

CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: Por que IDH/IDHM não devem ser cortes de elegibilidade

1. Evidências e alternativas para alocação de recursos (PL 6.174/2023 e PL 800/2024)

A publicação do *Relatório sobre o Estado da Insegurança Alimentar no Mundo* (SOFI) de 2025 trouxe um dado fundamental, o Brasil saiu do Mapa da Fome, repetindo o feito alcançado no período de 2014 a 2021 (FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO, 2025). Isso aconteceu porque a prevalência de subalimentação (PoU) no país está abaixo de 2,5% – patamar que a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) utiliza para classificar os países com índices de subalimentação grave na população e que, portanto, não aparecem no mapa^{1,2}.

Esse resultado, no entanto, não significa ausência de Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN). É crucial distinguir as métricas: o PoU (SOFI) é uma média trienal estimada, no nível nacional, a partir do consumo médio de calorias alimentares, desigualdade no consumo de calorias e das características da população que indicam o mínimo de calorias da dieta para definir a insuficiência do seu consumo³. Portanto, sair do chamado “Mapa da Fome” significa que a IAN grave diminuiu, mas não que ela deixou de existir. No Brasil, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), avalia, a partir de entrevistas, o acesso das famílias a alimentos em quantidade e qualidade suficientes. Em 2023, segundo dados do módulo Segurança Alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 72,4% dos domicílios do país tinham acesso adequado à alimentação, enquanto 27,6% apresentavam algum grau de IAN, sendo 5,3% em nível moderado e 4,1% em nível grave - somando 9,4% nos dois níveis mais severos de IAN.

Além da fome, o país enfrenta uma dupla carga de má nutrição: de um lado, a carência de nutrientes essenciais; de outro, o crescimento da obesidade, impulsionada pelo consumo de alimentos ultraprocessados. Evidências do IBGE/POF 2017–2018 mostram que os ultraprocessados já respondem por cerca de 20% das calorias no Brasil, com maior participação nas regiões Sul e Sudeste. Assim como, as séries do Vigitel 2006–2023 documentam a tendência de crescimento de excesso de peso/obesidade nas capitais⁴. Esses achados sustentam que a qualidade da alimentação é parte constitutiva da agenda

¹ <https://www.fao.org/director-general/speeches/details/unfsss-4launch-of-the-2025-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world-reportopening-statement/en>

² [The State of Food Security and Nutrition in the World \(SOFI\) Report - 2025 | World Food Programme](#)

³ [Hunger Map 2025 | FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations](#)

⁴ [Vigitel Brasil 2006-2023: estado nutricional e consumo alimentar — Ministério da Saúde](#)



de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Estudos como o // *VIGISAN* (PENSSAN⁵, 2022) têm revelado que as desigualdades territoriais e sociodemográficas seguem marcantes no país. Dados coletados entre 2021 e 2022 demonstraram a maior vulnerabilidade em lares chefiados por mulheres e por pessoas pretas e pardas, além de piores condições em lares com crianças pequenas⁶. Embora metodologicamente distinto do SOFI – e, portanto, não diretamente comparável – o *VIGISAN* acrescenta evidências relevantes para entender como a IAN afeta a população e contribui para a formulação e implementação de políticas públicas integradas aos diferentes contextos territoriais do país.

No marco legal brasileiro, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é um direito social assegurado no artigo 6º da Constituição Federal. Além da previsão constitucional, o DHAA é garantido pela lei nº 11.346/2006 (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O SISAN é regulamentado pelo Decreto nº 7.272/2010, o qual também estabeleceu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e os parâmetros do PLANASAN⁷ III Ciclo (2025–2027), aprovado pela Resolução CAISAN/MDS nº 11⁸, de 28/02/2025. Esse arcabouço orienta e define diretrizes, governança, financiamento e instrumentos para alcançar a SAN no país.

Nesse diapasão, garantir o DHAA e promover a SAN de forma universal no Brasil requer enfrentar as questões estruturais do país, como as desigualdades socioeconômicas e regionais profundas. Neste caso, a questão orçamentária se coloca como fator de promoção ou inflexão de políticas públicas de SAN. As diversidades e desigualdades regionais demandam o olhar e a escuta adaptadas às realidades locais, especialmente na definição de critérios para a destinação de recursos orçamentários para os entes federados.

À luz desse contexto, este Policy Brief se propõe a refletir sobre os Projetos de Lei (PL) n. 6174/2023 (Câmara) e n. 800/2024 (originário do Senado, apensado ao PL 6.174/2023 na Câmara). O PL n. 6174/2023 busca instituir o uso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como critério de classificação/priorização de entes federados no âmbito da PNSAN – este PL foi analisado pela Comissão de Saúde da Câmara (CSAUDE) e recebeu parecer pela rejeição de sua proposta. Por sua vez, o PL n. 800/2024 propõe que a promoção do DHAA e das políticas de SAN tenham como base os indicadores de SAN do IBGE, dados de políticas públicas e programas sociais, o IDH e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), além de outros indicadores complementares – este PL foi analisado pela CSAUDE e recebeu parecer pela aprovação de sua proposta.

Nesse sentido, as reflexões deste Policy Brief discutem os limites do uso isolado do IDH como critério de classificação dos entes federados para destinação dos recursos orçamentários da PNSAN – no caso do PL 6174/2023 – e contribuem com o debate sobre a integração de indicadores de SAN – no caso do PL 800/2024.

⁵ [2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e SAN](#)

⁶ [OLHESumExecutivoINGLES-Diagramacao-v2-R01-02-09-20224212.pdf](#)

⁷ [RESOLUÇÃO CAISAN/MDS Nº 11, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2025 - RESOLUÇÃO CAISAN/MDS Nº 11, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2025 - DOU - Imprensa Nacional](#)



2. Critérios vigentes de alocação de recursos no SISAN aplicáveis a Estados, Distrito Federal e Municípios

Assim como ocorre no SOFI de 2025, em que um único indicador não é suficiente para captar toda a complexidade da fome e da IAN⁸, nas políticas públicas de SAN é cada vez mais comum a indicação de indicadores de desenvolvimento humano, como o IDH e o IDHM, como critérios para definição de ações, prioridades e distribuição de recursos orçamentários. Por outro lado, o uso isolado e rígido desses indicadores pode reforçar as desigualdades em territórios com forte heterogeneidade interna ou gerar desafios para as avaliações de territórios com características sociais, culturais e demográficas diversas e particulares.

É importante destacar que os Projetos de Lei analisados apresentam diferenças na forma como integrar o IDH e o IDHM nas ações e políticas de SAN. Deste modo, antes de tratar do funcionamento do SISAN, apresentamos um sumário para auxiliar no posicionamento dos argumentos ao longo do texto em relação a cada PL.

Tabela 1. Sumário dos Projetos de Lei

Projeto	Origem	Objeto principal	Pareceres das Comissões Temáticas	Link de acesso
PL 6174/2023	Câmara	Incluir o IDH como critério de classificação de municípios beneficiários da PNSAN	Relatoria na Comissão de Saúde (CSAUDE): A Comissão argumenta que usar apenas o IDH como critério na PNSAN é inadequado. Pois, o IDH é um indicador geral que não mede diretamente a IAN. Por ser composto de uma média de longevidade, renda e escolaridade, o uso isolado do IDH pode levar a decisões imprecisas e ignorar os dados específicos sobre a fome, a desnutrição e a IAN obtidos por pesquisas e indicadores que buscam trabalhar diretamente essas questões. Deste modo, o parecer da relatora da CSAUDE foi pela rejeição do PL 6174/2023, sendo retirado de pauta a pedido da relatora.	https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2416309
PL 800/2024	Senado (apensado ao PL 6174/2023)	Alterar a Lei nº 11.346/2006 (SISAN) para dispor sobre indicadores	Relatoria na Comissão de Saúde (CSAUDE): O parecer da CSAUDE reconheceu que a proposta é tecnicamente mais adequada, pois prioriza o uso de indicadores específicos de SAN do IBGE,	https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2459610

⁸O SOFI também mede outros indicadores de insegurança alimentar, como os níveis moderado e grave, mas utiliza metodologias diferentes das adotadas pelo governo brasileiro.



		de SAN que orientem a priorização das atividades do SISAN, incluindo o IDH e o IDHM como complementares	dados de políticas públicas e programas sociais, o IDH e o IDHM, além de indicar a possibilidade de utilizar indicadores complementares, para auxiliar na definição de prioridades e ações da PNSAN. O parecer destacou que essa abordagem está alinhada aos princípios do SISAN e à intersectorialidade, descentralização e participação social. Além disso, o parecer ressaltou que o texto aprovado no Senado resultou de diálogo institucional com o Governo Federal, garantindo viabilidade técnica e coerência com a política pública nacional vigente. A CSAUDE se manifestou pela aprovação do PL 800/2024.	
--	--	---	---	--

Fonte: elaboração dos autores a partir da tramitação dos Projetos de Lei disponíveis nos sites oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado.

Por que o uso isolado e rígido do IDH e do IDHM para classificar os entes federados pode afetar as políticas públicas de SAN? O orçamento destinado ao SISAN e à PNSAN tem papel estruturante para a sustentabilidade e a efetividade das ações nos três níveis de governo. Conforme previsto na Lei n. 11.346/2006, a adesão formal ao SISAN de estados e municípios, por meio de instâncias de gestão, conselhos e planos de SAN, é condição para o acesso a recursos federais.

Assim, o financiamento da política federal influencia diretamente a implementação ou continuidade de programas locais, sejam eles nacionais com execução descentralizada - como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) -, estaduais - como o Bom Prato paulista ou os Restaurantes Populares mineiros - ou municipais - como o projeto do Sistema de Vigilância em SAN em São Paulo ou as Cozinhas Comunitárias de Recife; e as ações de SAN com ribeirinhos em Manaus.

Destaca-se que, a instabilidade orçamentária, as descontinuidades de repasse ou a falta de priorização nos planos plurianuais podem comprometer a rede de equipamentos públicos, afetar a regularidade da oferta de alimentos, e enfraquecer a articulação intersectorial necessária à garantia do DHAA. Além disso, a ausência de recursos para apoio técnico, monitoramento e participação social compromete a capacidade dos entes federados de manterem seus sistemas locais de SAN ativos e em consonância com as diretrizes nacionais.

Dentro da estrutura do SISAN, a PNSAN se vale de instrumentos como o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) para definição das ações e estratégias em relação a SAN. No PNSAN, a articulação de iniciativas e o estabelecimento de diretrizes



específicas para as regiões do país são trabalhados para integrar os setores e atores da governança de SAN. Porém, não há uma classificação dos entes federados para receber recursos orçamentários a partir de um indicador isolado. Na prática, a destinação dos recursos opera, por exemplo, via Ação Orçamentária 215I, cujos objetivos visam desde a articulação federativa do SISAN, fomento a pesquisa, sistemas de vigilância de SAN, entre outras ações direcionadas ao tema e de acordo com o SISAN.

No que se refere a destinação de recursos, o Guia de Emendas Parlamentares 2024 (BRASIL, 2025) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) define os parâmetros técnicos para transferência de recursos voluntários e para a execução orçamentária de programas vinculados à SAN. O documento reafirma a exigência de institucionalidade mínima, pactuação federativa e alinhamento a diretrizes nacionais da política, mas não dispõe de indicadores de classificação dos entes federados.

À luz dos princípios constitucionais da igualdade e do desenvolvimento regional, além de considerar as diretrizes do III PLANSAN (2025–2027), é pressuposto que as estratégias e ações de SAN busquem reduzir a IAN e a fome no país. Mas, a implementação dessas ações depende de alcançar as causas sociais, econômicas, ambientais e políticas que estão na base dessas questões, sobretudo a partir da identificação e mensuração dessas causas por meio de indicadores que são adaptados aos diversos contextos locais.

3. Instrumentos de financiamento do SISAN no ordenamento jurídico brasileiro

Conforme o artigo 14 do Decreto nº 7.272/2010⁹, que regulamenta a LOSAN e dá providências à SISAN, **o financiamento da PNSAN é responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**. Esse financiamento se dá por meio de:

- **Dotações orçamentárias** de cada ente federado destinadas a ações e instâncias promotoras de SAN, alinhadas aos compromissos dos planos de SAN e do pacto de gestão pelo Direito Humano à Alimentação Adequada¹⁰ (DHAA);
- **Recursos específicos** voltados à gestão e à manutenção do SISAN.

Além disso, no âmbito federal, a execução do financiamento da SAN/SISAN ocorre, entre outras formas, por meio de:

- **Convênios:** repasse de recursos entre entes públicos ou com entidades privadas para execução conjunta de ações, por exemplo a formalização de convênios por meio do Decreto n. 11.531/2023¹¹;
- **Parcerias:** cooperação com organizações da sociedade civil para implementar projetos de interesse público mediante termo de colaboração/fomento ou acordo de

⁹ [DECRETO Nº 7.272, DE 25 DE AGOSTO DE 2010 — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome](#)

¹⁰ https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf

¹¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11531.htm



cooperação, por exemplo as parcerias formalizadas por meio do Decreto n. 8.726/2016 e da Lei n. 13.019/2014;

- **TEDs (Termos de Execução Descentralizada):** instrumento de transferência para execução descentralizada de créditos entre órgãos da administração pública federal, sem necessidade de convênio, conforme o Decreto nº 10.426/2020;

Os **conselhos de SAN** em nível nacional (CONSEA), estadual, distrital e municipal devem apreciar e acompanhar a elaboração do PLANSAN, avaliar sua implementação e propor aperfeiçoamentos e ações aos respectivos orçamentos públicos. De acordo com o Decreto nº 7.272/2010, cabe às **CAISAN** (Câmara Interministerial/Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional) indicarem, por meio de resolução anual:

- As ações orçamentárias prioritárias do PLANSAN, conforme artigos 15 e 19 do Decreto n. 7.272/2010¹²;
- Estratégias para ampliar a cobertura das ações, com foco na população mais vulnerável;
- Propostas de revisão dos mecanismos de implementação, visando garantir **equidade no acesso** às políticas e ações de SAN.

Além dos exemplos citados acima, é importante pontuar que a governança institucional das políticas públicas de SAN no Brasil é bastante abrangente e compreensiva. Portanto, as responsabilidades dos entes federados na formulação e implementação dessas ações e políticas esbarra nas questões fiscal e orçamentária que são constantemente motivos de desafios para temas complexos e com causas multidimensionais, como SAN. Esse ponto reforça o interesse deste Policy Brief de refletir sobre os indicadores utilizados para a destinação dos recursos em SAN, pois são eles que auxiliam na orientação das ações e políticas e na distribuição dos recursos orçamentários.

4. Problemas do uso do IDH e do IDHM como critérios classificatórios que podem excluir territórios e populações vulneráveis.

Indicador agregador e estrutural

Como já apontado pela Relatora da CSAUDE na avaliação dos Projetos de Lei, o IDH e o IDHM são calculados com base em médias de longevidade, educação e renda. Como indicador agregado, não detecta as desigualdades internas, especialmente em estados e em municípios com grandes extensões territoriais ou populacionais, cujas desigualdades podem ser acentuadas no Pacto Federativo brasileiro.

O IDH é um indicador criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que mede o desenvolvimento humano de países com base em três dimensões principais: longevidade (expectativa de vida ao nascer), educação (anos esperados de escolaridade e média de anos de estudo) e renda (RNB per capita). É calculado pela média geométrica dos índices normalizados dessas dimensões. Já o IDHM adapta essa metodologia para o nível municipal (todos os municípios do país) e de subprefeituras (em algumas metrópoles do Brasil), considerando especificidades locais e utilizando fontes de

¹² <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bra130852.pdf>



dados brasileiras, especialmente o Censo Demográfico do IBGE (saúde, educação e renda). Vale reforçar, o IDH e o IDHM não medem diretamente SAN, como faz a EBIA/PNAD Contínua, portanto não capturam a IAN de forma direta.

O IDH é divulgado globalmente pelo PNUD em seus relatórios anuais, disponíveis em sua plataforma oficial (<https://hdr.undp.org>). Já o IDHM é atualizado a cada 10 anos, geralmente após a realização do Censo Demográfico pelo IBGE¹³, e disponibilizado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, uma iniciativa conjunta do PNUD Brasil, Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e IBGE, acessível em <https://www.atlasbrasil.org.br>. Ambos os índices são fundamentais para análises de políticas públicas, planejamento e avaliação de desigualdades, porém o IDHM permite um olhar mais detalhado e localizado da realidade social brasileira.

Como indicadores agregados, o IDH e o IDHM podem mascarar desigualdades internas de grandes municípios/regiões, gerando distorções para a tomada de decisão em políticas públicas, aprofundando dilemas já existentes e criando outros desafios no planejamento integrado das políticas de SAN.

Evidências no interior do município de São Paulo revelam forte heterogeneidade territorial e diversidade sociodemográfica interna¹⁴, inclusive diferenças expressivas de expectativa de vida entre periferias e áreas nobres¹⁵ — o que não aparece quando se usa apenas um índice médio agregado. Esse tipo de evidência territorial contribui com dados e informações mais adaptados as realidades locais. Assim, uma forma de ilustrar esses desafios no uso de indicadores é o exemplo do município de São Paulo, que é um território diverso e heterogêneo.

Exemplo - O município de São Paulo é um território com 32 subprefeituras. Cada subprefeitura, subdividida em distritos e estes em bairros, apresenta valores distintos de IDHM. Vale lembrar que O IDHM municipal disponível publicamente refere-se a 2010, pois depende do ciclo do censo realizado pelo IBGE, o que limita sua sensibilidade a choques recentes (crises econômicas, eventos climáticos, pandemia) e pode desalinhar a priorização de recursos frente à realidade atual. Além desse índice, o município apresentou, em 2021, o valor de 0,616 no Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda (variando de 0 (perfeita igualdade) a 1 (máxima desigualdade)). Isso coloca São Paulo entre as cidades mais desiguais do Brasil, apesar de sua alta renda per capita e bom IDH geral. Enquanto os Estados e a União formulam diretrizes gerais, é no município que as políticas públicas assumem sua forma mais visível, intrínseca e tangível, refletindo as condições locais, os recursos disponíveis, a capacidade de gestão e, sobretudo, as desigualdades intraterritoriais. Por isso, a escolha deste exemplo.

Tabela 2. IDHM nas subprefeituras de São Paulo

Localidade	Valor do	Tipo de índice	Observações
------------	----------	----------------	-------------

¹³ As equipes técnicas preparam a atualização do Atlas com base no último Censo, de 2022, cujos dados ainda estão em processamento.

¹⁴ <https://institutocidadessustentaveis.shinyapps.io/mapadesigualdadesaopaulo2024/>

¹⁵ [Mapa da Desigualdade: moradores da periferia de São Paulo vivem 24 anos a menos de quem mora em área nobre - Rede Nossa São Paulo](#)



	índice		
Subprefeitura de Pinheiros (Zona Oeste)	0,942 (muito alto)	IDHM (2010)	Superior ao IDH de países como Portugal e Estados Unidos (em alguns anos)
Subprefeitura da Sé (Centro)	0,892 (alto)	IDHM (2010)	Média elevada, distrito é composto de bairros afluentes como Higienópolis e Santa Cecília, mas com áreas de extrema vulnerabilidade, como a “Cracolândia”, na República
Subprefeitura da Mooca (Zona Leste)	0,891 (alto)	IDHM (2010)	Heterogeneidade territorial relevante, com zonas de uso abusivo de drogas acolhimento de imigrantes e refugiados do Brás no limite com a Sé e regiões afluentes, como o Tatuapé
Município de São Paulo (média com todas as subprefeituras)	0,805	IDHM (2010)	O dado oficial mais recente disponível é do Censo 2010, com atualizações parciais posteriores pelo PNUD e IBGE.
Subprefeitura do Campo Limpo (Zona Sul)	0,764 (alto)	IDHM (2010)	Contém tanto bairros de alto IDHM quanto territórios vulneráveis, como a maior favela da capital, Paraisópolis, e os bairros “nobres” do Morumbi e Panambý

Fonte: Altas Brasil, 2025

No entanto, análises baseadas em médias agregadas, como o IDH, podem ocultar desigualdades internas significativas, especialmente em subprefeituras com territórios socialmente heterogêneos, como a Sé, Mooca e Butantã. Na Subprefeitura da Sé, por exemplo, o IDHM médio é de 0,892, considerado alto. Porém, esse número esconde importantes variações internas. No distrito de Santa Cecília, que abriga o tradicional bairro de Higienópolis, historicamente vinculado às elites do café, o IDHM é de 0,875. Já no distrito da República, onde se localiza a região conhecida como “Cracolândia”, o índice é ainda ligeiramente maior, 0,889, reflexo da presença de uma infraestrutura urbana antiga e consolidada, com centros de saúde, escolas, metrô e órgãos públicos.

Ainda assim, por conta do alto IDHM das subprefeituras citadas, os problemas de SAN, por exemplo, ligados à Cracolândia e arredores, como no “Minhocão”, Santa Efigênia e Praça da República, onde há populações em extrema vulnerabilidade social poderiam ser subestimados ou invisibilizados em propostas que utilizem exclusivamente o IDHM como critério de elegibilidade para alocação de recursos orçamentários.

Para efeito de comparação, a Subprefeitura da Sé apresenta um IDHM superior ao de municípios populosos como Guarulhos (SP), com 0,763, e Recife (PE), com 0,772. Isso revela que territórios com bons indicadores médios podem conter bolsões de extrema vulnerabilidade e invisibilidade que escapam ao olhar e escuta de políticas públicas baseadas apenas em índices com dados agregados. Deste modo, utilizar esses índices como critério classificatório poderia levar a decisões descoladas da realidade local.

Neste sentido, a proposta do PL 6174/2024 busca alinhar a priorização de recursos para políticas do SISAN com o critério classificatório do IDH. A partir do exemplo ilustrativo do município de São Paulo, observa-se o risco que esse critério poderia ensejar para a exclusão de populações vulneráveis em territórios com médias agregadas elevadas, o que invisibilizaria ainda mais os bolsões de extrema vulnerabilidade e agravaria o vazio



socioassistencial.

Para além do município de São Paulo, destaca-se a grande disparidade entre as regiões e os municípios do Brasil em relação aos valores do IDHM. Nas tabelas a seguir, busca-se evidenciar a desigualdade entre as cinco cidades com os maiores índices de IDHM e as dez cidades com os menores índices.

Tabela 3. As 5 cidades com maior IDHM do país

Cidade	UF	IDHM (2010)	Nível de Desenvolvimento
São Caetano do Sul	SP	0,862	Muito Alto
Águas de São Pedro	SP	0,854	Muito Alto
Florianópolis	SC	0,847	Muito Alto
Balneário Camboriú	SC	0,845	Muito Alto
Vitória	ES	0,845	Muito Alto

Fonte: IDHM/PNUD, 2010

Tabela 4. As 10 cidades com menor IDHM do país

Cidade	UF	IDHM (2010)	Nível de Desenvolvimento
Melgaço	PA	0,418	Baixo
Fernando Falcão	MA	0,443	Baixo
Atalaia do Norte	AM	0,450	Baixo
Marajá do Sena	MA	0,452	Baixo
Uiramutã	RR	0,453	Baixo
Chaves	PA	0,453	Baixo
Jordão	AC	0,469	Baixo
Bagre	PA	0,471	Baixo
Cachoeira do Piriá	PA	0,473	Baixo
Itamarati	AM	0,477	Baixo

Fonte: IDHM/PNUD, 2010

Nota-se, então, que o IDHM oferece uma importante visão sobre aspectos que envolvem o desenvolvimento humano no nível municipal, destacando a diferença de quase o dobro entre os valores do maior IDHM e do menor no Brasil. A partir deste dado, por óbvio que o propósito deste Policy Brief não é afastar a importância de destinar recursos para regiões com menores índices de IDHM ou de IDH geral, mas, sim, de apontar questões que podem ser distorcidas com o uso isolado e rígido desses indicadores para a classificação dos entes federados na distribuição de recursos orçamentários.

Uma variação tão grande como essa verificada entre os valores de IDHM pode gerar desafios de comparação e classificação, pois indicadores médios acabam nivelando realidades muito distintas e criando uma falsa impressão de homogeneidade em determinadas regiões ou locais do país. Isso também dificulta identificar áreas que realmente necessitam de políticas específicas, devido aos casos de municípios ou regiões com IDHM elevados que possuem bolsões de vulnerabilidade ou de vazio socioassistencial.

Além disso, a disparidade estatística reduz a precisão das análises e o direcionamento



eficiente dos recursos públicos, aumentando o risco de exclusão social e agravando as desigualdades. Portanto, usar apenas um índice que trabalha com uma média agregada para comparar diferentes contextos pode levar a decisões equivocadas e à invisibilidade de populações vulnerabilizadas.

O exemplo paulistano pode ser visto com uma vitrine da desigualdade brasileira. Apesar de apresentarem IDHM elevado ou médio-alto, diversas subprefeituras abrigam distritos com bolsões de extrema vulnerabilidade social. Essa superposição de realidades dentro de um mesmo recorte estatístico expressa um dos principais limites do uso isolado de indicadores como o IDH ou IDHM: são médias aritméticas que suavizam desigualdades extremas. Quando essas medidas são utilizadas como critério para alocação de recursos ou definição de prioridades, há o risco de invisibilizar populações em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social aguda, simplesmente porque habitam regiões com bons indicadores médios.

Por que critérios classificatórios podem aprofundar desigualdades na alocação de recursos públicos?

No caso da PNSAN e LOSAN, essa distorção pode ser particularmente crítica. O IDH e o IDHM não são construídos para captar insegurança alimentar, fome, falta de acesso à água ou condições precárias de habitação. Assim, o uso desses índices como critério classificatório, sem ajustes intraurbanos e interseccionais, pode excluir populações que mais necessitam de políticas públicas integradas de SAN, como fornecimento de alimentos, apoio à renda, acesso à alimentação escolar ou inclusão em programas de agricultura urbana.

Essas subprefeituras acabam, portanto, sendo retratos condensados da desigualdade brasileira: nelas coexistem bairros altamente privilegiados, com infraestrutura urbana, mobilidade e acesso a serviços de boa qualidade, ao lado de territórios vulnerabilizados que demandam políticas públicas emergenciais, mas que podem ser invisibilizados em sistemas baseados em indicadores agregados e territoriais amplos.

Nessa esteira, o IDH e IDHM também são pouco adaptados para captarem as realidades de territórios megadiversos e não necessariamente metropolitanos, como a Amazônia Legal. Nesses territórios, os indicadores de longevidade, educação e renda do IDH não são capazes de traduzir as demandas e dinâmicas socioeconômicas locais. A relevância da adaptação dos indicadores é tamanha que outros indicadores, projetados para captar e refletir a realidade local desses territórios, como o Índice de Progresso Social (IPS - Amazônia), não recomendam sua aplicação para as condições sociais e culturais dos povos indígenas e quilombolas da Amazônia. Isso porque, apesar de utilizar diversas dimensões e componentes mais adaptados na sua metodologia, ainda assim o próprio IPS indica a necessidade de coletar dados primários específicos para melhor captar a realidade dessas comunidades.

Embora o IDH e o IDHM possam servir de indícios para apontar regiões que demandam a atuação de políticas públicas, a mensagem deste Policy Brief é alertar para que não seja o único critério utilizado para a classificação dos entes federados na alocação de recursos da PNSAN. É fundamental utilizar de um conjunto de índices e indicadores adaptados às



realidades locais e regionais e, em especial, adequados para medir componentes e pilares de SAN.

Vale mencionar, ainda, que a garantia do DHAA é um dever do Estado, mas é também responsabilidade da sociedade civil. Deste modo, as políticas públicas de SAN são um dos instrumentos para concretizar este direito social, mas a concertação e a integração de esforços com a sociedade civil são fundamentais para ampliar as capacidades e eficácia dessas ações. A alocação de recursos orçamentários com base em critérios de priorização pode ser objeto de diálogo e participação da sociedade civil, contribuindo para aprimorar a eficiência dos indicadores e índices elegíveis para nortear as políticas públicas de acordo com demandas adaptadas aos territórios e locais.

Em resumo, os principais motivos pelos quais a adoção isolada do IDH e IDHM não é recomendada como critério único para classificar os municípios ao acesso à recursos ligados às políticas de SAN são:

- **Baixa atualização e insensibilidade a choques**
 - O IDHM depende de dados censitários, sendo atualizado apenas a cada dez anos. Não reflete mudanças rápidas como crises econômicas, pandemias ou desastres climáticos.
- **Desconexão com dados específicos de SAN**
 - O IDHM não mede diretamente insegurança alimentar, fome ou desnutrição, que são os objetos centrais da PNSAN. A alocação de recursos deve considerar dados mais sensíveis à realidade alimentar.
- **Desincentivo ao desenvolvimento e distorções**
 - Municípios que melhoram seus indicadores podem perder acesso a recursos, gerando um paradoxo perverso: melhoria institucional pode levar à exclusão de financiamento.
- **Violação do princípio da igualdade**
 - Ao desconsiderar populações vulneráveis em municípios com IDHM médio ou alto, a medida pode violar o princípio constitucional do direito universal à alimentação (art. 6º da Constituição Federal).
- **Invisibilidade de desigualdades intraurbanas**
 - A utilização do IDHM como critério classificatório em municípios ou estados com grandes desigualdades internas pode mascarar territórios vulneráveis.
- **Falta de articulação com critérios institucionais**

O SISAN exige adesão institucional, conselhos, planos e CAISANs como contrapartidas para repasses. O uso isolado do IDHM ignora essas exigências legais, rompendo com o princípio da gestão compartilhada.

5. Propostas alternativas e para a redação legislativa

Antes da apresentação das propostas alternativas, é relevante destacar que o país já fez importantes avanços nos seus índices de SAN. No entanto, à medida que se “progride”



nesses índices, a identificação dos territórios, localidades ou contextos nos quais o problema da fome e da insegurança alimentar é persistente torna-se mais difícil. Ou seja, ao invés de simplificar de forma simplória e pouco detida o processo de hierarquização para definição dos entes prioritários no acesso aos recursos das políticas de SAN, o que deveríamos estar fazendo é o inverso.

Deve-se buscar meios que viabilizem maior compreensão das especificidades dos territórios. Isto é, a tomada de decisão deveria ser guiada por uma composição de indicadores e índices que, juntos, poderão retratar melhor o cenário posto, preferencialmente, com dados mais recentes. Assim como o SISAN entende que a discussão e implementação de políticas, programas é intersetorial, a utilização de métricas para estabelecer o acesso prioritário a recursos e investimentos também deve incorporar essa noção.

Nesse sentido, propõe-se algumas sugestões para ajustes nas propostas legislativas, levando especialmente em consideração, mas também como forma de exemplificação da complexidade do assunto, o III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2025-2027).

- **Utilizar o IDHM como complementar, não classificatório**
 - O IDHM pode integrar uma **matriz de priorização ponderada**, mas não ser um critério classificatório em si;
Para orientar a alocação mais equitativa de recursos e ações no âmbito do SISAN, recomenda-se a inclusão de variáveis que reflitam de forma mais direta e atualizada a realidade da insegurança alimentar e das populações em situação de vulnerabilidade. O III PLANSAN oferece subsídios importantes para essa construção.
- **Matriz de priorização baseada em SAN.**
A matriz poderia privilegiar indicadores específicos:
 - EBIA/PNAD Contínua (IBGE) — prevalências de IAN (2023: 27,6% dos domicílios com algum grau de IAN).
 - SISVAN (MS) — estado nutricional e marcadores de consumo (subpopulações sensíveis: crianças, gestantes, povos e comunidades tradicionais).
 - CadÚnico/PBF (MDS) — localização e magnitude dos públicos vulneráveis (cadastros administrativos)

Indicador Sugerido	Relação com o Diagnóstico do III PLANSAN (2016–2019)	Justificativa para Inclusão no Índice
EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar	O Plano aponta aumento da insegurança alimentar em domicílios pobres, negros, indígenas e rurais.	Indicadores diretos de privação alimentar; permite identificar territórios com violações ao DHAA.
Prevalência de desnutrição e anemia (ex: SISVAN, inquéritos nacionais)	Persistência de desnutrição infantil, sobretudo entre crianças indígenas e quilombolas; presença de	Indicam impactos concretos da insegurança alimentar nos territórios; permitem orientar políticas integradas de saúde



	anemia entre mulheres e crianças.	e alimentação.
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) ou similares	O Plano ressalta a complexidade da pobreza além da renda monetária.	Capta múltiplas privações (educação, saúde, moradia); permite análise mais completa da vulnerabilidade.
Cobertura do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família	CadÚnico é reconhecido como base de dados essencial para ações de SAN.	Pode operar como <i>proxy</i> da presença de grupos vulneráveis; identifica concentração de famílias dependentes de políticas públicas.
Capacidade institucional local (presença de CSAN, CAISAN e planos municipais/estaduais de SAN)	O III PLANSAN destaca a importância da governança local e da intersetorialidade.	Indica capacidade de execução das ações; pode ser usado como critério de ponderação ou de indução ao fortalecimento institucional.

- **Recorte territorial detalhado**
 - Quando disponível, usar desagregação submunicipal e/ou microrregional (melhor alocação intraurbana; alinhamento com o princípio de equidade).
 - Estimular o uso de dados distritais para grandes cidades
- **Valorizar a institucionalidade local**
 - Aderência ao SISAN, CONSEAs/CAISAN ativos e planos locais de SAN podem auxiliar na coleta de informações, apoio na tomada de decisão e identificação de questões locais

6. Conclusão

No âmbito do Pacto Federativo, a disputa por recursos orçamentários não parte de condições equivalentes entre estados ou municípios. Quando índices médios como IDH e o IDHM são utilizados de forma isolada e rígida para decisões de políticas públicas, há risco concreto de exclusão de populações vulneráveis que vivem em territórios com boas médias, mas com bolsões de vulnerabilidade. Assim como, a progressão dos municípios no IDHM pode levar ao efeito reverso de diminuir a destinação de recursos para políticas de SAN, prejudicando a capacidade institucional de manter as políticas vigentes ao longo do tempo. Esse efeito colateral contraria o princípio de igualdade e reduz a eficiência dos recursos destinados para as políticas de SAN.

Reforça-se, mais uma vez, que este Policy Brief não tem como propósito afastar o IDH e o IDHM da matriz de indicadores para as políticas de SAN. Mas, o objetivo é alertar para os riscos das propostas legislativas de afetar as políticas de SAN em entes federados com maiores diversidades populacional e territorial, mais predispostos a variações internas desses indicadores, e de entes que estão em territórios megadiversos, devido ao IDH não ser adaptado a essas realidades locais. Assim como, o IDH e o IDHM não são indicadores projetados para mensurar diretamente a SAN, reforçando os cuidados com sua definição



como critério de classificação dos entes federados.

As ferramentas de apoio para as políticas públicas podem se apoiar em evidências específicas de SAN e mais adaptadas aos contextos locais, compondo uma matriz para a definição de prioridades, por exemplo utilizando: (i) EBIA/PNAD Contínua (IBGE); (ii) dados do SISVAN; (iii) CadÚnico/PBF; (iv) governança do SISAN (adesão, CONSEA/CAISAN ativos, planos locais); e (v) recortes submunicipais quando disponíveis.

Essa abordagem alinha-se às diretrizes da PNSAN, ao III PLANSAN (2025–2027) e aos compromissos do Brasil na Agenda 2030 (ODS 2 e ODS 10), ao mesmo tempo em que reduz distorções federativas e busca privilegiar o avanço contínuo e sustentável de políticas públicas de SAN. Neste sentido, os mecanismos e instrumentos institucionais já existentes na governança das políticas públicas de SAN podem convergir para estabelecer os critérios e indicadores a ser utilizados, considerando que o DHAA é um direito humano universal e que deve ser assegurado de forma contínua pelo Estado para o todo de sua população.

Por:

Dr.^a Claudia Cheron König – Pesquisadora Principal

Dr.^a Bruna Liria Avelhan – Pesquisadora Associada

Ms. Bruno Valim Magalhães – Pesquisador Assistente

Renan Rosolem Machado – Assistente de Pesquisa II

Laboratório de Estratégia, Governança e Filantropia para Transições Sustentáveis

Instituto Pensi | Fundação José Luiz Setúbal



Referências

BRASIL. Ação Orçamentária 215I Guia de Emendas Orçamentárias PLOA 2024. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://fnas.mds.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/Guia-de-emendas-orcamentarias-ploa-2024.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2025.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2025. The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation for food security and nutrition. Rome. <https://doi.org/10.4060/cd6008en>

PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. -- (Análise ; 1) PDF

IPS Amazônia 2023 [livro eletrônico]: índice de progresso social na amazônia brasileira: resumo executivo / Daniel Santos...[et al.]. -- 4. ed. -- Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2023. PDF Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023*. Agência de Notícias, Produção Igor Ferreira. 25 abr. 2024. Atualizada em 27 nov. 2024. Disponível em: Agência de Notícias do IBGE. Acesso em: 11 ago. 2025.

PNUD BRASIL; IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <https://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 11 ago. 2025



1) Segurança Alimentar e Nutricional – panorama e metodologia (SOFI/PoU; FIES)

- FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025*. Rome: FAO, 2025. Disponível em: FAO – seção de indicadores de segurança alimentar (PoU) para SOFI 2025. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/4eed749b-81f8-49c9-ba32-f09c66988d54/content/state-food-security-and-nutrition-2025/ending-hunger-food-security.html#gsc.tab=0>
- FAO. *Indicator 2.1.1 – Prevalence of Undernourishment (PoU)* (SDG Data Portal). Disponível em: FAO/SDG 2.1.1. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.fao.org/sustainable-development-goals-data-portal/data/indicators/2.1.1-prevalence-of-undernourishment/en>
- Banco Mundial. *World Development Indicators – SN.ITK.DEFC.ZS* (metadados do indicador “Prevalence of undernourishment”). Nota: valores reportados como 2,5 podem significar “<2,5%”. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/world-development-indicators/series/SN.ITK.DEFC.ZS>
- FAO. *Refinements to the FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment*. FAO Working Paper ESS/14-05. Roma, s/d. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/927fcaeb-a041-40cc-8366-239c225a9777/content>
- UN Statistics Division. *SDG indicator 2.1.1 – Metadata*. Nova York, 2024. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-02-01-01.pdf>

2) Evidências nacionais (IBGE; PNAD; POF; pobreza/obesidade; VIGISAN; SISVAN)

- IBGE. *PNAD Contínua: Segurança Alimentar 2023* (publicação – registro de biblioteca). Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- IBGE – Agência de Notícias. “Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023” (25 abr. 2024).
- IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil* (Registro e página do estudo). Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IBGE. *POF 2017-2018: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- Rede PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Pandemia de Covid-19 (II VIGISAN)*. Rio de Janeiro: Rede PENSSAN, 2022.
- Ministério da Saúde. *Vigitel Brasil 2023: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico*. Brasília: MS, 2024. Acesso em: 28 ago. 2025.
- Ministério da Saúde. *SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (indicadores e painéis públicos)*. Portal gov.br (acessos aos painéis públicos e manuais). Acesso em: 28 ago. 2025. [PL 800/2024](https://p1800/2024) - Senado Federal Portal da Câmara dos Deputados.

3) Marco legal-institucional de SAN e financiamento federativo (LOSAN; PNSAN; PPA; normas de execução; PLANSAN)

- **Constituição Federal** (1988). Art. 6º: alimentação (Direito Social). Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025. [World Food Programme](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- **Lei nº 11.346/2006 (LOSAN)** – institui o SISAN. Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025. [FAOHome](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2006/l11346.htm)
- **Decreto nº 7.272/2010** – Institui a *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)* e regulamenta a LOSAN. Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025. [UNICEF DATA](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2010/dec7272.htm)
- **Lei nº 14.802/2024** – *Plano Plurianual da União 2024–2027*. Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://openknowledge.fao.org/items/ea9cebff-306c-49b7-8865-2aef3bfd25e2>
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS). *Guia de Emendas Parlamentares – 2024* (programas e parâmetros técnicos; inclui referência à Ação 215I). Brasília: MDS, 2024. Acesso em: 28



ago. 2025.
https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/1_Acesso_a_Informacao/Emendas_Parlamentares/Guia_de_Emendas/2024/2024_Versao_Completa.pdf

- CAISAN/MDS. **Resolução nº 11/2025** – aprova o **III PLANSAN (2025–2027)**. Diário Oficial da União; repositórios administrativos (versão digital). Acesso em: 28 ago. 2025. https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2025-06/1.%20Manual%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20do%20Sisan%2017.06.2025.pdf
- MDS (Notícia oficial). “Plano de Segurança Alimentar e Nutricional projeta que Brasil sairá do Mapa da Fome até 2026” (05 mar. 2025) – aprovação do **III PLANSAN** pelo Pleno da CAISAN. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/plano-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-projeta-que-brasil-saira-do-mapa-da-fome-ate-2026>

Regras de transferências voluntárias/convênios e TED

- **Portaria Interministerial nº 424/2016** (Ministério do Planejamento, Fazenda e CGU) – regras de convênios/transferências voluntárias (Siconv/Sigcon/Siconv/Siconv+). Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025.
- **Decreto nº 11.531/2023** – dispõe sobre os procedimentos para celebração de convênios, contratos de repasse e termos congêneres no âmbito da administração pública federal. Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025.
- **Decreto nº 10.426/2020** – dispõe sobre **Termo de Execução Descentralizada (TED)** entre órgãos e entidades da administração pública federal. Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025.
- **Decreto nº 12.053/2024** – altera o Decreto nº 10.426/2020 (TED). Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025.

4) Projetos de Lei (IDH/IDHM como critério na PNSAN)

- **Câmara dos Deputados**. *PL 6.174/2023* – “Altera a Lei nº 11.346, de 2006, para dispor sobre a classificação dos entes federativos no âmbito da PNSAN”. Ficha de tramitação. Acesso em: 28 ago. 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm
- **Câmara dos Deputados**. *PL 800/2024* (apensado ao PL 6.174/2023). Ficha de tramitação. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14802-10-janeiro-2024-795232-publicacaooriginal-170806-pl.html>
- **Senado Federal**. *PL 800/2024 – Autógrafo (texto final revisado)* aprovado no Senado (remetido à Câmara). Acesso em: 28 ago. 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

5) Desenvolvimento humano (IDH/IDHM) – conceitos, perfis e rankings

- UNDP (PNUD). *Human Development Index – Data Center* (conceito, metodologia e base de dados). Nova York: UNDP, 2025. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index>
- PNUD Brasil; IPEA; Fundação João Pinheiro. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil* (plataforma). Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/atlas-do-desenvolvimento-humano-no-brasil>
- PNUD; IPEA; FJP. *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. Brasília: PNUD/IPEA/FJP, 2014. (disponível em acervos do IPEA e do Atlas). Acesso em: 28 ago. 2025.
- Atlas Brasil. **Ranking IDHM 2010** (maiores e menores valores; perfis municipais). Acesso em: 28 ago. 2025.



https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?id=24037&option=com_content&view=article ;
<https://hdr.undp.org/content/human-development-index-methodology-and-measurement>

6) Desigualdades territoriais/intraurbanas (exemplos de São Paulo; métricas submunicipais)

- Observatório das Metrópoles (PUC-Rio/PUCRS etc.). *Boletim Desigualdade nas Metrópoles nº 14* (2º trim/2023; coeficiente de Gini por metrópole). 2023. Acesso em: 28 ago. 2025. https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2023/10/BOLETIM_DESIGUALDADE-NAS-METROPOLES_14.pdf
- Observatório das Metrópoles (Portal). “Aumento das desigualdades marcou o ano de 2022...” (análise, inclui Grande São Paulo). 13 abr. 2023. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/desigualdade-nas-metrosoles-aumento-das-desigualdades-marcou-o-ano-de-2022-apesar-de-recuperacao-da-renda/>
- Instituto Cidades Sustentáveis. *Mapa da Desigualdade – São Paulo 2024* (plataforma). Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2416309>
- Fundação SEADE. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) – notas metodológicas*. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2459610>

7) Programas estruturantes de SAN: PAA e PNAE (normas e páginas oficiais)

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

- **Lei nº 14.628/2023** – institui o **PAA** e o Programa Cozinha Solidária; altera dispositivos correlatos. Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm
- **Decreto nº 11.802/2023** – regulamenta o **PAA** (Lei 14.628/2023). Brasília: Casa Civil/Câmara. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2023/decreto-11802-28-novembro-2023-795001-publicacaooriginal-170238-pe.html>
- MDS. Página oficial do **PAA** (descrição, objetivos e execução). Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-a-agua/programa-de-aquisicao-de-alimentos>
- Secretaria de Comunicação (Gov.br). Nota institucional: histórico PAA ↔ PAB (Lei 14.284/2021), relançamento do PAA em 2023. Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-publica-decreto-que-regulamenta-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos>

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

- **Lei nº 11.947/2009** – dispõe sobre a alimentação escolar (PNAE) e o PDDE. Brasília: Planalto. Acesso em: 28 ago. 2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm
- FNDE. *PNAE – página institucional* (histórico, normas vigentes). Acesso em: 28 ago. 2025. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>
- FNDE. *Caderno de Legislação do PNAE – 2023* (consolida Resolução CD/FNDE nº 6/2020 e alterações). Acesso em: 28 ago. 2025. https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/copy_of_Cadernodelegislao_PNAE_2023.pdf
- FNDE. **Resolução CD/FNDE nº 6/2020** – normas gerais; aquisição de no mínimo 30% da agricultura familiar. (Consolidado em materiais do FNDE). Acesso em: 28 ago. 2025. https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/alimentacao_escolar/pnae_manual_aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar_2_ed.pdf



- FNDE. **Resolução CD/FNDE nº 3/2025** – atualizações (prioridade para grupos formais e informais de mulheres na AF), notas explicativas e matérias correlatas. Acesso em: 28 ago. 2025. https://convivaeducacao.org.br/fique_atento/5404

