

CENSO

SISAN



SISTEMA NACIONAL DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

**Análise dos dados e informações do Suplemento de
Segurança Alimentar e Nutricional da Pesquisa de
Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE), de 2024**

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME

GOVERNO DO

DO LADO DO POVO BRASILEIRO



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME
SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE COMBATE À POBREZA E À FOME**

Valéria Burity
**Secretária Extraordinária de
Combate à Pobreza e à Fome**

Sérgio Ricardo Ischiara
Chefe de Gabinete

Fernando Rabello Paes de Andrade
Gerente de Projeto

Sergio Augusto J. Barretto
Ana Carolina Aleixo Lima
Fábio Campos Sfredo
Audrei dos Santos Soares
**Diretoria de Combate à Fome e
Gestão do SISAN – DGSISAN**

Gismália Luiza Passos Trabuço
Diretora de Programa

**COORDENAÇÃO-GERAL DE APOIO À
GESTÃO DO SISAN – CGSIS**

Natália Gebrim Doria
Coordenadora-Geral

Nathália França Freire
Mariana Menezes Santarelli
Thiago Abas de Moraes Regota
Luciana Buainain Jacob
Ana Felicien
Letícia Graça Generoso Pereira
Juliana Pereira Casemiro
Ana Beatriz de Jesus Reis e Silva
Amanda da Silva Bastos de Oliveira
**Coordenação-Geral de Planos de
Combate à Fome e de Segurança
Alimentar e Nutricional – CGPLAN**

Leonardo Rauta Martins
Gerente de Projeto

Mozart Augusto Mariano Machado
Renata Bravin de Assis Pinto
Maria Clara Pavão da Silva
Jenifer Queila de Santana
**Coordenação-Geral de Articulação
Federativa do SISAN – CGSISEF**

Élcio de Souza Magalhães
Coordenador-Geral

Thatiana Regina Fávaro
Aline Muras De Oliveira Pino
Laura Sollero de Paula
Lorrayne Tavares de Souza
Camila Linche Gonçalves Lima
Iara Santana Targino
Vivian Braga de Oliveira
Verônica Inácio da Silva

**DIRETORIA DE VIGILÂNCIA DO SISAN –
DVGISA**

Alexandre Arbex Valadares
Diretor de Programa

Marcelo Galiza Pereira de Souza
Gerente de Projeto

José Alexandre da Silva Júnior
Coordenador

Rosana Salles Costa
Marcos Antonio V. Faria
Paula Frias dos Santos
Igor Gomes Alves
Lídia Silva Barbosa
Natália Caruso Ribeiro
**Equipe responsável pela
Nota Técnica**

Marcelo Galiza Pereira de Souza
José Alexandre da Silva Júnior
Alexandre Arbex Valadares



Sumário Executivo

- Os dados analisados neste Censo foram extraídos do Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE), que foi a campo no segundo semestre de 2024. A pesquisa indicou a presença dos componentes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) no território.
- Observou-se que, em 2024, 51% dos municípios brasileiros (2.826) possuía uma estrutura/órgão gestor para a área de segurança alimentar e nutricional e que 36% deles (2.011 municípios) dispunham de lei de SAN vigente.
- A MUNIC revelou ainda que 51,4% dos municípios (2.851) possuíam um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea), mas em apenas 1.826 desses municípios os conselhos estavam ativos. Além disso, as Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional estavam presentes em 1.358 municípios, o que corresponde a ¼ do total.
- 23% dos municípios realizaram conferências municipais em 2023 e 24% deles participaram em conferências estaduais naquele ano. A destinação de orçamento municipal à SAN ainda é limitada: somente 12% dos municípios reservam recursos às políticas de SAN. Municípios que destinaram recursos orçamentários para apoiar Consea e Caisan locais representam apenas 2,4% e 3,1%, respectivamente, do total. E apenas 156 municípios (2,8% do total) dispõem de um Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Quanto às ações de SAN, 1.694 municípios afirmam promover a regulação do comércio de alimentos na escola e próximo à escola ou da publicidade de alimentos em equipamentos públicos. 72% dos municípios têm ações de promoção do acesso à alimentação, na grande maioria dos casos por meio da distribuição de cestas básicas. O Benefício Eventual para famílias em insegurança alimentar é operado em 78% dos municípios, também por meio dos serviços de assistência social e da oferta de cestas básicas.
- 55% dos municípios declaram adquirir alimentos via PAA e 77% do total compram alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

- O Brasil tem 1.624 mercados, sendo 1.129 no Nordeste. Existem 421 sacolões públicos: 71% deles em municípios do Sudeste e Nordeste. Além disso, 843 restaurantes populares, 1.094 cozinhas comunitárias, 314 bancos de alimentos e 483 Centrais de Recebimento da Agricultura Familiar estão em atividade no país.
- A Munic 2024 confirma que o movimento de reconstrução iniciado em 2023 não apenas se manteve, mas ganhou densidade, escopo e velocidade, evidenciando um ciclo consistente de recomposição das capacidades institucionais do SISAN. Apesar dos avanços, persistem desafios estruturais significativos para a consolidação plena do SISAN no território nacional.



1. Introdução

O Censo SISA 2025 utiliza os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic 2024), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), para produzir um diagnóstico abrangente e atualizado sobre o estágio de institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nos municípios brasileiros. Esse diagnóstico sistematiza e interpreta informações relativas à existência de órgãos gestores, instâncias de governança, instrumentos legais, ações desenvolvidas, equipamentos públicos e fontes de financiamento voltadas à política municipal de SAN.

A análise dessas dimensões permite compreender o grau de organização institucional dos municípios, identificar assimetrias regionais, localizar lacunas estruturais e reconhecer fatores críticos que influenciam a efetividade da política pública. Ao apresentar os resultados por Unidade da Federação (UF), o Censo SISA oferece uma visão territorializada e comparável, fundamental para subsidiar pactuações interfederativas e orientar estratégias de apoio técnico e financeiro da União junto aos estados e municípios.

Além de examinar a situação atual, o Censo SISA incorpora uma breve perspectiva histórica, baseada nos dados das edições da Munic de 2018 e 2023, além de 2024. Essa reconstrução é essencial para contextualizar o ciclo recente das políticas públicas de SAN no Brasil. De forma esquemática, a trajetória do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISA) pode ser compreendida a partir de quatro momentos, marcados por diferentes contextos políticos, fiscais e institucionais:

- i Construção e expansão (2006–2014):** período de criação dos marcos legais, estruturação das instâncias de governança, início das adesões municipais e estaduais e disseminação do SISA pelo país.
- ii Fragilização (2015–2018):** fase de manutenção das estruturas, mas com redução do ritmo de expansão em razão de restrições fiscais e menor capacidade de indução federal.
- iii Desconstrução (2019–2022):** período de descontinuidade institucional, enfraquecimento da governança e paralisação dos instrumentos fundamentais da política de SAN.
- iv Retomada e recomposição (2023–2025):** ciclo de reconstrução acelerada, com reativação das instâncias, indução federativa e forte retomada das adesões e das capacidades institucionais.



Os dados da Munic ajudam a reconstruir parte dessa trajetória. A edição de 2018 retrata um cenário de fragilização do SISAN, mas prévio ao ciclo de desmonte institucional; a de 2023 marca o início da retomada das políticas, com evidências do restabelecimento da coordenação nacional, do relançamento da agenda de SAN e da instituição do Plano Brasil Sem Fome (BSF). Já a Munic 2024 revela resultados mais concretos desse movimento de reconstrução e fortalecimento do SISAN – processo que tende a consolidar-se até a Munic 2026, quando se espera capturar de forma mais ampla os efeitos cumulativos do BSF e do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2025–2028).

É importante destacar que a adesão dos municípios ao SISAN é voluntária, conforme estabelece o Decreto nº 7.272/2010, mas sua expansão depende fortemente da coordenação e da indução federativa, responsáveis por orientar, apoiar e fortalecer a capacidade institucional dos entes locais. Nesse sentido, o papel da União é decisivo tanto na construção de incentivos quanto na sustentação técnica e política das estruturas municipais, que são o locus onde o sistema se materializa: é nos municípios que a governança se concretiza, que os instrumentos são aplicados e que a política se transforma em ações, serviços e equipamentos capazes de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). O funcionamento pleno do SISAN exige, assim, o fortalecimento contínuo das capacidades institucionais municipais, com estruturas políticas e administrativas coerentes, articuladas e sustentáveis.

Nessa direção, o Censo SISAN busca oferecer um conjunto consistente e integrado de evidências para orientar a Política Nacional de SAN, qualificando a tomada de decisão, aprimorando os instrumentos de planejamento e gestão e fortalecendo a governança nos diferentes níveis federativos. Ao combinar diagnóstico atual, perspectiva histórica e leitura territorializada, o relatório contribui para o avanço do processo de institucionalização da SAN nos municípios brasileiros, apoiando a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas, estimulando a cooperação entre União, estados e municípios e reforçando a ambição nacional de erradicar a fome, reconstruir capacidades estatais e assegurar o DHAA para toda a população.



2. Considerações metodológicas

A elaboração do Censo Sisan 2025 baseia-se na análise sistemática dos microdados do Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional, realizado pela primeira vez na Munic 2024, resultado da parceria técnica estabelecida entre o IBGE e a Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome (SECF/MDS). Essa inserção inédita ampliou substancialmente o escopo da pesquisa de SAN nos municípios, ao transformar um tema anteriormente tratado de forma mais restrita – abordado como bloco do questionário básico – em um Suplemento especializado e de maior profundidade analítica. Dessa forma, o Suplemento de 2024 se configura como a fonte mais abrangente e metodologicamente estruturada de informações sobre a política de SAN no país, reunindo dados sobre organização administrativa, gestão setorial, instrumentos de governança e oferta de serviços públicos no nível municipal.

A base utilizada neste relatório reúne informações provenientes de quatro módulos centrais do Suplemento de SAN da Munic 2024: *(i)* órgão gestor e perfil do titular; *(ii)* legislação, instâncias de gestão e participação social; *(iii)* ações implementadas no campo da SAN; e, *(iv)* equipamentos públicos de SAN. Esses módulos abarcam dimensões essenciais da institucionalização do Sisan e permitem avaliar de forma integrada a organização interna das prefeituras, o funcionamento das instâncias de governança municipal, a existência de instrumentos legais e as condições operacionais para implementação de ações e equipamentos de SAN.

A base original foi tratada e reorganizada de modo a possibilitar a consolidação e a comparação dos resultados por Unidade da Federação (UF), permitindo identificar assimetrias regionais, padrões federativos e heterogeneidades territoriais no processo de institucionalização do Sisan.

A Munic 2024 e seu Suplemento de SAN foram levados a campo entre agosto de 2024 e fevereiro de 2025. As informações coletadas em cada município resultam de consulta a informante designado pela prefeitura, preferencialmente integrante da estrutura administrativa responsável pela área temática. As informações declaradas pelos municípios se referem, em geral, à situação vigente na data da entrevista, salvo nos casos em que o próprio instrumento especifica um período de referência distinto.

A coleta combinou dois procedimentos: questionário eletrônico, acessado por meio do sistema web do IBGE e enviado às prefeituras por e-mail; e entrevistas presenciais, realizadas por técnicos das agências do Instituto, com aplicação em formulário impresso. O processo de campo foi precedido por treinamento presencial centralizado, envolvendo coordenadores estaduais e equipes responsáveis pela coleta e supervisão. Após o treinamento, as unidades estaduais do IBGE iniciaram o contato

com cada prefeitura para identificar informantes qualificados para o preenchimento dos questionários.

A pesquisa alcançou abrangência nacional, com investigação dos 5.570 municípios brasileiros (incluindo Brasília e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha), registrando apenas 23 recusas no Suplemento SAN (0,4% dos municípios).

Para compor a análise da trajetória histórica do SISAN, este relatório integra dados das edições anteriores da Munic – 2018 e 2023 – permitindo reconstruir a evolução recente da institucionalização da SAN no país. Essa perspectiva é fundamental para interpretar os dados captados em 2024, e identificar tendências, sobretudo porque muitos municípios aderiram ao SISAN ao longo de 2024 e 2025¹ e dispõem de até um ano para se adequar às exigências legais, como publicar seus Planos Municipais de SAN. Assim, parte dos resultados desse ciclo de recomposição deverá ser captada de forma mais completa na Munic 2026.

Como toda pesquisa declaratória baseada em entrevistas com gestores municipais, a Munic exige cautela analítica. Há heterogeneidade na capacidade técnica dos respondentes; algumas respostas refletem percepções administrativas, não necessariamente condições operacionais efetivas; existem variações conceituais na forma como municípios identificam ações e equipamentos de SAN; e pode haver lacunas decorrentes de não resposta em blocos específicos. Ainda assim, apesar dessas limitações inerentes ao método declaratório, a Munic permanece como a fonte mais abrangente, regular e confiável para mensurar a institucionalização do SISAN e acompanhar a evolução da governança de SAN no território nacional, especialmente porque registra informações com cobertura censitária, padronização metodológica e continuidade temporal – características que registros administrativos dificilmente conseguem assegurar com a mesma abrangência e comparabilidade.

¹ Como se verá adiante, de 2024 até setembro de 2025, 1.384 municípios realizaram sua adesão ao SISAN, o que representa quase 70% do total de municípios aderidos no fim desse período.



3. Trajetória recente da institucionalização do SISAN

A institucionalização da SAN no Brasil tem início com a Lei Orgânica de SAN (LOSAN – Lei nº 11.346/2006), que estabelece as bases do SISAN e reconhece o DHAA como princípio estruturante da política. Esse marco inaugura um processo contínuo de construção institucional fundado em governança federativa, participação social, planejamento intersetorial e fortalecimento das capacidades estatais. O processo ganha intensidade com o Decreto nº 7.272, de 2010, que regulamenta a LOSAN, formaliza o SISAN e institui os parâmetros para a elaboração do primeiro Plano Nacional de SAN (PLANSAN 2012–2015).

Entre 2010 e 2014, o país vivencia o ciclo histórico de maior vigor da política de SAN: a CAISAN Nacional coordena ações e instrumentos intersetoriais; o Consea Nacional desempenha papel decisivo na formulação e no controle social; estados estruturam suas CAISANs e conselhos; e vários municípios começam a criar órgãos gestores, conselhos, câmaras intersetoriais e planos de SAN. Esse período de construção e expansão conforma a base da arquitetura federativa do SISAN.

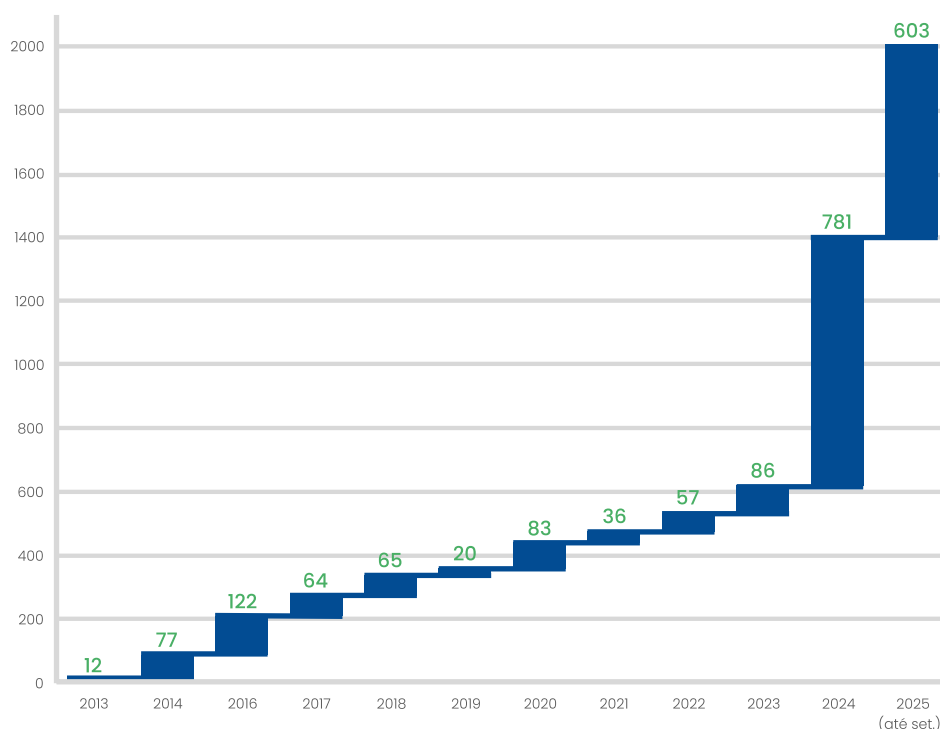
A partir de 2015, porém, o sistema enfrenta obstáculos crescentes. O agravamento da crise econômica, as restrições fiscais e as mudanças de prioridades políticas impactam o financiamento federal e enfraquecem o suporte nacional à política de SAN. Embora o Consea Nacional tenha permanecido ativo até 2018 e o arcabouço normativo estivesse preservado, sua capacidade de articulação passa a enfrentar limites concretos para manter o nível de incidência política da fase anterior. Esse fenômeno afeta diretamente a capacidade dos municípios de atualizar instrumentos, manter instâncias ativas e integrar ações intersetoriais. Trata-se, portanto, de um período de fragilização, no qual a institucionalidade existente se mantém, mas seu ritmo de expansão e vigor diminuem.

Entre 2019 e 2022, o SISAN enfrenta uma fase de desconstrução, marcada pela extinção do Consea Nacional, paralisação da CAISAN Nacional, interrupção do PLANSAN e suspensão de pactuações interfederativas. Esse processo produz um esvaziamento das capacidades estatais em escala federativa, fragilizando precisamente os componentes institucionais que dão estabilidade e previsibilidade às políticas de SAN. Sem coordenação federal, conselhos e Caisans municipais e estaduais foram desativados, planos tornaram-se obsoletos e políticas foram interrompidas. A ausência de dados oficiais sobre SAN nesse período não apenas dificulta a avaliação da política, mas também é expressão do desmonte institucional vivido pelo país.



A partir de 2023, com a reinstalação do Consea Nacional e o lançamento do BSF, inicia-se um ciclo de retomada e recomposição. Os espaços de governança e diálogo federativo são reativados; retomam-se pactuações intersetoriais; e a indução federal volta a estimular a reorganização da política de SAN nos territórios. A recomposição das capacidades estatais passa a orientar novamente a dinâmica federativa, com estratégias de apoio técnico e incentivos normativos, além da mobilização federativa em torno do BSF. Esse processo é fortemente refletido no aumento acelerado das adesões municipais ao SISAN, que saltam de 536 municípios em 2022 para mais de 2 mil em setembro de 2025. O Gráfico 3.1 sintetiza essa evolução.

Gráfico 3.1 – Evolução acumulada do número de municípios aderidos ao SISAN (2013 – set/2025)



Fonte: Registro administrativo da SECF/MDS



A leitura integrada das três últimas edições da Munic (2018, 2023 e 2024) permite visualizar, com base empírica, como o ciclo recente de recomposição do SISAN se expressa nas estruturas municipais de SAN. Cada uma das principais dimensões ou componentes institucionais do SISAN – órgãos gestores, conselhos, câmaras intersetoriais, planos e leis municipais – apresenta uma trajetória própria, mas todas convergem para uma narrativa coerente do movimento recente do sistema.

Em 2018, o cenário captado pela Munic refletia uma fase de fragilização do SISAN, mas parte das estruturas formais seguia preservada. Isso se observa, por exemplo, na presença de conselhos municipais de SAN, que estavam instituídos em 36,4% dos municípios (2.030), proporção similar a dos municípios que informaram dispor de algum tipo de estrutura organizacional dedicada à SAN (36,6%). Cerca de um quinto (20,9%) afirmava ter lei municipal de SAN, enquanto a existência de CAISANs era reportada por 11,2% do total de municípios do país.

A fase de desconstrução ocorrida entre 2019 e 2022 – ainda que não captada por pesquisas censitárias – provavelmente aprofundou esse enfraquecimento, levando à desativação de estruturas, descontinuidade de políticas e redução da institucionalidade municipal. Dito de outro modo, a reconstrução do SISAN de 2023 em diante partiu, provavelmente, de um estágio mais deteriorado que o captado em 2018 pela Munic. A ausência de dados sistemáticos nesse período se torna, aliás, parte do diagnóstico: a falta de estatísticas é, ela própria, um produto da descontinuidade institucional.

A Munic 2023 foi aplicada em um contexto de retomada institucional. Seu trabalho de campo foi realizado entre setembro de 2023 e março de 2024, e já captou o sistema em reconstrução: os dados coletados referem-se, de maneira geral, à data da entrevista. Na comparação com os dados de 2018, os resultados da pesquisa mostraram que os conselhos municipais cresceram de 36,4% para 44,9%, refletindo as primeiras ações de recomposição da governança, enquanto as Caisans municipais passaram de 11,2%, em 2018, para 18,6% em 2023 – um aumento importante, mas ainda insuficiente para superar os efeitos da paralisia institucional do período anterior. A proporção de municípios com lei de SAN também avançou de 20,9% para 33%, resultado que combina remanescentes da fase anterior com esforços renovados de reativação normativa a partir de 2023.

A Munic 2024 – primeira edição com Suplemento específico de SAN – mostra de forma mais clara a aceleração da recomposição institucional. Os conselhos de SAN alcançaram 51,4% dos municípios (2.851), consolidando um crescimento expressivo em relação à 2018 (2.030). As Caisans municipais apresentaram trajetória semelhante, subindo de 11,2% dos municípios (622), em 2018, para 24,5% dos municípios (1.358), em 2023 – um indicador claro da revitalização da coordenação intersetorial local. As leis municipais de SAN continuaram avançando, chegando a 36,3% dos municípios e consolidando um aumento de mais de 15 pontos percentuais desde 2018.

Tabela 3.1 – Evolução da institucionalização do Sisan (Munic 2018, 2023 e 2024)

Dimensões / Componentes do Sisan	2018	2023	2024	Evolução 2018 → 2024
Órgão gestor de SAN / Estrutura administrativa	2.041 municípios (36,6%)	2.799 municípios (50,3%)	2.826 municípios (51,0%)	+14,4 p.p.
Existência de Conselho Municipal de SAN (CONSEA Municipal)	2.030 municípios (36,4%)	2.503 municípios (44,9%)	2.851 municípios (51,4%)	+15,0 p.p.
Câmara/Instância Governamental Intersectorial de SAN (CAISAN Municipal)	622 municípios (11,2%)	1.035 municípios (18,6%)	1.358 municípios (24,5%)	+13,3 p.p.
Plano Municipal de SAN (PLANSAN)	569 municípios (10,2%)	1.048 municípios* (18,8%)	394 municípios (7,1%)	-3,1 p.p.
Lei Municipal de SAN promulgada	1.165 municípios (20,9%)	1.836 municípios (33,0%)	2.011 municípios (36,1%)	+15,4 p.p.

Fonte: Munic 2018, 2023 e 2024/IBGE.

* Informação captada na Munic 2023, mas não validada na Munic 2024. Ver <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102227>.

A dimensão dos planos municipais de SAN, por outro lado, apresenta dinâmica distinta. A tabela 3.1 sistematiza os indicadores gerais de SAN da Munic nos três anos em análise. Nela, observa-se que o percentual de municípios com planos municipais em 2024 é o menor dos três anos. A compreensão desse fenômeno passa por três principais aspectos:

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que os planos de SAN, em regra, têm vigência quadrienal. Desse modo, municípios que possuíam um plano vigente em 2018 podem não tê-lo renovado ao término desse ciclo, especialmente considerando que o período subsequente foi marcado pela descontinuidade institucional e pela desestruturação da política, fatores que provavelmente levaram à não atualização ou à expiração dos planos existentes.

Em segundo lugar, é preciso destacar que os municípios recém-aderidos ao Sisan têm o prazo de um ano para publicar seus planos. Dito isso, espera-se que esse indicador avance de forma significativa nas próximas edições da Munic, quando os municípios que aderiram ao Sisan em 2024 e 2025 – 1.384 até setembro de 2025, quase 70% do total de municípios aderidos ao Sisan – já os terão publicado.



Por fim, é importante destacar a mudança metodológica na forma de captação da informação sobre planos municipais entre as edições de 2023 e 2024 da Munic. Em 2023, a pergunta restringia-se a indagar se “o município possui Plano de Segurança Alimentar e Nutricional”, sem solicitar qualquer detalhe adicional sobre vigência, atualização ou validade do instrumento. Já em 2024, além de repetir a pergunta, o questionário passou a exigir a indicação do mês e do ano de início e término da vigência do plano, permitindo verificar se o instrumento estava efetivamente válido no momento da coleta.

Adicionalmente, o IBGE introduziu um processo de crítica e validação cruzada das respostas, utilizando as informações declaradas em 2023 como parâmetro para avaliar a consistência das respostas de 2024. Esse aprimoramento metodológico revelou distorções significativas no dado coletado no ano anterior. Embora 1.048 municípios tenham declarado possuir plano de SAN em 2023, apenas 291 confirmaram, em 2024, que o instrumento estava vigente. Em grande parte dos casos, os próprios municípios reconheceram que a informação prestada em 2023 havia sido registrada de forma equivocada. Essa depuração evidencia que o dado de 2023 superestimava substancialmente o número de planos em vigor e reforça a importância de processos contínuos de qualificação da coleta e crítica da informação.

Portanto, a “queda” observada em 2024 não indica um retrocesso recente, mas deve ser interpretada como resultado da combinação entre o legado do desmonte institucional, o prazo legal para que os municípios recém-aderidos ao SISAN elaborem e publiquem seus planos e o aprimoramento da qualidade da informação na Munic, que permitiu corrigir a superestimação registrada em 2023.

De forma geral, a comparação entre 2018, 2023 e 2024 revela um padrão claro: a partir de 2023, o SISAN entra em trajetória consistente de recomposição institucional. O avanço das adesões, o fortalecimento das instâncias de governança, a ampliação da base normativa e a retomada da coordenação intersetorial mostram que o ciclo atual é de reconstrução sustentada, apoiada pela indução federal e pelo engajamento crescente dos municípios. A Munic 2024 confirma que o movimento de reconstrução iniciado em 2023 não apenas se manteve, mas ganhou densidade, escopo e velocidade.

Apesar disso, persistem desafios estruturais significativos para a consolidação plena do SISAN no território nacional. O número de municípios aderidos ao Sistema – pouco mais de dois mil até setembro de 2025 – ainda representa menos da metade do total de municípios brasileiros, com uma distribuição marcadamente desigual entre as regiões, refletindo trajetórias históricas distintas em relação à capacidade estatal, ao apoio federativo e à priorização política. Da mesma forma, a presença dos componentes essenciais do SISAN – conselhos, Caisans, órgãos gestores, planos e legislações municipais – embora em expansão, permanece limitada e heterogênea, evidenciando assimetria institucional e distâncias





relevantes entre os municípios no que se refere à estruturação da política de SAN. As informações sobre ações e equipamentos públicos de SAN também reforçam esse quadro: sua implantação é concentrada, irregular e, em muitos casos, incipiente, revelando desafios de financiamento, coordenação intersetorial e capacidade técnico-operacional.

Essa combinação de avanços recentes e disparidades persistentes torna ainda mais relevante o esforço de análise territorial detalhada, apresentado na próxima seção. A seção 4 – Retrato do SISA em 2024 – aprofunda a leitura do cenário nacional ao examinar, por Unidade da Federação, a distribuição das estruturas de governança, dos instrumentos legais, das ações e dos equipamentos públicos de SAN. A seção apresenta também mapas que permitem visualizar, de forma comparável e regionalizada, onde o SISA avançou de maneira mais consistente, onde enfrenta obstáculos e onde se concentram as maiores lacunas para sua consolidação. Trata-se de um passo fundamental para orientar políticas de indução federativa mais precisas e estratégias de apoio técnico e financeiro capazes de reduzir desigualdades e fortalecer, de forma efetiva, a política de Segurança Alimentar e Nutricional em todo o país.



4. Retrato do SISAN em 2024

Os resultados do Suplemento de SAN da Munic 2024 permitem traçar um retrato detalhado do estágio atual de institucionalização do SISAN no país. Em conjunto, os dados confirmam a tendência de recomposição institucional descrita nas seções anteriores, mas revelam também desigualdades importantes entre regiões e Unidades da Federação, tanto no que diz respeito à estrutura organizacional e normativa, quanto à governança, às ações e à presença de equipamentos públicos de SAN. Nesta seção, os principais resultados são apresentados por Unidade da Federação (UF) e organizados em dois blocos analíticos: (i) estrutura organizacional, normativa e de governança; (ii) ações e equipamentos de SAN.

i Estrutura Organizacional, Normativa e de Governança

O primeiro indicador trata da existência de uma estrutura organizacional específica para a política de SAN nas prefeituras². Em termos nacionais, pouco mais da metade dos municípios (51%) declararam possuir algum tipo de órgão, setor ou secretaria responsável pela área. O Gráfico 4.1 mostra, contudo, que essa média esconde diferenças significativas entre os estados.³ Enquanto Amapá (94%), Ceará (86%), Maranhão (80%) e Paraná (79%) contam com estrutura administrativa de SAN na grande maioria dos seus municípios, estados como Acre (23%), Goiás (22%) e Mato Grosso do Sul (28%) registram um percentual de municípios bem abaixo da média nacional nesse quesito.

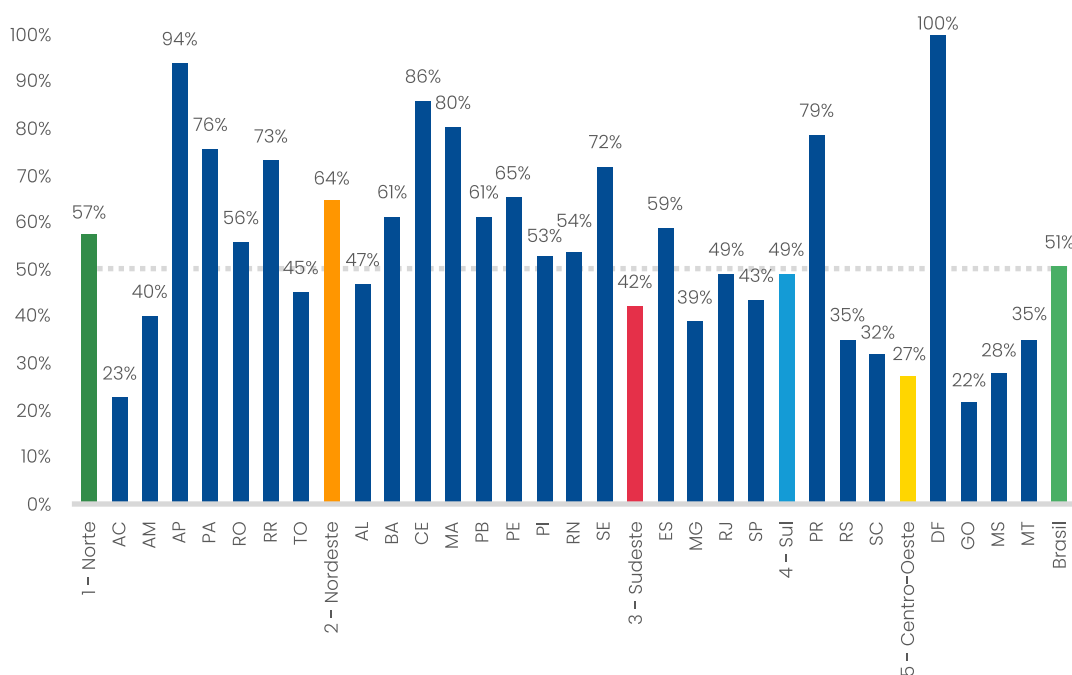
Do ponto de vista regional, Nordeste (64%) e Norte (57%) apresentam desempenho superior à média do país, o que indica que, nessas regiões, houve um esforço recente de estruturar a gestão de SAN. Ainda assim, a dispersão entre UFs demonstra que a presença de um órgão gestor é um ponto de partida, e não uma condição consolidada, para a institucionalização do SISAN em nível municipal. Entre os 2.826 municípios do país que têm estrutura organizacional de SAN, em 87% deles (2.460) a gestão de SAN estava subordinada a outra secretaria; na maioria destes (1.814), essa estrutura estava atrelada à Secretaria Municipal de Assistência Social.

² Unidade do governo municipal que trata especificamente do tema, podendo ou não ser de primeiro escalão.

³ Dado que, do ponto de vista administrativo, o Distrito Federal (DF) se limita apenas ao município de Brasília, os resultados percentuais do DF não serão destacados nas análises subsequentes.

A análise da legislação municipal específica reforça o quadro de heterogeneidade. A parcela nacional de municípios com lei de SAN é de 36% (2.012 municípios), mas UFs como Paraná (86%), Ceará (68%), Pará (66%) e Maranhão (65%) apresentam patamares elevados de institucionalização normativa. Em contraste, Goiás (4%), Acre (5%) e Rio Grande do Sul (14%) exibem índices muito baixos em relação à existência de Lei municipal de SAN, sinalizando que, em boa parte de seus municípios, a política de SAN ainda não se traduziu em marco legal próprio.

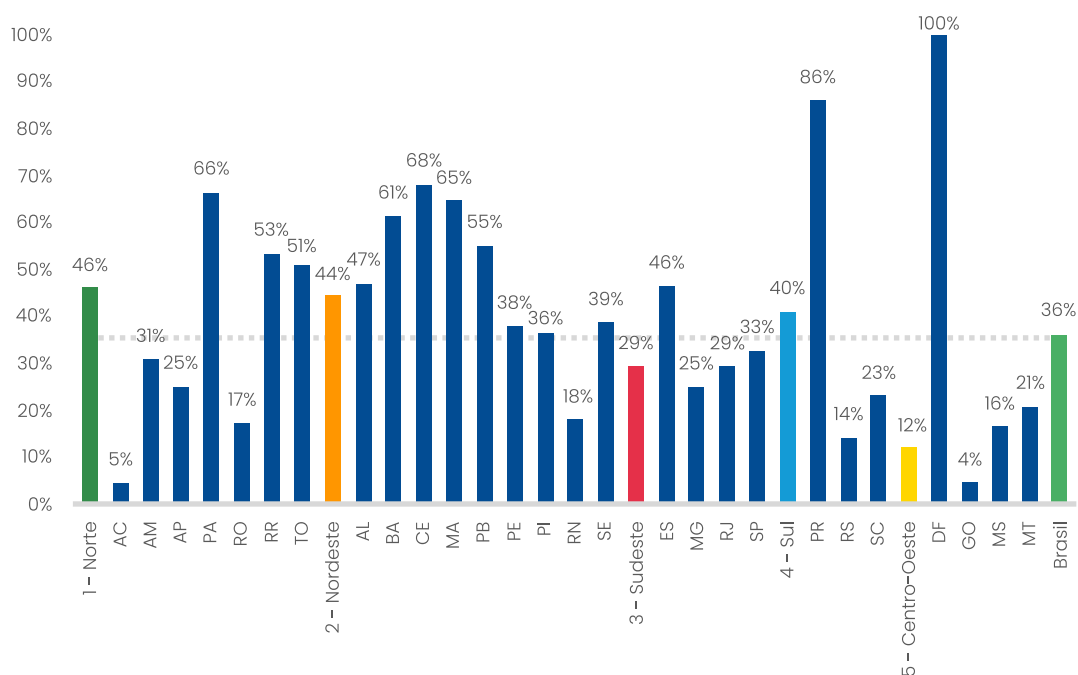
Gráfico 4.1 – Percentual de municípios que possui estrutura organizacional de SAN por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE



Gráfico 4.2 – Percentual de municípios que possui Lei Municipal de SAN por UF e Regiões

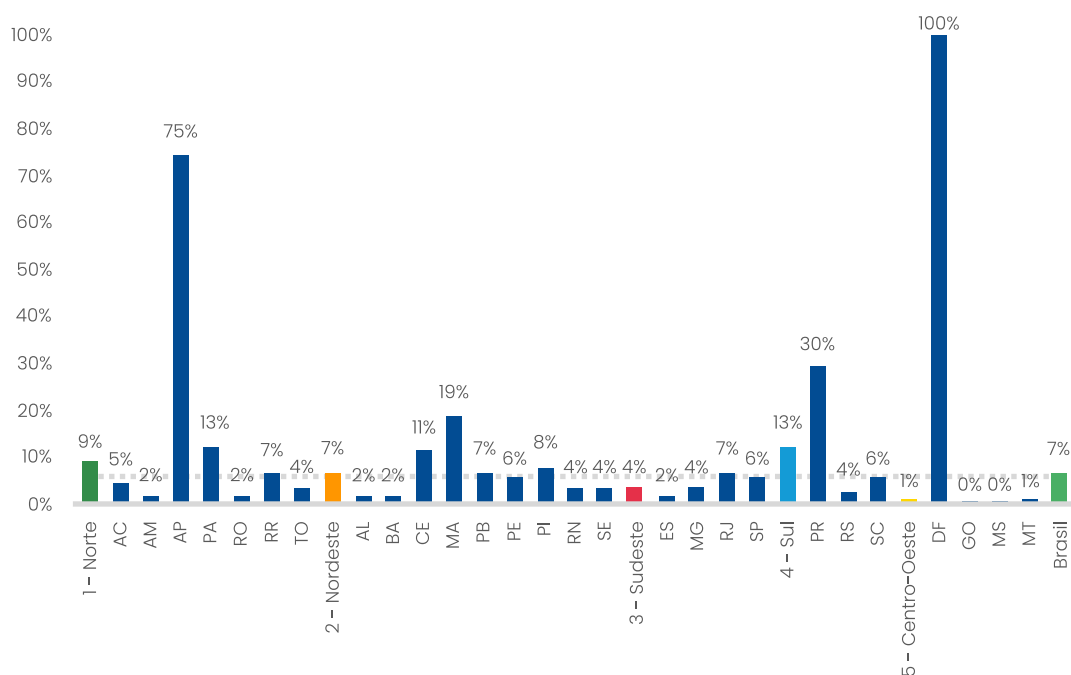


Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Regionalmente, Norte (46%) e Nordeste (44%) voltam a se destacar como as regiões onde houve maior esforço de normatização da política de SAN. Trata-se de um avanço relevante, pois a existência de lei municipal tende a conferir maior estabilidade às ações de SAN, reforçar a previsibilidade orçamentária e fortalecer o papel dos conselhos e instâncias de gestão na coordenação e no controle social da política. Vale ressaltar que, considerando o período entre 1995 e 2024 – ao longo do qual as 2.012 leis de SAN vigentes nos municípios brasileiros foram criadas –, os anos de 2023 (com 292 municípios) e 2024 (com 329 municípios) registraram o maior número de leis municipais de SAN instituídas. Ou seja, quase 1/3 das leis municipais de SAN criadas nos últimos trinta anos datam do último biênio.

Os Planos Municipais de SAN constituem, entre os componentes analisados, o elo mais frágil da institucionalização do SISAN. A média nacional é de apenas 7% dos municípios, e na maioria dos estados a proporção de municípios com PLANSAN fica abaixo de 10%. Esse resultado reflete a combinação de três fatores discutidos na seção anterior: o caráter quadrienal dos planos e a não renovação em muitos municípios após o período de desconstrução da política (2019–2022); o fluxo recente de novas adesões ao SISAN, que ainda estão dentro do prazo legal de um ano para elaboração do plano; e o aperfeiçoamento metodológico da Munic 2024, que corrigiu a superestimação de planos vigentes identificada em 2023.

Gráfico 4.3 – Percentual de municípios que possui Plano Municipal de SAN por UF e Regiões



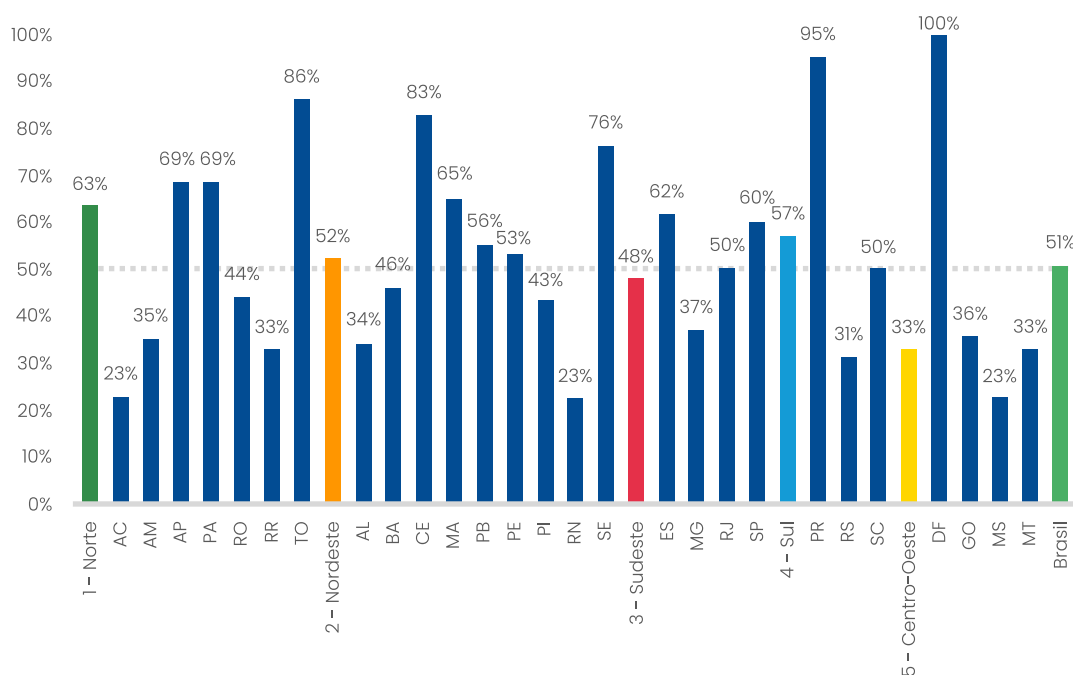
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Esse indicador, portanto, deve ser interpretado menos como sinal de retrocesso e mais como uma linha de base robusta para acompanhar, nas próximas edições da pesquisa, o esforço de elaboração e atualização dos Planos Municipais induzido pela retomada federativa do SISAN. A despeito disso, é válido destacar que pouco mais de 1/3 (37%) dos 393 Planos Municipais de SAN reportados (incluindo os que já ultrapassaram seu prazo legal de vigência) foram lançados entre 2023 e 2024, um dado que já expressa os efeitos do processo de reconstrução da rede federativa do SISAN.

No campo da participação e do controle social, os Conselhos Municipais de SAN (Comseas) configuraram um dos componentes mais consolidados do sistema. Em 2024, 51% dos municípios – 2.851 – declararam possuir conselho instituído, com destaques como Paraná (95%), Tocantins (86%) e Ceará (83%), com alta cobertura de municípios que declararam a existência de Comseas. Esses resultados evidenciam que, mesmo após o período de desconstrução institucional, a tradição dos conselhos de SAN se manteve relativamente preservada em muitas localidades.



Gráfico 4.4 – Percentual de municípios que possui Conselho Municipal de SAN por UF e Regiões



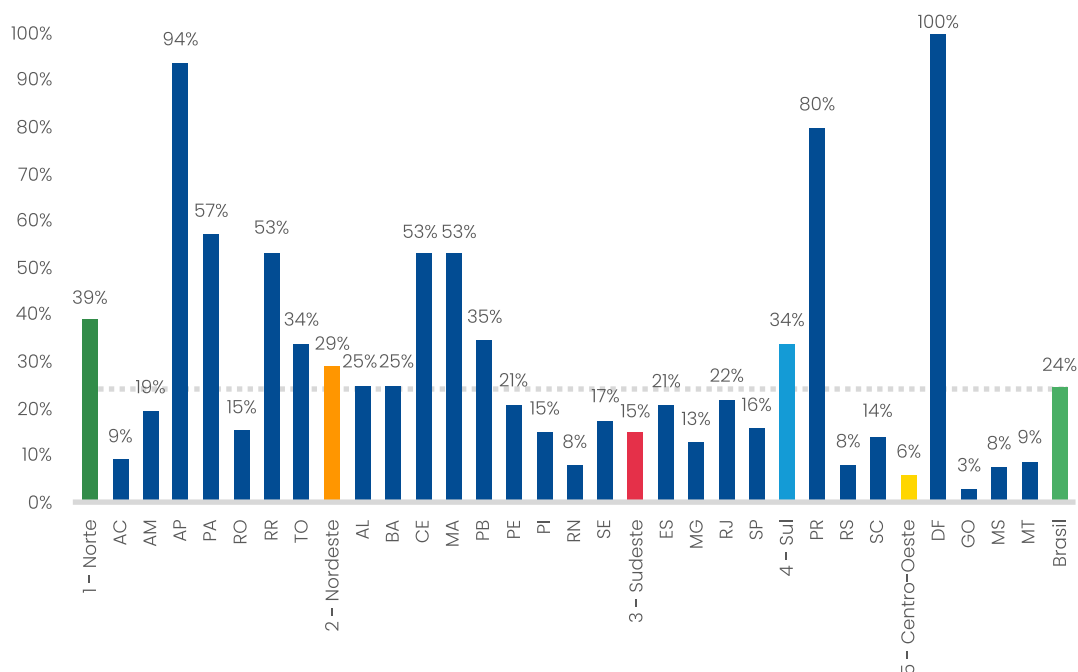
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Ainda assim, a distribuição territorial está longe de ser homogênea. Estados como Acre, Rio Grande do Norte e Mato Grosso do Sul, todos com 23% dos municípios dotados de conselho, revelam fragilidades mesmo em regiões que, em termos médios, apresentam bons resultados, como Norte (52%) e Nordeste (63%). A Região Sul, com 57%, situa-se levemente acima da média nacional, mas ainda distante da universalização.

Considerando o universo de 2.851 municípios com Comseas criados, no entanto, vê-se que em apenas 3/5 destes – em 1.826 municípios –, os Comseas estão ativos. Paraná (86%), Ceará (72%), Pará (63%) e Tocantins (62%) voltam a sobressair, entre as demais UFs, como aquelas que respondem pela maior proporção de municípios com Comseas ativos. Também nesse caso, cumpre chamar a atenção para o efeito dos esforços recentes de retomada do SISAN: os anos de 2023 e 2024 concentram 1/5 de todos os Comseas criados e ¼ de todos os Comseas ativos.

Quando se observa a existência de Câmaras Intersetoriais ou instâncias equivalentes de articulação governamental, o quadro se torna mais desafiador. A média nacional de municípios com Caisan municipal é de 24% – ou seja, 1.358 municípios –, indicando que a intersectorialidade, embora prevista no desenho do SISAN, ainda não se converteu em prática institucional disseminada.

Gráfico 4.5 – Percentual de municípios que possui câmara ou instância governamental de articulação intersetorial de programas e ações de SAN por UF e Regiões



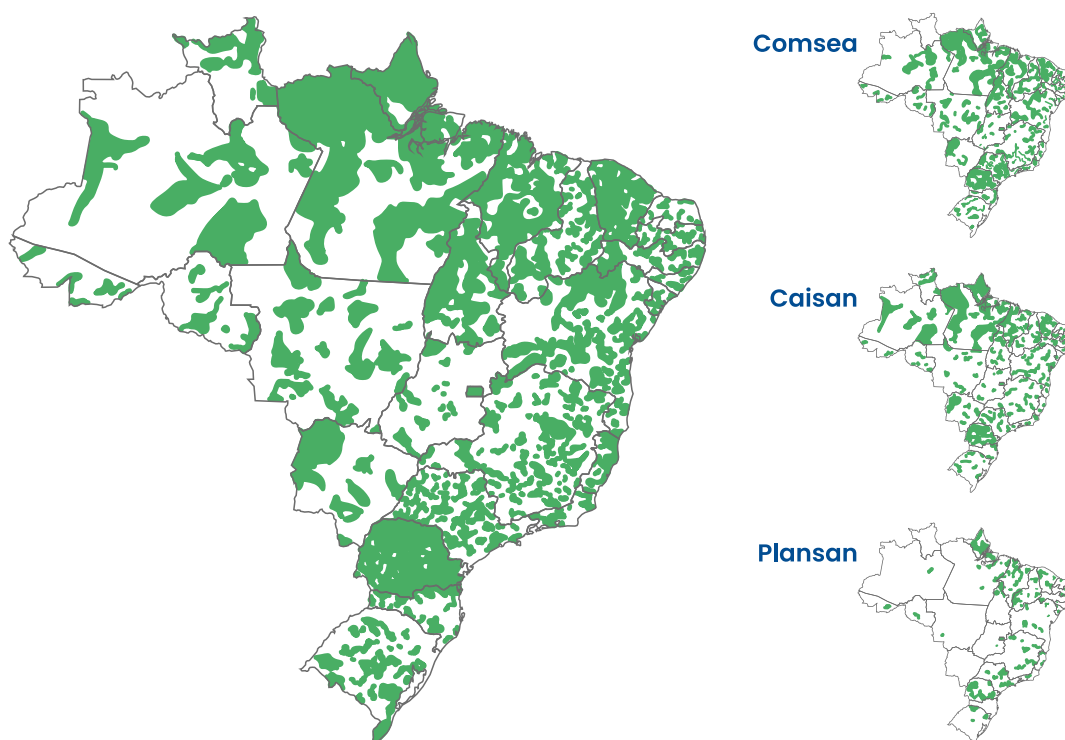
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Há, contudo, experiências que merecem destaque: Amapá e Paraná apresentam, respectivamente, 94% e 80% dos seus municípios com Caisans instaladas. No extremo oposto, Goiás (3%), Mato Grosso do Sul (8%), Rio Grande do Norte (8%) e Rio Grande do Sul (8%) revelam níveis muito baixos de coordenação intersetorial formalizada. Tal disparidade sugere que o desafio da governança integrada permanece central para a efetividade da política de SAN em escala local. Entre as Caisans instaladas, 62% estão ativas.

A representação cartográfica dos componentes obrigatórios do SISAN – Conselhos, Câmaras Intersetoriais e Planos Municipais – permite visualizar o padrão espacial dessas desigualdades. Os mapas mostram que os Conselhos apresentam a maior difusão territorial, com “manchas” de maior concentração em estados do Sul, Sudeste e Nordeste. As Caisans, embora em expansão, ainda se distribuem de forma irregular, com maior presença em alguns estados do Norte e do Nordeste e lacunas evidentes em partes do Centro-Oeste e do Sul. Já os Planos Municipais de SAN aparecem como componente mais incipiente, com baixa cobertura na maior parte do território. Esse quadro decorre do período recente de fragilização da política e do tempo necessário para adequação após a adesão ao SISAN, mas também sinaliza uma agenda prioritária de apoio técnico e normativo nos próximos anos.



Mapa 4.1 – Componentes obrigatórios do Sisan no território⁴



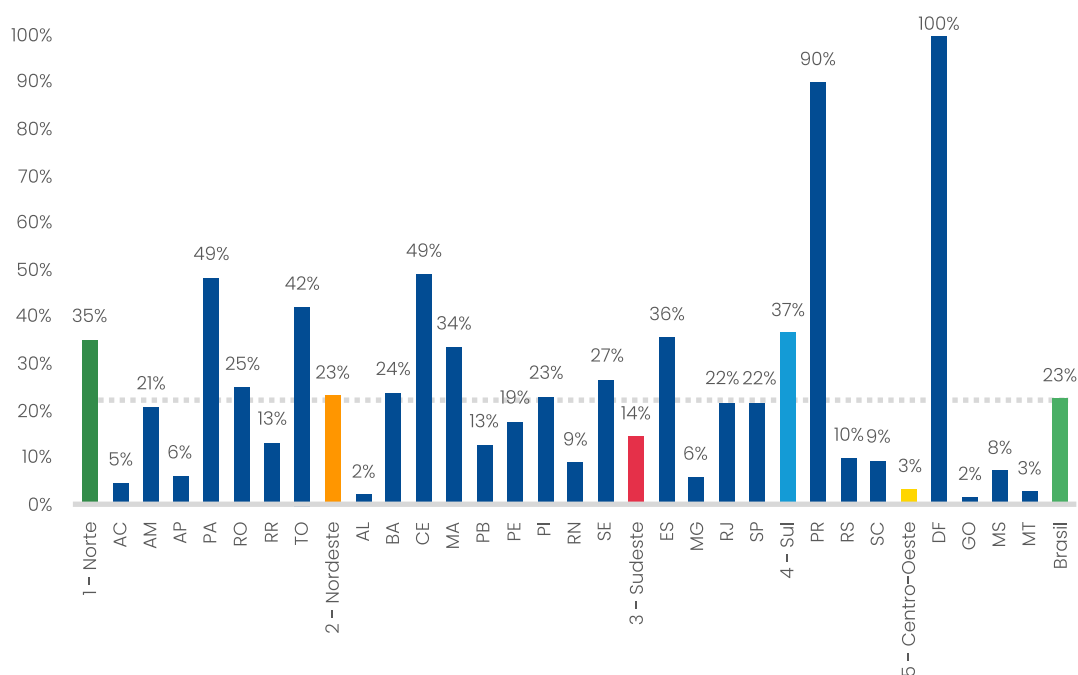
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

As conferências municipais de SAN são um dos principais espaços de participação social e pactuação local da política de SAN. Em 2024, apenas 23% dos municípios – 1.267 no total – declararam ter realizado alguma conferência nos últimos cinco anos – 1.075, ou 84% desse total, entre 2023 e 2024. Esses dados evidenciam, de um lado, o impacto do período em que a participação federal esteve praticamente desativada e, de outro, o empenho feito nos últimos dois para reativar os mecanismos de participação social do Sisan. Nesse contexto, alguns estados se destacam: Paraná (90%), Ceará (49%) e Pará (49%) mostram que é possível manter ou retomar processos participativos mais densos. Já Goiás (2%), Alagoas (2%) e Mato Grosso (3%) revelam baixíssima realização de conferências, indicando que a reconstrução da participação social local ainda é um desafio relevante.

A participação dos municípios nas conferências estaduais é igualmente baixa: apenas 24% informam ter participado de ao menos uma conferência estadual de SAN nos últimos 5 anos. Isso sugere fragilidades no elo federativo vertical entre estados e municípios.

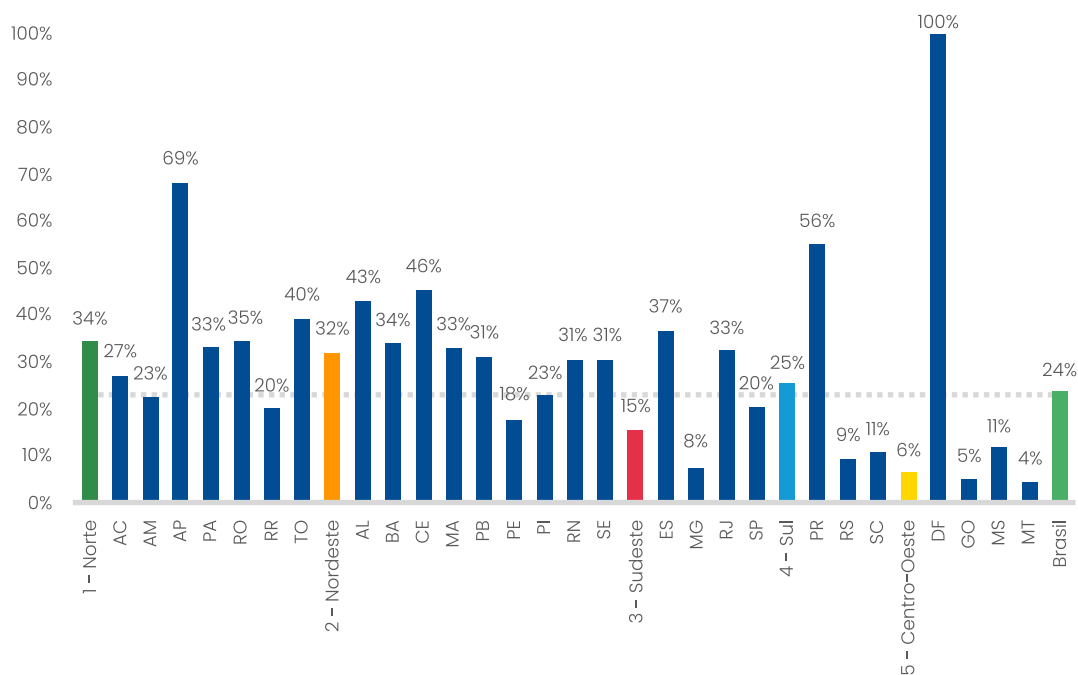
⁴ Consideram-se aqui todos os Comseas e Caisans criadas ou instituídas, e não apenas os ativos.

Gráfico 4.6 – Percentual de municípios que realizou alguma Conferência Municipal de SAN nos últimos 5 anos por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Gráfico 4.7 – Percentual de municípios que participou de alguma Conferência Estadual de SAN nos últimos 5 anos por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE



As regiões Norte (34%) e Nordeste (32%) apresentam participação superior à média nacional. Amapá (69%) e Paraná (56%) registraram com as maiores participações de municípios nas conferências estaduais de SAN. Por outro lado, Mato Grosso (4%) e Goiás (5%) respondem pelas menores taxas, sinalizando que o diálogo interfederativo em torno da SAN ainda é pouco institucionalizado em algumas UFs.

O fortalecimento das conferências estaduais e municipais deve ser encarado como eixo estruturante da recomposição democrática do SISAN, ampliando a capacidade de deliberação coletiva, estimulando a institucionalização de conselhos e Caisans e contribuindo para a formulação de políticas mais aderentes às realidades territoriais. A indução federal, portanto, permanece crucial para que esse movimento ganhe escala e estabilidade.

O financiamento da política de SAN constitui outro elemento estruturante do SISAN e um dos principais condicionantes para sua consolidação no território nacional. Os Gráficos 4.8, 4.8.1, 4.8.2 e 4.8.3 revelam, sob diferentes perspectivas, a magnitude do desafio enfrentado pelos municípios para sustentar ações, programas e equipamentos de SAN com recursos próprios.

O Gráfico 4.8 apresenta a proporção de municípios que destinam recursos próprios à política de SAN. O resultado aponta que apenas 670 municípios (12% do total) direcionaram recursos próprios para políticas de segurança alimentar e nutricional; e, destes 670 municípios, 80% destinaram menos de 5% do seu orçamento a essas políticas. O Gráfico 4.8.1 mostra que o número de Comseas cujo funcionamento é apoiado por recursos orçamentários municipais é bastante baixo: apenas 134 municípios (2,4%) reportam esse apoio. A soma de recursos orçamentários municipais mobilizados em todo o país em 2023⁵ em apoio ao funcionamento de Conselhos Municipais de SAN chegou a R\$ 5,1 milhões⁶. O Gráfico 4.8.2 revela resultado semelhante para as câmaras intersetoriais: somente 171 municípios (3,1%) apoiaram o funcionamento das Caisans com recursos orçamentários próprios. Por fim, o Gráfico 4.8.3 indica que apenas 155 municípios (2,8% do total) possuem um Fundo Municipal de SAN; destes, 30% criaram seus Fundos de SAN no biênio 2023-2024, e em 77% deles os recursos do Fundo têm origem municipal.

Observa-se, portanto, que a política permanece, na maioria dos municípios, sem orçamento municipal estruturado. Esse dado evidencia que a insuficiência crônica de financiamento municipal é, hoje, um grande

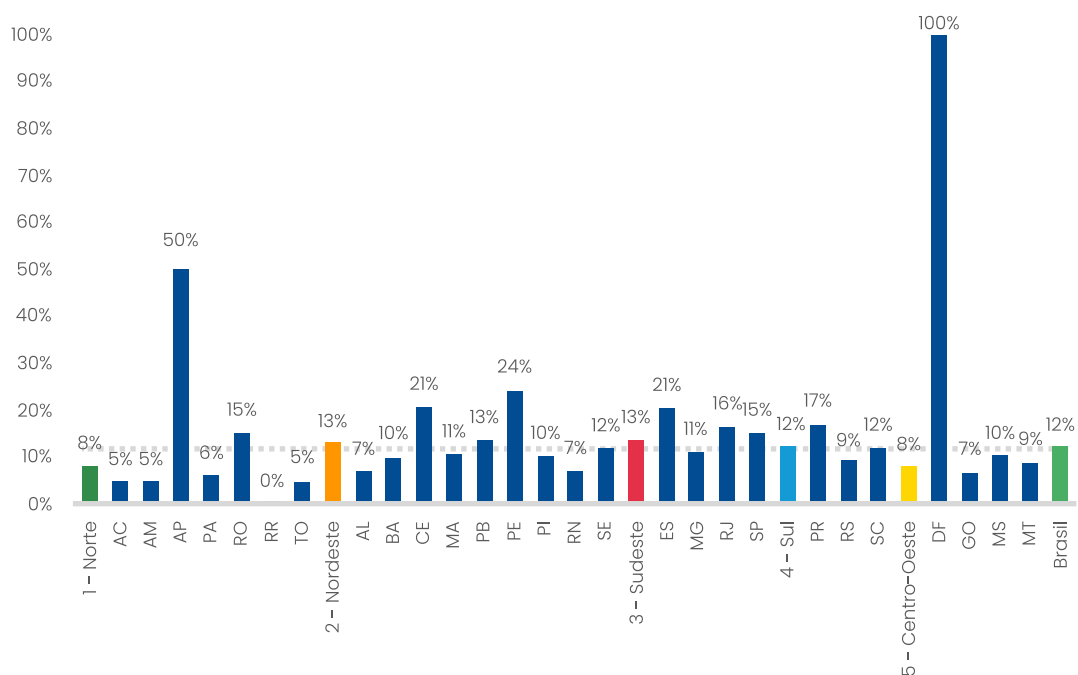
⁵ Tendo ido a campo em 2024, a MUNIC referenciou as questões sobre recursos orçamentários ao ano de 2023.

⁶ As diferenças de valor entre os municípios são muito grandes. Em 1/3 dos municípios que aportam recursos ao funcionamento do Comsea esse valor não chega a R\$ 5 mil; apenas 25 dos 134 municípios desse grupo declaram recursos superiores a R\$ 50 mil/ano destinados a apoiar os Comseas locais. Essas diferenças exprimem as discrepâncias demográficas e as desigualdades econômicas entre os municípios brasileiros.

gargalo para o avanço do SISAN. A reduzida capacidade fiscal das cidades certamente limita o funcionamento regular dos órgãos gestores, fragiliza o papel dos Conselhos e das câmaras intersetoriais e compromete, sobretudo, a operação contínua de ações e equipamentos de SAN. Além disso, na ausência de um sistema estruturado de financiamento federativo, os municípios tornam-se dependentes de suas próprias capacidades fiscais – o que aprofunda e reproduz desigualdades regionais. Sem repasses federais regulares e vinculados à política e sem mecanismos de coparticipação, a institucionalização do SISAN tende a avançar de forma desigual, limitada e vulnerável a ciclos políticos e econômicos locais.

A experiência acumulada em outras políticas sociais demonstra que arranjos federativos de financiamento são decisivos para garantir escala, continuidade e equidade territorial. A construção de um sistema de cofinanciamento no âmbito do SISAN é condição indispensável para transformar a expansão recente da institucionalidade em capacidade de ação, assegurando que a política alcance, de forma efetiva e duradoura, os territórios mais vulneráveis do país.

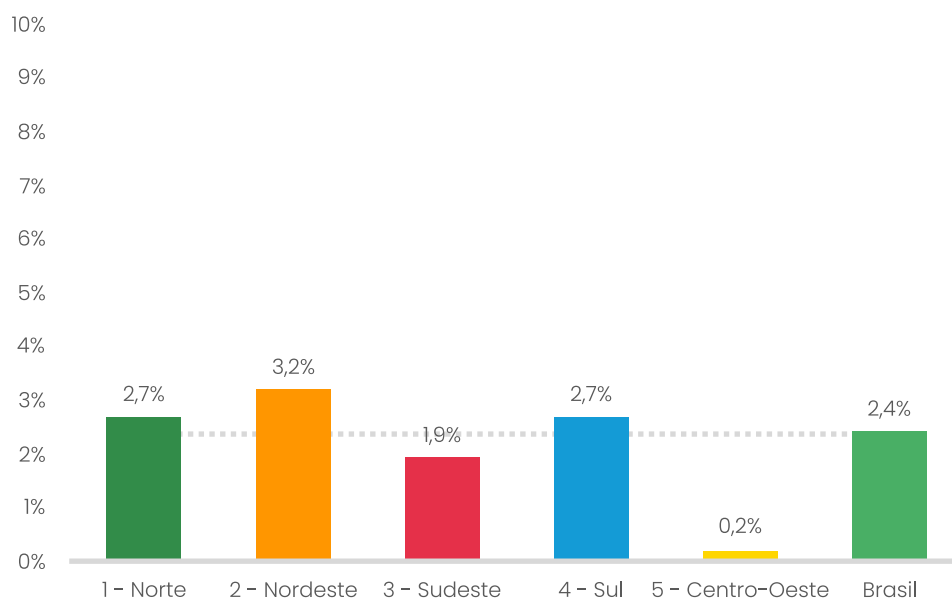
Gráfico 4.8 – Percentual de municípios que destinou orçamento municipal para política de SAN por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

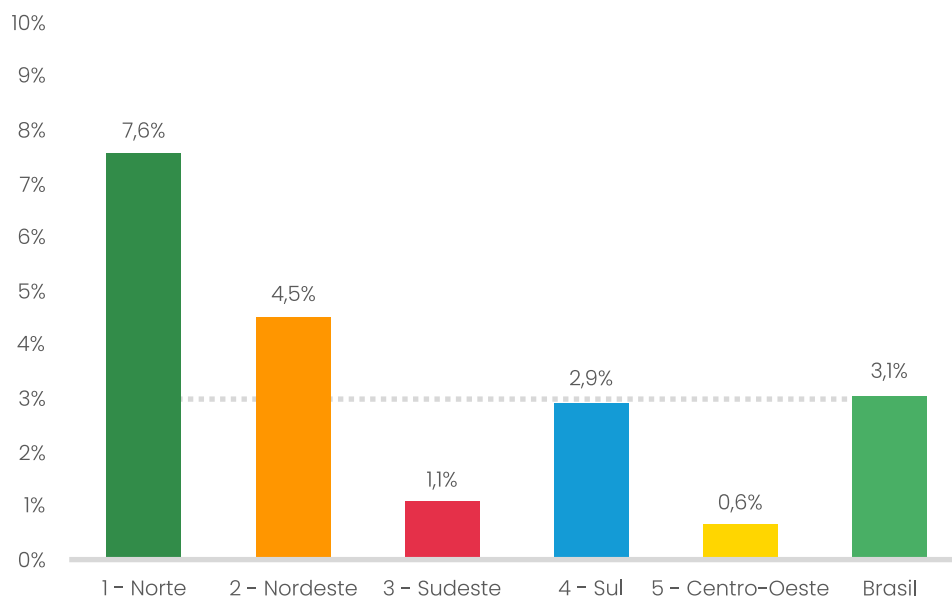


Gráfico 4.8.1 – Percentual de municípios que destinou recurso orçamentário municipal para apoiar Conselho por Regiões



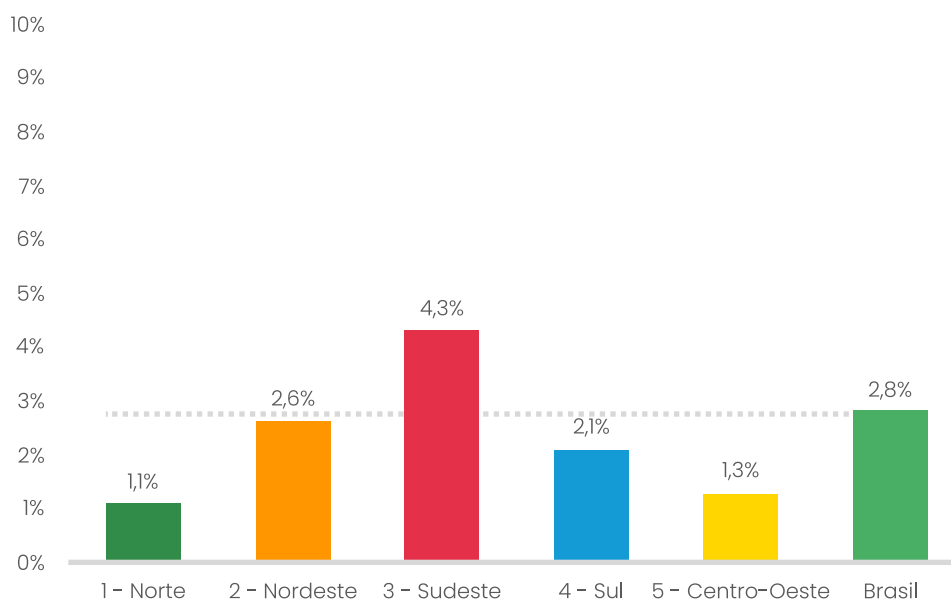
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Gráfico 4.8.2 – Percentual de municípios que destinou recurso orçamentário municipal para apoiar Câmara por Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Gráfico 4.8.3 – Percentual de municípios com Fundo Municipal de SAN por Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

ii Ações e equipamentos de SAN

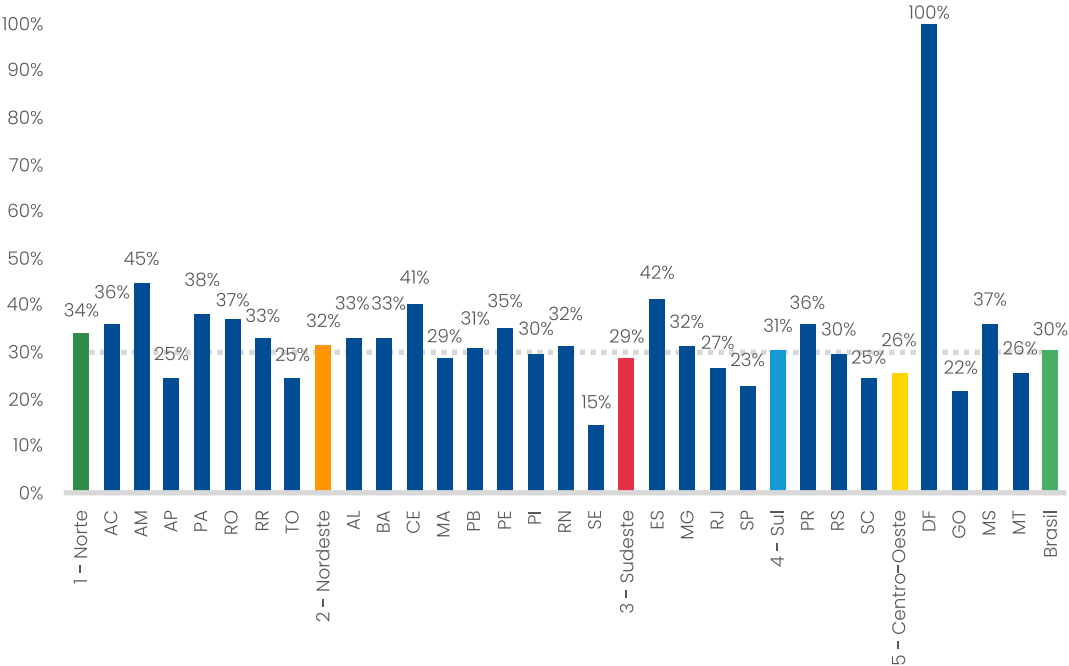
As ações e os equipamentos de SAN constituem a dimensão mais concreta da política no território: são eles que materializam, no cotidiano da população, os objetivos estruturantes do SISA, convertendo diretrizes e instrumentos de governança em iniciativas capazes de promover o acesso da população a alimentos e garantir o DHAA. Cada ação ou equipamento cumpre funções distintas, mas complementares, compondo uma rede de proteção social e alimentar cuja presença e funcionamento dependem tanto da capacidade institucional dos entes subnacionais quanto de condições estruturais de financiamento, gestão e articulação federativa. Assim, os dados aqui apresentados constituem evidência fundamental para compreender onde a política se materializa, onde encontram as maiores fragilidades e quais são os desafios para a construção de um sistema nacional mais integrado, abrangente e equitativo.

O Gráfico 4.9 apresenta o percentual de municípios que realizam *ações de regulação do acesso e comercialização dos alimentos*. Entre as ações analisadas – controle do comércio nas cantinas escolares, regulação do comércio ambulante no entorno das escolas e da publicidade de alimentos em equipamentos públicos, estabelecimento de medidas sanitárias em favor da comercialização de alimentos regionais e em pequena escala – 1.694 municípios, quase um terço do total, declararam



realizar pelo menos uma iniciativa. A regulação sanitária em favor da comercialização de alimentos regionais ou em pequena escala (54%) e a do comércio de alimentos na escola (50%) foram as que mais se destacaram.

Gráfico 4.9 – Percentual de municípios que realizam ações de regulação do acesso e da comercialização dos alimentos por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

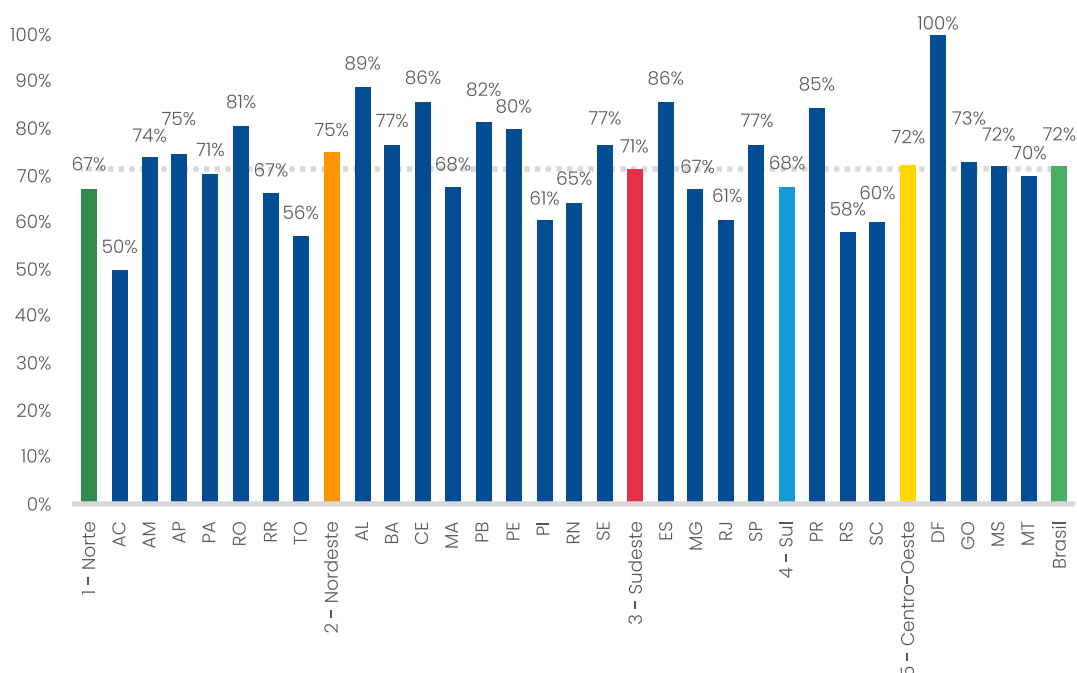
Amazonas (45%), Espírito Santo (42%) e Ceará (41%) apresentam os maiores percentuais de municípios com ações regulatórias desse tipo. Já em Sergipe (15%), Goiás (22%) e São Paulo (23%), os municípios recorrem menos a tais ações. As regiões Norte (34%) e Nordeste (32%) mostram desempenho acima da média nacional nesse quesito.

Por outro lado, as ações de promoção do acesso à alimentação – incluindo distribuição de cestas básicas, oferta de refeições prontas, vales ou outros benefícios monetários vinculados à alimentação – apresentam um dos indicadores mais elevados da Munic: 3.985 municípios, ou 72% do total, relataram desenvolver alguma iniciativa desse tipo. Entre eles, no entanto, a distribuição de cestas básicas foi a ação mais citadas (95%). A oferta de ticket ou vale-alimentação aparece em apenas 6% deles. Alagoas (89%), Espírito Santo (86%) e Ceará (86%) figuram entre os estados com maior proporção de municípios que registram ações de promoção da alimentação.

Do total municípios que realizam ações de promoção do acesso à alimentação, a grande maioria – 3.636 municípios – declaram também atender a grupos *populacionais específicos*⁷ com essas ações. Desse universo de municípios, 3.431 informam realizar ações de promoção do acesso à alimentação em favor de usuários da rede socioassistencial (Proteção Social Básica ou Especial); 1.162 têm a população em situação de rua como destinatária dessas ações; 339 e 464 municípios atendem, com elas, indígenas e quilombolas, respectivamente; e 683 promovem ações de acesso a alimentação junto a catadores de material reciclável.

Em linhas gerais, o resultado sugere que políticas voltadas diretamente à garantia de acesso a alimentos – em grande medida articuladas à assistência social – permanecem como respostas prioritárias à insegurança alimentar.

Gráfico 4.10 – Percentual de municípios com ações de promoção do acesso da população a alimentos por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

A MUNIC levantou ainda quantos municípios operam com o *benefício eventual da assistência social à população em situação de insegurança*

⁷ As alternativas listadas na MUNIC englobam "pessoas em situação de rua", "usuários da rede socioassistencial", "usuários da rede socioassistencial em entidades conveniadas", "indígenas", "quilombolas", "ciganos", "outros povos e comunidades tradicionais", "imigrantes estrangeiros" e "catadores de material reciclável".

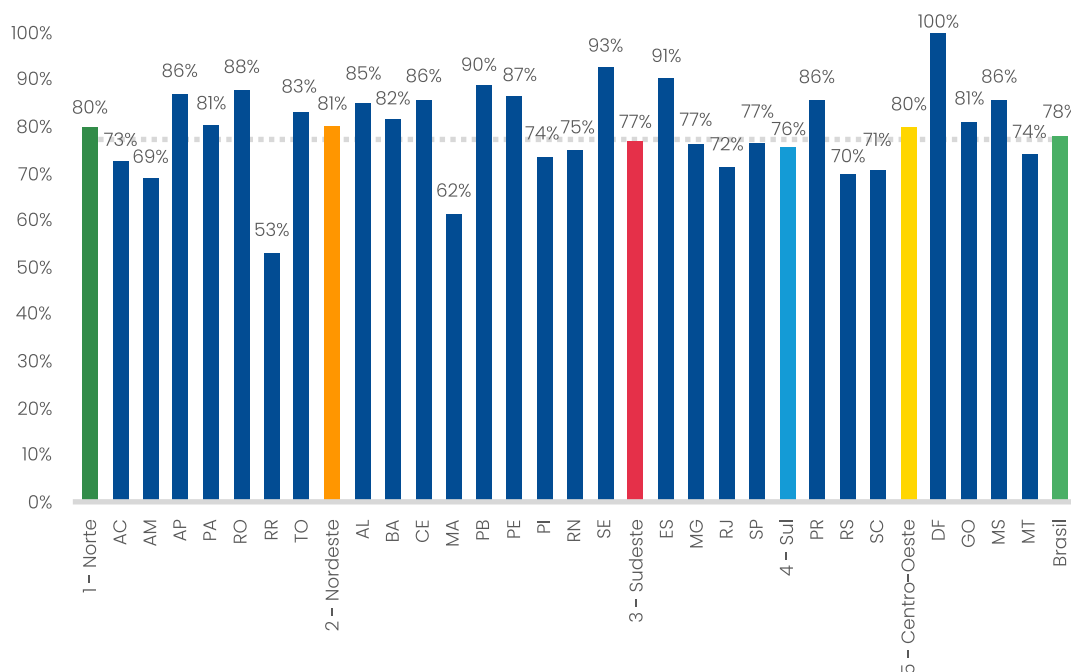


alimentar e nutricional, um instrumento recorrente das administrações municipais para garantir o acesso à alimentação a grupos sociais vulneráveis. Os dados informam que 4.636 municípios – 78% do total – lançam mão dessa estratégia. Embora o benefício eventual possa assumir a forma de complementação monetária, em 95% dos municípios que o operam a forma adotada é a de distribuição de cestas básicas. De todo modo, o dado reforça a centralidade histórica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na resposta imediata à fome, sobretudo em situações emergenciais, quando a proteção social precisa atuar de forma rápida e desburocratizada. A amplitude desse benefício mostra que, mesmo em contextos de fragilidade institucional do SISAN, os municípios recorreram ao SUAS para garantir um mínimo de provisão alimentar às famílias em situação de vulnerabilidade aguda.

É importante observar, no entanto, que a cobertura desse instrumento varia pelo território nacional. Essa variação pode refletir padrões de uso diferentes de instrumento pelos municípios. Em algumas localidades, o benefício eventual pode estar funcionando como componente estruturante da rede local de proteção. Embora seja um mecanismo essencial, o benefício eventual não deve ser o eixo central da política de SAN. Ele precisa operar como parte de uma arquitetura mais ampla, que combine prevenção, promoção do acesso e fortalecimento das condições estruturais de alimentação adequada. A integração efetiva entre SUAS e SISAN é, portanto, condição estratégica para ampliar a efetividade das respostas municipais e reduzir desigualdades territoriais no enfrentamento da fome.



Gráfico 4.11 – Percentual de municípios com Benefício Eventual da Assistência Social à população em situação de INSA por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

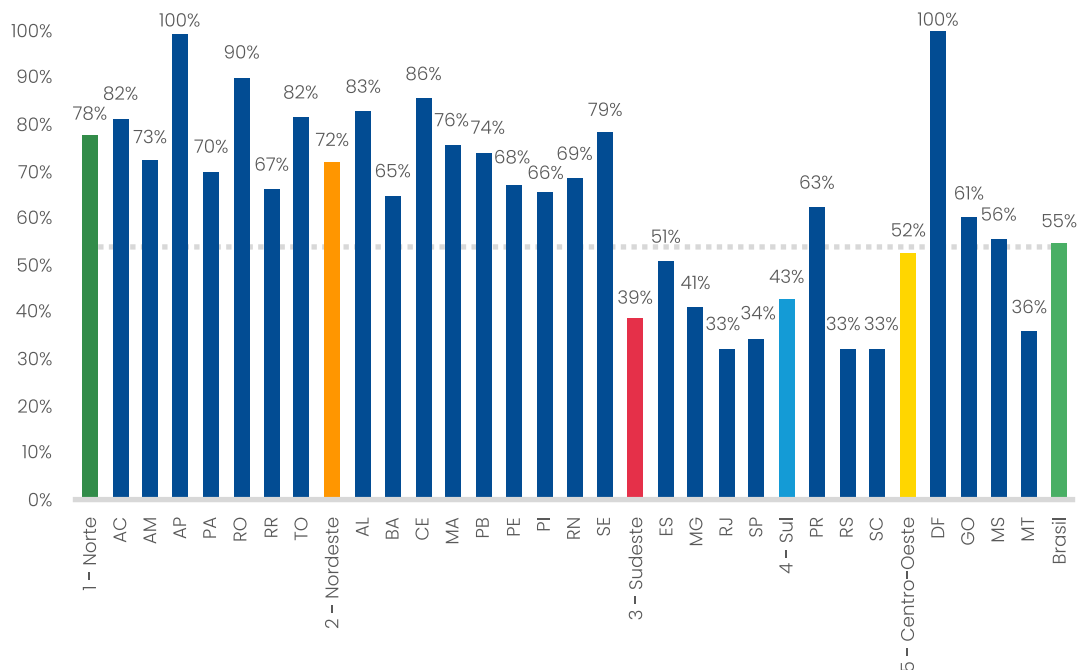
O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um dos principais instrumentos de integração entre desenvolvimento rural e segurança alimentar, com efeitos simultâneos na renda dos agricultores familiares, na dinamização das economias locais e no abastecimento regular de equipamentos públicos e redes de proteção social, como restaurantes populares, cozinhas comunitárias, CRAS e bancos de alimentos.

O PAA está presente em 55% do total de municípios do país, mas essa média nacional esconde contrastes regionais marcantes. Em algumas UFs, a adesão é praticamente universal: Amapá (100%), além de Rondônia (90%), Ceará (86%) e Alagoas (83%) registram maiores proporções de municípios que adquirem alimentos do PAA. Por outro lado, chama atenção o desempenho mais modesto em grande parte das regiões Sul e Sudeste, onde a participação municipal costuma oscilar entre 30% e 40%.

Quando analisados regionalmente, os dados apontam que Norte (78%) e Nordeste (72%) concentram os maiores percentuais de municípios que adquirem alimentos do PAA. Nessas regiões, o programa tende a cumprir papel estruturante tanto para políticas de abastecimento e SAN quanto para estratégias de convivência com as vulnerabilidades socioambientais. O peso do PAA nesses territórios reforça sua função sistêmica: ele opera como um elo central entre produção, proteção social e equipamentos públicos, favorecendo arranjos territoriais que fortalecem o SISA como um todo.



Gráfico 4.12 – Percentual de municípios que adquiriu produtos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) por UF e Regiões

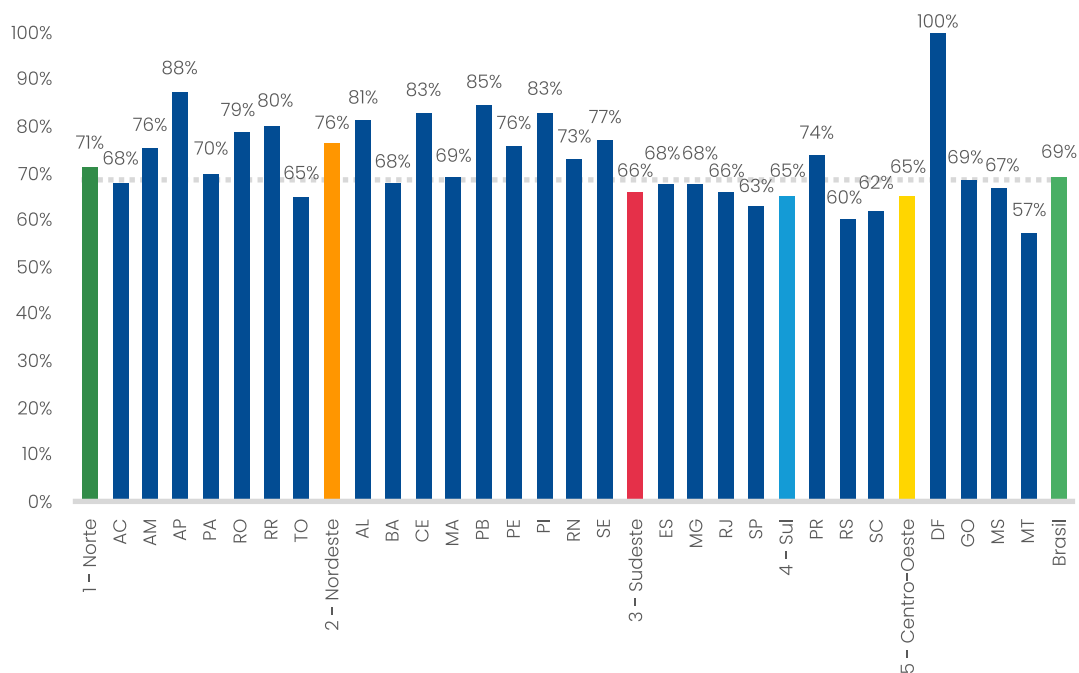


Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

A maioria dos municípios que adquirem alimentos do PAA – 2.465 municípios – destina-os à rede socioassistencial local (CRAS, CREAS, Centros POP etc.). Bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias recebem alimentos do PAA em 133, 77 e 154 municípios.

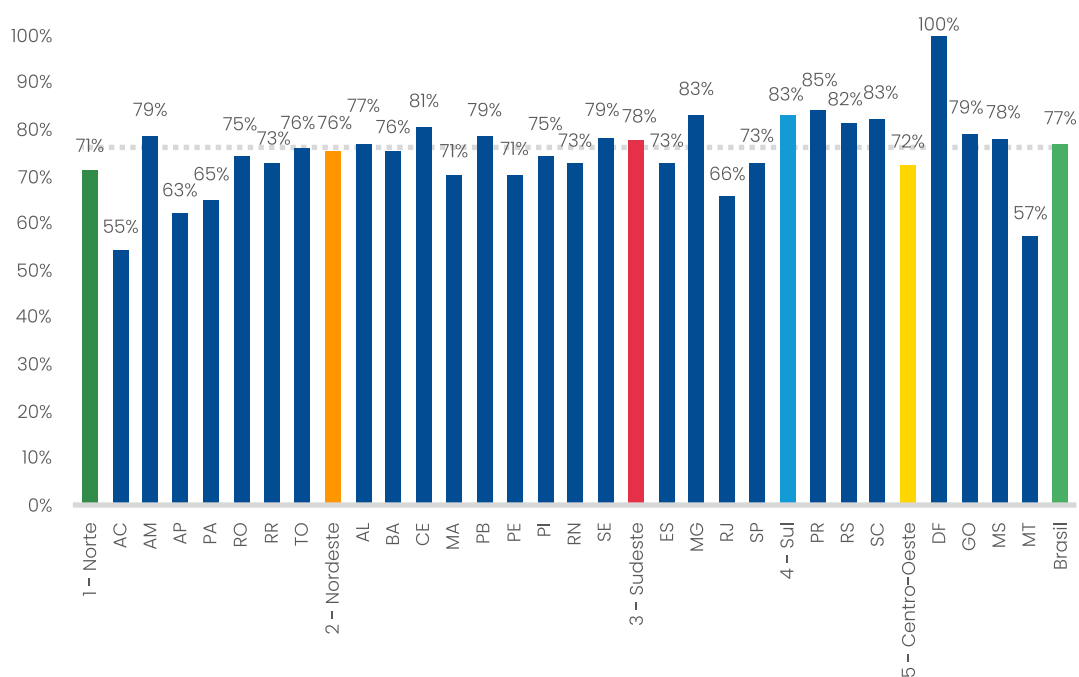
As ações de Educação Alimentar e Nutricional também apresentam ampla difusão territorial: 69% dos municípios relataram ter desenvolvido alguma iniciativa recente do tipo, com destaque para os municípios do Amapá (88%), Paraíba (85%), Ceará e Piauí (83%). Municípios do Norte (71%) e do Nordeste (76%) lideram a realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional, o que se alinha à presença de programas estruturantes de SAN nesses territórios.

Gráfico 4.13 – Percentual de municípios que realizou ações de Educação Alimentar e Nutricional por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Gráfico 4.14 – Percentual de municípios que adquiriu produtos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE



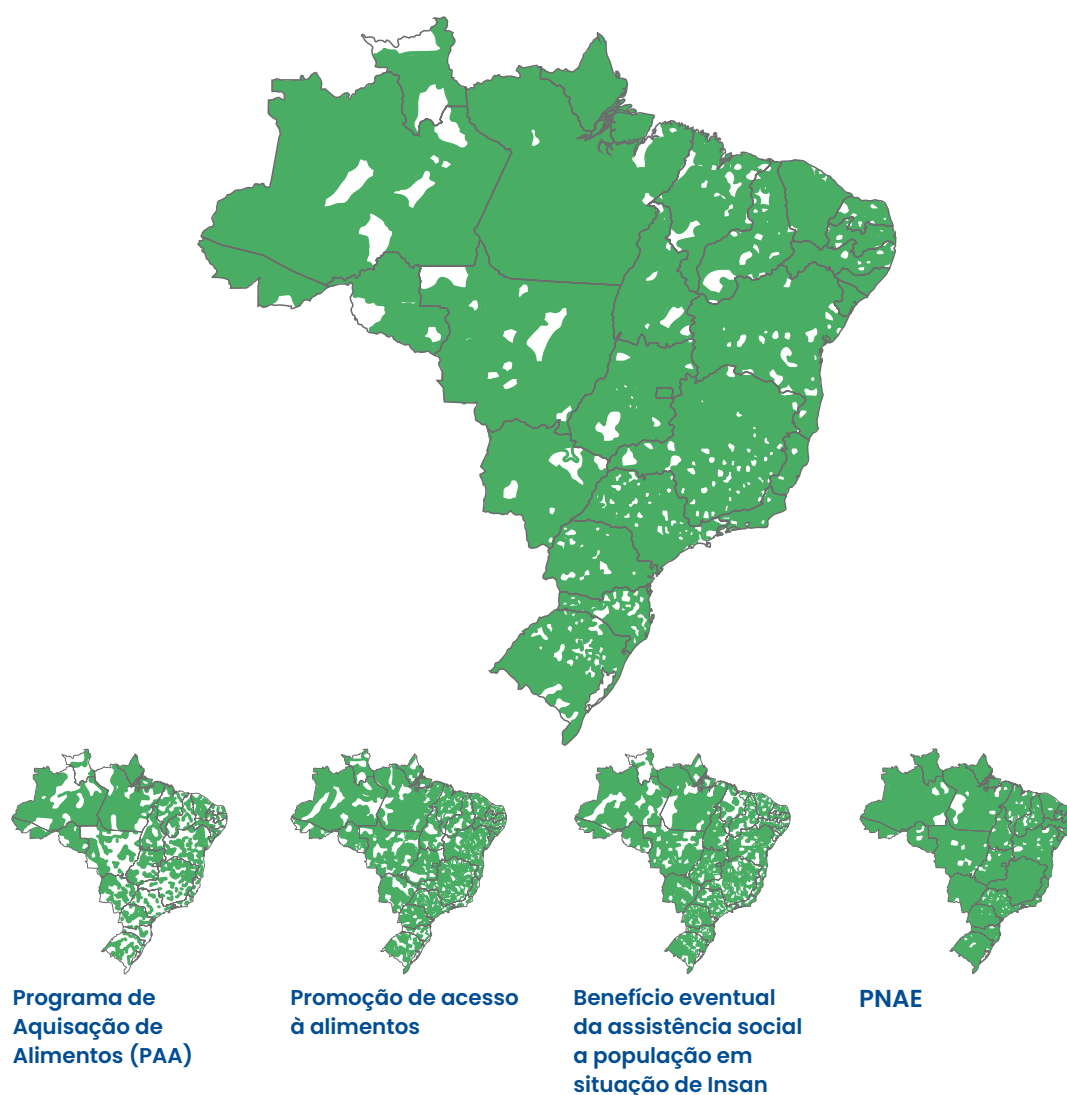
O *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)* é um dos pilares mais consolidados da política de SAN no país, e está presente, como política de repasse de recursos federais para a alimentação escolar, em todos os municípios e estados do país. Desde a lei 11.947, de 2009, o programa fixa um percentual mínimo – 30% até 2025 e 45% a partir de 2026 –, sobre o total de repasses federais, para aquisição de alimentos da agricultura familiar. A MUNIC constata que 77% dos municípios do país adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, um indicador que revela forte enraizamento dessa diretriz, mesmo em meio a turbulências institucionais recentes.

A Região Sul se destaca como a mais aderente à política de compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, com percentuais altos no Paraná (85%), em Santa Catarina (83%) e no Rio Grande do Sul (82%), refletindo a força histórica da agricultura familiar na região. Persistem, contudo, desigualdades relevantes, especialmente em partes do Centro-Oeste e do Norte, onde o indicador é menor e a inserção da agricultura familiar nos mercados institucionais ainda encontra barreiras logísticas, organizacionais e institucionais.

O Mapa 4.2 apresenta a distribuição territorial das principais políticas de aquisição e acesso a alimentos – PAA, PNAE, ações de promoção do acesso a alimentos e Benefício Eventual. Seu objetivo é oferecer uma visão integrada do alcance dessas iniciativas no território nacional, permitindo identificar padrões regionais, assimetrias federativas e áreas de maior ou menor capilaridade dessas políticas.



Mapa 4.2 – Políticas de aquisição e acesso a alimentos no território



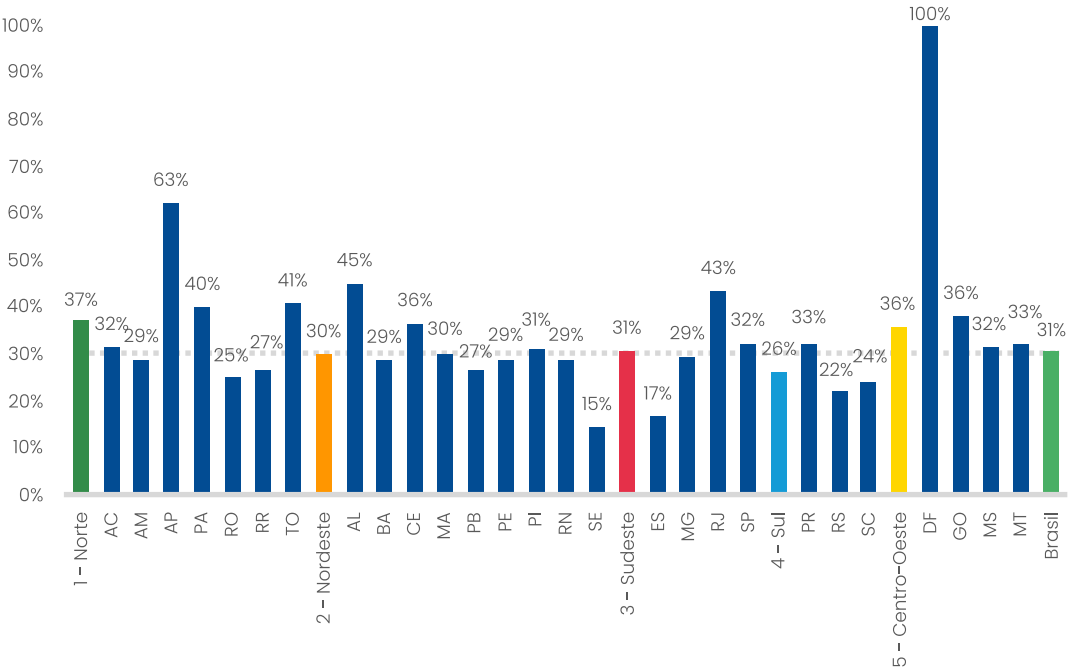
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

O mapa revela que cada política possui uma geografia própria. O PNAE, por ser obrigatório e regulado por legislação consolidada, aproxima-se de cobertura universal. O PAA, em contraste, apresenta forte concentração nas regiões Norte e Nordeste, onde cumpre papel estratégico tanto para o abastecimento público quanto para o fortalecimento da agricultura familiar. As ações de promoção do acesso e o Benefício Eventual possuem distribuição mais ampla, mas com intensidades distintas entre regiões e unidades federativas.



A última ação pesquisada pela Munic diz respeito ao apoio à agricultura urbana, presente em 1.699 municípios ou 31% do total. Amapá (63%), Alagoas (45%) e Rio de Janeiro (43%) registram os maiores percentuais de municípios que informam desempenhar esse tipo de iniciativa. Por outro lado, Sergipe (15%), Espírito Santo (17%) e Rio Grande do Sul (22%) apresentam menor número relativo de municípios que apoiam a agricultura urbana. Dos municípios com apoio à agricultura urbana, 54% citaram o fornecimento ou subsídio de ferramentas, tecnologia ou sementes e 55% a prestação de ATER.

Gráfico 4.15 – Percentual de municípios que apoiou, com recursos financeiros e/ou materiais, práticas de Agricultura Urbana por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

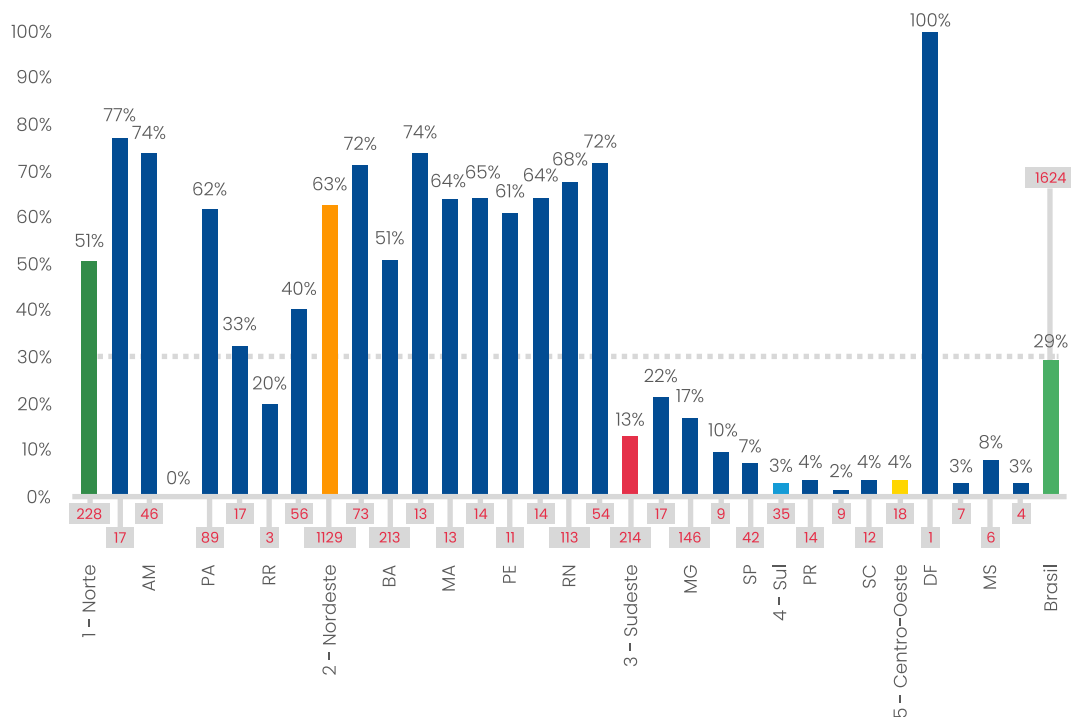
Se as ações de SAN expressam os instrumentos programáticos da política, os *equipamentos públicos de SAN* representam sua infraestrutura material, indispensável para garantir acesso regular a alimentos adequados. Sua distribuição pelo território revela tanto capacidades institucionais acumuladas quanto desigualdades estruturais no desenho das redes locais de abastecimento.

De acordo com a definição aplicada pela MUNIC, *mercados públicos municipais* são locais construídos ou mantidos, mesmo que parcialmente, com recursos municipais, estaduais ou federais, onde se realiza a comercialização atacadista ou varejista de alimentos, a preços acessíveis

a toda a população. Os dados apontam que esses equipamentos tradicionais de abastecimento estão presentes em 29% dos municípios. O recorte regional evidencia a centralidade histórica dos mercados públicos no Nordeste: em termos absolutos, o Brasil conta com 1.624 mercados públicos, dos quais 1.129 (70%) estão na região. Em contraste, municípios do Amapá (0%), Rio Grande do Sul (2%), Goiás (3%) e Mato Grosso (3%) quase não contam com mercados públicos, o que indica configurações distintas de abastecimento.

A MUNIC apurou que apenas 46 municípios subsidiavam, em 2023, os preços dos alimentos em mercados públicos. Além disso, em 31 municípios os mercados públicos existentes ficavam a cargo da gestão municipal, e em outros 74 sob responsabilidade de entidades privadas.

Gráfico 4.16 – Percentual de municípios com Mercado(s) Público(s) de responsabilidade da gestão municipal e quantidade de Mercados Públicos por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

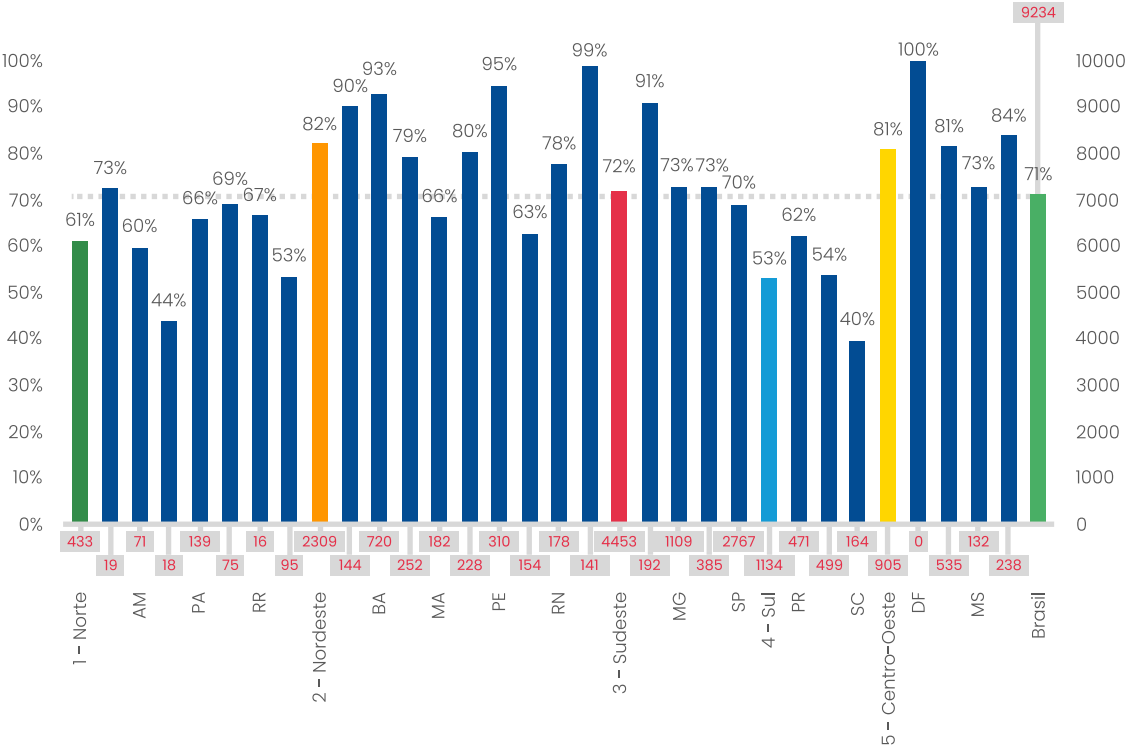
As feiras livres constituem o equipamento de abastecimento popular mais difundido: 3.961 municípios – 71% – declararam ter ao menos uma feira. A presença é praticamente universal em estados como Sergipe (99%), Pernambuco (95%), Bahia (93%) e Espírito Santo (91%). Ainda assim, há importantes variações territoriais: Santa Catarina (40%), Amapá (44%), Tocantins (53%) e Rio Grande do Sul (54%) apresentam percentuais



significativamente menores. No total, o país possui 9.234 feiras, sendo 4.453 (48%) no Sudeste e 2.309 no Nordeste (25%), o que evidencia o papel central desses equipamentos para o abastecimento, a geração de renda e a comercialização da agricultura familiar e de pequenos produtores ou intermediários.

Dos municípios com feiras livres, 3.162 declaram regulamentá-las de algum modo. Essa regulamentação dá-se de diversas: a disponibilização de local de funcionamento é citada por 2.832 municípios; 1.655 municípios estabelecem um alvará de funcionamento para as feiras; 1.240 concedem licença sanitária para a comercialização dos produtos. Apenas 378 estipulam regras de rotulagem e 92 municípios fixam códigos de rastreabilidade para os alimentos comercializados nas feiras. Ao todo, 1.485 municípios declaram apoiar as feiras com recursos financeiros ou materiais.

Gráfico 4.17 – Percentual de municípios com Feira(s) Livre(s) em funcionamento e quantidade de Feiras por UF e Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE



Os equipamentos de alimentação pública de maior complexidade – sacolões públicos⁸, restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias – apresentam uma distribuição mais concentrada e regionalizada.

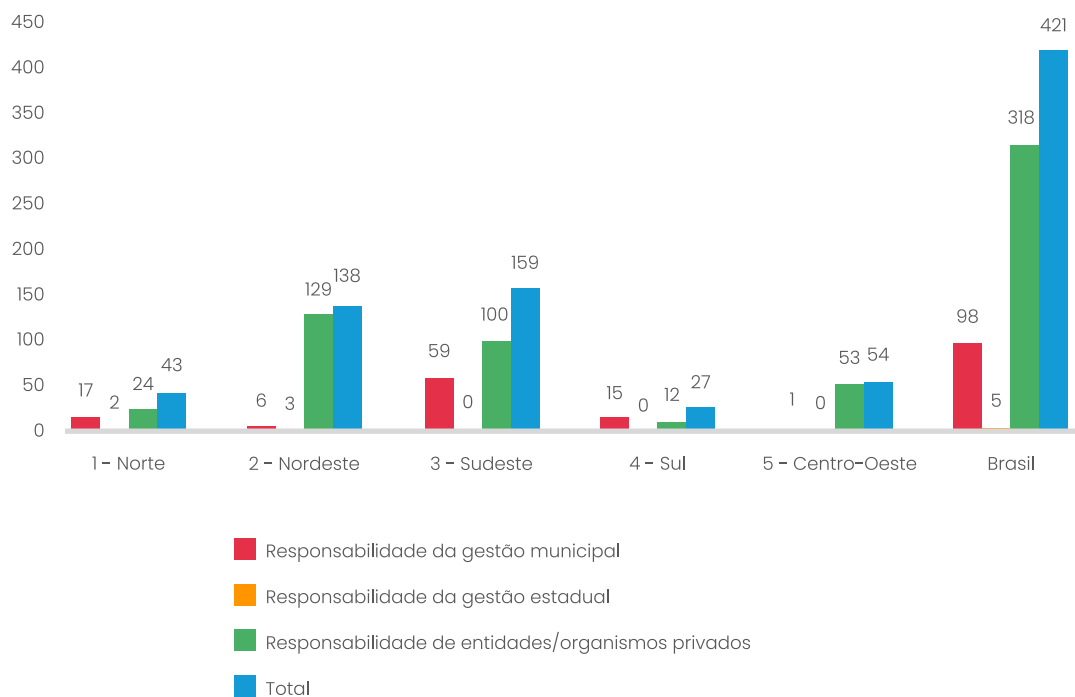
Os dados indicam a existência de 421 sacolões públicos no país; Sudeste, com 159, e Nordeste, com 138, concentram, juntos, 71% do total. Há 843 restaurantes populares, dos quais 400 estão no Nordeste e 215 no Sudeste (aproximadamente 73%), e 1.094 cozinhas comunitárias, com clara concentração no Nordeste (771 unidades) e no Sudeste (203), que somam 89% do total nacional. Os bancos de alimentos somam 314 unidades, das quais 162 se localizam no Sudeste e 73 no Nordeste, representando cerca de 75% do total.

Os Gráficos 4.18.1, 4.18.2, 4.18.3 e 4.18.4, a seguir, apresentam a distribuição dos equipamentos por região e segundo a gestão – municipal, estadual ou privada. É possível ver que, entre sacolões e quitandas, predomina a gestão privada. Entre os restaurantes populares, a gestão dos estados tem maior peso, abrangendo a metade dos equipamentos – com um forte efeito “localizado” dos restaurantes populares do Maranhão, onde a criação desses equipamentos é uma política estadual. Ainda assim, municípios respondem pela gestão de 40% das unidades em todo o país. A gestão municipal é largamente predominante entre os bancos de alimentos – quase $\frac{3}{4}$ de todas as unidades são geridas por prefeituras –, mas divide com a gestão estadual – 45% e 37% das unidades, respectivamente – a responsabilidade pelas cozinhas comunitárias.

⁸ Os sacolões e quitandas públicas representam espaços de comercialização e distribuição de alimentos, com ênfase na inclusão social e no fornecimento de produtos frescos, especialmente em áreas onde o acesso a mercados é limitado.

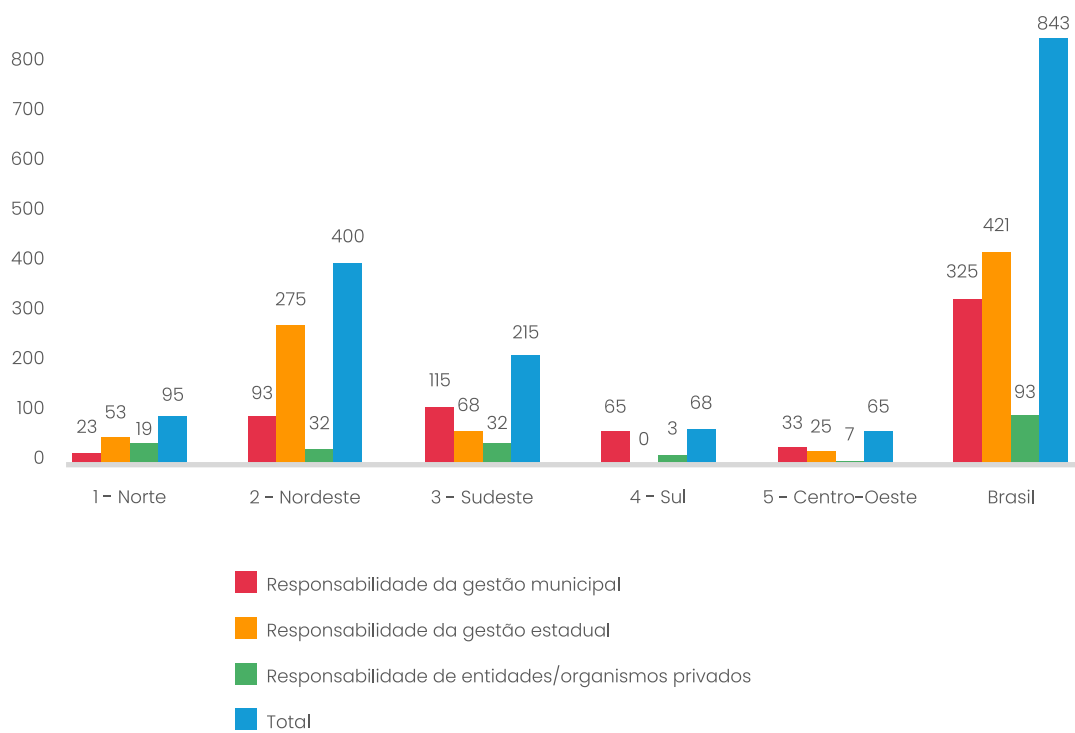


Gráfico 4.18.1 – Quantidade de Sacolões ou Quitandas Públicas por Regiões



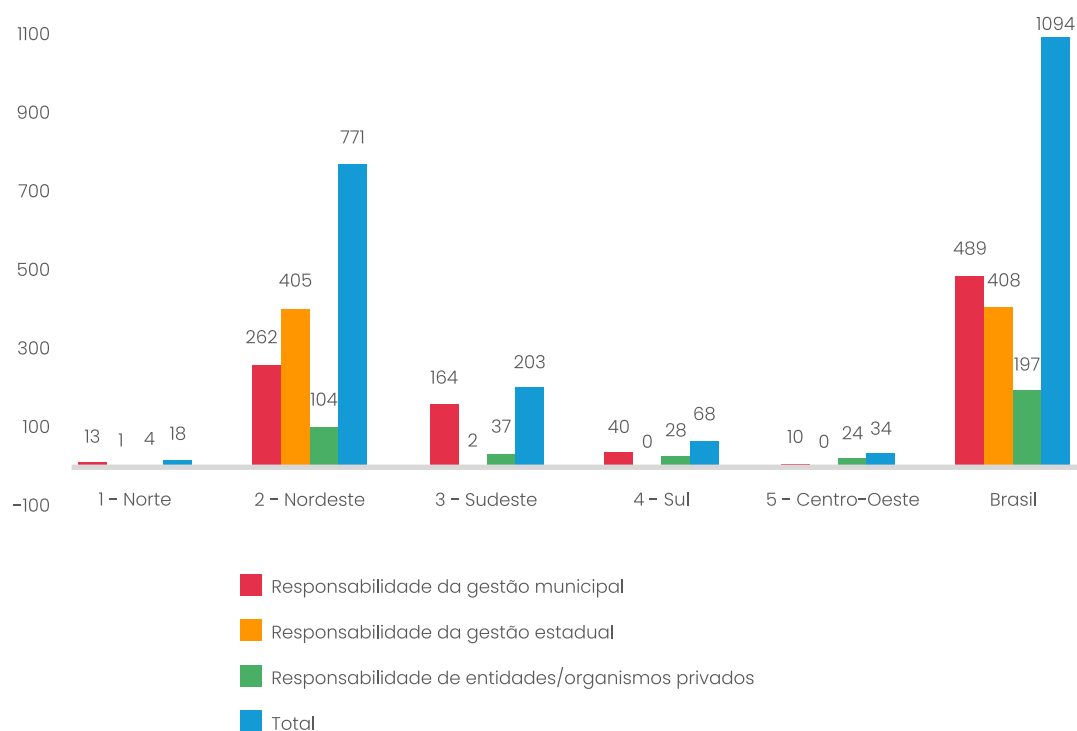
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Gráfico 4.18.2 – Quantidade de Restaurantes Populares por Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

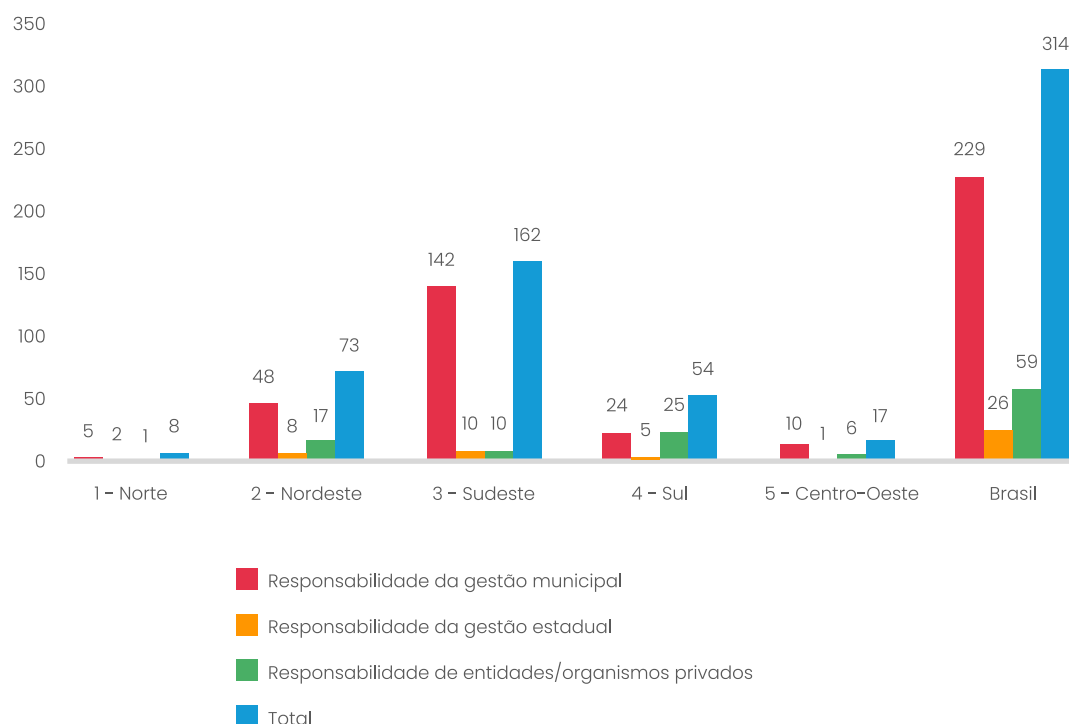
Gráfico 4.18.3 – Quantidade de Cozinhas Comunitárias por Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE



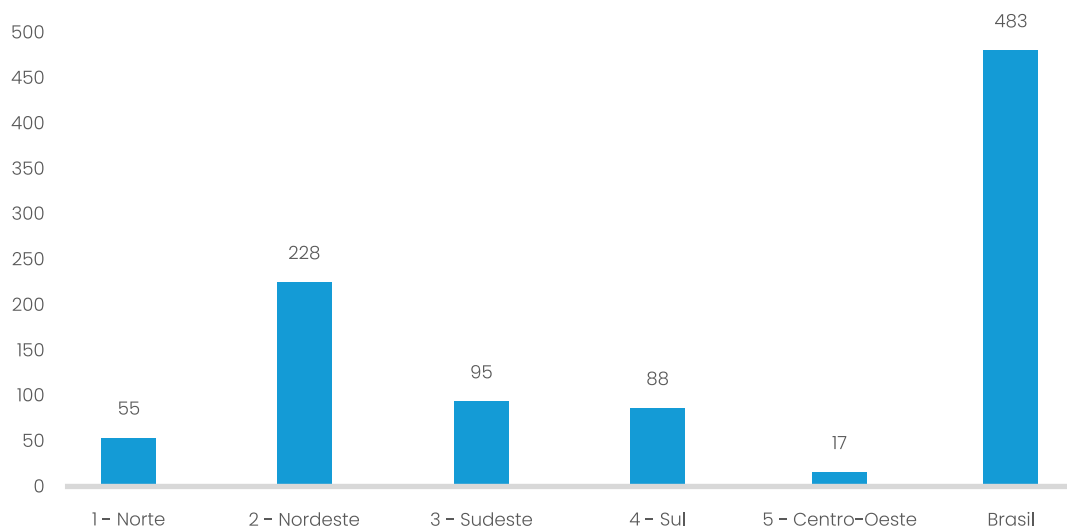
Gráfico 4.18.4 – Quantidade de Banco(s) de Alimentos por Regiões



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

Por fim, o gráfico 4.19 apresenta a quantidade de Centrais de Recebimento da Agricultura Familiar de responsabilidade da gestão municipal por região. As Centrais desempenham papel estratégico na articulação entre produção rural e políticas públicas de abastecimento, e também apresentam distribuição desigual. O país conta com 483 centrais, das quais quase metade (228) está localizada no Nordeste, evidenciando a importância da agricultura familiar nessa região e o esforço de estruturá-la em canais institucionais de comercialização. No Sudeste (95) e no Sul (88), a presença é moderada. Já o Norte (55) e, sobretudo, o Centro-Oeste (17) registram baixa implantação.

Gráfico 4.19 – Quantidade de Centrais de Recebimento da Agricultura Familiar de responsabilidade da gestão municipal por Regiões

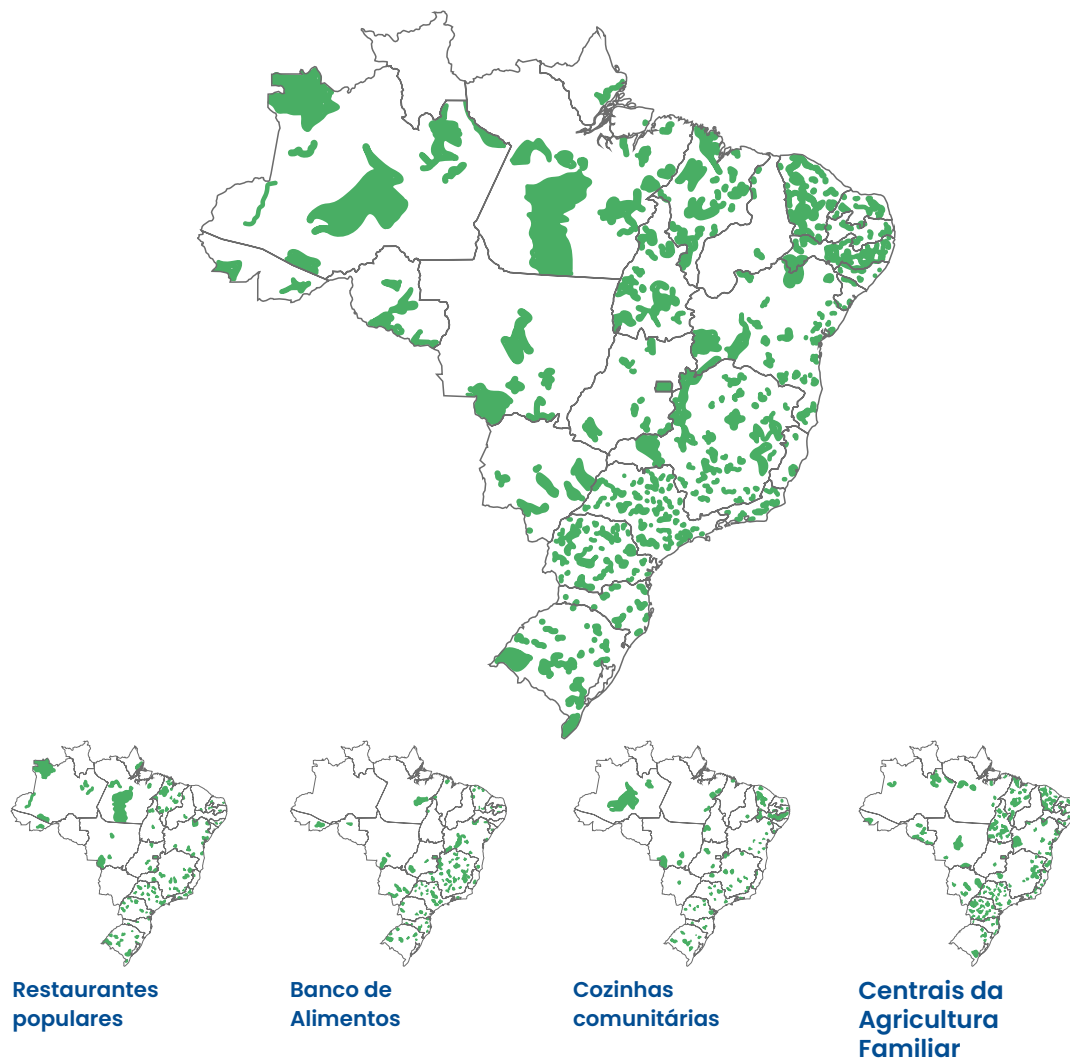


Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

O padrão identificado na distribuição e na manutenção dos equipamentos de SAN evidencia a relevância das diferentes esferas de governo na gestão desses equipamentos. Esse arranjo revela a importância de uma coordenação interfederativa contínua – técnica, financeira e operacional – para assegurar a manutenção dessas estruturas e sua capacidade de atender territórios mais vulneráveis. O mapa relativo às cozinhas comunitárias, restaurantes populares, bancos de alimentos e centrais mostra que a cobertura desses equipamentos ainda é limitada e concentrada em determinados polos urbanos e regiões. Em muitos municípios, sobretudo nas regiões Norte, Centro-Oeste e partes do Sul, a presença de equipamentos públicos de alimentação é rara ou inexistente.



Mapa 4.3 – Equipamentos de SAN no território



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2024/IBGE

5. Considerações finais

As evidências apresentadas ao longo deste relatório indicam que o enfrentamento da insegurança alimentar no nível municipal articula instrumentos de naturezas diversas – regulatórios, assistenciais, produtivos e de abastecimento – e que a efetividade do SISAN depende diretamente da capacidade de integração dessas dimensões no território. A combinação entre estruturas de governança, marcos normativos, ações de promoção do acesso e redes de equipamentos públicos de SAN é o que confere densidade institucional à política e possibilita respostas consistentes às múltiplas formas de insegurança alimentar.

A Munic 2024 confirma que o movimento de reconstrução do SISAN iniciado em 2023 não apenas se manteve, mas ganhou densidade, escopo e velocidade, evidenciando um ciclo consistente de recomposição de suas capacidades institucionais. O avanço das adesões municipais, a expansão dos conselhos e das câmaras intersetoriais, o aumento da proporção de municípios com legislação específica de SAN e a retomada de ações estruturantes, como o PAA, por exemplo, compõem um quadro de reconstrução em curso, apoiado pela indução federal e pelo engajamento crescente dos entes subnacionais.

Parte dos efeitos desse ciclo só será plenamente observada na Munic 2026, quando os municípios que aderiram entre 2023 e 2025 já terão completado os prazos legais para estruturar instâncias e instrumentos obrigatórios do Sistema. Os resultados aqui apresentados, portanto, devem ser lidos como uma fotografia em meio ao processo – um marco intermediário de uma trajetória de recomposição institucional que tende a se aprofundar à medida que o BSF e o PLANSAN 2025–2028 forem plenamente implementados nos territórios.

Apesar dos avanços, a consolidação do SISAN segue tendo grandes desafios pela frente. O forte crescimento do número de municípios aderidos entre 2023 e 2024 ainda não corrigiu assimetrias regionais relevantes em relação ao grau de institucionalização de conselhos e Caisans e de presença de equipamentos públicos de SAN no território. Além disso, os dados da Munic 2024 mostram que a maioria dos municípios não dispõe de orçamento específico para políticas locais de SAN. A limitação de recursos financeiros e técnicos nas administrações municipais tende a restringir a expansão de ações e equipamentos nos territórios que mais necessitam.

Nesse cenário, mecanismos federais de indução podem desempenhar papel decisivo. Um modelo nacional de financiamento teria potencial para transformar a institucionalidade recentemente reconstruída em capacidade de ação sustentável, garantindo escala, continuidade e maior equidade territorial. A experiência de outras políticas sociais





no Brasil demonstra que arranjos federativos de financiamento são determinantes para consolidar sistemas nacionais de proteção, e o SISAN não foge a essa regra.

Por fim, o Censo SISAN se afirma como instrumento estratégico de monitoramento e planejamento da política de SAN. Ao articular microdados censitários da Munic, leitura histórica da trajetória institucional e análise territorial dos municípios por UF, o relatório oferece uma base empírica para orientar decisões governamentais, pactuações interfederativas e ações de apoio técnico. A atualização periódica do suplemento de SAN na Munic e a utilização sistemática dos indicadores aqui apresentados podem contribuir para que o Brasil acompanhe, de forma contínua, o fortalecimento do SISAN, identificando rapidamente retrocessos e direcionando esforços adicionais para os territórios mais vulneráveis.

A consolidação do SISAN dependerá, nos próximos anos, da capacidade de aprofundar a cooperação entre União, estados e municípios; estruturar um mecanismo estável de financiamento; ampliar a participação social e a intersetorialidade; e transformar a expansão institucional em políticas, ações e equipamentos que assegurem a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em todo o território nacional.

**MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME**

GOVERNO DO



DO LADO DO POVO BRASILEIRO

