CONSEA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPLP
CONSAN
Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional

CPLP
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Brasil

Mapeamento Participativo da Situação Institucional dos Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados-Membros da CPLP

Relatório técnico



Agosto 2026
Brasil

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Brasil

Mapeamento Participativo da Situação Institucional dos Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados-Membros da CPLP

Relatório técnico

Agosto 2026
Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823m Brasil. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
Mapeamento participativo da situação institucional dos conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional nos estados-membros da CPLP : relatório técnico / Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. -- Brasília : Presidência da República, 2026.
77p. : il.

ISBN 978-65-86360-21-9

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Direito à alimentação. 3. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). 4. Políticas públicas. 5. Relatório técnico. I. Título.

CDU 323.2:612,39

Bibliotecária: Lorena Flávia Santos Nolasco – CRB-1/3222

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL
Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

Geraldo Alckmin
Vice-Presidente da República

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL
Guilherme Castro Boulos
Ministro de Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República
Secretário-Geral do Consea

Josué Augusto do Amaral Rocha
Secretário-Executivo

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA) DO BRASIL
Elisabetta Recine
Presidente do Consea

SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSEA DO BRASIL
Marília Mendonça Leão
Secretária-Executiva

Elaine Pasquim
Coordenadora-Geral

ELABORAÇÃO E REDAÇÃO
Giselle Silva Garcia
Assessoria Técnica do Consea | Bolsista pela Fiocruz-Brasília

Marina Lazarotto de Andrade
Assessoria Técnica do Consea | Bolsista pelo IFRN/MDS

COMUNICAÇÃO
Maria Alice dos Santos
Jornalista e diagramadora do Consea do Brasil | Bolsista pelo Projeto MDS/IFMA/FADEX

REVISÃO TÉCNICA

Cristina Hagatong
Chefe de Divisão do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura e Mar – Portugal

Dilúvia Boa Morte Viegas D´Abreu António
Pesquisadora e professora da Universidade de Santo Tomé e Príncipe (USTP) – São Tomé e Príncipe

Elaine Pasquim
Coordenadora-Geral da Secretaria Executiva do Consea – Brasil

Elisabetta Recine
Presidente do Consea – Brasil

Ellen Monielle Silva
Assessora Internacional na Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) – Brasil

Fernando André
Chefe de Departamento da Segurança Alimentar da Direcção Nacional da Agricultura – Angola

Manuel Jaime Cosme
Director de Plano e Políticas do Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) – Moçambique

Maria Rita Pinheiro de Oliveira
Assessora na Coordenação-Geral de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério das Relações Exteriores – Brasil

Maria Rosa Lopes Semedo
Secretária Executiva do Secretariado Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional – Cabo Verde

Saulo Arantes Ceolin
Diretor de Programa na Coordenação-Geral de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério das Relações Exteriores – Brasil

seconsea@presidencia.gov.br www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea



CONSEA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SECRETARIA-GERAL

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO 7
CONTEXTUALIZAÇÃO 10
OBJETIVOS 12
Geral 12
Específicos 12
METODOLOGIA 13
1. IDENTIFICAÇÃO E CONTATO COM CORRESPONDENTES DOS PAÍSES-MEMBROS DA CPLP 13
2. QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO 14
3. CATEGORIAS ANALÍTICAS 15
4. REUNIÕES DE ALINHAMENTO E VALIDAÇÃO 21
5. REPOSITÓRIO ONLINE 22
6. LIMITAÇÕES DO MAPEAMENTO 22
RESULTADOS 23
1. ESTRUTURA DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA NOS PAÍSES-MEMBROS DA CPLP 25
1.1. Instrumentos normativos 25
1.2. Modelo de governança a partir dos mecanismos 29
1.3. Natureza dos mecanismos 33
1.4. Mandato dos mecanismos 35
1.5. Autoridade convocante 37
1.6. Descentralização 40
1.7. Sustentabilidade institucional: orçamento e estrutura 44
1.8. Participação de Atores não Estatais 49
2. PROCESSO DE ATUAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DOS PAÍSES DA CPLP 57
2.1. Atuação dos mecanismos no ciclo de políticas públicas 57
2.2. Avanços 60
2.3. Desafios 62
3. COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA CPLP 65
3.1. Difusão de modelos e aprendizado entre pares 66
3.2. Fortalecimento institucional direcionado às lacunas identificadas 67
3.3. Articulação da sociedade civil no plano multilateral 68
COMENTÁRIOS FINAIS 70
APÊNDICES 73
REFERÊNCIAS 76

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Relatório Técnico Preliminar apresenta os resultados da atividade “mapeamento participativo da situação institucional dos mecanismos nacionais de governança em segurança alimentar e nutricional (SAN) nos Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)”, prevista no Plano de Trabalho da ESAN-CPLP 2025–2027, sob responsabilidade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) do Brasil. Definiu-se como objetivo ***caracterizar a situação institucional dos conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional nos Estados-membros da CPLP, com vistas a subsidiar o fortalecimento dos mecanismos nacionais de governança da SAN e da cooperação no âmbito do CONSAN-CPLP.***

O mapeamento foi desenvolvido pela Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil (SE-Consea), com contribuição do Secretariado Executivo da CPLP e dos pontos focais nacionais da CPLP dos mecanismos de governança em SAN. O levantamento foi conduzido por meio de uma metodologia participativa que combinou a identificação de quinze participantes integrantes do CONSAN-CPLP, a aplicação de questionário eletrônico, a análise documental das normas enviadas pelos participantes ou daquelas identificadas a partir do conteúdo das respostas enviadas, além da realização de reuniões de alinhamento e validação mediadas pelo CONSAN-CPLP. A combinação dessas estratégias metodológicas possibilitou uma análise comparativa dos mecanismos nacionais de governança da SAN, contemplando aspectos como base normativa, desenho institucional, natureza e mandato, autoridade convocante, descentralização, sustentabilidade institucional (estrutura e orçamento), participação de atores não estatais e formas de atuação no ciclo de políticas públicas.

A análise evidenciou que, embora a criação de conselhos nacionais ou de instâncias equivalentes de governança da SAN tenha se disseminado entre os Estados-membros da CPLP, a institucionalização desses mecanismos ocorreu de forma heterogênea. Na maior parte dos países, predominam instâncias voltadas à coordenação intersetorial entre ministérios e setores governamentais, com envolvimento de atores estatais, enquanto a institucionalização de mecanismos permanentes de participação social com assento e direito a voto permanece limitada.

Esses resultados justificaram a adoção, ao longo deste relatório, **do termo "mecanismos de governança" em SAN, em lugar de "conselhos nacionais". A opção metodológica busca refletir a diversidade de arranjos institucionais identificados na CPLP e evitar ambiguidades conceituais, uma vez que a denominação "conselho" pode designar instâncias com funções bastante distintas.** Nesta pesquisa, os mecanismos de governança são entendidos como arranjos institucionais que combinam, em diferentes graus, funções de coordenação intersetorial intragoverno e de participação social (Patay et al., 2025). Ao **adotar mecanismos de governança como a unidade analítica, torna-se possível reconhecer as diferentes formas de institucionalização presentes nos países da CPLP.**

Além desse padrão geral, o levantamento revela diferenças importantes entre os países quanto às demais dimensões analisadas. No que se refere aos instrumentos normativos de criação, verifica-se grande **variação na hierarquia jurídica dos mecanismos de governança,** que vai de leis específicas de SAN a atos administrativos mais frágeis, com implicações diretas na estabilidade e na proteção desses mecanismos em situações de mudanças de governo.

Quanto ao **modelo de governança, predominam arranjos unimodais centrados em uma única instância**, sendo raros os modelos duais que separam institucionalmente mecanismos voltados para participação social e para coordenação interministerial. A natureza e o mandato dos mecanismos tendem a combinar **funções consultivas com responsabilidades exclusivas**, isto é, com mandato voltado exclusivamente à segurança alimentar e nutricional. Em relação à **autoridade convocante, observam-se tanto mecanismos suprassetoriais**, em países cujas instâncias possuem autoridades convocantes situadas na Presidência da República, no Gabinete do Primeiro-Ministro ou do Vice-Primeiro-Ministro (representação máxima), quanto **arranjos setoriais ancorados em órgãos ou ministérios específicos**, o que condiciona seu alcance político (Patay et al., 2025).

A descentralização aparece de forma variável: alguns países estruturam redes subnacionais de conselhos ou secretariados técnicos, enquanto outros mantêm a governança concentrada na instância nacional, com pouco alcance territorial. A **sustentabilidade institucional mostra-se limitada em vários casos devido a orçamentos incertos**, o que reduz a capacidade de atuação continuada.

A participação de atores não estatais está presente, mas, em geral, é menos institucionalizada e tem menor peso do que a participação de atores governamentais, refletindo um avanço mais nítido na coordenação intersetorial do que na construção de mecanismos de participação social com assento e direito ao voto. Ressalta-se ainda que todos os países, com exceção do Brasil, preveem a **presença do**

setor privado nos mecanismos de governança, sem que tenham sido identificadas normas de prevenção, mitigação ou gestão de conflitos de interesse.

Por fim, **as formas de atuação no ciclo de políticas públicas concentram-se em funções de formulação e coordenação**, havendo ainda espaço para fortalecer o papel desses mecanismos no monitoramento e avaliação das políticas de SAN.

Em conjunto, os resultados indicam que os países da CPLP avançaram na institucionalização dos mecanismos nacionais de governança da SAN, embora esse processo tenha ocorrido de forma desigual entre as diferentes dimensões da governança. Enquanto a coordenação intersetorial apresenta maior grau de consolidação, permanecem desafios relacionados à participação social permanente, à sustentabilidade institucional, à descentralização e ao fortalecimento das capacidades de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Com base nas demandas apresentadas pelos países, o relatório aponta oportunidades de cooperação no âmbito da CPLP em três frentes principais: (i) a difusão de modelos e aprendizado entre pares, (ii) o fortalecimento institucional direcionado às lacunas identificadas em cada contexto nacional e (iii) o apoio à criação e consolidação de mecanismos de governança em países que se encontram em fase inicial desse processo. Também evidencia o papel estratégico da sociedade civil organizada na construção de uma governança multinível e na incidência sobre políticas de SAN, inclusive no plano multilateral.

As propostas finais sugerem que o CONSAN-CPLP utilize os resultados deste mapeamento para atualizar e manter um repositório institucional comum, orientar ações de cooperação técnica entre Estados-membros e apoiar o fortalecimento normativo, estrutural e participativo dos mecanismos de governança em SAN, com atenção às lacunas específicas de cada país.

Os resultados devem ser interpretados considerando algumas limitações que podem ter influenciado a análise, como a ausência de respostas em diferentes itens, a variada disponibilidade e grau de detalhamento dos documentos normativos e as diferenças terminológicas e institucionais entre os países.

CONTEXTUALIZAÇÃO

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) tem avançado, nos últimos anos, uma agenda comum de cooperação em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), orientada pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), pela soberania alimentar e pelo fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis, justos e inclusivos, como declarado na V Reunião Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) da CPLP.

Nesse percurso, a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP) e o CONSAN-CPLP se constituíram como marcos relevantes para a institucionalização de uma governança intersetorial, participativa, multiatores e multinível da SAN[1]. O CONSAN-CPLP consiste em uma plataforma ministerial voltada à coordenação das ações de SAN e ao assessoramento dos chefes de Estado e de governo da CPLP[2]. Desde sua criação, tem reafirmado seu compromisso com a erradicação da fome, por meio da promoção da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar. Contudo, permanece o desafio de aprimorar uma arquitetura de governança da segurança alimentar e nutricional que seja participativa e inclusiva, em diferentes níveis territoriais, e que atue com o compromisso principal de promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e de consolidar a centralidade da justiça climática na implementação das políticas alimentares[3].

Como estratégia para enfrentar esse desafio, o Plano de Trabalho da ESAN-CPLP 2025–2027, aprovado em julho de 2025, em Bissau, previu o mapeamento participativo da situação institucional dos CONSAN nos Estados-membros da CPLP (Eixo 1 – Fortalecimento da Governança da SAN) sob responsabilidade do Consea. Como produto dessa atividade, foi elaborado um relatório técnico com os resultados do mapeamento, a partir das respostas dos países e de análise documental complementar. O levantamento buscou caracterizar os mecanismos nacionais de governança da SAN, considerando sua institucionalidade, composição, autoridade convocante, sustentabilidade, participação de atores não estatais, capacidade de coordenação, formas de atuação no ciclo de políticas públicas e demandas de apoio direcionadas ao CONSAN-CPLP.

[1]Mais informações sobre a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP disponível em: https://san.cplp.org/esan/estrategia-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/

[2]O CONSAN-CPLP conta com mecanismos de participação da sociedade civil (MSC-CONSAN) e das universidades (MU-CONSAN), entre outros atores não governamentais.

[3]Conforme a Declaração de Bissau, de 15 de junho de 2025. Disponível em: https://san.cplp.org/media/qamn5hve/declara%C3%A7%C3%A3o-v-ro-consan_final.pdf

Até então, a CPLP não dispunha de uma caracterização sistemática e comparável da situação institucional dos mecanismos nacionais de governança em segurança alimentar e nutricional nos Estados-membros. As informações encontravam-se dispersas em diferentes documentos normativos e registros nacionais, dificultando uma visão integrada e estratégica sobre o estágio de institucionalização, as convergências, as diferenças e as necessidades de fortalecimento desses mecanismos. O presente mapeamento busca preencher essa lacuna ao reunir, sistematizar e analisar essas informações, oferecendo uma base empírica para orientar ações de cooperação técnica e fortalecimento institucional no âmbito da CPLP.



OBJETIVOS

Geral

Caracterizar a situação institucional dos conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional nos Estados-membros da CPLP, com vistas a subsidiar o fortalecimento dos mecanismos nacionais de governança da segurança alimentar e nutricional (SAN) e da cooperação no âmbito do CONSAN-CPLP.

Específicos

- Descrever os arranjos institucionais nacionais sobre os conselhos de SAN nos Estados-membros da CPLP;
- Analisar a estrutura, o funcionamento e a atuação dos conselhos de SAN nos Estados-membros da CPLP;
- Sistematizar as demandas de apoio e cooperação via CPLP;
- Apontar avanços, desafios e recomendações para o fortalecimento da governança participativa, intersetorial e multinível da SAN nos Estados-membros da CPLP;
- Oferecer subsídios para a atualização do repositório online permanente no site da CPLP.

METODOLOGIA

O mapeamento participativo dos conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional no âmbito da CPLP foi realizado a partir de um conjunto de etapas que compreendeu: i) identificação de correspondentes dos conselhos; (ii) aplicação de questionário eletrônico com os correspondentes identificados; (iii) definição das categorias, escopo e análise documental do material enviado pelos correspondentes; e (iv) reuniões mediadas pelo secretariado executivo com os participantes do CONSAN-CPLP para ajustes e validação das análises. Além disso, as informações levantadas também ofereceram (v) subsídios para a atualização e manutenção do repositório online permanente no site do CONSAN-CPLP. Ver imagem do fluxo abaixo.



Imagem 1. Fluxo do mapeamento participativo.

1. IDENTIFICAÇÃO E CONTATO COM CORRESPONDENTES DOS PAÍSES-MEMBROS DA CPLP

Os correspondentes dos CONSAN de cada país foram identificados a partir das reuniões conduzidas pelo Secretariado do CONSAN-CPLP, que tinham como objetivo debater a execução do Plano de Trabalho pactuado para o período de 2025 a 2027. Países sem pontos focais designados foram acionados com o apoio de outros participantes ou de informantes dos mecanismos das universidades e da sociedade civil, por meio da técnica bola de neve.

Os contatos foram realizados entre outubro de 2025 e janeiro de 2026, inicialmente por correio eletrônico e, na ausência de resposta por período superior a quinze dias, por contatos telefônicos. Durante o processo, os 15 correspondentes identificados confirmaram interesse e disponibilidade em participar. Esses atores, em conjunto, representavam todos os nove países-membros da CPLP. No caso de Angola, foram recebidos dois conjuntos de respostas ao questionário. Uma resposta foi submetida antes e outra após a criação formal do conselho angolano. Considerou-se, para a análise, o segundo envio do questionário pelo país. Ao final do processo, apenas um Estado-membro (a Guiné Equatorial) não respondeu ao questionário nem participou do processo de validação da análise.

2. QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO

O questionário semiestruturado construído no Google Forms (Apêndice 1) foi respondido por oito correspondentes. O questionário compreendeu cinco blocos temáticos, a saber: **(a)** identificação dos respondentes (país de representação, nome, e-mail de contato, organização a qual se vinculava, tipo de representação – governamental ou sociedade civil, cargo/função); **(b)** informações gerais sobre o CONSAN, se existente e ativo (documentação do marco legal de criação, sítio eletrônico, órgão/instituição ao qual o CONSAN está vinculado e informações sobre o exercício da presidência ou coordenação); **(c)** características do CONSAN (composição do Conselho, setores e atores representados, instrumentos de participação e de tomada de decisão, mecanismos de incidência nas políticas públicas e avaliação das lições aprendidas, dos avanços alcançados e dos desafios enfrentados; **(d)** avaliação e identificação de demandas para fortalecer o apoio do CONSAN-CPLP aos Conselhos nacionais e para ampliar a cooperação no âmbito da CPLP; e **(e)** mecanismos existentes no país de articulação e coordenação intersetorial de políticas e programas de segurança alimentar e nutricional (nome do mecanismo, órgão responsável pela presidência ou coordenação e informações gerais sobre seu funcionamento).

As respostas recebidas pelo preenchimento do formulário e das documentações anexadas foram sistematizadas e analisadas à luz de categorias analíticas consistentes com o campo teórico da governança dos sistemas alimentares (Patay et al., 2025). O processo de leitura e análise de conteúdo foi realizado entre janeiro e junho de 2026.

As informações recebidas pelos correspondentes foram sistematizadas em planilha Excel® e a categorização seguiu as categorias analíticas detalhadas na seção seguinte.

3. CATEGORIAS ANALÍTICAS

A definição das categorias analíticas foi resultado de um processo interpretativo do material empírico coletado. Em virtude da diversidade de funções assumidas pelos CONSAN, conforme respostas ao formulário, e para evitar ambiguidade de definição, adotamos “mecanismo de governança” no lugar de “Conselho Nacional”. O termo escolhido abrange a função de coordenação intersetorial e a de mecanismo de participação social, conforme se identificou nos achados. O escopo de cada categoria pode ser conferido no Quadro 1.

Quadro 1. Escopo das categorias analíticas, critérios para a operacionalização da análise e referenciais utilizados.

Categoria	Escopo e critérios de operacionalização da análise	Referencial
Instrumento de formalização	Legal: formalizado por lei, ato normativo primário emanado do Poder Legislativo (Parlamento) e subordinado diretamente à Constituição, o que lhe confere maior estabilidade institucional e maior custo político de alteração ou revogação.	Hierarquia do instrumento normativo adaptado de Bezerra et al., 2024 e FAO, 2010.
	Regulamentar: formalizado por ato normativo do Poder Executivo de hierarquia infralegal, como decreto ou decreto-lei, subordinado à lei. Oferece base formal relevante, porém mais sensível a mudanças de governo e reorganizações administrativas.	
	Administrativa: formalizado por ato administrativo de menor hierarquia normativa, como resolução do Conselho de Ministros ou instrumentos equivalente de gestão. É a base mais frágil por depender de deliberação interna do Executivo e estar mais exposta à mudança institucional.	
Modelo de governança	Unimodal: com uma única instância, podendo acumular funções tanto de participação social quanto de coordenação interministerial.	Adaptado de Patay et al., 2025.
	Dual: com duas instâncias com funções distintas (uma de participação social e outra de coordenação interministerial).	

Categoria	Escopo e critérios de operacionalização da análise	Referencial
Função do mecanismo	Coordenação intersetorial: instância com função de promover o alinhamento e a articulação entre múltiplos ministérios e setores governamentais (agricultura, meio ambiente, economia, saúde, desenvolvimento social, entre outros) que atuam na segurança alimentar e nutricional, aumentando a coerência de políticas e superando a fragmentação setorial.	Adaptado de Patay et al., 2025 e Peters, 1998.
	Participação social: instância com função de assegurar a presença e a incidência de atores não estatais (sociedade civil, movimentos sociais, academia e demais segmentos) nos processos de definição de prioridades, formulação, deliberação e monitoramento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, ampliando a interlocução entre Estado e sociedade.	Adaptado de Patay et al., 2025 e Avritzer, 2008.
Natureza do mecanismo	Consultiva: instância com natureza consultiva, cujas manifestações têm caráter de recomendação, não vinculantes, ou seja, sem gerar decisões que obriguem os atores do Mecanismo de Governança a adotar as recomendações feitas, podendo estes acatá-las ou não.	Adaptado de Avrizter, 2008 e Lima et al., 2014.
	Deliberativa: instância com natureza deliberativa (de tomada de decisões), dotada de poder vinculante, cujas manifestações devem ser acatadas, resultando na incorporação de determinada recomendação pelos atores do Mecanismo de Governança.	
Mandato do mecanismo	Exclusivo: mecanismo cujo mandato é dedicado exclusivamente à governança da segurança alimentar e nutricional, não acumulando outras atribuições ou áreas temáticas.	Adaptado de Patay et al., 2025.
	Difuso: mecanismo cujo mandato abrange a governança da segurança alimentar e nutricional como uma entre várias atribuições, sendo a coordenação da segurança alimentar e nutricional apenas uma das muitas tarefas de uma instância com escopo temático mais amplo.	

Categoria	Escopo e critérios de operacionalização da análise	Referencial
Autoridade convocante	Suprassetorial: instâncias (participação social e de coordenação interministerial) cuja autoridade convocante (representação máxima) está acima de órgãos setoriais ou ministérios.	Adaptado de Patay et al., 2025.
	Setorial: instâncias (de participação social e de coordenação interministerial) cuja autoridade convocante (representação máxima) é vinculada a um órgão ou ministério específico.	
Descentralização	Sim: previsão legal de descentralização ou desconcentração dos mecanismos nacionais ou centrais.	Adaptado de Jaccoud, 2020.
	Não: sem previsão legal de descentralização ou desconcentração dos mecanismos nacionais ou centrais.	
Sustentabilidade institucional	Estrutura e Orçamento: o mecanismo dispõe tanto de estrutura de apoio permanente (ex.: secretaria executiva, comissões temáticas) quanto previsão orçamentária própria.	Adaptado de Lima et al., 2014 e Patay et al., 2025.
	Estrutura apenas: o mecanismo dispõe de estrutura de apoio permanente ao seu funcionamento, mas não possui previsão orçamentária própria.	
Participação de atores não estatais (1)	Permanente: com assentos obrigatórios previstos para atores não-estatais no instrumento de formalização do mecanismo de governança.	Adaptado de Patay et al., 2025.
	Convidado: o mecanismo de governança conta com participação de atores não-estatais não permanentes, sem direito a voto e atrelada a convite (ad hoc).	

(1) Atores não-estatais: contemplam organizações da sociedade civil, movimentos sociais, academia, setor privado, associações empresariais, câmaras de comércio e parceiros internacionais de desenvolvimento (Brown, 2015; Patay et al., 2025).

Categoria	Escopo e critérios de operacionalização da análise	Referencial
Qualificação de atores não-estatais	Sociedade civil: compreende movimentos sociais pelo acesso à alimentação, coletivos da produção, do abastecimento e da oferta de alimentos, coletivos do desenvolvimento sustentável, redes e coletivos mobilizadores de SAN/DHAA, Academia e instituições de pesquisa, Lideranças comunitárias tradicionais: Povos e Comunidades Tradicionais, organizações religiosas, poder local tradicional e autoridades comunitárias; Organizações profissionais e de defesa de interesses públicos; setor privado sem fins lucrativos.	Adaptado de Patay et al., 2025 e da composição dos mecanismos nacionais de SAN da CPLP.
	Setor privado com fins lucrativos: abrange atores comerciais e de mercado da cadeia alimentar, incluindo indústria de alimentos, agronegócio, associações empresariais, câmaras de comércio e pequenas e médias empresas.	
	Organizações internacionais: abrange parceiros internacionais de desenvolvimento, como agências do Sistema das Nações Unidas e agências de cooperação de governos estrangeiros.	
Formas de incidência do mecanismo no ciclo de políticas públicas	Inclusão na agenda: diálogo com organizações da sociedade civil e do governo e definição de prioridades relacionadas à agenda de políticas públicas.	Adaptado de Lima et al., 2014 e Patay et al., 2025.
	Formulação e tomada de decisão: construção de agenda interinstitucional em defesa da soberania e segurança alimentar e nutricional e elaboração de recomendações, notas públicas ou outras formas de manifestação.	
	Implementação: execução de políticas, programas, projetos ou ações públicas e de Estratégias Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.	
	Monitoramento e avaliação: monitoramento e avaliação de políticas, programas e ações de segurança alimentar e nutricional.	
	Outro: cooperação com organizações e órgãos e parcerias com organismos internacionais.	
	Sem participação efetiva: mecanismo sem participação efetiva nos processos de tomada de decisão sobre políticas públicas, programas e outras medidas com impacto na segurança alimentar e nutricional.	

Os materiais enviados pelos respondentes consistiram, principalmente, em instrumentos normativos que instituíram os mecanismos de governança, sua natureza, objetivos e composição, entre outras informações que complementavam as obtidas pelo questionário eletrônico. Instrumentos normativos adicionais, referenciados nos documentos enviados, foram incorporados ao material de análise, quando continham informações relevantes. Divergências entre as informações coletadas foram solucionadas nas reuniões de alinhamento e validação com os membros-participantes do CONSAN CPLP. Os materiais utilizados na análise documental encontram-se descritos no Quadro 2.

A análise dos materiais foi orientada pelas mesmas categorias analíticas definidas a partir da sistematização das respostas enviadas no questionário eletrônico.

Quadro 2. Detalhamento dos materiais utilizados na análise de cada país.

País	Documento
Angola	Decreto Presidencial nº 60/2026 - Cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (*)
Brasil	Lei nº 11.346/2006 - Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências (*)
	Decreto nº 11.421/2023 - Altera o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (*)
	Decreto SGPR de 21/05/2025 – Decreto de nomeação dos conselheiros da sociedade civil no conselho (*)
	Decreto nº 11.422/2023 - Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (**)
	Resolução do MDS nº 2/2023 - Aprova o Regimento Interno da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (**)

País	Documento
Cabo Verde	Lei nº 37/IX/2018 - Estabelece os princípios, normas e procedimentos que garantam o reconhecimento e o exercício efetivo do Direito Humano a uma Alimentação Adequada e define as bases orientadoras da política de Segurança Alimentar e Nutricional (**)
	Resolução nº 111/2013 - Estabelece a missão, competências, composição e o modo de funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (*)
	Resolução nº 64/2024 - Define as competências, a composição e o modo de funcionamento do Conselho Interministerial para o Sistema Alimentar Sustentável (CISAS) (**)
	Resolução nº 80/2026 - Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Sistemas Alimentares Sustentáveis de Cabo Verde-2035 (ENSANS-2035) (**)
	Resolução nº 81/2026 - Aprova o Plano de Ação para a Segurança Alimentar e Nutricional e Sistemas Alimentares Sustentáveis 2026-2030 (**)
Guiné-Bissau	Decreto nº 36/2021 - É criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Guiné-Bissau (*)
Moçambique	Decreto nº 24/2010 - Cria o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (Referência complementar) (**)
	Resolução nº 7/2012 – Aprova o Estatuto Orgânico do Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) (**)
	Decreto nº 69/2017 - Cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (**)

País	Documento
Portugal	Resolução do Conselho de Ministros nº 103/2018 - Criar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (*)
	Resolução do Conselho de Ministros nº 145/2021 - Altera o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (*)
São Tomé e Príncipe	Decreto nº 6/2016 - É criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de São Tomé e Príncipe (**)
Timor-Leste	Decreto-Lei nº 9/2024 - Regula o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Timor-Leste (**)

(*) Documento enviado como anexo ao questionário eletrônico.
(**) Documento complementar incorporado à análise.

4. REUNIÕES DE ALINHAMENTO E VALIDAÇÃO

O processo de mapeamento contou com duas reuniões de apresentação de resultados parciais e escuta. As reuniões foram mediadas pelo Secretariado do CONSAN-CPLP, com a presença de representantes dos Estados-membros.

Na reunião do dia 10 de fevereiro de 2026, no âmbito do acompanhamento da implementação do Plano de Trabalho da ESAN-CPLP 2025-2027, a Secretaria Executiva do Consea do Brasil apresentou resultados preliminares da coleta de dados, relatando avanço significativo no preenchimento do formulário, com alta taxa de resposta e apenas uma ausência (Guiné Equatorial). Informou, ainda, que os dados ainda se encontravam em fase de análise e sistematização (janeiro a maio de 2026), com previsão de conclusão até julho de 2026.

Em 23 de junho de 2026, o processo avançou para a etapa de validação e apresentação dos resultados parciais da análise dos formulários e dos documentos enviados pelos correspondentes. Na ocasião, foi apresentado um panorama institucional dos mecanismos de governança da SAN nos Estados-membros, com base nas oito respostas recebidas (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), bem como os resultados preliminares por categoria analítica. Também foi registrado que o caso de Angola seria analisado separadamente no relatório escrito, por não dispor de mecanismo institucionalizado à época do levantamento.

Durante a reunião, cada país-membro apresentou um relato sobre a situação institucional do seu respectivo mecanismo nacional de governança da SAN. Nesse processo, os representantes apontaram inconsistências e lacunas na sistematização inicial dos dados e encaminharam documentos complementares, os quais foram posteriormente incorporados à análise documental, refinando a classificação dos mecanismos nas categorias analíticas adotadas.

5. REPOSITÓRIO ONLINE

Além da caracterização da situação institucional dos conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional, um dos objetivos específicos do mapeamento foi sistematizar subsídios para a atualização do repositório online do site da CPLP. Com isso, foram consolidadas informações institucionais sobre os CONSAN dos Estados-membros e informações de contato dos pontos focais (Apêndice 2), bem como um repositório online contendo os documentos (instrumentos normativos) levantados e utilizados na análise (Apêndice 3).

6. LIMITAÇÕES DO MAPEAMENTO

Os resultados devem ser interpretados considerando algumas limitações. Em primeiro lugar, a ausência de resposta da Guiné Equatorial impossibilitou sua inclusão nas análises comparativas. Além disso, a disponibilidade e o grau de detalhamento dos documentos normativos variaram entre os Estados-membros, o que pode ter influenciado o nível de profundidade de algumas classificações. Por fim, diferenças terminológicas e institucionais entre os países exigiram adaptações analíticas e podem afetar a comparabilidade de determinadas categorias, especialmente aquelas relacionadas à participação de atores não estatais.



RESULTADOS

Os achados deste levantamento indicam que a institucionalização dos conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional nos países da CPLP resultou em distintos arranjos institucionais, tanto em forma quanto em função.

Embora a maioria dos países disponha de conselhos nacionais ou de mecanismos similares, a participação social institucionalizada – elemento particularmente marcante da experiência brasileira (Dias, 2018; Milhorance, 2020) – não foi incorporada com a mesma intensidade nos Estados-membros da CPLP, como será demonstrado ao longo deste relatório. Na maior parte dos casos, a função predominante das instâncias é a de coordenação intersetorial intragovernamental, em detrimento de mecanismos permanentes de participação social (conforme detalhado na seção 1.2.). O modelo dual brasileiro (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - representações sociedade civil e setores de governo, e Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - setores de governo), com participação social e coordenação intersetorial institucionalizadas em dois órgãos distintos, não foi observado no conjunto de países da CPLP.

Este diagnóstico fundamenta a opção metodológica de substituir, para fins analíticos, o termo “conselho” por “mecanismo de governança”. O termo conselho, ancorado na experiência brasileira, pressupõe a função de participação social institucionalizada que, como será demonstrado, não se verifica da mesma maneira nos demais países. Manter a denominação “conselho” para as instâncias relatadas pelos diferentes países levaria ao erro de projetar a realidade institucional brasileira sobre arranjos que, na prática, têm composição diversa e desempenham funções distintas. Em contrapartida, o termo "mecanismo de governança" é mais abrangente e comporta tanto a forma (a existência da instância) quanto o conteúdo (a função efetivamente exercida de coordenação intersetorial, de participação social, ou ambas), alinhando-se ao referencial de Patay et al. (2025), que trata conselhos, comitês e grupos de trabalho como espécies de um gênero mais amplo de mecanismos multissetoriais de governança dos sistemas alimentares. Essa escolha permite classificar e comparar de forma coerente a heterogeneidade funcional observada na CPLP, sem subordinar a análise a um modelo nacional específico.

A Tabela 1 apresenta os nomes dos mecanismos de governança identificados e considerados para a análise de cada país, totalizando 11 mecanismos.

Tabela 1. Mecanismos de abrangência nacional de governança mapeados por país. Junho, 2026.[4]

País	Mecanismo de governança
Angola	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-AO)
Brasil	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea - BR)
	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan - BR)
Cabo Verde	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN – CV)
	Conselho Interministerial para o Sistema Alimentar Sustentável (CISAS-CV)
Guiné-Bissau	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN – GB)
Moçambique	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN – MZ)
	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETAN-MZ)
Portugal	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSANP-PT)
São Tomé e Príncipe	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de São Tomé e Príncipe (CONSAN-STP)
Timor-Leste	Conselho Nacional de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional de Timor-Leste (CONSSAN-TL)

Fonte: elaboração própria.

[4] *Guiné Equatorial não respondeu ao levantamento.*

1. ESTRUTURA DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA NOS PAÍSES-MEMBROS DA CPLP

1.1. Instrumentos normativos

A base normativa dos mecanismos de governança de SAN é uma dimensão analítica central, pois define sua legitimidade, estabilidade institucional e efetividade na coordenação intersetorial (Patay et al., 2025). Essa primeira dimensão revela que a institucionalização dos mecanismos de governança de SAN entre os países que compõem a CPLP se apoia predominantemente em atos do Poder Executivo, como decretos, decretos-lei, decretos presidenciais e resoluções do Conselho de Ministros (Tabela 2). Esse padrão dá aos Conselhos uma base formal importante, pois os retira do campo de arranjos puramente informais ou dependentes apenas de projetos. Ao mesmo tempo, a predominância de atos normativos infralegais torna a estabilidade institucional mais sensível a mudanças de governo, reorganizações ministeriais e prioridades conjunturais. A Figura 1 apresenta o panorama geral dos instrumentos normativos.

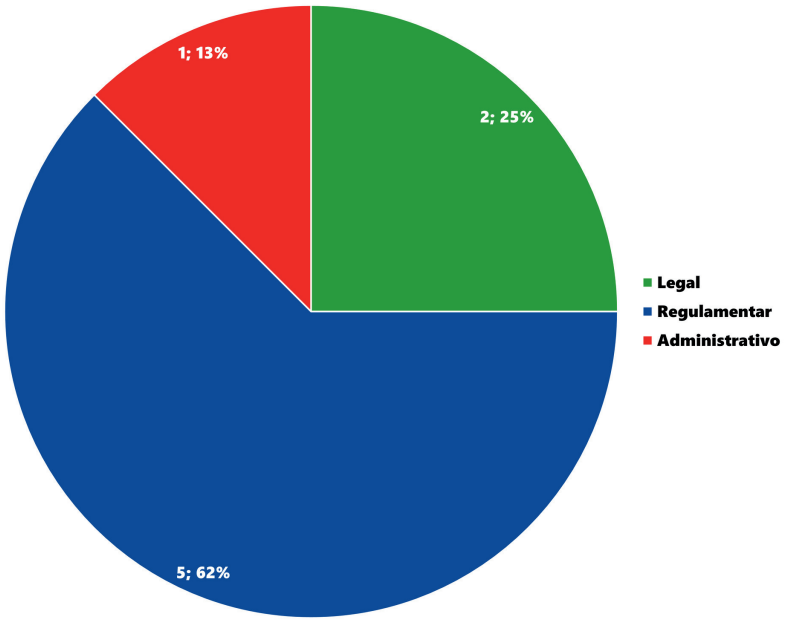
Tabela 2. Tipo de instrumento normativo dos mecanismos de governança da segurança alimentar e nutricional entre os países que compõem a CPLP. Junho, 2026.

Tipo de instrumento jurídico	País	Instrumento jurídico identificado no país
Legal (Ato do Poder legislativo)	Brasil e Cabo Verde	**Brasil** - Lei federal (Lei nº 11.346/2006), regulamentada pelos Decretos nº 7272/2010, e 6272/2007 e implementado pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)
		Cabo Verde - Lei n.º 37/IX/2018 (institui o Sistema Nacional de SAN e prevê o CNSAN como órgão de articulação nacional), Resolução n.º 111/2013 (CNSAN-CV) e Resolução n.º 64/2024 (CISAS)
Regulamentar (Ato do Poder Executivo)	Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste	**Angola** – Decreto Presidencial nº 60/2026;
		Guiné Bissau - Decreto 36/2021;
		Moçambique - Decreto nº 69/2017;
		São Tomé e Príncipe – Decreto nº 6/2016;
		Timor-Leste - Resolução de Governo nº 12/2017, e Decreto-Lei nº 9/2024;

Tipo de instrumento jurídico	País	Instrumento jurídico identificado no país
Administrativo (Ato do Poder Executivo com menor hierarquia normativa)	Portugal	**Portugal** - Resolução do Conselho de Ministro nº 103/2018 e nº 145/2021.

Fonte: elaboração própria.

Conforme a Declaração de Bissau, de 15 de junho de 2025. Disponível em: https://san.cplp.org/media/qamn5hve/declara%C3%A7%C3%A3o-v-ro-consan_final.pdf



Fonte: elaboração própria.

Figura 1. Frequência percentual por tipo de instrumento normativo (unidade = país).

No **Brasil**, a governança da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) organiza-se em torno do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), instituído por lei federal (Lei nº 11.346/2006), regulamentada pelos Decretos nº 7272/2010 e nº 6272/2007. Essa base normativa oferece maior proteção institucional ao sistema, pois mudanças estruturais dependem de processo legislativo ou de alterações normativas compatíveis com o marco legal vigente.

O Sisan é composto por três instâncias. A primeira é a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável por indicar ao Consea as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de avaliar o funcionamento do sistema. A segunda é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, principal mecanismo de participação social do Sisan. A terceira é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais, responsável pela articulação intersetorial dos órgãos de governo. A implementação dos programas, ações e iniciativas está prevista no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o qual conta com detalhamento orçamentário, previsão de metas e iniciativas.

Em relação ao Consea, a trajetória brasileira é marcada por criação (1993), interrupção (1995), recriação (2003), extinção (2019) e nova reinstalação (2023). Esse histórico mostra que a existência da lei não elimina a vulnerabilidade política do mecanismo, especialmente quando a estrutura de funcionamento depende de atos administrativos.

Em **Cabo Verde**, a governança da SAN também passa a ser estruturada por um sistema nacional com base legal própria. A Lei n.º 37/IX/2018 estabelece os princípios, normas e procedimentos para o reconhecimento e exercício do Direito Humano à Alimentação Adequada, define as bases orientadoras da política de SAN e institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN-CV). A lei reconhece explicitamente um órgão nacional de articulação em SAN, no qual se insere o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), e define a administração da SAN, em nível central, em torno de: i) governo (membro do Governo responsável pelo setor); ii) órgãos consultivos e de articulação nacional, em especial o CNSAN; iii) entidades de regulação do setor; iv) departamentos governamentais com competências específicas e complementares; e v) serviços centrais de apoio.

O CNSAN, criado pela Resolução n.º 111/2013, é um órgão consultivo que assegura a articulação de políticas e a cooperação entre entidades públicas e privadas nos domínios da SAN, com competências de concertação, emissão de pareceres, acompanhamento da estratégia e programas nacionais e avaliação periódica da situação alimentar e nutricional. A ENSANS-2035 reconhece o CNSAN como espaço central de coordenação estratégica e política da SAN e do sistema agroalimentar, integrando representantes de ministérios, autarquias, reguladores, organizações da sociedade civil e setor privado.

Complementarmente, o Conselho Interministerial para o Sistema Alimentar Sustentável (CISAS), criado por Decreto-Lei n.º 74/2021 e regulado pela Resolução n.º 64/2024, funciona sob dependência do Primeiro-Ministro como órgão decisório interministerial para a SAN e os sistemas alimentares sustentáveis. Compete ao CISAS coordenar políticas de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos; definir prioridades nacionais em SAN; aprovar políticas e estratégias; dotar de recursos financeiros e humanos; aprovar as recomendações do CNSAN; declarar situações de crise alimentar e aprovar mecanismos operacionais de assistência básica. O Secretariado Nacional de SAN (SNSAN) atua como órgão técnico-executivo permanente, prestando apoio simultâneo ao CNSAN e ao CISAS, gerindo o sistema nacional de informação, preparando propostas orçamentárias e articulando a implementação territorial por meio de fóruns insulares e, futuramente, conselhos municipais.

Nos demais Estados-membros – Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste – os mecanismos nacionais de governança foram instituídos por atos do Poder Executivo ou instrumentos normativos equivalentes.

Em **Angola**, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) foi instituído por Decreto Presidencial n.º 60/2026, como órgão de consulta do Titular do Poder Executivo em matéria de segurança alimentar e nutricional. Na Guiné-Bissau o CONSAN-GB foi criado por decreto (Decreto nº 36/2021), com estatutos anexos e previsão expressa de autonomia administrativa, financeira e técnica. Em Moçambique, Conselho de Ministros aprovou a criação do CONSAN-MZ por meio do Decreto nº 69/2017, de 06 de dezembro, como órgão de consulta e coordenação. Em 2019, o mesmo órgão Ministerial aprovou o Decreto 76/2019, que redefiniu as competências, a composição e os órgãos do Conselho, ampliando o elenco das entidades convidadas. Em Portugal o CONSANP-PT foi criado e posteriormente atualizado por resoluções do Conselho de Ministros (Resolução nº 103/2018 e Resolução nº 145/2021). Em Timor-Leste o desenho do CONSSAN-TL foi atualizado por decreto-lei, o que reforça a formalização do órgão interministerial (Resolução de Governo nº 12/2017, de 8 de março, e Decreto-Lei nº 9/2024, de 13 de fevereiro). Já em São Tomé e Príncipe o Conselho (CONSAN-STP) possui base em decreto presidencial, com vinculação ao Gabinete do Primeiro-Ministro e ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (Decreto nº 6/2016).

Do ponto de vista analítico, a autoridade competente para modificar os mecanismos de governança constitui um indicador relevante de seu grau de proteção institucional e de sua capacidade de adaptação. Nos casos regulados por resoluções ou decretos do Executivo, a alteração tende a depender da própria autoridade responsável por sua edição, especialmente do Conselho de Ministros, da Presidência da República ou outro órgão competente. Essa característica pode conferir maior flexibilidade para promover ajustes operacionais, como alterações de composição, criação de estruturas vinculadas

ao Conselho ou redefinição de apoio administrativo. No entanto, também pode fragilizar a continuidade institucional se não houver salvaguardas legais, orçamento regular e base social organizada capaz de sustentar o mecanismo ao longo de mudanças políticas.

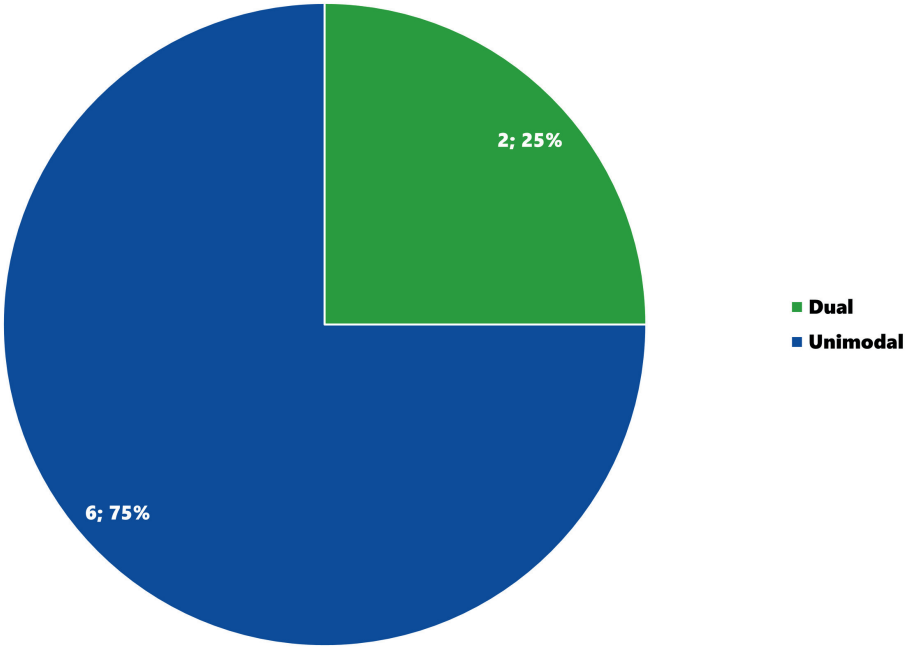
Portugal ilustra bem esse duplo movimento entre flexibilidade institucional e definição formal da participação. A alteração do CONSANP-PT por resolução do Conselho de Ministros ampliou o elenco de entidades que podem participar dos trabalhos do Conselho e criou um grupo de trabalho permanente para o monitoramento da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A norma também prevê que alterações na lista de entidades possam ser decididas pelo presidente do CONSANP-PT, mediante requerimento dos interessados e após consulta ao Conselho.

Ao mesmo tempo, a participação dessas entidades ocorre quando considerada adequada pela presidência ou mediante convite, sem previsão de assentos obrigatórios ou direito de voto. Assim, o modelo português combina uma lista ampla e diversificada de entidades potencialmente participantes com uma modalidade de participação não estatal por convite, distinta dos mecanismos em que a representação social é permanente e formalmente assegurada na composição. Em contraponto, no Decreto de Guiné-Bissau, por exemplo, são previstos a autonomia administrativa e financeira, orçamento próprio, secretariado executivo e recursos financeiros provenientes do Orçamento Geral do Estado, de fundos internacionais e doações. Ainda assim, a resposta ao formulário indica que o Conselho não funcionou plenamente desde a sua criação por falta de aprovação orçamentária, operando com base em projetos e outros fundos. Esse caso mostra que a normativa e a previsão de orçamento são condições necessárias, mas não suficientes para assegurar funcionamento efetivo.

Se a base normativa define o grau de institucionalização e a vulnerabilidade política dos mecanismos de governança, a forma como eles se organizam internamente influencia sua capacidade operacional para promover a coerência das políticas de SAN. É esta a dimensão que subsidia a classificação dos modelos de governança adotados pelos países da CPLP, apresentada a seguir.

1.2. Modelo de governança a partir dos mecanismos

O modelo de governança foi classificado em dual e unimodal (Figura 2) a partir da função de cada mecanismo, isto é, de como se distribuem, entre diferentes instâncias, as funções de coordenação intersetorial e de participação social, tal como definidas nas categorias analíticas na metodologia deste levantamento.



Fonte: elaboração própria.

Figura 2. Frequência percentual por tipo de mecanismo de governança (unidade = país).

Considera-se coordenação intersetorial a função de promover o alinhamento e a articulação entre múltiplos ministérios e setores governamentais que atuam na segurança alimentar e nutricional, aumentando a coerência de políticas e superando a fragmentação setorial, bem como da existência de competências formais de coordenação, instrumentos de articulação e capacidade de indução sobre outros setores governamentais. Já participação social refere-se à função de assegurar a presença e a incidência de atores não estatais (sociedade civil, movimentos sociais, academia, setor privado, organismos internacionais e demais segmentos) nos processos de definição de prioridades, formulação, deliberação, implementação e monitoramento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, ampliando a interlocução entre Estado e sociedade. Embora a participação social pressuponha o envolvimento de atores não estatais, a composição dos mecanismos e a presença desses atores constituem uma categoria analítica distinta, examinada em seção específica deste relatório.

Com base nessas funções, a categoria “modelo de governança” foi operacionalizada em dois tipos. O modelo unimodal denomina os arranjos em que há uma única instância nacional de governança da SAN, ainda que essa instância possa acumular, em graus variados, funções de coordenação interministerial e de participação social. Em paralelo, o modelo dual refere-se a contextos em que existem duas instâncias nacionais com funções distintas e complementares, uma organizada prioritariamente em torno da coordenação interministerial (seja com natureza consultiva ou deliberativa) e outra voltada, de forma predominante, à participação social, ainda que também possa

exercer funções consultivas e de formulação. Em ambos os casos, a classificação dialoga com a tipologia proposta por Patay et al. (2025).

À luz desses critérios, Brasil e Moçambique ilustram, ainda que por vias diferentes, arranjos classificados como duais.

No caso brasileiro, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) é composto por três instâncias centrais: a Conferência Nacional de SAN, o Consea e a Caisan. O Consea constitui a principal instância de participação social, com maioria de assentos de sociedade civil, presidência não estatal e mandato explícito para propor diretrizes, acompanhar e monitorar a política e o plano nacional de SAN, articulando-se com conferências e instâncias subnacionais. A Caisan, por sua vez, constitui o mecanismo de coordenação interministerial, responsável por elaborar e coordenar a implementação da Política e do Plano Nacional de SAN, articulando a atuação dos órgãos governamentais e assegurando o encaminhamento das recomendações do Consea. A separação institucional e funcional entre Consea (participação social) e Caisan (coordenação interministerial), ambas com mandato exclusivo em SAN, caracteriza o modelo dual, no qual participação social e coordenação intersetorial são exercidas por instâncias distintas, porém articuladas.

Moçambique também apresenta um arranjo classificado como dual, estruturado em torno da relação entre um conselho político multissetorial e uma estrutura técnico-executiva de coordenação. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-MZ) instituído por decreto e presidido pelo Primeiro-Ministro, atua como órgão de consulta e coordenação, responsável pela implementação da legislação, das políticas, das estratégias e dos programas de SAN e DHAA, bem como pela proposição de normas, planos e diretrizes e pelo monitoramento da situação de SAN. Sua composição reúne, de forma permanente, ministros e dirigentes de alto nível, além de representantes da sociedade civil, de instituições acadêmicas e do setor privado, o que lhe confere caráter intersetorial e multiatores. O Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN), por sua vez, exerce a função de estrutura técnica e administrativa permanente, com mandato de coordenação intersetorial no plano executivo, gestão da informação e apoio operacional ao CONSAN-MZ, contando com dotação orçamentária própria. Embora as funções de coordenação e de participação social se concentrem no CONSAN-MZ, a existência articulada de um conselho político multissetorial e de um secretariado técnico dedicado, ambos com mandato exclusivo em SAN, justifica a classificação do arranjo moçambicano como modelo dual no escopo desta análise, em contraste com contextos em que um único órgão acumula todas as funções sem esse desdobramento institucional.

Nos demais países analisados, prevalecem modelos unimodais, ainda que com variações importantes na intensidade e na forma da participação de atores não estatais.

Em Cabo Verde, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN-CV) e o Conselho Interministerial para Sistemas Alimentares Sustentáveis (CISAS-CV) compõem, em conjunto, um arranjo centrado na coordenação governamental. O CNSAN-CV, órgão de natureza consultiva vinculado ao Ministério da Agricultura e Ambiente, tem por missão articular políticas, oferecer um quadro de concertação e reflexão sobre a política e a estratégia nacionais de SAN, acompanhar e avaliar o impacto das políticas setoriais e aprovar o relatório anual de atividades, reunindo principalmente órgãos públicos e entidades estatais, ainda que possa envolver atores não estatais. O CISAS-CV, presidido pelo Primeiro-Ministro, exerce funções decisórias de coordenação interministerial, definição de prioridades e aprovação de políticas em SAN e sistemas alimentares sustentáveis, incluindo a validação das recomendações do CNSAN-CV. Do ponto de vista funcional, as duas instâncias partilham a mesma função básica de coordenação intersetorial, uma em registro mais consultivo e multissetorial (CNSAN), outra em registro decisório e interministerial (CISAS). Todavia, isso não se configura em uma segunda instância nacional dedicada prioritariamente à participação social, distinta e autônoma em relação à coordenação governamental. Por essa razão, neste relatório, Cabo Verde é classificado como modelo de governança unimodal de coordenação, em que diferentes órgãos se articulam dentro de um único modo de governança de SAN.

Portugal, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste e Angola apresentam também modelos unimodais, em que um único mecanismo nacional concentra a coordenação interministerial e, em diferentes graus, a participação de atores não estatais. Em Portugal, o CONSANP-PT atua como conselho interministerial único, com participação social predominantemente convidada; em Angola, o CONSAN-AO, possui em sua composição apenas representantes de governo e a participação social é prevista no Plenário; em Guiné-Bissau e em São Tomé e Príncipe, CONSAN-GB e CONSAN-STP são conselhos mistos que reúnem, no mesmo colegiado, governo e sociedade civil com competências de coordenação e consulta; em Timor-Leste, o CONSSAN-TL organiza a coordenação interministerial, com participação de atores não estatais mediada por estruturas técnicas de apoio. Em todos esses casos, a ausência de uma segunda instância nacional dedicada exclusivamente à participação social, distinta do órgão de coordenação, justifica a classificação desses arranjos como modelos unimodais. Esses achados encontram-se sumarizados pela Tabela 3.

Tabela 3. Classificação dos mecanismos de governança em SAN quanto ao acúmulo de funções de participação social e coordenação interministerial em uma única instância ou em mais de uma. Junho, 2026.

Dual	Unimodal
Brasil (Consea-BR e Caisan-BR) e **Moçambique** (CONSAN-MZ e SETSAN)	**Angola** (CONSAN-AO), **Portugal** (CONSANP-PT), **Cabo Verde** (CNSAN-CV e CISAS-CV), **Guiné-Bissau** (CONSAN-GB), **São Tomé e Príncipe** (CONSAN-STP) e **Timor-Leste** (CONSSAN-TL)

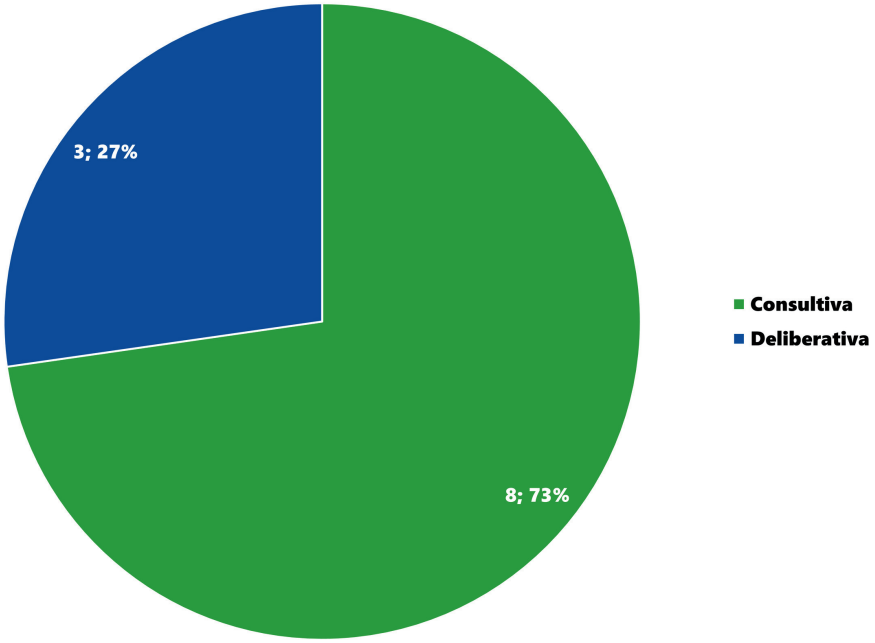
Fonte: elaboração própria.

1.3. Natureza dos mecanismos

A natureza dos mecanismos nacionais de governança em SAN foi classificada em consultiva ou deliberativa, a partir da forma como cada instância exerce poder de decisão no ciclo de políticas públicas (Figura 3).

Considerou-se consultiva a instância cujas manifestações têm caráter recomendatório, sem efeito vinculante direto sobre os órgãos responsáveis pela formulação e execução das políticas, que podem acolher ou não as recomendações emitidas. A classificação como consultiva não implica ausência de atribuições de coordenação, articulação, acompanhamento ou monitoramento. Mecanismos dessa natureza podem desempenhar papel relevante na formulação de estratégias, na integração intersetorial e no acompanhamento de sua execução, sem que suas decisões tenham, necessariamente, efeito vinculante direto sobre os órgãos responsáveis pelas políticas, medidas ou dotações orçamentárias.

Já a natureza deliberativa foi atribuída a instâncias dotadas de poder de tomada de decisão vinculante, seja pela aprovação de planos, estratégias e dotações orçamentárias, seja pela adoção de medidas de política que obrigam os órgãos envolvidos a incorporar as deliberações em seus atos subsequentes.



Fonte: elaboração própria.

Figura 3. Frequência percentual da natureza do mecanismo de governança (unidade = mecanismo).

Com base nesses critérios, a maior parte dos mecanismos mapeados apresenta natureza predominantemente consultiva. Angola (CONSAN-AO), Brasil (Consea-BR), Cabo Verde (CNSAN-CV), Guiné-Bissau (CONSAN-GB), Moçambique (CONSAN-MZ e SETSAN-MZ), Portugal (CONSANP-PT) e São Tomé e Príncipe (CONSAN-STP) enquadram-se nessa categoria, pois seus atos normativos não atribuem, de forma explícita, poder decisório vinculante sobre políticas, medidas ou dotações orçamentárias aos órgãos governamentais responsáveis por sua execução. Essa classificação não significa que tais mecanismos exerçam apenas funções de aconselhamento. Em diferentes contextos, eles acumulam atribuições de articulação intersetorial, formulação de propostas e estratégias, promoção do diálogo e da participação social, acompanhamento da implementação de políticas e monitorização de seus resultados. A capacidade de incidência desses mecanismos decorre, portanto, tanto de suas competências de coordenação e acompanhamento quanto de sua interlocução com as instâncias formalmente competentes para decidir, normatizar e executar as políticas públicas.

Três mecanismos, por outro lado, foram classificados com natureza deliberativa: o Pleno Ministerial da Caisan-BR, o CISAS-CV e o CONSSAN-TL. No Brasil, a Caisan, enquanto câmara interministerial do Sisan, dispõe de um pleno ministerial com competências para aprovar planos, metas e iniciativas do Plano Nacional de SAN, coordenar sua execução e definir diretrizes de articulação federativa, o que confere caráter vinculante às suas decisões para os órgãos de governo envolvidos.

Em Cabo Verde, o Conselho Interministerial para o Sistema Alimentar Sustentável (CISAS-CV), presidido pelo Primeiro-Ministro, é responsável por validar recomendações do CNSAN-CV, aprovar prioridades e medidas de política em SAN e sistemas alimentares sustentáveis e assegurar sua implementação no âmbito governamental, operando, portanto, como instância decisória de coordenação interministerial.

Em Timor-Leste, o CONSSAN-TL, composto exclusivamente por ministros e secretários de Estado e presidido pelo Vice-Primeiro-Ministro, tem mandato para rever e definir dotações orçamentárias dos ministérios para SAN e aprovar medidas de política, o que o coloca inequivocamente no campo da deliberação.

Esses resultados estão sumarizados na Tabela 4.

Tabela 4. Mecanismos de governança por tipo de natureza consultiva ou deliberativa. Junho, 2026.

Consultivo	Deliberativo
Angola (CONSAN, AO), **Brasil** (Consea BR), **Cabo Verde** (CNSAN-CV), **Guiné-Bissau** (CONSAN-GB), **Moçambique** (CONSAN-MZ e SETSAN), **Portugal** (CONSANP-PT) **e São Tomé e Príncipe** (CONSAN-STP)	**Brasil** (Caisan BR – Pleno Ministerial), **Cabo Verde** (CISAS-CV) e **Timor-Leste** (CONSSAN-TL)

Fonte: elaboração própria.

1.4. Mandato dos mecanismos

Esse achado corrobora uma das dimensões analíticas centrais propostas por Patay et al. (2025): a exclusividade do mandato dos mecanismos de governança. Para os autores, uma das dimensões que diferenciam as estruturas de governança alimentar entre os países é justamente o grau em que o mecanismo ou a agência possui mandato de dedicação exclusiva à governança de SAN ou se essa é apenas uma das muitas tarefas que o órgão executa. Mecanismos com mandato exclusivo têm maior capacidade de acumular expertise, construir agenda própria e exercer autoridade de coordenação. Mecanismos com mandato difuso tendem a tratar SAN como agenda periférica dentro de estruturas com prioridades múltiplas e recursos disputados.

A análise dos mecanismos mapeados na CPLP evidencia que todos os países com Conselho ativo e que responderam ao formulário (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste) possuem mandato exclusivo em segurança alimentar e nutricional (Tabela 5). Essa é uma característica institucional relevante, pois diferencia esses órgãos de comissões amplas de desenvolvimento, agricultura, saúde ou proteção social e permite o acúmulo de conhecimento especializado, a construção de agenda própria e o acompanhamento transversal das políticas de SAN.

Visto por esse ângulo, os mecanismos de governança dos países da CPLP partem de uma posição favorável, já que possuem mandato exclusivo, o que os aproxima do modelo de referência analítico proposto por Patay et al. (2025). No entanto, conforme destacam os autores, a exclusividade formal do mandato é condição necessária, mas não suficiente. Sua efetividade depende de três condições complementares, a saber: i) capacidade de convocar setores diversos, respaldada por autoridade suprassetorial; ii) presença de atores não estatais com papel institucional definido, que garanta legitimidade e controle social; e iii) conexão efetiva com instrumentos de planejamento, orçamento e monitoramento, que transforme deliberações em incidência concreta no ciclo de políticas públicas.

Há também diferenças relevantes quanto ao mandato temporal dos representantes. O Brasil prevê dois anos; Guiné-Bissau, quatro anos para membros permanentes e não permanentes; Cabo Verde, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste indicam períodos de quatro anos ou mais; Moçambique registra outra periodicidade. Mandatos mais longos podem favorecer continuidade e especialização, mas exigem, para que não se tornem fator de engessamento, procedimentos transparentes de seleção, alternância e prestação de contas, especialmente para garantir a renovação das representações da sociedade civil.

O resultado geral indica que a CPLP não parte de um vazio institucional: há um conjunto relevante de mecanismos com mandato específico para SAN. O desafio central, contudo, está precisamente onde Patay et al. (2025) situam a fronteira entre mecanismos formalmente constituídos e mecanismos com capacidade real de incidência: transformar o mandato exclusivo em coordenação efetiva, participação social estável e presença ativa em todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

Tabela 5. Mecanismos de governança nos países da CPLP conforme tipo de mandato. Junho, 2026.

Mandato Exclusivo (dedicação exclusiva à governança de SAN)	Mandato Difuso (sem dedicação exclusiva à governança de SAN)
Angola (CONSAN-AO), **Brasil** (Consea BR e Caisan BR), **Cabo Verde** (CNSAN-CV e CISAS-CV), **Guiné-Bissau** (CONSAN-GB), **Moçambique** (CONSAN-MZ e SETSAN), **Portugal** (CONSANP-PT), **Timor-Leste** (CONSSAN-TL) e **São Tomé e Príncipe**	-

Fonte: elaboração própria.

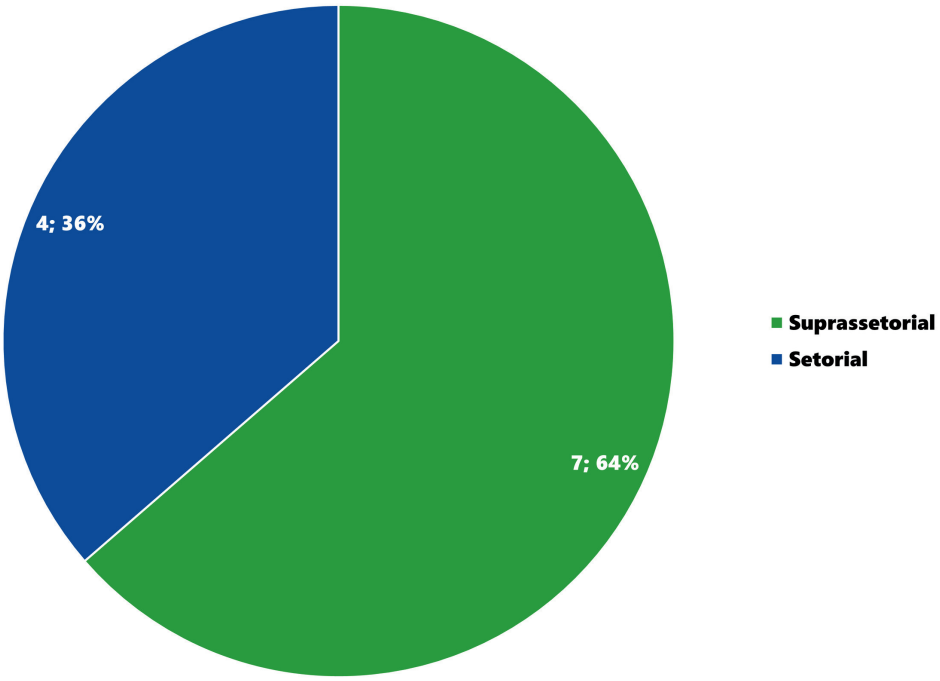
1.5. Autoridade convocante

Nesta análise, a autoridade convocante corresponde à autoridade política máxima do mecanismo de governança, isto é, ao cargo ou órgão que o preside e que detém capacidade formal de convocar os demais setores para reunião, coordenação e tomada de decisão, seguindo Patay et al. (2025). Trata-se de uma dimensão central que indica a capacidade de articulação intersetorial dos mecanismos, pois aponta se a coordenação da agenda de segurança alimentar e nutricional está ancorada em uma autoridade acima dos ministérios setoriais ou em uma pasta específica do Executivo.

Quando a autoridade convocante está vinculada à Presidência da República, ao Gabinete do Primeiro-Ministro ou do Vice-Primeiro-Ministro, o mecanismo foi classificado como “suprassetorial”, por estar situado em nível hierárquico superior aos ministérios setoriais e, portanto, com maior capacidade formal de convocação interministerial (Patay et al., 2025). Em contrapartida, quando a presidência ou coordenação do mecanismo se vincula institucionalmente a um ministério setorial, como de agricultura, desenvolvimento rural, serviço e assistência social ou equivalente, a autoridade convocante foi classificada como "setorial", ainda que o conselho tenha composição multissetorial e mandato intersetorial.

É importante destacar que embora a autoridade convocante suprassetorial represente maior potencial institucional de coordenação, isoladamente ela não é suficiente para efetivar a intersetorialidade.

O panorama geral dos mecanismos pode ser conferido na Figura 4.



Fonte: elaboração própria.

Figura 4. Frequência percentual por tipo de autoridade convocante (unidade = mecanismo).

Com base nesse critério, as autoridades convocantes dos mecanismos de governança classificados como suprassetoriais foram: CONSAN-AO (Angola), Consea-BR (Brasil), CONSAN-MZ (Moçambique), CONSAN-STP (São Tomé e Príncipe), CONSSAN-TL (Timor-Leste), CONSANP-PT (Portugal) e CISAS-CV (Cabo Verde).

Em Angola, o CONSAN-AO é presidido pelo titular do Poder Executivo, podendo este delegar a função. No Brasil, o Consea-BR é órgão de assessoramento imediato à Presidência da República. Em Moçambique a presidência do CONSAN-MZ é exercida pelo Primeiro-Ministro, conferindo ao mecanismo autoridade formal de convocação intersetorial em nível elevado do Executivo. Em São Tomé e Príncipe o CONSAN-STP está vinculado ao Gabinete do Primeiro-Ministro, que o preside. Em Timor-Leste o CONSSAN-TL está sediado no Gabinete do Vice-Primeiro-Ministro e é por ele presidido. Em Portugal a Resolução n.º 103/2018 estabelece que o CONSANP-PT é "presidido pelo Primeiro-Ministro, ou pelo membro do Governo em que este delegar", o que o situa, do ponto de vista desta tipologia, como mecanismo de autoridade convocante suprassetorial, ainda que o apoio técnico-administrativo seja assegurado pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), serviço do Ministério da Agricultura. Em Cabo Verde, o CISAS-CV é definido pela ENSANS-2035 como órgão central de governança do sistema alimentar nacional e lhe atribui funções de definição de prioridades, aprovação de recomendações, coordenação integrada e mobilização de recursos, características compatíveis com autoridade convocante suprassetorial, combinadas com secretariado técnico sediado no Secretariado Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério da Agricultura e Ambiente.

As autoridades convocantes dos mecanismos de governança classificados como setoriais foram: CNSAN-CV (Cabo Verde), CONSAN-GB (Guiné-Bissau), SETSAN-MZ (Moçambique) e Caisan-BR (Brasil).

O CNSAN de Cabo Verde funciona junto ao ministério responsável pela agricultura e ambiente e é presidido pelo membro do Governo titular dessa pasta. Em Guiné-Bissau, o CONSAN-GB está localizado na dependência da área de Agricultura e Desenvolvimento Rural, igualmente presidido pela autoridade governamental do setor. O secretariado técnico (SETSAN-MZ), em Moçambique, está domiciliado no Ministério da Agricultura em posição institucional equivalente à de um departamento, com limitada força de mobilização sobre outros ministérios, segundo o próprio diagnóstico nacional. A Caisan-BR, no Brasil, é o órgão colegiado responsável pela coordenação interministerial. Nos termos do Decreto n.º 11.422/2023, sua presidência cabe ao Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e sua Secretaria-Executiva é exercida por estrutura vinculada a esse mesmo ministério. Essa vinculação institucional da presidência e da secretaria-executiva a uma única pasta é o que fundamenta sua classificação como órgão de autoridade convocante setorial, ou seja, o poder formal de convocação e condução dos trabalhos está concentrado em um único ministério. Essa característica, contudo, não compromete sua função de coordenação interministerial nem sua natureza intersetorial, uma vez que a Caisan-BR reúne representantes de 24 ministérios em sua composição, preservando o caráter multiministerial que lhe é próprio.

Os resultados foram sumarizados na Tabela 6.

Tabela 6. Autoridade convocante do mecanismo de governança segundo países-membros da CPLP. Junho, 2026.

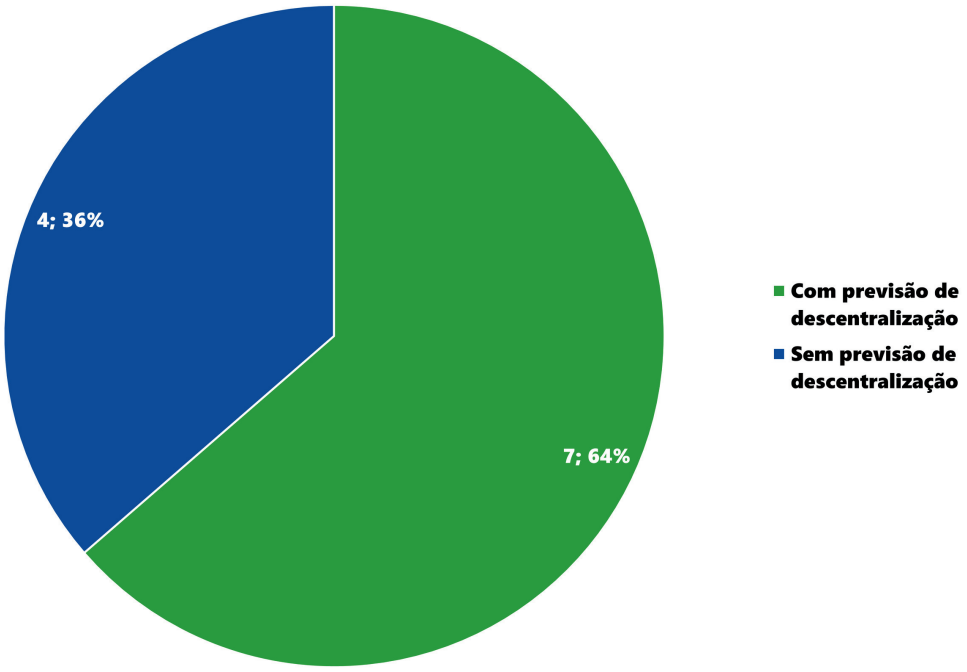
Suprassetorial	Setorial
Angola (CONSAN-AO), **Brasil** (Consea-BR), **Cabo Verde** (CISAS-CV), **Moçambique** (CONSAN-MZ), **Portugal** (CONSANP-PT), **Timor-Leste** (CONSSAN-TL) **e São Tomé e Príncipe** (CONSAN-STP)	**Brasil** (Caisan-BR), **Cabo Verde** (CNSAN-CV), **Guiné-Bissau** (CONSAN-GB) **e Moçambique** (SETSAN)

Fonte: elaboração própria.

1.6. Descentralização

A descentralização dos mecanismos de governança de SAN é uma dimensão que revela até que ponto a institucionalidade construída no nível nacional tem capacidade de se replicar ou articular com estruturas subnacionais e implementar políticas onde a insegurança alimentar se manifesta concretamente. Antes de avançar na análise, cabe registrar que os Estados-membros da CPLP apresentam arranjos constitucionais e administrativos distintos. O Brasil é uma federação, enquanto os demais países são Estados unitários, ainda que com diferentes graus de desconcentração administrativa, autonomia regional ou descentralização local. A descentralização examinada nesta seção refere-se especificamente às instâncias de governança de SAN previstas nos atos normativos e documentos setoriais, **não abrangendo os regimes gerais de organização territorial e administração pública de cada país.**

Com base nos mecanismos mapeados, é possível separar, em primeiro lugar, aqueles que possuem algum tipo de previsão de descentralização (conselhos subnacionais, representações políticas ou secretariados técnicos em níveis inferiores) daqueles que não apresentam previsão normativa específica nesse sentido, ainda que possam envolver atores territoriais na composição nacional ou operar com informação desagregada por território (Figura 5).



Fonte: elaboração própria.

Figura 5. Frequência percentual da previsão de descentralização do mecanismo (unidade = mecanismo).

Dentre aqueles com algum tipo de previsão de descentralização, nomeiam-se Brasil (Consea e Caisan), Moçambique (CONSAN e SETSAN), Timor-Leste (CONSSAN-TL), Angola (CONSAN-AO) e, de forma embrionária, São Tomé e Príncipe (CONSAN-STP).

No Brasil, a descentralização está intimamente ligada ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e aos mecanismos centrais de governança (Consea, Caisan e também Conferência Nacional). A Lei nº 11.346/2006 define o Sisan como um sistema integrado por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelecendo a descentralização das ações e a articulação em regime de colaboração entre essas esferas como diretriz geral. O mesmo marco legal atribui ao Consea-BR a incumbência de articular-se com órgãos e entidades congêneres de SAN em Estados, DF e Municípios. Além disso, prevê conferências estaduais, distrital e municipais como etapas preparatórias obrigatórias da Conferência Nacional, o que dá origem a um tecido de participação social multinível. Já no âmbito da Caisan-BR, o Decreto nº 11.422/2023 reforça essa dimensão federativa ao definir a Câmara como órgão interministerial federal encarregado de manter interlocução permanente com suas congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de articular políticas e planos de segurança alimentar e nutricional desses entes. Em síntese, o Brasil combina uma previsão normativa robusta e um desenho institucional concreto de descentralização, ancorado em conselhos e câmaras intersetoriais presentes em múltiplos níveis federativos, configurando um arranjo em que coordenação interministerial federal e participação social descentralizada se articulam de forma sistêmica.

Em Moçambique, a descentralização aparece formalmente para os dois mecanismos de governança. O Decreto n.º 69/2017 que cria o CONSAN-MZ prevê, no próprio texto, a existência do Conselho Provincial de Segurança Alimentar e Nutricional (COPSAN) e do Conselho Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (CODSAN), sob orientação técnica, metodológica e supervisão do conselho nacional. Em complemento, o Decreto n.º 24/2010 que cria o SETSAN estabelece Secretariados Executivos Provinciais e Distritais como parte da estrutura de coordenação da ESAN, prevendo um tecido técnico descentralizado. Desse modo, a arquitetura moçambicana combina conselhos subnacionais (COPSAN/CODSAN) e secretariados técnicos provinciais e distritais, configurando um sistema de governança de SAN multinível.

Em Angola, o Decreto Presidencial n.º 60/2026, que institui o Conselho Nacional, prevê a existência de Conselhos Provinciais e Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional como parte da estrutura funcional do sistema. Esses conselhos subnacionais são concebidos como instâncias de articulação e acompanhamento em níveis provincial e municipal, sob orientação do plenário nacional e do secretariado executivo, configurando um desenho de governança multinível que, na prática, ainda depende da efetiva criação e operacionalização dessas estruturas no território.

Timor-Leste também possui mecanismo de governança com previsão de descentralização, embora o formato adotado seja distinto dos casos supracitados. O Decreto-Lei n.º 9/2024 regula o CONSSAN-TL como órgão interministerial nacional de coordenação das políticas de segurança e soberania alimentar e nutricional, apoiado por um Secretariado Técnico Permanente e por um Grupo de Trabalho Interministerial. A descentralização aparece no documento por meio da "Representação Municipal" do Grupo de Trabalho Interministerial em que, em cada município, o Presidente da Autoridade Municipal atua como representante do grupo e é apoiado por um Secretariado Municipal composto por funcionários públicos dos departamentos governamentais participantes. Esse secretariado local é encarregado de recolher e analisar informações sobre o estado da segurança alimentar nos municípios, elaborar relatórios mensais sobre implementação, monitorização e avaliação das políticas e disseminar publicações sobre SAN no território municipal. Diferentemente do Brasil e de Moçambique, Timor-Leste não cria conselhos municipais de SAN autônomos, mas estabelece uma descentralização por representações e estruturas técnicas subnacionais vinculadas diretamente ao mecanismo interministerial nacional.

Por fim, em São Tomé e Príncipe, a descentralização encontra-se em estágio inicial de implementação. O marco normativo que cria o CONSAN-STP introduz o princípio da subsidiariedade e prevê que o conselho esteja ligado a outras instâncias de concertação e coordenação, indicando a intenção de articular o mecanismo nacional com estruturas regionais futuras. Embora tais instâncias ainda não se apresentem como conselhos regionais de SAN formalmente instituídos, o dispositivo normativo aponta para uma direção de descentralização em perspectiva, baseada em articulação vertical com a região autónoma e na representação territorial dentro da composição nacional.

Os casos analisados até aqui compartilham a existência de algum dispositivo normativo voltado à descentralização, ainda que sua implementação varie significativamente entre os países. Em contraste, o segundo conjunto de mecanismos reúne aqueles que não apresentam, nos atos analisados, previsão normativa específica de descentralização, seja por conselhos, seja por representações ou secretariados subnacionais de SAN. Ainda assim, em vários casos, há participação de atores territoriais na instância nacional ou uso de informação territorializada, produzindo formas mais limitadas de territorialização.

Em Cabo Verde, o CNSAN-CV funciona como órgão nacional consultivo junto ao Ministério do Desenvolvimento Rural; sua composição inclui a Associação Nacional dos Municípios Cabo-verdianos, o que garante presença municipal dentro da instância nacional, mas não há conselhos insulares ou municipais de SAN previstos nas normas examinadas. O país dispõe, entretanto, de sistemas de informação, como o SISAN/CISAS, que trabalham com dados desagregados por concelho e ilha, aproximando-se de uma descentralização funcional da informação, ainda que sem uma

arquitetura normativa própria de governança subnacional de SAN.

Na Guiné-Bissau, o CONSAN-GB é um conselho nacional ligado à área da Agricultura e Desenvolvimento Rural, cuja composição integra representantes da Administração Territorial e Poder Local como membros permanentes, e da Administração Local e do Poder Tradicional como membros não permanentes. Essa configuração insere atores territoriais na instância nacional, mas não institui conselhos regionais ou locais de SAN, permanecendo a governança concentrada no nível central.

Esses elementos permitem afirmar que a descentralização dos mecanismos de governança de SAN nos países da CPLP ainda é um desafio em aberto. Mesmo nos países que já preveem conselhos, representações ou secretariados subnacionais (Angola, Brasil, Moçambique, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe) a distância entre desenho normativo e presença efetiva de estruturas atuantes no território é evidente, especialmente nos níveis provincial, distrital e municipal. Ampliar e consolidar a descentralização, tanto na criação de instâncias subnacionais quanto na sua operacionalização concreta, permanece uma fronteira importante para fortalecer a capacidade dos sistemas de SAN de responderem onde a insegurança alimentar de fato se manifesta.

Esses resultados encontram-se sumarizados na Tabela 7.

Tabela 7. Previsão de descentralização do mecanismo de governança segundo países-membros da CPLP. Junho, 2026.

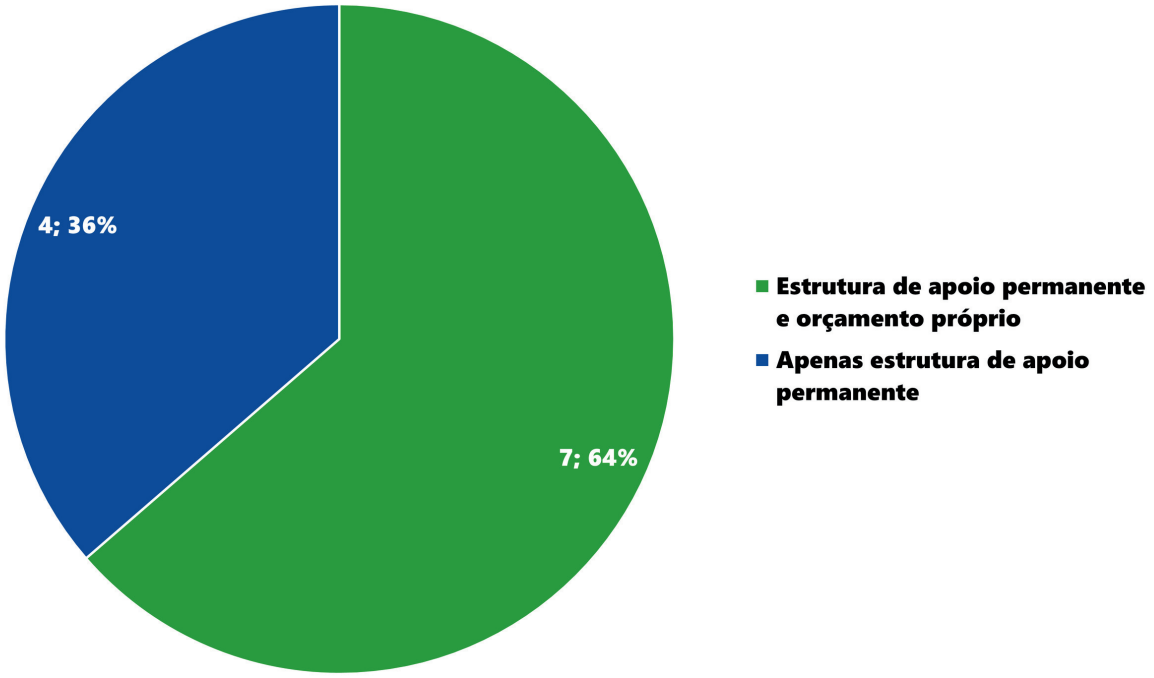
Prevê descentralização do mecanismo	Não prevê descentralização do mecanismo
Angola (CONSAN-AO), **Brasil** (Consea-BR, Caisan-BR), **Moçambique** (CONSAN-MZ, SETSAN), **Timor-Leste** (CONSSAN-TL), **São Tomé e Príncipe** (CONSAN-STP, de forma embrionária)	**Cabo Verde** (CNSAN-CV, CISAS-CV), **Guiné-Bissau** (CONSAN-GB) e **Portugal** (CONSANP-PT)

Fonte: elaboração própria.

1.7. Sustentabilidade institucional: orçamento e estrutura

A existência de previsão orçamentária e de estrutura de apoio permanente constitui um indicador relevante da capacidade institucional de um mecanismo de governança, pois pode favorecer a continuidade administrativa, o planejamento e a coordenação de suas atividades. Contudo, esses elementos não são, isoladamente, condição necessária ou suficiente para avaliar a efetividade dos mecanismos. Arranjos apoiados por estruturas administrativas já existentes, sem orçamento próprio ou equipe dedicada em exclusividade, também podem assegurar a implementação, o acompanhamento e a avaliação de estratégias nacionais, desde que disponham de atribuições claras, apoio institucional, coordenação técnica e condições operacionais adequadas. Assim, esta dimensão analisa a existência de previsão formal de orçamento e de estrutura de apoio, sem estabelecer uma relação automática entre a ausência de recursos exclusivos e menor desempenho do mecanismo.

A análise documental revela que cinco países preveem explicitamente orçamento próprio vinculado ao mecanismo: Brasil, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, conforme resultados sumarizados na Figura 6 e na Tabela 8. Os demais casos operam com estruturas de apoio absorvidas por ministérios existentes, sem dotação específica, conforme detalhamento apresentado na Tabela 9.



Fonte: elaboração própria.

Figura 6. Frequência percentual por tipo de sustentabilidade institucional (unidade = mecanismo).

Tabela 8. Sustentabilidade institucional dos mecanismos de governança entre países da CPLP. Junho, 2026.

Categoria	Possui	Não possui
Orçamento próprio	**Brasil** (Consea-BR e Caisan-BR), **Guiné-Bissau** (CONSAN-GB), **Moçambique** (CONSAN-MZ e SETSAN), **Timor-Leste** (CONSSAN-TL) e São **Tomé e Príncipe** (CONSAN-STP)	**Angola** (CONSAN-AO), **Cabo Verde** (CNSAN-CV e CISAS-CV) e **Portugal** (CONSANP-PT)
Estrutura de apoio permanente	**Angola** (CONSAN-AO), **Brasil** (Consea-BR e Caisan-BR), **Cabo Verde** (CNSAN-CV e CISAS-CV), **Guiné-Bissau** (CONSAN-GB), **Moçambique** (CONSAN-MZ e SETSAN-MZ), **Portugal** (CONSANP-PT), **São Tomé e Príncipe (CONSAN-STP) e Timor-Leste** (CONSSAN-TL)	-

Fonte: elaboração própria.

No Brasil, o Consea conta com uma Secretaria Executiva vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, com ação orçamentária própria, o que garante tanto ancoragem institucional de alto nível quanto autonomia financeira para o funcionamento regular do conselho. Isso significa que o mecanismo não depende de remanejamentos internos de outros órgãos para operar e que sua continuidade está formalmente assegurada no ciclo orçamentário federal. Ressalta-se, ainda, que a Caisan-BR também dispõe de orçamento próprio, destinado à articulação intersetorial da política de SAN, reforçando a capacidade da estrutura de coordenação para funcionar de modo regular e não apenas em momentos pontuais.

Na Guiné-Bissau, o CONSAN-GB dispõe de autonomia administrativa, financeira e técnica, com previsão de orçamento próprio, aprovado pela Plenária e anexo ao Orçamento Geral do Estado, conforme previsto pelo Decreto nº 36/2021. Além disso, o conselho conta com um Secretariado Executivo, composto por secretário executivo – nomeado pelo ministro responsável pelo setor agrário –, assistente técnico e assistente administrativo, responsável pelo apoio técnico, administrativo e organizacional ao seu funcionamento.

Em Moçambique, a previsão orçamentária aparece associada ao braço técnico do sistema, o SETSAN. Dessa forma, os encargos com o funcionamento do CONSAN-MZ são suportados por uma dotação específica do orçamento atribuída ao SETSAN, que assegura apoio técnico e administrativo ao CONSAN-MZ. Na prática, isso implica que a estrutura técnica tem sustentação orçamentária, mas o conselho político depende indiretamente dessa engrenagem para funcionar.

Timor-Leste apresenta uma solução estrutural distinta. O CONSSAN-TL conta com um Secretariado Técnico Permanente apoiado por grupos de trabalho temáticos e estabelece que os encargos com o funcionamento do conselho, do Grupo de Trabalho Interministerial e das representações municipais sejam suportados por dotações do Orçamento Geral do Estado, atribuídas aos ministérios intervenientes. Além disso, entre as competências do CONSSAN-TL está a de rever e definir as dotações orçamentais destinadas à SAN nos diversos ministérios, o que confere ao mecanismo papel ativo na coordenação orçamentária da agenda de SAN em todo o governo. Em outras palavras, Timor-Leste combina previsão orçamentária com mandato explícito de influenciar a alocação de recursos setoriais, reforçando o peso institucional do mecanismo.

Em São Tomé e Príncipe a dimensão orçamentária do CONSAN-STP inclui todos os custos de funcionamento regular, assim como as atividades previstas no seu plano de trabalho, bem como que os encargos com a instalação e funcionamento do conselho estarão a cargo do Orçamento Geral do Estado.

Em contraste às experiências acima, Angola, Cabo Verde e Portugal não apresentam previsão explícita de orçamento próprio vinculado aos respectivos mecanismos. Contudo, cada caso adota um arranjo institucional distinto de apoio ao seu funcionamento.

Em Angola, há previsão de plenário, secretariado executivo e conselhos provinciais e municipais, mas não há, de forma explícita, nos dispositivos analisados, dotação orçamentária própria destinada ao funcionamento do conselho. Na prática, isso indica que os encargos com o CONSAN-AO tendem a ser apoiados por recursos das estruturas governamentais que o abrigam, o que aproxima Angola dos casos em que a sustentabilidade financeira depende da prioridade dada pelo Executivo e da capacidade de mobilizar orçamento de outros programas e ministérios.

Em Cabo Verde, o secretariado é assegurado pelo Secretariado Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional (SNSAN), vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Rural. O CNSAN-CV e o CISAS-CV contam, assim, com apoio técnico e administrativo inserido na estrutura ministerial e no arranjo de financiamento da estratégia nacional, sem dotação exclusiva destinada aos conselhos.

Em Portugal, o apoio logístico e administrativo ao funcionamento do CONSANP-PT é assegurado pelo Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP). O Conselho é presidido pelo membro do Governo responsável pela área da agricultura, por delegação do Primeiro-Ministro. Conforme informado pelo ponto focal de Portugal, o GPP também coordena tecnicamente o Grupo de Trabalho para a Monitorização da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Portugal (ENSANP),avaliando os seus resultados e produzindo evidências para subsidiar as decisões do CONSANP-PT e do Governo.

O CONSANP-PT não dispõe de orçamento próprio nem de equipe dedicada em exclusividade. Segundo informação encaminhada por Portugal no âmbito da validação deste relatório, a implementação das medidas da ENSANP é integrada aos orçamentos e instrumentos financeiros das entidades responsáveis, sendo acompanhada pelo arranjo de coordenação e monitoramento previsto na Estratégia. Assim, o funcionamento do Conselho e do Grupo de Trabalho é apoiado pelas estruturas administrativas e técnicas existentes no GPP e nas demais entidades participantes.

Os casos de Angola, Cabo Verde e Portugal evidenciam que mecanismos sem previsão de orçamento próprio vinculado à sua estrutura podem operar a partir de diferentes arranjos de apoio institucional. A existência de orçamento próprio e de equipe dedicada em exclusividade constitui elemento relevante para a sustentabilidade institucional, mas não representa, isoladamente, condição obrigatória para o funcionamento dos mecanismos de governança. Essa análise deve considerar também as atribuições formais, as estruturas de apoio, os arranjos de coordenação, a disponibilidade de recursos e as condições concretas de funcionamento de cada mecanismo.

O padrão identificado revela que os países adotam diferentes soluções institucionais para sustentar o funcionamento de seus mecanismos de governança em SAN. Em alguns casos, há previsão de orçamento próprio e de estruturas permanentes dedicadas; em outros, o apoio técnico, administrativo e logístico é assegurado por órgãos governamentais já existentes. A previsão de recursos e de estruturas exclusivas pode ampliar a previsibilidade e a autonomia operacional dos mecanismos, mas sua ausência não permite, por si só, avaliar sua efetividade. A sustentabilidade institucional depende da articulação entre base normativa, recursos disponíveis, estruturas de apoio, capacidade de coordenação e condições concretas de funcionamento.

Tabela 9. Características da sustentabilidade institucional dos mecanismos de governança entre países da CPLP. Junho, 2026.

Mecanismo	Orçamento próprio	Estrutura de Apoio Permanente	Vinculação Institucional	Observações
CONSAN-AO	Sem orçamento próprio explícito	Sem orçamento próprio explícito	Supra-setorial, presidido pelo Titular do Poder Executivo ou a quem este delegar	Conselho nacional com estrutura funcional multinível, mas sem dotação orçamentária específica
Consea-BR	Dotação orçamentária própria	Secretaria Executiva do Consea	Secretaria-Geral da Presidência da República (Consea);	Autonomia financeira e ancoragem de alto nível; continuidade assegurada no ciclo orçamentário federal (Consea); Coordenação orçamentária entre os diversos ministérios (Caisan)
Caisan-BR	Dotação orçamentária própria	Secretaria-Executiva da Caisan	Interministerial, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome	Autonomia financeira e ancoragem de alto nível; continuidade assegurada no ciclo orçamentário federal (Consea); Coordenação orçamentária entre os diversos ministérios (Caisan)
CNSAN-CV	Sem orçamento próprio explícito, depende do MDR/SNSAN	Secretariado, vinculado ao MDR/SNSAN	MDR/SNSAN	Conselho com apoio técnico e administrativo garantido pelo SNSAN, mas sem dotação orçamentária própria, dependendo da prioridade interna do ministério e do financiamento integrado da ENSANS-2035

Fonte: elaboração própria.

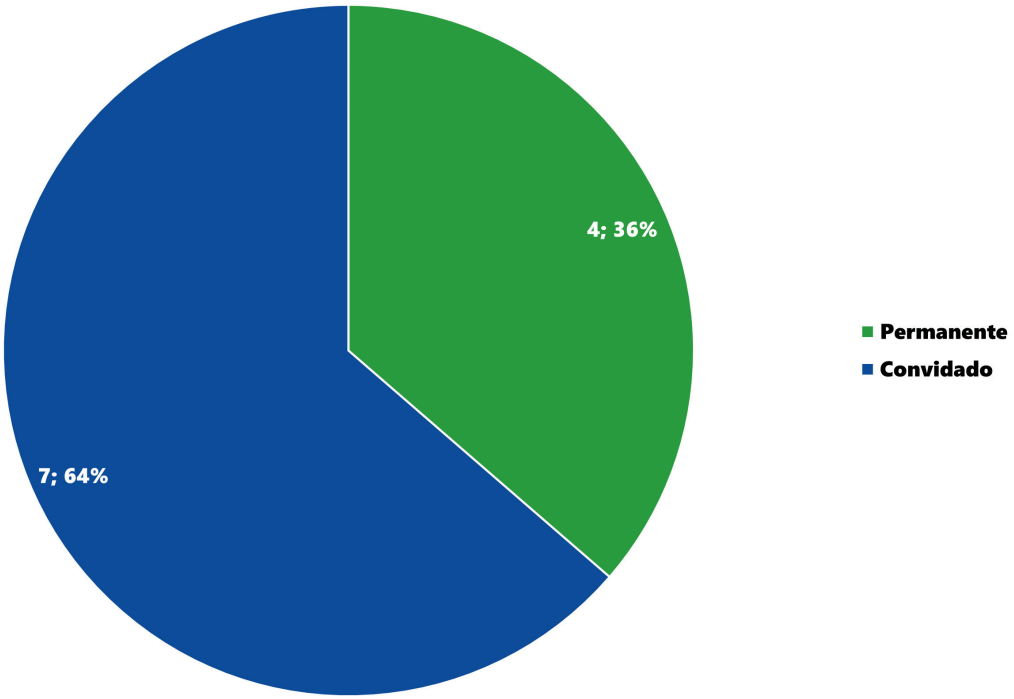
1.8. Participação de Atores não Estatais

A participação de atores não estatais é o ponto em que os modelos nacionais mais se diferenciam. Todos os países com Conselho ativo reconhecem, em alguma medida, a relevância de atores externos ao Estado na governança de SAN. Contudo, há diferenças decisivas quanto a quem participa, com que vínculo institucional (permanente ou ad hoc) e sob qual denominação nos documentos normativos. Essa distinção importa porque a categoria "ator não estatal" é heterogênea, abarcando organizações da sociedade civil, movimentos sociais, academia, setor privado, associações empresariais, câmaras de comércio e parceiros internacionais de desenvolvimento, atores com interesses, lógicas e poderes muito distintos entre si.

Patay et al. (2025) abordam diretamente essa heterogeneidade como um dos achados centrais de seu mapeamento global. Os autores identificam grande variação no tipo de atores não estatais envolvidos nos mecanismos de governança alimentar e alertam que a inclusão de um número maior ou de uma variedade mais ampla de atores não é, em si, benéfica. Ao contrário, a formalização da participação de atores com influência desproporcional sobre formuladores de políticas, como grandes corporações do agronegócio e da indústria de alimentos, pode aprofundar assimetrias de poder existentes e aumentar o risco de captura dos mecanismos. Os autores destacam que alguns países adotaram regras explícitas para diferenciar o engajamento.

Essa distinção analítica é diretamente relevante para a CPLP. Quando os documentos normativos dos países usam termos como "sociedade civil", referem-se, em geral, a organizações com representação de grupos vulnerabilizados, movimentos de agricultores familiares, redes de nutrição, organizações de direitos humanos e coletivos comunitários, atores com legitimidade derivada da representação direta de populações afetadas pela insegurança alimentar. Quando usam termos como "setor privado", "câmaras de comércio" ou "associações empresariais", referem-se a atores com interesses econômicos no sistema alimentar, cuja presença nos espaços de governança deve ser avaliada à luz de potenciais conflitos de interesse. Tratar ambos os grupos sob a rubrica genérica de "atores não estatais" apaga uma diferença política e analítica fundamental.

Com base nessa distinção, os documentos dos países da CPLP revelam um quadro variado (Figura 7). A Tabela 10 detalha os dois grandes blocos identificados: assentos obrigatórios para atores não estatais e participação por convite (ad hoc) de atores não estatais.



Fonte: elaboração própria.

Figura 7. Frequência percentual do tipo de participação prevista para atores não-estatais nos mecanismos de governança (unidade = mecanismo).

Tabela 10. Participação de atores não estatais nos mecanismos de governança dos países da CPLP. Junho, 2026.

Assentos obrigatórios para atores não estatais	Participação por convite (ad hoc) de atores não estatais
Angola (CONSAN-AO), **Brasil** (Consea-BR), **Moçambique** (CONSAN-MZ) **e São Tomé e Príncipe** (CONSAN-STP)	**Brasil** (Caisan-BR), **Cabo Verde** (CNSAN-CV e CISAS - CV), **Guiné-Bissau** (CONSAN- GB), **Moçambique** (SETSAN), **Portugal** (CONSAP-PT) e **Timor-Leste** (CONSSAN-TL)

Fonte: elaboração própria.

O primeiro bloco reúne os mecanismos cujos instrumentos normativos preveem assentos obrigatórios para atores não estatais, conferindo-lhes participação permanente e vínculo institucional estável, independentemente de convocação pontual. Nesse grupo estão o Consea-BR (Brasil), o CONSAN-MZ (Moçambique), o CONSAN-STP (São Tomé e Príncipe) e o CONSAN-AO (Angola).

O Consea-BR é composto majoritariamente pela sociedade civil, que ocupa dois terços dos assentos (um terço de representantes do governo) e ainda exerce a presidência do conselho, configuração única no conjunto da CPLP, em que a liderança formal do mecanismo cabe a um ator não estatal e não ao governo.

O CONSAN-MZ de Moçambique, composto no total por vinte e três representantes, apresenta o desenho mais explícito na diferenciação interna da categoria dos atores não estatais. O documento elenca na composição a necessidade de três representantes da sociedade civil, três de instituições acadêmicas e três do setor privado, todos como membros obrigatórios.

Já em São Tomé e Príncipe, do total de vinte e dois membros, nove representam atores não estatais e o poder local no CONSAN-STP. Destes nove, cinco assentos estão previstos para a sociedade civil, dois para o setor privado, um para as universidades e um para associação de autarquias locais. A Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional de São Tomé e Príncipe (RESCSAN – STP), criada em 2008, tem o papel de facilitar a participação da sociedade civil no conselho.

No caso de Angola, a classificação foi desafiadora. Por um lado, o decreto menciona a participação de atores não estatais no plenário do conselho (representantes das organizações da sociedade civil). Por outro lado, o artigo de composição se limita a listar departamentos ministeriais e órgãos do Executivo. Neste relatório, essa abertura é interpretada como previsão de participação permanente de atores não estatais, mas com menor grau de formalização em comparação a mecanismos como o Consea-BR, o CONSAN-MZ e o CONSAN-STP, que especificam explicitamente segmentos e vagas na composição.

O segundo bloco reúne os mecanismos de governança cujos instrumentos normativos não asseguram assentos obrigatórios para atores não estatais, mas admitem sua presença de forma não permanente, por convite ad hoc, ou estruturam-se como instâncias essencialmente governamentais, com núcleo composto apenas por representantes estatais.

Em Cabo Verde, o CNSAN-CV possui dezoito membros obrigatórios, todos vinculados a ministérios, entidades reguladoras, agências públicas e à associação nacional de municípios. A participação de atores não estatais é prevista apenas na forma de convidados sem direito a voto. Os atores não estatais passíveis de convite são listados: câmaras de comércio, plataforma ONGs de Cabo Verde, Associação para Defesa do Consumidor e laboratórios nacionais credenciados. Não há previsão de número mínimo ou assentos obrigatórios.

Na Guiné-Bissau, o CONSAN-GB prevê dezenove membros permanentes estatais e dezesseis membros não permanentes, entre os quais se incluem representantes da

sociedade civil, do setor privado, das universidades e do poder tradicional. Destaca-se entre os membros permanentes a presença de um representante da Assembleia Nacional Popular e um representante do ponto focal do governo junto ao Movimento para o Reforço da Nutrição (Movimento *Scaling up Nutrition* – SUN). Em relação aos membros não permanentes são previstos três representantes da sociedade civil, três representantes do setor privado, dois representantes de universidades e instituições científicas, quatro representantes da administração local e quatro representantes do poder tradicional.

Em Portugal, o CONSANP-PT estabelece um conselho interministerial sediado na esfera governamental, com apoio técnico assegurado pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), do Ministério da Agricultura. Além dos quatorze membros de governo com assento, está prevista uma lista extensa de trinta entidades de atores não estatais que podem participar mediante convite. Compõem esta lista nominal entidades da sociedade civil, setor privado da cadeia agroalimentar, poder local, academia e ordens profissionais.

No Timor-Leste, o CONSSAN-TL é composto por treze representantes de governo. Além disso, mediante convite, podem participar das reuniões, sem direito a voto, a Presidência da República, o Parlamento Nacional, a sociedade civil, o setor privado, organizações internacionais e não governamentais, instituições de ensino e instituições religiosas.

Dentro deste subgrupo, em que a participação de atores não estatais é promovida mediante convite, há um subgrupo em que os mecanismos analisados se definem pela sua função de articulação entre setores do governo, isto é, não se propõe a ser um espaço de participação social mais ampla.

No Brasil, a Caisan-BR é definida como um mecanismo de governança responsável pela articulação entre ministérios e pela coordenação da proposição e execução do Plano Nacional de SAN, tendo sua composição restrita a ministros de Estado e secretários especiais e seus respectivos suplentes. Sua estrutura é dividida em um pleno ministerial composto por 24 Ministros de Estado com competências deliberativas e função de aprovar a política e o plano nacional de segurança alimentar e nutricional; e outro pleno executivo, composto pelos membros suplentes do pleno ministerial com função de definir estratégias de integração das ações governamentais e, entre outras, de propor ao pleno ministerial a revisão do plano nacional. Na Caisan-BR, sobretudo no pleno executivo, é prevista a participação, sem direito a voto, de especialistas e representantes de outros órgãos e entidades públicas ou privadas, por convite em diferentes comitês gestores, sessões e grupos de trabalho.

Da mesma forma, em Moçambique, o SETSAN-MZ é concebido como secretariado técnico permanente domiciliado no Ministério da Agricultura, com mandato de coordenação intersetorial executiva, gestão da informação e apoio operacional ao CONSAN-MZ, sem prever assentos para atores não estatais.

Em Cabo Verde, ainda que ambos os mecanismos sejam concebidos como órgãos de concertação e coordenação governamental, eles são distintos no que tange a participação de atores não estatais. Como visto acima, o CNSAN-CV prevê a participação mediante convite de alguns atores. Já o CISAS-CV foi instituído como órgão interministerial decisório sob dependência do Primeiro-Ministro e é composto exclusivamente por ministros e dirigentes de órgãos públicos, com apoio do Secretariado Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Os documentos não preveem assentos obrigatórios para sociedade civil, setor privado ou academia, de modo que a participação desses atores permanece indireta ou por convite, articulada principalmente pelo CNSAN-CV e pelos fóruns territoriais de SAN. Deste modo, o CISAS-CV aprova prioridades, políticas e estratégias e valida recomendações do CNSAN-CV, operando, na prática, como instância deliberativa estritamente governamental.

Em síntese, o mapeamento dos onze mecanismos da CPLP revela que a forma "conselho" se difundiu amplamente, mas a participação social robusta permaneceu exceção. Apenas quatro mecanismos – CONSAN-AO, Consea-BR, CONSAN-MZ e CONSAN-STP – asseguram assentos obrigatórios a atores não estatais, e somente o Consea-BR confere a esses atores maioria (dois terços) e a própria presidência do conselho.

Nos demais sete mecanismos, a participação de sociedade civil, academia e setor privado é convidada e, predominantemente, ad hoc (CNSAN-CV, CONSAN-GB, CONSANP-PT, CONSSAN-TL) ou simplesmente inexistente na composição, por se tratar de instâncias estritamente governamentais de coordenação (Caisan-BR, SETSAN-MZ, CISAS-CV). Para a agenda de cooperação do CONSAN-CPLP, isso sugere priorizar não apenas a criação de conselhos, mas o fortalecimento de assentos permanentes e de regras diferenciadas de engajamento que protejam a função de participação social.

No formulário, os correspondentes informaram quais setores da sociedade civil participam do conselho dos respectivos países. A pergunta incluía opções de categorias de atores[5]. As respostas revelam uma terceira camada de diferenciação, agora não sobre a existência ou não de participação, mas sobre quais atores cada mecanismo reconhece como parte da sociedade civil.

[5] *As opções incluíam: atores coletivos e grupos sociais prioritários para o acesso à alimentação adequada e saudável e à água de qualidade; atores coletivos da produção, do abastecimento e da oferta de alimentos com sustentabilidade ambiental, social, econômica; atores coletivos da educação, pesquisa e formação; atores coletivos da saúde e nutrição; atores coletivos e mobilizadores de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada; atores coletivos do desenvolvimento sustentável; atores coletivos de Povos Indígenas e de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs); outro.*

Cabe, contudo, uma ressalva metodológica. Termos como grupos prioritários ou povos e comunidades tradicionais carregam significados próprios em cada contexto nacional. Tendo em vista que apenas Angola, Brasil e Guiné-Bissau marcaram esta opção, refletiu-se sobre os termos utilizados a posteriori. Como demonstra Milhorance (2022), a circulação de modelos de política pública opera por processos de tradução e reenquadramento. Dessa forma, os resultados do formulário podem ser reflexo tanto de um problema na pergunta e na tradução das categorias entre países, quanto de sub-representação desses grupos. Torna-se, portanto, importante um estudo específico sobre as categorias de atores presentes nos países da CPLP, algo que está fora do escopo deste levantamento.

Angola, Brasil e Guiné-Bissau apresentaram o espectro mais amplo, marcando todas as opções, incluindo as representações de coletivos de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais[6], categoria assinalada apenas por esses três países. Enquanto no Brasil existe uma normativa específica sobre a categoria de povos e comunidades tradicionais, em Guiné-Bissau a resposta pode estar associada ao poder tradicional.

Timor-Leste também apresentou qualificações abrangentes, incluindo grupos sociais prioritários para o acesso e múltiplos coletivos temáticos. Moçambique e Cabo Verde apresentaram espectros mais restritos, coerentes com os perfis destacados acima. São Tomé e Príncipe é o único país que não menciona a inclusão de "grupos sociais prioritários para o acesso" entre os atores qualificados, centrando a qualificação em coletivos temáticos, o que reflete o perfil das organizações nominalmente identificadas no decreto.

Essa variação não é apenas descritiva. Ela indica o quanto cada mecanismo incorpora, na sua representação da sociedade civil, sujeitos organizados em torno de identidades e vulnerabilidades específicas. Em geral, os países tendem a qualificar os atores por áreas temáticas. Isso pode refletir a capacidade do mecanismo de representar os grupos mais diretamente afetados pela insegurança alimentar, um problema de tradução das categorias do questionário entre contextos, ou ainda a necessidade de reformular a própria pergunta para captar essas nuances.

Tendo em vista que apenas três países possuem participação de atores não estatais permanentes e a presença de atores de perfis distintos, buscou-se construir a partir do cruzamento entre as respostas ao formulário e a análise dos documentos normativos, uma classificação dos tipos de atores não estatais, sistematizada em duas tabelas. A

[6] *No caso brasileiro, a categoria "povos e comunidades tradicionais" tem base normativa no Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, definindo-os como grupos culturalmente diferenciados que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. O Decreto nº 8.750/2016 reconhece formalmente 28 segmentos, entre os quais quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, caiçaras, faxinalenses, geraizeiros, quebradeiras de coco babaçu e ribeirinhos.*

Tabela 11 registra os atores tal como aparecem nominalmente nos documentos e respostas. A Figura 8 sistematiza as seis categorias analíticas que emergiram do processo de análise: sociedade civil organizada; setor privado/empresarial com fins lucrativos ligado a sistemas alimentares; academia e instituições científicas; lideranças comunitárias e tradicionais; organizações profissionais e de defesa de interesses públicos; e organizações internacionais.

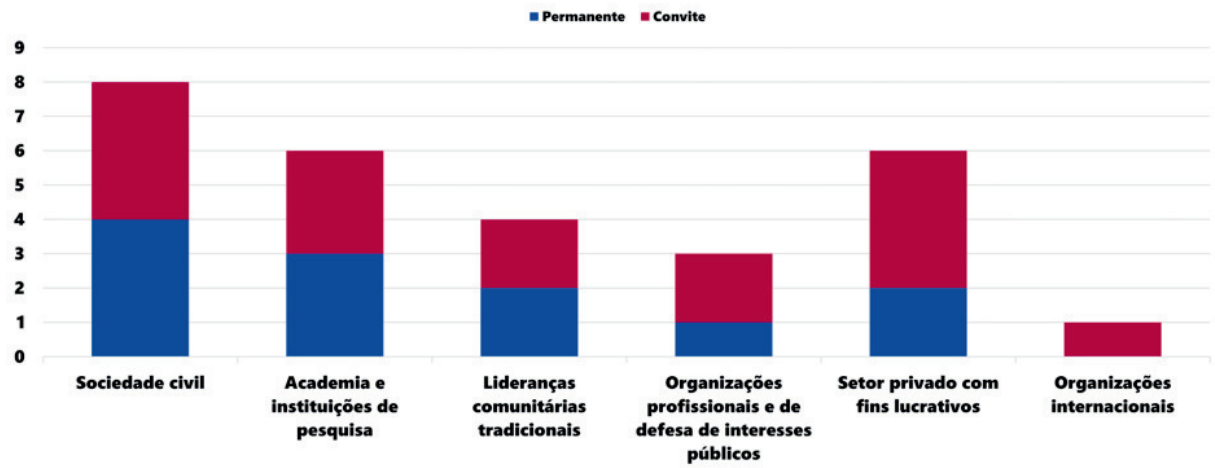
Os três mecanismos estritamente governamentais — Caisan-BR, SETSAN-MZ e CISAS-CV — foram deliberadamente omitidos da Tabela 11, pois não preveem atores não estatais em sua composição.

Tabela 11. Tipos de atores não estatais envolvidos nos mecanismos de governança em SAN dos países da CPLP. Junho, 2026.

Mecanismo	Tipo de atores não estatais envolvidos (como aparecem nos documentos)
CONSAN-AO (Angola)	Representantes das organizações da sociedade civil.
Consea-BR (Brasil)	Organizações da sociedade civil com foco em grupos prioritários para o direito humano à alimentação adequada(incluindo povos indígenas e comunidades tradicionais), produção e abastecimento, educação, saúde/nutrição, movimentos e coletivos mobilizadores.
CNSAN-CV (Cabo Verde)	Plataformas de ONGs, associação de consumidores, câmaras de comércio e serviços, laboratórios nacionais credenciados.
CONSAN-GB (Guiné-Bissau)	Três representantes da sociedade civil; três do setor privado; dois das universidades e instituições científicas; quatro da administração local; quatro do poder tradicional.
CONSAN-MZ (Moçambique)	Três representantes da sociedade civil que atuam na área de SAN e DHAA; três representantes de instituições acadêmicas; três representantes do setor privado.
CONSANP-PT (Portugal)	Associações de agricultores e jovens agricultores; confederações de agricultura e de cooperativas agrícolas; federação da indústria agroalimentar; associações empresariais, de distribuição, de hotelaria/restauração (AHRESP) e de indústrias de carnes (APIC); associação de consumidores (DECO); federação de bancos alimentares; federação de desenvolvimento local (MINHA TERRA); universidades (CRUP) e institutos politécnicos; ordens profissionais (médicos, médicos veterinários, nutricionistas, enfermeiros, engenheiros e engenheiros técnicos); Rede ReAlimentar.

Mecanismo	Tipo de atores não estatais envolvidos (como aparecem nos documentos)
CONSAN-STP (São Tomé e Príncipe)	Cinco representantes da sociedade civil (organizados por meio da RESCSAN-STP); dois do setor privado; um das universidades; um da Associação das Autarquias Locais (poder local).
CONSSAN-TL (Timor-Leste)	Sociedade civil, setor privado, organizações internacionais e não governamentais, instituições de ensino e instituições religiosas.

Fonte: elaboração própria.



Fonte: elaboração própria.

Figura 8. Frequência absoluta da participação permanente e por convite por tipo de ator não-estatal prevista nos mecanismos de governança (unidade = tipo de ator não-estatal).

Destaca-se, portanto, que o Brasil é o único país que não prevê representação do setor corporativo no seu espaço de participação social (Consea). A ausência de corporações com fins lucrativos ligadas ao sistema alimentar funciona como salvaguarda contra assimetrias de poder e captura da agenda de segurança alimentar e nutricional. Como alertam Patay et al. (2025), a formalização da participação de atores com influência desproporcional pode aprofundar assimetrias existentes, o que torna mecanismos de prevenção, mitigação e gestão de conflitos de interesse extremamente necessários.

2. PROCESSO DE ATUAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DOS PAÍSES DA CPLP

2.1. Atuação dos mecanismos no ciclo de políticas públicas

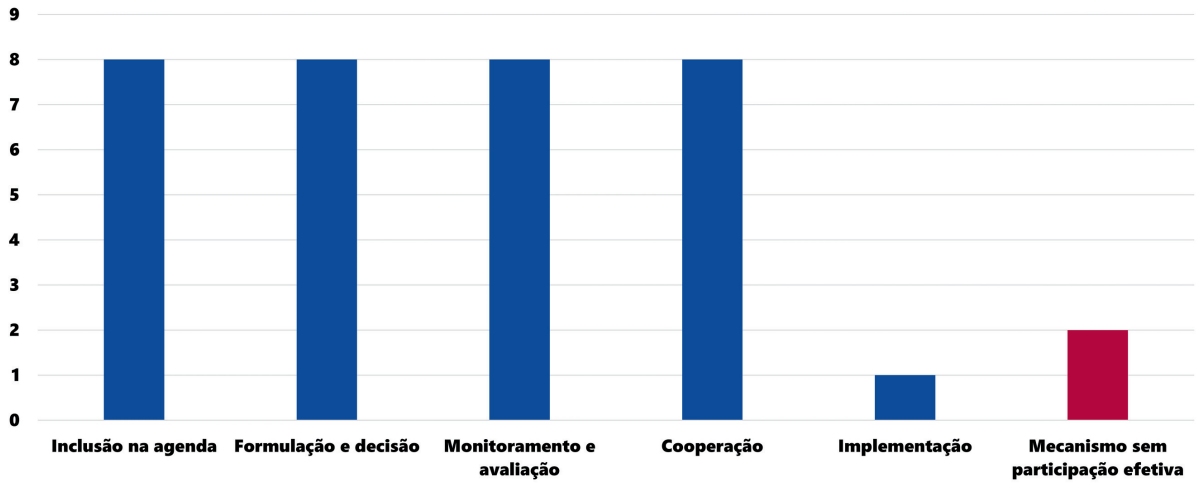
A análise das dimensões anteriores descreveu o desenho e o engajamento de atores nos mecanismos. Esta seção busca descrever, a partir do formulário enviado, em quais etapas do ciclo de políticas públicas os mecanismos efetivamente atuam. O formulário reuniu respostas sobre as funções que o mecanismo exerce (diálogo, monitoramento, definição de prioridades, agenda, parcerias, manifestação). A partir destas respostas complementadas pelos documentos enviados, e em diálogo com o trabalho de Patay et al. (2025), as funções foram reclassificadas de acordo com as etapas do ciclo de políticas públicas nas quais a atuação se insere (Quadro 3).

Quadro 3. Reclassificação das etapas do ciclo de políticas públicas apresentadas por Patay et al (2025) conforme formulário de resposta enviado pelos Conseas aos entrevistados. Junho, 2026.

Ciclo de política pública (Patay et al, 2025)	Atuação do mecanismo (formulário)
Inclusão na agenda	Diálogo e definição de prioridades
Formulação e tomada de decisão	Agenda e manifestação
Implementação	Documentos
Monitoramento e avaliação	Monitoramento
Outro	Parcerias com organismos internacionais
Sem participação efetiva	Referenciado pelo entrevistado

Fonte: elaboração própria.

O primeiro achado relevante é a concentração da atuação nas etapas de inclusão na agenda, formulação e tomada de decisão e monitoramento e avaliação. Estas etapas estiveram presentes em todos os países (Figura 9). Isso é consistente com o papel consultivo da maioria dos mecanismos, os quais tendem a influenciar o que entra na agenda e como se avalia o que foi feito, mas raramente possuem atribuição sobre a execução das políticas.



Fonte: elaboração própria.

Figura 9. Frequência absoluta das formas de atuação do mecanismo de participação social no ciclo de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (unidade = tipo de atuação).

Em relação ao monitoramento e avaliação, destaca-se uma inovação em Angola. Além da criação do CONSAN-AO, o Decreto Presidencial n.º 59/2026 institui o Observatório Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como órgão colegial especificamente dedicado à coordenação e monitoramento estratégico da situação alimentar e nutricional no país. Aprovado pelo Conselho de Ministros, o Observatório tem duplo objetivo. Ao mesmo tempo em que reúne vários atores na coordenação, monitoramento estratégico, análise contínua e integração dos dados na plataforma do Sistema de Informação de Segurança Alimentar e Nutricional, essa instância analisa os fatores que determinam a estabilidade da política de SAN no país.

A exceção a este primeiro padrão observado é o Timor-Leste, o único país da CPLP cujo mecanismo registra atuação explícita na etapa de implementação: "O CONSSAN-TL é o órgão interministerial de coordenação da implementação, monitorização e avaliação das políticas públicas relacionadas com a segurança e soberania alimentar e nutricional" (art. 2, Decreto-Lei 9/2024). Essa função se desdobra em competências concretas tais como aprovar o Plano Operacional Indicativo de Investimento, definindo funções e cronogramas para cada ministério; coordenar, por meio do Grupo de Trabalho Interministerial, a execução das recomendações aprovadas; e garantir, por meio das representações municipais, que essas recomendações cheguem ao território.

Além disso, foi diagnosticado que Moçambique e Guiné-Bissau registram, simultaneamente às demais etapas, a categoria "sem participação efetiva". Este indicativo demonstra que, na avaliação dos respondentes do formulário, o mecanismo não opera de forma plena em todas as fases previstas. No caso de Guiné-Bissau, essa autodeclaração é coerente com o perfil já identificado nas seções anteriores em que o país possui participação de atores não estatais de forma ad hoc e desafios na implementação ligados a restrições orçamentárias. Já no caso de Moçambique o dado é

mais revelador porque contrasta com outras dimensões do mecanismo como a autoridade convocante suprassetorial e participação de atores não estatais permanentes.

O terceiro achado a partir do levantamento de informações se refere à atuação dos mecanismos de governança em relação à dimensão de parcerias com organismos internacionais. Angola, Brasil, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste indicaram, em resposta ao formulário, que os mecanismos atuam também como plataformas de articulação com organizações internacionais e parceiros de desenvolvimento, além de redes da sociedade civil e outros órgãos governamentais, especialmente em agendas de cooperação técnica, financiamento de programas e alinhamento com estratégias globais de SAN. Esse papel amplia sua função para além do ciclo estrito de formulação, implementação e monitoramento de políticas nacionais, aproximando-os de uma lógica de governança em rede, na qual atores multilaterais, agências das Nações Unidas, bancos de desenvolvimento e iniciativas regionais compartilham espaço com governos e sociedade civil na definição de prioridades e na coordenação de ações.

Por fim, vale notar que Angola, Brasil e São Tomé e Príncipe são os únicos que registram todas as diversas funções (diálogo, monitoramento, prioridades, agenda, parcerias e manifestação). Portugal registra o conjunto mais restrito de funções, ausência de parcerias e ausência de incidência na agenda, o que é coerente com seu perfil de engajamento ad hoc e sua atuação predominantemente em espaços de consulta e manifestação. Essa variação no escopo funcional dos mecanismos é, em última instância, um indicador de quanto a governança participativa em SAN em cada país efetivamente permeia o ciclo de políticas ou permanece concentrada em momentos pontuais de consulta.

A síntese desses resultados pode ser conferida na Tabela 12.

Tabela 12. Incidência nas etapas do ciclo de políticas públicas. Junho, 2026.

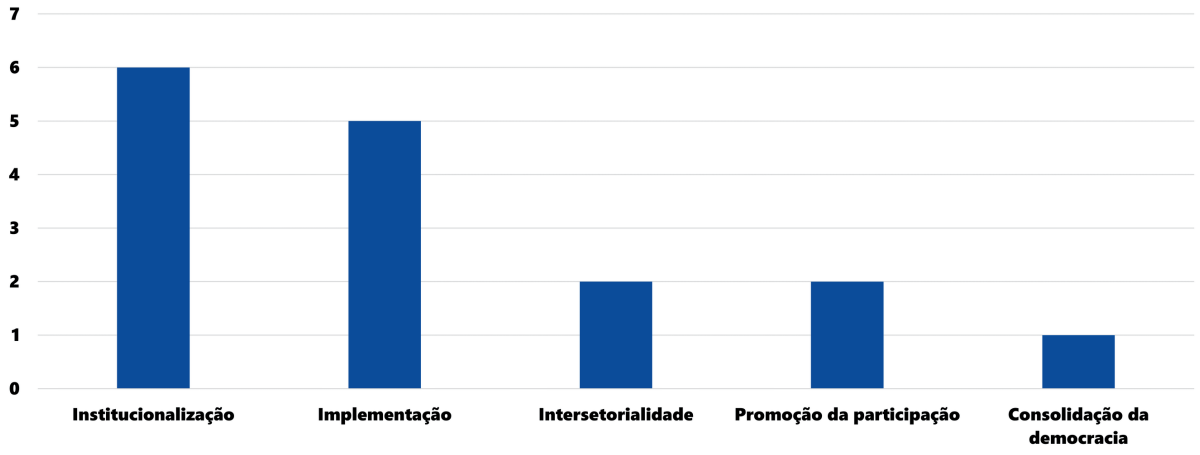
País	Inclusão na agenda	Formulação e decisão	Implementação	Monitoramento e avaliação	Parcerias
Angola	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Brasil	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Cabo Verde	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Guiné-Bissau	Sim	Sim	Não	Sim	Sim

País	Inclusão na agenda	Formulação e decisão	Implementação	Monitoramento e avaliação	Parcerias
Moçambique	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Portugal	Sim	Sim	Não	Sim	Não
São Tomé e Príncipe	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Timor-Leste	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria.

2.2. Avanços

A análise dos avanços conforme informado pelos representantes dos mecanismos que responderam ao questionário revela um padrão em que a institucionalização – entendida como a construção de marcos legais, normativos e organizacionais que dão existência e legitimidade ao mecanismo – é a conquista mais amplamente reconhecida (Figura 10) e está presente em Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Portugal e Timor-Leste (Tabela 13).



Fonte: elaboração própria.

Figura 10. Frequência absoluta dos avanços conquistados relatados pelos correspondentes do mecanismo de participação social no ciclo de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (unidade = tipo de avanço conquistado).

A conquista de avanços na implementação que envolve, conforme os critérios da tabela analítica, cooperação internacional, execução de políticas e programas concretos, aparece em Angola, Brasil, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. É significativo que Moçambique e São Tomé e Príncipe registrem implementação como avanço, mas não façam o mesmo para a institucionalização, enquanto Guiné-Bissau e Timor-Leste fazem o inverso. Isso sugere trajetórias distintas em que alguns mecanismos avançaram mais na consolidação de marcos formais enquanto outros, mesmo com arcabouço normativo ainda em desenvolvimento, conseguiram produzir resultados concretos em políticas e programas, frequentemente apoiados por cooperação internacional.

Os avanços na articulação e atuação intersetorial, que indicam a capacidade do mecanismo de mobilizar e influenciar outros setores governamentais e poderes, aparece em Brasil, Cabo Verde e Portugal. Trata-se de uma das conquistas mais exigentes do ponto de vista político, pois pressupõe que o mecanismo tenha acumulado suficiente legitimidade e autoridade para incidir além de seu próprio espaço formal.

Já avanços na promoção da participação aparecem como categoria explícita apenas em Cabo Verde e Brasil, mas com naturezas distintas. Em Cabo Verde este avanço se remete à ampliação dos espaços de escuta, ainda que mediante convite aos atores não estatais. No Brasil, ele se articula com a conquista mais ampla de consolidação da democracia no âmbito da SAN, que inclui controle social e monitoramento participativo, a única conquista deste tipo registrada em toda a CPLP. Isso evidencia a singularidade do modelo brasileiro, no qual o mecanismo de governança de SAN é percebido como parte do projeto democrático mais amplo, e não apenas como instância técnica ou consultiva de política pública.

Um aspecto que merece destaque são os relatos dos representantes dos países durante as reuniões de validação. Ainda que apenas o Brasil tenha previsão normativa de realização de conferências nacionais de SAN, Moçambique e Portugal relataram estar organizando suas próprias conferências nacionais. Além disso, Cabo Verde construiu sua estratégia nacional de forma articulada à ESAN-CPLP e por meio de espaços de concertação junto ao CNSAN-CV, ainda que a participação dos atores não estatais se dê mediante convite e sem direito a voto. Cabe registrar, contudo, a preocupação manifestada nos relatos de que, em Portugal, o processo de participação social não vem sendo sustentado de forma continuada, o que fragiliza a efetividade do mecanismo para além dos momentos pontuais de consulta ou de elaboração da estratégia.

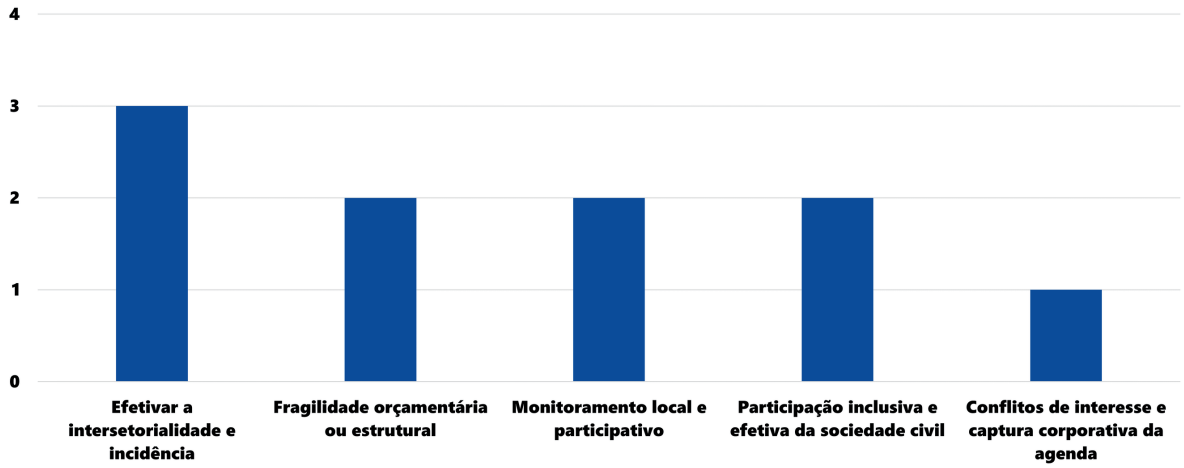
Tabela 13. Identificação de avanços na promoção da participação de atores não estatais. Junho, 2026.

País	Institucionalização	Implementação	Articulação e atuação intersetorial	Promoção da participação	Consolidação da democracia
Angola	Sim	Sim	Não	Não	Não
Brasil	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Cabo Verde	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Guiné-Bissau	Sim	Não	Não	Não	Não
Moçambique	Não	Sim	Não	Não	Não
Portugal	Sim	Sim	Sim	Não	Não
São Tomé e Príncipe	Não	Sim	Não	Não	Não
Timor-Leste	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: elaboração própria.

2.3. Desafios

Os desafios apontados revelam fragilidades reais sobre o funcionamento dos mecanismos de governança (Figura 11). Quatro países – Angola, Cabo Verde, Moçambique e Timor-Leste – não registraram desafios quando questionados sobre a atuação dos seus conselhos nos formulários, o que não necessariamente indica ausência de dificuldades, mas pode refletir cautela institucional, limitações do processo de escuta ou estágios distintos de reflexividade sobre o funcionamento do mecanismo. Os quatro países que registraram desafios – Brasil, Guiné-Bissau, Portugal e São Tomé e Príncipe – revelam, em conjunto, um mapa das tensões recorrentes na governança de SAN na CPLP. Os resultados consolidados podem ser conferidos na Tabela 14.



Fonte: elaboração própria.

Figura 11. Frequência absoluta dos desafios enfrentados relatados pelos correspondentes do mecanismo de participação social no ciclo de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (unidade = tipo de desafio enfrentado).

O desafio de implementação é o mais transversal, apontado por Brasil, Guiné-Bissau e Portugal, ainda que com causas distintas em cada contexto. Na Guiné-Bissau, o respondente indicou que o desafio de implementação está relacionado à restrição orçamentária, o que é coerente com a ausência de dotação própria identificada na seção sobre estrutura e sustentabilidade. Sem recursos garantidos, as deliberações do mecanismo dificilmente se traduzem em ações concretas, tornando o ciclo de políticas públicas dependente da cooperação internacional. Em Portugal, o desafio de implementação coexiste com os de participação inclusiva e atuação intersetorial, isto é, uma combinação que aponta para um mecanismo com composição robusta no papel, mas com dificuldades em transformar esse potencial em incidência efetiva sobre as políticas e em ampliar a diversidade de vozes que participam dos seus processos.

O desafio de gestão de conflitos de interesse foi apontado pelo Brasil e merece atenção analítica particular, pois, longe de configurar uma fragilidade isolada, revela um grau de reflexividade institucional sobre uma tensão estrutural à governança de segurança alimentar e nutricional que permanece invisível ou não problematizada nos demais mecanismos.

A literatura recente sobre governança de sistemas alimentares adverte que ampliar a participação de atores não estatais não é benéfico em si mesmo e que a inclusão formalizada de atores que já detêm influência indevida sobre os formuladores de políticas, sobretudo as grandes corporações do setor agroalimentar, pode aprofundar assimetrias de poder preexistentes e elevar o risco de captura regulatória (Patay et al., 2025). Esse cuidado decorre do fato de que os elevados níveis de concentração corporativa nas cadeias agroalimentares conferem às firmas dominantes a capacidade de exercer poder político por meio de *lobby*, doações, patrocínio de estudos científicos

e parcerias público-privadas, podendo reduzir o pluralismo na participação e limitar a influência de outros atores nos processos decisórios (Clapp et al., 2025). Reconhecer e gerir o conflito de interesse, portanto, deixa de ser uma questão meramente administrativa para tornar-se um mecanismo de proteção da qualidade democrática do próprio espaço de governança. Assim, esta preocupação destaca que é possível incorporar atores não estatais sem conceder mais poder aos grandes atores da indústria, conferindo papéis formais à sociedade civil para reduzir a lacuna de poder em relação aos atores de mercado.

São Tomé e Príncipe registra o desafio de articulação e atuação intersetorial como o único de seu mecanismo, o que contrasta com seu perfil de engajamento permanente e rito detalhado de escuta e decisão, identificados nas seções anteriores. Essa tensão sugere que mesmo mecanismos com processos participativos bem estruturados internamente podem enfrentar dificuldades em traduzir suas deliberações em coordenação efetiva entre setores governamentais distintos, especialmente em contextos de pequenos Estados insulares, onde a capacidade técnica e administrativa da máquina pública é frequentemente um fator limitante.

Tomados em conjunto, os desafios mapeados evidenciam problemas recorrentes que, em diferentes graus, afetam os mecanismos de governança de SAN dos países da CPLP, destacando-se: (1) a fragilidade orçamentária e estrutural, que limita a capacidade de implementação; (2) a dificuldade de coordenação intersetorial, que compromete a criação de políticas integradas; (3) a dificuldade de atuar sobre a complexidade da segurança alimentar e nutricional de forma sistêmica, considerando as diversas dimensões que conectam a produção ao consumo, os fatores que impactam os sistemas alimentares e as relações com outros sistemas; (4) a limitada participação da sociedade civil organizada sem fins lucrativos; (5) a necessidade de proteção contra captura corporativa da agenda de segurança alimentar e nutricional. Nenhum desses desafios é exclusivo da governança de SAN, mas sua presença simultânea em países com contextos tão distintos sugere que constituem desafios estruturais para a governança participativa, cujo enfrentamento exige tanto reformas institucionais quanto investimento continuado em capacidade política e técnica dos mecanismos.

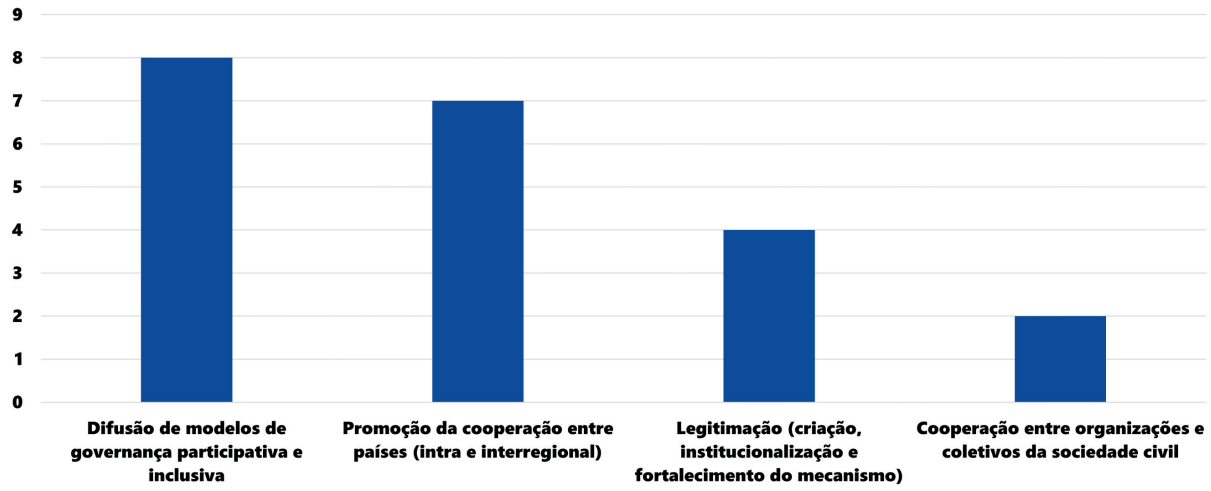
Tabela 14. Desafios apontados pelos países envolvendo seus mecanismos de governança. Junho, 2026.

País	Fragilidade orçamentária ou estrutural	Participação inclusiva e efetiva da sociedade civil	Monitoramento local e participativo	Conflitos de interesse e captura corporativa da agenda	Efetivar a intersetorialidade e incidência
Angola	Não	Não	Não	Não	Não
Brasil	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Cabo Verde	Não	Não	Não	Não	Não
Guiné-Bissau	Sim	Não	Não	Não	Não
Moçambique	Não	Não	Não	Não	Não
Portugal	Não	Sim	Sim	Não	Sim
São Tomé e Príncipe	Não	Não	Não	Não	Sim
Timor-Leste	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: elaboração própria.

3. COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA CPLP

Os correspondentes identificaram necessidades específicas quanto ao apoio que a CPLP poderia oferecer para fortalecer ou criar mecanismos nacionais de governança da SAN, sintetizadas na Figura 12. A análise indica que esse apoio deve ser adaptado à demanda de cada país, reconhecendo os diferentes estágios de consolidação institucional e favorecendo o intercâmbio de experiências e aprendizados entre os países membros.



Fonte: elaboração própria.

Figura 12. Frequência absoluta dos temas avaliados e identificados pelos correspondentes como demandas para fortalecer o apoio do CONSAN-CPLP aos mecanismos nacionais e para ampliar a cooperação no âmbito da CPLP (unidade = tipo de demanda identificada).

A análise detalhada das categorias por país encontra-se estruturada a seguir e a sumarização desses resultados pode ser conferida ao final (Tabela 15).

3.1. Difusão de modelos e aprendizado entre pares

A função de difusão de modelos de governança participativa – identificada em Angola, Brasil, Cabo Verde, Portugal e São Tomé e Príncipe – é o ativo mais imediato que a CPLP pode mobilizar. O modelo brasileiro, com sua maioria de representantes da sociedade civil, vinculação à Presidência da República e sistema descentralizado de governança (Sisan), é historicamente uma referência importante da comunidade e tem inspirado, direta ou indiretamente, a arquitetura de mecanismos de governança encontrada nos países da CPLP (Maluf e Santarelli, 2015; Dias, 2018).

Mas a difusão de modelos na CPLP não precisa ser unidirecional, ao contrário, precisa ser adaptada a cada realidade, contexto e cultura.

Timor-Leste, por exemplo, oferece uma experiência singular de mecanismo interministerial com competência formal sobre dotações orçamentárias, uma estratégia que pode ser relevante para países que enfrentam o desafio de vincular as deliberações dos conselhos a recursos concretos. São Tomé e Príncipe, por sua vez, desenvolveu um rito detalhado de escuta e decisão com engajamento permanente da sociedade civil que pode inspirar países cuja participação nos mecanismos ainda depende de convite.

3.2. Fortalecimento institucional direcionado às lacunas identificadas

Os dados revelam lacunas recorrentes que podem ser enfrentadas de forma estruturada no âmbito da cooperação da CPLP. Entre elas, destaca-se a fragilidade orçamentária e estrutural dos mecanismos de governança. Guiné-Bissau e Cabo Verde carecem de dotação própria e estrutura dedicada exclusivamente ao mecanismo, o que compromete a continuidade das atividades e a capacidade de implementação. Nesse contexto, a CPLP pode apoiar a elaboração de marcos normativos que assegurem recursos orçamentários específicos, um caminho já percorrido pelo Brasil, Moçambique e Timor-Leste, cujas experiências podem ser sistematizadas e compartilhadas.

Em Angola, a criação recente do CONSAN-AO e do Observatório Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional representa um avanço institucional importante da governança de SAN no país. Nesse contexto, a cooperação da CPLP pode apoiar o fortalecimento das capacidades de implementação e monitorização por meio da cooperação técnica e do intercâmbio de experiências entre os Estados-membros.

Outra lacuna recorrente refere-se à ausência de mecanismos de descentralização. Países como Cabo Verde, Guiné-Bissau e Portugal não preveem, em seus marcos normativos, instâncias de articulação com estruturas subnacionais, o que restringe o alcance territorial da governança de SAN. Em contrapartida, Brasil, Moçambique e Timor-Leste, contam com estruturas provinciais, estaduais ou municipais, cujas experiências podem subsidiar a cooperação técnica no âmbito da CPLP, especialmente quanto aos desafios e às estratégias de implementação da governança em nível territorial.

Há ainda mais uma lacuna relevante, que se refere à limitada participação institucionalizada da sociedade civil. Em Portugal, Cabo Verde e Guiné-Bissau, a participação de atores não estatais ocorre com restrições, seja pela ausência de direito a voto, pela inexistência de mecanismos permanentes de participação ou pela falta de representação obrigatória nos mecanismos de governança. A experiência do Brasil e de São Tomé e Príncipe em construir processos robustos de participação da sociedade civil de forma institucionalizada pode ser objeto de intercâmbio técnico sistematizado no âmbito da CPLP.

Por fim, a necessária intersetorialidade com atuação para além de ministérios setoriais é essencial para concretizar a abrangência, complexidade e visão sistêmica da segurança alimentar e nutricional.

3.3. Articulação da sociedade civil no plano multilateral

Além das estruturas nacionais de governança da SAN, a CPLP dispõe de espaços de articulação que operam em âmbito multilateral, ampliando as oportunidades de intercâmbio de experiências, cooperação entre os Estados-membros e construção de agendas comuns entre organizações da sociedade civil. Contudo, o tema da cooperação internacional entre atores da sociedade civil foi referido apenas pelos correspondentes do Brasil e de Portugal.

O CONSAN-CPLP conta com o Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil (MSC-CONSAN), cuja constituição foi coordenada pela REDSAN-CPLP. A REDSAN reúne, desde 2007, mais de 150 organizações da sociedade civil da Comunidade, sendo que o próprio MSC-CONSAN representa atualmente cerca de 500 organizações e mais de 17 milhões de agricultores familiares e camponeses dos países de língua portuguesa (CPLP, 2026). A questão central identificada por esta pesquisa não reside, portanto, na ausência de um espaço multilateral de participação da sociedade civil, mas sim na necessidade de fortalecer sua conexão com os mecanismos nacionais de governança. Isso implica assegurar que o MSC-CONSAN funcione como um espaço permanente de circulação de experiências, produção de aprendizados e cooperação entre os países, contribuindo para o fortalecimento dos mecanismos nacionais, especialmente naqueles em que a participação da sociedade civil ainda apresenta menor grau de institucionalização.

Tabela 15. Institucionalização da cooperação internacional. Junho, 2026.

País	Difusão de modelos de governança participativa	Legitimação	Promoção de cooperação entre os países	Promoção de cooperação entre organizações da sociedade civil
Angola	Sim	Sim	Sim	Não
Brasil	Sim	Sim	Sim	Sim
Cabo Verde	Sim	Não	Sim	Não
Guiné-Bissau	Sim	Não	Sim	Não
Moçambique	Sim	Não	Sim	Não
Portugal	Sim	Sim	Sim	Sim

País	Difusão de modelos de governança participativa	Legitimação	Promoção de cooperação entre os países	Promoção de cooperação entre organizações da sociedade civil
São Tomé e Príncipe	Sim	Sim	Sim	Não
Timor-Leste	Sim	Não	Sim	Não

Fonte: elaboração própria.



COMENTÁRIOS FINAIS

Os resultados deste levantamento apontam para as seguintes necessidades:

- Fortalecimento da base normativa dos mecanismos nacionais de governança de SAN, buscando, sempre que possível, consolidá-los em marcos legais mais estáveis, de modo a reduzir a vulnerabilidade às mudanças conjunturais de governo.

- Instituição de secretariados técnicos nacionais permanentes e equipes dedicadas ao funcionamento dos mecanismos de governança de SAN, acompanhadas de previsão explícita de orçamento próprio nos instrumentos legais e nos orçamentos nacionais, como condição para sua sustentabilidade institucional.

- Institucionalização da participação permanente de atores não estatais nos mecanismos de governança de SAN, por meio da previsão de assentos obrigatórios e direito a voto, priorizando a participação dos movimentos sociais, de modo a fortalecer a qualidade e a legitimidade dos processos decisórios e a governança de SAN na CPLP.

- Elaboração e implementação de normas de prevenção, mitigação e gestão de conflitos de interesse, voltadas a proteger os mecanismos de governança e as decisões em nome do bem comum e dos direitos humanos, reduzindo o risco de captura por interesses comerciais e privados.

- Vinculação dos mecanismos de governança de SAN, a instâncias suprassetoriais (Presidência da República, Primeiro-Ministro ou Vice-Primeiro-Ministro), de modo a fortalecer sua capacidade de articulação interministerial e coordenação de estratégias e políticas públicas.

Quanto ao CONSAN-CPLP, as informações também permitiram elencar um conjunto de medidas visando sua dinâmica interna e de articulação com os Estados-membros:

- Priorização dos quatro eixos de cooperação institucional: (i) fortalecimento orçamentário e de estrutura técnica; (ii) descentralização da governança de SAN; (iii) institucionalização da participação social permanente; e (iv) melhoria da coordenação intersetorial e da incidência sobre políticas e orçamentos.

- Fortalecimento de processos sistemáticos de intercâmbio entre países, valorizando as trajetórias de cada país. Esses processos podem ocorrer por meio de missões técnicas, oficinas temáticas e estudos aprofundados.

- Fortalecimento da articulação entre o Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil (MSC-CONSAN-CPLP), o Mecanismo de Facilitação da Participação das Universidades (MU-CONSAN-CPLP) e os mecanismos nacionais, garantindo canais regulares de comunicação, escuta e retorno entre o plano multilateral e os planos domésticos. Diante do fato de que muitos países ainda não asseguram assentos obrigatórios e permanentes para a sociedade civil nos mecanismos de governança para que funcionem como espaços de fortalecimento político e técnico dos atores sociais e que posteriormente possam incidir sobre os seus respectivos mecanismos nacionais.

- Elaboração, em diálogo com os Estados-membros e com a sociedade civil, de um conjunto de princípios e diretrizes para prevenção, gestão e mitigação de conflitos de interesse e para a prevenção da captura corporativa na governança de SAN, inspirados nas preocupações explicitadas na literatura científica recente sobre governança de sistemas alimentares. Essas diretrizes poderiam abranger critérios de participação do setor privado, regras de transparência, mecanismos de registro e monitoramento de vínculos corporativos, e salvaguardas que garantam que a ampliação da participação não reforce assimetrias de poder existentes.

- Apoio técnico e político à realização de conferências nacionais de SAN, fóruns territoriais e outros processos participativos nos Estados-membros, incluindo metodologias de participação, sistematização de recomendações, formação de facilitadores, e mecanismos de acompanhamento pós-conferência, de modo a evitar que a participação social se restrinja a momentos isolados e seja incorporada de forma contínua na governança de SAN.

- Definição de uma agenda de pesquisa e realização de estudos sobre as categorias de atores que compõem o campo da segurança alimentar e nutricional nos Estados-membros, articulando governos nacionais, universidades, redes da sociedade civil e organismos internacionais com o objetivo de identificar os grupos, bem como análise sobre as formas de participação nos mecanismos de governança e o mapeamento de lacunas de representação de grupos vulnerabilizados.

- Manutenção e atualização periódica do repositório institucional da CPLP, assegurando a incorporação contínua de alterações nos instrumentos normativos, composição dos mecanismos, pontos focais e demais informações institucionais dos Estados-membros. O repositório pode constituir uma ferramenta permanente de monitoramento, intercâmbio de experiências e apoio à cooperação técnica no âmbito do CONSAN-CPLP.



APÊNDICES

Apêndice 1. Modelo utilizado no questionário eletrônico.

Bloco	Perguntas
A) Questões introdutórias	1. País que representa 2. Nome completo 3. E-mail 4. Nome da organização a qual se vincula 4.1. Tipo da organização ( ) governo ( ) sociedade civil
B) Questões gerais sobre o CONSAN	5. País com CONSAN ativo ( ) sim( ) não 5.1. Existência de norma para ato de criação ( ) sim( ) não 5.1.1. Norma para ato de criação 5.2. Site do CONSAN 5.3. Órgão/instituição ao qual o CONSAN se vincula 5.3.1. Nome da presidência/ coordenação do CONSAN 5.3.2. E-mail 5.3.3. Representação da presidência/ coordenação ( ) governo( ) sociedade civil 5.3.4. Prazo do mandato da presidência/ coordenação ( ) 1 ano( ) 2 anos ( ) 3 anos ( ) 4 anos ou mais ( ) Outra
C) Questões específicas sobre o CONSAN	5.4. Setores da sociedade civil participantes do CONSAN [ ] Atores coletivos e grupos sociais prioritários para o acesso à alimentação adequada e saudável e à água de qualidade [ ] Atores coletivos da produção, do abastecimento e da oferta de alimentos com sustentabilidade ambiental, social, econômica [ ] Atores coletivos da educação, pesquisa e formação [ ] Atores coletivos da saúde e nutrição [ ] Atores coletivos e mobilizadores da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada [ ] Atores coletivos do desenvolvimento sustentável [ ] Atores coletivos de Povos Indígenas e de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) [ ] Outro 5.5. Setores de governo participantes do CONSAN 5.6. Frequência com a qual setores de governo decidem em conjunto com a sociedade civil ( ) Sempre( ) Frequentemente () Raramente ( ) Nunca 5.7. Setores de governo que envolvem a sociedade civil em discussões e decisões 5.7.1 Documentações sobre a composição do CONSAN

Bloco	Perguntas
D) Questões de avaliação e de identificação de demandas	5.8. Formas de participação do CONSAN na tomada de decisão em segurança alimentar e nutricional [] Diálogo com outras organizações da sociedade civil e do governo [] Monitoramento de políticas, programas e ações de segurança alimentar e nutricional [] Definição de prioridades relacionadas à agenda de políticas públicas [] Construção de agenda interinstitucional em defesa da soberania e segurança alimentar e nutricional [] Parcerias com organismos internacionais [] Elaboração de recomendações, notas públicas ou outras formas de manifestação [] O conselho não têm tido participação efetiva nos processos de tomada de decisão sobre políticas públicas, programas e outras medidas com impacto na segurança alimentar e nutricional [] Outro 5.9. Como avalia a atuação do CONSAN 6. Formas para contribuição da CPLP no fortalecimento ou criação do CONSAN

Apêndice 2. Informações sobre Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional dos Estados Membro e Pontos Focais

Angola	Ministério da Agricultura e Florestas Departamento Nacional de Segurança Alimentar Fernando André | Chefe Representação: Governo Contato: fernandoseta05@gmail.com Site: Não possui
Brasil	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Secretaria-Geral da Presidência da República Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) Elisabetta Recine | Presidente Representação: Sociedade Civil Contato: seconsea@presidencia.gov.br Site: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea; Instagram: @vozesdoconsea Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional Presidência do Ministério do Desenvolvimento e Assistência social, Família e Nutricional Valéria Burity | Secretária Executiva Representação: Governo Contato: gabinete.secf@mds.gov.br Site: https://www.gov.br/mds/pt-br/Sisan
Cabo Verde	Ministério de Agricultura e Ambiente Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNSAN) Secretariado Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional Maria Rosa Lopes Semedo | Secretária Executiva Representação: Governo Contato: maria.l.semedo@gov.cv Site: Não possui

Guiné-Bissau	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-GB) Ministro de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural | Presidente Representação: Governo Contato: consangb2021@gmail.com / gabmadr2025@gmail.com Site: Não possui
Moçambique	Gabinete Primeiro Ministro Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional Judith Emilia Leite Mussacula Faria | Secretária Executiva Contato: judithmussacula02@gmail.com Site: www.setsan.org.mz
Portugal	Ministério da Agricultura e Mar Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral Conselho Nacional de Segurança Alimentar e nutricional (CONSANP) Ministro de Estado da Agricultura e Mar | Presidente Representação: Governo Contato: gabinete.magrim@magrim.gov.pt Site: https://www.gpp.pt/index.php/ensanp/ensanp-consanp
São Tomé e Príncipe	Gabinete do Primeiro Ministro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-STP) Primeiro-Ministro | Presidente Ministro de Estado da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pesca | Vice-Presidente Representação: Governo Contato: info@consan.st; celso.garrido@consan.st Site: https://www.consan.st/ Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional de São Tomé e Príncipe (RESCSAN-STP) Celso Carlos Garrido de Sousa Pontes | Coordenador Nacional Contato: celgapontes.stp@gmail.com
Timor-Leste	Gabinete do Vice-Primeiro-Ministro Conselho Nacional de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional de Timor-Leste (CONSSAN-TL) Vice-Primeiro-Ministro | Presidente Representação: Governo Contato: guterreso@ymail.com; komarmendonca19@gmail.com; gilrangeld@yahoo.com Site: https://timor-leste.gov.tl
Guiné Equatorial	Sem informação.

Apêndice 3. Repositório de documentos

O acesso ao repositório de documentos que subsidiaram a análise pode ser requerido mediante solicitação ao Secretariado Executivo da CPLP pelo e-mail comunicacao@cplp.org.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BROWN, Wendy. Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution. Nova York: Zone Books, p. 115-150, 2015.

CLAPP, Jennifer; et al. Corporate concentration and power matter for agency in food systems. **Food Policy**, v. 134, e102897, 2025.

CPLP. Sociedade Civil: Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil (MSC-CONSAN). **Portal de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP**. Disponível em: https://san.cplp.org/consan/participantes/sociedade-civil/. Acesso em: 26 jun. 2026.

DIAS, Iris de Mel Trindade. **O Brasil como promotor do desenvolvimento e a cooperação em segurança alimentar e nutricional na CPLP**: atores e dinâmicas da transferência de políticas. 2018. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/34294. Acesso em: 25 jun. 2026.

FAO. Guia para legislar sobre el derecho a la alimentación. Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), 2010.

JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: IPEA, 2020. 479 p.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; RIBEIRO, Uriella Coelho; CRUXÊN, Isadora Araujo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Brasília: IPEA, abr. 2014. (Texto para Discussão, n. 1951).

MALUF, Renato S.; SANTARELLI, Mariana. **A cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: CERESAN; ActionAid, 2015. (Documento-síntese).

MILHORANCE, Carolina. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 36-52, 2020. DOI: 10.1080/14494035.2020.1724362.

PATAY, Dori et al. From ministries of food to national food system committees: a global mapping and typology of multisectoral food system governance institutions. **Sustainable Development**, v. 34, n. 1, p. 1378-1398, 2026. DOI: 10.1002/sd.70320.

PETERS, B. Guy. **Managing horizontal government: the politics of coordination**. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.



CONSEA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPLP
CONSAN
Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional

CPLP
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Brasil

Mapeamento Participativo da Situação Institucional dos Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados-Membros da CPLP

Relatório técnico



Agosto 2026
Brasil



CONSEA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SECRETARIA-GERAL

CONSEA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SECRETARIA-GERAL