

XIII SARI



Ações municipais no combate à fome no Rio Grande do Sul: conexões com a Agenda Internacional (2020-2025)

Municipal actions to combat hunger in Rio Grande do Sul: connections with the International Agenda (2020-2025)

Carla Nascimento de Oliveira¹ , **Isabelle Simão Branchil¹** 

¹Universidade Federal de Santa Maria , Santa Maria, RS, Brasil

Resumo

Este trabalho investiga a atuação de prefeituras e Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) no combate à fome, relacionando-a aos compromissos internacionais, como o ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) da Agenda 2030. O estudo se delimita ao Rio Grande do Sul, focando o período dos últimos cinco anos, marcado por crises institucionais e sanitárias. A pesquisa incide em polos de diferentes perfis: Porto Alegre (capital), Santa Maria (centro regional) e os municípios da Quarta Colônia (pequeno porte). O objetivo central é analisar o contraste na institucionalização do arranjo local e como essa variação contribui para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Para isso, a análise busca comparar o arcabouço legal do SISAN e a atuação dos Conselhos entre as distintas realidades, investigando a conexão das políticas locais com as metas do ODS 2. O tema é relevante por fornecer subsídios à governança, evidenciando as assimetrias regionais. A metodologia é qualitativa e exploratória, combinando revisão bibliográfica com análise documental de legislações e decretos, por meio da sistematização e comparação. Os resultados indicam que o SISAN é mecanismo estratégico, e a convergência com o ODS 2 fortalece a legitimidade das políticas, apesar da disparidade de implementação.

Palavras-chaves: Rio Grande do Sul; ODS 2; Agenda 2030; Segurança alimentar e nutricional; Governança local

Abstract

This work investigates the performance of city halls and Municipal Councils for Food and Nutritional Security (COMUSAN) in combating hunger, relating it to international commitments, such as SDG 2 (Zero Hunger and sustainable agriculture) of the 2030 Agenda. The study is delimited to Rio Grande do Sul, focusing on the last five years, a period marked by institutional and health crises. The research is focused on poles with different profiles: Porto Alegre (capital), Santa Maria (regional center), and the municipalities of Quarta Colônia (small scale). The central objective is to analyze the contrast in the institutionalization of the local arrangement and how this variation contributes to the effectiveness of the Human Right to Adequate Food (HRAF). To this end, the analysis seeks to compare the legal framework of SISAN and the performance of the Councils between the distinct realities, investigating the connection of local policies with the targets of SDG 2. The topic is relevant for providing subsidies to governance, highlighting regional asymmetries. The methodology is qualitative and exploratory, combining literature review with documentary analysis of legislation and decrees, through systematization and comparison. The results indicate that SISAN is a strategic mechanism, and the convergence with SDG 2 strengthens the legitimacy of policies, despite the disparity in implementation.

Keywords: Rio Grande do Sul; SDG 2; 2030 Agenda; Food and nutritional security; Local governance

INTRODUÇÃO

O cenário sociopolítico brasileiro tem sido marcado por um preocupante recrudescimento da insegurança alimentar e nutricional (IA). Essa regressão é evidente na reversão dos progressos alcançados, em que a proporção de brasileiros enfrentando a fome (IA grave) subiu de 9% para 15,5% da população entre 2020 e 2022, totalizando 33,1 milhões de indivíduos em condição de fome (REDE PENSSAN [II VIGISAN], 2022, p. 84). O recorte temporal deste estudo (2020-2025) reflete um período de agudização das vulnerabilidades no Rio Grande do Sul. O estado foi duplamente impactado: primeiramente pela pandemia de COVID-19, que desestruturou cadeias econômicas e de proteção social, e, mais recentemente, pelos eventos climáticos extremos de maio de 2024.

As enchentes impactaram a disponibilidade de alimentos por múltiplas vias, atingindo 191 dos 497 municípios gaúchos (SILVA et al, 2025, p.2). O dano foi estrutural, ocorrendo tanto na origem, com a perda de lavouras e rebanhos, quanto na distribuição, em que o colapso de pontes e estradas interrompeu o fluxo de

abastecimento aos mercados (SILVA et al, 2025, p. 8). Esse cenário resultou também na inoperância da rede de serviços de alimentação como restaurantes e comércio local, restringindo o consumo justamente no momento mais crítico. Tal desarticulação afetou severamente as 581 mil pessoas desabrigadas, bem como as famílias isoladas em domicílios sem acesso a serviços básicos de água e energia elétrica (SILVA et al, 2025, p. 8). Por fim, é importante ressaltar que a maior central de abastecimento de hortifrúti do Rio Grande do Sul (CEASA) permaneceu fechada por 40 dias em razão do alagamento no prédio, dificultando ainda mais o acesso a frutas e verduras para a população (SILVA et al, 2025, p. 9).

O pilar central para o combate a essa crise é o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), um direito fundamental amparado legalmente no Brasil. A promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2006, formalizou a noção de Segurança Alimentar e Nutricional e instituiu os fundamentos organizacionais e operacionais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esse marco normativo permitiu a articulação de políticas públicas e iniciativas voltadas à promoção da segurança alimentar no país, conforme analisado por Vasconcellos e Moura (2018, p. 2).

O SISAN apresenta-se como o principal mecanismo institucional de garantia do DHAA, estruturado sob a lógica da intersetorialidade e da participação social (LEÃO, 2013, p. 15). Em seu nível local, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional são os componentes cruciais para a articulação do diálogo entre governo e sociedade (LEÃO, 2013, p. 178). Contudo, em um cenário de forte viés anti participativo e desmonte de políticas federais, a efetividade desses arranjos está intrinsecamente ligada ao nível de governança local e à capacidade de o Poder Executivo Municipal acolher e institucionalizar essa agenda. A adesão formal ao SISAN e a elaboração do Plano SAN são cruciais, pois a ação organizada e sistêmica permite maior racionalidade e visão integrada dos problemas, assegurando que a ação pública chegue, de fato, até a comunidade (LEÃO, 2013, p. 160). No entanto, a variação na capacidade de execução

e institucionalização da política, em que a ação organizada depende das capacidades estatais locais, os quais criam as assimetrias regionais que merecem investigação.

A urgência dessa pauta é reforçada pelo alinhamento do Brasil aos compromissos globais da Agenda 2030, em que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2 - Fome Zero se articula diretamente com a atuação municipal (BRASIL, 2015). A relevância acadêmica dessa análise reside na compreensão de como a governança multinível opera na prática, uma vez que a literatura de Relações Internacionais e de Políticas Públicas ainda carece de estudos empíricos que explorem a internalização de normas globais em contextos subnacionais específicos. Ao investigar o território gaúcho, o trabalho contribui para o debate sobre capacidade estatal, demonstrando como as disparidades administrativas locais interferem no cumprimento de metas transnacionais. Em face deste panorama de crise institucional e assimetrias regionais, e considerando o papel crucial dos arranjos locais no SISAN, questiona-se: Qual o impacto da variação na capacidade de institucionalização da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas administrações municipais e Conselhos, em relação à efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Rio Grande do Sul?

Desse modo, o objetivo central deste trabalho é analisar como a variação na institucionalização dos arranjos locais de governança (prefeituras e Conselhos Municipais) contribui para a efetivação do DHAA. Inserida no contexto recente de crise e fragilidade institucional (2020-2025), a pesquisa delimita-se ao estado do Rio Grande do Sul, analisando o contraste na institucionalização em polos regionais de diferentes perfis: Porto Alegre (capital), Santa Maria (centro regional) e municípios de pequeno porte da Quarta Colônia. Essa seleção intencional visa, portanto, mapear as assimetrias regionais, que se manifestam não apenas na capacidade de atuação dos Conselhos ativos, mas também na existência de arranjos institucionais incompletos, como a mera presença de legislação ou a delegação da pauta para Conselhos de escopo restrito, a exemplo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, em substituição à instância legítima do SISAN. Assim, a variação observada, que vai da institucionalização plena à sua ausência total, caracteriza a disparidade de implementação tanto do SISAN quanto da agenda do ODS 2.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória, baseada em revisão bibliográfica e análise documental de legislações e decretos. O texto estrutura-se em três seções. Inicialmente, a fundamentação teórica e o histórico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil conectam o marco legal nacional à Agenda 2030. Em seguida, analisa-se a governança no Rio Grande do Sul, em que a implementação do SISAN e o papel dos conselhos municipais são examinados sob a ótica da descentralização. Por fim, o estudo investiga as capacidades estatais em municípios selecionados, correlacionando o IDSC aos desafios de efetivação do DHAA para consolidar as conclusões sobre a governança multinível gaúcha.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O DIREITO HUMANO A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Este capítulo se propõe a analisar a fundamentação teórica e o arcabouço legal que sustentam a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, investigando em que medida a consolidação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) reorientou as estratégias de combate à fome no país. Historicamente, a construção desse conceito é resultado de um longo processo de participação social, em que o debate transcendeu a dimensão assistencialista e de caridade, passando a ser tratado como um Direito Humano (LEÃO, 2020). Essa trajetória, que ganhou força com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986, culminou na definição legal estabelecida pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

A opção metodológica pelo termo “Segurança Alimentar e Nutricional” (SAN), em vez de apenas “combate à fome”, fundamenta-se na evolução dessa política no Brasil. Desde os debates de Josué de Castro até a Conferência de 1986, compreende-se que a fome extrapola a ausência de calorias, configurando a violação de um direito. O conceito de SAN engloba as dimensões nutricional, produtiva e de regularidade, centrais para o ODS 2 da Agenda 2030. Para operacionalizar essa análise, utiliza-se a

Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), em que se identificam três níveis de restrição: a insegurança leve, com queda na qualidade da dieta; a moderada, em que ocorre redução quantitativa entre adultos; e a grave, que representa a privação severa, culminando na experiência da fome (BRASIL, 2022). A LOSAN não apenas instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cuja finalidade principal é assegurar o direito humano à alimentação adequada, mas também apresentou a definição que rege as políticas públicas no país:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

O SISAN apresenta-se como o arcabouço institucional do país para a concretização desse direito, estruturado sob o princípio da participação social e das diretrizes de intersetorialidade e descentralização das ações, conforme estabelece o Art. 9º da LOSAN. A estrutura e a execução das políticas no âmbito do SISAN são consolidadas pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e detalhadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Em nível local, o funcionamento efetivo do SISAN está diretamente ligado ao Plano Municipal de SAN e aos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN), que cumprem o papel de articulação do diálogo e controle social sobre as políticas (BRASIL, 2006).

Essa função de monitoramento e controle social é indispensável, uma vez que a razão de ser do SISAN reside justamente na concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” possui sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), sendo este um documento fundamental do direito internacional (LEÃO, 2020, p. 27). Em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, o compromisso nacional com o DHAA foi reforçado quando o Brasil, como signatário do PIDESC, internalizou

suas disposições em 1992, por meio do Decreto nº 591 (BRASIL, 1992). Essa base legal internacional pavimentou o caminho para a consolidação do tema no ordenamento jurídico brasileiro. Em 2010, o DHAA foi elevado ao patamar de direito fundamental por meio da Emenda Constitucional nº 64, que inseriu a alimentação no rol dos direitos sociais do Artigo 6º: *“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”* (BRASIL, 2010).

Essa inclusão legal fortaleceu o DHAA, transformando-o em um direito de aplicação obrigatória pelo Estado. A plena realização desse direito revela-se multidimensional, estando indivisivelmente ligada à dignidade da pessoa humana e à justiça social, o que reforça a necessidade de que as políticas e programas públicos sejam concebidos e implementados com base no princípio da intersectorialidade (LEÃO, 2020, p. 31).

Governança Local, participação social e o contexto global (ODS 2)

A governança da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pressupõe uma estrutura descentralizada, em que a gestão das políticas é compartilhada entre o poder público e a sociedade civil (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p. 2). A autonomia conferida aos municípios pela Constituição Federal (Artigos 18, 29 e 30) garante ao Executivo Municipal o poder de criar ações práticas que ampliem o acesso à alimentação. Contudo, a efetividade dessa atuação é complementada pela participação popular na gestão, princípio formalmente estabelecido no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A pactuação federativa do SISAN é o mecanismo pelo qual a União induz essa organização, estabelecendo critérios para adesão local, como a criação de Conselhos e a elaboração de Planos (VASCONCELLOS; MOURA, 2018). O Conselho Municipal de SAN (COMUSAN) emerge nesse arranjo como o principal espaço de participação social e intersectorialidade. Essa coordenação é essencial, pois integra ações de saúde, assistência social, educação e, crucialmente, agricultura familiar (DIAS; BENTO, 2018).

A relevância da sociedade civil extrapola a esfera local, consolidando-se como ator central nas relações internacionais. Esse protagonismo reflete a globalização e a interdependência, em que os Estados não respondem isoladamente a desafios complexos. Nesse cenário, a segurança torna-se responsabilidade coletiva, e as organizações não governamentais assumem papel indispensável na defesa dos direitos humanos, garantindo que as políticas de combate à fome priorizem as garantias fundamentais (LEÃO, 2014). A fragilização da governança federal, marcada pela extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2019 (CASTRO, 2019), comprometeu o SISAN em todas as esferas. Nesse cenário de vácuo institucional, a crise sanitária causada pela pandemia do COVID-19 exacerbou a deterioração dos hábitos alimentares. A combinação entre queda de renda e dificuldades logísticas forçou a substituição de alimentos frescos por produtos ultraprocessados, agravando quadros de má nutrição desde a carência de micronutrientes até o excesso de peso e penalizando severamente os grupos em vulnerabilidade social (SILVA et al, 2020, p. 3421–3422). A reativação do CONSEA e a recriação de Ministérios-chave (MDS e MDA) em 2023 sinalizaram o ressurgimento da prioridade à SAN, com ênfase na agricultura familiar e sustentável (BRASIL, 2023; IPEA, 2024).

Essa mobilização na esfera federal está intrinsecamente conectada aos compromissos globais da Agenda 2030, em que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2 atua como marco avaliativo. O ODS 2 é definido pela ONU como: *“Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”*. A descontinuidade de políticas e o aumento da insegurança alimentar ameaçam o cumprimento do ODS 2, colocando o Brasil em retrocesso (GTSC A2030, 2022). Em 2015, a ONU oficializou a Agenda 2030 por meio da resolução ‘Transformando Nosso Mundo’, um marco em que 193 nações assumiram o compromisso de alcançar o desenvolvimento sustentável em escala global (BURIGO; PORTO, 2021, p. 4412).

A inclusão da agricultura sustentável no ODS 2 confere à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) uma dimensão produtiva, exigindo uma governança local intersetorial. Na Quarta Colônia, em que a agricultura é o motor econômico histórico (SANTIN, 1986; SAQUET, 2003), a sustentabilidade agrícola é premissa para garantir a SAN de forma perene (EHLERS, 1999; USSENE, 2025). No Rio Grande do Sul, o contraste entre essa vocação e a recorrência de eventos climáticos extremos demanda que o COMUSAN articule estratégias para proteger a agricultura familiar e assegurar o DHAA. Como a criação desses conselhos depende de leis municipais, sua estrutura e capacidade de atuação variam conforme a formalização local (BURLANDY, 2019). Em síntese, o COMUSAN é a ferramenta que traduz as metas globais em políticas concretas, monitorando o progresso da agenda Fome Zero em nível subnacional.

METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, a qual, em contrapartida às abordagens quantitativas, privilegia a profundidade e a interpretação complexa do fenômeno da governança (DOMENE et al., 2023). Em termos de procedimento técnico, a investigação é classificada como uma pesquisa documental e exploratória, visto que se baseia na análise de documentos oficiais, legislação e dados secundários, com o intuito de detalhar e compreender as assimetrias na institucionalização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Rio Grande do Sul. A seguir, detalham-se a estratégia de pesquisa e a delimitação da amostra comparativa, bem como as técnicas de coleta e análise documental.

Desenho da pesquisa e amostra comparativa

O desenho da pesquisa é comparativo, essencial para a compreensão das políticas públicas descentralizadas (VASCONCELLOS; MOURA, 2018). A análise se apoia na premissa de que a capacidade institucional do Município é fator determinante na concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (VECCHIO et al., 2015).

A amostra compreende três perfis distintos de municípios. Essa seleção é estratégica para o desenho comparativo do estudo, pois explora a heterogeneidade da capacidade institucional no Rio Grande do Sul. O contraste é estabelecido entre o grande porte e alta capacidade administrativa (Porto Alegre), o centro regional (Santa Maria) e a baixa capacidade dos pequenos municípios que compõem a Quarta Colônia (Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins). A Quarta Colônia constitui um território de articulação política e valorização cultural integrado pelo Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS). Sua economia baseia-se na agricultura familiar, modelo predominante em razão do relevo acidentado e do histórico fracionamento das propriedades (MANFIO; PIEROZAN, 2017, p. 182). Essa configuração exige estratégias de desenvolvimento local que integrem a produção familiar à economia regional, sendo a governança exercida por consórcios e conselhos municipais fundamental para assegurar a sustentabilidade produtiva e a segurança alimentar diante de vulnerabilidades climáticas e econômicas (MANFIO; PIEROZAN, 2017, p. 182).

A escolha dessas regiões justifica-se pela necessidade de testar a variável “capacidade estatal”. O recorte isola fatores culturais ao focar em municípios com a mesma identidade territorial, centrando a análise nas diferenças de institucionalização administrativa e governança. Alinhada à lógica de descentralização do SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018), a amostra busca determinar como a variação na capacidade do ente federativo interfere no controle social e na efetivação do DHAA. A comparação demonstra o contraste entre a institucionalização plena, em que o COMUSAN opera conforme a Lei nº 11.346/2006, e a inatividade desses arranjos. Assim, o estudo preenche uma lacuna sobre a efetividade da participação social em contextos de baixa capacidade estatal e alta vulnerabilidade no interior gaúcho.

Coleta de dados e análise documental

A coleta de dados estruturou-se na distinção entre fontes primárias e secundárias. As fontes primárias englobam o conjunto de documentos desta pesquisa, sendo elas: 1) Marcos Legais, como a legislação municipal (Leis e Decretos), para a criação do SISAN/COMUSAN ou de arranjos institucionais substitutos. Nesse sentido, leis que instituem conselhos de escopo restrito, como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), a exemplo da Lei nº 292/2000 de São João do Polêsine, foram utilizadas como evidência da limitação da governança local; 2) Documentos de Planejamento como o Plano Municipal de SAN. A inexistência desses documentos em polos de baixa capacidade foi registrada como dado empírico de ausência institucional, constituindo a principal evidência da fragilidade da governança local para o DHAA. As fontes secundárias consistiram na revisão bibliográfica de artigos, teses e relatórios de organizações como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2024) e o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSC A2030, 2022). Adicionalmente, foram incorporados dados quantitativos da base do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), gerados pelo Instituto Cidades Sustentáveis (2025), para monitorar o desempenho dos municípios selecionados frente às metas do ODS 2.

A técnica empregada foi a análise de conteúdo temática. O processo analítico estruturou-se em categorias definidas com base na literatura sobre governança da SAN e nas diretrizes da Lei nº 11.346/2006. Foram rastreadas nos Planos e Leis municipais a presença de palavras-chave estruturantes, tais como: “agricultura sustentável”, “diversidade alimentar” e “nutrição”. A presença ou ausência desses termos serviu como indicador qualitativo para classificar se a governança local estava alinhada à perspectiva global de erradicação da fome ou se permanecia restrita a uma visão assistencialista.

O processo focou na comparação dos padrões de formalização e na avaliação crítica da intersetorialidade e da participação social (BURLANDY, 2009). Avaliou-se se

o escopo institucional evidenciado nos documentos era adequado para a garantia integral do DHAA e para a transversalidade exigida pelo ODS 2. A inadequação foi caracterizada pela ausência ou delegação da pauta a arranjos de escopo restrito, confirmando a hipótese de fragilidade institucional.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A presente seção destina-se à exposição dos achados da investigação e à sua discussão, concentrada na análise comparativa da institucionalização e da governança do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Rio Grande do Sul. A análise das assimetrias foi sustentada pelo cruzamento de dados obtidos por meio de uma abordagem documental e empírica. Utilizou-se o cruzamento de dados secundários de plataformas oficiais de monitoramento, como o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) e os Painéis de Indicadores do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), para quantificar o contraste e a fragilidade institucional nos municípios do Rio Grande do Sul. Os resultados, apresentados na sequência, integram a análise do arcabouço legal com os indicadores de efetividade para debater a governança e o cumprimento da Agenda 2030.

Institucionalização, assimetria e a fragilidade da governança local

A análise documental do arcabouço legal do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) revela uma clara assimetria na institucionalização entre os perfis municipais estudados. O contraste entre o grande porte e alta capacidade (Porto Alegre) e a baixa capacidade dos municípios da Quarta Colônia é evidente e corrobora a premissa de que a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é fator dependente da capacidade institucional local (VECCHIO *et al.*, 2015). Em Porto Alegre, a institucionalização é plena, com a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS) pela Lei Complementar nº 577/2007, sendo um órgão de deliberação e controle social com clara vinculação e

operacionalidade atestada pela participação de representantes governamentais e da sociedade civil. O mesmo rigor, contudo, não se sustenta no interior: embora Santa Maria tenha um Conselho instituído (CONSEA-SM), a inoperância é flagrante, visto que os arquivos não existem no site da prefeitura, dificultando o acesso e a fiscalização.

A fragilidade é máxima nos municípios da Quarta Colônia, nos quais a institucionalização da SAN é parcial ou inexistente, caracterizando a assimetria regional. Municípios como Dona Francisca não possuem registro de legislação específica. O caso de Agudo é um exemplo de arranjo incompleto: embora possua a Lei nº 1.818/2011 que cria o SISAN, o órgão de controle social ativo é o Conselho Municipal de Alimentação Escolar (COMALES), cujo escopo é restrito à fiscalização do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e das diretrizes do FNDE. A mesma dependência do CAE é observada em Silveira Martins (Lei N.º 302/1996), São João do Polêsine (Lei N.º 292/2000), Nova Palma (Lei nº 1.914/2009) e Ivorá (Lei N.º 845, DE 20/04/2010). Em Faxinal do Soturno, apesar da existência de ações relacionadas à SAN, como o monitoramento nutricional por meio do SISVAN, não há registro de adesão formal ao SISAN, o que indica uma institucionalização parcial e concentrada no setor da saúde. Já Pinhal Grande apresenta um arranjo mais estruturado, com CONSEA ativo e Política Municipal de SAN instituída por lei, enquanto Restinga Seca possui um CONSEA criado pela Lei nº 1.861/2003, além da realização regular de conferências municipais e ações contínuas na área, configurando um nível mais avançado de institucionalização, ainda que inserido em um contexto regional marcado por fragilidades estruturais.

A delegação da agenda a conselhos setoriais compromete a intersetorialidade e a participação social (CÔRTEZ ROCHA; LEÃO, 2013). A fragilização da ação coordenada, apontada por Burlandy (2009), evidencia-se na inadequação institucional de colegiados restritos à alimentação escolar para articular as esferas de Saúde, Assistência e Agricultura Familiar exigidas pelo ODS 2, cujos indicadores serão discutidos a seguir.

Implicações da assimetria e o desafio da convergência com o ODS 2

A disparidade na governança local, expressa pela diferença na institucionalização e na atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) entre o perfil de grande porte e o da Quarta Colônia, acarreta implicações diretas na efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A institucionalização precária compromete a capacidade municipal de traduzir a previsão legal em ações concretas, o que resulta em falhas na intersectorialidade exigida pela Lei do SISAN. Essa fragilidade institucional explicita o agravamento desse cenário de vulnerabilidade a partir da análise da série histórica do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC) entre 2020 e 2025. Os dados revelam a sensibilidade dos municípios a variáveis políticas e climáticas. Observa-se que, em 2023, ano marcado pela retomada das políticas federais de combate à fome e pela recriação do CONSEA, houve uma tendência de recuperação em algumas localidades, como Dona Francisca e Nova Palma, que elevaram suas pontuações. No entanto, essa recuperação mostrou-se insuficiente diante de choques externos.

Em 2024, ano em que o Rio Grande do Sul enfrentou inundações históricas, municípios como Ivorá, Restinga Seca e Faxinal do Soturno registraram quedas abruptas em seus índices globais. Ivorá, por exemplo, regrediu de 47,05 (2023) para 33,33 (2024)¹. Mesmo em centros maiores, como Porto Alegre e Santa Maria, os impactos atingiram cadeias de abastecimento e populações vulneráveis, deteriorando indicadores de segurança alimentar. Essa desproporção nos danos confirma que a baixa capacidade de resposta local decorre, fundamentalmente, das lacunas estruturais monitoradas pelo ODS 2.

Essa fragilidade sistêmica, que potencializou os danos das enchentes, reflete-se nos baixos indicadores do ODS 2 na Quarta Colônia. A disparidade em relação a centros maiores revela uma base produtiva despreparada, com números críticos de apoio via PRONAF e de agricultura orgânica em municípios como Ivorá, São João

¹ IDSC. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 8 nov. 2025.

do Polêsine e Pinhal Grande. Essa carência denota uma produção pouco resiliente e diversificada. Além disso, a inexistência de Planos Municipais de SAN confirma a inércia estatal prévia ao desastre, o que inviabilizou a intersetorialidade necessária para mitigar os choques climáticos. Conclui-se, portanto, que a efetivação do SISAN e do DHAA depende da redução dessas assimetrias regionais, exigindo suporte técnico e financeiro aos municípios de pequeno porte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legitimidade das agendas internacionais de combate à fome, em que se destaca o ODS 2, depende da capacidade de os Estados e organismos multilaterais incorporarem a sociedade civil na formulação de planos comuns. Sem essa interlocução, as diretrizes globais correm o risco de deslegitimação, pois carecem de uma base social ampla que sustente sua execução. No contexto brasileiro, essa governança multinível materializa-se na institucionalização do SISAN, cujo fortalecimento nos municípios é o que permite traduzir compromissos transnacionais em garantia real do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A análise comparativa entre os grandes centros e a Quarta Colônia evidenciou assimetrias profundas, em que municípios de menor porte operam com estruturas parciais ou inexistentes, gerando um vácuo de gestão. Os resultados demonstram que a baixa capacidade institucional fragmenta a pauta e anula a intersetorialidade, fragilidade que se tornou palpável diante dos choques da pandemia e das inundações de 2024. Ressalte-se que a escassez de acervos documentais e a baixa transparência ativa dificultaram a coleta de dados, evidenciando as lacunas de institucionalização do sistema local. Reconhece-se, portanto, a necessidade de futuras pesquisas qualitativas para aprofundar a compreensão sobre esses entraves.

Conclui-se que a convergência entre o SISAN e o ODS 2 é condição de sobrevivência das políticas públicas, sendo indispensável reduzir as desigualdades regionais para assegurar a resiliência alimentar em qualquer cenário.

REFERÊNCIAS

AGUDO (Município). **Lei n. 1.818, de 28 de junho de 2011**. *Em que*: SAPL/Câmara Municipal de Agudo, [2011]. Disponível em: <https://sapl.agudo.rs.leg.br/norma/2840?display>. Acesso em: 20 out. 2025.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, maio-jun. 2009. DOI: 10.15903/S1413-81232009000300020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DfcQzJ7fGMVkdF3bbdKzM5Q/>. Acesso em: 06. set. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Insegurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/glossario/inseguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. **Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social**. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2010/emendaconstitucional-64-4-fevereiro-2010-601824-publicacaooriginal-123345-pl.html>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Painel de Indicadores do MDS**. MDS, [s. d.]. Disponível em: https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/BSF/Indicadores_por_Estado_e_Municipio.html. Acesso em: 8 nov. 2025.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. e00009919, 2019. DOI: 10.1590/0102-311X00009919. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). [s. d.]. Disponível em: <http://www.agricultura.pe.gov.br/downloads/cansea/CONSEA.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2025.

DIAS, A. G.; BENTO, I. C. Avaliação da gestão do SISAN nas regiões brasileiras: análise regional com dados do Mapa SAN (2018). **Nutrivisa Revista de Nutrição e Vigilância em Saúde**, Fortaleza, v. 12, n. 1, p. e16152, 2025. DOI: 10.52521/nutrivisa.v12i1.16152. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/nutrivisa/article/view/16152>. Acesso em: 15 dez. 2025.

DOMENE, Semiramis Martins Alves et al. Segurança alimentar: reflexões sobre um problema complexo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 37, n. 109, p. 181-206, 2023. DOI: 10.1590/s0103-4014.2023.37109.012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fWcBkcLhN577MztGLnDDSDn/>. Acesso em: 15 dez. 2025.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **VI Relatório Luz da Sociedade Civil: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil**. [S.l.]: GTSC A2030, 2022. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2022/07/pt_rl_2022_final_web-1.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – IDSC**. Instituto Cidades Sustentáveis, [s. d.]. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/>. Acesso em: 8 nov. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fome Zero e Agricultura Sustentável ODS. In: BRASIL. **Agenda 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil**. Brasília: IPEA, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/71f9c6d8-2058-47ba-981c-b3c485333bc7/content>. Acesso em: 26 ago. 2025.

LEÃO, M. (ed.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 23 ago. 2025.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A SOCIEDADE CIVIL NA ATUALIDADE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 14, n. 14, p. 323-333, 2014. Disponível em: <https://share.google/Xii4EarApUZ2rOOi2>. Acesso em: 23 fev. 2026.

MANFIO, Vanessa; PIEROZAN, Vinício Luís. AS NOVAS ALTERNATIVAS RURAIS NA QUARTA COLÔNIA, RS, Brasil: um estudo sobre a agricultura de base agroecológica e a agricultura orgânica. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 3, n. 9, p. 175-194, 16 Out 2017 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/5695>. Acesso em: 23 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2025.

PORTAL GOV.BR. Presidente Lula retoma Consea e prioriza agenda de combate à fome. **Portal Gov.br: Notícias**, [Brasília, DF], 28 fev. 2023. Publicado em 28/02/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/presidente-lula-retoma-consea-e-prioriza-agenda-de-combate-a-fome>. Acesso em: 23 ago. 2025.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia *et al.* Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 9, p. 3421-3430, set. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>. Acesso em: 15 dez. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil (II VIGISAN): relatório final**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://www.andes.org.br/diretorios/files/renata/2022/maio/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2025.

RESTINGA SECA (Município). **Lei Ordinária n. 1.861, de 16 de maio de 2003**. *Em que*: Leis Municipais, [2003]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/restinga-seca/lei-ordinaria/2003/186/1861/lei-ordinaria-n-1861-2003-cria-o-conselho-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-comsea-do-municipio-de-restinga-seca>. Acesso em: 21 out. 2025.

SILVA, Lauren Yurgel da *et al.* Emergência climática e o sistema alimentar: o impacto das enchentes de maio no ambiente alimentar comunitário do Rio Grande do Sul, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, e00130824, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT130824>. Acesso em: 20 dez. 2025.

USSENE, Alberto Agostinho. AGRICULTURA SUSTENTÁVEL NO RIO GRANDE DO SUL: CERTIFICAÇÕES AMBIENTAIS À LUZ DA AGENDA 2030: SUSTAINABLE AGRICULTURE IN RIO GRANDE DO SUL: ENVIRONMENTAL CERTIFICATIONS IN LIGHT OF THE 2030 AGENDA. **Revista Brasileira de Meio Ambiente & Sustentabilidade**, [S. l.], v. 5, n. 4, p. 22–33, 2025. Disponível em: <https://rbmaes.emnuvens.com.br/revista/article/view/539>. Acesso em: 23 fev. 2026.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Liliane Bahia de Abreu. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 1-13, 2018. DOI: 10.1590/0102-311X00206816. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/zBLgfgjmqmvXSJKJhcLz8Gf4c/>. Acesso em: 20 dez. 2025

VECCHIO, Maria Cecilia Del; ARAÚJO, Ronaldo Tavares de; ANDRADE JUNIOR, Hermes; MONTEIRO, Pedro Calisto Luppi; VENTURINI, Alessandro Fuentes; PINHEIRO, Luciana. O Papel do Município na Efetivação das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. **Ensaio e Ciência: Ciências Biológicas, Agrárias e da Saúde**, [S. l.], v. 19, n. 2, 2015. DOI: 10.17921/1415-6938.2015v19n2p%p. Disponível em: <https://ensaioseciencia.pgsscogna.com.br/ensaioseciencia/article/view/3185>. Acesso em: 15 ago. 2025.

Autoria

1 Carla Nascimento de Oliveira

Graduanda em Relações Internacionais

<https://orcid.org/0009-0004-9214-8949> • carla.nascimento@acad.ufsm.br

2 Isabelle Simão Branchi

Graduanda em Relações Internacionais

<https://orcid.org/0009-0009-4231-1249> • isabelle.branchi@acad.ufsm.br

Como citar este artigo

OLIVEIRA, C. N.; BRANCHI, I. S. Ações municipais no combate à fome no Rio Grande do Sul: conexões com a agenda internacional (2020-2025). **InterAção**, Santa Maria, v. 17, n. 2, e95917, p. 1-19, jun. 2026. DOI 10.5902/1980509895917. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.5902/2357797595917>. Acesso em: dia mês abreviado. ano.

Artigo da XIII SARI

XIII Semana Acadêmica de Relações Internacionais (SARI)

A XIII SARI foi organizada pelo Diretório Acadêmico de Relações Internacionais, ocorreu entre os dias 10 e 14 de novembro de 2025, na Universidade Federal de Santa Maria, reunindo estudantes, pesquisadores e especialistas em torno de uma programação diversificada. O evento contou com palestras que abordaram temas relevantes e contemporâneos, como crime organizado, conflitos internacionais, direitos humanos, tecnologias emergentes, guerra cibernética, construção da paz e questões relacionadas à Amazônia e ao meio ambiente, entre outros.

Alinhada ao tripé fundamental das instituições de ensino superior - ensino, pesquisa e extensão -, a XIII SARI reafirma a importância da universidade como espaço de produção e democratização do conhecimento científico, além de contribuir para a formação acadêmica e o desenvolvimento pessoal dos(as/es) estudantes. Em uma dimensão mais ampla, o evento reflete o papel social da universidade; em uma perspectiva mais específica, destaca-se por ampliar o repertório dos discentes e apresentar a diversidade temática presente no campo das Relações Internacionais, especialmente para aqueles que estão em início de curso.

Nesse sentido, a temática abrangente da XIII SARI permitiu não apenas a introdução dos estudantes a diferentes áreas de estudo, mas também a valorização de temas ainda pouco explorados na grade da UFSM, por meio da participação de especialistas de diversas áreas do conhecimento. Além disso, o evento se destacou por incentivar o protagonismo estudantil, uma vez que foi organizado por estudantes e voltado para estudantes, promovendo tanto a participação ativa quanto o engajamento crítico.

Como marco importante desta edição, destaca-se a retomada dos painéis temáticos com apresentação de trabalhos acadêmicos dos próprios alunos - prática que não ocorria há cerca de dez anos -, acompanhada da previsão de publicação em anais do evento, em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais - Ana Lélia (NEPRI/UFSM). Essa iniciativa reforça o compromisso da SARI com a produção científica e com a valorização das vozes estudantis dentro da universidade.

