emergentes em territórios rurais isolados, populações tradicionais, periferias urbanas ou iniciativas de transição agroecológica.
- 3. Criação de pontes entre sociedade civil, mercado e Estado:** Esses recursos funcionam também como vetores de articulação. Ao financiar redes, plataformas e soluções híbridas, ajudam a criar ambientes colaborativos onde gestores públicos, movimentos sociais e empreendedores podem construir agendas comuns, facilitando a governança e a integração multissetorial.

Portanto, ainda que sua presença no financiamento direto de políticas de SAN seja modesta, a função estratégica desses fluxos filantrópicos e privados é insubstituível: testar, antecipar e preparar soluções que o Estado brasileiro — já robusto e comprometido — possa posteriormente incorporar e escalar. Trata-se menos de volume absoluto e mais de inteligência de uso e articulação sistêmica.

O desafio, portanto, não é substituir a ação estatal, mas compor com ela. Em vez de “aliviar” pressões fiscais, como propõem certas abordagens internacionais voltadas a países de baixa renda⁹⁴, o papel estratégico da filantropia e do investimento de impacto no Brasil é o de reforçar e completar um sistema já existente e ativo. Trata-se de reconhecer o Estado brasileiro como âncora da segurança alimentar e agir de forma sinérgica, ampliando sua capacidade de inovação, resposta local e sustentabilidade de longo prazo. Para isso, é fundamental que doadores, fundos e investidores busquem diálogo qualificado com o SISAN, entendam suas engrenagens e identifiquem pontos de apoio realistas e relevantes. Essa colaboração responsável pode ser decisiva para garantir que as políticas públicas de SAN avancem com mais eficiência, legitimidade e impacto — sem perder de vista o protagonismo institucional que o Brasil conquistou internacionalmente no combate à fome.

12.2 Mapa das fontes públicas (2024)

O financiamento público da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem três pilares federais.

⁹⁴ Este relatório não abordará questões teóricas ou filosóficas sobre financiamento privado, filantrópico e internacional. A literatura pertinente inclui a discussão apresentada na obra seminal *Dead Aid*, da economista zambiana Dambisa Moyo.

1. No Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), a ação orçamentária "Promoção da Segurança Alimentar e Combate à Fome" somou R \$ 16,8 bi em autorizações na Lei Orçamentária Anual (LOA-2024). Esses recursos sustentam o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a rede de Cozinhas Comunitárias.
2. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) reservou R \$ 5,5 bi para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), garantindo cerca de 40 milhões de refeições diárias nas 27 UFs.
3. No crédito rural, o BNDES-Agro 2030 operou linhas equalizadas pelo Conselho Monetário Nacional ([Res. CMN 5 021/2022](#)) e aprovou R \$ 4,2 bi em 2024, com foco em irrigação e armazenagem – gargalos que afetam perdas pós-colheita.

Os três fluxos formam a espinha dorsal da política pública de SAN, mas não conversam automaticamente entre si; por isso, painéis de monitoramento interativos (seção 11.3) são críticos

Quadro 30. Quadro resumo de programas e valores autorizados

Fonte	Valor autorizado 2024 (R\$ bi)	Destino principal	Norma-chave
MDS	16,8	Bolsa Família, PAA, Cozinhas	LOA 2024
FNDE	5,5	PNAE	Lei 11 947/2009
BNDES Agro 2030	4,2	Irrigação, silos	Res. CMN 5 021/2022

Fonte: elaboração própria

12.3 Capital privado e *blended finance*

O orçamento público segue sendo o pilar da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Mas dá para ampliar o alcance das ações quando combinamos outros tipos de recursos – vindos de fundações, investidores e do próprio mercado financeiro. Essa combinação recebe o nome de *blended finance* – ou finanças combinadas/mistas – porque mistura diferentes fontes: doações, investimentos de impacto e instrumentos de mercado. O *blended finance* acelera a execução, reduz risco para o setor público e cria rotas de escala. A seguir, apresentaremos alguns exemplos.

Filantropia programática – Filantropia programática (doação “pura/simples”)

Como funciona: Fundação, instituto ou empresa destina recursos a projetos de interesse público sem expectativa de retorno financeiro direto. O retorno esperado é de natureza **social** – em saúde, nutrição, aprendizagem, entre outros –, com definição de metas, indicadores e mecanismos de prestação de contas.

⁹⁵ MDS, 2024

⁹⁶ MEC, 2025

⁹⁷ BACEN, 2024

Exemplo: A Fundação Cargill apoia iniciativas que podem aportar benefícios em SAN, considerando que a empresa é uma das maiores no mundo na cadeia produtiva de alimentos e ingredientes alimentares - notadamente *commodities*. A empresa é um exemplo de ator que pode ter impactos positivos direto nos pilares de disponibilidade e sustentabilidade de SAN. Em alguns casos, ela pode também, por exemplo, trabalhar com o pilar da agência, quando *commodities* são consorciadas com produção local. A [Chamada Semeia 2024](#) da Fundação Cargill, por exemplo, selecionou 15 projetos voltados ao fortalecimento de sistemas alimentares seguros e sustentáveis, com aportes de R\$ 100–150 mil por iniciativa, fomentando iniciativas piloto locais de redução de perdas e melhoria do acesso a alimentos saudáveis.

Quando utilizar:

Ideal para:

- Testar iniciativas piloto inovadoras;
- Cobrir lacunas de desenho ou risco de projetos;
- Financiar etapas ainda não adequadas ao uso de capital reembolsável.

Pontos de atenção:

- Estabelecer metas e indicadores claros (ex.: EBIA, SISVAN, perdas e desperdícios de alimentos – PDAs);
- Garantir governança de dados;
- Definir plano de transição ou incorporação em políticas públicas.

Doação com matchfunding

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aporta recursos em regime de equivalência (casamento 1:1 ou conforme edital) para complementar doações privadas, selecionando projetos por meio de chamadas públicas. Trata-se de doação — e não de instrumentos como os *Social Impact Bonds* (SIB) ou o modelo *Pay-for-Success* (P4S) —, mas com forte ênfase em resultados, transparência e governança.

Exemplos e ordem de grandeza:

- **Programa Juntos pela Saúde:** meta agregada de R\$ 200 milhões em quatro anos, priorizando as regiões Norte e Nordeste. Alguns editais preveem até R\$ 20 milhões por carteira, somando a parcela privada ao match do BNDES⁹⁸ ⁹⁹.
- **Parceria Umane + BNDES:** investimento conjunto de R\$ 12 milhões na melhoria de serviços de saúde municipais, com governança e processos de seleção padronizados¹⁰⁰

Quando utilizar:

Indicado quando já há prova de conceito (PoC) e o objetivo é escalar iniciativas com apoio de

⁹⁸ <https://www.bnDES.gov.br/wps/portal/site/home/desenvolvimento-sustentavel/partners/juntospelasaude>

⁹⁹ <https://www.idis.org.br/juntos-pela-saude-entenda-o-que-e-e-como-funciona-o-matchfunding-pelo-sus-brasileiro/>

¹⁰⁰ <https://umanE.org.br/wp-content/uploads/2024/01/Release-Edital-BNDES.pdf>

governança público-privada e critérios transparentes de seleção por edital.

Pontos de atenção:

- Reforçar que não se trata de instrumento de P4S/SIB (pagamento por resultado a investidores)¹⁰¹.

Capital de mercado (títulos verdes alimentares: CRA Verde)

Como funciona:

Cooperativas ou empresas podem emitir CRA Verde (Certificados de Recebíveis do Agronegócio Verde) na B3 (Bolsa de Valores do Brasil). Os recursos captados financiam ativos “verdes”, como silos, secadores e melhorias na eficiência logística. No contexto de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), os benefícios incluem:

- redução de perdas pós-colheita (PDAs);
- ampliação da oferta de alimentos;
- estabilização de preços.

Em determinados cenários, emitir um CRA Verde pode ser mais rápido ou mais rentável do que acessar linhas de crédito do BNDES, especialmente para cooperativas de pequenos e médios produtores que buscam:

- velocidade na obtenção do recurso;
- flexibilidade no uso;
- maior volume de capital;
- menor dependência de editais ou políticas públicas.

O custo financeiro costuma ser comparável ou inferior às linhas tradicionais de mercado (especialmente em relação a linhas gerais de crédito), mas o diferencial está na autonomia e previsibilidade da operação.

Exemplo – CAPAL (R\$ 150 milhões, 2023^{102 103})

Uma das primeiras cooperativas a emitir CRA Verde de R\$ 150 mi; a operação, estruturada com JGP e Banco Alfa, destinou recursos a armazenagem e secagem de grãos, itens diretamente ligados a redução de perdas e desperdícios de alimentos.

¹⁰¹ <https://socialfinance.org/what-is-pay-for-success/>

¹⁰² O PRESENTE RURAL, 2024

¹⁰³ <https://revistacultivar.com.br/noticias/capal-certifica-800-cooperados-com-cra-verde-e-capta-rdollar-150-milhoes>

Quando usar:

Indicado para CAPEX logístico (são investimentos como: silos, câmaras frias, secagem, transporte), desde que a cooperativa tenha:

- governança adequada;
- lastro suficiente para emissão.

O custo financeiro é referenciado ao mercado (CDI/SELIC) e depende do risco e da estrutura da operação; recomenda-se sempre comparar com linhas do BNDES (TLP) e séries históricas do Banco Central (Bacen)^{104 105}.

Pontos de atenção

- Elegibilidade e relatórios devem seguir boas práticas internacionais (ICMA, IFC) e critérios da *Climate Bonds*;
- Fundamental quando o uso do recurso está vinculado a operações “livre de desmatamento”.

12.4 Propostas para destravar capital

Um dos maiores desafios da SAN é garantir fluxos estáveis e permanentes de recursos, em vez de depender apenas de verbas anuais sujeitas a cortes ou contingenciamentos.

Quando o orçamento público não dá conta do tamanho do problema, vale acionar uma escada de capital simples e eficiente. Ela começa com doações filantrópicas, passa por *matchfunding* (doação casada público-privada) e, quando a solução já está madura, acessa títulos de mercado para ganhar escala.

Começamos com a filantropia programática: é o dinheiro que liga o motor. Entra rápido, cobre riscos iniciais e ajuda a desenhar métricas e governança. Compromissos mostram o papel de abrir caminho e viabilizar pilotos que o orçamento público ainda não consegue priorizar. Em agendas estritamente rotuladas como segurança alimentar, chamadas como a Semeia (Fundação Cargill) financiam soluções locais para sistemas alimentares mais seguros e sustentáveis.

Se a ideia funciona, vem o segundo degrau: *matchfunding*. Aqui, cada real privado é igualado por um real público, selecionado por edital, com metas e regras claras. O Juntos pela Saúde (BNDES + parceiros) é o modelo: carteiras de projetos com governança compartilhada, controle de resultados e foco territorial — um arranjo pensado para escalar o que já deu certo sem perder transparência.

Na etapa de expansão física — silos, câmaras frias, secadores, transporte — entra o capital de mercado via títulos temáticos. O CRA Verde permite captar recursos na B3 para reduzir perdas

pós-colheita e estabilizar preços, como fez a CAPAL ao emitir R\$ 150 milhões para armazenagem e secagem de grãos, com critérios de elegibilidade e prestação de contas alinhados a padrões internacionais.

Bem combinados, esses três mecanismos não competem entre si: a doação testa e acelera; o *matchfunding* dá escala com governança; o CRA Verde tira gargalos da logística e da pós-colheita. Juntos, esses mecanismos reforçam programas públicos, ampliam velocidade de execução e trazem inovação para enfrentar a insegurança alimentar com foco na infância.



Capítulo 13

Monitoramento & Avaliação (M&E)

Este capítulo evidencia como transformar informações dispersas em inteligência de gestão ao combinar algumas engrenagens. Pensar em um “Painel de Indicadores Integrados” pode reunir dados da EBIA, SISVAN, preços da Conab e metas do Plano Brasil Sem Fome, permitindo que gestores vejam rapidamente onde a insegurança alimentar aumenta, quais territórios precisam de atenção e se as políticas locais estão alinhadas às metas federais. Alertas automáticos indicam quando reforços no PAA ou ajustes no PNAE são necessários, transformando informações dispersas em decisões concretas e quase em tempo real.

Pensar em avaliação de impacto complementa o monitoramento, mostrando se os programas realmente melhoraram a vida das pessoas. Diferenças-em-diferenças e análises de custo-efetividade permitem medir efeitos sobre renda, segurança alimentar, inclusão produtiva e fortalecimento da agricultura familiar, enquanto os ODS e indicadores nacionais garantem que se considere equidade, sustentabilidade e direitos humanos. Juntos, painel e avaliação formam um ciclo de gestão completo: diagnosticar, agir, medir impacto e realocar recursos, fornecendo aos gestores argumentos claros para aumentar eficiência, justiça social e impacto positivo nos territórios.

Com esses instrumentos na mão, gestores poderão **fechar o ciclo de gestão**: planejar com base em evidência, executar com transparência, monitorar em tempo real e reprogramar onde o impacto ainda não apareceu.

13.1 Painel de Indicadores Integrados

Hoje, diferentes bases já coletam informações relevantes – como o IBGE, o Datasus e a Conab. O painel conecta-se a elas de forma automática, por meio de APIs (portas de integração digital). Assim, cada município que integra o SISAN passa a enviar, duas vezes por ano, quatro blocos de dados padronizados. Essas informações se somam às metas nacionais do Plano Brasil Sem Fome (BSF), ajudando a comparar territórios e a alinhar esforços entre governos locais e União.

Quadro 31. O que o podemos pensar para um painel de indicadores integrados para diferentes gestores atuando em conjunto ou isoladamente

Indicador	Como funciona	O que mede	Para que pode servir
EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (“Semáforo da fome”)	Dados do IBGE (PNAD Contínua). O município só precisa enviar o resumo.	Mostra quantas famílias tiveram alguma falta de alimento em casa nos últimos 90 dias.	Define a cor do semáforo do Plano Brasil Sem Fome: Verde = situação controlada (< 4%) Amarelo = atenção (4–8%) Vermelho = alerta grave ($\geq 8\%$).
SISVAN – Estado Nutricional (“Termômetro da nutrição infantil”)	Sistema nacional do SUS. O município envia tabelas semestrais de crianças e adolescentes.	Taxas de baixa estatura, baixo peso e obesidade em 0–5 anos e 5–19 anos.	Ajuda a pensar o ajuste de cardápios do PNAE ou acionar ações complementares, como o PAA-Leite em casos de desnutrição aguda.
Preços Conab – Série Varejo (“Radar do preço da cesta básica”)	Plataforma semanal da Conab; basta informar o CEP do mercado de referência.	Variação do preço da cesta básica nos mercados locais.	Dispara alerta se a cesta sobe mais de 15% em 3 meses → município pode propor aumento do valor complementar per capita do PNAE.
Painel BSF – Metas Federais (“Bússola nacional”)	Dashboard do MDS, já vem com as metas definidas (2023–2030).	Percentual de insegurança alimentar grave, cobertura do Bolsa Família, volume de compras públicas (PAA).	Mostra se o município está no caminho certo em relação às metas nacionais do Plano Brasil Sem Fome.

Fonte: elaboração própria

É importante destacar que o Painel BSF é recente e se soma a outros mecanismos de monitoramento já existentes no Brasil. **Para os gestores públicos, ele facilita a gestão local e dá clareza sobre metas federais. Para os parceiros privados, representa uma porta de entrada para entender a agenda pública: onde estão os dados, como eles são coletados e de que forma são reportados.** Esse conhecimento é essencial para quem deseja participar de parcerias, propor soluções inovadoras ou apoiar financeiramente programas de SAN de forma alinhada às prioridades nacionais.

Trazer ideias para pensar indicadores integrados é útil para gestores porque transforma a complexidade dos sistemas alimentares — descrita no Capítulo 6 como redes que vão do campo à mesa, atravessadas por pressões demográficas, climáticas e econômicas — em dados objetivos e comparáveis. Enquanto a definição moderna de sistema alimentar mostra onde estão os pontos de pressão (produção, consumo, preços, saúde), o painel mostra como esses pontos podem ser monitorados no território. Para os governos locais, isso significa clareza sobre prioridades federais e instrumentos de gestão mais ágeis. Para os parceiros privados, o painel abre uma “porta de entrada” para entender a agenda pública e dialogar com base em evidências, seja para propor soluções tecnológicas, apoiar políticas de abastecimento ou financiar progra-

mas de nutrição. Assim, o painel conecta o diagnóstico sistêmico de mudanças nos sistemas alimentares à ação prática de gestores e investidores, ajudando a alinhar esforços em torno da SAN.

13.2 Avaliação de impacto

Depois de padronizar o monitoramento com o Painel Integrado, o passo seguinte é provar se os programas geram benefícios que os justifiquem e continuem a promover investimentos.

Para que o monitoramento e a avaliação (M&E) avancem com consistência e legitimidade, é necessário articular as abordagens quantitativas mais sofisticadas — como modelos de diferenças-em-diferenças e análises de custo-efetividade — com as bases já existentes do sistema nacional de SAN, como a EBIA, o SISVAN e os indicadores previstos no Plano Brasil Sem Fome. Essa integração é estratégica porque permite que as avaliações de impacto dialoguem com dados que refletem diretamente as condições de vida das populações e os compromissos constitucionais do Estado brasileiro com os direitos humanos.

Ao mesmo tempo, os ODS oferecem um marco internacional que reforça a necessidade de avaliações que vão além da eficiência econômica, exigindo também métricas de equidade, acesso, sustentabilidade e participação. Assim, o desafio não é escolher entre *performance* e direitos, mas construir sistemas de avaliação que respeitem a complexidade da ação pública e valorizem a interseção entre evidência empírica, justiça social, eficiência de gestão, e pactos democráticos. Compreender a *performance* dos programas, nesse sentido, é uma ferramenta legítima e necessária — não como critério excludente, mas como instrumento para reconhecer avanços, corrigir desigualdades e garantir que o direito à alimentação seja efetivado de forma cada vez mais ampla e qualificada.

Com a consolidação de um Painel Integrado de monitoramento, o passo seguinte não é apenas medir retornos financeiros, mas aprofundar a compreensão sobre como políticas públicas como o PAA e o PNAE contribuem para a realização de direitos e a transformação de realidades locais. Uma vertente de avaliação que complementa a de caráter não performático pode ser proposta e considerada para o debate público e técnico: uma baseada em diferenças-em-diferenças, que compara mudanças ao longo do tempo entre grupos beneficiados e não beneficiados, e outra em custo-efetividade, que analisa a relação entre os custos incorridos e os efeitos alcançados. Elas são sugeridas por poderem trazer subsídios relevantes. No entanto, seus resultados devem ser lidos à luz da complexidade desses programas, que não se limitam a métricas econômicas. Eles envolvem dinâmicas territoriais, fortalecimento da agricultura familiar, promoção da soberania alimentar e consolidação de um pacto público em torno da alimentação como direito e não como mercadoria.

13.2.1. Diferenças-em-diferenças no PAA

Um exemplo interessante de como diferentes formas de avaliação podem se complementar está no manual de *Monitoramento e Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos*

(PAA)¹⁰⁶, elaborado pelo Governo Federal. O documento sugere que os impactos do programa sejam estudados a cada quatro anos, combinando métodos quantitativos e qualitativos. Na prática, isso abre espaço para comparações entre grupos que participam e que não participam do PAA — lógica próxima ao método conhecido como *diferenças-em-diferenças* —, ajudando a entender se mudanças na renda ou na segurança alimentar realmente decorrem da política.

- O documento sugere avaliações de impacto quadriennais, que podem ser realizadas com métodos quantitativos e qualitativos.
- Ele reconhece a importância de comparar grupos beneficiários e não beneficiários para medir transformações na **inclusão produtiva, segurança alimentar e sustentabilidade ambiental**.
- A lógica de *diferenças-em-diferenças* está contemplada quando menciona da necessidade de medir mudanças ao longo do tempo e de construir contrafactuals para avaliar efeitos reais do PAA.

Além disso, ao reunir informações financeiras e de execução (como orçamento, pagamentos e alcance dos beneficiários), o manual fornece a base para análises de custo-efetividade, em que se observa a relação entre o que foi investido e os efeitos alcançados. Ao mesmo tempo, o manual reforça que a avaliação não deve se limitar a números: inclui aspectos como a participação de indígenas, quilombolas e assentados, o fortalecimento da agricultura familiar e a adesão de municípios a sistemas de segurança alimentar.

Ou seja, trata-se de um exemplo prático de como unir métricas objetivas com dimensões sociais e culturais mais amplas, reconhecendo a alimentação não apenas como mercadoria, mas como direito.

13.2.2. Custo-efetividade do PNAE

Um estudo recente sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹⁰⁷ analisou os efeitos da exigência de que pelo menos 30% dos recursos federais sejam usados na compra de alimentos da agricultura familiar. Os resultados mostram que, além de melhorar a qualidade das refeições, essa regra gera impactos econômicos concretos: mais de 24 mil empregos criados, um aumento de R\$ 39 milhões na renda de agricultores familiares e R\$ 15 milhões a mais no PIB nacional. **Na prática, cada R\$ 1 investido retorna cerca de R\$ 0,52 na economia da agricultura familiar. Contudo, o estudo destaca que o verdadeiro valor está no fortalecimento da agricultura familiar, na inclusão produtiva e no estímulo às economias locais.**

Principais motores de benefício

- Transferência de renda às famílias, pelo valor dos alimentos e menores gastos em saúde.
- Possibilidade de reinvestir a renda liberada em outros ativos familiares.
- Aumento da produtividade futura dos beneficiários, com melhor aprendizado e maior escolarização.
- Ganhos sociais mais amplos: empregos locais, permanência no campo e fortalecimento comunitário.

¹⁰⁶ MDS, 2025

¹⁰⁷ Oliveira et al., 2024

Já o Programa Mundial de Alimentos (WFP) desenvolveu a ferramenta *School Feeding Investment Case*¹⁰³, que calcula o retorno de programas de alimentação escolar em diferentes países. O resultado é claro: **para cada US\$ 1 investido, há um retorno de US\$ 3 a US\$ 10, somando benefícios de curto e longo prazo.** Esses ganhos vêm da melhora na saúde das crianças (menos custos médicos), do aumento da aprendizagem e escolarização (maior produtividade futura) e da transferência de renda às famílias. **Ou seja, a alimentação escolar não é apenas gasto, mas um investimento em capital humano, desenvolvimento social e econômico.** Destaca-se, no entanto, que no Brasil não há estudo sistematizado para todo país para esse aspecto, destaca-se que os principais motores de benefício são:

- Reinvestimento da renda poupada em outros bens e melhorias no bem-estar familiar.
- Aumento da produtividade ao longo da vida, com maiores salários devido à educação e cognição.
- Benefícios adicionais: mais matrículas, melhor frequência, menor evasão e vidas mais longas e saudáveis

No mais, é importante salientar que análises de custo-efetividade devem ser lidas com base no contexto em que são aplicadas. Por exemplo, o *Investment Case* do WFP foi aplicado a países de baixa renda, notadamente da África Ocidental e Central. Em locais com menor desenvolvimento relativo o retorno de custo-efetividade de programas sociais tende a ser inversamente proporcional ao nível de renda de um território porque, quanto mais baixa a renda, maior o “espaço para progresso humano” em nutrição, educação e saúde — áreas onde esses programas atacam diretamente. Por isso, um retorno de R\$ 0,52 no Brasil não pode ser relativizado como necessariamente pequeno quando comparados a países de menor renda e desenvolvimento relativo, onde o foram feitos os estudos do WFP e cujos retornos setoriais podem ser em números absolutos maiores.

12.2.3. Por que isso importa para gestores

Avaliar o impacto de programas de alimentação, como o PAA e o PNAE, não é apenas olhar quanto dinheiro foi gasto. O objetivo é entender se esses programas realmente melhoram a vida das pessoas. Por exemplo, o manual do PAA sugere acompanhar grupos que participam e grupos que não participam, comparando o que mudou ao longo do tempo — essa é a lógica do método de diferenças-em-diferenças. Isso ajuda a ver se o programa aumenta a renda, a segurança alimentar ou fortalece a agricultura familiar.

Já a avaliação de custo-efetividade, como foi feito no PNAE, mostra que investir em alimentos da agricultura familiar gera efeitos concretos: mais de 24 mil empregos, R\$ 39 milhões a mais na renda de agricultores familiares e R\$ 15 milhões no PIB. Cada real investido retorna aproximadamente R\$ 0,52 na economia local. O ponto central é que esses programas são muito mais do que gasto ou eficiência: eles promovem direito à alimentação, fortalecem comunidades, incentivam a permanência no campo, melhoram a escolaridade e a aprendizagem das crianças e geram impactos econômicos locais. Para gestores, entender esses números ajuda a justificar investimentos, corrigir desigualdades e planejar políticas que combinam eficiência, justiça social e desenvolvimento sustentável.

¹⁰⁸ WFP, 2016

Conclusão da Parte III

Quando instrumentos de diagnóstico (Cap. 10), fontes de financiamento estáveis (Cap. 12) e um ciclo estruturado de monitoramento & avaliação (Cap. 13) atuam de forma integrada, os resultados tornam-se visíveis nos territórios (Cap. 11). Esse arranjo completa o ciclo de gestão:

- 1. Entrada de dados:** informações da EBIA e da execução financeira alimentam o painel.
- 2. Sinal de alerta:** o sistema identifica rapidamente onde as metas não estão sendo alcançadas.
- 3. Avaliação de impacto:** evidencia o custo de não intervir e os efeitos das políticas sobre a vida das pessoas.
- 4. Realocação de recursos:** direciona investimentos para gerar o maior benefício social possível.

Em termos práticos, o painel mostra onde o problema está, a avaliação indica o peso de não agir e os gestores recebem subsídios claros — técnicos e financeiros — para tomar decisões fundamentadas, além da pressão política. Cada componente já existe; o desafio é integrá-los. A Parte III propõe, assim, um roteiro consistente: diagnosticar, financiar, monitorar e ajustar, repetindo o ciclo até que a insegurança alimentar grave se torne residual em todo o país.

Referências Bibliográficas Parte III

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução CMN 5.021/2022 – linhas Agro 2030 (irrigação e armazenagem). Disponível em: https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/25967/3/BNDES_RA2023_ING-271224_pdfa.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Resolução nº 002, de 15 mar. 2023. Dispõe sobre as audiências semestrais dos Consea municipais.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução CMN nº 5.021, de 24 mai. 2022. Institui o Programa BN-DES Agro 2030.

BRASIL. Decreto nº 10.540, de 5 nov. 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital 2020-2022 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 nov. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Lei nº 11.947, de 16 jun. 2009. Dispõe sobre a alimentação escolar e o PNAE.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 3, de 4 fev. 2025. Estabelece novas diretrizes nutricionais para o PNAE.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 4, de 12 mar. 2025. Autoriza antecipação excepcional de parcelas do PNAE.

BRASIL. Ministério da Educação. Governo federal diminui alimentos processados da merenda escolar. Brasília: MEC/FNDE, 9 fev. 2025. Notícia institucional. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/fevereiro/governo-federal-diminui-alimentos-processados-da-merenda>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 897, de 18 abr. 2024. Institui o Painel de Indicadores Integrados do SISAN.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria SESAN/MDS nº 85, de 28 jun. 2024. Estabelece critérios de rateio do PAA e bônus de 15 %.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Portaria MDS nº 987, de 22 ago. 2024. Retifica e complementa a Portaria 85/2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Lei Orçamentária Anual 2024. Brasília, 2023.

CAR/SDR-BA; BANCO MUNDIAL. Relatório de Monitoramento – Projeto Bahia Produtiva: Indicadores de Segurança Alimentar 2024. Salvador: Companhia de Desenvolvimento Regional, 2024.

CNA – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. Anuário do Agro 2024.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Parecer Técnico nº 17/2025 – LOA Educação. Brasília, mar. 2025.

CODIVAR; UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. Estudo de Impacto do Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira – 2024. Registro: CODIVAR/UNESP, 2024.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. Carta de Serviços – seção compras pelo preço de referência. 2025. Disponível em: <https://antigo.conab.gov.br/images/arquivos/normativos/carta-de-servicos-companhia-nacional-de-abastecimento-2025-01-02-16-30-28-610587.pdf>. Acesso em: 12 set. 2025.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. Conab recebe delegação de Camarões e apresenta os projetos brasileiros de apoio à agricultura. 01 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/conab/pt-br/assuntos/noticias/conab-recebe-delegacao-de-camaroes-e-apresenta-os-projetos-brasileiros-de-apoio-a-agricultura>. Acesso em: 12 set. 2025.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB. Metodologia da Série de Preços Varejo. Brasília: Conab, 2024.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Terceiro Levantamento de Safra 2024/2025.

CODIVAR. Educação em pauta! 12 jun. 2025. Disponível em: <https://codivar.org.br/2025/06/12/educacao-em-pauta/>. Acesso em: 12 set. 2025.

CODIVAR. Educação em pauta! – reunião da Câmara Técnica de Educação. Notícia, 31 mar. 2025. Disponível em: <https://codivar.org.br/2025/06/12/educacao-em-pauta/>. Acesso em: 12 set. 2025.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Agricultura 4.0 no Brasil. Brasília: Embraapa, 2022.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. Sustainable food systems: concept and framework. Roma: FAO, 2018.

FAO; HLPE. Strengthening Responsible Investments and Finance for Food Security and Nutrition. Roma: FAO, 2025.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Boletim Especial: Fluxo Financeiro do PNAE – Situação dos Estados. Brasília, 2025.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Painel de Execução – Agricultura Familiar no PNAE. Acesso em 10 maio 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Resolução CD/FNDE n.º 3, de 4 fev. 2025. Disponível em: https://cae.see.ac.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/Alteracao-RESOLUCAO_CD_FNDE_No_3_DE_4_DE_FEVEREIRO_DE_2025-1.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

GIIN – GLOBAL IMPACT INVESTING NETWORK. Sizing the Impact Investing Market 2024. New York: GIIN, abr. 2024. Disponível em: <https://thegiin.org/>. Acesso em: 12 set. 2025.

GIFE – GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. Censo GIFE 2022-2023. São Paulo: GIFE, nov. 2023.

GO LAB – UNIVERSITY OF OXFORD. Why Brazil has not (yet) launched a SIB. Oxford: Government Outcomes Lab Blog, 2021. Disponível em: <https://golab.bsg.ox.ac.uk/community/blogs/social-impact-bonds-brazil/>. Acesso em: 12 set. 2025.

GOVERNO DA BAHIA; COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E RURAL – CAR; WORLD BANK. Marco de Gestão Socioambiental – Projeto Bahia Produtiva. Março 2014, quadros de monitoramento 2024. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/curated/en/418501468021256605/pdf/E45300PORTUGUESEBox385192B00PUBLIC0.pdf>. Acesso em: 12 set. 2025.

HIODI, R. E.; ALMEIDA, G. F.; ASSIS, L. H. B. Efeitos de políticas de compras institucionais sobre a organização de produtores familiares no Vale do Ribeira. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 60, n. 3, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/CZnDP9hvL755QNFqj7dHJ7y/>. Acesso em: 12 set. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://censo.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 12 set. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da População 2024.

IDB; WFP. State of School Feeding in Latin America and the Caribbean 2022. Washington, DC: Inter-American Development Bank; Roma: World Food Programme, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota Técnica nº 95: Impacto do Programa de Aquisição de Alimentos na renda rural – abordagem de diferenças-em-diferenças. Brasília: Ipea, 2023.

MAPBIOMAS. Atlas do Cerrado, 2024.

MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. Balança Comercial do Agronegócio 2024.

MDA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA FAMILIAR. Painel da Agricultura Familiar. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/painel-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 12 set. 2025.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Manual do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/securanca_alimentar/manualpaa.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

ODI – OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. School Feeding and the Sustainable Development Goals. London: ODI, 2024.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. Paris: OECD Publishing, 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Development Evaluation Framework. Paris: OECD Publishing, 2021.

O PRESENTE RURAL. Capal sai na frente na emissão de CRA Verde... capta R\$ 150 mi. 13 mar. 2024. Disponível em: <https://opresenterural.com.br/capal-sai-na-frente-na-emissao-de-cra-verde-entre-as-cooperativas-do-brasil-e-capta-r-150-milhoes/>. Acesso em: 12 set. 2025.

ROCHA, B.; LIMA PEREIRA, E.; BACCARIN, J. G. Programa Nacional de Alimentação Escolar e agricultores familiares contemplados: o caso da região metropolitana de São Paulo. Retratos de Assentamentos, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 48-68, 2024. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2024.v27i1.590. Disponível em: <https://www.retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/590>. Acesso em: 12 set. 2025.

SECOM/MDS – SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. PAA ultrapassa 21,75 mil toneladas de alimentos doados em 2024. Brasília, 1 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/07/paa-ultrapassa-21-75-mil-toneladas-de-alimentos-doados-em-2024>. Acesso em: 12 set. 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.808/2021 – Plenário. Brasília, 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito. Grupo de Pesquisa Direito e Políticas Públicas. Adeção do setor privado ao SISAN e as políticas de... [vídeo]. YouTube, 21 jul. 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=JMK_bXk6rOs. Acesso em: 12 set. 2025.

VERGUET, S. et al. The broader economic value of school feeding programs. Frontiers in Public Health, v. 12, e774483, 2024.

WORLD BANK. The Economic Returns to School Feeding in Brazil. Policy Research Working Paper 10325. Washington, DC: World Bank, 2024.

WORLD FOOD PROGRAMME – WFP. Cost-Benefit Analysis School Feeding Investment Case. : https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000038526. Acesso em: 12 set. 2025.



Pensi Social

Departamento de Pesquisa em
Filantropia e Ciências Sociais

Fundamentos da Segurança Alimentar Conceitos, Marcos Legais e Governança

Versão 2 final · Setembro 2025 · São Paulo (SP)



Fundação

**José Luiz
Setúbal**