



1º Seminário de Segurança Alimentar e Nutricional:  
A adesão dos municípios ao SISAN  
18 de outubro de 2023

# DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS E INFRAESTRUTURAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

# Vocação do SISAN

O SISAN é uma estrutura intersetorial, baseada na interdependência de seus componentes, através da qual o direito à alimentação adequada é assegurado, promovido e reivindicado no âmbito da administração pública brasileira com participação direta e ativa da sociedade civil organizada.

O RS instituiu o SISAN em 2007 (Lei 18.861) e aderiu ao SISAN nacional em 2011.

# Conceito de SAN

O conceito de SAN, definido pela Lei 18.861/2007, abrange:

- ampliação do acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura familiar e tradicional, do processamento, da industrialização, comercialização, do abastecimento e distribuição dos alimentos, bem como da geração de emprego e da redistribuição de renda;
- conservação da biodiversidade;
- promoção da saúde, sensível à especificidade dos modos de vida e às vulnerabilidades sócio-econômicas;
- garantia da qualidade dos alimentos e de seu aproveitamento ótimo;
- produção de conhecimento e informação;
- participação popular na formulação e implementação das políticas públicas.

# Diretrizes do SISAN/RS

- Intersetorialidade das ações, dentro e fora da administração pública;
- Descentralização, articulação e colaboração entre as diferentes esferas de governo;
- Monitoramento permanente da situação alimentar;
- Conjugação de medidas urgentes de acesso à alimentação com ações que promovam a autonomia e a capacidade de subsistência do povo;
- Compatibilidade entre orçamento e gestão da política de SAN;
- Estímulo à pesquisa e à capacitação.

# OBJETIVO GERAL

Tendo em vista a vocação, os conceitos e diretrizes que informam o SISAN, o Departamento de Segurança Alimentar da SAS (DSA), em articulação com a Secretaria Executiva da CAISAN, elaborou um questionário que foi distribuído aos municípios gaúchos graças a uma parceria com a FAMURS e o COEGEMAS/RS. O banco de dados resultante recebeu tratamento preliminar no Departamento de Pesquisa da FAMURS e vem sendo analisado no âmbito do DSA.

## **Objetivo geral da Pesquisa**

Identificar e analisar a presença de componentes do SISAN nos municípios em correlação com as ênfases e as estruturas de suas respectivas políticas de promoção do acesso à alimentação.

# OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1)** Mensurar o processo de consolidação dos componentes do SISAN nos municípios respondentes;
- 2)** Traçar paralelos entre as diretrizes do SISAN e as concepções municipais sobre a política de SAN;
- 3)** Identificar concepções de segurança alimentar que se delineiam no âmbito das administrações municipais;
- 4)** Analisar a relação entre a (in)existência dos componentes do SISAN e as ênfases específicas da política de SAN na esfera municipal;
- 5)** Estimar as infraestruturas municipais de promoção do DHAA.

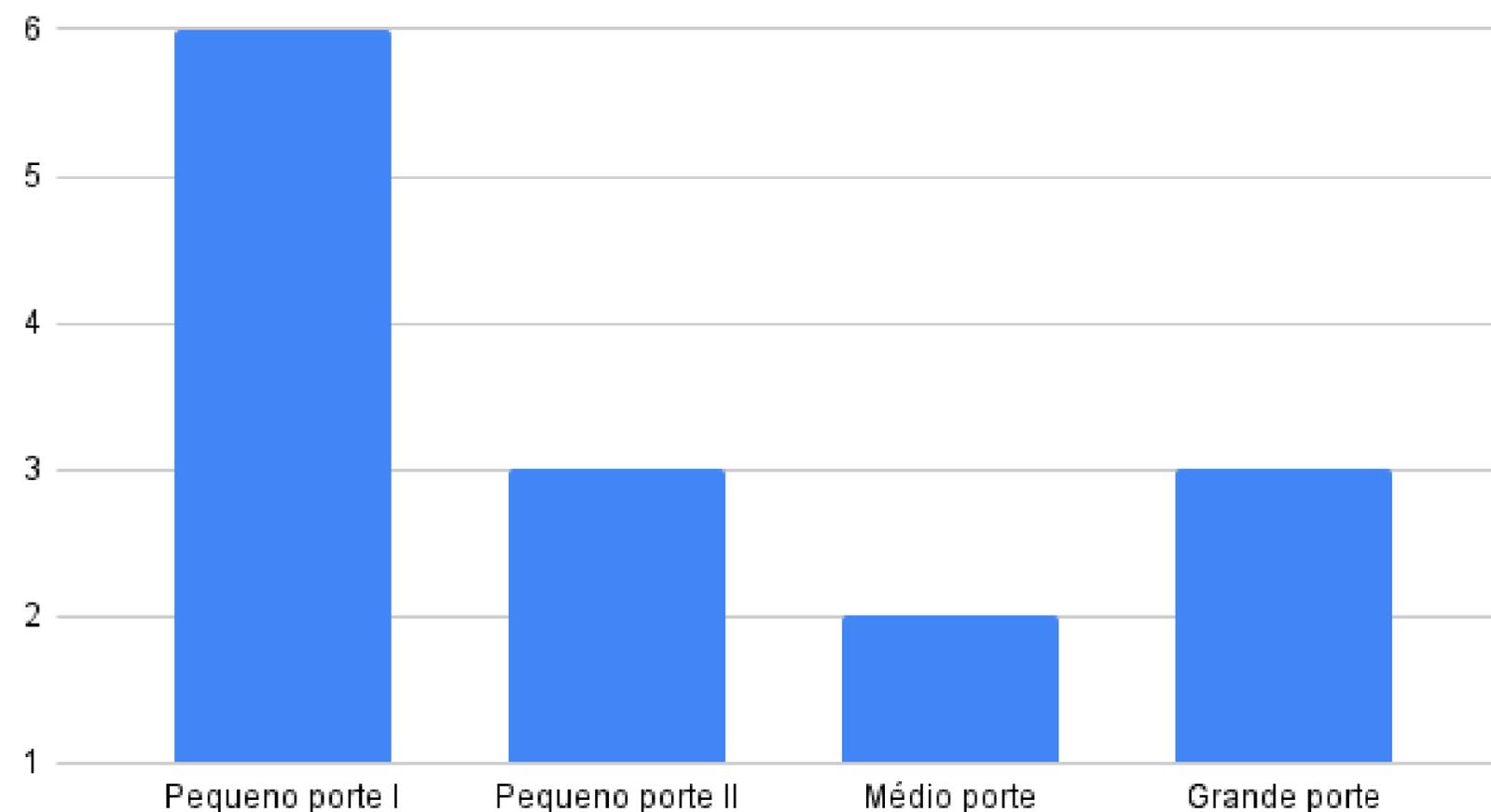
**Esta exposição desenvolve o 4 primeiros objetivos mencionados acima.**

# Presença de componentes do SISAN e estrutura administrativa

Dos municípios que, virtualmente, contam com a maioria dos componentes fundamentais do SISAN, **9 são de Pequeno porte I e II e 5 de médio e grande porte**. Dos 7 municípios que já aderiram ao SISAN, 4 responderam a enquete (Caxias, Bento Gonçalves, São Francisco de Paula e São Leopoldo). Outros três não responderam, dois de grande porte e a única metrópole.

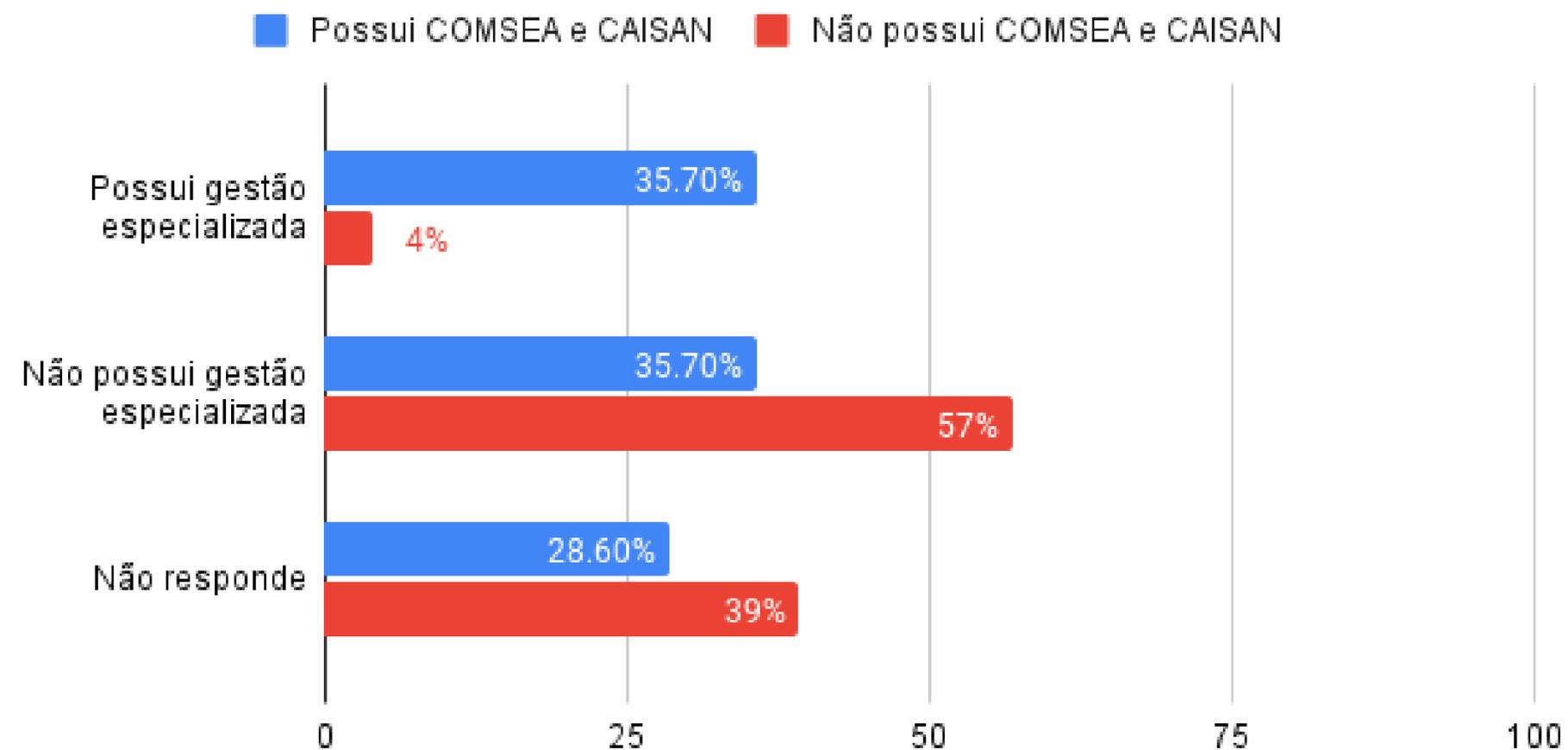
Se agruparmos a totalidade desses municípios, teremos **9 de pequeno porte e 7 de grande porte, mais a metrópole**. Considerando que 90% dos municípios gaúchos têm até 50.000 habitantes (pequeno porte I e II), podemos inferir que, neste momento, **em termos proporcionais, a instituição dos componentes do SISAN encontra maior aderência nos municípios de médio e grande porte**.

Municípios com COMSEA e CAISAN segundo o porte



# Presença de componentes do SISAN e estrutura administrativa

Órgão especializado: secretaria, departamento, divisão.  
Comparativo.

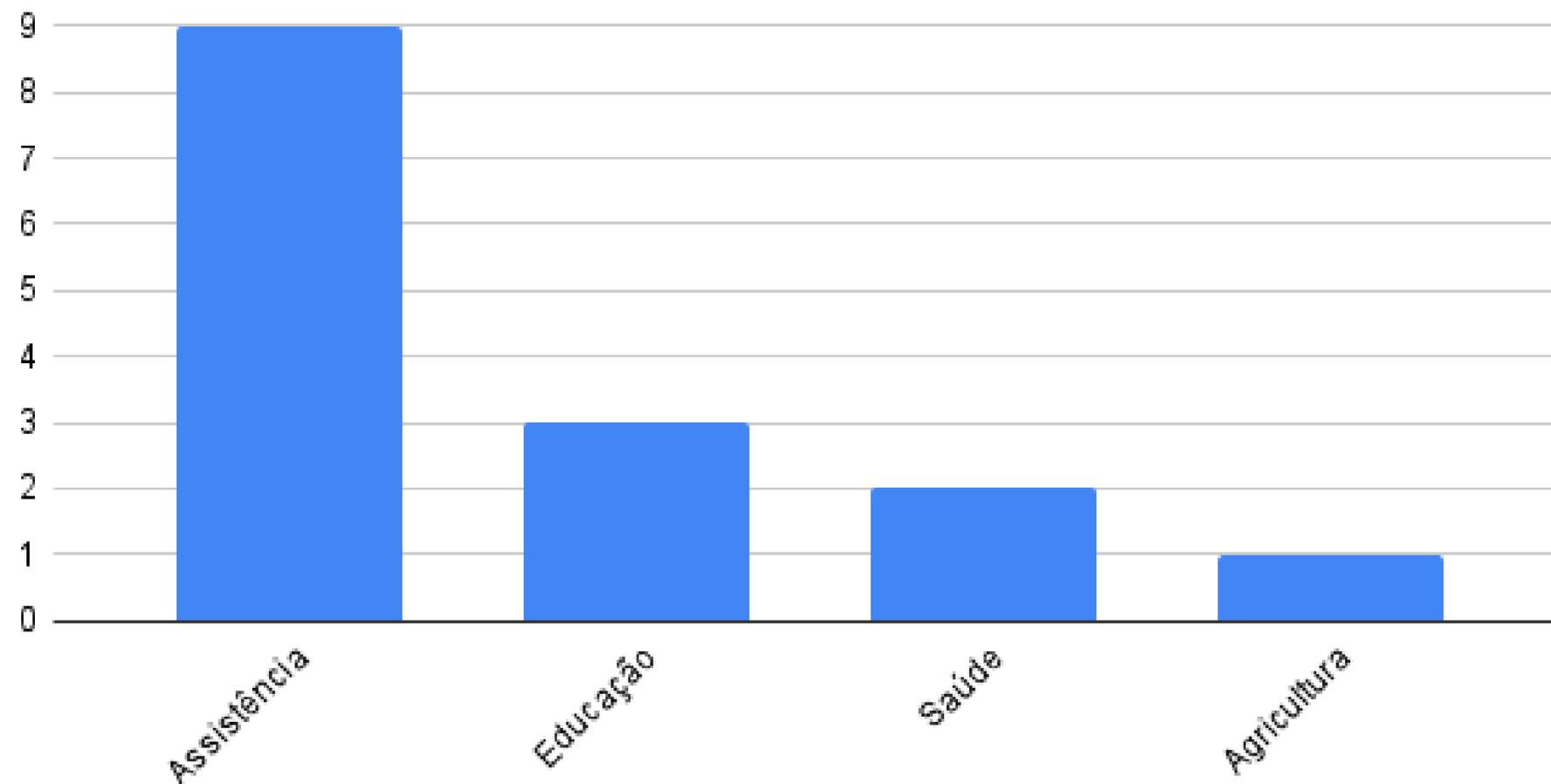


A existência de COMSEA e CAISAN não parece determinar uma proeminência de órgãos especializados na gestão da política de SAN entre os municípios que se enquadram nessa categoria.

No entanto, em termos comparativos, **os municípios que possuem COMSEA e CAISAN têm maior recorrência de órgãos especializados em SAN do que aqueles que não possuem ambos os componentes do SISAN.**

# Presença de componentes do SISAN e estrutura administrativa

Localização da política de SAN. Áreas informadas.

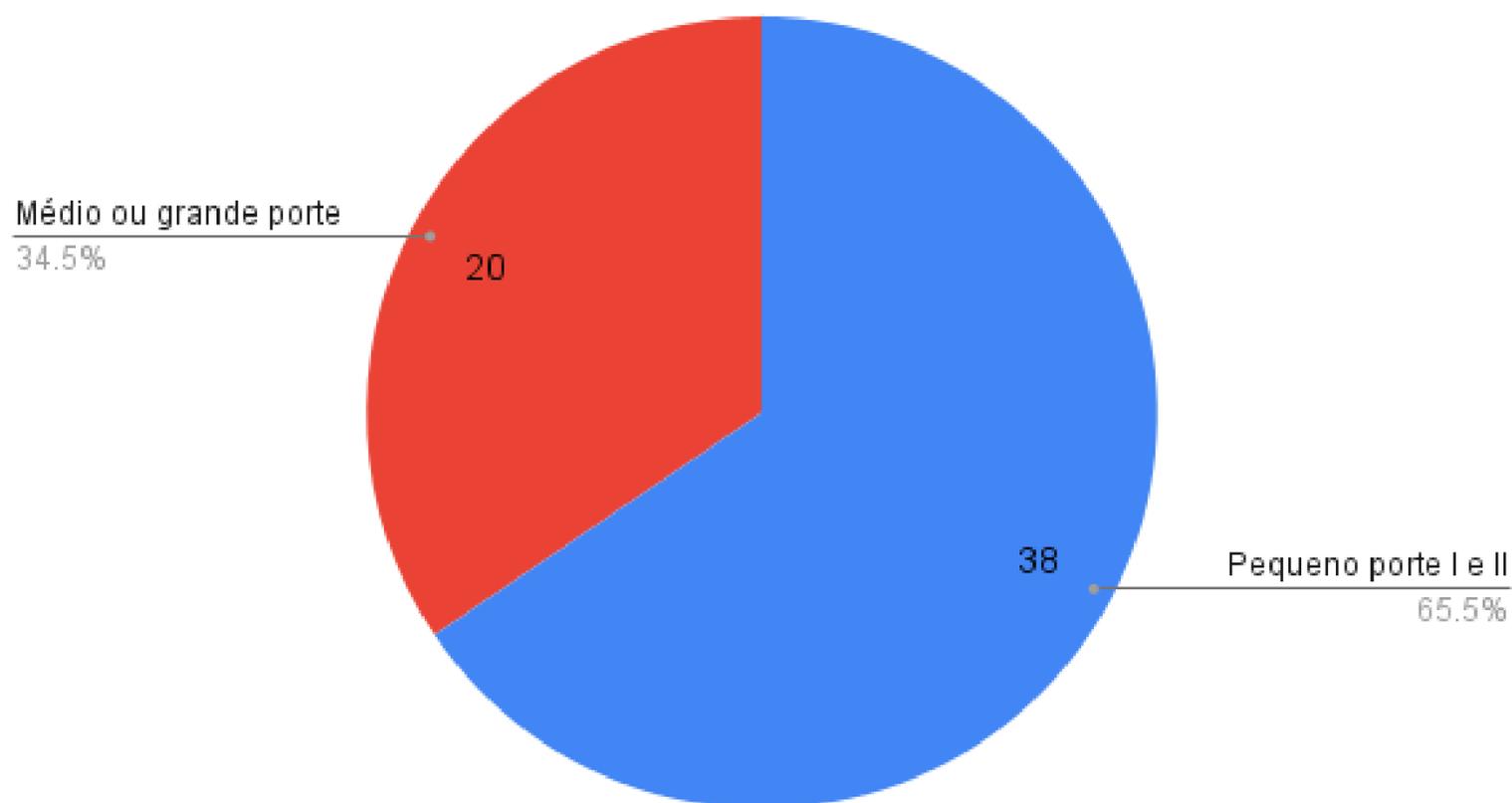


Entre os municípios que indicaram a localização da política de SAN em seu organograma, a maioria apontou o **órgão de assistência/desenvolvimento social**. Há correspondência entre essa localização e aquela presente na administração federal e na estadual.

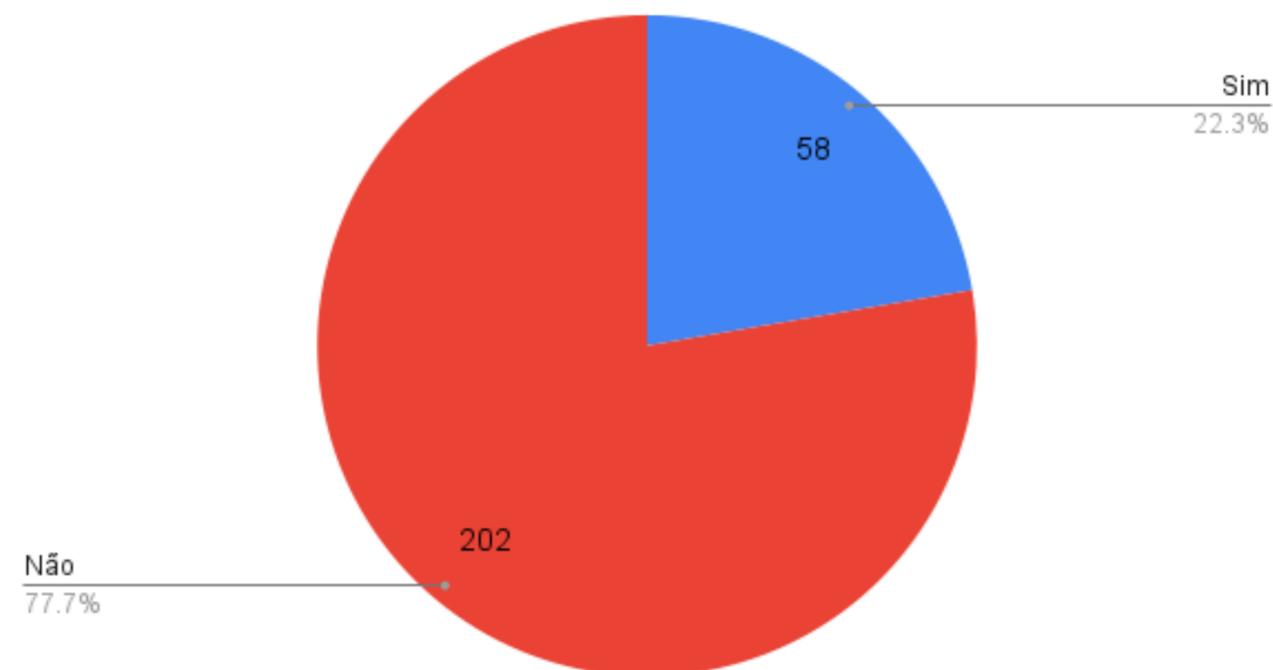
# Presença de componentes do SISAN e estrutura administrativa

De todos os municípios respondentes, **22%** informou possuir COMSEA e **77%** disse não possuir.

Existência de COMSEA segundo o porte



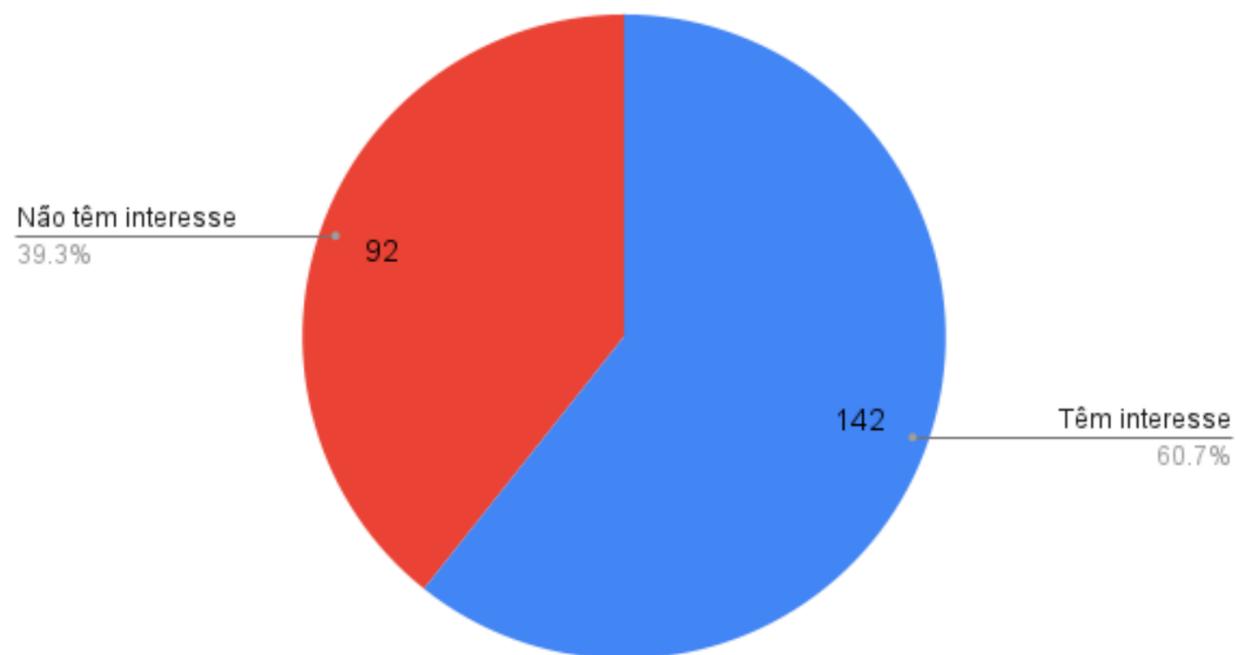
Existência de COMSEA



Dos municípios que indicam possuir COMSEA, **65,5% são de pequeno porte e 34,5% são de médio ou grande porte**. Ainda que, em termos absolutos, a maior parte dos COMSEA estejam instalados em municípios de pequeno porte, **reaparece, aqui, uma maior aderência proporcional aos componentes do SISAN entre os municípios de médio e grande porte**.

# Adesão ao SISAN

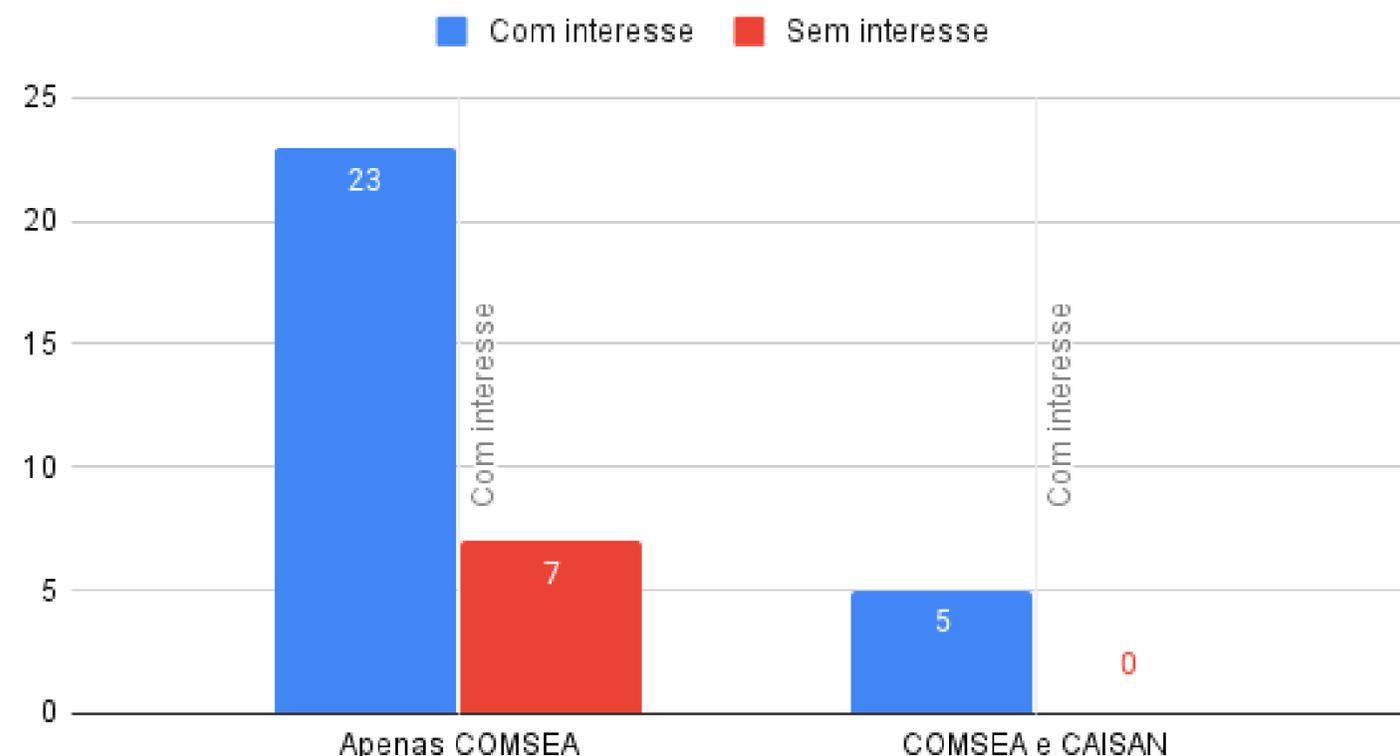
Interesse em aderir ao SISAN. Total de respondentes.



A perspectiva de ampliação substancial do SISAN torna-se evidente, também, quando observamos as manifestações de interesse de adesão na totalidade da amostra. Quando da realização da enquete, em maio de 2023, **60% dos respondentes manifestaram interesse em aderir ao SISAN.**

Levando em conta que, desde julho de 2023, a adesão municipal ao PAA está condicionada à adesão ao Sistema (Portaria do MDS N° 899), pode-se estimar uma ampliação desse interesse.

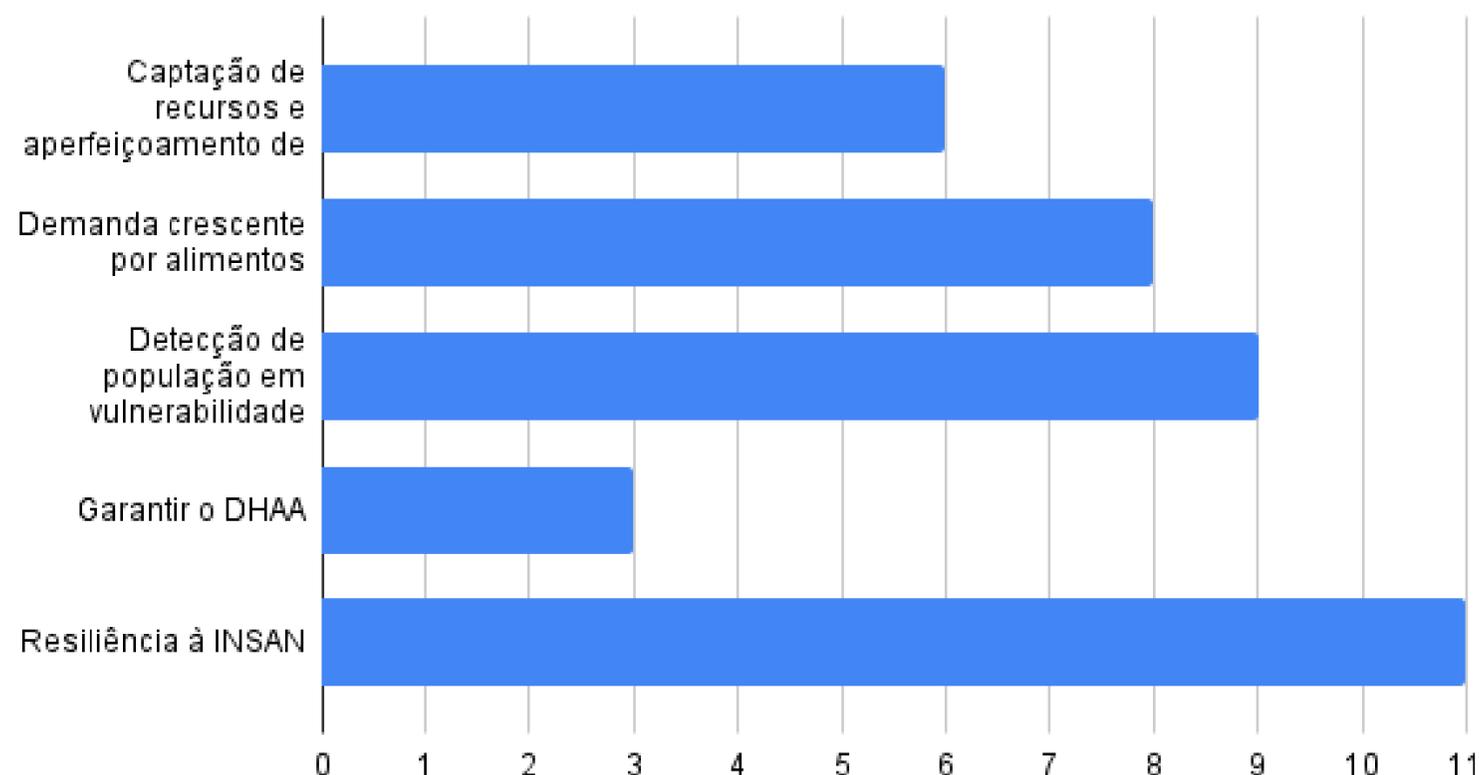
Interesse em aderir ao SISAN. Municípios com componentes.



A grande maioria dos municípios que possuem COMSEA e responderam a essa questão tem interesse em aderir ao SISAN. Levando em consideração que a criação da CAISAN é um procedimento relativamente simples, a possibilidade de rápida ampliação do SISAN no Estado é palpável. **As adesões ao sistema poderiam triplicar no curto prazo.**

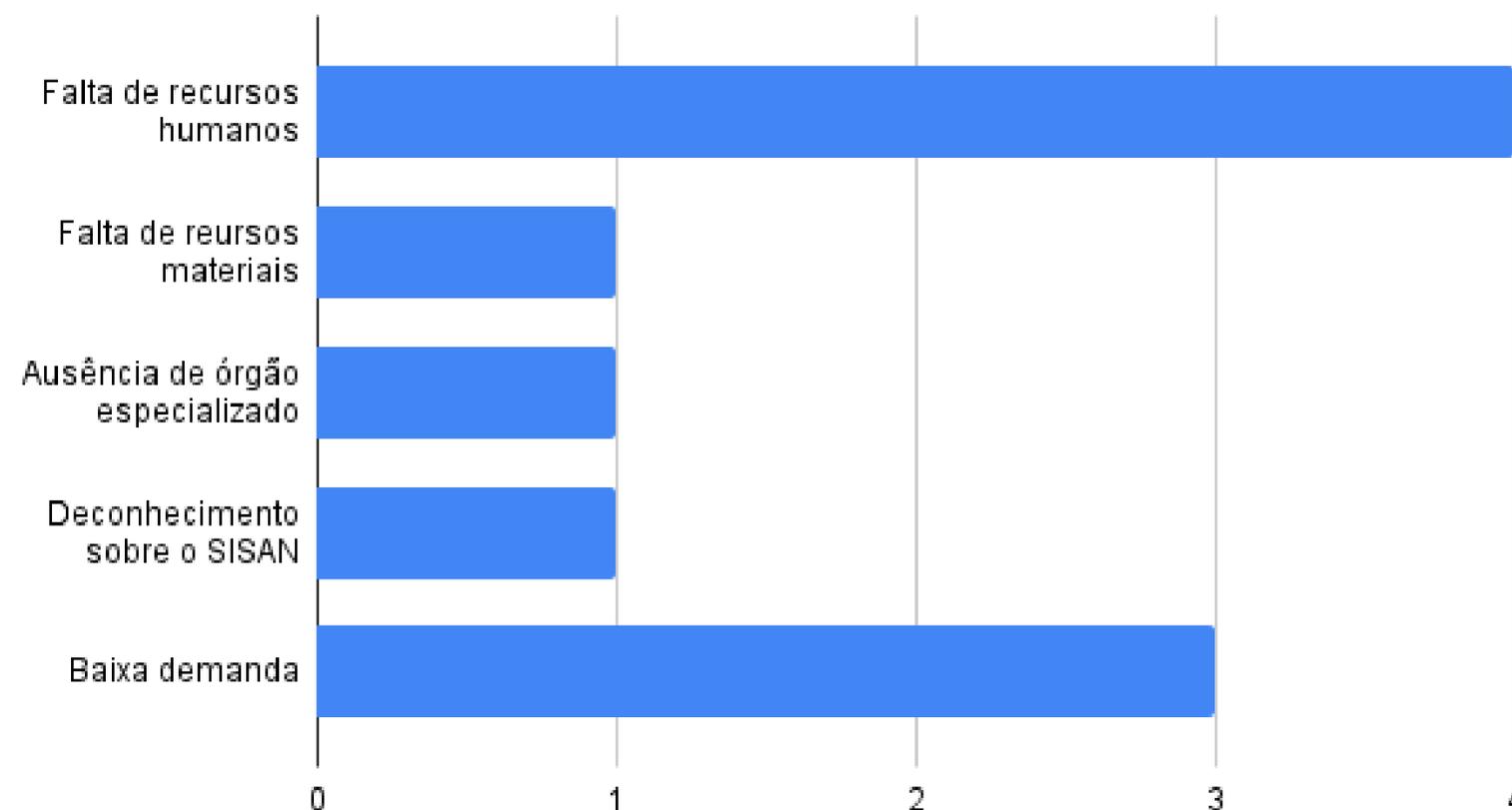
# Adesão ao SISAN

Justificativa para aderir ao SISAN.



Entre os municípios que apresentaram justificativas para aderir ao SISAN, a maioria reportou interesse em **melhorar sua capacidade de promoção da segurança alimentar e reduzir a vulnerabilidade de suas populações às diversas manifestações da INSAN**. Não é desprezível, contudo, a quantidade de respondentes que sinalizou o **aumento da demanda por alimentos, a identificação de grupos em vulnerabilidade alimentar e o interesse em incrementar sua capacidade de investimento através da transferência de recursos federais e/ou estaduais**.

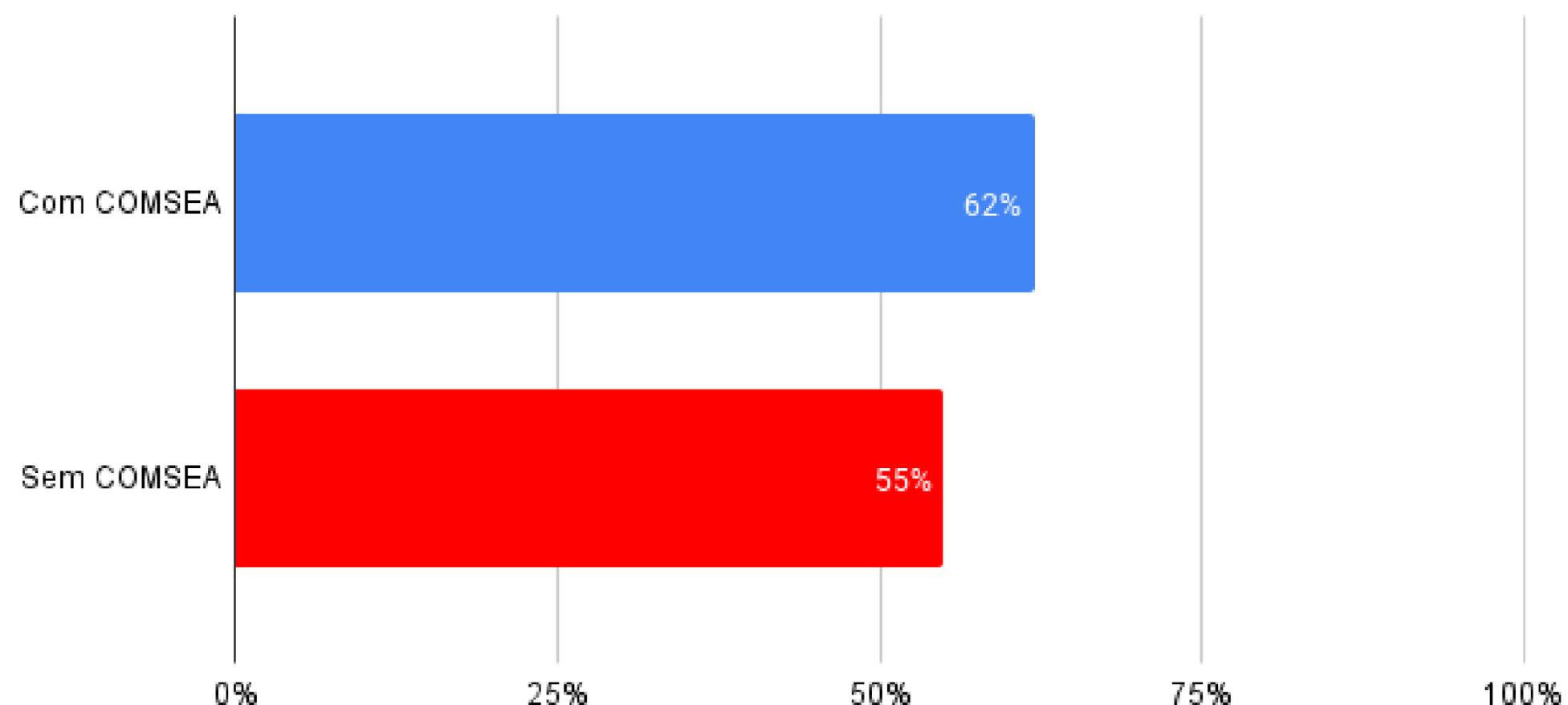
Justificativa para não aderir ao SISAN.



A não adesão ao SISAN justificou-se, principalmente, em referência à **falta de recursos humanos e à baixa demanda da população local** por recursos e serviços que, na perspectiva dos respondentes, definem a política de soberania e segurança alimentar e nutricional.

# Ações em SSAN

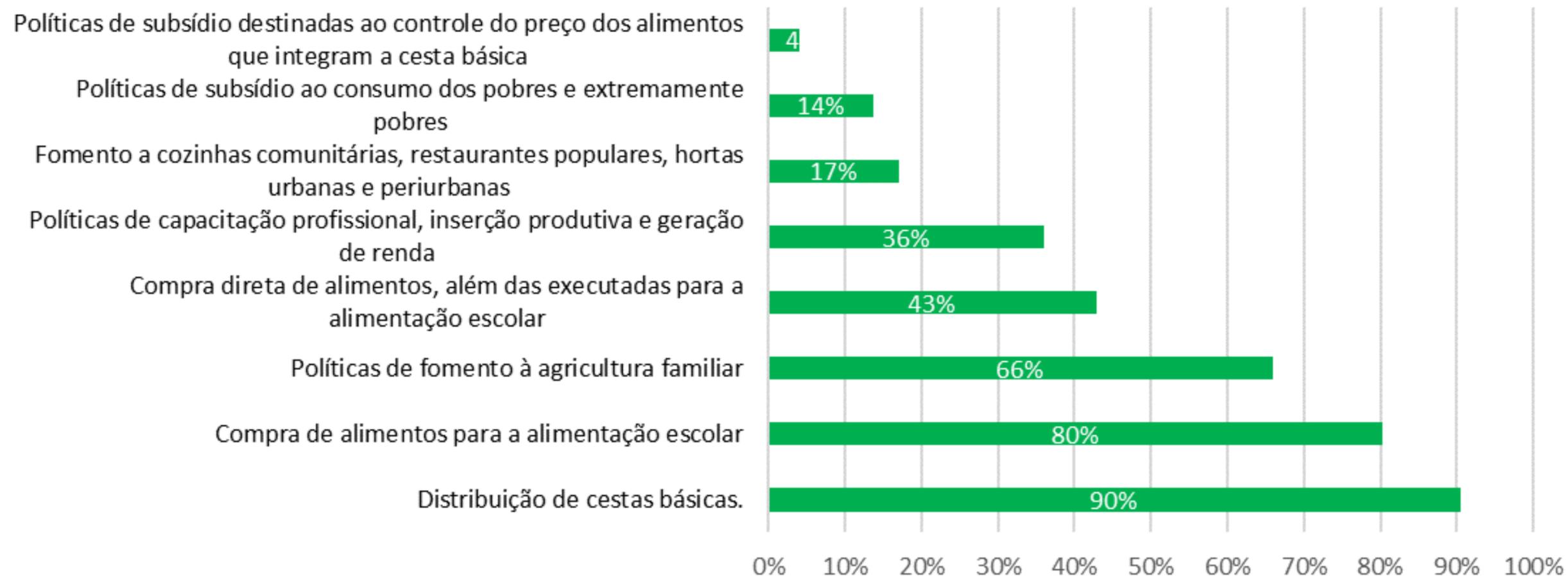
Relato de ações em SAN. Comparativo. Municípios com e sem COMSEA.



Dos municípios que **possuem COMSEA, 62% relatam ações em SAN**, ao passo que esse percentual corresponde a **55% nos municípios que não possuem COMSEA.**

# Ações em SSAN – tipo

## Iniciativas realizadas. Frequência de menções



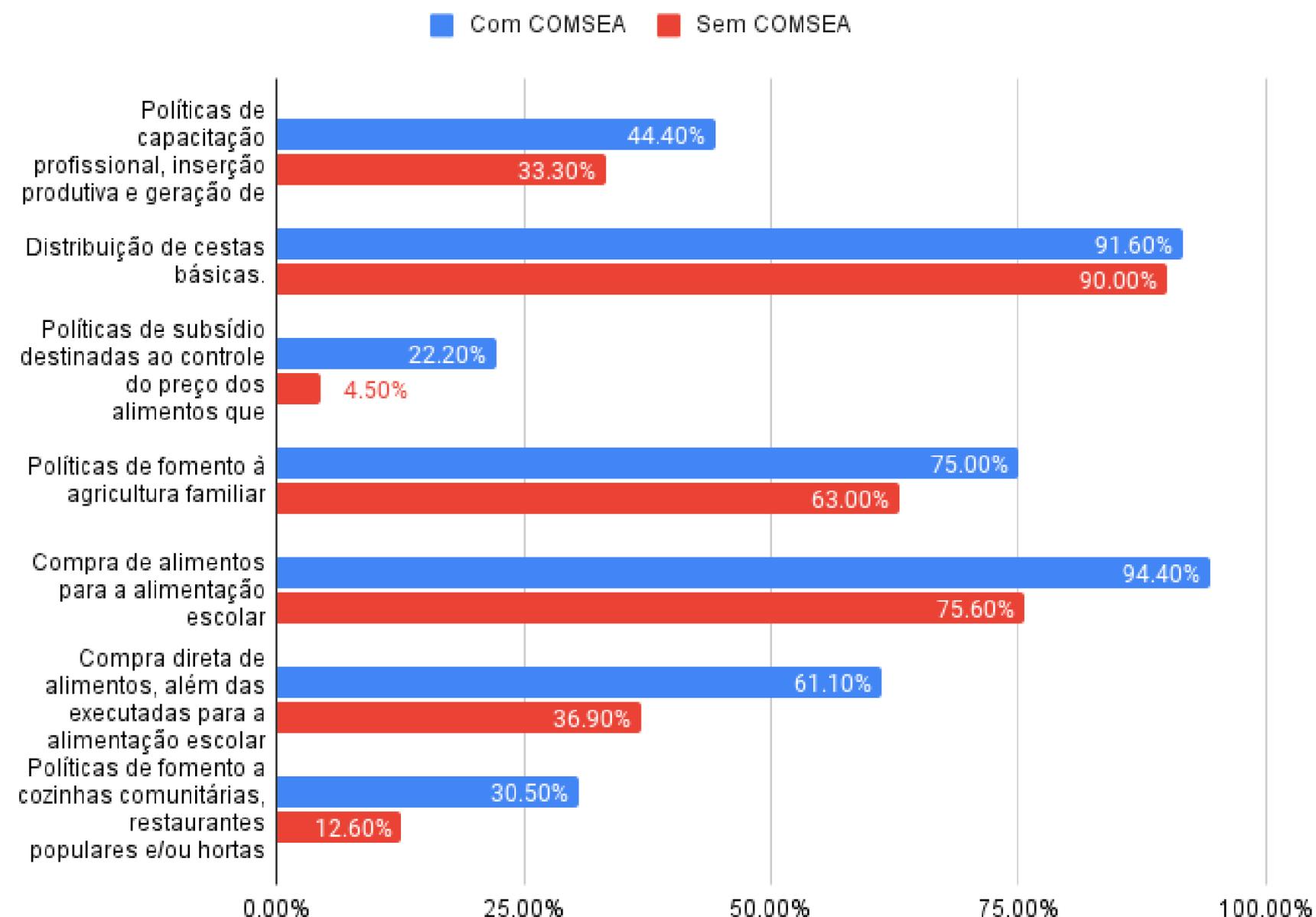
Considerando a totalidade dos respondentes para esta questão, os três tipos de iniciativas mais recorrentes com vistas à promoção da Segurança e da Soberania Alimentar foram a **distribuição de cestas básicas (90% dos municípios)**, a **compra de alimentos para a alimentação escolar (80%)** e as **políticas de fomento à agricultura familiar (66%)**. Destacam-se, também, as **compras diretas de alimentos, excetuadas aquelas com destino escolar (42%)**, e as **políticas de capacitação profissional, inserção produtiva e geração de renda (36%)**.

# Ações em SSAN – tipo

Ainda que as três ações prioritárias em cada uma das categorias (com e sem COMSEA) sejam as mesmas, sua distribuição percentual difere de modo significativo, principalmente quando se trata da alimentação escolar e do fomento à AF, que podem ser consideradas políticas correlatas e estruturantes de Soberania e Segurança Alimentar. Assim, nos quesitos alimentação escolar e fomento à AF, o número de municípios com COMSEA apresenta variação positiva de 20% e 12%, respectivamente, em relação aos municípios que não possuem COMSEA. Cabe destacar, também, que o fomento aos Equipamentos de Segurança Alimentar (hortas, cozinhas e restaurantes), entendidos como mecanismos de ampliação e mesmo de universalização do acesso à alimentação, mais do que duplica nos municípios com COMSEA.

No concernente aos tipos de política de SAN executadas, entre os **municípios com COMSEA**, predominam as **compras para a alimentação escolar (94% dos respondentes)**, a **distribuição de cestas básicas (91%)** e as **políticas de fomento à agricultura familiar (75%)**. Entre os municípios sem COMSEA, predominam a distribuição de cestas básicas (90% dos respondentes), as compras para a alimentação escolar (75%) e as políticas de fomento à agricultura familiar (63%).

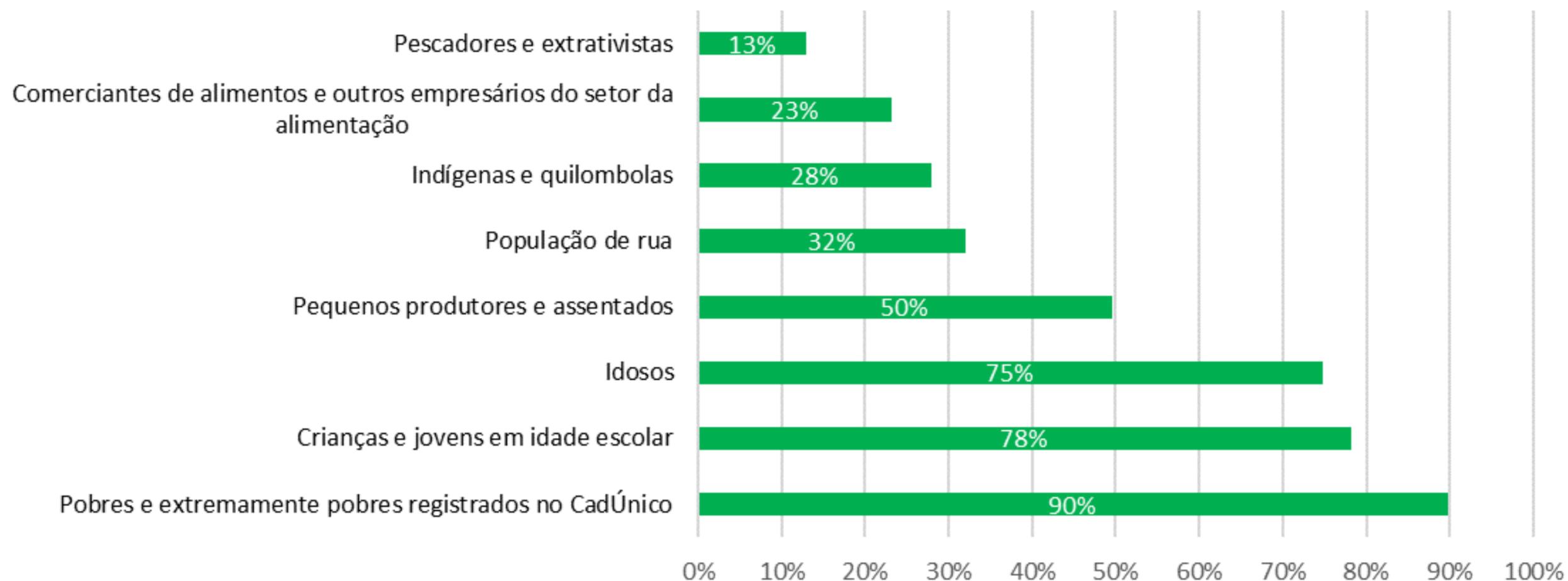
Tipo de ações em SAN. Comparativo. Percentual nos municípios com e sem COMSEA.



# Ações em SSAN – público alvo

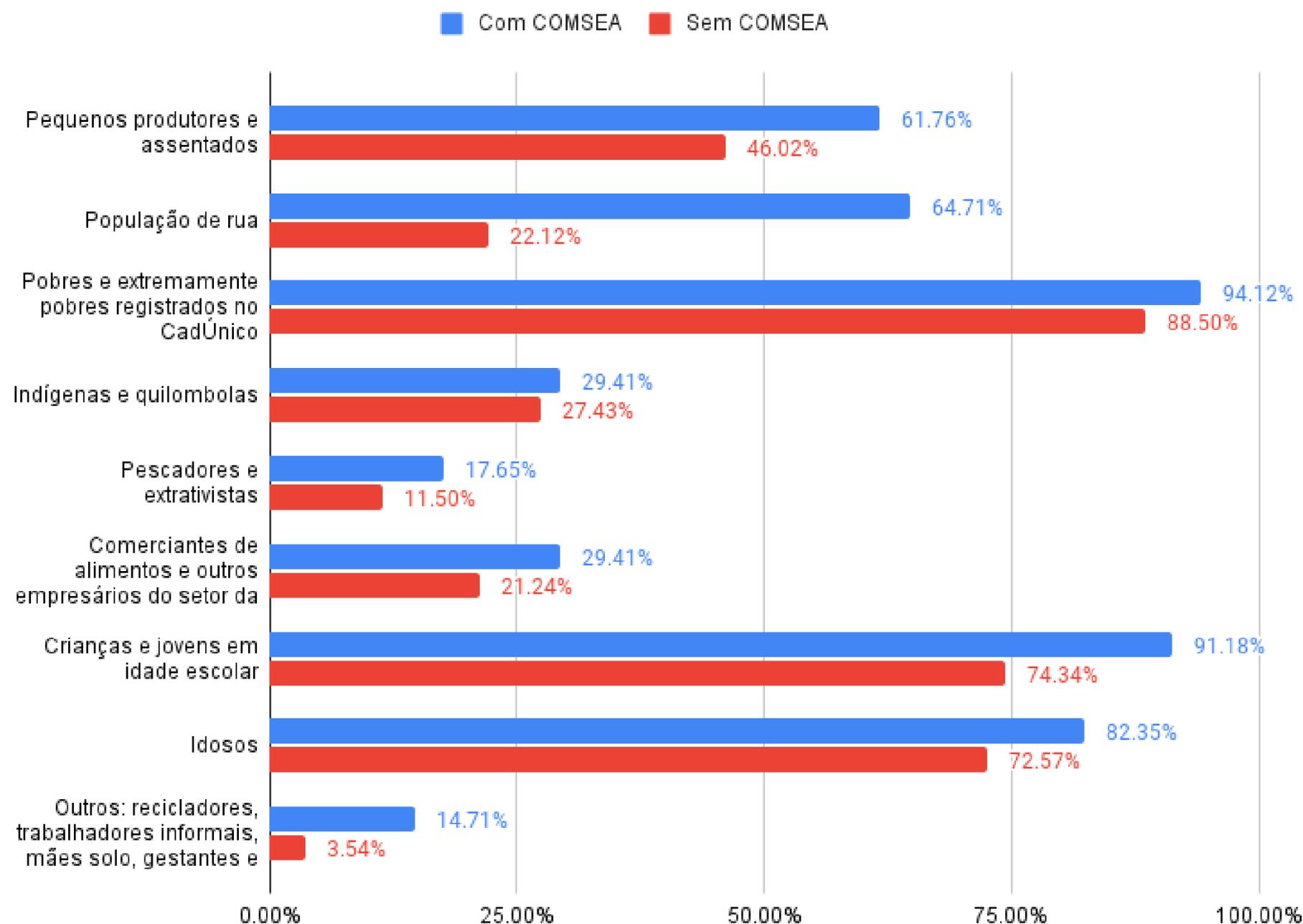
Considerando a totalidade dos respondentes desta questão, os três públicos alvo mais visados pela política de SAN foram **pobres e extremamente pobres** (90%), **crianças e jovens em idade escolar** (78%) e **idosos** (75%). Houve, também, uma reivindicação significativa de **pequenos agricultores e população de rua** (49% dos respondentes para os dois públicos).

## Públicos-alvo prioritários. Frequência de menções



# Ações em SSAN – público alvo

Público alvo. Comparativo. Percentual nos municípios com e sem COMSEA.



No concernente aos públicos alvo prioritários, dentre os municípios com COMSEA predominam **pobres e extremamente pobres** (94% dos respondentes), **crianças e jovens em idade escolar** (91%) e **idosos** (82%). Os municípios sem COMSEA se manifestam segundo a mesma ordem de prioridades: pobres e extremamente pobres (88%), crianças e jovens (74%) e idosos (72%). No entanto, as intensidades variam.

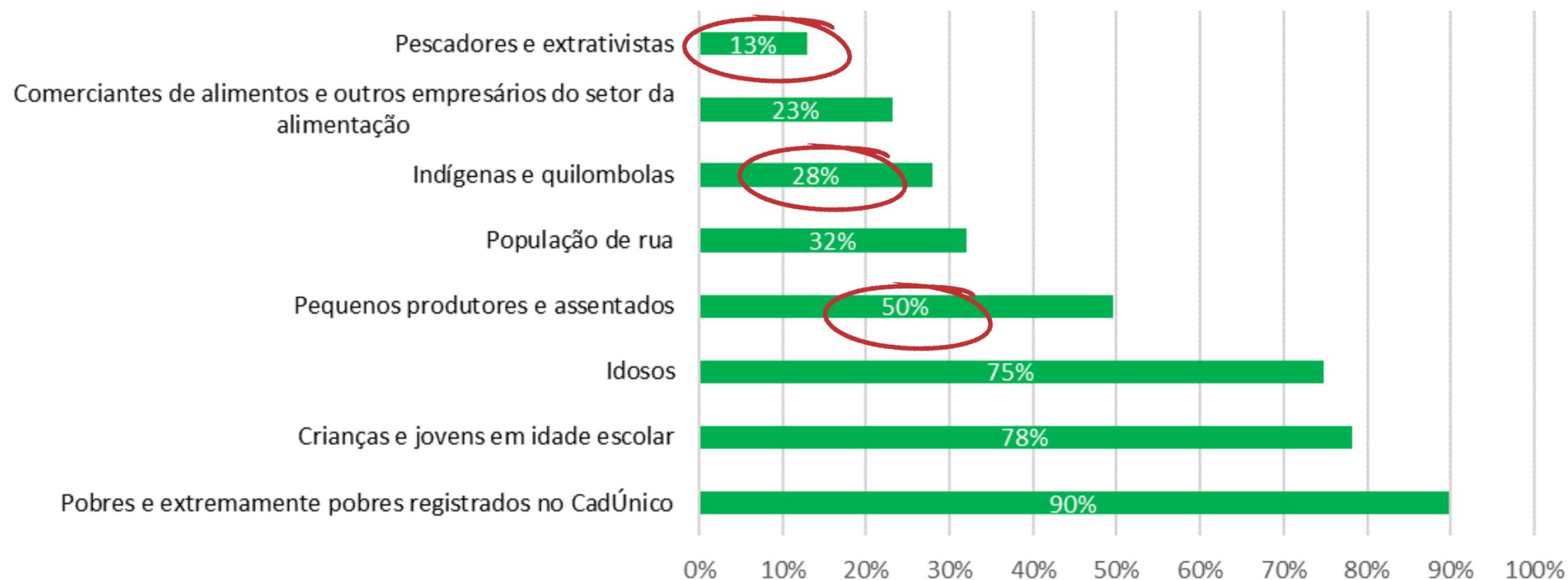
Os respondentes de municípios com COMSEA tendem a ser mais abrangentes na identificação do público alvo das políticas de SAN, conferindo prioridade simultânea a uma ampla miríade de atores sociais. Essa tendência se evidencia, também, na reivindicação de outros beneficiários além dos dispostos pela múltipla escolha. 14,7% dos municípios com COMSEA fizeram uso do campo aberto do questionário, ampliando ainda mais o escopo de beneficiários da política de SAN. Nos municípios sem COMSEA, o uso do campo aberto restringiu-se a 3,5%. **Parece haver correlação entre presença de COMSEA e sensibilidade do respondente a um leque amplo de frentes de intervenção no tocante à promoção da SAN.**

# Ações em SSAN – público alvo

Quais dos seguintes públicos-alvo a administração municipal considera prioritários para uma política de segurança alimentar?

147 respostas

## Públicos-alvo prioritários. Frequência de menções



Em destaque:

- pobres e extremamente pobres do CadÚnico;
- crianças e jovens em idade escolar;
- idosos

Grupos que atuam na **produção de alimentos** com menor incidência nas respostas: avaliação detalhada

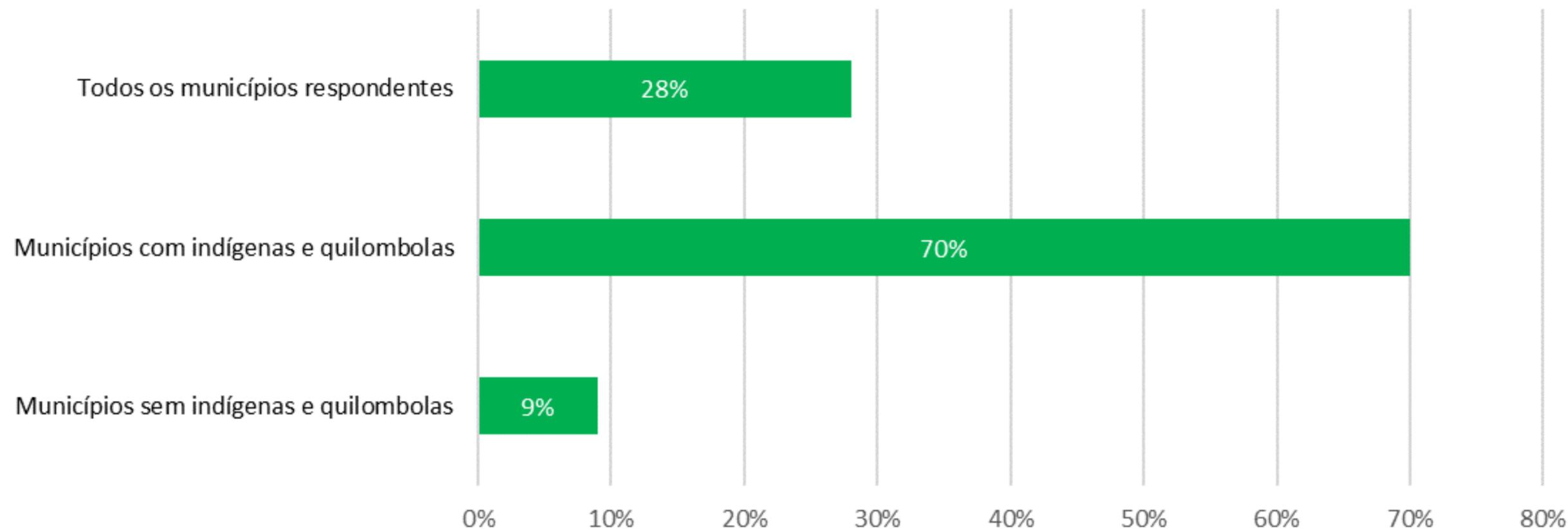
# Ações em SSAN – público alvo

101 municípios sem esses povos no território.

46 municípios com presença de indígenas e quilombolas no território

Análise segmentada por municípios com ou sem indígenas e quilombolas

## Presença de indígenas e quilombolas no público alvo prioritário. Frequência de menções



Maior compreensão do seu caráter prioritário na PNSAN nos municípios com presença de indígenas e quilombolas.

# Ações em SSAN – público alvo

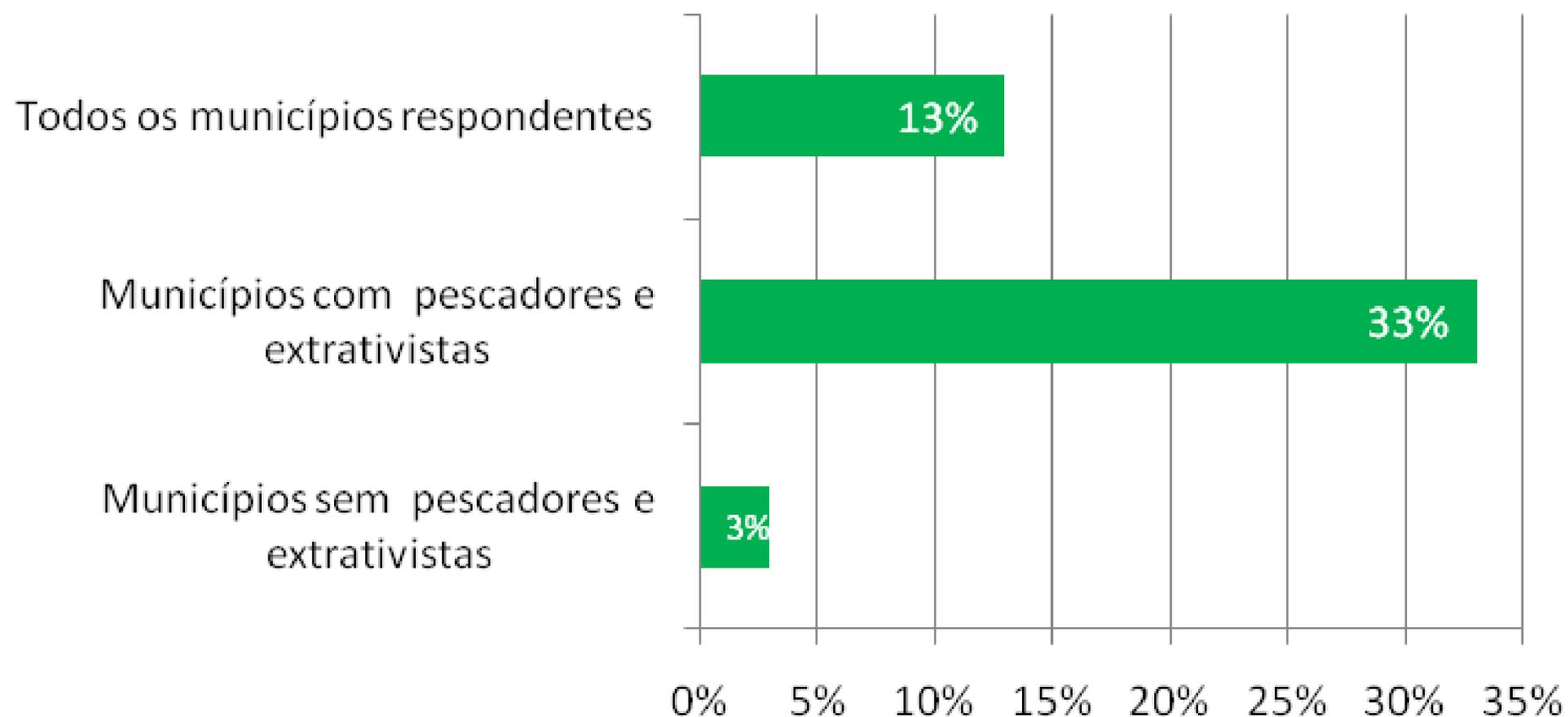
Análise segmentada por municípios com ou sem pescadores e extrativistas

49 municípios com presença de pescadores e extrativistas no território

98 municípios sem esses povos no território.

Baixa sensibilização ao seu caráter prioritário na PNSAN nos municípios com presença de pescadores e extrativistas

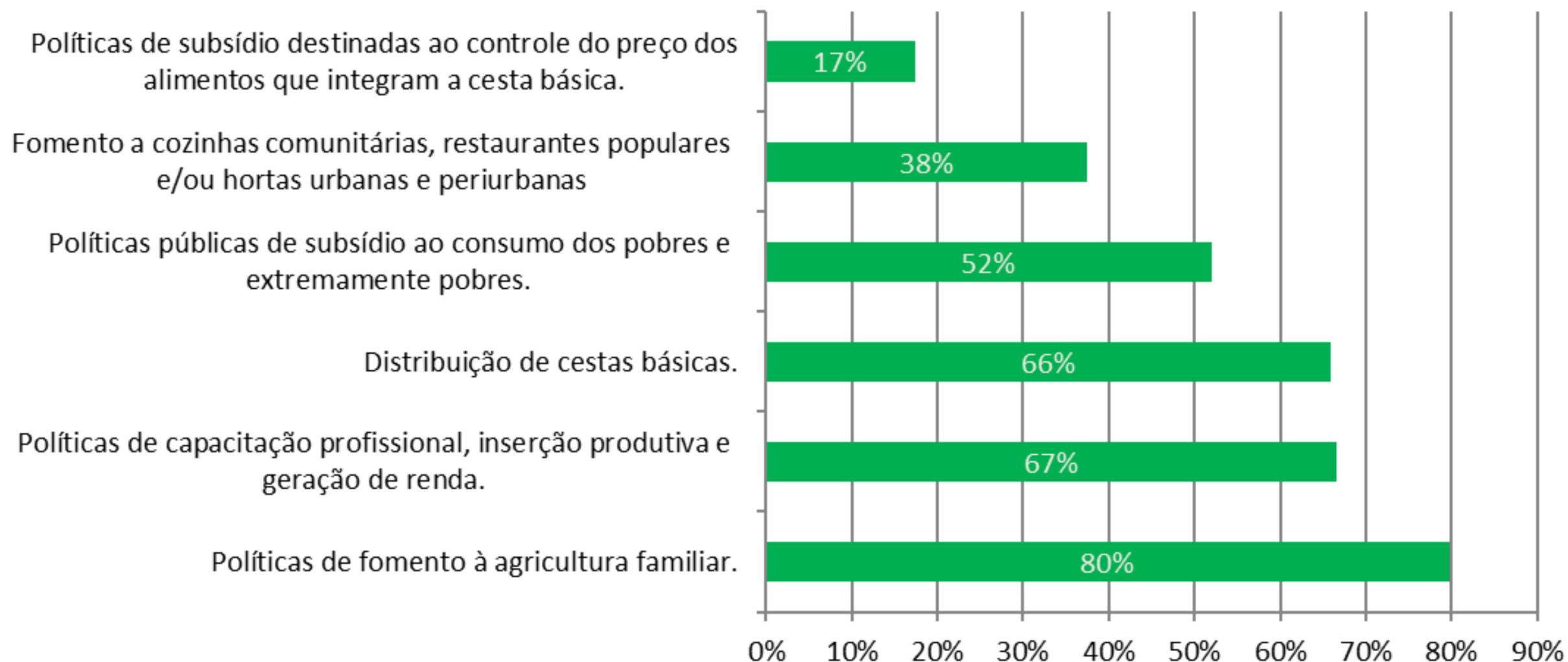
## Presença de pescadores e extrativistas no público alvo prioritário. Frequência de menções.



# Ações em SSAN – percepção eficácia

Que tipo de iniciativa é a mais eficaz, na atual conjuntura, para garantir, no município, o acesso à alimentação saudável, adequada e em quantidade suficiente para a população?

## Iniciativa mais eficaz. Frequência de menções



144 respostas

Fomento à agricultura familiar em destaque.

Na sequência:

Capacitação, inserção e renda;

Cestas básicas.

# Ações em SSAN – execução

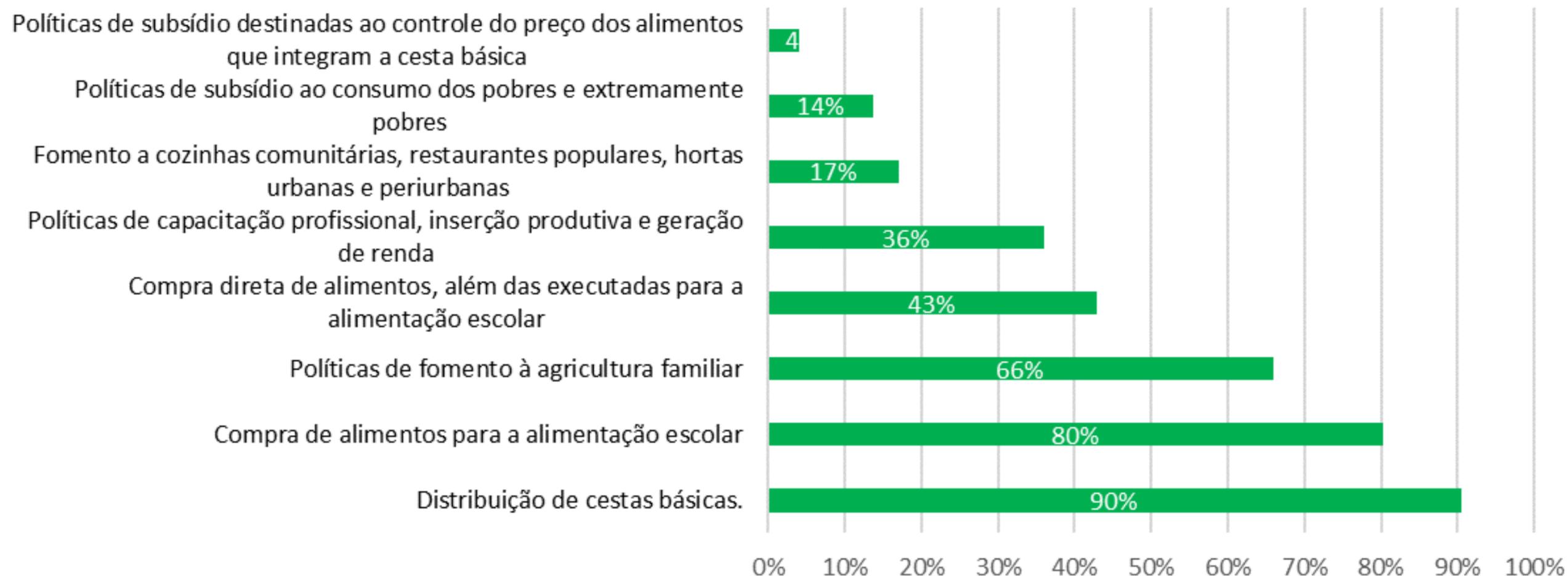
Quais das seguintes iniciativas foram realizadas pelo município nos últimos 4 anos com a finalidade declarada de promover a segurança alimentar e nutricional da população?

147 respostas

Distribuição de cestas básicas é a principal iniciativa.

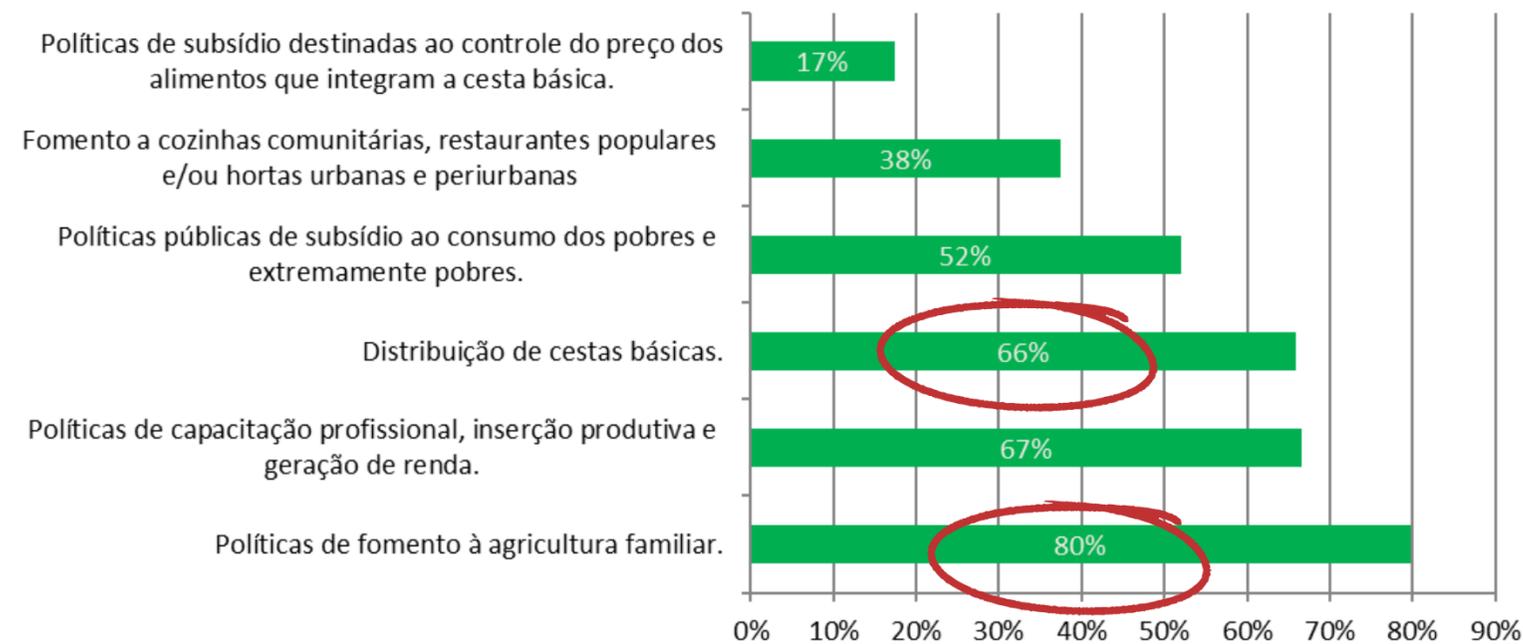
Contraste com a visão do que é eficaz.

## Iniciativas realizadas. Frequência de menções

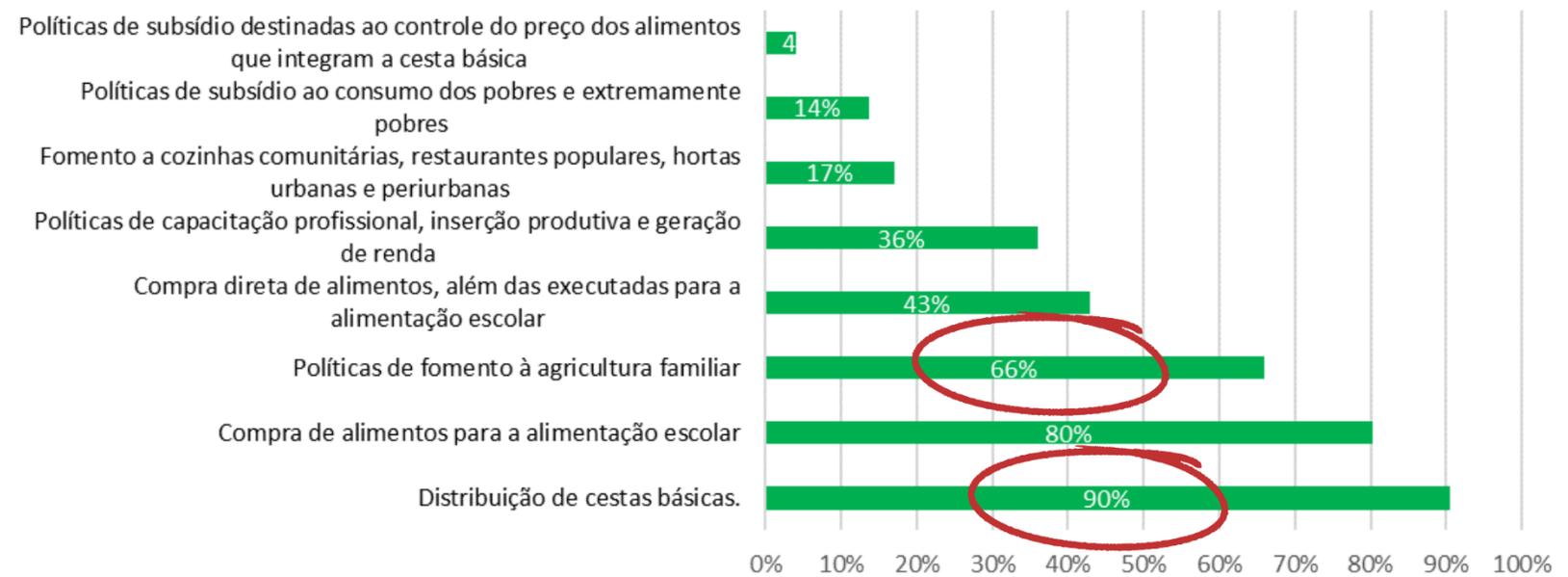


# Ações em SSAN – eficácia x execução

**Iniciativa mais eficaz. Frequência de menções**



**Iniciativas realizadas. Frequência de menções**



- Fomento à agricultura familiar e Distribuição de cestas básicas aparecem em destaque em ambos, mas em posições distintas.
- Entre o ideal e o realizado: quais são as dificuldades dos municípios para implementar o que consideram mais adequado? (convite à reflexão)
- Importante: quem respondeu a pesquisa dentro do município: técnicos ou gestores?

# Considerações sobre a distribuição de cestas básicas

**Iniciativa de grande impacto e efetividade em situações emergenciais;**

Importante no suprimento de estoques;

**Em caráter contínuo, traz questões:**

- Restringe poder de escolha e autonomia das pessoas beneficiadas;
- Promove uma dieta nutricionalmente empobrecida (alimentos frescos, proteína, frutas, legumes, verduras);
- Relação pessoalizada na entrega (favor x direito).

Cestas básicas no SISAN: Art. 4º Lei nº 11.346/2006

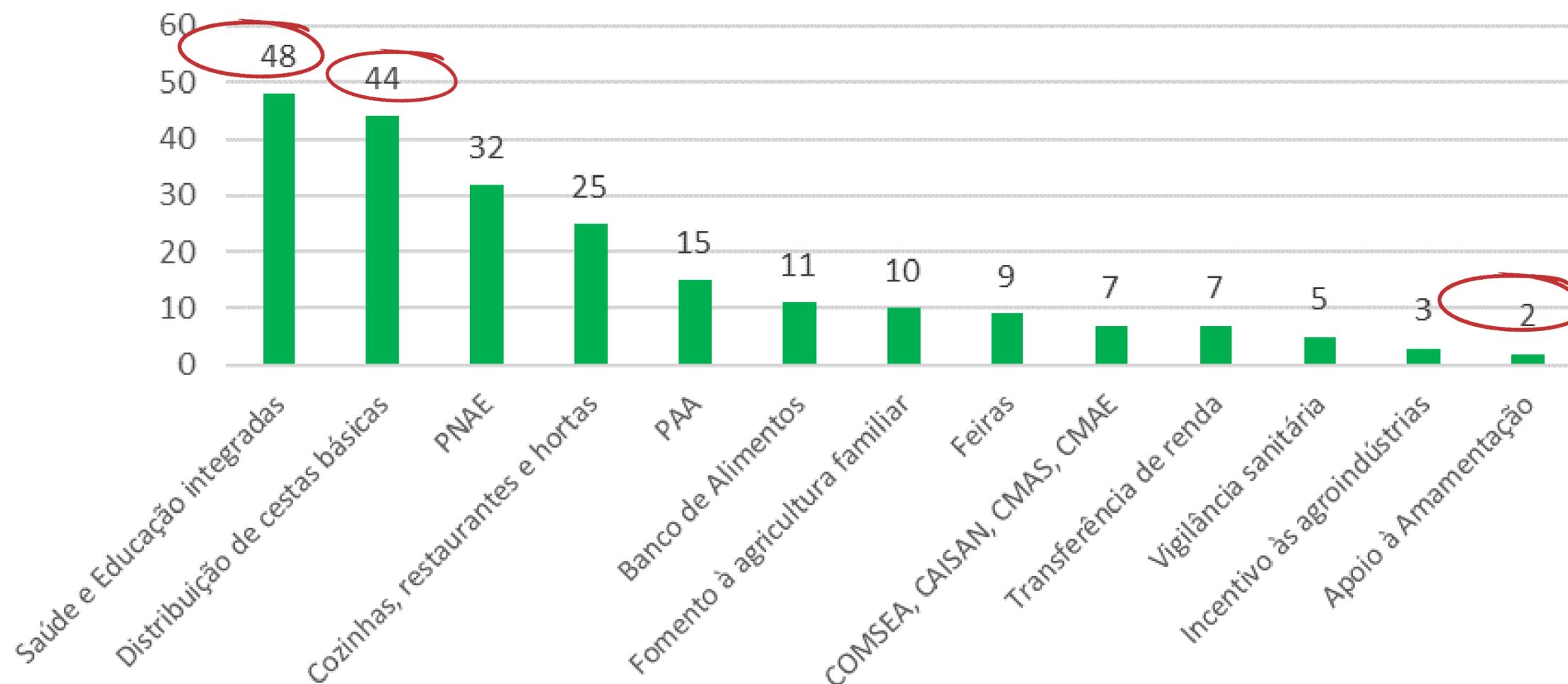
Parágrafo único. As cestas básicas entregues no âmbito do Sisan deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino, conforme as determinações previstas na lei que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. (Incluído pela Lei nº 14.214, de 2021).

Mulheres como protagonistas na PNSAN: saúde menstrual e as possibilidades de busca da segurança alimentar.

# Ações em SSAN - leque ampliado

Quais programas, ações e/ou iniciativas estão em andamento no município sob a pauta da Segurança Alimentar e Nutricional?

## Programas, ações e iniciativas. Total de menções



Questão aberta  
129 respostas

32 municípios: **nenhuma** ação ou iniciativa em andamento.

Criação de categorias de análise

# Aportes das respostas à pesquisa

**Aporte à pesquisa: respostas evidenciam lacuna nas perguntas.**

## **Amamentação:**

Bebês que são amamentados ficam menos doentes e são mais bem nutridos do que aqueles que ingerem qualquer outro tipo de alimento. (UNICEF)

Até 6 meses de idade: amamentação exclusiva.

A partir dos 6 meses: alimentação complementar apropriada, e amamentação deve continuar até os dois anos ou mais.

## **Ações integradas em saúde e educação**

Ponto positivo dos municípios: articulação na execução da política.

- nutricionistas nas escolas e secretarias de educação;
- consultas, avaliações, orientações e grupos: trabalho educativo na saúde;
- avaliações nutricionais dentro das escolas;
- projetos relacionados à segurança alimentar nas escolas.

# Obrigado (a)

---

**GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Governador: Eduardo Leite

**SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Secretário: Beto Fantinel

**DEPARTAMENTO DE SEGURANÇA ALIMENTAR**

 [social.rs.gov.br](http://social.rs.gov.br)

 [seguranca-alimentar@social.rs.gov.br](mailto:seguranca-alimentar@social.rs.gov.br)

 +55 51 3288-6405