

# CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS



SEGURANÇA ALIMENTAR



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

# CAMINHOS PARA O FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS

Brasília/DF



2026



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.

Catalogado na fonte pela Confederação Nacional de Municípios

S237c Santos, Dayane dos Anjos  
Caminhos para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional nos municípios / Dayane dos Anjos Santos. – Brasília: CNM, 2026.  
27 p. – il.

Disponível em: <https://www.cnm.org.br>  
Inclui referências  
ISBN 978-85-8418-159-9

1. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). 2. Políticas Públicas.  
3. Direito à Alimentação. I. Título.

CDD 363.8

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

**Autora**

Dayane dos Anjos Santos

**Revisão técnica**

Rosângela da Silva Ribeiro

**Revisão de textos**

Keila Mariana de O. Pacheco – KM Publicações

**Revisão editorial**

Daiane da Silva Yung Valadares

**Diagramação e capa**

Eduardo Viana – Themaz Comunicação



# Diretoria **CNM** 2024-2027

## CONSELHO DIRETOR

- Presidente • **Paulo Roberto Ziulkoski**
- 1º Vice-Presidente • **Marcos Vinicius da Silva Bizarro**
- 2º Vice-Presidente • **Gisele Tonchis**
- 3º Vice-Presidente • **Ivo Rezende Aragão**
- 4º Vice-Presidente • **Rafael Machado**
- 5º Vice-Presidente • **Joner Chagas**
- 1º Secretário • **Edimar Aparecido Pereira dos Santos**
- 2º Secretário • **Hudson Pereira de Brito**
- 3º Secretário • **José Antônio Vasconcelos da Costa**
- 1º Tesoureiro • **Francisco Nélio Aguiar da Silva**
- 2º Tesoureiro • **Fernando Sérgio Lira**
- 3º Tesoureiro • **José Carlos de Matos Soares**

## CONSELHO FISCAL

- Titular • **Josafá Almeida Lima**
- Titular • **Carlos Sampaio Duarte**
- Titular • **Silvany Yanina Mamlak**
- 1º Suplente • **José Adinan Ortolan**
- 2º Suplente • **Walter José Lessa**
- 3º Suplente • **Paulo Ricardo Salerno**

## CONSELHO DE REPRESENTANTES REGIONAIS

- Titular da região Nordeste • **Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior**
- Suplente da região Nordeste • **Joaquim José de Medeiros**
- Titular da região Sul • **Mário Afonso Woitexem**
- Suplente da região Sul • **Amin José Hannouche**
- Titular da região Sudeste • **Jucélio Fernandes de Oliveira**
- Suplente da região Sudeste • **Luciano Miranda Salgado**
- Titular da região Norte • **Jurandir de Oliveira Araújo**
- Suplente da região Norte • **Jair Aguiar Souto**
- Titular da região Centro-Oeste • **Wilson Tavares de Sousa Júnior**
- Suplente da região Centro-Oeste • **Neurilan Fraga**

# Carta do Presidente

Prezados(as) municipalistas,

A promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) constitui pilar essencial para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e para o fortalecimento de uma sociedade mais justa, inclusiva e sustentável. Nesse cenário, os Municípios desempenham papel estratégico, uma vez que é no território que as políticas públicas se concretizam e respondem, de forma direta, às necessidades da população, demandando planejamento, coordenação e integração entre diferentes áreas.

A presente cartilha foi elaborada com o propósito de apoiar gestores e técnicos municipais no aprimoramento das ações de SAN, reconhecendo a centralidade da gestão local na implementação de políticas públicas. O material reúne conteúdos sobre o papel dos Municípios, a articulação intersectorial, o financiamento e a organização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), elementos indispensáveis para a consolidação dessa política nos territórios. Nesse processo, destacam-se as instâncias de governança como conselhos, câmaras intersetoriais, planos e conferências enquanto espaços de participação, controle social e construção coletiva de estratégias alinhadas às realidades locais.

Apesar dos avanços, é necessário reconhecer os desafios enfrentados pelos Municípios na construção e na implementação dessas políticas, especialmente no que se refere às limitações orçamentárias e financeiras, que impactam a continuidade e a ampliação das ações. Soma-se a isso a necessidade de maior articulação entre os Entes federados, condição essencial para o fortalecimento dessa agenda.

Dessa forma, esta publicação busca oferecer subsídios técnicos e orientações práticas aos gestores e técnicos municipais, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento das ações de SAN em todo o país.

Diante desse contexto, a Confederação Nacional de Municípios reafirma seu compromisso com o fortalecimento da gestão municipal, com a promo-

ção do desenvolvimento sustentável e, sobretudo, com a garantia dos direitos fundamentais da população brasileira.

Seguimos firmes na defesa do municipalismo e na promoção de ações que garantam dignidade, qualidade de vida e direitos para todos os cidadãos.

Boa leitura e bom trabalho a todos!

**Paulo Ziulkoski**

Presidente da CNM



Município forte. Brasil forte.

# 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.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

Plamsan – Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

PPA – Plano Plurianual.

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

10

## **INTRODUÇÃO**

12

### **1. A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO TERRITÓRIO MUNICIPAL**

13

1.1 O papel dos Municípios na promoção da SAN

13

1.2 A articulação intersetorial como base para ações integradas

14

1.3 Estruturas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)

16

### **2. ESTRATÉGIAS PARA O FORTALECIMENTO DA SAN NOS MUNICÍPIOS**

16

2.1 Fortalecimento das instâncias de governança no âmbito municipal

17

2.2 Elaboração e implementação dos planos municipais de SAN

19

2.3 Valorização da cultura alimentar local como ferramenta de promoção da SAN

**21**

**3. PRINCIPAIS DESAFIOS ENFRENTADOS  
PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE  
SAN NOS TERRITÓRIOS MUNICIPAIS**

**22**

3.1 Dificuldades na efetivação da integração  
intersetorial das políticas públicas

**23**

3.2 Desafios orçamentários e financeiros  
para consolidação da SAN

**26**

**4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

**27**

**REFERÊNCIAS**

# INTRODUÇÃO

Com o objetivo de apoiar o planejamento, a organização e o fortalecimento de ações, programas e políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no âmbito municipal, este material reúne subsídios técnicos e conceituais destinados a qualificar gestores públicos, conselheiros, equipes técnicas e demais atores comprometidos com a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

A proposta central é contribuir para que os Municípios consolidem políticas públicas alinhadas às especificidades territoriais, valorizem a cultura alimentar local, ampliem a articulação intersetorial e fortaleçam a participação social como eixo estruturante da gestão. Assim, pretende-se aprimorar a capacidade dos governos locais em formular políticas públicas integradas e sustentáveis capazes de enfrentar a insegurança alimentar e garantir o acesso regular e permanente a uma alimentação adequada, saudável e culturalmente referenciada.

A SAN é, portanto, um direito humano fundamental, diretamente relacionado à dignidade, à cidadania e à qualidade de vida. Esse direito se concretiza quando todas as pessoas possuem acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais, respeitando as especificidades culturais e sendo ambiental, econômica e socialmente sustentáveis.

No Brasil, a garantia da SAN está associada à efetivação do DHAA e às diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), responsável por articular políticas, programas e ações entre os diferentes Entes federados e setores governamentais e sociais. No contexto municipal, essa articulação é determinante, pois é nos territórios locais que as demandas da população se manifestam de forma mais direta e onde as políticas públicas têm maior potencial para serem implementadas com maior precisão e impacto. O fortalecimento da SAN em âmbito municipal contribui não apenas para o enfrentamento da insegurança alimentar, mas também para promover o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Entretanto, a ausência de repasses financeiros regulares fragiliza a execução das ações, compromete a continuidade das iniciativas e dificulta a consolidação da política.

Nesse cenário, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem dedicado especial atenção ao tema da SAN. Atualmente, as pautas, estudos, notas técnicas e demais conteúdos relacionados à SAN integram a área técnica de Assistência Social da Entidade. A Confederação acompanha os processos de negociação e pactuação da política de SAN nas instâncias federativas, elabora informes, oferece 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). Além disso, monitora a execução orçamentária e financeira da política, fornecendo aos Municípios informações atualizadas e qualificadas sobre os recursos aplicados pelos Entes federados.

Essas ações reafirmam o compromisso da CNM com a qualificação da gestão municipal, com o fortalecimento do papel dos Municípios na efetivação das políticas públicas de SAN. Ao mesmo tempo, a Entidade defende a necessidade urgente de revisão ao modelo atual de financiamento do Sisan.

Dessa forma, este material busca apoiar os gestores municipais na construção de caminhos que viabilizem a consolidação da SAN em seus territórios. Para isso, oferece orientações e instrumentos para o planejamento e gestão de ações locais alinhadas à realidade municipal, à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e às diretrizes do Sisan. Ademais, contribui para a compreensão do funcionamento do sistema e para a avaliação dos requisitos relacionados ao processo de adesão e permanência.

# 1. A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO TERRITÓRIO MUNICIPAL

A promoção da SAN no território municipal é um processo contínuo que exige planejamento, articulação intersetorial, participação social, valorização da cultura alimentar e compromisso político. Envolve a implementação de políticas públicas capazes de garantir o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, promover sistemas sustentáveis e fortalecer saberes locais, práticas e tradições alimentares que conferem identidade e pertencimento ao território.

Por estarem mais próximos da população e de suas realidades alimentares, culturais e socioeconômicas, os Municípios tornam-se agentes centrais na efetivação da PNSAN. São responsáveis por transformar diretrizes nacionais em ações concretas e articular políticas que impactam diretamente a vida da população. No entanto, a CNM destaca que a insuficiência de recursos financeiros regulares e específicos para a gestão municipal da SAN compromete a capacidade de planejamento e execução da política, gera dependência de editais pontuais e fragiliza a continuidade das ações.

Promover a SAN nos territórios implica, portanto, fortalecer a soberania e a cultura alimentar, apoiar a agricultura familiar, organizar sistemas de abastecimento e estruturar a gestão de forma integrada, garantindo condições institucionais e financeiras que garantam a efetiva implementação e continuidade das políticas públicas.

## **1.1 O papel dos Municípios na promoção da SAN**

Os Municípios são os principais executores das ações da política de SAN, pois é nos territórios locais que as políticas públicas se materializam, atendendo de forma direta as demandas da população. Sua atuação é fundamental para garantir o DHAA, assegurar o acesso a alimentos de qualidade e fortalecer sistemas alimentares inclusivos e sustentáveis.

Para cumprir esse papel, os Entes municipais não apenas implementam programas, eles precisam identificar vulnerabilidades, mapear demandas, articular políticas e promover ações territorializadas. Isso inclui apoiar a produção local de alimentos, promover sistemas de abastecimento sustentáveis e viabilizar a oferta contínua de alimentação adequada. A efetividade dessas ações depende da autonomia orçamentária e de instrumentos de planejamento capazes de alinhar metas, responsabilidades e fontes de financiamento.

Nesse contexto, o Sisan em nível municipal se apresenta como um importante mecanismo de fortalecimento das políticas de SAN. Contudo, sua efetividade depende da alocação adequada de recursos, da capacitação técnica das equipes gestoras e da existência de estruturas permanentes de monitoramento e avaliação. Sem financiamento adequado, os Municípios frequentemente se veem sobrecarregados e limitados a ações pontuais e emergenciais, quando o que se demanda são políticas permanentes, integradas e articuladas, com condições institucionais e financeiras capazes de enfrentar as causas estruturais da insegurança alimentar.

## **1.2 A articulação intersetorial como base para ações integradas**

A intersectorialidade é um princípio orientador para a efetivação da SAN, pois a garantia do DHAA envolve dimensões sociais, econômicas, culturais, ambientais e de saúde, constituindo um elemento essencial para enfrentar a insegurança alimentar de forma abrangente e sustentável. A articulação entre setores possibilita integrar saberes, instrumentos e competências, resultando em ações mais eficazes e com maior impacto nos territórios.

Nos Municípios, a intersetorialidade se concretiza em espaços de governança compartilhada, como conselhos e câmaras intersetoriais e por meio de planos e programas participativos. Esses instrumentos promovem o diálogo, alinham objetivos e constroem estratégias conjuntas, fortalecendo a corresponsabilidade entre os diferentes setores e atores envolvidos na promoção do DHAA. Entretanto, a ausência de incentivos financeiros dedicados a apoiar a gestão intersetorial dificulta a consolidação dessa prática. Sem orçamento específico, cada secretaria tende a priorizar suas agendas setoriais, fragilizando a SAN e limitando sua capacidade de execução.

Quando implementada de forma consistente, a intersetorialidade transforma a gestão pública, garantindo coerência, reduzindo desigualdades, potencializando políticas e ampliando a efetividade do DHAA.

### **1.3 Estruturas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)**

O Sisan, instituído pela Lei 11.346/2006 e regulamentado pelo Decreto 7.272/2010, constitui o principal arranjo de governança para a garantia do DHAA no país. Seu propósito é promover a articulação entre políticas, programas e ações desenvolvidas pelos diferentes Entes federados e pela sociedade civil, assegurando uma gestão integrada, participativa e intersetorial da SAN.

Para cumprir esse papel, o Sisan estrutura-se em instâncias complementares de gestão e controle social que organizam a política no território municipal:

I – Conselho Municipal de SAN (Comsea): instância de participação e controle social, responsável por propor, monitorar e avaliar políticas e ações de SAN;

II – Câmara Intersetorial de SAN (Caisan): instância governamental encarregada pela gestão, articulação e coordenação das ações intersetoriais da política;

III – Conferência Municipal de SAN: espaço ampliado de participação social que orientam a definição de diretrizes e prioridades para a Política Municipal de SAN;

IV – Plano Municipal de SAN (Plamsan): instrumento orientador do planejamento, gestão e execução da Política de SAN. Elaborado pela Caisan, com

participação do Comsea, estabelece metas, ações prioritárias, indicadores e responsabilidades institucionais.

A adesão dos Municípios ao Sisan é voluntária, porém implica o cumprimento de um conjunto de exigências legais e institucionais, como a criação e o funcionamento das instâncias locais de governança, a elaboração do Plamsan no prazo de até 12 meses, a definição de dotação orçamentária específica e o monitoramento contínuo das metas pactuadas. O atendimento a esses requisitos é acompanhado pela plataforma AdeSAN, responsável por sistematizar informações e documentos que comprovem a permanência dos Entes no sistema.

Apesar de sua importância, a consolidação do Sisan ainda enfrenta limitações estruturais, especialmente em função da inexistência de um fluxo contínuo de financiamento federal destinado aos Municípios, o que compromete o funcionamento das instâncias de governança e a permanência no sistema. Na prática, a ausência de apoio financeiro da União compromete a manutenção de estrutura mínima necessária para que conselhos funcionem, câmaras intersetoriais operem de forma contínua, equipes técnicas sejam qualificadas e processos de monitoramento sejam realizados periodicamente.

Como consequência, muitos Municípios conseguem aderir formalmente ao sistema, mas enfrentam dificuldades para cumprir suas exigências de forma plena, resultando em instâncias fragilizadas, ações descontinuadas e sobrecarga das equipes locais. Essa condição evidencia um descompasso federativo, pois transferem-se responsabilidades aos Entes municipais sem garantir os meios correspondentes para a execução da política. A contradição torna-se ainda mais evidente quando se observa que embora a adesão seja apresentada como voluntária, as obrigações decorrentes dela são impositivas e exigem estrutura administrativa, técnica e financeira que não é disponibilizada pela esfera federal.

Dentro desse contexto, a CNM defende que o cofinanciamento da União configura-se condição imprescindível para o fortalecimento do Sisan, para a consolidação das políticas de SAN e para a efetividade do DHAA. Sem financiamento adequado e regular, permanece a assimetria entre responsabilidades e recursos, fragilizando a governança municipal e comprometendo o alcance dos objetivos estruturantes da política.

## 2. ESTRATÉGIAS PARA O FORTALECIMENTO DA SAN NOS MUNICÍPIOS

O fortalecimento da SAN em âmbito municipal requer estratégias integradas que articulem políticas públicas, participação social e práticas de gestão intersetorial. Entretanto, a ausência de mecanismos estáveis de cofinanciamento permanece sendo um dos principais obstáculos para a consolidação dessa política nos territórios. Para que os Municípios avancem na estruturação, qualificação e implementação de ações de SAN, torna-se necessária a conjugação de esforços institucionais e financeiros entre as três esferas de governo.

Nesse sentido, ampliar e aprimorar as ações de SAN em nível local constitui um passo decisivo para que a política se torne contínua, institucionalizada e capaz de assegurar, de forma plena, o DHAA à população. Desse modo, o fortalecimento da governança municipal deixa de ser apenas um procedimento administrativo e se afirma como um componente estruturante para a consolidação de uma política pública permanente.

A seguir, apresentam-se estratégias essenciais para apoiar esse processo, reforçando a capacidade de gestão dos Municípios e ampliando a articulação com os demais Entes federados e a sociedade civil organizada.

### 2.1 Fortalecimento das instâncias de governança no âmbito municipal

O fortalecimento das instâncias de governança é elemento primordial para a consolidação da política de SAN nos territórios. Para que essas estruturas desempenhem suas funções de maneira efetiva, é necessário assegurar condições institucionais adequadas, baseadas em uma relação federativa, que envolvem apoio político, estrutura administrativa, disponibilidade de recursos financeiros, capacitação continuada e participação ativa da sociedade civil.

Entretanto, essas condições encontram limites no próprio marco normativo da política. A Losan, por exemplo, apresenta uma fragilidade relevante ao não estabelecer de forma clara as responsabilidades de cada Ente federativo nas políticas de SAN, o que compromete a capacidade de gerar proteção social e sobrecarga aos Municípios, que acabam assumindo, na prática, grande parte das responsabilidades institucionais, operacionais e financeiras, sem o necessário apoio técnico e financeiro dos demais Entes.

Nesse sentido, o primeiro passo se baseia em assegurar o compromisso político dos Entes federados, em especial da União para com a gestão municipal, reconhecendo conselhos, câmaras intersetoriais e demais instâncias como espaços estratégicos de planejamento, articulação e monitoramento das políticas de SAN. Na ausência desse respaldo e dessa relação federativa, os colegiados tendem à descontinuidade, comprometendo a capacidade de coordenação da política e fragilizando a governança e o controle social.

A insuficiência de apoio institucional e financeiro adequado, somada à inatividade das instâncias de participação e coordenação, reduz a capacidade de planejamento e monitoramento e fragiliza os espaços de articulação das ações de SAN. Como consequência, a política perde continuidade, coerência e efetividade no âmbito municipal.

## **2.2 Elaboração e implementação dos planos municipais de SAN**

O Decreto 7.272/2010 estabelece as bases para o planejamento da PN-SAN ao definir que o Plamsan deve orientar a organização, a coordenação e a execução das ações no âmbito do Sisan, servindo de referência para a elaboração dos planos municipais. Conforme o art. 19, o plano deve apresentar a análise da situação de SAN, ter vigência quadrienal compatível com o Plano Plurianual (PPA), consolidar programas e ações prioritárias, explicitar responsabilidades institucionais, incorporar estratégias territoriais e intersetoriais e definir mecanismos de monitoramento e avaliação. O Decreto também estabelece sua revisão a cada dois anos, com base nas orientações da Caisan, nas propostas do Comsea e no monitoramento de sua execução.

Nesse contexto, o Plamsan se apresenta como o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Municipal de SAN. Deve ser elaborado de maneira participativa e intersetorial, fundamentado em diagnóstico detalhado do território e articulado aos instrumentos de planejamento e orçamento, como o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa articulação permite definir metas, ações, indicadores e responsabilidades institucionais de forma integrada e realista.

Para que o Plamsan produza resultados concretos, sua implementação depende da criação de mecanismos permanentes de gestão e monitoramento. Isso implica a distribuição clara de competências entre as secretarias envolvidas, a articulação entre setores estratégicos e a previsão de dotação orçamentária específica para viabilizar a execução das ações programadas. Sem esses elementos, o plano tende a se limitar ao papel, sem capacidade de orientar intervenções concretas no território.

Embora os planos municipais de SAN, em termos de elaboração técnica e participativa, tenham avançado, a fase de implementação ainda enfrenta limitações expressivas em grande parte dos Municípios, sobretudo devido à insuficiência de recursos financeiros. A ausência de orçamento específico não apenas inviabiliza a execução das ações previstas, como também compromete a continuidade da política e reduz significativamente a capacidade de produzir efeitos concretos no território.

Esse cenário revela uma contradição estrutural, exigindo dos Municípios a elaboração de planos robustos, fundamentados em diagnósticos qualificados e processos participativos, mas não existem mecanismos consistentes de financiamento que garantam sua efetiva implementação. Como resultado, políticas cuidadosamente planejadas permanecem estagnadas, transformando-se em documentos formais sem impacto real sobre a garantia do DHAA.

Diante dessa situação, torna-se urgente a instituição de mecanismos estáveis e contínuos de cofinanciamento, uma vez que somente o aporte regular de recursos permitirá viabilizar a operacionalização dos planos, fortalecer a gestão municipal e garantir, de fato, a efetividade da política de SAN.

## 2.3 Valorização da cultura alimentar local como ferramenta de promoção da SAN

A valorização da cultura alimentar local não é apenas um aspecto cultural, mas um componente estratégico para a promoção da SAN nos territórios. Ao reconhecer e fortalecer saberes, práticas e tradições alimentares, os Municípios ampliam a efetividade do DHAA, tornando as políticas mais adequadas à realidade, promovem identidades e vínculos, estimulam a economia local e geração de renda, fomentam saúde, favorecem a conservação da biodiversidade e a construção de sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis.

A cultura alimentar expressa a identidade de um povo e traduz sua relação com o território, com o meio ambiente e com os modos de produção e preparo dos alimentos. Incorporar essa dimensão nas políticas públicas amplia a efetividade do DHAA ao articular aspectos culturais, sociais, econômicos e ambientais, configurando-se, portanto, com uma estratégia potente e enraizada para sua plena implementação.

Nesse sentido, os Municípios podem desenvolver uma série de iniciativas. Entre as ações que os Municípios podem implementar, destacam-se:

- » realização de feiras e festivais gastronômicos e apoio a mercados locais;
- » inserção de produtos regionais na alimentação escolar e em outros equipamentos públicos que oferecem refeições;
- » realização de ações intersetoriais com demais políticas de proteção social, como, por exemplo, a Política de Assistência Social na provisão do acesso ao benefício eventual e metodologias de trabalho social com famílias no âmbito da oferta dos serviços socioassistenciais;
- » desenvolvimento de ações educativas sobre práticas alimentares saudáveis;
- » realização de eventos culturais que valorizem tradições alimentares, preparos culinários e saberes populares;
- » construção de parcerias com grupos de mulheres, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais; entre outras iniciativas.

Essas ações fortalecem vínculos comunitários, dinamizam cadeias produtivas locais, ampliam a soberania alimentar, reduzem a dependência de produtos ultraprocessados e estimulam a adoção de hábitos alimentares mais adequados. Ao promover a cultura alimentar local, os Municípios também contribuem para a construção de sistemas alimentares mais saudáveis e alinhados às realidades e potencialidades do território. Além disso, contribuem para o protagonismo e a autonomia das comunidades sobre os seus modos de vida.

Todavia, a valorização da cultura alimentar não pode ser compreendida apenas como um conjunto de atividades pontuais. Sua efetivação demanda planejamento, articulação intersetorial e investimento público contínuo. Somente com estruturas adequadas, financiamento regular e integração entre setores será possível consolidar estratégias que promovam a cultura alimentar como eixo estruturante da política de SAN no âmbito municipal.



### **3. PRINCIPAIS DESAFIOS ENFRENTADOS PARA A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE SAN NOS TERRITÓRIOS MUNICIPAIS**

A construção e consolidação das políticas de SAN nos Municípios enfrentam desafios estruturais, institucionais e financeiros que impactam diretamente a efetividade da garantia do DHAA nos territórios.

Um dos principais desafios está relacionado à ausência de financiamento regular e previsível, o que compromete a sustentabilidade das ações locais. Sem mecanismos contínuos de cofinanciamento federal, os Municípios encontram dificuldades para sustentar programas, estruturar equipes técnicas e assegurar a operacionalização das instâncias de governança do Sisan. Essa limitação financeira compromete, inclusive, a execução dos Planos Municipais de SAN, inviabilizando a implementação das ações previstas e restringindo a capacidade de alcançar metas pactuadas.

Além da questão financeira, persiste a fragmentação institucional e a dificuldade de consolidar práticas de gestão intersetorial. Por sua natureza transversal, a SAN perpassa diferentes áreas, como, por exemplo, assistência social, saúde, educação, agricultura, meio ambiente, cultura, entre outras, exigindo articulação entre setores que, historicamente, operam de forma segmentada. A falta de integração reduz a coerência das ações e impede respostas mais completas às necessidades dos territórios.

A fragilidade das instâncias de participação e controle social, especialmente dos Conselhos Municipais de SAN, também representa um desafio relevante. Em muitos Municípios, esses espaços ainda não estão plenamente institucionalizados ou funcionam de maneira descontínua, o que compromete a participação da sociedade civil e enfraquece a dimensão democrática e participativa da política. Soma-se a isso a limitada capacidade técnica e administrativa de grande parte dos Entes locais, marcada por equipes técni-

cas reduzidas e sobrecarregadas, fatores que dificultam o planejamento, a execução e o monitoramento das ações.

Observa-se, portanto, que o financiamento emerge como eixo que conecta todos os demais desafios. Superá-los exige comprometimento político, fortalecimento institucional e a implementação de mecanismos de cofinanciamento, capazes de integrar esforços entre as três esferas de governo e assegurar a efetividade da política de SAN nos territórios municipais.

### **3.1 Dificuldades na efetivação da integração intersetorial das políticas públicas**

A integração intersetorial é um princípio fundamental para a efetivação de políticas públicas que respondam de forma ampla e articulada às demandas sociais. No campo da SAN, essa articulação é indispensável, uma vez que a garantia do DHAA depende da atuação conjunta de diferentes áreas.

Entretanto, a materialização desse princípio encontra desafios significativos nos territórios municipais. A fragmentação entre secretarias e a predominância de uma lógica setorial na formulação e execução das políticas dificultam o planejamento integrado e comprometem a continuidade das estratégias. Essa desarticulação também impacta diretamente o financiamento, limitando a capacidade de coordenação e a sustentabilidade das ações. Superar tais obstáculos exige o fortalecimento da governança local, a qualificação das equipes técnicas e a ampliação da participação social nos processos de planejamento e monitoramento.

Além disso, muitos Municípios enfrentam dificuldades estruturais, especialmente relacionadas à ausência de equipes qualificadas para planejar, monitorar e avaliar políticas de caráter intersetorial. Essa insuficiência técnica fragiliza a coordenação entre setores e compromete a efetividade de SAN. Superar tais entraves requer investimentos contínuos no aprimoramento da governança local, na formação de equipes especializadas e no fortalecimento dos mecanismos de participação social, de modo a consolidar arranjos institucionais capazes de sustentar a intersetorialidade como eixo estruturante da política municipal de SAN.

### **3.2 Desafios orçamentários e financeiros para consolidação da SAN**

O financiamento da PNSAN, conforme estabelecido no Decreto 7.272/2010, é concebido como uma responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios aderidos ao Sisan. Esse arranjo envolve duas principais fontes de recursos: 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. Formalmente, esse modelo expressa um pacto federativo cooperativo, indispensável para a efetivação do DHAA, todavia a ausência de competências bem definidas em relação ao apoio financeiro da União e Estados para os Municípios comprometem a capacidade estatal de garantir proteção social por meio das políticas de SAN.

O Decreto também estabelece que os Entes federados, ao aderirem ao Sisan, deverão dotar de recursos nos orçamentos dos programas e ações dos diversos setores que compõem a SAN, compatíveis com os compromissos assumidos nos planos de SAN e no pacto de gestão pelo DHAA. Prevê ainda 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 PPA, da LDO e da LOA, 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.

Como reconhece a CNM, a realidade vivenciada pelos governos locais diverge significativamente do que está previsto na normativa federal. Embora o decreto 7.272/2010 estabeleça responsabilidades compartilhadas, na prática, os Municípios acabam assumindo a maior parte das obrigações estruturais e operacionais da política, sem receber os recursos necessários para cumprir tais responsabilidades. Mesmo aqueles Municípios que aderiram ao Sisan, instituíram Comsea e Caisan e elaboraram seus Planos Municipais de SAN, em sua maioria, ainda se veem sem condições financeiras para executar plenamente as ações previstas, o que limita de maneira expressiva a efetividade

da política nos territórios. Como resultado, a política torna-se frágil, descontinuada e incapaz de produzir transformações estruturantes nos territórios.

A fragilidade desse arranjo se intensifica em razão da própria configuração do Sisan. Diferentemente de outros sistemas públicos, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que possuem fundos específicos e fluxos de financiamento claramente definidos, o Sisan opera de forma intersetorial. Essa característica, embora essencial para a integralidade da política, dificulta a constituição de um fundo orçamentário próprio e mantém os recursos pulverizados em agendas setoriais, cada uma com as suas prioridades, lógicas de planejamento e dinâmicas de execução. Dessa forma, sem um mecanismo de financiamento estruturado, o Sisan permanece dependente de iniciativas fragmentadas, editais esporádicos e decisões conjunturais, o que gera instabilidade, fragiliza a institucionalidade e reduz a capacidade do sistema de garantir efetividade ao DHAA.

Na visão da CNM, essa realidade evidencia uma profunda assimetria federativa. Enquanto a União delega aos Municípios responsabilidades estratégicas para a implementação da política, por outro lado, não assegura o aporte financeiro necessário para a execução. Com isso, a adesão ao Sisan, embora formalmente voluntária, converte-se, na prática, em um compromisso permeado por exigências que não vêm acompanhadas dos meios necessários para serem cumpridas.

Diante desse contexto, torna-se imprescindível avançar na construção de arranjos institucionais que assegurem financiamento público estável e contínuo para a gestão do sistema em nível municipal. A dependência de repasses intergovernamentais esporádicos ou de editais específicos compromete a sustentabilidade da política, limita a capacidade de planejamento e dificulta o alcance das metas definidas. Para que a política se consolide, é fundamental garantir previsibilidade orçamentária, fortalecer as instâncias de governança e oferecer suporte técnico às equipes responsáveis pela sua implementação.

A efetivação do DHAA, portanto, não depende apenas da adesão formal ao Sisan, mas, sobretudo, do comprometimento efetivo da União com o cofinanciamento das ações, assegurando que os Municípios disponham de estrutura adequada, recursos estáveis e capacidade técnica para o ple-

no exercício de suas responsabilidades no âmbito da SAN. Somente com financiamento adequado, estrutura estabelecida, equipes capacitadas e compromisso federativo será possível transformar a SAN em uma política efetiva, contínua e capaz de promover sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e inclusivos.

Nesse sentido, assegurar financiamento estável constitui a base para que os Municípios possam implementar políticas reais e transformadoras. Isso significa garantir dignidade, soberania alimentar e desenvolvimento nos territórios e esse é, para a CNM, um compromisso federativo essencial.



## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação da SAN nos Municípios exige o reconhecimento de que a garantia do DHAA depende de ações integradas, participativas e sustentáveis, apoiadas por estruturas institucionais sólidas e, sobretudo, por financiamento adequado. Nesse processo, a valorização da cultura alimentar local, a articulação intersetorial e o fortalecimento das instâncias de governança constituem caminhos fundamentais para construir políticas públicas mais eficazes e enraizadas na realidade dos territórios e capazes de responder às desigualdades alimentares presentes no país.

Embora os desafios sejam significativos, observa-se que avanços concretos se materializam quando há compromisso político, planejamento qualificado e participação social ativa. Ainda assim, sem financiamento adequado, muitas políticas permanecem apenas no papel. A ausência de recursos estáveis impede os Municípios de manter estruturas operacionais, capacitar equipes, produzir diagnósticos, executar programas e garantir a continuidade de iniciativas essenciais, fragilizando a governança e tornando a política insustentável. Por outro lado, o financiamento adequado constitui condição indispensável para a sustentabilidade da política, pois somente com recursos estáveis e previsíveis será possível consolidar a SAN como política pública efetiva, capaz de assegurar o DHAA para toda a população brasileira.

Dentro dessa perspectiva, a Confederação reafirma que a consolidação da política SAN nos Municípios é inviável sem o cofinanciamento federal, pois a sustentabilidade das ações de SAN depende de recursos contínuos e adequados. O financiamento é, portanto, condição estruturante para que os Municípios possam fortalecer a SAN e transformá-la em vetor de cidadania, soberania alimentar, cultura, saúde e desenvolvimento sustentável. Promovê-la no âmbito municipal vai além de garantir alimentação: significa afirmar dignidade, reconhecer identidades culturais e consolidar o papel dos Municípios como protagonistas na construção de uma sociedade mais justa, solidária e saudável.

# REFERÊNCIAS

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

BRASIL. *Lei 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez, 1993.

BRASIL. *Lei 8.080*, de 19 de setembro de 1990. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 20 set. 1990.

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



XXVII 18 a 21 de maio de 2026  
**MARCHA**  
 A BRASÍLIA EM DEFESA DOS MUNICÍPIOS

O BRASIL  
 QUE DÁ CERTO  
 NASCE NOS  
 MUNICÍPIOS



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

**Sede**

Palácio dos Municípios Paulo Ziulkoski  
 SGAN 601, Módulo N  
 Asa Norte – Brasília/DF  
 CEP: 70830-010  
 Tel: (61) 2101-6000

**Escritório Regional**

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

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM

 /PortalCNM



É cerca de  
 200 entidades  
 microrregionais  
 de Municípios