

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Caminhos para o planejamento da Política de Segurança Alimentar e Nutricional nos Municípios.



Assistência Social

Caminhos para o
planejamento da Política
de Segurança Alimentar
e Nutricional nos
Municípios.



Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998. Impresso no Brasil. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

S237a Santos, Dayane dos Anjos

Assistência social: caminhos para o planejamento da política de segurança alimentar e nutricional nos municípios / Dayane dos Anjos Santos. -- Brasília: CNM, 2026.

28 p. -- il.

Disponível em: <https://www.cnm.org.br>

ISBN 978-85-8418-151-3

1. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). 2. Direito Humano à Alimentação. 3. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). 4. Identidade Alimentar. 5. Financiamento. I. Título.

CDD 657

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane S. Y. Valadares CRB-1/2802

Autora

Dayane dos Anjos Santos

Revisão de textos

Keila Mariana de O. Pacheco - KM Publicações

Revisão técnica

Rosângela Ribeiro

Vinícius Augusto Lima de Almeida

Revisão editorial

Daiane da Silva Yung Valadares

Diagramação

Joelton Souza - Comunicação CNM



Diretoria **CNM** 2024-2027

CONSELHO DIRETOR

Presidente | Paulo Roberto Ziulkoski
1º Vice-Presidente | Marcos Vinícius da Silva Bizarro
4º Vice-Presidente | Rafael Machado
5º Vice-Presidente | Joner Chagas
1º Secretário | Edimar Aparecido P. dos Santos
2º Secretário | Hudson Pereira de Brito
1º Tesoureiro | Francisco Nélio Aguiar da Silva
2º Tesoureiro | Fernando Sérgio Lira

CONSELHO FISCAL

Titular | Carlos Sampaio Duarte
Titular | Silvany Yanina Mamlak
1º Suplente | José Adinan Ortolan
3º Suplente | Paulo Ricardo Salerno

CONSELHO REGIONAL

Região Nordeste – Titular | Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior
Região Sul – Titular | Mário Afonso Woitexem
Região Sul – Suplente | Amin José Hannouche
Região Sudeste – Suplente | Luciano Miranda Salgado
Região Norte – Suplente | Jair Aguiar Souto
Região Centro-Oeste – Titular | Wilson Tavares de Sousa Júnior

Carta do Presidente

Municipalista,

O *Conexão CNM* é uma iniciativa estratégica da Confederação Nacional de Municípios (CNM) para levar conhecimento, capacitação e orientação técnica a prefeitos, vice-prefeitos, secretários, vereadores, servidores e demais agentes municipais.

Implementado em 2025, o projeto busca aproximar ainda mais a CNM dos Municípios, levando, presencialmente, em cada edição, os direcionamentos e as principais orientações da entidade em áreas essenciais da administração pública local. Por meio de eventos de Imersão, Qualificação e Mentoria, o *Conexão CNM* oferece um espaço de aprendizado e acolhimento aos representantes municipais, fortalecendo a atuação de cada um no atendimento às demandas da população. Além das palestras e dos momentos de interação, os encontros reforçam a união e o fortalecimento do movimento municipalista, liderado com orgulho pela CNM.

Como forma de ampliar o alcance dos conteúdos apresentados, a Confederação disponibiliza cartilhas temáticas em diversas áreas da gestão pública municipal. Este material, entregue aos participantes durante as edições do *Conexão CNM*, serve como apoio prático para a aplicação dos conhecimentos nas prefeituras e nas câmaras municipais, reafirmando o compromisso da CNM com cada gestor e com a população que ele representa.

Recomendamos que o conteúdo técnico destas cartilhas seja compartilhado com os diferentes setores do Executivo e do Legislativo municipal, permitindo que mais servidores tenham acesso às orientações e às atualizações acerca de temas essenciais ao funcionamento da administra-



ção local. Em caso de dúvidas ou necessidade de aprofundamento, os colaboradores da CNM permanecem à disposição para prestar apoio contínuo.

A Confederação reconhece que a missão de cada gestor municipal é desafiadora, mas também profundamente gratificante: trabalhar pela melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros que vivem nos Municípios. Esse propósito inspira diariamente o trabalho da CNM, entidade que, há mais de quatro décadas, atua com dedicação e resultados concretos em defesa do municipalismo, conquistando avanços que já ultrapassam a marca de R\$ 2 trilhões em benefícios para os Entes locais. Isso só foi possível com a união de todos.

Que sigamos avançando, juntos, por melhores condições para a nossa população.

Boa leitura!

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Caisan – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional

Comsea – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

EqPsan – Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional

Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

Plamsan – Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1.	<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>9</u>
2.	<u>CONCEITOS INICIAIS</u>	<u>11</u>
	2.1. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) 11	
	2.2. Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) 12	
	2.3. Soberania e cultura alimentar 12	
3.	<u>ARCABOUÇO LEGAL DAS POLÍTICAS DE SAN</u>	<u>14</u>
	3.1. Lei 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) 14	
	3.2. Decreto 7.272/2010 – Regulamentação da Losan 14	
	3.3. Emenda Constitucional 64/2010 15	
4.	<u>CONHECENDO O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)</u>	<u>16</u>
	4.1. Estrutura do Sisan 16	
	4.2. Financiamento do Sisan 18	
	4.3. Processo de adesão municipal ao Sisan 20	
	4.4. Equipamentos públicos de SAN (EqPsan) 23	
5.	<u>DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SAN</u>	<u>24</u>
6.	<u>COMENTÁRIOS FINAIS</u>	<u>25</u>
7.	<u>REFERÊNCIAS</u>	<u>26</u>

1. INTRODUÇÃO

Com a finalidade de apontar caminhos para o planejamento de ações, programas e políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no âmbito municipal, este material busca contribuir com a qualificação de gestores públicos, técnicos, conselheiros e demais atores envolvidos na construção de uma política local comprometida com o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A proposta é fortalecer a atuação dos Municípios na formulação de estratégias que valorizem a identidade alimentar dos territórios, promova a articulação intersetorial e incentivem a participação social, colaborando no enfrentamento à insegurança alimentar.

A situação de fome e insegurança alimentar no Brasil é fortemente dependente de políticas públicas que buscam eliminar as condições promotoras de desigualdade e exclusão. Em 2022, cerca de 33,1 milhões de pessoas no Brasil enfrentavam a insegurança alimentar grave, segundo dados da II Vigisan. Já em 2023, esse número caiu para 8,7 milhões de pessoas, passou de 15,5% da população brasileira para 4,1%, conforme os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnadc-IBGE), do módulo Segurança Alimentar.

Em 2024, o país atingiu o patamar de menos de 2,5% da população em estado de fome crônica, saindo do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), conforme o relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2025” (Sofi 2025, FAO).

Essa conquista representa uma vitória histórica para o país e reflete a eficácia das políticas públicas inovadoras e o compromisso dos Municípios na luta para erradicar a fome. Ainda assim, os desafios persistem, exigindo continuidades das políticas de SAN, com monitoramento constante.

A promoção das políticas de SAN nos Municípios envolve a implementação de diversas ações, programas e políticas públicas que, de forma integrada, visam garantir o acesso regular e permanente a alimentos de

qualidade e em quantidade suficiente, que tenham como base práticas alimentares que promovam a saúde, respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis.

Atualmente, os Municípios desenvolvem diversas ações que promovem a SAN, dando condições para que milhares de pessoas passem a ter acesso aos alimentos, seja por meio de equipamentos públicos de SAN (banco de alimentos, restaurantes populares, feiras, entre outros), por meio da alimentação escolar pelo Pnae, por meio da atenção primária à saúde, por meio do apoio à agricultura familiar, abastecimento alimentar e programas como Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outras ações, como a operacionalização do Programa Bolsa Família e outros benefícios sociais.

Para aprimorar e avançar ainda mais na consolidação do DHAA, é fundamental fortalecer a governança local da política de SAN. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) se apresenta como uma ferramenta estratégica para auxiliar o planejamento de ações, programas e política de SAN nos Municípios, fortalecer a articulação entre os diferentes setores e promover uma governança mais eficaz na área.

Assim, este material objetiva apoiar os Municípios na compreensão do funcionamento do Sisan, na avaliação para o processo de adesão, no monitoramento e na qualificação das estruturas locais, promovendo uma atuação mais integrada, participativa e orientada à garantia do DHAA da população.

O tema de SAN possui especial atenção da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Atualmente, as pautas relacionadas, os estudos, notas técnicas e matérias estão inseridos na área técnica de Assistência Social da Entidade. Além disso, a Confederação acompanha os processos de negociação e pactuação da política de SAN junto às instâncias federativas, realiza informes, disponibiliza apoio técnico presencial e *on-line* aos gestores municipais, realiza incidência política nos espaços da Câmara Interministerial de SAN (Caisan) e do Conselho Nacional de SAN (Consea) e

faz acompanhamento da execução orçamentária e financeira da política, com o objetivo de apresentar aos Municípios os recursos empregados pelos Entes federados na área de SAN.

Essas ações reforçam o compromisso da CNM com o fortalecimento da gestão municipal e a qualificação da implementação das políticas públicas de SAN, contribuindo para a efetivação do DHAA nos territórios.

2. CONCEITOS INICIAIS

Para que os Municípios possam planejar, implementar e monitorar políticas eficazes de SAN, é essencial compreender alguns conceitos fundamentais, que orientarão a formulação e a garantia do DHAA nos Municípios.

2.1. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

A **SAN** consiste na realização do direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, respeitando as especificidades culturais e sendo ambiental, econômica e socialmente sustentáveis. Deve estar diretamente relacionada ao DHAA e requer políticas públicas intersetoriais que garantam esse direito, especialmente para populações em situação de vulnerabilidade.

Quando essas condições não são plenamente atendidas, surgem situações de **insegurança alimentar**. A insegurança alimentar ocorre justamente quando a SAN não é garantida de forma integral. Ela se caracteriza pela falta de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para uma vida saudável, sendo agravada por contextos de vulnerabilidade social como um fator de risco.

Ela é classificada em três níveis: Insegurança Alimentar Leve: se caracteriza pela preocupação ou incerteza em não conseguir alimentação e/ou quando a qualidade da alimentação já está comprometida; Insegurança

Alimentar Moderada: quando é preciso reduzir a quantidade e a variedade de alimentos para que não venham a faltar; Insegurança Alimentar Grave: privação no consumo de alimentos e fome.

Fortalecer a SAN em nível local é essencial para o enfrentamento à insegurança alimentar e para reduzir as desigualdades e assegurar o DHAA para toda a população.

2.2. Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

O **DHAA** é um direito humano inerente a todas as pessoas terem acesso regular, permanente e irrestrito a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, de acordo com a cultura alimentar do seu povo e que garantam uma vida digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.

Está contemplado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e na CF/1988 e é dever do poder público respeitar, proteger, promover, informar e monitorar a realização do DHAA, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Para que o DHAA seja efetivado, é importante que os Municípios formulem políticas e ações que promovam e garantam a SAN dos moradores, que respeitem a identidade alimentar da região e o meio ambiente, fortalecendo a agricultura familiar e a articulação intersetorial. Entretanto, compreende-se que essas ações precisam estar acompanhadas de um cofinanciamento adequado, que possibilite ampliar o alcance e a eficácia das iniciativas, assegurando que a implementação das políticas de SAN seja sustentável e promova a realização do DHAA de forma permanente.

2.3. Soberania e cultura alimentar

A soberania e a valorização da cultura alimentar são elementos fundamentais para a construção de políticas públicas de SAN. Para os Municípios, compreender e incorporar esses conceitos nas ações locais significa

reconhecer e valorizar os modos de vida e a diversidade cultural de sua população.

A **soberania alimentar** vai além do direito de comer. É o direito dos povos de decidirem sobre suas políticas de produção, distribuição e consumo de alimentos, respeitando as culturas e as práticas tradicionais, colocando os agricultores, consumidores e comunidades no centro dos sistemas alimentares. Promover soberania alimentar implica apoiar políticas de incentivo à agricultura familiar, garantir espaços de participação social e estimular a articulação intersetorial.

A **cultura alimentar** representa os saberes, práticas, tradições, cultivos, preparos e significados atribuídos à alimentação em cada território. É a expressão da identidade de um povo e da sua relação com o alimento, o meio ambiente e a história, envolvendo relações sociais e afetivas.

Os Municípios têm papel fundamental na promoção da soberania e da cultura alimentar. Por meio de políticas públicas integradas, é possível fortalecer a agricultura familiar, valorizar as tradições locais e garantir o DHAA. Ao incorporar esses conceitos nas políticas locais, os Entes contribuem diretamente para a construção de um sistema alimentar mais justo, inclusivo e sustentável.

Contudo, a efetivação desses princípios depende também de financiamento contínuo, pois a ausência de recursos financeiros compromete a capacidade municipal de fortalecer a SAN e de preservar as tradições alimentares locais. Assim, os Entes assumem responsabilidades ampliadas, mas sem os meios proporcionais para garantir, de forma concreta, a soberania e a cultura alimentar de suas populações.

Garantir esses direitos nos territórios municipais exige maior aporte financeiro da União, destinado a programas e iniciativas que fomentem feiras, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, compras públicas da agricultura familiar e ações que valorizem os hábitos, saberes e costumes alimentares de cada região.

3. ARCABOUÇO LEGAL DAS POLÍTICAS DE SAN

As políticas públicas de SAN no Brasil são base para a atuação municipal e estão fundamentadas em um sólido arcabouço normativo, que assegura o DHAA como um direito fundamental. Esse arcabouço dá legitimidade às ações em todos os níveis governamentais e permite que estabeleçam políticas estruturadas, integradas e participativas, com foco no DHAA e na superação da fome e da insegurança alimentar.

Os principais marcos legais que sustentam essa política de SAN no Brasil são a Lei 11.346/2006, o Decreto 7.272/2010 e a Emenda Constitucional 64/2010.

3.1. Lei 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan)

Promulgada em 15 de setembro de 2006, a Losan é a principal referência legal para a construção de políticas públicas de SAN no Brasil. Por meio dela foi criado o Sisan, para assegurar o DHAA, e dá outras providências.

A Losan estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sisan, instrumento pelo qual o poder público (federal, estadual e municipal), com a participação da sociedade civil organizada, formula e implementa políticas, planos, programas e ações de SAN. A Lei é um marco referencial para os Municípios estruturarem e fortalecerem as suas políticas e ações locais de SAN.

3.2. Decreto 7.272/2010 – Regulamentação da Losan

Publicado em 25 de agosto de 2010, o Decreto 7.272 regulamenta a Lei 11.346/2006 (Losan), institui a Política Nacional de Segurança Alimen-

tar e Nutricional (PNSAN) e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN (Plansan), além de reafirmar o compromisso dos Entes federados em assegurar o DHAA. O Decreto também especifica como deve funcionar o Sisan, orientando a constituição de suas principais instâncias, como a Caisan e o Comsea, além de estabelecer diretrizes para a elaboração do Plansan.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) tem o objetivo geral de promover a SAN e assegurar o DHAA em todo território nacional. Entre suas diretrizes estão a promoção do acesso à alimentação adequada e saudável, o abastecimento de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, a promoção de processos de educação alimentar e nutricional e a integração da alimentação e nutrição nas políticas de saúde pública, em todos os níveis de atenção à saúde.

3.3. Emenda Constitucional 64/2010

Aprovada em 4 de fevereiro de 2010, a EC 64/2010 alterou o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Com isso, o Estado brasileiro passou a ter a obrigação constitucional de garantir o acesso à alimentação adequada, adotando medidas legislativas, administrativas e orçamentárias para a efetivação desse direito.

Junto à Losan e ao Decreto 7.272/2010, a EC 64/2010 compõe o arcabouço normativo que orienta a formulação, gestão e controle social das políticas de SAN no país. Esses instrumentos criam bases legais consistentes para que os Municípios organizem ações estruturadas, participativas e alinhadas à garantia do DHAA.

4. CONHECENDO O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)

Instituído pela Lei 11.346/2006 e regulamentado pelo Decreto 7.272/2010, o Sisan constitui um dos principais instrumentos de gestão do DHAA, sendo uma ferramenta estratégica para o enfrentamento à insegurança alimentar no país. Tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN em âmbito nacional.

O Sisan é um sistema de gestão que articula diferentes setores e Entes federativos, promovendo o diálogo entre a sociedade civil e o poder público para a formulação e integração de políticas públicas voltadas à garantia do DHAA e para o monitoramento da sua realização.

4.1. Estrutura do Sisan

De acordo com a Lei 11.346/2006, a consecução do DHAA e da SAN da população ocorre por meio do Sisan, cuja estrutura é composta por diferentes instâncias, que atuam de forma complementar, articulada e participativa.

A seguir, serão apresentados os principais componentes, com ênfase na gestão municipal:

1. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea).

O **Comsea** é a principal instância de participação e controle social da política de SAN. Trata-se de um órgão colegiado composto por representação de dois terços da sociedade civil e um terço de representantes

governamentais. É um espaço permanente de diálogo, proposição e monitoramento das políticas de SAN no Município.

Com a finalidade de contribuir para a concretização do DHAA, o Comsea tem como atribuições articular, propor, acompanhar e monitorar ações da Política e do Plano Municipal de SAN.

2. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan).

A **Caisan Municipal** é a instância governamental de gestão inter-setorial das ações de SAN no Município. Cabe a ela coordenar, executar e monitorar a Política e o Plano Municipal de SAN, além de apoiar e dar suporte técnico ao Comsea.

É composta por representantes das secretarias municipais diretamente relacionadas à SAN, sendo que a Presidência será exercida pela Secretaria responsável pela Política de SAN no Município. A Caisan desempenha papel técnico e estratégico no planejamento, execução e no monitoramento das ações.

3. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A **Conferência de SAN** é uma instância de deliberação e participação social convocada pelo Comsea e realizada a cada quatro anos. Reúne representantes da sociedade civil e do governo local, para avaliar a situação da SAN no território, formular diretrizes e prioridades para a Política e o Plano Municipal de SAN e propor estratégias para o fortalecimento do Sisan. Esses espaços fortalecem a intersectorialidade e a participação social, promovendo o avanço da SAN no Município.

4. Plano Municipal de SAN (Plamsan).

O **Plamsan** é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Municipal de SAN. Elaborado pela Caisan, com processo de consulta ao Comsea, permite ao Município planejar, executar e ava-

liar as ações e programas voltados à SAN. Entre as suas finalidades estão: definir indicadores e metas municipais de SAN, garantir a intersectorialidade das políticas públicas, fortalecer o Sisan em nível local e realizar balanços anuais e revisões periódicas do plano.

A elaboração do Plamsan requer um diagnóstico local da situação de SAN, a definição de prioridades, metas e responsabilidades dos órgãos que integram o Sisan. O plano tem vigência de quatro anos e deve ser revisado a cada dois anos, aprovado pelo Comsea, publicado em diário oficial e amplamente divulgado à população.

4.2. Financiamento do Sisan

De acordo com o Decreto 7.272/2010, o financiamento da PNSAN é de responsabilidade compartilhada entre o Poder Executivo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem ao Sisan. Essa divisão ocorre por meio de duas fontes principais: as dotações orçamentárias de cada Ente federado, destinadas aos diversos setores que compõem a política de SAN; e os recursos específicos para gestão e manutenção do Sisan, consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.

O Decreto também estabelece que os Entes federados, ao aderirem ao Sisan, deverão dotar recursos nos orçamentos dos programas e ações dos diversos setores que compõem a SAN, compatíveis com os compromissos estabelecidos nos planos de SAN e no pacto de gestão pelo DHAA. Além disso, o Decreto prevê que os Conselhos de SAN poderão elaborar proposições aos respectivos orçamentos, a serem enviadas ao respectivo Poder Executivo, previamente à elaboração dos projetos de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, propondo, inclusive, as ações prioritárias. As Câmaras Intersetoriais de SAN, por sua vez, observando as indicações e prioridades apresentadas pelos Conselhos de SAN, devem articular-se com os órgãos da sua esfera de gestão para a proposição de dotação e metas para os programas e ações integrantes do respectivo plano de SAN.

Dentro dessa perspectiva, o Sisan se diferencia do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) principalmente por se tratar de um sistema de gestão intersetorial, o que impõem uma estrutura diferenciada em suas instâncias e estratégias de gestão, pois para além da coordenação das relações entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), o Sisan precisa coordenar a relação entre os diversos setores com ações que apresentam interface com a SAN, tais como: agricultura, assistência social, saúde, educação, meio ambiente, entre outros.

A intersetorialidade, embora constitua um dos princípios estruturantes do Sisan, traz como consequência a dificuldade da constituição de um fundo orçamentário com a finalidade de descentralização do financiamento dos programas e ações de SAN. Isso ocorre porque os orçamentos das ações que compõem o sistema perpassam por diversos setores, que por sua vez seguem a lógica setorial na gestão e execução orçamentária e financeira.

Apesar do modelo de cofinanciamento estabelecido, os Municípios enfrentam grandes desafios para a implementação da política de SAN de forma eficaz. **Mesmo os Entes que aderiram ao Sisan deparam-se com a insuficiência e a instabilidade dos repasses financeiros da União**, fator que compromete a execução local das ações e dificulta a efetivação do DHAA.

Nesse contexto, torna-se imprescindível a construção de um arranjo institucional que garanta aporte de recursos públicos contínuos para o financiamento da gestão do sistema em nível municipal. Os Municípios não podem permanecer dependentes de repasses intergovernamentais esporádicos ou a espera de editais específicos para custear ações de SAN, pois isso fragiliza a sustentabilidade das ações. Muitos Municípios, embora tenham aderido ao Sisan, instituído Comsea e Caisan, elaborado o Plamsan, não dispõem de dotação orçamentária suficiente para plena implementação dessas instâncias e instrumentos, critérios de permanência no Sisan.

A efetivação do DHAA requer não apenas planejamento e adesão formal ao Sisan, mas sobretudo o comprometimento efetivo da União com o cofinanciamento das ações, assegurando que os Municípios tenham acesso a estrutura adequada, recursos estáveis e capacidade técnica para o pleno exercício de suas responsabilidades no âmbito da SAN.

4.3. Processo de adesão municipal ao Sisan

A adesão ao Sisan pelos Municípios, embora represente um importante compromisso com a efetivação do DHAA, requer atenção a diversos aspectos institucionais, legais, financeiros e de governança.

Ao aderir ao Sisan, os Municípios assumem responsabilidades e contrapartidas que demandam estrutura administrativa, capacidade técnica e recursos financeiros para garantir a implementação e o monitoramento da PNSAN. Trata-se de um processo de caráter voluntário, mas que envolve a elaboração de atos normativos e documentos formais. Entre as principais exigências estão a criação de marcos legais locais (como leis e decretos de adesão), a institucionalização do Comsea e da Caisan, além da elaboração do Plamsan e da previsão orçamentária para execução das ações no território.

Para a adesão, o processo compreende as etapas descritas a seguir:

a. elaboração de ato normativo municipal (lei e/ou decreto):

- » o Município deve instituir a política municipal de SAN, criando o Comsea e a Caisan Municipal;
- » embora o Município tenha autonomia para desenvolver sua própria política de SAN, essa legislação deve estar alinhada com os preceitos e marcos normativos nacionais.

b. assinatura dos documentos:

- » **termo de compromisso de elaboração do Plamsan:** estabelece que o Município se compromete a elaborar e apresen-

tar seu Plamsan no prazo de até um ano a partir da formalização da adesão;

- » **termo de adesão ao Sisan:** documento que formaliza a integração do Município ao sistema, confirmando o compromisso em seguir suas diretrizes e participar das instâncias de governança.

Esses documentos devem ser preenchidos, assinados e enviados por meio da **plataforma AdeSAN** para validação nas instâncias estadual e nacional.

Acesse a plataforma AdeSAN:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/adesan/index.php>

A plataforma AdeSAN é uma ferramenta digital criada para gerir o processo de adesão e permanência no Sisan. Por meio da AdeSAN, os Municípios podem conduzir todo o trâmite de forma *online*. Para o preenchimento dos dados na plataforma, recomenda-se que sejam utilizados dados do gestor responsável pela adesão, aquele que cuidará do Sisan no Município. O gestor municipal terá acesso à plataforma após a aprovação do cadastro, realizado pela Caisan Estadual. Após essa validação, deverão ser inseridas informações referentes ao prefeito, aos presidentes e aos secretários executivos do Comsea e da Caisan Municipal. A adesão se formaliza a partir da publicação no Diário Oficial da União.

É importante destacar que os Municípios já aderidos ao Sisan, conforme Resolução Caisan 07/2024, devem atender aos requisitos de permanência. Caso o Município não comprove o cumprimento dessas exigências, após análise da Caisan do Consea Estadual, a Secretaria Executiva da Caisan Nacional poderá suspender a adesão municipal ao Sistema.

Após 1 (um) ano da formalização da adesão, deverão:

- » publicar o Plano de SAN, garantindo ampla divulgação e demonstrando o compromisso do Município com a política de SAN;
- » comprovar o funcionamento das instâncias municipais (Caisan e Comsea), realizando suas funções e reuniões periódicas conforme estabelecido pela legislação municipal;
- » corrigir eventuais inconsistências sanáveis identificadas durante o processo de adesão, quando indicadas pela Caisan ou Consea Estadual.

Para solicitar a permanência no Sisan na plataforma AdeSAN, o Município deve:

- » atualizar os contatos institucionais na plataforma, incluindo dados do prefeito, dos presidentes e secretários executivos do Comsea e da Caisan Municipal;
- » anexar os comprovantes de funcionamento das instâncias, tais como: ata da última reunião do Comsea e da Caisan; decretos de nomeação dos membros de ambas as instâncias; comprovação de correção das inconsistências sanáveis; inserção na aba "PlanSAN" do plano municipal de SAN elaborado, observando o prazo de um ano para a sua elaboração, que pode ser prorrogado por igual período.

Embora esses elementos sejam considerados indicadores de funcionamento do Sisan no Município, o rigor das exigências e a ausência de apoio financeiro da União podem tornar o processo desafiador, sobretudo para os Entes com menor estrutura administrativa e técnica.

Além disso, a suspensão da adesão, em caso de não comprovação dos requisitos no prazo estipulado, desconsidera as desigualdades de capacidade entre os Municípios, penalizando justamente aqueles que mais

necessitam de fortalecimento institucional e de acesso a recursos federais para consolidar suas ações de SAN.

4.4. Equipamentos públicos de SAN (EqPsan)

São estruturas físicas e espaços destinados à prestação de serviços, visando garantir a SAN, incluindo a captação, a produção, o preparo, a oferta, a distribuição e a comercialização de refeições e/ou alimentos.

Os EqPSAN são importantes promotores da SAN e instrumentos fundamentais para o acesso à alimentação adequada e saudável. São exemplos de EqPSAN: cozinhas comunitárias e solidárias, restaurantes populares, banco de alimentos, centrais de recebimento de produtos da agricultura familiar e feiras livres de alimentos.

Essas estruturas podem fortalecer a economia local, promover a inclusão social e estimular a agricultura familiar, gerando impactos positivos no desenvolvimento sustentável dos territórios.

Entretanto, enfatizamos a necessidade de ampliação dos recursos e do financiamento federal para a implantação, manutenção e expansão desses equipamentos nos Municípios, garantindo que os Entes possam continuar exercendo seu papel na promoção da alimentação adequada como direito de todos.

O Censo Sisan apontou que:

- » 3.689 Municípios tinham feiras livres ou mercados públicos, sendo que destes, 87,9% eram mantidos somente com recursos municipais;
- » 581 possuíam bancos de alimentos e 512 tinham cozinhas comunitárias, destes, cerca de pouco mais de 50% eram mantidos com recursos municipais;

- » 429 Municípios tinham centros de abastecimento ou entrepostos (como Ceasas), destes, 60,4% tinham fonte de recursos exclusivamente municipal;
- » 387 Municípios mantêm restaurantes populares, destes, cerca de 34% são mantidos somente por recursos municipais.

Essas ações demonstram o esforço municipal em planejar e normatizar políticas públicas voltadas para SAN da população. Contudo, a pesquisa revelou desafios para ampliar essa institucionalização das políticas de SAN, principalmente no que diz respeito à necessidade de criar estratégias de cofinanciamento dessas ações, garantindo que os Entes possam continuar desempenhando seu papel na promoção da SAN de forma efetiva. A limitação orçamentária compromete tanto a implementação quanto a continuidade dessas iniciativas.

5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SAN

A implementação da política de SAN tem avançado nos Municípios, como evidenciado pela pesquisa Censo Sisan (Munic/IBGE). Entretanto, ainda revela desafios para ampliar a institucionalização dessa política, principalmente no que diz respeito à necessidade de criar estratégias de cofinanciamento dessas ações, para fazer com que as políticas de SAN se tornem mais eficientes e eficazes para garantia do DHAA.

Diferente de sistemas como o SUS e o Suas, que têm suas áreas bem delimitadas e de orçamento, o Sisan, por sua característica intersetorial, tem um perfil de coordenação dessas ações intersetoriais, sendo que seu financiamento e cofinanciamento ainda necessitam de definições e estratégias adequadas para esse contexto.

Compreende-se que o cofinanciamento por parte do governo federal e dos Estados é uma condição para avanços no Sisan, com vistas à

garantia do DHAA. Nesse sentido, é importante trazer esse debate para que possamos problematizar e construir caminhos para a garantia de um financiamento adequado e do fortalecimento das estruturas do Sisan para os Municípios aderidos.

A CNM reconhece a importância fundamental da SAN para o desenvolvimento local e sustentável, por isso busca fazer esse debate junto aos Municípios para fortalecer essa construção e cobrar ações efetivas. A construção de uma política municipal de SAN que seja forte, democrática e sustentável é um caminho possível e necessário para a garantia do DHAA. Esse processo envolve o fortalecimento, a ampliação e a qualificação das políticas públicas de SAN, por meio de um planejamento eficaz, com participação ativa da sociedade e, sobretudo, com a garantia de um financiamento público adequado.

6. COMENTÁRIOS FINAIS

Os desafios enfrentados pelos Municípios para a consolidação da PNSAN e do Sisan são expressivos e multifacetados. As limitações orçamentárias e a ausência de fontes estáveis de financiamento comprometem a capacidade de institucionalizar e sustentar a política de forma continuada. Em muitos casos, as gestões municipais aderem formalmente ao Sisan, instituem suas instâncias e elaboram o Plamsan, mas não dispõem de dotação orçamentária específica ou apoio financeiro suficiente para garantir a plena execução das ações planejadas. Essa situação tende a gerar adesões meramente protocolares, sem condições reais de operacionalização, o que fragiliza o sistema e coloca em risco a continuidade das políticas e programas voltados à SAN. Municípios de menor porte enfrentam dificuldades ainda maiores para atender às exigências legais e administrativas previstas nos instrumentos normativos.

A ausência de mecanismos de cofinanciamento estável por parte da União representa um dos maiores entraves à consolidação da política em

âmbito local. A falta de recursos financeiros compromete a sustentabilidade da política em nível local e pode inviabilizar a execução das ações previstas no Plamsan.

Nesse contexto, a CNM alerta para a necessidade de ampliação dos investimentos destinados à política de SAN, considerando que o financiamento adequado é condição indispensável para fazer com que as políticas de SAN se tornem mais eficazes para a garantia do DHAA. A Entidade reforça que o apoio financeiro regular da União aos Municípios é fundamental para fortalecer as instâncias locais do Sisan, promover a gestão intersetorial e assegurar a plena funcionalidade nos territórios. Sem a destinação regular de recursos federais, os governos locais permanecem com dificuldades para consolidar o sistema, o que compromete a continuidade e a efetividade da política de SAN.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Censo Sisan*. Análise dos dados e informações do Bloco de Segurança Alimentar e Nutricional da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE) de 2023. Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome - SECF/MDS, 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. *Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010.

BRASIL. *Emenda Constitucional 64 de 4 de fevereiro de 2010*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 fev. 2010b. Seção 1.

BRASIL. *Resolução CAISAN 7, de 2024*. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025: In brief*. Rome: FAO, 2025.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Segurança Alimentar 2023*.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nova York: ONU, 1948.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. II VIGISAN: relatório final. São Paulo (SP), 2022.



Sede SGAN 601 – Módulo N
 CEP: 70830-010 Asa Norte –
 Brasília/DF
 Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório Regional Rua Marcílio
 Dias, 574 Bairro Menino Deus
 CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
 Tel/Fax: (51) 3232-3330

 /PortalCNM @

 portalcnm /

 TVPortalCNM /

 PortalCNM /

 portalcnm



www.CNM.org.br

