



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – PGPCI**

WILLIAMS MARTINHO SOARES DE SOUSA

**SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:
ANÁLISE INSTITUCIONAL DOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO
EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA DE 2010 A 2018**

João Pessoa
2019

WILLIAMS MARTINHO SOARES DE SOUSA

**SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL:
ANÁLISE INSTITUCIONAL DOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO
EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA DE 2010 A 2018**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Área de Concentração: Gestão Pública e Cooperação Internacional. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro.

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S725s Sousa, Williams Martinho Soares de.

SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ANÁLISE
INSTITUCIONAL DOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO EM
MUNICÍPIOS DO ESTADO DA PARAÍBA DE 2010 A 2018 /
Williams Martinho Soares de Sousa. - João Pessoa, 2019.
102 f.

Orientação: Vanderson Gonçalves Carneiro.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Políticas Públicas. 2. Segurança Alimentar e
Nutricional. 3. Descentralização. 4. Implementação. I.
Carneiro, Vanderson Gonçalves. II. Título.

UFPB/BC



FOLHA DE APROVAÇÃO

WILLIAMS MARTINHO SOARES DE SOUSA

Sistema de segurança alimentar e nutricional: análise institucional dos processos de implementação em municípios do Estado da Paraíba de 2010 a 2018

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador(a): Vanderson Gonçalves Carneiro

Data de aprovação: 31/07/2019

Banca examinadora:

Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro

Orientador/ Presidente da Banca Examinadora- PGPCI/UFPB

Prof. Dr. Flavio Perazzo Barbosa Mota

Examinador Interno - PGPCI/UFPB

Prof.ª Dr.ª Ana Cláudia Cavalcanti Peixoto de Vasconcelos

Examinador Externo - CCS/UFPB

Dedico este trabalho a Deus. Por meio d'Ele, a toda a minha família e aos professores e amigos que contribuíram direta ou indiretamente para a sua concretização.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, por sempre me apoiar em minhas decisões, por serem a matéria-prima que arrefece a motivação e os meus desejos de seguir em frente e persistir, mesmo diante dos desafios intercorrentes da vida.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba, por meio do corpo docente e discente.

Agradeço aos colegas do Programa, especialmente os da linha 3, os quais construímos laços de amizade e fomos parceiros sempre em diversos e decisivos momentos no Programa: Mauricéia, Michael, Bruno, Thalian e Anderson.

Agradeço, de forma muito estimada, às professoras Ana e Lizandra, que compuseram a banca de qualificação e que contribuíram de forma *sine qua non* para abrilhantar o trabalho de pesquisa, assim como além da Professora Ana, o Professor Perazzo, por terem aceitado o convite de participar da banca examinadora da dissertação;

Agradeço ao professor e orientador Vanderson, pela excelente orientação e parceria em momentos de prospecção de conhecimentos.

E agradeço a Deus por até aqui ter me sustentado.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar os processos de implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios paraibanos que aderiram ao SISAN, de 2010 a 2018, e, como problema de pesquisa, investigar **De que forma aspectos relacionados à descentralização, nas dimensões administrativa, fiscal e política, contribuem para entender o processo de implementação do SISAN nos municípios paraibanos que aderiram ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional de 2010 a 2018**. Empreendeu-se um estudo de caso por meio de pesquisa de campo, revestindo-se de caráter descritivo e exploratório e um desenho de pesquisa qualitativo. Constatou-se que cinco municípios paraibanos aderiram ao SISAN: João Pessoa, Sumé, Monteiro, Patos e Cabedelo. A coleta de dados foi realizada por meio de entrevista semiestruturada com atores do governo e da sociedade civil e que compõem as instâncias de controle social e de coordenação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Evidenciou-se que os principais entraves para a institucionalização da Política nos municípios correspondem às três dimensões de análise nos aspectos das relações intergovernamentais (política), institucionalização da Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (administrativa), bem como Dotação Orçamentária específica para as ações de SAN (fiscal). Foi possível mensurar também que o entendimento, por parte dos gestores, é crucial para a efetivação e condução das políticas públicas de SAN e que a incoerência em relação aos objetivos da política pode torná-la inefetiva.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Alimentar e Nutricional. Descentralização. Implementação.

ABSTRACT

The present research aims to analyze the implementation processes of the Feed and Nutrition Security System in the cities of Paraíba that joined SISAN from 2010 to 2018 and as a research problem investigate to in what extent aspects related to decentralization in the administrative, fiscal and political dimensions, contribute to understand the SISAN implementation process in the cities of Paraíba that joined the Feed and Nutrition Security System from 2010 to 2018. A case study was carried out through a field research, with a descriptive and exploratory character and a qualitative research design. It was verified that five cities of Paraíba joined to the SISAN, being the cities of João Pessoa, Sumé, Monteiro, Patos and Cabedelo. The data collection was carried out through a semistructured interview with government and civil society actors that compose the instances of social control and coordination of the Feed and Nutrition Security Policy. It was inferred that the main obstacles to the institutionalization of the Policy in the cities correspond to the three dimensions of analysis in the aspects of intergovernmental relations (politics), institutionalization of the Intersecretarial Chamber of Food and Nutritional Security (CAISAN) and Municipal Council of Feed and Nutrition Security (administrative), as well as specific budget allocation for SAN actions (fiscal). It was also possible to measure that managerial understanding is crucial for the implementation and conduct of SAN public policies and that inconsistency with the objectives of the policy can make it ineffective.

Keywords: Public Policies. Food and nutrition security. Decentralization. Implementation.

LISTA DE ABREVIATURAS

CAISAN	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEASA	Central de Abastecimento
CGSIS	Coordenação de Apoio à Implementação e Gestão do SISAN
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPE	Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Paraíba
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PMSAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAGI	Sistema de Informação e Gestão do Governo Federal
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEDH	Secretaria de Estado e Desenvolvimento Humano
SESAES	Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Esquema geral da pesquisa	17
Figura 2	Etapas para a análise de conteúdo.....	20
Figura 3	Fluxo das dimensões de análise.....	23
Figura 4	Sistema e Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....	33
Figura 5	Principais entraves relacionados ao federalismo.....	39
Figura 6	Modelo de Governança da Estratégia de SAN da CPLP.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Municípios Estudados.....	18
Quadro 2	Indicadores de mensuração dos processos de implementação.....	21
Quadro 3	Quadro analítico de indicadores.....	24
Quadro 4	Fatores determinantes da fome.....	27
Quadro 5	Principais aspectos que caracterizam as dimensões alimentar e nutricional.....	28
Quadro 6	Trajectoria histórica da Política de SAN no Brasil.....	32
Quadro 7	Agenda de Políticas Públicas.....	34
Quadro 8	Quadro conceitual da <i>Policy Analysis</i>	35
Quadro 9	Tipos de descentralização.....	40
Quadro 10	Diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	46
Quadro 11	Leis Municipais de SAN.....	56
Quadro 12	Situação de implantação do SISAN nos municípios.....	60
Quadro 13	Processos para institucionalização do SISAN nos municípios.....	60
Quadro 14	Avaliação e encaminhamentos do Projeto de Consolidação e Gestão do SISAN no Estado da Paraíba.....	62
Quadro 15	Implantação de equipamentos públicos de SAN	63
Quadro 16	Existência de Equipamentos Públicos de SAN.....	63
Quadro 17	Relação intergovernamental para a execução do PLAMSAN (2015 – 2019) no município de Sumé.....	69
Quadro 18	Conhecimento sobre dotação orçamentária.....	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 METODOLOGIA	16
3 REFERENCIAL TEÓRICO	25
3.1 Segurança Alimentar e Nutricional: dimensões conceituais	25
3.2 Direito Humano à Alimentação Adequada	29
3.3 Política de Segurança Alimentar e Nutricional	31
3.4 Políticas públicas	34
4 DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DA POLÍTICA DE SAN	38
5 GOVERNANÇA E GESTÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	44
5.1 Estrutura de governança do CONSEA	46
5.1.1 O Plenário	47
5.1.2 Secretaria Geral	48
5.1.3 Secretaria Executiva	48
5.1.4 Mesa Diretiva	48
5.1.5 Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho	48
5.1.6 Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional (CPCE)	49
5.1.7 Parâmetros de implementação do sistema de segurança alimentar e nutricional (SISAN).....	51
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO	55
6.1 Implementação da política de segurança alimentar e nutricional na paraíba	55
6.2 Dimensões de Análise.....	56
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	788
APÊNDICE A	866
APÊNDICE B	955
APÊNDICE C	988

1 INTRODUÇÃO

No Brasil e no mundo, vêm sendo debatidas questões relacionadas à fome e à pobreza que se remetem a um conjunto de setores e vários são os segmentos dos governos, da sociedade e do mercado que influenciam nessas discussões. Um dos aspectos principais estabelecidos em decorrência desses eventos é a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de todos os povos.

Em âmbito nacional, as discussões sobre o tema da SAN se transformaram progressivamente. No Brasil e na América Latina, de forma ampla, foi possível uma construção histórica e pioneira na problemática alimentar, sendo ainda plausível ressaltar que Josué de Castro, um dos fundadores da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, em inglês *Food and Agriculture Organization (FAO)*, já na década de 1940, vislumbrou na fome uma expressão biológica de males sociológicos (CASTRO, 1980).

A obra *Geografia da fome*, de Josué de Castro teve a primeira edição lançada em 1946, no Brasil. É considerada como o trabalho pioneiro para consolidar e sistematizar informações e evidências no que diz respeito à conjuntura da SAN no Brasil (FILHO; RISSIN, 2003). Para tanto, diante da necessidade de ampliar os conhecimentos sobre a fome e a desnutrição, Josué de Castro, ao realizar estudos sobre a temática de forma mais aprofundada em âmbito mundial, lança o livro *Geopolítica da fome*, em 1951 e o *Livro Negro da Fome*, em 1960 (SOUSA, 2018; SILVA; NUNES, 2017). Nesse sentido, o marco principal do conceito de SAN, no Brasil, foi o primeiro inquérito realizado por Josué de Castro, que levanta e caracteriza a fome como um problema público a partir das discussões fomentadas nesses inscritos (FRANQUES, 2014).

Tomando ainda como referência estudos da FAO, são produzidos atualmente alimentos suficientes para 12 bilhões de pessoas, considerando uma população mundial de 7,2 bilhões. Porém, dois bilhões sofrem de deficiências de micronutrientes como Ferro, Vitamina A e Iodo, e 1,4 bilhão encontram-se acima do peso, sendo 500 milhões com problemas de obesidade. Evidencia-se ainda que o Brasil conta com 3,4 milhões (1,7% da população) em situação de insegurança alimentar (ESTEVE, 2017). A Segurança Alimentar, entretanto, não se limita apenas a prover as pessoas com alimentos nutritivos e em quantidade suficiente; está relacionada também ao acesso e eliminação de resíduos, que direcionem a uma produção e consumo eficiente e sustentável (FERREIRA, 2013). Não obstante, Belik (2003) afirma que o problema no Brasil não seria a oferta de alimentos, mas a renda, que se classifica como

insuficiente para que se possa consumi-los nas quantidades recomendadas e com a qualidade e regularidade necessárias. Em 2003, atingiu-se ainda uma população de 46 milhões de indivíduos, que viviam em situação de risco.

Corroborando, Bezerra *et al.* (2015) afirmam que “a média ponderada da prevalência de insegurança alimentar para escolas/creches, serviços de saúde/beneficiários do Programa Bolsa Família e populações em iniquidades sociais foi, respectivamente, de 61,8%, 76,6% e 87,2%”, a partir de estudos na base populacional e resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em que a renda familiar, a quantidade de indivíduos no domicílio, assim como o tipo de moradia classificam-se como principais variáveis para uma relação inversa significativa com a insegurança alimentar e nutricional.

Em nível global, o histórico mais recente acerca do conceito de segurança alimentar se remete às discussões que foram decorrentes da grave crise alimentar mundial, em meados da década de 1970, em que as causas postas como desencadeadoras da crise foram ressaltadas durante a realização da Conferência Mundial de Alimentação, em 1974, pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). O momento levou os países da ONU a debaterem sobre a segurança alimentar na produção, no comércio, bem como nos estoques globais de alimentos (LONGHI, 2018).

Assim, tomando por base os desequilíbrios e limites do sistema alimentar mundial, coincidindo ainda com a crise alimentar, a FAO cunhou o conceito como objetivo precípua de defender o direito e o acesso à alimentação para toda a população do planeta. A intenção seria que, ao se assegurar um fornecimento adequado de alimentos através do controle da produção, da estabilidade de preços e do estabelecimento de reservas, seria garantida a não repetição de uma nova crise (ESTEVE, 2017; LONGHI, 2018).

No entanto, o foco inicial, no que se refere à atenção no abastecimento alimentar e à oferta, assim como na estabilidade de preços dos alimentos básicos, se percebeu como insuficiente para enfrentar o problema (MALUF *et al.*, 1996). O que se considerou foi a necessidade também de olhar para o lado da demanda como foco de atenção e priorização no enfrentamento à insegurança alimentar.

Para isso, entende-se que a Soberania Alimentar dos países é importante, pois devolve aos povos o controle dos recursos naturais e o direito de definir suas políticas agrícolas e alimentares. Implica ainda no controle do mercado interno, impedindo a entrada de produtos subvencionados ou excedentes da agroindústria, vindos de outros países, e faz-se a opção por uma agricultura local, diversa, camponesa, sustentável, culturalmente adequada ao seu

ambiente, que respeite o território e percebe o comércio internacional apenas como um complemento à produção local (ESTEVE, 2017).

Essa Soberania a qual os países detêm, além de garantir e se fazer cumprir a SAN, assegura também o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) previsto em diversos tratados e documentos internacionais, além de se constituir como um dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro (VALENTE *et al.*, 2007).

Diante disso, para o fortalecimento da SAN e a garantia do DHAA no Brasil, foi instituído um marco regulatório para nortear a ação da União, dos Estados e dos Municípios para o estabelecimento de uma gestão interligada nos diversos níveis de governo, de forma intersetorial e com a participação da sociedade civil (RABELO; RUCKERT, 2014). Isso foi possível a partir da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), nº 11.346/2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), trazendo consigo institucionalidade e continuidade para o campo das políticas públicas de SAN.

Desse modo, o artigo 7º da LOSAN determina que órgãos dos entes federados sejam os responsáveis pelas ações que garantem esse direito. Pinto (2013) assegura ainda que, para que se garanta Segurança Alimentar e Nutricional, é necessário considerar um enfoque intersetorial na definição de políticas públicas, que envolvam os diversos setores do governo em conjunto com a sociedade civil, para que as ações das políticas públicas possam ser efetivamente coordenadas.

Nesse sentido, a publicação do Decreto nº 7.272/2010, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), permitiu desencadear o processo de regulamentação da adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN, com o escopo de tornar mais efetiva a superação das fragilidades políticas e institucionais, quanto à formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Também existem projetos financiados pelo Governo Federal, implementados em diversos Estados e regiões do país, que intensificam o processo de adesão, a partir do fortalecimento do SISAN, no âmbito estadual e municipal.

Não obstante, apesar da adesão de municípios a sistemas públicos, existem diversos problemas relacionados à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no que tange as dificuldades de construção de leituras das realidades locais, que são compartilhadas por parte dos vários atores envolvidos. Repercutem, assim, diretamente na fase de implementação, no que diz respeito a dificuldades de entendimento de normas e requisitos de políticas pelos governos municipais (LOTTA; VAZ, 2002).

É nesse contexto que se constitui a inquietação do pesquisador a partir da seguinte questão norteadora: **De que forma os aspectos relacionados à descentralização nas dimensões administrativa, fiscal e política, contribuem para entender o processo de implementação do SISAN nos municípios paraibanos que aderiram ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional de 2010 a 2018?**

Para responder ao respectivo problema, a pesquisa se propôs a atingir alguns objetivos. Como objetivo geral, buscou-se analisar os processos de implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios paraibanos que aderiram ao SISAN de 2010 a 2018, considerando as dimensões política, administrativa e fiscal; e teve, como objetivos específicos: 1) Contextualizar o marco regulatório do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, no estado da Paraíba e nos municípios paraibanos que aderiram ao SISAN; 2) Identificar características que envolvem a descentralização nas dimensões fiscal, administrativa e política dos processos de implementação do SISAN nos municípios paraibanos que efetuaram a adesão ao Sistema; e 3) Mapear os atributos relacionados à descentralização dos municípios paraibanos que aderiram ao SISAN e se sobressaem nos processos de implementação da política de SAN.

Diante desse contexto, o presente estudo se justifica pela necessidade de contribuir com a produção científica, apropriando-se da realidade para analisá-la com maior profundidade e possibilitar avanços também na prática acadêmica e profissional, como fonte de diagnóstico e base para consultas e estudos futuros na área da Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que existem lacunas de produção científica na área que possuem o atributo investigativo com viés político, administrativo e fiscal da SAN, nas esferas municipal, estadual e nacional.

A ausência de produção de conhecimento nesse campo pôde ser notada, inicialmente, para realizar a pesquisa online. Para isto, acessou-se o “Portal Periódicos Capes”, em seguida inserindo o indexador acadêmico *Web of Science*, sendo redirecionado para o indexador “*Web of Knowledge*”. Os seguintes termos de busca e Palavras-chave, no tópico de “Pesquisa avançada”, foram utilizados: TI = (Segurança Alimentar), *alinhado à Temática do Projeto de Dissertação*. Houve, para essa pesquisa específica, 117 resultados, porém com a retenção de apenas 10 (dez) obras *restantes* registradas em periódicos classificados que se estabelecem em consonância com a temática, as quais contemplavam a respectiva filtragem, que podem ser vistas no apêndice A. Ainda assim, desde a década de 1980, evidenciou-se a insuficiência assim como a fragmentação da literatura disponível sobre os aspectos metodológicos, no tocante à avaliação de programas de alimentação e nutrição (OPAS, 1982).

A presente pesquisa empreendeu um estudo de caso e se reveste também de caráter descritivo e exploratório e de um desenho de pesquisa qualitativo. Tem, como contexto de análise, os municípios do estado da Paraíba e, como fenômeno, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), na perspectiva da descentralização, observando as dimensões: administrativa, fiscal e política. Soares e Machado (2018) ressaltam, nesse aspecto, que a combinação entre a descentralização política e administrativa, com uma centralização fiscal, pode assegurar um elevado poder de agenda, formulação e controle na implementação de políticas públicas ao governo central.

É deste modo que o presente estudo focará também nestas três dimensões, considerando os processos de implementação do SISAN, na política local dos municípios, nos seguintes aspectos: a) administrativa: criação da Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e Secretaria própria para a articulação e o gerenciamento das ações de segurança alimentar e nutricional; b) política: as relações intergovernamentais e a sociedade civil, para a consecução dos objetivos; e c) fiscal: dotação orçamentária específica para o funcionamento de planos, a realização de conferências, bem como a elaboração e implementação de projetos próprios.

Importante ressaltar, considerando que o Decreto para a regulamentação da adesão dos municípios foi sancionado pelo Poder Executivo no ano de 2010. O recorte temporal para estudar os municípios paraibanos que aderiram ao SISAN dar-se-á entre os anos de 2010 a 2018.

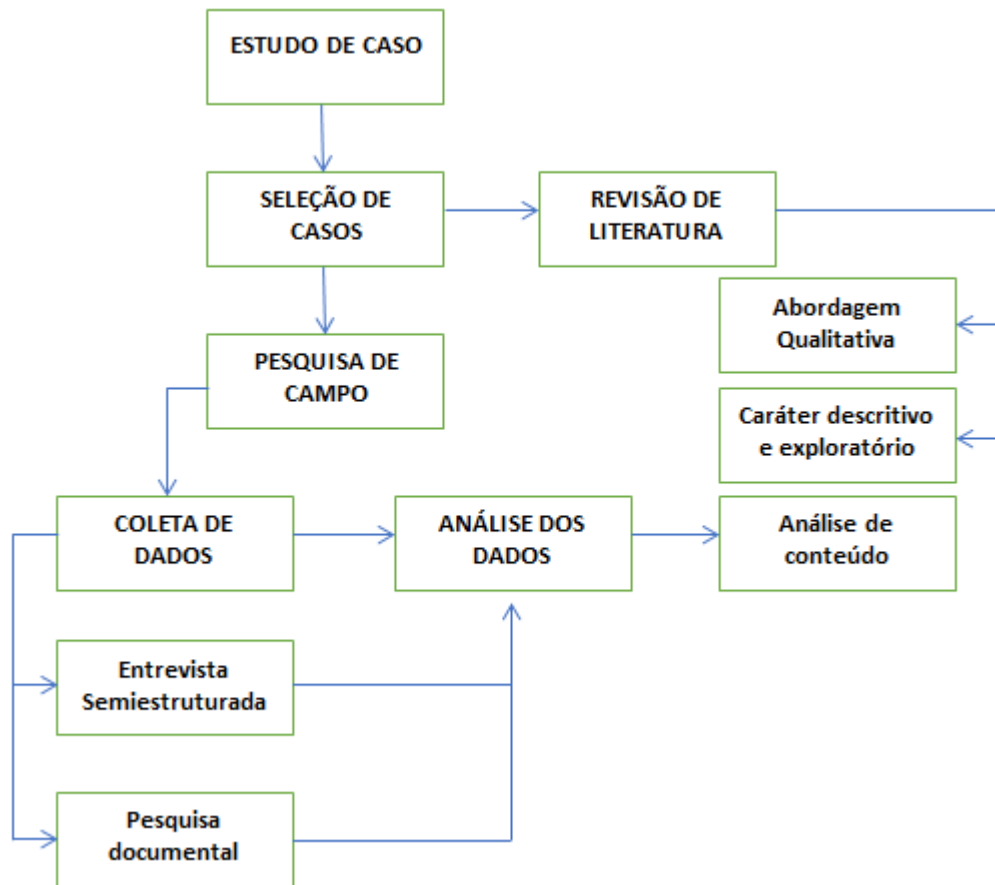
A pesquisa está estruturada da seguinte forma: na primeira parte, está a introdução, seguida dos aspectos metodológicos; na segunda parte, de modo geral, é feita uma discussão sobre aspectos conceituais das políticas públicas e, especificamente, sobre a Política de SAN; na terceira parte, são apresentados a descentralização, as relações intergovernamentais de SAN e os aspectos de governança relacionados a essa política; na quarta parte, aborda-se os parâmetros de implementação do SISAN, seguidos da análise dos resultados; e, por fim, as considerações finais.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa empreendeu uma investigação por meio de estudo de caso, através pesquisa de campo. Yin (2001) ressalta que “se você quisesse saber ‘o que’ o governo realmente fez após anunciar um novo programa, poderia responder a essa questão tão frequente realizando um levantamento ou examinando dados econômicos, dependendo do tipo de programa envolvido”, porém esclarece que o estudo de caso é uma investigação empírica que: a) investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, e b) considerando que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; isto, compreendendo uma lógica de planejamento que incorpore estratégias específicas para a coleta de dados e à análise de dados.

O objeto de análise da presente pesquisa se constitui na descentralização e nas relações intergovernamentais nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com foco nas dimensões administrativa, política e fiscal, considerando as seguintes dimensões: a) administrativa: criação da CAISAN e Secretaria própria para a articulação e o gerenciamento das ações de segurança alimentar e nutricional; b) política: as relações intergovernamentais e a sociedade civil, para a consecução dos objetivos; e c) fiscal: dotação orçamentária específica para a execução de planos, a realização de conferências, bem como a elaboração e implementação de projetos próprios.

O estudo se reveste ainda de caráter descritivo e exploratório e um desenho de pesquisa qualitativo. Segundo Denzin e Lincoln (2005a *apud* FLICK, 2009), a pesquisa qualitativa é considerada um conjunto de práticas interpretativas que transformam o mundo a partir de diversos tipos de representações, que incluem notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e anotações pessoais. O Esquema geral da pesquisa pode ser evidenciado na Figura 01:

Figura 01: Esquema geral da pesquisa

Fonte: Elaboração própria, 2019.

A pesquisa tem como contexto de estudo os municípios do estado da Paraíba que aderiram ao SISAN e, como fenômeno, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), identificando os entes municipais que realizaram a adesão ao Sistema, após a regulamentação do Decreto n. 7.272/2010, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), permitindo desencadear a adesão e implementação do SISAN nos municípios, estados e Distrito Federal.

Para tanto, segundo informações disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Segurança Alimentar e Economia Solidária (2018), dos 223 (duzentos e vinte e três) municípios existentes na Paraíba, apenas os municípios de Sumé, Cabedelo, Monteiro, Patos e João Pessoa aderiram ao SISAN em todo o estado, entre os anos de 2010 a 2018.

Serão então fontes de análises:

Quadro 1 – Municípios Estudados

MUNICÍPIO	INFORMAÇÃO DEMOGRÁFICA
SUMÉ	O município de Sumé localiza-se na microrregião do Cariri Ocidental. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no último censo, realizado em 2010, sua população era de 16.060 habitantes, com uma área territorial de 842,51 km ² e densidade demográfica de 19,08 habitantes por quilômetro quadrado. O Índice do Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), também em 2010, era de 0,627 e o Coeficiente de Gini ¹ era de 0,50.
CABEDELO	Cabedelo é um município localizado na Região Metropolitana de João Pessoa, no estado da Paraíba, com área de 31,42 km ² e 18 quilômetros de extensão por três quilômetros de largura e densidade demográfica de 1.843,6 habitantes por quilômetro quadrado. Tem uma população de aproximadamente 57.944 habitantes (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), também no último censo, era de 0,748 e o Coeficiente de Gini era de 0,70.
MONTEIRO	O município de Monteiro, que fica a 319 quilômetros de João Pessoa, está localizado na Microrregião do Cariri Ocidental Paraibano, possui uma população de aproximadamente 30.852 habitantes (IBGE, 2010), com área territorial de 990,31 km ² e densidade demográfica de 31,15 habitantes por quilômetro quadrado. Possui ainda, a faixa do IDHM médio, entre 0,600 e 0,699.
PATOS	Patos é um município do estado da Paraíba, localizado na mesorregião do Sertão Paraibano, distante 307 km de João Pessoa. De acordo com o IBGE (2010), a extensão territorial da cidade é de 515,74 km ² , com densidade demográfica de 195,24 habitantes por quilômetro quadrado e sua população é de 100.674 habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no último censo, foi alto, entre 0,700 e 0,799.
JOÃO PESSOA	João Pessoa é a capital do estado e principal centro financeiro e econômico da Paraíba. Possui uma população, de acordo com o último censo demográfico do IBGE, de 723.515 habitantes, área territorial de 214,06 km ² e densidade demográfica de 3379,96 habitantes por quilômetro quadrado. O IDHM, em 2010, foi de 0,763 e o coeficiente de Gini, 0,62.

Fonte: Elaboração própria, 2019.

A Coleta de dados primários foi realizada por meio de pesquisa de campo, a qual para cada município analisado, foram necessárias cerca de 4 (quatro) viagens para a efetivação da coleta de todas as informações complementares, totalizando cerca de 20 (vinte) viagens. Os contatos estabelecidos entre os sujeitos da pesquisa foram feitos antecipadamente para o agendamento das entrevistas, por meio de telefone institucional dos órgãos ou via e-mail.

Identificados os entes municipais regulamentados na adesão, foram realizadas, entre os sujeitos da pesquisa, os gestores públicos municipais (Secretários Municipais de Assistência Social) – que detêm a presidência da Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), de acordo com a legislação e a ordem jurídicas vigentes relacionadas ao SISAN – entrevistas semiestruturadas para coletar informações relativas à implementação do Sistema nos municípios, bem como os possíveis entraves para a não efetivação das etapas

¹O Coeficiente de Gine é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (ATLAS BRASIL, 2013).

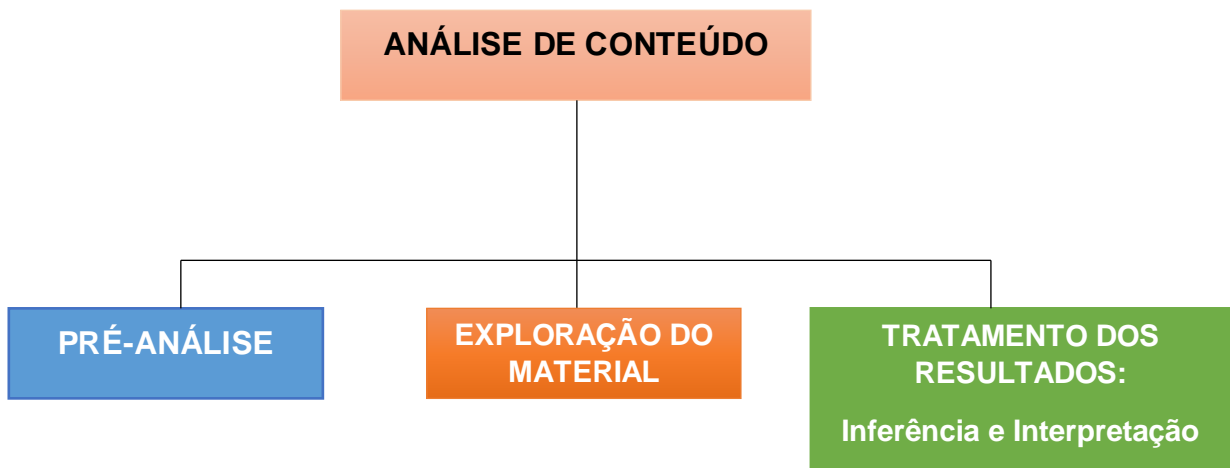
estabelecidas após a adesão. Isto é, buscou-se entender a perspectiva dos Secretários municipais como atores de governo, sobre o SISAN e a sua implementação. Considerando esse viés, ainda foram entrevistados Servidores Públicos que ocupavam cargos de Direção relacionados diretamente à Política de Segurança Alimentar e Nutricional, na omissão ou indicação do (a) respectivo (a) Secretário (a) da pasta (em apenas um dos municípios).

Importante ressaltar que todos os protocolos referentes a cada sujeito da pesquisa foram arquivados, de forma a garantir a devida confidencialidade das informações transcritas para meio digital, com a utilização do utilitário *Access*, do pacote *Office for Windows*.

Como assegura Flick (2009, p. 64), “ao usar entrevistas semiestruturadas, há uma ideia de desenvolver um guia para as entrevistas, que depois será aplicado de forma mais ou menos constante em cada uma delas”. Yin (2001, p. 112) também afirma que “uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso são as entrevistas”. O guia de entrevista, portanto, foi validado por professores e pesquisadores das áreas de administração e gestão pública (apêndice B). Também foram coletados dados dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAs), por meio de entrevistas semiestruturadas com a Presidência do Conselho. Importante ressaltar que, para concretizar a adesão dos municípios, os gestores devem constituir Projeto de Lei ou Decreto, criando a referida instância, considerando ainda que os Conselhos Municipais representam órgãos de controle social das políticas públicas. Neste enfoque, a decisão foi a de entender a percepção da sociedade civil, presente nos Conselhos, sobre os aspectos também do SISAN e a sua implementação.

Importante destacar ainda que a análise dos dados das entrevistas foi realizada por meio da análise de conteúdo. Segundo Freitas Cunha e Moscarola (1997), pode-se inferir que análise de conteúdo exige muita dedicação e paciência, por ser uma técnica refinada, a qual se vale de intuição, imaginação e criatividade, principalmente, no que diz respeito à definição de categorias de análise. Podem ser vistas ainda as etapas na Figura 2:

Figura 2 – Etapas para a análise de conteúdo



Fonte: Elaboração própria (2019), adaptado de Bardin (2011).

Para a pré-análise, foram preparadas as informações e transformado o conteúdo em unidades, classificando estas unidades em categorias para ser possível a exploração do material a partir da descrição do conteúdo para o tratamento dos resultados, à inferência e à interpretação. Considerou-se as dimensões de análise da presente pesquisa e as categorias de sujeitos: Governo (Secretários) e Sociedade Civil (Conselheiros).

Foram realizados, ainda, mapeamento e identificação dos projetos institucionais de fortalecimento do SISAN no estado da Paraíba, e efetivada pesquisa documental com os coordenadores, a partir dos relatórios de ações, para verificar os processos de articulação, fomento e consolidação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios paraibanos e no estado do Paraíba. Portanto, após a coleta dos dados, foi possível analisar se o processo de institucionalização do SISAN, nos municípios em análise, possui alguma correspondência aos encaminhamentos realizados por esses atores. Gil (2008) ressalta que a pesquisa documental se assemelha muito à pesquisa bibliográfica, tendo como única diferença a natureza das fontes; isto é, enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental é composta de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou mesmo são possíveis de serem reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Também foram utilizados dados secundários, em consulta aos órgãos oficiais do governo federal, por meio da base de dados do MapaSAN² com acesso livre e gratuito, que

² Lançado em 2014, o MapaSAN é uma ferramenta de pesquisa anual de informações sobre a gestão do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito dos estados e municípios brasileiros.

apontam os programas, projetos e ações constantes de Segurança Alimentar e Nutricional, implementados pelos entes municipais para mensurar as ações de SAN, corroborando à análise de conteúdo por meio de indicadores, e ponderar de maneira mais efetiva a análise dos processos, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Indicadores de mensuração dos processos de implementação

Dimensões	Variável (qualitativa)	Indicador (qualitativo)	Informação necessária	Método de coleta de dados
Política	Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional	Garantir alimentação saudável e adequada	Percepção dos gestores e Sociedade Civil sobre o conceito de SAN	Pesquisa de campo
	Condução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional	Compromisso na execução da Política	Envolvimento e relevância dos Prefeitos e Conselho	
	Ações continuadas de SAN	Equipamentos Públicos e Programas Municipais de SAN	Tipos de equipamentos e Programas Municipais de SAN	
	Eventos ou Conferências Municipais	Realização de Conferência Municipal de SAN	Conferência para a elaboração do PLAMSAN	
	Apoio de outras Secretarias	Intersetorialidade	Parcerias entre as Secretarias para a execução das ações de SAN	
Administrativa	Monitoramento e avaliação do PLAMSAN	Órgãos do COMSEA e CAISAN ativos	Método de avaliação	Pesquisa de campo
	Relação entre a Secretaria de Assistência, o COMSEA e a CAISAN	Interligação/ Articulação entre os segmentos	Existência das instâncias COMSEA, CAISAN e Secretaria de articulação da política	
Fiscal	Recursos próprios para a manutenção das ações de SAN	Execução de programas e projetos próprios para SAN	Tipos de projetos executados com recursos próprios	Pesquisa de campo

Fonte: Elaboração própria, 2019.

A técnica para a construção dos indicadores qualitativos foi o método *Delphi*. Segundo Minayo (2009), essa técnica pode ser caracterizada como estratégia para que sejam

estruturados e aperfeiçoados os instrumentos de pesquisa ou mesmo dos resultados das análises. Como técnica muito utilizada nas pesquisas avaliativas, pode se apresentar de várias formas, porém o uso mais comum tem sido individualizado. Isto é, o pesquisador elabora um texto, contendo um conjunto de indicadores que julga fundamentais para determinada avaliação e o compartilha com especialistas sobre o assunto. Ao receber as respostas, cabe ao pesquisador a incorporação das sugestões, bem como a síntese das contribuições. Essa técnica possui um valor fundamental para a validação, tanto de instrumentos como de resultados de investigação. Importante ressaltar que, quando se fala em especialista, não se refere necessariamente a títulos, mas a colaboradores que possam pensar indicadores de avaliação dos “cenários da prática”, em conjunto com o pesquisador.

De tal modo, corroborando à presente pesquisa, partiu-se da elaboração de um conjunto de indicadores de caráter qualitativo e solicitada apreciação de especialistas para aprimorar e validar a elaboração dos indicadores, incorporando também as sugestões.

A definição do termo “indicador”, do ponto de vista científico, varia pouco de um autor para outro. Em geral, os pesquisadores consideram que os indicadores constituem parâmetros quantificados ou qualitativos que servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo bem conduzidos (avaliação de processo) ou foram alcançados (avaliação de resultados). (MINAYO, 2009, p. 84).

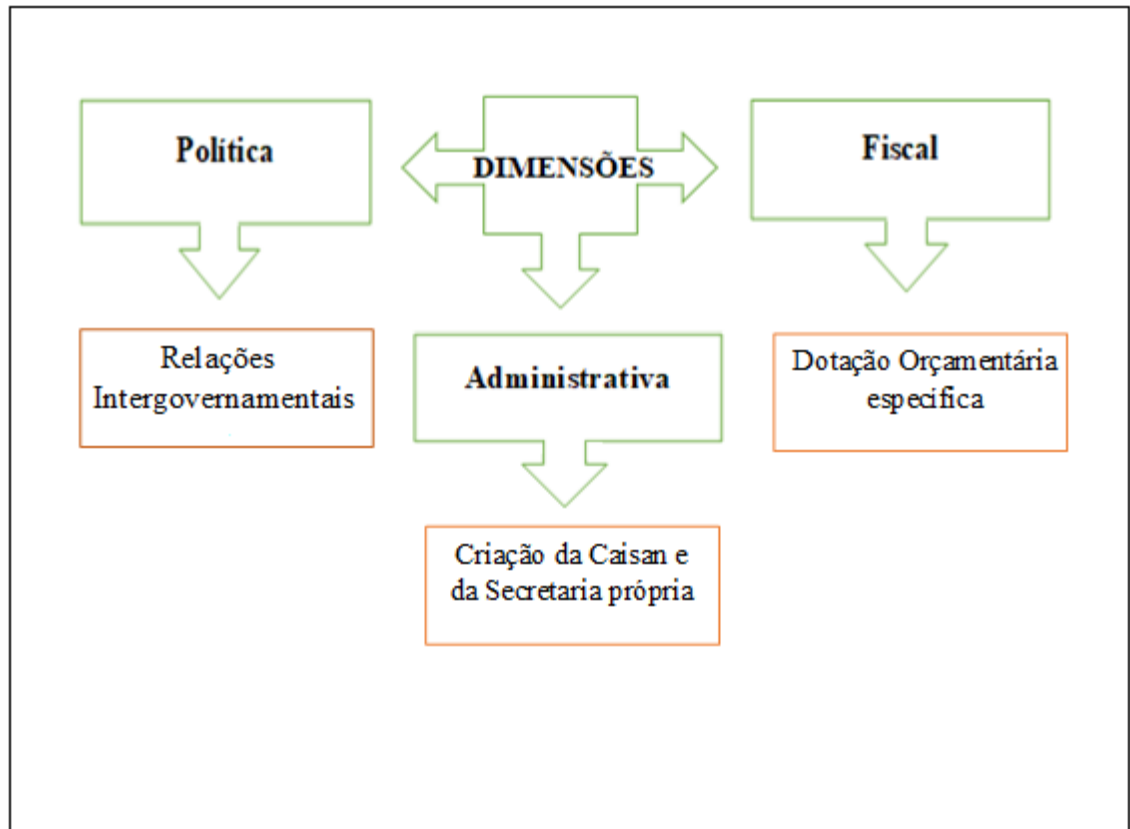
Nesse sentido, no caso de avaliação de projetos sociais, é plausível sempre se trabalhar um sistema de indicadores, levando-se em conta: i) Concepções, interesses e enfoques das organizações e atores envolvidos; ii) O contexto; e iii) O modo de gestão; e iv) Os recursos (*idem*).

Importante destacar que, no arranjo conjuntural da presente pesquisa, serão levadas em consideração as relações intergovernamentais na implementação da política nos municípios paraibanos que realizaram a adesão ao SISAN.

Para realizar a coleta de dados nos municípios analisados em relação aos atores correspondentes à pesquisa, as formas de contato para antecipar o agendamento das visitas foi realizado via e-mail e por telefone institucional dos órgãos. Foram efetivadas cerca de 20 (vinte) viagens, sendo cerca de 4 (quatro) viagens por município, para a entrevista com 9 (nove) atores. Nas entrevistas, eram levadas sempre em consideração para a ciência do entrevistado, as dimensões de análise da presente pesquisa. Sendo as dimensões Política, Administrativa e Fiscal. “Como você disse, a sua entrevista está baseada em três vertentes” (Sumé).

Nesse sentido, para cada dimensão de análise, houveram aspectos a serem também analisados, de acordo com o contexto da presente pesquisa, conforme consta na Figura 3:

Figura 3 – Fluxo das dimensões de análise



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Os aspectos analisados na pesquisa, tiveram como finalidade entender o processo de implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, na perspectiva das descentralização, considerando, conforme a Figura 3, as Relações Intergovernamentais, a criação da CAISAN e Secretaria própria e a Dotação Orçamentária Específica. Para cada aspecto analisado, foram utilizados indicadores qualitativos e atributos de mensuração, para relacionar às questões levantadas no momento das entrevistas, conforme Quadro 3, para além de entender a percepção dos gestores de Secretarias e sociedade civil presente nos Conselhos sobre os aspectos do SISAN e a sua implementação, identificar os possíveis entraves para a não efetivação das etapas estabelecidas após o processo de adesão ao Sistema.

Quadro 3 – Quadro analítico de indicadores

Dimensões/ Aspectos analisados	Variável (qualitativa)	Indicador (qualitativo)	Atributos de mensuração
Política Relações intergovernamentais	Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional	Garantir alimentação saudável e adequada	Elementos do conceito de SAN, expressos ou que correspondem ao Art. 3º da Lei nº 11.346/2006.
	Condução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional	Compromisso na execução da Política	Cumprimento do marco legal estabelecido pela lei 11.346/2006 e Decreto nº 7.272/2010.
	Ações continuadas de SAN	Equipamentos Públicas e Programas Municipais de SAN	Sustentabilidade política na execução das ações.
	Eventos ou Conferências Municipais	Realização de Conferência Municipal de SAN	Atores do governo e da sociedade civil participantes de Conferências Municipais de SAN.
	Apoio de outras Secretarias	Intersetorialidade	Ações de SAN executadas em parceria com Secretarias Municipais.
Administrativa Criação da CAISAN e Secretaria própria	Monitoramento e avaliação do Plansan	Órgãos do COMSEA e CAISAN ativos	Participação das instâncias do governo e sociedade civil no Monitoramento e Avaliação do Plano.
	Relação entre a Secretaria de Assistência Social, o COMSEA e a CAISAN	Interligação/ Articulação entre os segmentos	Entrega, análise e encaminhamentos de demandas sobre políticas públicas de SAN às instâncias da sociedade civil e da coordenação do SISAN e órgãos do Governo.
Fiscal Dotação Orçamentaria específica	Recursos próprios para a manutenção das ações de SAN	Execução de programas e projetos próprios	Tipos de ações relacionadas à Política de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas com recursos próprios.

Fonte: Elaboração própria, 2019.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Segurança Alimentar e Nutricional: dimensões conceituais

As discussões acerca da temática de Segurança Alimentar aconteceram pela primeira vez na Idade Média, estabelecida em pauta na Europa a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Nesse período, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional relacionava-se diretamente à Soberania Alimentar de cada país, de forma que cada nação produzisse os seus próprios alimentos (SANTOS, 2007; SILVA, 2014).

Alguns anos mais tarde, a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o conceito tende a se fortalecer, com um cenário de disputa pela hegemonia política e econômica do pós-guerra e às custas de divergentes interesses. Nesse período, haviam sido recém-criadas organizações intergovernamentais como a FAO (LEHMAN, 1996; SILVA, 2014). Findando-se a Segunda Guerra Mundial, a Segurança Alimentar passou a ser tratada hegemonicamente, como uma situação de insuficiente disponibilidade de alimentos. Importante destacar que, a partir desse momento, foram possibilitadas iniciativas que asseguravam a promoção da assistência alimentar (MACEDO *et al.*, 2009).

A abordagem da problemática da Segurança Alimentar passa por uma longa tradição na América Latina. O objetivo da Segurança Alimentar surgiu pioneiramente, apenas em 1986, a partir de uma proposta de política de abastecimento, formulada por técnicos colaboradores do Ministério da Agricultura. A formulação da proposta, no entanto, limitava-se a avaliar o controle do estado nutricional dos indivíduos, sobretudo os níveis de desnutrição infantil, sob a égide da Vigilância Alimentar e Nutricional (VALENTE *et al.*, 1996).

No Brasil, foi contundente ainda o processo de descentralização do Estado, que sobreveio com o retorno da democracia, na década de 1980, provocando maior autonomia para os municípios e estados, ao adquirirem o *status* de unidades autônomas da federação, o que permeou o cenário político (FALÇONI *et al.*, 2018) onde os municípios passaram a ter uma série de atribuições, incluindo o aumento das parcerias envolvendo a sociedade civil, o governo e a iniciativa privada, com destaque para a gestão das políticas sociais de saúde, assistência social e educação, abrangendo a merenda escolar (GIL, 2012).

Registre-se que, nessa época, nutriu-se a experiência pioneira de uma abordagem e de resultados modestos, sobre a montagem do Sistema Alimentar Mexicano (1980/1982). O tema foi também alvo de organismos multilaterais como o Sistema Econômico Latino-americano

(SELA), assim como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (VALENTE *et al.*, 1996).

Nas relações internacionais, ainda, uma tendência que ganhou escopo foi a ascensão política e econômica de atores estatais transnacionais do “sul-global³”. Estes países, em sua maioria, são jovens nações asiáticas e Estados latino-americanos que, a partir de iniciativas de cooperação, em meados da década de 1990, assumiram importância na agenda externa brasileira, por meio de uma nova forma de cooperação sul-sul (AYLLÓN, 2014; FLEMES, 2010; SARAIVA, 2007).

Priorizando a reforma dos sistemas financeiro e econômico, o Brasil ressalta a importância de assuntos que remetem à segurança alimentar e nutricional, como também questões de contenda entre políticas agrícolas dos países desenvolvidos e em fase de desenvolvimento (BRICS POLICY CENTER, 2011). Outrossim, o respeito à soberania e a defesa da autodeterminação dos povos, considerando as características matriciais da política externa, perfazem elementos indutores da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (PINHO, 2014).

Por outro lado, a definição geral do tema da Segurança Alimentar pela FAO, por meio da concepção latino-americana, se propõe a ser distinta da noção dos países centrais, aos quais atribuía-se papel central à autossuficiência produtiva nacional, com ênfase nos problemas de acesso aos alimentos por insuficiência de renda, levando-se a acrescentar a equidade, como acesso universal, para os quatro atributos relacionados à disponibilidade agregada de alimentos básicos – suficiência, estabilidade, autonomia e sustentabilidade (VALENTE *et al.*, 1996).

O que se observa ainda é que o problema da fome e da insegurança alimentar possui uma dimensão global, evidenciando-se o fato de que mais de um bilhão de pessoas no mundo, considerando particularmente os países em desenvolvimento, não dispõem de alimentos em quantidade suficiente para satisfazer suas necessidades nutricionais básicas (CARVALHO, 2010). Portanto, o combate à fome em escala internacional se configurou como elemento estratégico no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial, o que resultou, ao longo dos anos, no surgimento de diversas organizações multilaterais e acordos internacionais que abordavam temas como desenvolvimento da agricultura, comércio internacional, ajuda comunitária, entre outros, bem como ampliou o debate sobre o entendimento da problemática da fome como algo complexo e de causação múltipla (SILVA, 2014).

³ Expressão estabelecida no fim da Guerra Fria em referência aos países e sociedades em desenvolvimento do hemisfério Sul e hemisfério Norte, que possuem indicadores de desenvolvimento médios e baixos.

A partir de então, das discussões sobre a temática da SAN, a FAO passou declarar que o problema da fome global não seria apenas uma questão exclusiva de pouca disponibilidade de alimentos, mas que derivaria também da pobreza de extensa parte da população (SILVA, 2014). No Quadro 4, podem ser apresentados os principais fatores determinantes da fome, de acordo com Jonsson (1989):

Quadro 4 – Fatores determinantes da fome

FATORES	DESCRIÇÃO
Históricos	Toda sociedade tem uma história que pode ser entendida como a interação entre economia, política, ideologia etc. Nesse contexto, a fome pode advir de diversos fenômenos, como: imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, escravidão, êxodo rural, leis de herança, guerras, estamentos sociais etc.
Tecnológicos e Ecológicos	São relacionados às condições materiais e técnicas de produção (recursos potenciais), tais como: recursos naturais, clima, fertilidade do solo, <i>know-how</i> tecnológico.
Econômicos	São relacionados às condições sociais de produção (estrutura econômica da sociedade), e envolvem: relações de propriedade, posse ou acesso e meios de produção, estrutura de poder, normas de exploração do trabalho etc.
Culturais e Ideológicos	Envolvem fatores relacionados à superestrutura da sociedade, tais como: ideologia, religião, opiniões, concepções morais, crenças e hábitos, leis tradicionais etc.
Políticos	São principalmente relacionados à estrutura e funcionamento do Estado, tendo por base: estrutura de poder (militar e política), legislação e as cortes, direitos democráticos, política fiscal, organização de poder do Estado etc.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Jonsson (1989), 2019.

Percebe-se então, no Quadro 4, os fatores que podem ser classificados como variáveis determinantes no cenário da fome, os quais evidenciam e podem estar relacionados à dependência da trajetória, como históricos, políticos ou culturais e ideológicos, ou ainda fatores econômicos, tecnológicos e ecológicos.

Para tanto, além desses contextos, outros elementos podem ser mencionados para a relação entre a fome e a pobreza. O que Barros, Henriques e Mendonça (2000) explicam sobre esses determinantes, sendo que o principal deles, para elevados níveis de pobreza no Brasil, reside na estrutura de desigualdades na distribuição de renda, assim como das oportunidades de inclusão social.

O que se evidencia, portanto, com a ampliação do debate acerca desses fatores determinantes, são estratégias para a erradicação da fome, em nível global, que levaram a um

alargamento conceitual em relação à temática da Segurança Alimentar, de modo que o termo passou a ser mais recorrente no vocabulário das organizações internacionais (SILVA, 2014). O conceito passou a residir em duas dimensões distintas, porém complementares:

[...] i) a alimentar, referente aos processos de produção, comercialização e disponibilidade de alimentos; e ii) a nutricional, que diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde humana [...] (BURITY *et al.*, 2010, apud SILVA, 2014).

O Quadro 5 de Burity *et al.* (2010) apresenta os principais aspectos de cada uma dessas dimensões elencadas e como elas também se relacionam:

Quadro 5 – Principais aspectos que caracterizam as dimensões alimentar e nutricional

DIMENSÃO ALIMENTAR	DIMENSÃO NUTRICIONAL
Suficiente para atender à demanda.	Escolha de alimentos saudáveis.
Estável e continuada para garantir a oferta permanente.	Preparo de alimentos com técnicas que preservam o seu valor nutricional.
Autônoma para que se alcance autossuficiência nacional nos alimentos básicos	Consumo alimentar adequado e saudável (sanitária e nutricionalmente)
Equitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas	Promoção dos fatores ambientais que interferem na saúde e na nutrição.
Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural.	Promoção dos cuidados com a saúde no âmbito familiar e da comunidade.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Burity *et al.* (2010)

Esses aspectos são considerados essenciais para garantir a SAN e o DHAA a todos os povos. Porém, ao falar de segurança alimentar e nutricional, estamos tratando de algo mais complexo que só ter alimentos para comer. O conceito trata de um universo mais amplo. A fome então seria a manifestação aguda da insegurança alimentar. O conceito de SAN, nesse caso, se caracteriza de maneira geral, pela garantia de uma alimentação digna, com disponibilidade constante de alimentos em quantidade e qualidade suficientes, conforme expresso no art. 3º da LOSAN:

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

Isso significa, portanto, que, para garantir a segurança alimentar e nutricional, não basta apenas ter alimentos suficientes em determinado momento. É necessário também que

haja disponibilidade constante, assim como seja garantida a qualidade dos alimentos à disposição. Outro conceito que se acentua de forma semelhante, porém que suscita certa confusão, é o conceito de *Segurança do Alimento (SA)*, que corresponde à ausência de contaminação dos alimentos por micro-organismos e substâncias químicas prejudiciais à saúde, estando relacionado à vigilância sanitária e microbiológica. Desse modo, a SA faz parte da SAN, porém está ligada explicitamente ao fator qualidade.

Considerando ainda que a fome é a condição mais severa da *insegurança alimentar*, além da forma de fome “palpável”, existe a forma de fome oculta que se refere à falta de nutrientes necessários para se ter uma vida saudável. Isto é, carência de micronutrientes. As carências de micronutrientes também estão relacionadas em muitos casos na dificuldade de acesso a uma alimentação de qualidade, o que pode levar a tipos de desnutrição. Entretanto, é plausível ressaltar que, mesmo pessoas sem limitações de acesso, que podem adquirir ou obter alimentos, estão sujeitas a sofrer de carências de micronutrientes, quando por qualquer outra razão se desviam de hábitos alimentares saudáveis, o que pode motivar à propensão de fatores como a obesidade, principalmente por meio do consumo de produtos que são ricos em açúcar, gordura e sódio.

Nesse sentido, a transição nutricional, que se refere à redução da prevalência da desnutrição, com simultâneo aumento da prevalência do sobrepeso e obesidade, tem diminuído o número de pessoas que sofrem com desnutrição, para aumentar o número de pessoas que sofrem com sobrenutrição.

3.2 Direito Humano à Alimentação Adequada

Os Direitos Humanos, caracterizados como precedente fundamental do Estado, são expressados em princípios, mais que regras, em que se constituem ainda em valores que compõem o espírito das demais normas, e perfazendo um arcabouço sócio-político para se ter acesso, de fato, a uma vida digna (CLEMENTE; SILVA, 2015).

O DHAA se constituiu como um dos Direitos Humanos fundamentais previstos no ordenamento jurídico brasileiro, inserido no artigo 6º da Constituição Federal, em 2010, por emenda constitucional, assim como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, bem como no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (VALENTE *et al.*, 2007).

A promoção do DHAA também está prevista em diversos tratados e documentos internacionais, assim como em inúmeros instrumentos de caráter legal, vigentes no Estado brasileiro, incorporado também em vários dispositivos e princípios da Constituição Federal Brasileira, de 1988 (BURITY *et al.*, 2010).

Conforme afirma Casemiro (2010, p. 2.086),

Ao debater o direito humano à alimentação adequada (DHAA) no Brasil, deve-se ter como pressuposto que desnutrição, fome, pobreza e miséria não se distribuem ao acaso. Ao contrário, são construções históricas, frutos de decisões tomadas pelas elites econômica e política de nosso país, seduzidas por promessas de lucro farto e cúmplices de interesses internacionais.

Não obstante, a defesa do DHAA começa, sobretudo, da luta contra a fome, isto, conforme Valente (2002, p. 40), através da “garantia a todos os cidadãos de ter acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficiente para atender às necessidades nutricionais básicas essenciais para a manutenção da saúde”.

Assim, no Brasil, este direito se constitui com mais força por meio da (LOSAN), que cria o SISAN, com vistas a assegurar dois princípios: a) DHAA e b) Soberania Alimentar; estes devem nortear as estratégias de desenvolvimento do País, como também a formulação de políticas públicas para o cumprimento dos objetivos da lei e a elaboração de instrumentos de monitoramento e controle social (BRASIL, 2006).

Assim, as políticas desenvolvidas no Brasil, cujos objetos envolvem as dimensões múltiplas da alimentação e nutrição, ganharam novo direcionamento a partir da criação do SISAN (BRASIL, 2006), trazendo consigo institucionalidade e continuidade para ao campo das políticas de segurança alimentar e nutricional. Portanto, para a efetiva regulamentação, os entes da organização estatal devem seguir os parâmetros estabelecidos, em consonância com a LOSAN, e atuarem de forma cooperada e intersetorial para a consolidação do SISAN e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Não obstante, sem o engajamento público, no que se refere à alimentação como um direito humano, um dos principais desafios sociais contemporâneos e políticos, a viabilidade, bem como o impacto das iniciativas, serão reduzidos (MAGALHÃES, 2014), visto que a pobreza gerada pela má distribuição dos alimentos, é uma das muitas causas responsáveis pela vulnerabilidade social (SOARES *et al.*, 2012).

3.3 Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Entre o fim da década de 1980 e início dos anos de 1990, a Segurança Alimentar e Nutricional passou a estabelecer noções de acesso a alimentos seguros, longe de agrotóxicos, prezando pela qualidade e produção de forma equilibrada, sustentável e culturalmente aceitável (VALENTE, 2002). Entretanto, a preocupação com a alimentação da população só veio a se consolidar em políticas públicas no Brasil no início do século XXI, ocasião em que as políticas se desenvolveram até o surgimento do Programa Fome Zero. Esse logo em seguida originou o Programa Bolsa Família (PBF), que se classificou como sendo a maior política de transferência condicional de renda existente no país, e sendo considerada um dos maiores da América Latina (COSTA, 2009; TAVARES *et al.*, 2009).

Essa política já decorria de um longo debate, havia pelo menos 20 anos, e foi proposta inicialmente na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, no ano de 1994, tendo como entendimento de SAN:

[...] a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo, permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, 1986).

O termo Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), apresentou a sua divulgação com mais ênfase no Brasil perpassando o processo preparatório da Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, e a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998 (LEÃO, 2013). Nesse sentido, considerando ainda a soberania dos países em garantir a SAN de seus povos, a Soberania Alimentar como também dimensão associada ao termo, estabelece que “cada nação tem o direito de definir políticas que garantem a Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais” (LEÃO, 2013, p. 13).

Essa dimensão foi citada e ao mesmo tempo incorporada ao termo, durante a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo em vista que, no Brasil, atualmente se adota o seguinte conceito, expresso no artigo 3^a da Lei 11.346/2006 – LOSAN:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em

quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Esse entendimento foi instituído pela LOSAN, possibilitando significativo avanço à promoção da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Para fundamentar de forma mais detalhada o histórico da construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil até a consolidação da LOSAN, o Quadro 6 consta de modo sistematizado a linha de tempo e em ordem cronológica os principais eventos:

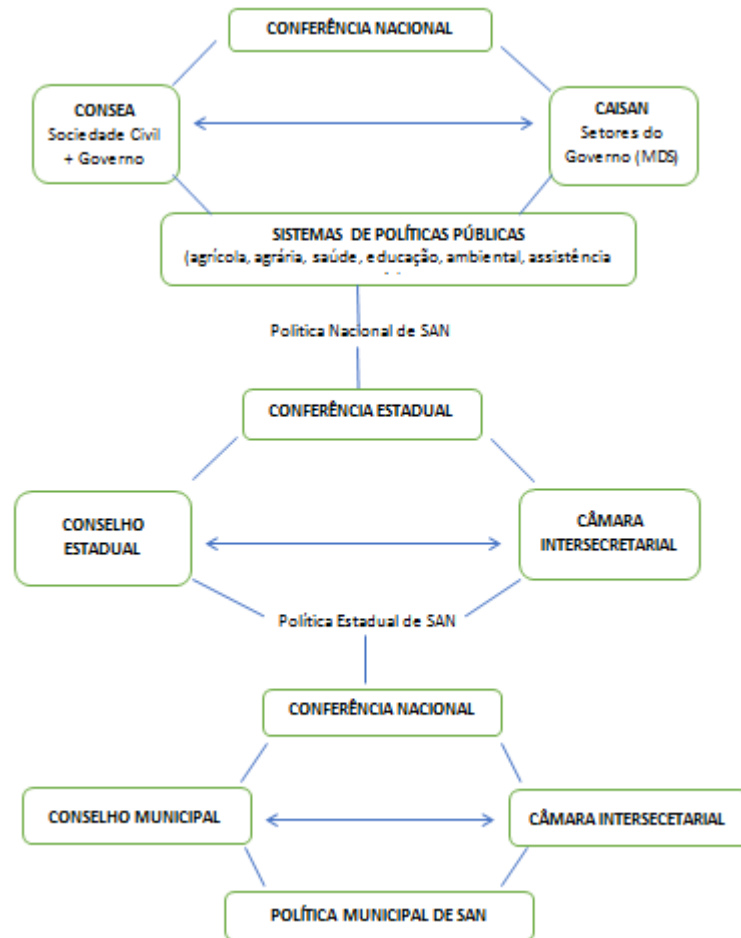
Quadro 6 – Trajetória histórica da Política de SAN no Brasil

ANO	EVENTO
1938	Elaboração dos primeiros inquéritos alimentares, coordenados por Josué de Castro
1939	Criação do Serviço Central de Alimentação
1940	Criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1945	Constituição da Organização das Nações Unidas (ONU)
1946	Publicação de “Geografia da Fome”, de Josué de Castro
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos
1951	Lançamento do livro “Geopolítica da Fome”, de Josué de Castro
1985	Ministério da Agricultura lança uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar
1986	1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
1988	Promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil
1992	Conferência da ONU pelo Desenvolvimento Sustentável (ECO 92)
1993	Ação da Cidadania contra a Fome, a Pobreza e pela Vida
1993	Criação do Conselho Nacional de SAN – CONSEA
1994	I Conferência Nacional de SAN
1996	Cúpula Mundial da Alimentação – FAO
1998	Criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)
2000	Cúpula do Milênio das Nações Unidas
2000	Programa FOME ZERO
2003	Programa Bolsa Família
2003	Reimplantação do CONSEA
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)
2004	II Conferência Nacional de SAN
2006	Aprovação da Lei Orgânica de SAN (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – Lei 11.346/2006
2007	Criação da Câmara Interministerial de SAN – CAISAN, Decreto nº 6.273/2007
2007	III Conferência Nacional de SAN
2010	Inclusão do direito humano à alimentação na Constituição federal
2010	Criação da Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos
2010	Publicação da Política Nacional de SAN, Decreto 7.272/2010

2011	Publicação do I Plano Nacional de SAN
2011	IV Conferência Nacional de SAN
2011	Adesão de Estados e Municípios
2018	Publicação do II Plano Nacional de SAN
2019	Extinção do CONSEA

Fonte: Elaboração própria, (2019).

Figura 4 – Sistema e Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Falçoni *et al.*, 2018.

É possível evidenciar na Figura 4, o organograma da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual consta os fluxos e órgãos responsáveis, assim como as instituições correspondentes à política em cada esfera de governo: nacional, estadual e municipal.

3.4 Políticas públicas

Ordinariamente, a análise de políticas públicas se estabelece por meio de uma abordagem sequencial, a qual é denominada ciclo de políticas públicas. Esse modelo de análise promove a separação das políticas em fases: a formulação, a implementação e a avaliação (FREY, 2000; SECCHI, 2010). Outros autores também corroboram com uma definição análoga, não obstante em que o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) seja formado por vários estágios que podem constituir um processo dinâmico e de aprendizado, aos quais são sequenciados nos seguintes estágios: i) definição da agenda; ii) identificação das alternativas; iii) avaliação das opções, iv) seleção das opções, v) implementação e vi) avaliação (CARVALHO *et al*, 2010). Assim, mesmo correspondendo a uma sequência de elementos do processo, Frey (2000) afirma que as fases de formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas são comuns a todas as propostas de divisões do ciclo político.

No Brasil, a construção histórica da agenda de políticas públicas pode ser dividida e ainda identificada em etapas, conforme Trevisan e Bellen (2008), sistematizado no quadro a seguir:

Quadro 7 – Agenda de Políticas Públicas

Etapa 1	Deslocamento na agenda pública, em que as discussões se limitavam aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade, o qual conduzia o processo de modernização conservadora do regime ditatorial.
Etapa 2	O fim do período autoritário (constatação que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo).
Etapa 3	A difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho do Estado foi o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90.

Fonte: Elaboração própria, de acordo com Trevisan e Bellen (2008).

Nesse sentido, a partir dessa terceira etapa, os estudos sobre as análises de políticas públicas foram intensificados, principalmente no tocante às dissertações e teses. Porém, a abundância desses estudos setoriais, possibilitando diferentes objetos empíricos, se expande horizontalmente sem um fortalecimento vertical de produção (SOUZA, 2003; MELO, 1999). Isso acontece, geralmente, pelo fato de não haver certa disciplina nas análises sobre a identificação do problema, que pode ou não se transformar em uma política pública, isto é, *agenda setting*, que, de acordo com Clemente e Silva (2015), é caracterizada como uma agenda de prioridades de acordo com os recursos disponíveis, compondo ainda a *policy cycle*,

que, após a percepção e definição de problemas, prossegue-se à elaboração de programas e de decisão, escolhendo a ação mais apropriada; a implementação de políticas, norteada pela forma e o motivo para implantar, descrevendo-se o que acontece, quais são os atores atuantes, os motivos e os resultados; e a fase de avaliação, que analisa os programas implementados e os seus impactos.

Não obstante, como afirma Frey (2000, p. 229):

Os atores político-administrativos dificilmente se fixam a esse contínuo, especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é movida por reações mútuas dos atores envolvidos. Assim, o *policy cycle* pode servir como um quadro de referência para a análise processual.

Além disso, os conceitos de *policy*, *politics* e *polity* são considerados de fundamental importância tanto para a compreensão da análise de políticas públicas (*Policy Analysis*), como também para a estruturação de um processo de pesquisa, que vise ainda a realização de estudos de caso. Nesse sentido, Frey (2000) corrobora a seguir a sistematização desses conceitos e características, no Quadro 8, não se podendo deixar de reparar que, na realidade política, as dimensões desses conceitos são entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

Quadro 8 – Quadro conceitual da *Policy Analysis*

<i>Polity</i>	A dimensão institucional <i>polity</i> se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.
<i>Politics</i>	A dimensão processual <i>politics</i> tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição.
<i>Policy</i>	A dimensão material <i>policy</i> refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Frey (2000).

Modelos de análise e implementação de políticas também surgiram como uma reação às preocupações crescentes sobre a eficácia dos programas de reforma de grande alcance os chamados *Top Down* (abordagem de cima para baixo) e *Bottom-up* (de baixo para cima), que são baseados ainda em diferentes modelos de democracia, bem como as teorias híbridas no sentido de sintetizar ambas as abordagens (PULZL; TREIB, 2007).

O modelo *Top Down* fundamenta-se ainda em uma concepção tradicional do trabalho administrativo, que se desenvolve de cima para baixo, em que o enfoque da Administração

Racional observa as regras na execução dos objetivos e exclui qualquer curso político nesse estágio. Já o modelo *Bottom-up* trata-se de uma proposta para redirecionar os processos e mecanismos de governo, observando os resultados de interações entre os atores políticos e sociais envolvidos em alguma ação para garantir a efetividade da política (SANTOS, 2010).

Porém,

Nem sempre a causa principal do problema reside no processo top-down, com suas características: controle hierárquico, foco em aspectos legalmente obrigatórios e desvalorização da política de nível de rua e das interações organizacionais. Isso porque a implementação é um processo complexo, contínuo, multi-nível, multi-ator, influenciado tanto pelo conteúdo quanto pelo contexto da política a ser implementada.

Nesse sentido, a descentralização do *policy making* (implementação) incentivou a responsabilidade dos municípios e estados sobre a implementação das políticas, que outrora eram executadas apenas nacionalmente. Todavia, esse processo não foi acompanhado proporcionalmente de uma construção da capacidade financeira ou técnica para que os municípios pudessem dar conta das novas responsabilidades (LOTTA; VAZ, 2012).

Neste caso, os novos arranjos institucionais possibilitam a compreensão de quem são os responsáveis pela execução, como eles foram envolvidos durante o processo de planejamento, como é a forma de repasse, a lógica de incentivos e induções, o papel dos diversos entes federativos e suas relações, permeado ainda pela lógica de que os municípios devem executar aquilo que foi definido ou negociado em nível federal. Esse padrão, portanto, tem se repetido em diversos arranjos, sejam eles sistemas ou programas, sejam eles mais ou menos institucionalizados; como nos casos do SUS e SUAS.

Nesses dois sistemas, estados e municípios ficam responsáveis pela execução das ações e devem seguir padrões mínimos acordados em instâncias de negociação, impactando na implementação, uma vez que as responsabilidades compartilhadas pela execução das ações formuladas ou desenhadas passam a diversos entes, atores ou organizações. Para que esses atores trabalhem então, coletivamente, são previstas instâncias de tomadas de decisão que são relacionadas à execução das políticas, garantindo maior integralidade e intersectorialidade nos processos de implementação das políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2012).

Nesse sentido, em que pese o fato de sistemas como o SISAN serem originados nos governos nacionais (*top-down*), o desenho, a normatização, assim como os instrumentos de gestão foram centrados pelo governo federal e não originados nos governos locais (*bottom-up*). A descentralização das ações, portanto, assim como a articulação entre as esferas de governo figuram ainda como diretrizes do SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Neste contexto, é importante destacar que no arranjo conjuntural da presente pesquisa, serão levadas em consideração a descentralização das políticas públicas e a *policy analysis*, na dimensão processual *politics*, considerando os processos de implementação da política nos municípios paraibanos que realizaram a adesão ao SISAN.

4 DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DA POLÍTICA DE SAN

Para que se compreenda melhor, como se estabelece a gestão de políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, torna-se importante realizar um esclarecimento sobre o processo de descentralização político-administrativo no país, desde a década de 80, por se caracterizar como um processo influenciador de toda a gestão de políticas públicas (LEITE, 2005).

Embora com origens no mesmo processo histórico e desenvolvimento, relativamente, simultâneos, o federalismo e a descentralização não se confundem (ARRETCHE, 2004 apud SANTOS, 2010). O federalismo é instituição central do Estado brasileiro e se estabelece como sendo responsável por um conjunto significativo de regras formais e informais, às quais marcaram a construção e a transformação do Estado Brasileiro (LASSANCE, 2008). É também, de modo geral, a forma mais bem-sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo (ABRUCIO; COSTA, 1998). Conforme ressalta Elazar (1987, p. 5):

O termo ‘federal’ é derivado do latim *foedus*, o qual [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Antes da promulgação da Constituição brasileira, o sistema federativo estava organizado de forma dual e hierárquica – em um plano, a União e os Estados e, no Plano Sub-estatal, os Municípios. Não obstante, a Carta Magna de 1988 alterou essa estrutura, elevando o município a ente federado, em uma posição equivalente aos estados e ao governo federal, constituindo assim, um pacto federativo tipicamente brasileiro (SILVA, 2009).

Nesse sentido, a possibilidade de descentralização das funções administrativas entre os níveis de governo é estabelecida, tendo em vista, como assegura Arretche (2009, p. 29), que “formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal”. Importa verificar, ainda que a Constituição de 1988, ao redesenhar a estrutura do Estado, proporcionou aparências predominantes de uma federação descentralizada (SANTOS, 2010).

Deste modo, a descentralização é frequentemente considerada como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, a qual os esforços para medir e definir o processo de descentralização são concentrados primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão das políticas (RODDEN, 2005).

Em países como o Brasil, o sistema político, que combina presidencialismo, federalismo e representação proporcional com lista aberta, tem sido apontado por muitos como combinação explosiva que impossibilita a aprovação da agenda do governo federal (AMES, 2011). Souza (2008), destaca e apresenta alguns problemas e dificuldades relacionadas ao federalismo:

Figura 5 – Principais entraves relacionados ao federalismo

PRIMEIRO	Algumas formulações teóricas tendem a tratar o federalismo ora como uma forma superior de governo ora como uma doutrina [...]
SEGUNDO	O federalismo enquanto sistema antecede sua teorização, o que o distingue das demais teorias formuladas pelos clássicos sobre o mundo social, político e econômico, as quais buscavam entender racionalmente a natureza humana e como “domá-la”, ou seja, as bases da autoridade e da liberdade [...]
TERCEIRO	O federalismo não é um constructo teórico “primitivo” no sentido de primário ou de não-derivado, dada sua dependência de outros constructos teóricos, principalmente o de democracia constitucional e o de democracia descentralizada, o que suscita tanto fluidez como ambigüidades teóricas.
QUARTO	Caráter instável, mutante e experimental dos arranjos federativos, o que, em princípio, contradiz a lógica da estabilidade das instituições, principalmente das regras constitucionais, e problematiza o teste das formulações teóricas

Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2019.

Não obstante isso, no caso brasileiro, a implementação de um abrangente programa de descentralização das políticas sociais foi instituído a partir de meados dos anos de 1990, que transferiu para estados e municípios brasileiros amplas funções de gestão das políticas públicas, mais especificamente de políticas sociais (ARRETCHE, 2002).

Para tanto, a descentralização pode ser tomada como elemento classificado como distintivo da Federação em relação ao Estado Unitário, considerando a forma de distribuição de autoridade política, marcada pelo federalismo. Pode haver, portanto, a necessidade do federalismo constituir governos subnacionais próprios (descentralização política) para atuar, jurisdicionalmente, em partes do território nacional, sendo ainda necessária a participação destes nas receitas e despesas públicas (descentralização fiscal) (SOARES; MACHADO, 2018). Tobair (1991 apud SOARES; MACHADO, 2018, p. 38) classifica e distingue ainda três tipos de descentralização, conforme o Quadro 09:

Quadro 9 – Tipos de descentralização

Funcional ou horizontal	Transferência de competências ou funções para pessoas jurídicas ou estruturas governamentais que se autonomizariam, porém tipicamente sem perderem o vínculo com a estrutura administradora central [...].
Do Estado para a sociedade civil	A transferência de funções poderia se dar em basicamente duas direções, correspondendo a concepções também distintas, quais sejam, para os agentes de mercado (concepção privatista) ou para organizações da sociedade civil (concepção comunitarista) [...].
Territorial ou vertical	Transferência de poderes, competências ou funções para entes governamentais pertencentes a níveis inferiores ou menos abrangentes de governo, como estados ou municípios. A descentralização a que nos referimos neste capítulo é, enquanto qualificante do federalismo, a descentralização territorial [...].

Fonte: Elaboração própria, 2019, retirado de Tobair (1991 apud SOARES; MACHADO, 2018, p. 38).

Nesse sentido, Falleti (2006) estabelece e define a descentralização em dimensão territorial, como um processo de reforma do Estado, que compõe ainda um conjunto de políticas públicas para a transferência de responsabilidades, recursos ou mesmo autoridades em níveis mais elevados do governo à níveis classificados como mais baixos, considerando um tipo específico de Estado.

O deslocamento das ações do governo federal para o âmbito estadual e municipal ocorrido, não garante, no entanto, a descentralização. Para que o processo de descentralização ocorra, é necessário o reconhecimento do poder local, abarcando não somente o poder político representado pelo governo e o poder legislativo, representado pelas câmaras municipais, mas ainda outras modalidades de poder derivadas da sociedade civil, como fruto da diversidade de relações sociais ao serem inseridas em um determinado espaço (LEITE, 2005).

Assim, para se entender a divisão de funções na gestão compartilhada das políticas públicas em sistemas federativos, considerando as dimensões do *policy making* (implementação) e ao *policy decision making* (formulação), uma tipologia utilizada recorrentemente, abrange as seguintes dimensões:

Descentralização política ou autogoverno: estruturação de espaços de representação política das jurisdições subnacionais, conferindo autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais.

Descentralização legislativa ou jurisdicional: reserva de competências legislativas próprias para os entes subnacionais, que não podem ser assumidas pelo governo central.

Descentralização fiscal: garantia de recursos financeiros aos governos subnacionais (por arrecadação própria de tributos ou por transferências obrigatórias intergovernamentais), autonomia de gastar os recursos financeiros com políticas públicas de sua preferência e liberdade que têm os níveis subnacionais para contraírem empréstimos junto ao setor financeiro, interno e externo.

Descentralização administrativa: reserva de competências próprias para administração ou prestação de serviços ao nível subnacional de governo, o que pressupõe a recepção de atribuições de governo que podem abranger saúde, educação, segurança, habitação e outras. Pode ou não vir acompanhada por transferência da autoridade na tomada de decisões e por descentralização fiscal. (FALLETI, 2006, p. 41).

Considerando estas tipologias, segundo Grin (2014), a descentralização costuma ser analisada em três dimensões mais relevantes: a política, a administrativa e a fiscal, tendo em vista que as políticas descentralizadoras afetam as camadas fiscais, administrativas e políticas das relações intergovernamentais. Raramente se observa uma política descentralizadora afetar simultaneamente, as três camadas intergovernamentais, muito embora seja possível. Abrucio (2005), afirma ainda que o jogo federativo depende de coalizações e induções das esferas de poder, como também de processos que remetem à coordenação intergovernamental, para que estimulem a adesão cooperada em governos subnacionais.

Uma das promessas da descentralização se remetia à criação de governos mais próximos da sociedade, para a geração e a entrega de serviços e políticas públicas de mais qualidade, assegurando ainda maior eficiência e efetividade, como também menores custos. A descentralização administrativa do aparelho estatal estabeleceu significativa relevância, ao assumir-se como causa capaz de gerar efeito positivo ao desenvolvimento local das comunidades; todavia, se faz contundente considerar que este tipo de descentralização se perpetre por meio da cooperação entre a união e municípios, no que tange ao tema da modernização gerencial (*Idem*). Para tanto, a capacidade do Estado em gerar recursos fiscais e

financeiros, além de se apoiar em um sistema administrativo qualificado, são centrais para se atingir os objetivos políticos (SKOCPOL, 2002; KJAER, HANSEN; THOMSEN, 2002, apud GRIN, 2014).

No que diz respeito à descentralização fiscal, essa dimensão se remete às políticas que são concebidas para ampliar as receitas ou mesmo a autoridade fiscal dos governos subnacionais (FALLETI, 2010; GREMAUD, 2001). Outra questão plausível, é a premissa em que “recursos alocados em governos locais seriam gerenciados de forma mais eficiente, produziriam os custos das políticas públicas e criariam uma coerência maior entre oferta e demanda de serviços” (GRIN, 2014, p. 8). Uma outra situação que envolve, sobremaneira, a gestão da política de SAN, é a fonte de financiamento da descentralização dos gastos, para se avaliar a dependência dos governos subnacionais, sob às transferências da esfera central ou se ainda há capacidade de gerar receita própria (RODDEN, 2005).

Em relação à descentralização política, além da autoridade política e econômica e redivisão de poder dentro do Estado (ALMEIDA, 2005), é plausível incluir a criação e/ou existência de assembleias legislativas subnacionais, bem como reformas constitucionais para reforçar a autoridade política entre Estados e Municípios acerca de novos marcos legais (FALLETI, 2010), considerando os contextos políticos e institucionais sob a divisão de poder engendrada pela descentralização (GARCIA-GUADILLA, 2002).

Sposati e Falcão (1990), considera ainda que, para se existir um governo local forte, torna-se necessário cumprir as seguintes condições: i) dotação satisfatória de recursos financeiros; ii) clara divisão de competências entre os diferentes níveis de governo; iii) eficientes procedimentos administrativos; iv) existência de pessoal qualificado a nível local; v) capacidade de gestão; vi) planejamento participativo a nível local; e vii) participação popular como forma de legitimar as ações governamentais do poder local.

É possível afirmar ainda que há tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores que materializam-se em instituições que fizeram da federação brasileira um arranjo cooperativo complexo, no qual as esferas de governo Federal, Estadual e Municipal, se submetem a um processo de articulação a qual envolve diferentes áreas de ação governamental (ALMEIDA, 2005). Os esforços, portanto, para medir a descentralização, concentram-se, de forma *sine qua non* na autoridade fiscal, porém em grau menor na autoridade política e na gestão de políticas públicas (RODDEN, 2005).

Santos (2010, apud GUIMARÃES, 2002) informa ainda que existem ao menos três abordagens principais sobre as Relações Intergovernamentais, sendo destacadas a abordagem histórico-legal, a de estudos interorganizacionais e a da *community politics*. Na primeira, são

focalizadas as mudanças institucionais e os procedimentos que podem alterar as relações entre níveis de governo; na segunda, chama-se atenção para a natureza multidimensional das relações intergovernamentais, assim como para os recursos de poder que podem ser utilizados quando os governos buscam interagir; na terceira, a abordagem *community politics* estabelece que as mudanças nas relações intergovernamentais, podem ser neutralizadas por seus contextos políticos e econômicos.

Nesse sentido, uma outra vertente a ser considerada, por Fallette (2010, *apud* SANTOS, 2010), é a de que a descentralização é um processo de reforma do Estado, que compõe ainda políticas públicas e transferências de responsabilidades, recursos ou autoridades de níveis mais elevados de governos, alcançando níveis inferiores, em um contexto de um tipo específico de Estado.

O processo de descentralização estabeleceu diversas responsabilidades aos municípios, dentre as quais o processo de gestão de políticas sociais, como políticas de combate à fome e à desnutrição, às quais os municípios passaram a adotar o princípio da segurança alimentar como princípio orientador nas suas políticas. Os municípios então, passaram a promulgar Leis de segurança alimentar, assim como decidiram por tomar a responsabilidade e autonomia na criação de planos e ações que promovessem a garantia da alimentação adequada aos cidadãos (MAFRA, 2004).

Tal autonomia é defendida pelo próprio Governo federal, através da cartilha instituída pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. O documento cita algumas vantagens em criar uma lei ou decreto decidindo pela autonomia, como: aumento da força política municipal; diferencial ao concorrer a editais ou para aderir ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e; garantia de apoio técnico e financeiro oriundo da relação com a federação. No entanto, para garantir a autonomia, o município necessita criar, além da lei municipal de segurança alimentar e nutricional, um conselho técnico da área, a câmara ou instância governamental de gestão intersetorial e torna-se responsável pela elaboração do plano de ação anual (ARRUDA; SANTOS; CASAGRANDE, 2017, p. 2).

5 GOVERNANÇA E GESTÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Diniz (1995 *apud* SANTOS, 2010, p. 38) agrega à discussão sobre governança a reflexão de que na implementação de políticas públicas, especialmente, as descentralizadas, a governança implica nas seguintes questões:

- a) na capacidade de comando e de direção do Estado – capacidade de definir estratégias e diretrizes;
- b) na capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo – capacidade de integração das diferentes áreas do governo; e
- c) na capacidade de implementação propriamente dita.

Diante disto, em decorrência da crise alimentar que perpassou o mundo, intensificaram-se os debates acerca da reforma na governança da segurança alimentar e nutricional, tendo como principais fatores, conforme Pinto (2013), que justificam essa necessidade do ponto de vista global:

- a) A debilidade técnica e política das instituições a nível internacional relacionadas com o sistema agroalimentar que não souberam ou quiseram prever as implicações de promover certas políticas internacionais no campo da SAN a nível global e local;
- b) A falta de coordenação entre organizações que se limitam a realizar ações fragmentadas e unilaterais;
- c) Os países, Estados-membros das organizações internacionais, não souberam ou quiseram assumir a sua responsabilidade de decidir o rumo das agências internacionais;
- d) A falta de um sistema de prestação de contas que permita conhecer os apoios reais existentes, dar-lhes o devido seguimento e exigir responsabilidades sobre o que se faz ou se deixa de fazer no campo da segurança alimentar.

A crescente utilização do conceito de governança pode ser notada como uma das reações às mudanças de práticas políticas, ao lado de novas realidades que envolvem também a crescente globalização, a partir do surgimento de redes que atravessam a divisão Estado-Sociedade Civil e crescente fragmentação (KAJAER, 2004). A urgência de agir também torna-se evidente, uma vez que as corporações e os estados, são deixados à própria sorte, e não se auto reformam, virtuosamente (MCKEON, 2015).

No Brasil, não obstante, como exemplo paradigmático, o desenvolvimento social tem sido interesse de debate internacional devido a questões básicas, relacionadas, sobretudo, a três fatores: O primeiro deles, é que o Brasil é um país que se orienta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente na redução da extrema pobreza e da má nutrição; o segundo, é que muitos dos alcances obtidos pelo País se remetem a políticas inovadoras governamentais; e o terceiro é que esses alcances obtidos, parecem ter o seu sucesso associado à participação social e a democracia local, por meio do orçamento participativo para conselhos sociais tripartites locais (governo, setor privado e sociedade civil). Esses fatores, portanto, tem orientado o Brasil para novas formas de governança em segurança alimentar (ROCHA, 2009).

O modelo de governança participativa, em que o desenvolvimento a partir dos conselhos sociais tem avançado, contribui para a institucionalização na colaboração entre governo e sociedade civil, bem como a sua replicação para outras regiões do mundo podem contribuir para o avanço da segurança alimentar global. Além disso, pode contribuir também com o debate sobre a cidadania alimentar, tendo como princípio básico migrar as escolhas éticas para além da esfera individual, envolvendo a coletividade no universo das políticas públicas (ROCHA, 2009; OLDEKOP *et al.*, 2015).

No Brasil, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como estrutura de governança de caráter consultivo, foi instituído em 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de Janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 2003, que, de acordo com o art. 9º:

Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para que o governo garanta o direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome.

Essas diretrizes, por tanto, foram integradas na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual institui, como principais aspectos de governança para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), os objetivos estabelecidos no Quadro 10, a seguir:

Quadro 10 – Diretriz da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DIRETRIZ	OBJETIVOS
DIRETRIZ 7 – Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei n. 11.346, de 2006.	Objetivo 2 - Fortalecer a atuação brasileira em foros de negociação internacional para governança global em segurança alimentar e nutricional.
	Objetivo 5 - Garantir a aplicação do princípio de participação social, contido na LOSAN em processos de discussão e de tomada de decisão nos foros de negociação internacional para governança global em segurança alimentar e nutricional.

Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2019.

Segundo relatório da FAO (2014), a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja composição conta com representantes governamentais e participação majoritária da sociedade civil, possibilitou estratégias de governança, transparência e participação da sociedade, consolidando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa e a intersectorialidade.

Nesse sentido, a partir desta composição, percebe-se que o objetivo 5 da diretriz 7 se relaciona, no que diz respeito à participação social e a tomada de decisão, estando ainda em consonância ao objetivo 2, para o fortalecimento da atuação brasileira para a governança global em segurança alimentar.

5.1 Estrutura de governança do CONSEA

O CONSEA foi instituído por meio do decreto n. 807/93, em um contexto de mobilizações e da campanha nacional “Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. Em 1995, foi extinto sob o argumento de que seu papel seria cumprido pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária. Em 2003, o CONSEA foi recriado junto à Estratégia Fome Zero.

Ao Conselho foi atribuída a tarefa de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (movimentos sociais e ONGs) na revisão dos programas federais então existentes e de elaborar o Plano de Combate à Fome e à Miséria. A segurança alimentar e nutricional, com a abrangência adquirida no Brasil, ainda é um conceito relativamente novo (IPEA, 2018).

Entre as funções do CONSEA, como órgão de assessoramento imediato à Presidência da República que integra o SISAN, está a de convocar e organizar a Conferência Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos. Compete ao Conselho ainda, exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As atividades como conselheiro nacional não são remuneradas e a atividade é considerada como relevante serviço público (MACHADO, 2017).

O CONSEA é composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. A presidência é exercida por um(uma) representante da sociedade civil, indicado(a) entre os seus membros e designado(a) pela Presidência da República. Em seu funcionamento, o Conselho tem ainda a seguinte organização e funcionamento, elencadas e logo especificadas por Machado (2017):

- a) Plenário, composto pelos 60 membros, sendo 40 da sociedade civil (dois terços) e 20 do governo (um terço);
- b) Secretaria Geral;
- c) Secretaria Executiva;
- d) Mesa Diretiva;
- e) Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho;
- f) Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional.

5.1.1 O Plenário

Segundo o Regimento Interno, o CONSEA deve realizar seis reuniões plenárias ordinárias por ano. Os temas tratados em cada reunião plenária são debatidos previamente pelas instâncias (comissões permanentes ou grupos de trabalho), que elaboram propostas a serem submetidas à apreciação do plenário (*Ibidem*). Nesse sentido, como plausível, Anderson e Baker (2010) ressaltam que a divulgação e fornecimento do número de reuniões do Conselho durante o exercício, e o atendimento de informações se estabelece como reflexo contundente da governança corporativa.

O CONSEA busca ainda adotar decisões consensuais, mas, caso seja necessário, as mesmas podem ser tomadas mediante votações de seus membros. Após aprovação em plenário, as propostas são encaminhadas à Presidência da República, à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário por meio de instrumentos de comunicação (MACHADO, 2017).

5.1.2 Secretaria Geral

A Secretaria Geral do CONSEA é exercida pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), que também preside à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Compete à Secretaria Geral, dentre outras atribuições, acompanhar a análise e o encaminhamento das propostas e recomendações aprovadas pelo CONSEA para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) (MACHADO, 2017).

5.1.3 Secretaria Executiva

A Secretaria Executiva do CONSEA localiza-se na Presidência da República. Composta por servidores públicos, a Secretaria Executiva tem o papel de proporcionar suporte técnico e administrativo para o devido funcionamento do Conselho. Cabe também à Secretaria Executiva a gestão orçamentária do CONSEA e a organização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Para isso, organiza-se em três equipes: assessoria técnica, comunicação e administrativa (MACHADO, 2017).

5.1.4 Mesa Diretiva

A Mesa Diretiva é instância colegiada com o papel de contribuir com a gestão da Presidência do CONSEA na construção da agenda do Conselho, dentre outras atribuições. É composta pelo(a) presidente(a) do Conselho, coordenadores(as) das Comissões Permanentes, coordenador da Comissão de Presidentes dos CONSEAs Estaduais (CPCE), representante do(a) Secretário(a) Geral do CONSEA, além dos(as) Secretários(as)-Executivo(as) do CONSEA e da CAISAN. Reúne-se previamente às reuniões plenárias (MACHADO, 2017).

5.1.5 Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho

As Comissões Permanentes são instâncias internas ao CONSEA, organizadas por temas relacionados à segurança alimentar e nutricional e/ou grupos populacionais específicos tais como povos indígenas e povos e comunidades tradicionais. As comissões permanentes reúnem-se previamente às reuniões plenárias do CONSEA. Cabe às comissões encaminhar

discussões e elaborar propostas a serem submetidas à aprovação do Plenário (MACHADO, 2017).

5.1.6 Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional (CPCE)

A CPCE é uma comissão instituída no âmbito do CONSEA como um mecanismo permanente de articulação entre o CONSEA Nacional e os CONSEAs Estaduais e do Distrito Federal. É composta por Presidentes(as) dos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal. Reúnem-se, em geral, previamente às reuniões plenárias do CONSEA (MACHADO, 2017).

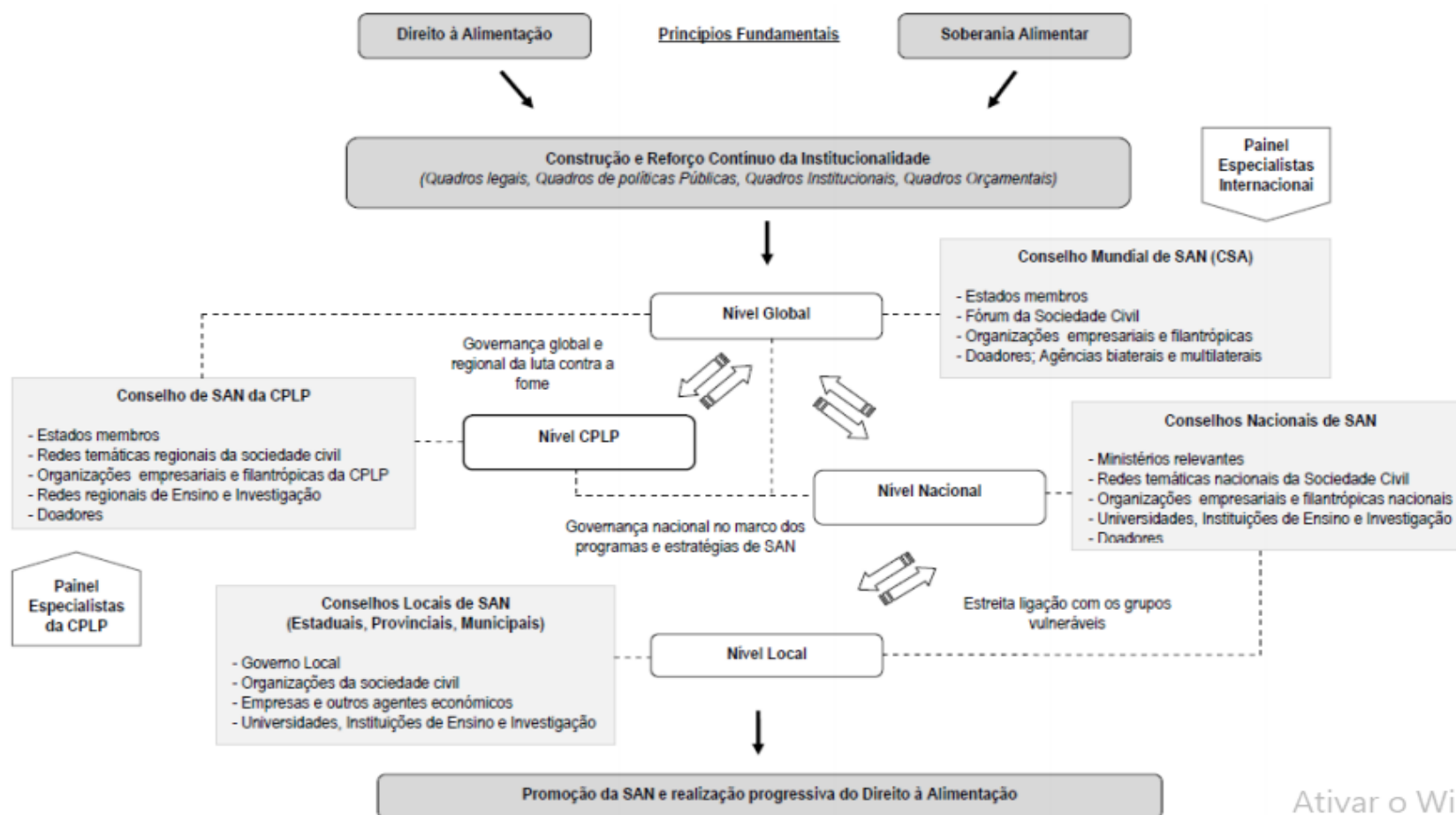
Diante de tais informações relacionadas à estrutura de governança do CONSEA, o órgão apresenta uma postura estratégica proativa, ao qual, evidentemente, otimiza situações presentes e planeja para o futuro, ao mesmo tempo que assume uma postura interativa, ao se antecipar para o futuro ao se reunirem previamente para a elaboração de propostas a serem encaminhadas e submetidas ao Plenário (ROSSETTI; ANDRADE, 2016).

Considerando ainda em relação ao aspecto destacado como boas práticas de governança no Conselho, em relação ao seu funcionamento, as tomadas de decisões são consensuais ou por meio de votação entre os seus membros, é normatizado por meio de Regimento Interno e ainda são constituídas Comissões como instrumentos de apoio (Idem). Além de tais reflexos de governança, o CONSEA ainda assume uma postura de conselho envolvido, como descreve Rossetti e Andrade (2016), assumindo responsabilidades de monitoramento, de homologação e de fiscalização.

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP⁴), desenvolveu um modelo de governança em seu guia de estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional, ao qual o CONSEA se aplica como Conselhos Nacionais de SAN, conforme a Figura 1 a seguir:

⁴ A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros. A Organização tem como objetivos gerais: A concertação político-diplomática entre seus estados membros, nomeadamente para o reforço da sua presença no cenário internacional; A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; A materialização de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa.

Figura 6 - Modelo de Governança da Estratégia de SAN da CPLP⁵



Fonte: ESAN - CPLP, 2011.

Ativar o Windows

⁵ Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Como evidenciado na Figura 6, os componentes que integram o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, são: 1 – Ministérios Relevantes; 2 – Redes temáticas nacionais da sociedade civil; 3 – Organizações empresariais e filantrópicas nacionais; 4 – Universidades, instituições de Ensino e Investigação Doadores.

Não obstante, percebe-se ainda, além do CONSEA, a existência de estruturas de diálogo e coordenação nos diferentes níveis (nível global; nível CPLP; nível Nacional e Nível Local) que incluem um conjunto de atores (governo, sociedade civil, setor privado e agências de desenvolvimento), permitindo, deste modo, adotar diferentes arranjos institucionais desde o nível local ao global.

Deste modo, a *food governance*, ou governança alimentar e nutricional, pode envolver diretamente os canais de negociação intergovernamentais, assim como a adoção de novos mecanismos de articulação entre múltiplos grupos de interesse globais e locais, mercados e múltiplos grupos (LANG, 2004).

Importante destacar a recente extinção do CONSEA, por meio da Medida Provisória nº 870/2019, expedida por meio do Presidente da República. O CONSEA, caracteriza-se como órgão consultivo de assessoramento à Presidência da República, a qual a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional passa agora a ficar a cargo do Ministério da Cidadania. Uma das atribuições do CONSEA, se remetia ainda, a propor ao governo federal as diretrizes e prioridades da política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

5.1.7 Parâmetros de implementação do sistema de segurança alimentar e nutricional (SISAN)

O SISAN é um sistema público legalmente instituído pela LOSAN e reúne diversos setores do governo e da sociedade civil com o propósito de promover o DHAA. O SISAN permite elaborar e articular políticas de SAN em âmbito nacional, estadual e municipal, bem como monitorar e avaliar as mudanças institucionais que ocorreram na situação de alimentação e nutrição. Permite ainda verificar o impacto dos programas e ações de SAN sobre a população para a qual se destina a política.

Deste modo, os órgãos governamentais das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e as organizações da sociedade civil, devem atuar conjuntamente na formulação e implementação de programas e ações que constituem a política nacional de segurança alimentar e nutricional. Para a implementação do SISAN, os entes federativos deverão aderir

ao mesmo de forma voluntária, seguindo os parâmetros e prerrogativas do Decreto nº 7.272/2010. O art. 11, §2º, do referido decreto, estabelece os seguintes requisitos mínimos:

- I Instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. O CONSEA deve ser presidido por um representante da sociedade civil local.
- II Instituição da câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional;
- III Compromisso com a elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano, a partir da assinatura do Termo de Adesão, observado o disposto no art. 20 do Decreto nº7272/2010.

Além dessas medidas necessárias, especificamente, ao ente municipal, caberá criar ou regulamentar a Lei Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, providenciar Cópia de Ata ou documento similar constando o compromisso de realização da Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, Cópia de Ata de criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Cópia de Lei ou Decreto que regulamenta a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional e Termo de compromisso de elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, no prazo de um ano a partir da data da assinatura do termo de adesão; devendo-se encaminhar à câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional em seu respectivo Estado.

Nesse sentido, conforme o caderno⁶ de orientações para adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sintetizando os passos para seguir a aprovação da adesão são:

- 1 - município submete proposta de adesão ao COMSEA municipal e após aprovação do COMSEA encaminha ofício à CAISAN estadual solicitando adesão ao SISAN, comprovando os requisitos mínimos para a adesão.
- 2 - a CAISAN estadual analisa a documentação exigida e emite nota técnica aceitando o pedido, podendo recomendar alteração, se for o caso, com base nas orientações legais.
- 3 - concluída a análise da documentação, a CAISAN estadual envia a solicitação para a apreciação do CONSEA estadual.
- 4 - após a apreciação e anuência do CONSEA estadual, a CAISAN estadual envia termo de adesão para a assinatura do gestor local.
- 5 - a CAISAN estadual encaminha a relação dos municípios aptos à adesão ao SISAN para serem referendados pela CAISAN nacional.
- 6 - a CAISAN nacional referendará periodicamente os municípios que

⁶ Estruturando o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_SISAN.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

aderirem ao SISAN e dará publicidade.

O SISAN, então, de acordo com a cartilha orientadora elaborada pela Coordenação de Apoio à Implementação e Gestão do SISAN – CGSIS (2013), será composto por:

- a) Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, em âmbito nacional, estadual e municipal.
- b) Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA em nível federal, estadual e municipal.
- c) Câmara Interministerial (âmbito nacional) e Câmaras Intersetoriais (nos Estados e municípios).
- d) Órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- e) Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Nesse sentido, após a efetiva adesão ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, o ente Municipal ou Estadual terá como vantagens:

- a) Participação na articulação das políticas públicas voltadas ao alcance de SAN e DHAA, bem como viabilizar a operacionalização de programas de forma integrada e sustentável, a partir de uma abordagem mais sistêmica.
- b) Ampliação da força política, pois estarão defendendo as políticas de segurança alimentar e nutricional de forma integrada e intersetorial em nível local;
- c) Possibilidade de receber apoio técnico e político para a implementação e aperfeiçoamento da gestão do SISAN e dos seus planos de segurança alimentar e nutricional.
- d) Possibilidade, ainda, de receber pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas incluídos nos seus respectivos planos de segurança alimentar e nutricional, quando habilitados em editais de chamada pública para descentralização de recursos federais de ministérios, desde que seus planos atendam aos critérios e parâmetros estabelecidos no Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010;
- e) Possibilita a organização e maior participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas referentes à SAN. Facilita o acompanhamento e o monitoramento de indicadores, programas e orçamento de SAN e análise da situação de segurança alimentar e nutricional.
- f) Contribui para a promoção de ações de educação permanente, formação e capacitação de gestores, profissionais e sociedade civil, em especial, conselheiros.
- g) Possibilita maior acesso à alimentação adequada pelos titulares desse direito.
- h) Promove cidadania, dignidade, saúde e qualidade de vida de seus cidadãos, resultando em economia na saúde (CGSIS, 2013).

Assim, levando-se em consideração as vantagens elencadas e constituídas por meio da adesão ao SISAN, os municípios/estados devem prosseguir com os encaminhamentos necessários, que se encontram regulamentados por meio da Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1 Implementação da política de segurança alimentar e nutricional na paraíba

O estado da Paraíba (PB) localiza-se na porção Setentrional do Nordeste brasileiro e é o 13º estado mais populoso do país, com uma população de aproximadamente quatro milhões de habitantes. Tem basicamente um quarto de toda a sua população residindo no campo e possui a 16ª maior renda per capita (IBGE, 2010). A Paraíba é uma das 27 unidades federativas do Brasil e sua área é de 56.468,435 km², dividida em quatro mesorregiões – Sertão Paraibano, Borborema, Agreste Paraibano e Mata Paraibana – 23 microrregiões e 223 municípios. É o décimo terceiro Estado mais populoso do Brasil. A capital João Pessoa representa o município mais populoso (IBGE, 2010).

A Paraíba institucionalizou a política de SAN com a criação do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), mediante a Lei nº 8.706, de 27 de novembro de 2008, a qual estabelece os princípios, diretrizes, objetivos e composição desse sistema, explicitando o conceito de SAN e os mecanismos de exigibilidade do DHAA. Aderindo⁷ ainda ao SISAN, no ano de 2011, com o objetivo de formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e combater a miséria no estado, evidenciada por estar entre os cinco primeiros estados brasileiros a assinarem o Termo de Compromisso com o Governo Federal.

O ato aconteceu durante a realização da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, onde foi lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o triênio 2012/2015. A adesão ao Sistema foi realizada por meio da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Humano (SEDH) e da Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária (SESAES). Assim, o novo marco institucional pelo SISAN possibilitou que o Estado organizasse de forma articulada e contextualizada um conjunto de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com o propósito de enfrentar duas vertentes ao mesmo tempo: a fome e a desnutrição.

Nesse sentido, ao assinar o Termo de Adesão⁸ nº 01/2011, o estado da Paraíba vem estabelecendo diretrizes com objetivos de formular e implementar políticas de SAN, estimulando a articulação entre governo e sociedade civil, implementando ainda o Plano Estadual de segurança Alimentar e Nutricional.

⁷Disponível em: <http://paraiba.pb.gov.br/paraiba-adere-ao-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar/>. Acesso em: 22 jul. 2019.

⁸ Disponível em: <http://paraiba.pb.gov.br/paraiba-adere-ao-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/>. Acesso em: 22 jul. 2019.

O Plano⁹ Estadual foi construído através de discussões com diversos segmentos, com o intuito de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada como política de governo. Assim, visando fortalecer políticas públicas voltadas para as populações mais vulneráveis, o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional foi concretizado e lançado em 2016 por meio da realização de 10 (dez) oficinas de consulta pública em cidades Polos da Paraíba.

Deste modo, a consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no estado, foi assegurada a partir da instituição do Plano de SAN na pretensão de minimizar os indicadores de insegurança alimentar e nutricional no estado, bem como entender quais ações e desafios que o Governo possui em relação à sua agenda.

É nesse sentido, que alguns dos municípios paraibanos realizaram também o processo para adesão ao SISAN no ano de 2014 (Monteiro, João Pessoa, Sumé, Patos e Cabedelo) e que são objeto da presente análise, considerando do mesmo modo, os processos de implementação para a institucionalização da Política local de SAN, ao qual pode ser visualizado o marco legal de instituição na Tabela 1, a seguir:

Quadro 11 – Leis Municipais de SAN

MUNICÍPIO	LEI DE IMPLANTAÇÃO
Monteiro	Lei nº 1.757/2014
João Pessoa	Lei nº 21882011/2014
Sumé	Lei nº 1.142/2014
Patos	Lei nº 4406/2014
Cabedelo	Lei nº 1698/2014

Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa, 2019.

6.2 Dimensões de Análise

Levando-se em consideração a dimensão de análise **Política**, na perspectiva da descentralização relacionada ao aspecto das relações intergovernamentais, e tomando por variáveis o *conceito de SAN, a condução da política, as ações continuadas e os eventos e conferências municipais*, além do *apoio institucional de outras secretarias*, pôde-se inferir:

- **No Governo:** A percepção sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional por parte do governo predomina o entendimento de que a alimentação adequada é essencial, demonstrando ainda certa preocupação com o desenvolvimento das ações e

⁹ Disponível em: <http://paraiba.pb.gov.br/governo-lanca-plano-estadual-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/>. Acesso em: 22 jul. 2019.

ainda considerando-as como prioritárias às famílias em situação de vulnerabilidade social. Não obstante, do mesmo modo, no que diz respeito à condução da política pelo Poder Executivo Municipal, é vista de forma relevante e com prioridade, com exceção de um respondente ao qual ressaltou a necessidade de maior atenção por parte dos Prefeitos na implementação da Política. Os Programas de distribuição, assim como os equipamentos públicos de SAN, respectivamente, são executados continuamente pela administração pública nos municípios, quase que em sua integralidade. No entanto, relacionado à conferência ou eventos na área de SAN, a minoria dos representantes municipais participou ou tinha conhecimento das pautas dialogadas nesses momentos. Outrossim, na relação de apoio entre outras secretarias municipais para a consecução das políticas públicas, em sua totalidade, todos os municípios realizam algum tipo de parceria entre os gestores de outras Secretarias.

- **Na Sociedade Civil:** A percepção sobre a política e as ações de SAN pelos membros do Conselho pode ser considerada de forma convergente com o que preconiza a política nacional de SAN, principalmente, no que tange à qualidade da alimentação e em quantidade suficiente; o que se remete como contundente para intervir conscientemente nas ações do governo, e de maneira mais efetiva. Não obstante, a força política do Governo é considerada necessária para que não haja fragilidade nas ações e iniciativas dos Conselhos quanto ao estabelecimento de pautas para assessoramento das políticas públicas.

A descentralização política pode ocorrer quando o ente descentralizado desempenha ou exerce atividades e atribuições próprias que não decorrem do governo central, são titulares de atividades jurídicas, de caráter originário, e deste modo, não necessita de delegação, nem de concessão do governo central (DE MELLO, 2007; DI PIETRO, 2006; ROSA, 2006). Conforme ressalta Viana (2014, p. 211), “para governadores ou prefeitos, a ordem preferida é a inversa: primeiro a descentralização política, depois a fiscal e por último a administrativa”, os governos locais garantem assim, maior autonomia para governar e também mais liberdade para defender as suas demandas ante o governo central. Castro (1991), estabelece ainda que este processo se constitui desde a simples transferência de competência a uma complexa reestruturação do poder decisório. O que pode influenciar ainda no processo de implementação das políticas públicas, no tocante ao processo decisório.

a) Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

Considerando as relações intergovernamentais na dimensão política dos processos de implementação da política pública de segurança alimentar e nutricional, o entendimento por parte dos gestores é crucial no que diz respeito à execução e à condução da política pública.

E4: Uma política que vai atender, que atende as pessoas que estão em vulnerabilidade alimentar, social, mas de forma responsável, projetada, planejada (governo).

E3: O conjunto de normas de produção, transporte e armazenamento de alimentos visando determinadas características, segundo as quais os alimentos seriam adequados ao consumo, referente ao alimento seguro e adequado [...] (governo).

Não obstante, a incoerência em relação aos objetivos da política pode torná-la não-efetiva.

E5: Eu acho que necessitaria de uma maior atenção, de um maior entendimento e de um maior envolvimento [...] eles não enxergam a potencialidade que ela tem. O benefício que ela traz aos municípios (governo).

Tomando por base, então, a perspectiva dos gestores em análise sobre a percepção quanto ao conceito de SAN, foi possível evidenciar uma classificação maior nas respostas em relação à definição expressa em *alimentação adequada*; o que consta justamente no *caput* da Lei nº 11.346/2006, a qual “Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à **alimentação adequada** e dá outras providências”.

No que diz respeito aos atributo de mensuração para os elementos que inferem a percepção do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, é possível entender a percepção dos atores municipais do Governo e da Sociedade Civil de forma específica sobre a temática. O município que possui um nível maior de percepção correspondente ao Conceito de SAN, é o município de Patos, seguido de Sumé, em contraponto aos municípios de Monteiro e João Pessoa, respectivamente com O município de Cabedelo não apresenta elementos correspondentes ao conceito de SAN, em relação à percepção dos atores; o que pode ser evidenciado nos respectivos trechos das entrevistas:

O que eu entendo, é que a Segurança Alimentar diz respeito a ter comida em quantidade suficiente e qualidade e também a questão de soberania (**Patos**).

Eu entendo que todo cidadão, ele tem direito a uma alimentação adequada [...] na periodicidade, que deve ser [...] é garantir alimentação de qualidade a toda população (**Patos**).

Eu entendo como um equilíbrio da segurança alimentar [...] e de forma igualitária [...] (**Sumé**).

É uma alimentação segura [...] livre de qualquer agrotóxicos [...] De Qualquer manuseio, que não condiz com a alimentação do ser humano (**Sumé**).

A compreensão efetiva sobre os elementos que caracterizam o Conceito de SAN é fundamental, para que, tanto o agente público (governo), quanto à sociedade civil, possam estabelecer de forma intersetorial políticas que garantem a sustentabilidade da SAN. Como corrobora Vasconcellos e Moura (2018), “para o SISAN, investir em mecanismos que aprofundem a ação intersetorial e a descentralização parece ser o caminho para produzir uma institucionalidade enraizada no âmbito nacional”. É nesse sentido que a ação intersetorial influencia na condução da Política e na maneira como ela está sendo executada, rompendo diretamente com a lógica fragmentada da gestão, tornando ainda um tema mais sensível na abordagem da política local.

b) Condução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional

Considerando a necessidade de entendimento por parte dos atores governamentais e da sociedade civil para que as políticas públicas de SAN nos municípios em análise sejam implementadas, a condução da política pelo gestor municipal (Prefeito) pode ser percebida pelos atores, ponderando a vontade política e o compromisso para a gestão da política pelo gestor público. Isso pode ser notado ainda a partir de como vem sendo institucionalizado a política a partir do cumprimento do marco legal do SISAN estabelecido pela lei 11.346/2006 e o Decreto nº 7.272/2010.

Nesse sentido, no Quadro 12 é apresentada a conjuntura de implantação do SISAN por meio do MapaSAN, de acordo com o último levantamento disponibilizado e realizado pelo Ministério da Cidadania nos municípios do estado da Paraíba, no que diz respeito à gestão da política e do SISAN.

Quadro 12 – Situação de implantação do SISAN nos municípios

GESTÃO DA POLÍTICA E DO SISAN	SITUAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO (EM Nº DE MUNICÍPIOS)		
	Implantado	Não Implantado	Não sabe
Lei Municipal de SAN	5	0	-
Secretaria exclusiva para área de abastecimento alimentar	1	4	-
CAISAN	4	1	-
COMSEA	5	0	-
Conferência de SAN	3	1	1
PLAMSAN	0	4	-

Fonte: Elaboração própria com dados do MapaSAN (2015), 2019.

Assim, tendo em vista que todos os municípios em análise, realizaram a adesão ao SISAN no ano de 2014, o prazo para a elaboração e institucionalização do PLAMSAN, após a realização de conferência municipal de SAN, é estabelecido em 1 (um) ano. Diante disto, de acordo com as informações apresentadas no Quadro 13, abaixo, percebe-se a institucionalização do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Município de Sumé.

Quadro 13 – Processos para institucionalização do SISAN nos municípios

	COMSEA	CAISAN	CONFERÊNCIA	PLAMSAN
PATOS	Ativo	Inativo	Realizada	Não Institucionalizado
JOÃO PESSOA	Ativo	Inativo	Realizada	Não Institucionalizado
SUMÉ	Ativo	Ativo	Realizada	Institucionalizado
CABEDELO	Inativo	Ativo	Não sabe	Não Institucionalizado
MONTEIRO	Ativo	Inativo	Não realizada	Não Institucionalizado

Fonte: Elaboração própria por meio de pesquisa de campo, 2019.

Deste modo, é possível identificar no Quadro 12 os parâmetros de cada município na perspectiva de implementação do SISAN, coletados na pesquisa de campo. E isso pode ser considerando também, comparando-se ao Quadro 13, que a implantação dos respectivos parâmetros, não garantiu a eficácia no desenvolvimento da política, percebido na maioria dos

municípios; com exceção de Sumé, que cumpriu com todos os requisitos para a institucionalização da adesão.

A administração, ela nos dá, é, condição de desenvolver as ações. [...] eu vejo muito como um compromisso, que a gestão tem para com essas políticas públicas (**Sumé**).

Não obstante, aos municípios que não institucionalizaram os processos de implementação da política, é possível observar no Quadro 14 que o Projeto de Consolidação e Gestão do SISAN no Estado da Paraíba realizou encaminhamentos todos no ano de 2018 e com prazos até novembro de 2018 para a formalização das ações. Entretanto, como identificado no Quadro 13, poucos destes encaminhamentos realizados às gestões municipais foram efetivados, com a exceção do município de Sumé, ao qual a partir da avaliação nº 43 do respectivo relatório, consta como institucionalizada a política municipal de SAN, ao qual corrobora com o Quadro 12, no momento da visita pelo pesquisador. Nesse sentido, pode-se inferir a partir dos respectivos dados, que a ação do Projeto não houve correspondência para que os municípios prosseguissem na institucionalização dos processos da política de SAN.

Quadro 14 – Avaliação e encaminhamentos do Projeto de Consolidação e Gestão do SISAN no Estado da Paraíba¹⁰

OBJETIVO: Fortalecer e difundir as ações de SAN na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada como estratégia para a Adesão dos Municípios ao SISAN.			
MUNICÍPIO	AVALIAÇÃO E ENCAMINHAMENTOS	Nº do Relatório	ANO
PATOS	O município já possui adesão ao SISAN, porém não realizou a Conferência e nem elaborou o PLAMSAN. Seus representantes se comprometeram a reativar a CAISAN e o COMSEA, enviar novo termo de compromisso de elaboração do PLAMSAN até novembro de 2018, bem como realizar a Conferência e iniciar a elaboração do PLAMSAN até o fim deste ano.	63	2018
SUMÉ	O Município aderiu ao SISAN desde 2015. O Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional já completou dois anos e vai ser avaliado. Além disso, existe um orçamento com recursos próprios destinado especificamente para a SAN no município. A CAISAN e o COMSEA atuam de maneira proativa, conforme análise da equipe técnica do projeto feita in loco.	43	2018
MONTEIRO	O Município está sendo monitorado pelo "SISAN UNIVERSIDADES" ¹¹ e já concluiu todas as etapas do Processo de Adesão, inclusive foi mencionado em referendo da CAISAN Nacional publicado no Diário Oficial da União.	43	2018
JOÃO PESSOA	Restituição da CAISAN até Julho do ano corrente. Organizar a Conferência e Elaboração do PLAMSAN até novembro de 2018.	39	2018
CABEDELO	Primeiro é necessária uma reunião com a CAISAN para estabelecer um prazo para elaboração do Plano. Em seguida será feita a eleição para ativação do COMSEA. Depois dar seguimento com a Conferência e Elaboração do PLAMSAN.	39	2018

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pelo Projeto de Consolidação e Gestão do SISAN no Estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano, 2019.

Pode ser considerado neste aspecto, embora a descentralização das políticas sociais tenha sido enfatizada pela constituição de 1988, assim como houveram mudanças na distribuição de recursos de poder entre os entes da federação, que muitos direitos foram

¹⁰ **Projeto Consolidação e Gestão do SISAN no Estado da Paraíba**, para o fortalecimento das 14 Regionais da Assistência Social do estado da Paraíba, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, no âmbito do edital de justificativa nº 02/2016.

¹¹ **Projeto SISAN Universidades**, iniciativa financiada pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) por meio do convênio UFRPE/SISAN- SICONV nº 82164/2015, que envolvem as seguintes universidades: Universidade Federal Rural de Pernambuco, a Universidade Federal da Paraíba e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em parcerias com os Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEAs e dos Governos Estaduais por meio das Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISANs.

mantidos pelo Governo Federal; isto, especialmente, sobre a capacidade de legislar sobre políticas implementadas pelos governos locais (VASCONCELOS; MOURA, 2018).

Nesse sentido, embora o SISAN seja implementado pelos governos municipais, existem requisitos e regulamentos que devem ser cumpridos, para que a Política seja efetivamente institucionalizada. De tal modo, a descentralização representando a um só tempo a transferência de poder do nível nacional para os demais níveis federativos, exige-se a criação de arranjos institucionais, bem como mecanismos de indução para que ao território, sejam oferecidas condições de exercer atribuições a ele delegadas e que seja possível responder assim às demandas locais.

c) Ações continuadas de SAN

Para a institucionalização da política pública e a sustentabilidade das ações de SAN, existem estruturas que garantem ao gestor municipal a implementação da política de forma continuada. Essas estruturas nas três esferas de governo, são chamadas de equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional. O Quadro 15, por meio do MapaSAN (2015) traz informações quantitativas específicas sobre a implantação nos municípios analisados.

Quadro 15 – Implantação de equipamentos públicos de SAN

EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	SITUAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO (EM Nº DE MUNICÍPIOS)	
	Implantado	Não Implantado
CEASAS	2	3
Mercados Públicos ou Populares	5	0
Sacolões públicos	0	5
Feiras livres	5	0
Feiras livres de base agroecológica	5	0
Restaurantes populares	2	3
Cozinhas comunitárias	1	4
Bancos de alimentos	2	3
Unidades de Distribuição da Agricultura Familiar	0	5
Equipamentos Públicos que recebem produtos adquiridos pelo	1	4

PAA		
-----	--	--

Fonte: Elaboração própria com dados do MapaSAN (2015), 2019.

Não obstante, na realização das visitas *in loco* para a pesquisa de campo, foi evidenciado, no momento da visita a existência de equipamentos públicos de SAN em 4 (quatro), dos 5 (cinco) municípios, conforme quadro 16, abaixo:

Quadro 16 – Existência de Equipamentos Públicos de SAN

MUNICÍPIO	EQUIPAMENTOS DE SAN
CABEDELLO	Não
JOÃO PESSOA	Sim
MONTEIRO	Sim
SUMÉ	Sim
PATOS	Sim

Fonte: Elaboração própria de acordo com dados da pesquisa de campo, 2019.

Nós fazemos sopas, que são semanais (**Cabedelo**).

A gente tem os dois restaurantes populares, e as cinco cozinhas comunitárias que também garantem, são equipamentos que também garantem essa política continuada (**João Pessoa**).

O Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Municipal Sopa da gente. É um programa que nós temos em nosso município, onde ele é custeado por recursos próprios (**Monteiro**).

Uma delas é o benefício eventual, que nós temos aqui é a Lei de benefícios eventuais que a gente faz, os benefícios eventuais que a gente faz, que são as cestas básicas; além da criação, né, tem um projeto de lei, já foi aprovado, da implantação de uma cozinha do projeto de uma cozinha solidária (**Sumé**).

A gente já tá pensando em implantação de hortas comunitárias, porque isso também é tarefa do banco de alimentos. Garantir que o pessoal não só receba peixe, mas aprenda a pescar; então a gente tá aí já pensando na questão de começar pelos equipamentos, implantar estas hortas comunitárias nos equipamentos da secretaria, e aí, depois estender para os bairros, Pra que nos locais onde tenha terrenos baldios fixem uma horta comunitária para que o pessoal possa colher, possa plantar e possa colher (**Patos**).

De acordo com os dados e as entrevistas relacionadas, todos os municípios garantem a realização de ações de caráter continuado, para a manutenção de ações de SAN. Porém, no que diz respeito ao município de Cabedelo, não dispõe de equipamento público de SAN, específico para a realização destas ações, mas há projeto aprovado para a implantação do

“primeiro restaurante popular, que vai ser a 1 (um) real. Já está na parte de licitação” (Cabedelo). O que, na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional, garantem certa sustentabilidade na oferta gratuita de alimentos e no incentivo ao consumo de alimentos agroecológicos.

Como ressalta Vasconcelos e Moura (2018), é essencial uma agenda que priorize a produção sustentável de alimentos, assim como, do mesmo modo, a construção de um sistema alimentar agroecológico justo, que esteja presente localmente. Isso é perceptível nos municípios estudados, sendo evidenciado diretamente na estrutura dos equipamentos públicos para a produção e a distribuição de alimentos.

d) Eventos ou Conferências Municipais

As conferências Municipais de SAN são necessárias considerando o Marco Legal de SAN, para que sejam discutidas e estabelecidas diretrizes no contexto da realidade local do município, principalmente nos cenários da Zona Rural e Zona Urbana e que essas diretrizes sejam utilizadas para a elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio da participação de instâncias e atores governamentais e da sociedade civil. Nesse sentido, quando se perguntou a respeito de conhecimento sobre os eventos ou conferências municipais relacionadas à Política de Segurança Alimentar e Nutricional, foram indicadas as respectivas respostas:

[...] tem um advogado, tem um nutricionista, então essa equipe, são de, são 4 pessoas, e que se informa exatamente de todos os eventos que participam e visitam, tanto estado e outros municípios para saber como é que funciona **(Cabedelo)**.

Eu não participei da última conferência de segurança alimentar e nutricional [...] Confesso que ainda não me ative a conferência da política de segurança alimentar por esse momento **(João Pessoa)**.

Através da última conferência, houve uma discussão com a sociedade civil para a elaboração do plano [...] existe uma conjuntura nacional, mas os Estados e os Municípios não seguem o mesmo padrão. Sobre o Plano, ainda não foi elaborado **(João Pessoa)**.

Não, pois quando eu assumi a pasta da Secretaria de Assistência Social, não houve nenhum evento sobre o tema **(Monteiro)**.

[...] nós tivemos aqui uma conferência [...] conferência municipal em 2014 [...] nessa conferência foram tratados vários assuntos certamente voltados toda para a Segurança Alimentar, e que já foram tratadas de forma intersetorial. Um dos assuntos que foram discutidos lá foi a criação do Plano Alimentar e Nutricional **(Sumé)**.

Eu, sinceramente, a conferência de Sumé, não menosprezando as outras, a do Estado, para mim a de Sumé, ficou à frente do Estado. Foi muito bem organizado [...] se a conferência deu certo, é porque tudo isso estava em consonância (**Sumé**).

Houve conferência, em 2014 [...] Mas a gente não tem o material do que foi discutido, do que foi planejado, do que foi implementado, do que deixou de ser implementado [...] A gente não tem informações concretas a respeito da conferência e do planejamento que foi elaborado na época (**Patos**).

[...] houve uma conferência e houve um plano municipal. Só que já faz algum tempo e a gente tem conhecimento desse plano, tem conhecimento dessa conferência, mas só em Atas (**Patos**).

Diante das informações coletadas, é possível perceber que o município de Cabedelo não assegura a realização de Conferência pública; João Pessoa, por outro lado, informa a realização da Conferência Municipal, como também o município de Sumé. Em Patos, foi realizada a Conferência de SAN, porém mesmo com registros em Atas, não se avançou nas discussões para a elaboração do PLAMSAN, por também não ter sido institucionalizada. Já em Monteiro, não foi realizada.

Importante ressaltar, considerando ainda a descentralização no aspecto político, que a pactuação federativa do SISAN é estabelecida por meio da formalização de acordos de gestão, no que diz respeito aos critérios para adesão, a contrapartida federal também se estabelece para a realização das conferências locais a partir do recebimento de recursos para estas ações (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, percebe-se que mesmo com o pacto federativo para incentivo aos municípios nas ações de SAN, não se avançou com o requisito inicial da conferência em parte considerável dos municípios, o que impossibilita também a contrapartida integral de recursos. Principalmente, no que tange a propostas como apoio a ações e programas em editais de chamada pública; e da habilitação para apoio financeiro ao funcionamento dos conselhos e aperfeiçoamento da gestão dos planos.

e) Apoio de outras Secretarias

As ações de SAN executadas em parceria com Secretarias Municipais, são fundamentais para garantir a intersetorialidade da Política Pública. É nesse sentido que, conforme entrevista com atores:

Sim, sim. Saúde, Secretaria da Saúde, meio ambiente e educação [...] nós envolvemos a saúde, que na CAISAN antes não tinha, pela necessidade de

ter especialista como nutricionista que pudesse acompanhar de perto esse trabalho (**Cabedelo**).

A gente tem uma parceria muito forte com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB), que trabalha também, por exemplo com o Programa de Aquisição [...] temos também uma parceria com a Secretaria de trabalho e renda e que também trabalha com essa questão da agricultura familiar (**João Pessoa**).

Uma das secretarias que está sempre em ligação conosco é a educação, a saúde e a agricultura (**Monteiro**).

A exemplo, a gente teve aí, palestra com a Secretaria de Saúde, palestras com a nutricionista, com a vigilância sanitária, promovendo assuntos [...] então a gente sempre quando faz as ações, elas envolvem outras secretarias. Então a gente tem tido esse apoio (**Sumé**).

No momento o PAA, ele recebeu apoio da secretaria de agricultura (**Patos**).

Pode-se perceber a atuação intersetorial nas ações de todos os atores do governo, para a consecução de Programas e Políticas Públicas de SAN. É importante ressaltar que o SISAN reúne múltiplos eixos temáticos, que se organizam ainda em setores distintos do governo, como as áreas de assistência Social, Saúde, Agricultura, Cultura, Direitos humanos e que permeiam demandas importantes da sociedade (BANDEIRA, 2004; BRASIL, 2007).

Na dimensão **Administrativa**, considerando também a perspectiva da descentralização, considerando aspectos relacionados à criação da CAISAN e Secretaria própria para a consecução das políticas públicas e relacionando às variáveis de *monitoramento e avaliação do Plamsan* e as relações entre a Secretaria de Assistência Social, o CONSEA e a CAISAN, foi possível entender, que no(a):

- **GOVERNO:** Existe um contexto forte de interligação entre as instâncias governamentais e a predominância de diálogo entre a sociedade civil presente no CONSEA e no poder público. Não obstante, quando se trata da avaliação do PLAMSAN, não é percebida como padronizada ou pensada de forma sistematizada para a maioria dos entes municipais que detém o plano institucionalizado ou está em elaboração; o que pode demonstrar certa fragilidade quanto à efetivação da política.
- **SOCIEDADE CIVIL:** A percepção quanto as atribuições dos Conselheiros convergem entre si, especialmente nos requisitos de fiscalização das políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), como também o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; e essa

avaliação poderá ser realizada com base nas ações e objetivos constantes no Plano ou mesmo a partir da criação de comissões. Porém, no quesito entre a instância de controle social e a de Coordenação de Políticas Pública de SAN, encontra-se fragilizada pela inatividade das respectivas entidades; o que se predomina.

A descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão dos serviços sociais como educação, assistência social, saúde e moradia aos governos subnacionais, o que pode influenciar ainda na transferência da autoridade no quesito de tomadas de decisões sobre as políticas (FALLETI, 2006).

f) Monitoramento e avaliação do Plamsan

A participação das instâncias do governo e sociedade civil no Monitoramento e Avaliação do Plano, tem como requisito principal a participação do COMSEA e CAISAN como instâncias da Sociedade Civil e do Governo, para realizar as ações de Monitoramento quanto à implementação das ações de Políticas Públicas de SAN.

Nesse sentido, segundo as falas dos atores:

[...] não tou lembrada agora (**Cabedelo**).

Ele é feito através do COMSEA, né? (**Monteiro**).

Estamos ainda em monitoramento e avaliação, pelo Conselho, pela CAISAN e pela Secretaria de Assistência Social e essa avaliação é realizada com base nas ações e objetivos constantes no Plano (**Sumé**).

O Plano ainda não foi instituído (**João Pessoa**).

A avaliação, após a elaboração, assim, pelo que eu vi, mencionando nas atas; se tira uma comissão, entre os conselheiros, pra se fazer visitas, né, às pessoas que são atendidas, pra que se acompanhe se realmente estão sendo desenvolvidas as ações e se estão sendo desenvolvidas dentro do Plano Municipal (**Patos**).

Diante disto, pode-se entender pelas respostas às entrevistas, que o município de Sumé, estabelece respostas que mais condizem com o marco legal do SISAN, principalmente sobre a percepção e entendimento quanto ao processo avaliativo.

Conforme o Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007, cabe à CAISAN o monitoramento e a avaliação dos resultados e impactos da Política e do Plano de Segurança

Alimentar e Nutricional, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução.

g) Relação entre a Secretaria de Assistência Social, o COMSEA e a CAISAN

Neste aspecto, a relação entre a Secretaria de Assistência Social, o COMSEA e a CAISAN, será mensurada a partir da entrega, análise e encaminhamentos de demandas sobre políticas públicas de SAN às instâncias da sociedade civil e da coordenação do SISAN e órgãos do Governo, por meio da interligação / articulação entre os segmentos.

A CAISAN é considerada instância de Coordenação das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, seja em âmbito Nacional, Estadual ou Municipal. O COMSEA, no entanto, considerado órgão consultivo e de acessoriamente ao Poder Executivo no processo de formulação de políticas públicas, deve manter certo diálogo para a consecução das políticas públicas no governo. Porém, além do diálogo, necessário a constância das reuniões para que os projetos e políticas públicas de SAN sejam de ciência do Conselho e o mesmo possa intervir também realizando o controle social.

E7: É que a CAISAN está dentro do COMSEA. É que a Secretária, ela é presidente da CAISAN e o que é discutido na reunião do COMSEA, ela então leva para o Prefeito. A partir da CAISAN, ela leva para o Prefeito (Conselheiro).

Ou seja, como a Secretaria de Assistência Social, em regra, preside a CAISAN, é fundamental a instância governamental estar ativa, tendo em vista a finalidade de promover a articulação e integração dos Órgãos e entidades da administração pública afetos à SAN. Do mesmo modo, para assegurar a revisão do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional.

Vejamos:

[...] existe o diálogo; e quando tá tudo organizado é que vem, pra secretária para que ela possa, é... dar ajustes finais, né? Dar a palavra final, do que vai ser. Mas assim, existe uma, uma, interligação muito boa, entre todos os componentes (**Cabedelo**).

A gente tem uma relação forte com o CONSEA [...] em vista da desarticulação que houve do Conselho Nacional de Segurança alimentar e Nutricional [...] nós entendemos a importância do Conselho, a importância da participação da sociedade civil na construção da política pública (**João Pessoa**).

A CAISAN não está institucionalizada em João Pessoa, já estamos lutando para a institucionalização da CAISAN (**João Pessoa**).

É uma relação bastante harmoniosa (**Monteiro**).

Nas reuniões são debatidas e encaminhadas várias questões (**Monteiro**).

[...] ela vem sendo firmada cada vez mais, sempre que a gente tem um assunto [...] tanto da parte do COMSEA, quanto a parte da CAISAN, da Secretaria, esses assuntos, essas, essas, sugestões, elas são pensadas em conjunto, são levadas para o Conselho [...] a gente tem essa relação de planejamento, de responsabilidade, de co-responsabilidade; muito salutar, para que as políticas públicas sejam implantadas (**Sumé**).

É que a CAISAN está dentro do COMSEA. É que a Secretária, ela é presidente da CAISAN e o que é discutido na reunião do COMSEA, ela então leva para o Prefeito. A partir da CAISAN, ela leva para o Prefeito (**Sumé**).

A nossa pasta em relação ao COMSEA, participa diretamente; inclusive a secretaria de desenvolvimento social tem assento no COMSEA, como titular e como suplente; Em relação à CAISAN, ela está adormecida; existe, existe a Lei de constituição da CAISAN no município, porém ela não está funcionando (**Patos**).

A CAISAN, a gente na prática não está funcionando. Até a Secretaria de Assistencial social estava fazendo esta articulação com o governo. Na prática não funciona. Isso prejudica (**Patos**).

O que se percebe, nesse sentido, é que dentre os municípios que estabeleceram as suas respostas, quanto ao quesito das relações institucionais, Sumé, se destaca de forma que o processo de implementação das políticas públicas de SAN ocorre de maneira mais efetiva; o que pode ser observado também, nas instâncias que compõem a execução das ações do PLAMSAN institucionalizado no município, conforme Quadro 17.

Quadro 17 – Relação intergovernamental para a execução do PLAMSAN (2015 – 2019) no município de Sumé

DIRETRIZES	OBJETIVOS	Instituição Executora
Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	Promover a (Re) Educação Alimentar no município de Sumé (PB).	COMSEA/CAISAN; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Educação.
	Ampliar e fortalecer a participação dos agricultores no cenário socioeconômico local, a partir da comercialização de produtos agroecológicos.	COMSEA/CAISAN; Secretaria Municipal de Agricultura;

<p>Promoção do Acesso Universal à Água de qualidade em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e alimentar, tendo em vista a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura, introduzidos no PAA e PNAE.</p>	<p>Aperfeiçoar o Programa Cisternas 1 (consumo) e implementar o Programa Cisternas 2 (produção), tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico local e a promoção do Direito Humano a Alimentação Adequada no município de Sumé (PB).</p>	<p>COMSEA/CAISAN; Secretaria Municipal de Assistência Social.</p>
	<p>Promover ações de monitoramento e fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA/SUMÉ/PB).</p>	<p>COMSEA/CAISAN; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Agricultura.</p>
<p>Promoção do Acesso Universal à Informação para a Alimentação Adequada e Saudável, Fortalecendo a participação social, bem como as Ações SAN em Todos os Níveis de Atenção à Saúde, de Modo Articulado, com Prioridade para as Famílias e Pessoas em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional.</p>	<p>Estabelecer acesso às informações necessárias para o desenvolvimento de ações relacionadas ao Sistema Municipal Segurança Alimentar e Nutricional à população de forma esclarecida, tendo em vista à fiscalização e a efetivação das compras governamentais da agricultura familiar.</p>	<p>COMSEA/CAISAN; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Agricultura.</p>
	<p>Ampliar a participação dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais no abastecimento dos mercados como forma de fomento à sua inclusão</p>	<p>COMSEA/CAISAN; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Agricultura.</p>

Fonte: Elaboração própria com dados do PLAMSAN – Sumé/PB, 2019.

Na dimensão Fiscal, são considerados os tipos de ações relacionadas à Política de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas com recursos próprios, tomando por base a execução de programas e projetos próprios.

- **GOVERNO:** É plausível salientar que dotação orçamentária específica garante certa autonomia dos governos para a consecução das políticas públicas de sua preferência. No tocante aos municípios para a área de SAN, o que se percebe são ações predominantemente, mais de caráter compartilhado com outros setores ou que são

ações específicas de iniciativa dos gestores municipais (Secretarias), com recursos ordinários, não específicos para a área de SAN.

- **SOCIEDADE CIVIL:** Os conselhos recebem apoio na manutenção das suas ações, principalmente nos eventos relacionados à área, que são propostos pelos membros, bem como possuem estrutura adequada para a realização das reuniões e a utilização de equipamentos para registro das mesmas; e isso reflete ainda na influência que as instâncias de Coordenação do SISAN e de fiscalização e assessoramento das políticas públicas de SAN, exercem.

A descentralização fiscal estabelece alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões relacionadas aos gastos e à arrecadação, o que torna possível assumir responsabilidades perante o cidadão, e a autonomia nas questões fiscais faz com que uma parte do tamanho global dos orçamentos seja implementada localmente (GUEDES; GASPARINI, 2007).

E4: A própria conferência, a gente quando começa desde a conferência municipal, a gente já tem aí, um compromisso, um comprometimento, aí dos recursos, né? (Governo).

E9: foi realizada uma ação, né que foi proposta inclusive pelo conselho, de capacitação para todas as merendeiras do município, no sentido de capacitá-las na questão do preparo para o manuseio de alimentos, visando justamente essa questão da segurança alimentar (Conselheiro).

E3: nós temos aí o *Programa Sopa Dagente*, e que ele beneficia mais de 400 famílias em situação de vulnerabilidade social, com alimentação de qualidade e a custo zero para os beneficiários (Governo).

Nota-se, portanto, a influência da descentralização fiscal dos recursos, no que diz respeito à aplicabilidade local, de forma a possibilitar e a considerar as ações como condicionantes para a soberania da política pública e a garantia de sua plena execução. Como reforça Marroni (*apud* ABRUCIO, 2005) “diante da desigualdade entre os entes federativos locais, com impacto sobre a existência de recursos financeiros e humanos capazes de promover políticas sociais em nível local, a coordenação intergovernamental se torna muito importante”.

[...] dos restaurantes populares, assim como as cozinhas comunitárias [...] a gente trabalha também com essas questões de fazer cursos de formação para estas pessoas que são beneficiadas nos nossos, especialmente nas nossas cozinhas comunitárias (**João Pessoa**).

O restaurante, a sopa, cesta básica, são todas com recursos ordinários **(Cabedelo)**.

[...] nós temos aí o Programa Sopa Dagente, e que ele beneficia mais de 400 famílias em situação de vulnerabilidade social, com alimentação de qualidade e a custa zero para os beneficiários **(Monteiro)**.

A própria conferência, a gente quando começa desde a conferência municipal, a gente já tem aí, um compromisso, um comprometimento, aí dos recursos, né? [...] palestras, promovendo que, os servidores envolvidos nessa pasta, os técnicos, participem de eventos, de capacitações e conferências também **(Sumé)**.

Percebe-se então, de acordo com informações dos municípios que há uma predominância na execução de ações de SAN. É plausível ressaltar ainda, além destas ações, a informação sobre a realização da conferência municipal de SAN, especificamente, do município de Sumé. O que evidencia uma correlação com a percepção sobre o entendimento do conceito, a forma de condução da política e a execução dos recursos para ações necessárias no que diz respeito à consolidação da Política Pública de SAN, localmente.

É nesse sentido, que é importante ressaltar a descentralização e a intersetorialidade como novos paradigmas da gestão pública, referindo-se a uma nova lógica para identificação dos problemas que parte das demandas e necessidades da população, trazendo à tona questões que se encontram sob a governabilidade do poder público municipal (LÍCIO, 2002; JUNQUEIRA, 2000).

h) Recursos próprios para a manutenção das ações de SAN

Neste aspecto será analisado os tipos de ações relacionadas à Política de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas com recursos próprios, considerando a execução de programas e projetos próprios. Foi levado em consideração o conhecimento também dos atores sobre a existência de dotação orçamentária específica para a implementação das ações de políticas públicas de SAN, conforme quadro abaixo.

Quadro 18 – Conhecimento sobre dotação orçamentária

MUNICÍPIO	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA
PATOS	Não existe
JOÃO PESSOA	Existe
SUMÉ	Existe
CABEDELO	Não sabe
MONTEIRO	Não existe

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo, 2019.

Posso dizer que eu não tenho essa resposta (**Cabedelo**).

Aqui a gente recebe Có-financiamento do governo federal, no que diz respeito ao Programa de Aquisição de Alimentos. É a única parte da política de segurança alimentar e nutricional que a gente tem recursos do governo federal. Os demais, manutenção de restaurantes populares, manutenção de cozinhas comunitárias, é... o próprio banco de alimentos, são recursos ordinários da Prefeitura (**João Pessoa**).

Alguns. Não todas. Por exemplo, no melhoramento da cozinha comunitária de mangabeira, na modificação para a transferência de restaurante popular para lugar acessível. O que não conseguimos foi o Plano Municipal e a CAISAN (**João Pessoa**).

[...] nós temos aí o Programa *Sopa Dagente*, e que ele beneficia mais de 400 famílias em situação de vulnerabilidade social, com alimentação de qualidade e a custa zero para os beneficiários. (**Monteiro**).

[...] recebemos sim. Inclusive recentemente, foi realizada uma ação [...] de capacitação para todas as merendeiras do município, no sentido de capacitá-las na questão do preparo para o manuseio de alimentos, visando justamente essa questão da segurança alimentar (**Monteiro**).

[...] temos a dotação específica, para as políticas de, de, a questão da segurança alimentar e nutricional [...] a própria conferência, a gente quando começa desde a conferência municipal, a gente já tem aí, um compromisso, um comprometimento, aí dos recursos (**Sumé**).

[...] além da criação, né, tem um projeto de lei, já foi aprovado, da implantação de uma cozinha do projeto de uma cozinha solidária, aqui no município de Sumé (**Sumé**).

É possível constatar de acordo com informações relativas às entrevistas e sistematizadas no Quadro 18, por meio da pesquisa de campo, que apenas em dois dos municípios em análise possuem ações específicas com dotação própria para a execução da política de SAN. Os demais municípios estabelecem ações, porém não com dotação específica para a Segurança Alimentar e Nutricional e sim com recursos ordinários, ou por meio do estabelecimento de parcerias.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto brasileiro, a política de segurança alimentar e nutricional estabelece papel *sine qua non* para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. E esse direito se estabelece expresso na ordem jurídica vigente, bem como em legislações que devem garantir a soberania política dos estados, municípios e Distrito Federal, no que diz respeito à conjuntura da Segurança Alimentar e Nutricional nos entes federados.

Não obstante, para a consecução das políticas públicas e a respectiva autonomia das ações, são necessários esforços de atores estatais e não estatais, no sentido de cumprir e fazer cumprir os marcos legais que fomentam e possibilitam a consolidação da soberania alimentar nos entes.

Isso pode ser evidenciado nos aspectos da descentralização, os quais, além da União, os Estados e Municípios possuem prerrogativas de implementar a política de forma que seja institucionalizada, seguindo parâmetros estabelecidos pelas instâncias de negociação, bem como a estrutura de governança descentralizada da política. Para tanto, considerando que a descentralização das políticas sociais tenha sido enfatizada pela constituição de 1988, muitos direitos foram mantidos pelo Governo Federal, especialmente, no que se remete à capacidade de legislar sobre políticas públicas que foram implementadas pelos governos locais.

Não obstante, a transferência de poder decorrente da descentralização, do nível nacional, para os níveis federativos exige-se a criação de arranjos institucionais e mecanismos de indução, para que seja possível responder às demandas locais no território. Os equipamentos públicos para a produção e a distribuição de alimentos, são essenciais para a construção de um sistema alimentar agroecológico justo.

Nesse sentido, a presente pesquisa possibilitou mensurar que o entendimento por parte dos gestores é crucial para a efetivação e condução das políticas públicas de SAN e que a incoerência em relação aos objetivos da política pode torná-la não-efetiva.

Para tanto, é essencial que, no processo de formulação de políticas públicas, haja a predominância de diálogos para consecução das políticas públicas no governo. Entretanto, além de requisitos como o diálogo, é fundamental a constância nas reuniões, para que os projetos e políticas públicas de SAN tenham o efetivo controle social.

Além desses aspectos políticos e administrativos, a descentralização fiscal estabelece a autonomia necessária para os governos regionais e locais nas decisões relacionadas aos gastos e à arrecadação, o que torna ainda mais possível assumir responsabilidades perante o cidadão.

Não obstante, foi percebido que a força política do governo é necessária para que não haja fragilidade nas ações e iniciativas dos Conselhos quanto ao estabelecimento de pautas para assessoramento das políticas públicas. Porém, no quesito entre a instância de controle social e a de Coordenação de Políticas Pública de SAN, foi verificado certa fragilidade pela inatividade das respectivas entidades na execução das ações.

Ainda assim organizações da sociedade civil recebem total apoio por parte das gestões municipais, refletindo ainda na influência que as instâncias de Coordenação do SISAN (CAISAN) e de fiscalização e assessoramento das políticas públicas (COMSEA) de SAN exercem e estão prontas a exercer.

Outrossim, foi evidenciado que, nos processos de implementação para a institucionalização local da política, dos cinco municípios objeto de estudo, apenas Sumé obteve todos os requisitos ativos e institucionalizados para a autonomia, de fato, nas ações. Isso pôde ser evidenciado nas instâncias de controle social e de coordenação das políticas públicas ativas, na elaboração de conferência municipal com participação de diversos segmentos da sociedade para a elaboração de diretrizes e constituição do Plano Municipal de SAN, também na institucionalização do respectivo PLAMSAN; dotação orçamentária específica para a autonomia na implementação dos projetos e programas municipais de SAN e equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional.

Evidenciou-se ainda, por meio dos projetos de fortalecimento do SISAN do Governo do Estado da Paraíba, que a CAISAN e o COMSEA atuam de maneira proativa na política municipal de SAN, enquanto que, nos demais municípios, há certa fragilidade nas relações intergovernamentais entre os atores estatais (governo) e não estatais (sociedade civil) nos processos de implementação da política de segurança alimentar e nutricional. Observando ainda que os principais entraves para a institucionalização da Política de SAN, considerando os aspectos da descentralização se estabelecem relacionados à dimensão política, no tocante à percepção sobre o entendimento da SAN. Isso influencia no modo como a política é conduzida pelos gestores municipais; na dimensão administrativa, no que tange as instâncias de controle social e Coordenação da Política, estarem inativas; e na Fiscal, por ausências de dotação orçamentária específica para ações diretas na Política de SAN, uma vez que, sem a previsão dos recursos para as ações, pode acarretar inconformidade na plena execução das despesas, o que torna a política com caráter insustentável.

Importante ressaltar ainda que a presente pesquisa trará uma contribuição teórica para a nação, considerando a necessidade de estudos de diagnósticos para a elaboração de políticas públicas que beneficiem a sociedade, a partir da identificação de problemas. Sendo assim, a

partir da contribuição teórica, a contribuição prática se deu nas dimensões política, administrativa e fiscal, considerando a possibilidade de elaboração de estratégias para fortalecer a adesão ao SISAN nos municípios do estado, bem como do País.

Mesmo com a ocorrência de limitações, no que diz respeito à coleta de dados, tendo em vista que como perfil estratégico a ser entrevistado, não foi possível a inclusão do gestor público local (Prefeito), no rol de entrevistados. Porém, a agenda de pesquisa futura possibilitar-se-á esta inclusão, ao qual se analisará ainda o impacto da ação pública do governo frente às ações de SAN.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, junho, pp. 41-67, 2005.

ALESSIO, Felipe Jhonatan. **A sociedade civil na governança global de alimentos: o caso da reforma do comitê de segurança alimentar mundial**. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/128734/331638.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 29 jul. 2018.

ALMEIDA, M. Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? *In: Revista de Sociologia e Política. Curitiba*, n. 24, jun. 2005.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2001.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ARRUDA, Rodrigo Gomes de; SANTOS, Reili Amon-Há Vieira dos; CASAGRANDE, Dieison Lenon. **Quão efetivas são políticas locais?** análise das ações municipais sobre segurança alimentar e nutricional. 2017. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/novosite/br/xxii-encontro-regional-de-economia--artigos-selecionados>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. IPEA; PNUD; Fundação João Pinheiro. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/>. Acesso em: 15 Set. 2017.

AYLLÓN, Bruno. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul. *In: SOUZA, André Mello e (Org.). Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014, pp. 57-88.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 2011.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, 2000.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**. São Paulo: USP, 2003. Disponível em: https://www.scielo.org/scielo.php?pid=S0104-12902003000100004&script=sci_arttext. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRANDÃO *et al.* **Governança em Segurança Alimentar no Brasil:** por uma governança reflexiva e melhor integrada. 2016. Disponível em:
<<http://engemausp.submissao.com.br/18/anais/arquivos/377.pdf>>. Acesso em 29 de jul. 2018.

BRASI. Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2009/2006. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.** BRASIL. Constituição (1988). Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.272/2010.** Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. BRASIL, Constituição (1988).

BRICS POLICY CENTER. BRICS. **Monitor – A entrada da África do Sul no BRIC.** Rio de Janeiro: Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países. Centro de Estudos e Pesquisa BRICS, 2011. Disponível em:
<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/558/doc/1785962113.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2010.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Revista Ciência e Saúde Coletiva.** Rio de Janeiro, v. 14, n 3, p. 851 – 860, jun. 2009.

CARVALHO, A. S. **Concepções sobre Segurança Alimentar e Nutricional pelos Quilombolas da Comunidade de Tjuaçu, Bahia:** Uma abordagem etnográfica sobre o PAA. 2010. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) – Curso de Mestrado Profissional da Fundação Oswaldo Cruz, Centro de Pesquisas Ageu Magalhães, Recife.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço).** 10. ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé, 1980.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome.** 11^a ed. Rio de Janeiro: Editora Griphus, 1992.

CLEMENTE, M. I. R; SILVA, J. I. A. O. Direitos humanos nos municípios e sua relação com as políticas públicas. *In:* SILVA, J. I. A. O; Monteiro, J. M. (Org.). **Tessituras da democracia:** uma visão plural dos direitos humanos e políticas públicas. Campina Grande-PB: EDUFPG, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Seminário Internacional:** Desafios globais para o direito humano à alimentação, soberania e segurança alimentar e nutricional e os papéis do Brasil. 2012.

COSTA, N. R. A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência e Saúde Coletiva,** 14(3):693-706, 2009. Disponível em:
https://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300002. Acesso em: 21 jul. 2019.

CPLP - COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Estratégia de segurança alimentar e nutricional**. 2011. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-2597.aspx>. Acesso em: 30 jul. 2018.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 23 ed. Belo Horizonte: Editora Malheiros, 2007.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: DADOS – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995. pp. 385-415.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

ELAZAR, Daniel. **American Federalism: a view from the states**. Harper & Row Publisher. New York, 2009.

ESTEVE, E. V. **O negócio da fome**. Expressão popular: São Paulo, 2017.

FALÇONI, S. F. S; CAMPOS, M. M.; ROCHA, D. F. Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em âmbito local: estudo e análise do caso de Campos dos Goytacazes. **Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes**. Rio de Janeiro, Ano XVI, nº 59, abr. 2018.

FALLETI, Tulia. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. Cambridge, University Press, 2010.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**. Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FAO – SISTEMAS – MDS. **Apresentação**. 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/aceso_informacao/institucional/gabinete-da-ministra/apresentacoes/5_ConfSAN_nov2015.pdf. Acesso em: 20 jul. 2018.

FILHO, M. B; RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 19 (Sup. 1), S181-S191, 2003.

FLEMES, Daniel. Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA-Dialogue Forum. **GIGA Working Papers**, Hamburg, n. 57, 2007. (GIGA Research Programme: Violence, Power and Security). Disponível em: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1617/pdf/wp57_flemes.pdf. Acesso em: 18 de jan.2018.

FLICK, Uwe. **Desenho de pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Grupo A – Bookman. 2009.

FRANQUES, Bruno. **Histórico da construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**. 2014. Disponível em:

<https://CONSEAsorocaba.wordpress.com/2014/06/06/historico-da-construcao-da-politica-deseguranca-alimentar-no-brasil/>. Acesso em: 5 jul. 2017.

FREITAS, H. M. R.; CUNHA, M. V. M. Jr.; MOSCAROLA, J. (1997). Aplicação de sistemas de software para auxílio na análise de conteúdo. **Revista de Administração da USP**, 32(3), 97-109.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas**. Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 2000. Disponível em: <http://www.en.pea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso em: 05 Jan. 2014.

FUKUYAMA, Francis. **What is Governance?** Governance. Vol. 26, 2013, pp. 357-368; Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

GARCIA-GUADILLA. Decentralization and Clientelism: New Relationships and Old Practices. **Latin Americans Perspectives**, vol. 29, n. 5, September, pp. 90-109, 2002. Disponível em: https://www.academia.edu/11743519/Democracy_Decentralization_and_Clientelism_New_Relationships_and_Old_Practices. Acesso em: 22 jul. 2019

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, Brasil.

GIL, Rozilaine Corrêa. **Políticas públicas de segurança alimentar**: estudo sobre a eficácia dos eixos norteadores do programa cozinha comunitária no município de Contagem-MG. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Mestrado Profissional da Fead, Centro de Gestão Empreendedora, Belo Horizonte.

GREMAUD, Amaury Patrick. Descentralização na América Latina: Benefícios, armadilhas e requisitos. **Caderno de Finanças Públicas**, vol. 1, n. 2, pp. 129-145, 2001.

GRIN, E. J. Descentralização, relações intergovernamentais e gerenciamento intergovernamental em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. **XIX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Quito, Ecuador, 11 – 14, nov. 2014.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. **Participação em foco**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/133-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/269-conselho-nacional-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 29 jul. 2018.

JONSSON, Urban. **As causas da fome**. In: VALENTE, Flávio Luís. (Org.). **Fome e desnutrição**: determinantes sociais. São Paulo: Cortez, 1989.

KAJAER, Anne Mette. **Governance**. Oxford: Polity Press, 2004.

LANG, T; HEASMAN, M. The war of paradigms: time for a new framework? .In: **Food Wars** - The global battle for mouths, minds and markets. London: Earthscan; 2004.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: (org.) LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à Brasileira: questões para discussão**. IPEA: Brasília, 2008.

LEÃO, Marília. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

LEHMAN, K. **Once a Generation: The Search for Universal Food Security**. Minesotta: IATP, 1996.

LEITE, L. P. de A. **Políticas municipais de segurança alimentar: o caso do município de Campinas**. 2005. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Curso de Mestrado da Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

LONGHI, L. A década de ação para a nutrição: compromissos, desafios e o fortalecimento da saúde na agenda de segurança alimentar e nutricional. In: Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (Org.). **Saúde e política externa: os 20 anos da Assessoria de assuntos internacionais de saúde (1988 – 2018)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetivação das políticas públicas no Brasil. In: XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_gestor_t10_tema_03_arranjos_financiamentos_lotta_leonardo_ferreira_050713.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MACEDO, D. C. de; *et al.* A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Rev. Simbio-Logias**. V.2, n.1, Maio/2009.

MACHADO, Luiz Abreu. **O que é CONSEA?** 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/CONSEA/aceso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-CONSEA>. Acesso em: 25 jul. 2018.

MAFRA, Luiz Antonio Staub. **O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Instituto de Ciências Humanas e Sociais, UFRJ. 2004. Disponível em: http://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2004.disserta%C2%BA%C3%BAo.luiz_s_taub_mafra.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

MAGALHÃES, R. **Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas**. Revista Saúde Pública, Maio, 2014.

Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2014.v19n5/1339-1346/>. Acesso em: 20 Jan. 2019.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66-88, 1996.

Disponível em:

[https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf). Acesso em: 22 jul. 2019.

MCKEON, Nora. **Food Security Governance: Empowering Communities, Regulating Corporations**. Routledge: Taylor & Francis Group, 2015.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits, Policy Currents**. Fevereiro: 1-4. 1995.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

OLDEKOP, J. A.; CHAPPELL, M. J.; PEIXOTO, F. E. B.; PAGLIA, A. P.; RODRIGUES, M. S. P.; EVANS, K. L. *Linking Brazil's food security policies to agricultural change*. **Food Sec.** Vol. 7, p. 779–793, 2015.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE LA SALUD – OPAS. *Evaluación de Impacto de los Programas de Nutrición y de Salud*. **Publ. Científica**, nº 432. Washington, D. C.: OPS, 1982.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PINHO, C. Cooperação sul-sul para o desenvolvimento: as relações Brasil-África na promoção de políticas públicas (2003-2012). **IX Encontro ABPC**. Brasília – DF, 04 a 07 de Ago. 2014.

PINTO, J. N. **Manual de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em:

http://www.ue-paane.org/files/2214/6055/5309/7_Manual_SAN.pdf. Acesso em: 29 jul. 2018.

PULZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing Public Policy. *In*: FISHER, Frank; MILLER, Gerald; SIDNEY, Mara. (Orgs.). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007. Cap .7, p. 89-107.

RABELO, Maria Mercedes; RUCKERT, Isabel Noemia. A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre. **Revista Indic. Econ.** Porto Alegre, v. 41. n. 3. p. 85-100, 2014.

ROCHA, C. Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil. **Development Policy Review**, Vol. 27, n. 1, p. 51-66, 2009.

RODDEN, Jonhatan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun, pp. 9-27, 2005.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. Col. Sinopses Jurídicas, vol. 19. 8. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. São Paulo: Atlas, 2016.

SANTOS, I. G. dos. **Descentralizar, concentrar ou pactuar?** Desenhos e estágios de implementação do Sistema Único de Segurança Pública em municípios da Bahia e de Pernambuco. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Bahia.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292007000200004. Acesso em: 15 de jan. 2018.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Andréa Ferreira. **Federalismo, Descentralização, Municipalização e Direito à Educação Básica no Brasil**. (SIMPOSIO) Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), 2009.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. IPEA: Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 19 jan. 2018.

SISAN. **Garanta o direito à alimentação adequada**. Brasília: Coordenação de Apoio à Implementação e Gestão do SISAN – CGSIS, 2013, 12 p.

SOARES, K. C. C; RAMOS, D. B; LEITE, J. V. P. Política, Cidadania e Direitos Humanos: uma visão triangular. In: (Org.) SILVA, J. I. A. O, *et al.* **Cidadania, Educação e Direitos Humanos no Semiárido**. Campina Grande: UFCG, 2012.

SOARES, M. M; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUSA, W. M. S. de. **A conjuntura da segurança alimentar e nutricional na cooperação sul-sul: o caso brasileiro**. II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas “Estado e Políticas Públicas no contexto de contrarreformas”. 20 a 22 de Junho. UFPI – Terezina – Piauí – 2018.

SOUZA, Celina. **Federalismo: teorias e conceitos revisados**. BIB, São Paulo, n° 65, I semestre de 2008, pp. 27-48.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 20 de Mar. 2017.

TAVARES, P. A; PAZELLO E. T; FERNANDES, R; CAMELO R. S. **Uma Avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e Impacto na Distribuição de Renda e Pobreza.** Pesquisa e Planejamento Econômico, 39 (1):25-58, 2009. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1062/1044>. Acesso em: 22 jul. 2019.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, Jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2019.

UNESCAP. **What is good governance?** 2013. Disponível em: www.unescap.org/sites/default/files/goodgovernance.pdf. Acesso em: 29 jul. 2018.

VALENTE, F. L; MENESES, F; MALUF, R. S. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. 1996. *Revista Cadernos de Debates*. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, pp. 66-88. Disponível em: [https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20\(1996\).pdf](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/MALUF%20et%20al%20(1996).pdf). Acesso em: 19 jan. 2019.

VALENTE, F. L. **Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada.** *In: Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas.* São Paulo: Cortez Editora, 2002, p. 40-43.

VALENTE, F. L. S; BURITY V. F.; CARVALHO, T.M.F. **Curso Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2007.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n2/1678-4464-csp-34-02-e00206816.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

VIANA, Cecília. Determinantes da descentralização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, nº 85, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n85/14.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

WILLETTS, Peter. **Non-governmental organizations in world politics: the construction of global governance.** 2011. Disponível em <https://www.taylorfrancis.com/books/9780203834305>. Acesso em: 22 jul. 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A

#	Autor(es) / Ano	Periódico	Objetivo	Construto de interesse	Contexto e método	Resultados
1	NASCIMENTO, E. C; CARVALHO, J. P. L; CRUZ, B. E. V; CALVI, M. F. (2017).	(SciELO) Interações	Analisar o papel que o Programa Bolsa Família desenvolve na segurança alimentar das famílias do Território do Marajó, PA.	Foi criado o Programa Fome Zero em 2003, tendo como foco principal a segurança alimentar e o acesso a uma alimentação adequada como direito humano (ASSUNÇÃO; LEITÃO; INÁCIO, 2012), seguindo acordos internacionais, entre os quais a Declaração do Milênio, da Organização das Nações Unidas (ONU), que, entre seus objetivos, inclui a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento humano, propondo a redução para a metade, até ao ano 2015, da “percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome [...]” (ONU, 2000).	Utilizando abordagem qualitativa, buscou-se compreender a influência do benefício nas práticas alimentares, econômicas e sociais. A pesquisa de campo foi realizada em cinco municípios do território do Marajó (Cachoeira do Arari, Salvaterra, Currálinho, Melgaço e Portel) no período de agosto a novembro de 2015. Na oportunidade, foram realizadas 50 entrevistas com famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Objetivou-se, com esses cinco municípios, alcançar famílias pertencentes às três microrregiões do Marajó, buscando obter, dessa forma, maior amplitude e representatividade territorial das informações, tendo em vista a diversidade de realidades existentes na região. Os dados foram coletados por meio de entrevista semiestruturada e registro de áudio, seguindo as recomendações de Poulain e Proença (2003) e listagem livre, conforme orientam Santos e Coelho-Ferreira (2012).	Observou-se impacto positivo na alimentação e no padrão de vida local, proporcionando bem-estar, melhoria na qualidade de vida e desenvolvimento de práticas creditícias, importantes no combate à insegurança alimentar na região.
2	TOMAZINI, C. G; LEITE, C. K. DA S. (2016)	(SciELO) Revista de Sociologia e Política	O objetivo é analisar as ideias que estruturam a política de segurança alimentar e levantar	O Programa Fome Zero (PFZ) representou inicialmente a principal resposta política na área social do novo governo,	Trata-se de uma análise qualitativa de dados primários e secundários. Os dados qualitativos primários consistem,	A difusão das novas ideias e novos princípios de ação pública não ocorre de forma a fazer “tábua rasa” das matrizes cognitivas e

			<p>hipóteses sobre sua crise e sobre o redirecionamento para a unificação dos programas de transferência de renda que desembocou na criação do Programa Bolsa Família.</p>	<p>formada por iniciativas políticas e institucionais que mobilizaram um conjunto de ministérios, demandando capacidade de articulação intersetorial do governo. Do ponto de vista das ideias e dos grupos políticos que as defendiam, representou a ascensão ao processo decisório governamental, em um <i>locus</i> institucional com status de ministério, de um paradigma da ação pública favorável às políticas de segurança alimentar.</p>	<p>sobretudo, em entrevistas semiestruturadas. Foram realizadas entrevistas no âmbito de pesquisa de doutorado de uma das autoras, com atores-chave envolvidos com o Programa Fome Zero. Estes integram o subsistema analisado, a partir de diversos <i>locus</i> institucionais, como membros do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, presidentes do CONSEA, especialistas em Segurança Alimentar (que fazem parte de redes internacionais) e os coordenadores técnicos do PFZ. Os dados secundários referem-se a publicações produzidas por pesquisadores especialistas no assunto, trabalhos analíticos sobre o Fome Zero e o conceito de segurança alimentar. Na perspectiva de mapear os atores políticos estratégicos e analisar suas ideias e crenças, foram explorados também, além das entrevistas, trabalhos acadêmicos de autoria de técnicos especialistas que participaram ativamente do “ciclo de vida” do PFZ.</p>	<p>normativas anteriormente legítimas, mas se constitui como o ponto de referência com o qual devem se adaptar essas estruturas mais antigas. Assim, apesar de não se constituir mais como um eixo programático e político da área, o paradigma da segurança alimentar parece ter sofrido um processo de decodificação-recodificação (Surel 1998, p.168), permanecendo como um dos três segmentos do Ministério de Desenvolvimento Social. Seu atual organograma demonstra que houve uma acomodação dos grupos políticos ligados a diferentes paradigmas dentro do mesmo <i>locus</i> institucional: convivem sob o mesmo guarda-chuva ministerial a Assistência Social, a Segurança Alimentar, o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria. Além disso, o Fome Zero permanece como uma referência de políticas públicas internacionalmente reconhecida.</p>
3	PEDRAZA, D. F; SALES, M. C. (2014)	(SciELO) Interações	<p>A finalidade desse artigo é propor e aplicar uma medida complementar dos níveis de (in)segurança</p>	<p>A medição da severidade de insegurança alimentar possibilita identificar, entre os indivíduos com insegurança alimentar, aqueles que apresentam</p>	<p>Trata-se de um estudo epidemiológico de delineamento transversal, que investigou famílias com crianças menores de cinco anos assistidas em creches</p>	<p>O conhecimento dos níveis de severidade de insegurança alimentar pode contribuir para o êxito de intervenções na área de segurança alimentar e de combate à desnutrição infantil na medida</p>

			alimentar familiar medidos com a aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar.	maior vulnerabilidade.	cadastradas na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano do Governo da Paraíba. No contexto familiar, a definição do grupo populacional esteve baseada na vulnerabilidade socioeconômica e na presença de crianças menores de cinco anos. Assim, enfatiza-se a conjuntura da desigualdade social na insegurança alimentar e a importância de indicadores do estado nutricional de crianças na medição da segurança alimentar.	em que possibilita o direcionamento de recursos para aqueles grupos populacionais nos quais as estratégias de intervenção devem ser prioritárias. As iniquidades sociais em saúde devem, assim, ser impactadas positivamente, uma vez que a segurança alimentar está relacionada a diferentes problemáticas de saúde, ao crescimento e desenvolvimento cognitivo de crianças, assim como com a capacidade de socialização.
4	DOS SANTOS, L. P; DA COSTA, M. G; DOS SANTOS, J. V; LINDEMANN, I. L; GIGANTE, D. P. (2014)	Scielo (Rev. Ciência e Saúde Coletiva)	Este artigo tem por objetivo comparar a versão curta da escala de segurança alimentar, recomendada pela FAO, e a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).	No Brasil, o instrumento baseado na escala longa norte-americana é a <i>Escala Brasileira de Insegurança Alimentar</i> (EBIA), que passou a ser utilizada com o intuito de contribuir à estratégia Fome Zero ⁴ . Assim, a utilização dessa escala foi proposta para auxiliar no acompanhamento e avaliação das ações desta estratégia, sendo considerada como um indicador direto para quantificar a população que poderia estar sujeita a diferentes graus de insegurança alimentar. Este instrumento caracteriza-se por avaliar a situação de	Trata-se de um estudo transversal, realizado no período de abril a outubro de 2011, na área de abrangência da Unidade de Saúde da Família (USF) de um bairro situado na periferia da cidade de Pelotas, RS. O cálculo do tamanho amostral foi realizado por meio do Programa Epi Info, versão 6.04, sendo considerada uma estimativa de 2.922 famílias. Para o cálculo de sensibilidade e especificidade considerou-se uma prevalência de insegurança alimentar de 30%. Dessa forma, o cálculo que exigiu maior tamanho de amostra foi para a estimativa da sensibilidade. Para uma sensibilidade de 80% e com um	A versão curta proposta pelo USDA apresenta baixa concordância quando comparada à EBIA, método validado para a população brasileira. Dessa forma, urge a criação de um instrumento menor, de fácil e rápida aplicação e de baixo custo, com base na EBIA, funcionando como uma espécie de <i>screening</i> para identificação de famílias vulneráveis. O referido instrumento de avaliação da insegurança alimentar deverá ser capaz de rastrear com facilidade famílias que vivenciam tal situação, tornando-se assim útil para a decisão da sua inclusão ou da sua manutenção como beneficiários diretos de programas

				<p>insegurança alimentar familiar, incluindo tanto a percepção das pessoas, como outras questões objetivas que avaliam a disponibilidade de alimentos no domicílio.</p>	<p>nível de confiança de 95% foram necessárias 60 famílias com insegurança alimentar, cuja prevalência foi estimada em 30%, levando a uma amostra de 200 famílias. A este número foram acrescidos 10% para perdas e recusas. Tal amostra foi selecionada por meio de um sorteio sistemático a partir do cadastro existente na USF. O instrumento utilizado abordou informações demográficas e socioeconômicas, além das questões provenientes da EBIA e da versão curta da escala de segurança alimentar.</p>	<p>e políticas públicas direcionadas.</p>
5	<p>HESPANHOL, R. A. DE M. (2013)</p>	<p>Scielo (Rev. Sociedade e Natureza)</p>	<p>Analisar o Programa de Aquisição de Alimentos, sua implementação em escala nacional, como da sua operacionalização num contexto específico, tendo como recorte espacial o Município de Dracena, localizado na porção oeste do estado de São Paulo.</p>	<p>Com o objetivo de assegurar o acesso aos alimentos às entidades assistenciais que atendem pessoas que vivem em situação de insegurança alimentar e/ou nutricional e fortalecer a agricultura familiar foi criado, no âmbito do Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).</p>	<p>Para atingir o objetivo realizou-se levantamento bibliográfico sobre a temática abordada; coleta e análise de dados de fonte secundária, como no Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena (EDR) e acesso a <i>sites</i> oficiais, como do IBGE (Censos Agropecuários e Demográficos, Produção Agrícola Municipal etc.), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), entre outros; e, pesquisa de campo no Município de Dracena (SP), com a aplicação</p>	<p>Se verificou que, em termos nacionais, apesar do aumento do número de produtores, dos recursos disponibilizados e das pessoas que receberam os produtos no período 2003-2011, a abrangência do PAA ainda é limitada e concentrada em termos macrorregionais e estaduais. Além dessas limitações, o programa enfrenta outras dificuldades como a falta de articulação entre as políticas públicas, como o acesso ao crédito rural (PRONAF) e à assistência técnica, que são fundamentais no momento de se decidir pela continuidade ou não das atividades agropecuárias, bem como pelos produtos a serem</p>

					de formulários semiestruturados a 19 produtores rurais participantes do programa e os responsáveis por 16 instituições da rede socioassistencial que eram atendidas no ano de 2010.	cultivados.
6	CUSTÓDIO, M. B; YUBA, T. Y; CYRILLO, D. C. (2013)	Scielo (Revista Panamericana de Salud Pública)	Descrever a evolução e a distribuição dos recursos da União para programas e ações que se inserem nas diretrizes brasileiras da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no período de 2004 a 2010.	O Brasil tem longa experiência na execução de programas sociais voltados para a questão alimentar e nutricional. O mais antigo em funcionamento, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), originou-se em 1954. Na década de 1970, surgiram o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Além desses, muitos outros foram executados temporariamente ou de forma desarticulada, sem caracterizar uma política pública coerente e sistemática.	Este estudo descritivo utilizou dados do Portal da Transparência mantido pela Controladoria Geral da União, que gera planilhas de Excel para cada pesquisa realizada. Para o levantamento dos recursos alocados, foi organizada uma base de dados contendo todas as ações executadas pelo governo federal entre 2004 e 2010. Essa base foi revisada e as ações que não eram relativas à PNSAN foram descartadas. Os montantes anuais obtidos tiveram os valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor e atualizados para o ano de 2010. Como as ações são parte de programas específicos, a soma dos recursos destinados a todas as ações de um programa equivaleu aos recursos destinados ao programa como um todo. Os programas foram então hierarquizados de acordo com o volume de recursos recebidos em 2010.	A PNSAN vem recebendo aporte crescente de recursos concentrados em ações e programas que favorecem a segurança alimentar e nutricional. Das 5014 ações que receberam recursos da União no período, 814 foram relacionadas à PNSAN (229 programas). Houve crescimento dos recursos alocados para os programas da PNSAN, alcançando, em 2010, US\$ 15 bilhões (82% superior ao gasto no ano de 2004). A maior proporção dos recursos foi absorvida pelo Programa Bolsa Família. Dez programas receberam 90% dos recursos, sendo cinco ligados aos processos de produção alimentar.
7	ALMEIDA, L. M. M. C; PAULILLO, L.	Scielo (Rev. Gestão e Produção)	O objetivo principal deste trabalho é descrever e comparar	A segurança alimentar vai além do acesso à renda porque deve ser reconhecida como	Nesta pesquisa são analisadas as redes de políticas de segurança alimentar em Campinas,	Os resultados identificaram diferenças estruturais e funcionais nas redes de políticas de segurança

	F. O. (2011)		as principais características das redes de políticas públicas locais de segurança alimentar que foram criadas em três municípios do Estado de São Paulo (Campinas, Araraquara e Catanduva), identificando os respectivos entraves (similares e distintos).	recurso fundamental de inclusão social. As governanças ou redes de relacionamentos locais ganharam grande importância. Uma rede de segurança alimentar formada localmente pode articular em torno de si um conjunto de empresas, associações de interesses, organizações não governamentais, cooperativas, agricultores, agências públicas estatais, prefeituras municipais, universidades, centros de pesquisa, etc. São as redes políticas locais que podem conceber soluções de segurança alimentar de modo singular e específico em cada região.	Araraquara e Catanduva (municípios com tamanhos populacionais diferentes), envolvendo programas similares (como os de aquisições de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, bancos de alimentos, restaurantes populares, varejões populares, etc.). O marco teórico definido para o desenvolvimento deste trabalho é o neoinstitucional com corte analítico em políticas públicas, mantendo diálogo com a abordagem de redes de políticas. Para a investigação e análise dos dados, tomou-se emprestada a noção de políticas públicas como sistema de ação e de conhecimento, defendida por diversos autores.	alimentar dos três municípios analisados e que determinados fatores (como os graus de centralidade dos gestores locais e o nível de controle de recursos, entre outros) fazem a diferença para as eficácias dos programas, embora fatores funcionais sejam os que necessitem de aprimoramentos mais urgentes. Assim, o trabalho finaliza apontando novos rumos da gestão para que esses programas possam alcançar resultados mais positivos nos próximos anos.
8	VINHAS, A. L. F. (2010)	Scielo (Revista Colombiana de Geografia)	o presente trabalho tem como objetivo analisar as principais políticas públicas no combate à insegurança alimentar no Brasil (o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família) visando compreender da distribuição desse problema no país, bem como a eficácia dessas políticas públicas,	No Brasil têm-se produzido diversas políticas para o combate à fome, que é uma forma de amenizar a questão estrutural da insegurança alimentar. A construção de políticas para a promoção de segurança alimentar requer uma análise, no ponto de vista geográfico, levando-se em consideração a histórica questão agrária no país e a concentração de renda, que são as duas hipóteses discutidas que contribuem	No âmbito desta discussão, propõe-se com este trabalho analisar a questão da insegurança alimentar no Brasil, tomando por base as políticas públicas, levando em conta a dimensão continental e sua diversidade, sem desprezar a historicidade das hipóteses que são tendências do neoliberalismo (Santos e Silveira 2004), como forma de explicar as questões atuais ligadas a esta insegurança que caracteriza o país na contemporaneidade.	As duas hipóteses levantadas no início da discussão de que o que mais contribuiu e contribui para a insegurança alimentar no Brasil foi, e é a concentração de renda e a fundiária, são confirmadas, inclusive durante a análise das duas políticas públicas, o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família.

			possibilitando até mesmo entender o modelo de Gestão do Estado sob a responsabilidade nos governos Lula.	para fome no cenário brasileiro.		
9	SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L.; HELITO, H.; PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SANTOS, L. M. P.; PAES-SOUSA, R. (2010)	Scielo (Revista de Nutrição)	O objetivo deste trabalho foi analisar, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004, a hipótese de que a participação em programas governamentais de Transferência de Renda está associada à situação de segurança alimentar no domicílio.	É pertinente supor que o aumento do rendimento médio dos mais pobres tenha tido impacto nos níveis de segurança alimentar. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2004, em seu suplemento de Segurança Alimentar, mostrou que a proporção de insegurança alimentar grave diminuiu progressivamente à medida em que aumentam os rendimentos médios, mesmo em população de baixa renda.	Utilizaram-se dados secundários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios com entrevistas em 112.716 domicílios. Incluíram-se neste trabalho os domicílios particulares permanentes e improvisados, em que as informações sobre segurança alimentar foram fornecidas por um morador, limitando-se ainda àqueles com rendimento domiciliar <i>per capita</i> de até um salário-mínimo, representando isto 51,2% dos domicílios da amostra. Foram elaborados três modelos de estimativas de transferência de renda com resultados semelhantes; escolheu-se o Modelo 3 por resultar em menor probabilidade de superestimar efeitos. Para estimar o efeito da transferência de renda na prevalência de segurança alimentar, foram incluídos apenas os domicílios que recebiam transferência de renda correspondendo a 14,2% do total de domicílios entrevistados. A	Os programas de transferência de renda considerados neste estudo apresentaram um valor médio de benefícios de R\$81,68 por domicílio. A regressão logística múltipla mostrou aumento em torno de 8,0% na chance de segurança alimentar, para cada 10 reais de acréscimo nos valores das transferências. As condições de: residência em área rural, pessoa de referência do sexo masculino e de raça/cor branca também apresentaram associação positiva com segurança alimentar. Os resultados confirmam a hipótese do estudo, indicando associação positiva da transferência de renda sobre a segurança alimentar, independentemente do efeito de outras condições explicativas.

					associação entre segurança alimentar e transferência de renda, controlando por outras variáveis independentes, foi estimada mediante modelos de regressão logística, método <i>stepwise</i> , para cada uma das três faixas de rendimento domiciliar <i>per capita</i> .	
10	DOS ANJOS, F. S.; CALDAS, N. V. (2007)	Scielo (Revista de Economia e Sociologia Rural)	Analisar a experiência recente dos Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (CONSADs) no Sul do Brasil a partir de estudo realizado pela Universidade Federal de Pelotas em conjunto com a FAO e Ministério do Desenvolvimento Social.	O governo federal promove a implantação dos "Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local" (doravante referidos como CONSADs) em vários pontos do território nacional. Trata-se de uma nova institucionalidade que congrega em torno de si agentes públicos e privados, orientados à elaboração de programas de desenvolvimento local, combate à fome e à insegurança alimentar.	No Sul do Brasil o trabalho desenvolveu-se entre janeiro e agosto de 2004 envolvendo fundamentalmente o uso de metodologias qualitativas, tais como entrevistas, observação participante em reuniões e eventos locais, regionais, bem como o levantamento de informações que permitissem conhecer a dinâmica dos processos sócio-políticos no âmbito dos CONSADs. Inclui-se aí a análise de documentos disponibilizados pelas prefeituras municipais, extensionistas rurais, instituições religiosas, organizações não-governamentais e agências de desenvolvimento (públicas e privadas). Não menos importante foi o cotejo com os dados secundários, sobretudo com as fontes censitárias. Uma equipe de 15 pesquisadores realizou cerca de 270 entrevistas que tiveram como interlocutores um conjunto extremamente diversificado de atores sociais da	O texto aqui apresentado representa a culminação de um trabalho realizado durante os meses de janeiro a agosto de 2004 e que trouxe, como resultado imediato, um amplo diagnóstico e avaliação sobre um total de 137 projetos de desenvolvimento, sendo que 88 deles representam iniciativas locais, ao passo que 36 formam parte do que se denomina projetos intermunicipais de desenvolvimento. Os 13 restantes foram enquadrados como PIDs em fase de estruturação. De um modo absolutamente pragmático, o trabalho executado identificou alguns entraves e gargalos tanto no processo de implantação dos CONSADs quanto na dinâmica que acompanha as ações empreendidas.

					esfera pública e privada, vinculados a organizações civis e a processos de intervenção cujo enfoque varia segundo a natureza dos objetivos perseguidos e as circunstâncias envolvidas.	
--	--	--	--	--	--	--

APÊNDICE B**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS SECRETÁRIOS, DIRETORES E CONSELHEIROS DOS MUNICÍPIOS DE SUMÉ, PATOS, JOÃO PESSOA, CABEDELO E MONTEIRO.**

Esta entrevista tem por objetivo analisar os estágios e processos de implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios paraibanos que aderiram ao SISAN, regulada pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006) e os demais marcos regulatórios para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). As perguntas foram divididas em três vertentes, para cada ator respondente, buscando atender aos objetivos da presente pesquisa.

Nome	
Local	
Duração da entrevista	
Data da entrevista	

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA			
DIMENSÕES	ASPECTOS ANALISADOS	SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL/ DIRETORIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	REPRESENTANTES DO COMSEA
Política	Relações intergovernamentais	<p>O que você entende por Segurança Alimentar e Nutricional?</p> <p>Como você percebe a condução da política de segurança alimentar e nutricional pelo Prefeito?</p> <p>Existem ações de SAN executadas continuamente no município por meio de sua pasta? Em caso positivo, poderia citar?</p> <p>Possui conhecimento sobre os eventos ou conferências municipais relacionadas à Política de Segurança Alimentar e Nutricional e, em caso positivo, poderia mencionar os tipos de pautas que foram discutidas nesses momentos?</p> <p>A sua pasta recebe apoio de outras Secretarias, para a consecução das ações de Segurança Alimentar e Nutricional?</p>	<p>O que você entende por Segurança Alimentar e Nutricional?</p> <p>De que forma o Conselho Municipal participou da elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional?</p> <p>Como você percebe a condução da política de segurança alimentar e nutricional pelos secretários municipais?</p> <p>Como você percebe a influência do Conselho Municipal de SAN, nas decisões políticas do Prefeito, para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional?</p>
Administrativa	Criação da CAISAN e Secretaria própria	<p>Como se estabelece a relação entre a Sua Pasta, o COMSEA e a CAISAN, para a consecução das políticas públicas de SAN?</p> <p>Como é realizado o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional?</p>	<p>Como você entende o funcionamento do COMSEA, no que se refere às atribuições do Conselho?</p> <p>Como tem sido executadas as ações do COMSEA no município, no que diz respeito ao caráter fiscalizador?</p> <p>Como é realizado o monitoramento e a avaliação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional?</p>

			Como se estabelece a relação entre o COMSEA e a CAISAN, para a consecução das políticas públicas de SAN?
Fiscal	Dotação Orçamentaria específica	<p>As ações realizadas por Sua Pasta, são por meio de dotação orçamentária específica para a política de Segurança Alimentar e Nutricional?</p> <p>Quais as principais ações realizadas por meio de recursos próprios relacionadas à política de SAN?</p>	<p>O Conselho recebe algum recurso do Poder Executivo municipal para a manutenção das ações realizadas pelos membros? Pode citar as ações que demandaram recursos?</p> <p>O Conselho recebeu equipamentos e possui estrutura adequada para a realização e registro das reuniões?</p> <p>As reuniões possuem demandas que influenciam nos resultados das políticas públicas executadas pelo Gestor Municipal?</p>

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIMENTO

Pesquisa: “Sistema de segurança alimentar e nutricional: análise institucional dos processos de implementação em municípios do estado da paraíba de 2010 a 2018”

Esta pesquisa faz parte de uma Dissertação de Mestrado do discente **Williams Martinho Soares de Sousa**, que está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Gostaríamos de contar com sua colaboração, por meio de sua permissão e participação em entrevista individual cujo objetivo é “analisar os estágios e processos de implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios paraibanos que aderiram ao SISAN, regulada pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006) e os demais marcos regulatórios para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)”.

Esclarecemos que sua identidade será mantida em sigilo e que todas as informações prestadas serão utilizadas unicamente para os fins desta pesquisa. Sua participação, portanto, não lhe causará prejuízo algum, mas terá uma contribuição para uma melhor compreensão sobre a implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios paraibanos. Esclarecemos, também, que sua participação é voluntária e que, caso queira, poderá interromper ou desistir desta entrevista a qualquer hora ou deixar de responder a quaisquer das questões que lhe forem feitas.

Quaisquer dúvidas ou esclarecimentos poderão ser sanados junto à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional – PGPCI, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba(UFPB), ou por meio do endereço eletrônico: **pgpci@ccsa.ufpb.br**.

Se você concorda em participar, agradecemos muito a sua colaboração e gostaríamos que você colocasse a sua assinatura a seguir, indicando que está devidamente informado(a) sobre os objetivos da pesquisa e os usos dos seus resultados.

Entrevistador

Entrevistado (a)

João Pessoa (PB), _____ de _____ de 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Centro de Ciências Sociais Aplicadas

Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional – PGPCI

Campus Universitário – João Pessoa – PB – CEP: 58.059-900

Mestrando: Williams Martinho Soares de Sousa – Matrícula: 20171019938

Telefone: (83) 9.9963-4473

E-mail de contato: williams_cgp@hotmail.com

Orientador: Vanderson Gonçalves Carneiro