



***SISAN VIVO, SISAN FORTE: ANÁLISES E RECOMENDAÇÕES
DO FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL***

Este documento síntese é fruto de debates sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que ocorreram entre os meses de março e maio de 2026, em roda de conversa e durante o 9º Encontro Nacional do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), realizado de forma presencial na cidade do Rio de Janeiro. O encontro produziu também a Carta do Rio, que pode ser acessada no [site do FBSSAN](#).

Os debates reafirmaram a centralidade do SISAN como estratégia central do estado brasileiro para assegurar, de forma participativa, intersetorial e federativa, a garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e a soberania alimentar. As discussões reuniram conselheiros/as, gestores/as, pesquisadores/as e pessoas da sociedade civil, historicamente comprometidas com a agenda da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com a proposta de olhar para a realidade dos territórios e produzir uma análise crítica e construtiva sobre a implementação do SISAN que, em 2026, completa 20 anos de existência.

As falas situaram o debate sobre o SISAN, lembrando do desmonte institucional ocorrido entre 2016 e 2023, marcado pela extinção do CONSEA e de políticas de SAN, avanço da pobreza e da fome. Mas sobretudo, com atenção e esperança em uma nova etapa de reconstrução e amadurecimento que se inicia com a chegada do novo Governo Lula. Um

novo ciclo marcado pela retomada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), a instalação da Secretaria Extraordinária de Combate à Fome e à Pobreza (SECF), a realização da VI Conferência Nacional de SAN, a publicação do Plano Brasil Sem Fome e do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), para além das várias políticas e planos que interseccionam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Há neste período uma significativa ampliação da adesão de municípios ao SISAN, como consequência da exigência de adesão para o acesso a políticas estratégicas como Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Estão também em curso importantes estratégias para a descentralização intersetorial do SISAN, como é o caso do Protocolo Brasil Sem Fome, da Estratégia Alimentar Cidades e os Fóruns Bipartites e Tripartites, para além de diálogos sobre importantes avanços operacionais normativos, como é o caso da adesão das entidades sem fins lucrativos e a criação de uma norma operacional do SISAN, processos estes que vão dando maior materialidade e delimitando com mais clareza os contornos do SISAN.

Apesar deste reconhecimento, da forte atuação indutora do governo federal na coordenação, estruturação e descentralização dos SISAN, o debate evidenciou um descompasso importante entre aquilo que o SISAN propõe normativamente, e o que acontece concretamente nos territórios. O sistema é reconhecido como fundamental, mas sua expansão e funcionamento real se defrontam ainda como significativos limites estruturais, institucionais, políticos e financeiros, que precisam ser enfrentados.

Intersetorialidade e pactuação federativa

A intersetorialidade apareceu com destaque ao longo dos debates, valorizado como princípio estruturante do SISAN, apesar de este um dos principais desafios na operacionalização do sistema. Embora esteja no

coração do SISAN, sua realização segue limitada por culturas e práticas setoriais extremamente arraigadas. Apesar do desenho intersetorial das políticas e instâncias, programas de SAN continuam ainda funcionando de forma separada, orientados por lógicas, instrumentos, orçamentos e dinâmicas administrativas próprias. Com o crescimento da adesão, amplia-se o número de CAISANs, sendo que boa parte delas existe apenas formalmente, sem funcionamento efetivo como espaços de integração da gestão pública e, ainda, com baixo grau de compreensão de seus membros sobre atribuições. Na maior parte dos estados e municípios a pauta de SAN permanece localizada em uma secretaria específica, geralmente assistência social, sem conseguir mobilizar o conjunto da administração pública. Essa localização restrita limita a capacidade da SAN de se afirmar como política estruturante e intersetorial e reduz o potencial do SISAN como sistema articulador. Por outro lado, há visões que expressam vantagens na existência de secretarias de SAN, especialmente no plano municipal, que tem caráter implementador.

Não há solução simples e arranjos únicos. A intersetorialidade exige deslocamento das estruturas, mudança das formas de trabalho, negociação permanente, enfrentamento de tensões internas e disputa entre projetos políticos distintos. A intersetorialidade exige também vontade política e tempo para a construção coletiva e o diálogo, o que nem sempre é possível em dinâmicas muito marcadas por distribuição de secretarias entre distintos grupos políticos e disputas de poder, e quando essa não é uma prioridade. Porém é possível vislumbrar caminhos em construção.

As discussões destacaram a importância do Protocolo Brasil Sem Fome - instrumento de gestão que propõe uma ação integrada entre o SISAN, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS) - como ferramenta estratégica para tensionar a cultura institucional fragmentada e orientar, na ponta, como os sistemas devem trabalhar de forma colaborativa. Os protocolos dão concretude à intersetorialidade, devendo se consolidar como ferramentas formais do

SISAN, constando inclusive como instrumento previsto em seus marcos normativos e voltados a distintas finalidades que exigem a atuação intersetorial nos territórios. Foi também valorizado o avanço na estruturação de fóruns bipartites e tripartites do SISAN, como estratégia de interlocução e pactuação entre as CAISANs.

Porém, nos debates, é chamada atenção ao fato de que, nestas dinâmicas de interlocução e estruturação do SISAN, não há estratégia formalmente instituída para os diálogos com os CONSEAs, que acabam sendo deixados de fora, uma vez que não são instâncias deliberativas. Na prática, na medida em se fortalecem as relações governamentais interfederativas, os conselhos vão sendo “deixados de fora”, uma vez que não são informados ou consultados. Na prática e normatização destes fluxos é preciso que se estabeleça formalmente de que forma participam os conselhos, sob risco de uma ainda maior fragilização da participação social.

Como ainda são poucas as experiências efetivas de intersetorialidade na esfera estadual e municipal, recomenda-se o fomento a pesquisas e mapeamentos que possam analisar, sistematizar e dar visibilidade a boas práticas, como forma de produção de conhecimento e troca de experiências.

Materialidade e adesão política e efetiva ao SISAN

O aumento da adesão ao SISAN contrasta com a baixa prioridade política da agenda da SAN nas esferas estaduais e municipais, o que fragiliza a estruturação de um sistema que é de adesão voluntária. A adesão meramente formal e ausência de prioridade política se expressa na pouca presença da SAN no desenho institucional, no planejamento público, em políticas próprias, no orçamento e nas condições operacionais dos CONSEAs e CAISANs.

As falas valorizam a tendência recente de vinculação de programas estruturantes de SAN ao SISAN, como é o caso do Programa de Aquisição

de Alimentos (PAA), que condiciona o acesso ao programa à adesão ao SISAN. Esta é uma estratégia que alavanca a adesão, ao tempo que dá materialidade ao sistema, sendo um permanente desafio garantir que os programas de combate à fome, abastecimento, agricultura familiar, agroecologia, equipamentos públicos, alimentação escolar, cozinhas solidárias e outras iniciativas sejam identificadas como políticas integradas ao SISAN, presentes em planos nacionais, estaduais e municipais e fortalecidas em sua coordenação intersetorial nas instâncias do SISAN. Sem essa articulação, o sistema corre o risco de permanecer como mera arquitetura institucional, sem força política e administrativa suficiente para dar respostas à população.

É preciso reconhecer que a disputa política pelo SISAN envolve também disputar sua materialidade, sendo fundamental o avanço nos debates e a normatização da “tipificação” das ofertas integradas ao SISAN, bem como a regulamentação dos equipamentos de SAN, que vem ser reconhecidos em sua multifuncionalidade. A governança do SISAN é rica, mas não se sustenta no vazio. Ela precisa estar conectada a políticas concretas, programas e orçamento, para que seja efetiva em sua finalidade de garantia do DHAA.

Fragilidade das instâncias do SISAN nos estados e municípios

Aparece como destaque nos debates a necessidade de superação da lógica de adesão meramente formal. A ampliação do número de municípios aderidos ao SISAN é importante, mas não pode ser confundida com fortalecimento real do sistema. A adesão precisa corresponder à capacidade de operar a política, mobilizar instâncias, elaborar planos, garantir participação social e articular programas.

As discussões evidenciaram uma distância significativa entre a existência formal dos CONSEAs e CAISANs e seu funcionamento efetivo. Em muitos casos, essas instâncias existem para cumprir exigências legais, mas não se consolidam como espaços vivos de participação social e

construção intersetorial. A adesão ao SISAN não se traduz automaticamente em funcionamento real. Muito pelo contrário, corre-se o risco de gerar dinâmicas artificiais de participação social, especialmente em contextos em que é frágil o tecido organizativo da sociedade civil.

As falas revelam que há conselhos e câmaras sem reuniões regulares, sem capacidade de monitorar políticas, sem estrutura de trabalho e sem incidência concreta nas decisões governamentais. Também foram relatadas situações em que pessoas da gestão ocupam espaços que deveriam ser da sociedade civil, fragilizando a autonomia da participação e controle social, e gerando confusão sobre papéis institucionais.

Consolida-se uma percepção de que os conselhos de SAN estão entrando em uma nova fase, na medida em que se ampliam responsabilidades. Até pouco tempo atrás os conselhos funcionavam principalmente como espaços de coesão política, formulação, incidência e monitoramento. Agora, passam a acumular atribuições cada vez mais concretas associadas à adesão, e ao reconhecimento de entidades e controle social de políticas de SAN, como é o caso do PAA e Cozinhas Solidárias. Essa mudança altera a natureza e amplia o volume de trabalho dos conselheiros e conselheiras, que atuam de forma voluntária, sem que sejam asseguradas melhores condições. É preciso reconhecer que a criação de novas atribuições aos CONSEAs, decorrente do necessário adensamento do SISAN, exige a provisão dos meios para que elas possam ser cumpridas, como condições operacionais e políticas, recursos financeiros e formação.

Ainda que a fragilidade seja de ambas as instâncias, câmaras e conselhos, observam-se significativos esforços em estratégias que fortalecem e estabelecem conexão federativa entre as CAISAN. No caso dos conselhos ainda não estão estabelecidos fluxos e estratégias permanentes de diálogo e colaboração entre as esferas, o que dificulta a transmissão de conhecimento e capacidade de incidência.

Formação Continuada

A consolidação de uma política de formação continuada para o SISAN apareceu como uma dimensão estratégica para o fortalecimento do sistema. Muitas pessoas que participam das instâncias do sistema, como conselheiros, gestores, técnicos e representantes da sociedade civil, não têm clareza suficiente sobre o que é a política de SAN, como funcionam suas instâncias e quais são suas próprias atribuições. A formação, no entanto, não deve ser entendida apenas como transmissão técnica de conteúdo. Ela também deve promover troca de experiências, reconhecimento dos saberes territoriais e circulação de práticas exitosas. Existem experiências importantes em estados e municípios que precisam ser mais bem conhecidas, sistematizadas e visibilizadas, de modo que possam inspirar outras realidades e fortalecer o sistema como rede de aprendizagem política e institucional.

Limites do monitoramento

Apesar dos avanços na vigilância e monitoramento da SAN, participantes observam que determinados sujeitos seguem invisíveis, como é caso de povos e comunidades tradicionais, sendo as metodologias e indicadores existentes, inadequados para dar conta dos determinantes da insegurança alimentar e soberania dos povos. No monitoramento das políticas, ainda são ausentes os quesitos e análises de raça e cor. É importante que sejam feitos diálogos e que se construam caminhos de vigilância e monitoramento que tirem da invisibilidade, justamente os que mais sobre com a injustiça alimentar.

Financiamento do SISAN

A ausência de financiamento estruturado foi um dos limites mais fortemente apontados durante os debates. Predomina a percepção de que

o SISAN não consegue se consolidar porque não dispõe de um mecanismo claro, contínuo e permanente de repasse de recursos e estratégias para assegurar cofinanciamento. Sem financiamento, as instâncias não funcionam plenamente, os planos não se materializam, os programas ficam vulneráveis e a participação social depende de esforço militante, sem condições adequadas de sustentação.

As falas indicam que sem incentivo federal é ainda mais difícil assegurar compromisso político nos estados e municípios. Neste sentido ganha importante dimensão a proposta de criação, por meio de lei, de um mecanismo automático de repasse financeiro do governo federal para os estados e municípios aderidos ao SISAN, sendo essa uma proposta concreta, já elaborada e dialogada no âmbito do CONSEA Nacional, que deve ser levada adiante, e impulsionada politicamente pelo conselho. Neste desenho de financiamento cabe atenção, para que haja destinação orçamentária específica para os conselhos.

O subfinanciamento dos programas de SAN apareceu também com destaque nos debates. Há uma multiplicidade de planos nacionais, como os de SAN, abastecimento e agroecologia, muito potentes em suas proposições, mas que carecem de orçamento público. O sequestro do orçamento pelo Congresso Nacional aparece como algo a ser denunciado, porém avalia-se que é possível buscar fontes de financiamento tanto para o SISAN, como para políticas de SAN em fontes já existentes, como é o caso do Fundo de Combate à Pobreza e do Fundo do Pré-Sal, possibilidades estas que devem ser exploradas.

Sem financiamento adequado, o sistema permanece vulnerável, dependente de vontades políticas circunstanciais e incapaz de cumprir plenamente sua função. Por isso, o financiamento aparece também como questão política central para a materialidade do SISAN.

Retrocessos e violações

As discussões também trouxeram denúncias e alertas sobre retrocessos e violações que impactam diretamente a soberania e a segurança alimentar e nutricional, e que devem ser priorizados em denúncias e iniciativas coletivas de exigibilidade do DHAA.

Observa-se em diferentes territórios uma crescente tendência de políticas higienistas e de criminalização da população em situação de rua, associada ao fechamento de equipamentos públicos de SAN, na contramão da consolidação de uma política nacional voltada à garantia do DHAA. Aparece como caso emblemático a situação vivenciada em Santa Catarina e Florianópolis, com medidas de criminalização da distribuição de alimentos nas ruas, fechamento de um Restaurante Popular e a devolução do prédio à Secretaria do Patrimônio da União. Para além de grave violação, esta situação expressa limites do pacto federativo em torno da garantia do DHAA, e da atuação do executivo federal, em um contexto político altamente polarizado, em que a agenda da SAN tende a ser identificada com governos de esquerda. Este caso demonstra também os limitados resultados da exigibilidade política e judicial, uma vez que há um amplo esforço de denúncia e cooperação entre sociedade civil, conselhos, executivo e instâncias do sistema de justiça, com poucos resultados.

Chama-se também atenção para a ausência da perspectiva de interseccionalidade no olhar sobre os sujeitos da política de SAN, o que perpetua a cultura de racismo institucional e as violências na relação do estado com os que deveriam ser priorizados como sujeitos do DHAA. Cabe avaliar em que medida instrumentos, como os protocolos intersetoriais, podem abordar estas questões.

Também foram denunciadas violações em territórios de produção de alimentos, especialmente a expulsão de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, frente ao avanço das eólicas, a mineração, o agronegócio, e outras formas de ocupação e exploração dos territórios. Foi reafirmado que sem territórios de produção de alimentos não há soberania

nem segurança alimentar e nutricional. A mercantilização da água e privatização de bens comuns, o avanço dos transgênicos, incluindo a chegada do feijão transgênico, aparecem como violações que afetam diretamente os sistemas alimentares. Esses processos expressam uma disputa de modelo: de um lado, a alimentação como direito, cultura e bem comum; de outro, a comida, a terra, a água e a biodiversidade como mercadorias subordinadas à lógica do lucro. Outro ponto mencionado foi a terceirização de políticas e serviços garantidores do DHAA, incluindo experiências relacionadas à educação e à alimentação escolar, e ainda a fome usada como tortura no sistema prisional.

Estas violações devem ser foco de denúncia do FBSSAN e do CONSEA, que deve priorizar em sua agenda política o acesso a terra e territórios, a agroecologia e o abastecimento alimentar com comida de verdade. FBSSAN, por meio de seus fóruns estaduais e por outras redes e coletivos, deve articular denúncia pública, incidência política e disputa de narrativas. Fortalecer o sistema significa também construir mecanismos para evitar retrocessos, denunciar e exigir direitos, proteger as pessoas, em especial as mais vulneráveis à fome, a destinação da terra para o bem viver e a produção de alimentos e os bens comuns.

Segue abaixo um quadro com as sínteses das principais recomendações:

SÍNTESE DAS RECOMENDAÇÕES

1	Reafirmar o SISAN como estratégia central do Estado brasileiro para assegurar, de forma participativa, intersetorial e federativa o DHAA e a soberania alimentar: fortalecer a compreensão do SISAN como sistema público estruturante, capaz de organizar políticas, programas, instâncias de participação e mecanismos de coordenação federativa em torno da SAN.
2	Avançar na consolidação normativa e operacional do SISAN: Dar continuidade aos avanços operacionais e normativos em curso, como os fóruns bipartites e tripartites, a adesão das entidades sem fins lucrativos e a construção de uma norma operacional do SISAN, incluindo um desenho de tipificação das ofertas integradas.
3	Fortalecer as instâncias e instrumentos que fomentam a intersetorialidade: Orientar, qualificar e promover o diálogo interfederativos entre as CAISAN, criar novos protocolos intersetoriais, como o de calamidades e compras públicas, já em andamento, institucionalizando protocolos intersetoriais como ferramenta central do SISAN. Promover estudos e intercâmbio de boas práticas de intersetorialidade, com participação social.
4	Dar materialidade ao SISAN por meio de sua associação a programas de SAN: Fortalecer a tendência de vinculação de programas estruturantes de SAN ao SISAN, condicionando repasse de recursos financeiros para programas estruturantes de SAN à adesão ao SISAN, e organizando a tipificação de ofertas integradas ao SISAN.
5	Fortalecer os CONSEAs e a participação social: reconhecer o adensamento das atribuições dos conselhos e assegurar condições políticas e materiais para o pleno funcionamento dos CONSEAs, com repasses financeiros federais específicos para esta finalidade e cofinanciamento, criar canais formais de diálogo federativo entre os conselhos, e fortalecimento das experiências de diálogo interconselhos.
6	Consolidar uma política de formação continuada para o SISAN: voltada a conselheiros, gestores, e representantes da sociedade civil, com valorização da troca de experiências e saberes territoriais nos processos formativos
7	Disputar orçamento público e criar mecanismo de repasse financeiro automático do SISAN: impulsionar a criação, por meio de lei, de um mecanismo automático de repasse financeiro do governo federal para estados e municípios aderidos ao SISAN, como agenda política prioritária do Consea. De forma associada à exposição do subfinanciamento das políticas de SAN e exploração de novas fontes já existentes como é o caso do Fundo de Combate à Pobreza e o Fundo do Pré-Sal.
8	Desenvolver estratégias e metodologias para dar visibilidade às desigualdades na vigilância e monitoramento do SISAN: dar centralidade a este debate no âmbito do CONSEA e da CAISAN, de forma a incorporar novos instrumentos e metodologias.
9	Enfrentar políticas higienistas e de violação do DHAA e de tomada de territórios de produção de alimentos, com denúncias coletivas e exigibilidade do DHAA: Criar contranarrativas, denunciar e fortalecer estratégias coletivas de exigibilidade política e judicial a partir do diálogo e articulação entre conselhos e com o sistema de justiça.
10	Consolidar o fortalecimento do SISAN como agenda política do FBSSAN: Por fim, recomenda-se que o fortalecimento do SISAN seja consolidado como agenda política prioritária do FBSSAN e de sua rede de fóruns estaduais e mobilizadores.