

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE
VITÓRIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

JOICE DE PAULA DEL ESPOSTE

**POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ENTRE OS ANOS
DE 2015-2019: UMA REVISÃO INTEGRATIVA**

VITÓRIA
2022

JOICE DE PAULA DEL ESPOSTE

**POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ENTRE
OS ANOS DE 2015-2019: UMA REVISÃO INTEGRATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Roberta Ribeiro Batista
Barbosa

Área de Concentração: Políticas Públicas, Saúde,
Processos Sociais e Desenvolvimento Local.

Linha de Pesquisa: Políticas de Saúde,
Integralidade e Processos Sociais.

VITÓRIA
2022

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

Del Esposte, Joice de Paula
D331p Potencialidades e fragilidades para implementação da
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional entre os
anos de 2015-2019 : uma revisão integrativa / Joice de Paula
Del Esposte. - 2022.
92 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Ribeiro Batista Barbosa.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e
Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa
Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2022.

1. Segurança alimentar e nutricional - Brasil. 2.
Políticas públicas. 3. Cidadania - Brasil. 4. Políticas de saúde –
Brasil. I. Barbosa, Roberta Ribeiro Batista. II. Escola Superior de
Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM.
III. Título.

CDD: 362.10981

JOICE DE PAULA DEL ESPOSTE

**POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ENTRE
OS ANOS DE 2015-2019: UMA REVISÃO INTEGRATIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 27 de abril de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a Roberta Ribeiro Batista Barbosa
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Tassiane Cristina de Moraes
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória
(Membro Interno)

Prof. Dr. Joel Alves Lamounier
Universidade Federal de São João Del Rei/MG
(Membro Externo)

AGRADECIMENTOS

A Deus pela oportunidade, e por toda proteção, força e coragem para que as dificuldades fossem enfrentadas.

Aos familiares e amigos que me incentivaram em todos os momentos, que respeitaram o meu tempo ausente do seu convívio, sabendo da importância dessa fase em minha vida. Em especial ao Esley, meu companheiro com quem divido os desafios cotidianos da vida.

A minha filha Marina por me ensinar o verdadeiro sentido do cuidar.

Ao professor Doutor Valmin Ramos da Silva pelas relevantes contribuições na construção do meu projeto até a qualificação.

A minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Roberta Ribeiro Batista Barbosa, por ter me acolhido de uma forma muito especial e empática. Agradeço por todo o aprendizado, sugestões, ensinamentos e paciência, seu apoio foi crucial para que eu chegasse até aqui. Você deixou marcas positivas em mim, para além daquelas imbricadas no processo de conhecimento científico. Obrigada por tanto!

Ao Prof. Dr. Joel Alves Lamounier e a Prof^a. Dr^a. Tassiane Cristina de Moraes pela prontidão em contribuir para o aperfeiçoamento desta pesquisa. De antemão, agradeço pelos apontamentos que, certamente, fortaleceram esta dissertação.

Agradeço a todos os professores e demais membros do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM), os quais contribuíram no processo de construção de todo o conhecimento adquirido nesta trajetória.

Aos demais que me apoiaram, diretamente ou de forma indireta, no âmbito profissional e pessoal, contribuindo para a realização e conclusão deste trabalho.

E de repente tudo dá certo, tudo acontece. Não é sorte e nem acaso. É Deus! É o tempo de Deus!

Autor desconhecido

RESUMO

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída por meio do Decreto n. 7.272/2010, estabelece a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e regulamenta o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Para a garantia do DHAA, esta política estabelece oito diretrizes que orientam as ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O desenvolvimento das ações propostas no plano representa um desafio para o sistema público, considerando as perspectivas intersetoriais envolvidas, mudanças epidemiológicas constantes e diferentes cenários brasileiros. Portanto, o objetivo desta pesquisa foi levantar as principais potencialidades, fragilidades e proposições para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional entre 2015 e 2019. Escolheu-se como método de pesquisa a revisão integrativa da literatura, realizada através de levantamento das publicações científicas nacionais nas bases de dados MEDLINE/PubMed, Lilacs e no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, utilizando os descritores “Segurança Alimentar e Nutricional”, “Políticas Públicas” e “Brasil”. Foram extraídos de cada estudo as principais potencialidades, fragilidades e proposições para implementação desta política. O processo de busca e seleção dos artigos ocorreu entre os meses de novembro de 2021 a março de 2022. Dos 152 estudos identificados, foram incluídas 17 publicações de acordo com os critérios de elegibilidade. A atuação dos Conselhos, câmaras, gestão da Política pela Assistência Social e de Saúde, conhecimento da Política pelos atores envolvidos, e existência de Programas relacionados à esta política foram apontados nos estudos como potencialidades. Em contrapartida, foram encontradas diversas fragilidades como, déficit de recursos humanos, ausência de Conselhos municipais, baixa adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, dificuldade de atuação intersetorial, ausência de instrumentos de avaliação da Política, baixa qualificação dos sujeitos envolvidos política, limitação de recursos orçamentários e lacunas no desenvolvimento de alguns Programas. Para melhorias no desenvolvimento de uma política de segurança alimentar efetiva, os estudos incluídos trazem diversas proposições, como, fomento aos processos de educação permanente, maior integração entre as políticas públicas com objetivo de superar o desafio da intersetorialidade, e maior incentivo as ações do

Programa de Aquisição de Alimentos. Os resultados desta pesquisa apontam que a implementação da Política estudada enfrenta diversos percalços que se repetem independentemente mesmo em diferentes contextos e região do Brasil. O conhecimento destas dificuldades e das proposições apresentadas pelos atores envolvidos no desenvolvimento desta Política nos estudos aqui discutidos, fornece subsídios para elaboração de ações de melhorias para garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e efetividade da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito municipal, estadual e federal.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas Públicas. Brasil.

ABSTRACT

The National Food and Nutrition Security Policy, established through Decree n. 7,272/2010, establishes the guarantee of the Human Right to Adequate Food and regulates the National Plan for Food and Nutrition Security. To guarantee the DHAA, this policy establishes eight guidelines that guide the actions of the National Food and Nutrition Security Plan. The development of the actions proposed in the plan represents a challenge for the public system, considering the intersectoral perspectives involved, constant epidemiological changes and different Brazilian scenarios. Therefore, the objective of this research was to raise the main strengths, weaknesses and propositions for the implementation of the National Food and Nutrition Security Policy between 2015 and 2019. The integrative literature review was chosen as a research method, carried out through a survey of national scientific publications in the MEDLINE/PubMed, Lilacs databases and in the Catalog of Theses and Dissertations of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel, using the descriptors "Food and Nutrition Security", "Public Policies" and "Brazil". The main strengths, weaknesses and proposals for implementing this policy were extracted from each study. The process of searching and selecting articles took place between November 2021 and March 2022. Of the 152 studies identified, 17 publications were included according to the eligibility criteria. The performance of the Councils, chambers, management of the Policy for Social and Health Assistance, knowledge of the Policy by the actors involved, and the existence of Programs related to this policy were pointed out in the studies as potential. On the other hand, several weaknesses were found, such as human resources deficit, absence of municipal councils, low adherence of municipalities to the National Food and Nutrition Security System, difficulty of intersectoral action, absence of instruments for evaluating the Policy, low qualification of the subjects involved. policy, limited budgetary resources and gaps in the development of some Programs. For improvements in the development of an effective food security policy, the studies included bring several propositions, such as the promotion of permanent education processes, greater integration between public policies in order to overcome the challenge of intersectorality, and greater incentive to the actions of the Program of Food Acquisition. The results of this research indicate that the implementation of the Policy studied faces several mishaps that are repeated independently even in different contexts and regions of Brazil. The knowledge of these

difficulties and the propositions presented by the actors involved in the development of this Policy in the studies discussed here, provides subsidies for the elaboration of improvement actions to guarantee the Human Right to Adequate Food and the effectiveness of the National Food and Nutrition Security Policy at the municipal level, state and federal.

Keywords: Food and Nutrition Security. Public policy. Brazil.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição dos graus de segurança alimentar segundo classificação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar	32
Quadro 2 – Estratégia de busca: Revisão Integrativa.....	50
Quadro 3 - Caracterização dos estudos qualitativos selecionados quanto à autoria, ano publicação, período coleta de dados, local da pesquisa, amostra e objetivos	54
Quadro 4 - Caracterização dos estudos quali-quantitativos e quantitativo selecionados quanto à autoria, ano publicação, período coleta de dados, local da pesquisa, amostra e objetivos.....	56
Quadro 5 – Principais potencialidades, fragilidades e proposições para implementação da PNSAN descritas nos estudos incluídos na revisão	57

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma do processo de seleção e inclusão dos estudos baseado no PRISMA-ScR (adaptado)	53
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE SIGLAS

AF	Agricultura Familiar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDS	Compra com doação simultânea
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COOTAF	Cooperativa dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
DECS	Descritores em Ciências da Saúde
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EMESCAM	Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> / Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação
IAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
LILACS	Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEDLINE/PUBMED	Medical Literature Analysis and Retrieval System Online

MESH	Medical Subject Headings
ONU	Organizações das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PCCNE	Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas
PCS	Programa Comunidade Solidária
PFZ	Programa Fome Zero
PLAMSAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMSAN	Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	Plano Plurianual
PRP	Programa Restaurante Popular
PRISMA	<i>Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses</i>
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UF	Unidades Federadas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E OPERACIONAIS	22
2.1 O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN).....	33
2.2 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN).....	37
2.2.1 O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)	41
3 OBJETIVOS	47
3.1 OBJETIVO GERAL	47
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	47
4 MÉTODOS	48
4.1 TIPO DE ESTUDO	48
4.2 ETAPAS DA REVISÃO INTEGRATIVA.....	48
4.3 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE	49
4.3.1 Critérios de Inclusão	49
4.3.2 Critérios de Exclusão	49
4.4 FONTES DE INFORMAÇÃO E ESTRATÉGIA DE BUSCA	49
4.5 SELEÇÃO DOS ESTUDOS.....	50
4.6 EXTRAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS/CONTEÚDOS.....	51
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	52
5.1 POTENCIALIDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	63
5.1.1 Atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)	63
5.1.2 Participação efetiva dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional	64
5.1.3 Gestão da política pela Secretaria Municipal de Assistência Social e de	

Saúde	66
5.1.4 Conhecimento apropriado da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por parte dos gestores	67
5.1.5 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	68
5.1.6 Programas de Acesso à água	69
5.1.7 Outras potencialidades	70
5.2 FRAGILIDADES E PROPOSIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	71
5.2.1 Inexistência ou deficitária estrutura de recursos humanos.....	71
5.2.2 Ausência dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.....	72
5.2.3 Atuação insípida dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.....	72
5.2.4 Baixa adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar pelos municípios	74
5.2.5 Desafio da intersectorialidade.....	75
5.2.6 Ausência ou presença limitada de aplicação de instrumentos de avaliação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	78
5.2.7 Baixa qualificação dos atores envolvidos no desenvolvimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	80
5.2.8 Recursos orçamentários insuficientes	80
5.2.9 Ausência nos municípios de setor específico para o desenvolvimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	81
5.2.10 Outras fragilidades.....	82
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	87

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tornou-se o foco da agenda internacional, exercendo influência nos compromissos e acordos de desenvolvimento dos governos nacionais. Sobre grande interferência da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o conceito de SAN, antes apenas limitado à produção e constituição de estoques de alimentos, de forma gradativa, foi sendo acoplado a diferentes dimensões que repercutem no sistema alimentar mundial e nas condições de vida dos indivíduos (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

No contexto brasileiro, o referido conceito nasceu como objetivo de variados projetos de alimentação e nutrição no transcorrer dos anos, e ganhou especificidade peculiar em razão do vasto processo de participação social ao redor da estruturação de uma agenda de SAN, culminando na instituição de leis, planos e estruturas visando a implantação de um sistema de SAN. Atualmente a SAN vem sendo advogada como um eixo do desenvolvimento e um objetivo estratégico das políticas públicas a nível nacional, as quais fundamentam-se no princípio da soberania alimentar e do direito à alimentação. Por sua vez, tem sido objeto de estudo de um campo científico interdisciplinar, que abarca estudos e conhecimentos das ciências humanas, sociais, sociais aplicadas, agrárias e da saúde, buscando apreender os processos alimentares a partir de sua ampla complexidade (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Para que a SAN viesse a ser concebida como uma questão pública e, por conseguinte, deficiente da ação do governo, foi necessária a adoção de um arcabouço de mecanismos e estratégias capazes de propiciar consistência e identidade a programas e ações na área. Deste modo, objetivando o alcance da equidade, a sustentabilidade, a participação social e outros princípios que norteiam a política de SAN, são imprescindíveis objetivos claros, marcos legais, incentivos e modos de responsabilização e elaboração de compromissos (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

No âmbito das políticas de saúde e alimentação, dentre esses arcabouços, incluem-se diversas ações ou programas. Pode-se destacar, em 1988, a criação do Sistema

Único de Saúde (SUS), que associado a instituição a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica, tem atuado na proposição de uma alteração dos modelos atuais de atenção à saúde e à alimentação.

Neste sentido, enquanto o SUS atua na perspectiva do estímulo das ações de promoção, proteção e recuperação e das inter-relações entre as dimensões biopsicossociais imbricadas no processo saúde doença, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) se debruça na produção, abastecimento, comercialização e consumo de alimentos, levando em conta também suas inter-relações (BURLANDY, 2009).

No Artigo 3º da Lei Orgânica, assim está posto:

Art. 3º 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 bases práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A SAN engloba múltiplas dimensões da vida de indivíduos, grupos sociais, comunidades e países, devendo, portanto, ser analisada em sua totalidade. Usualmente, compreende-se que as manifestações mais problemáticas de insegurança são a fome e a desnutrição e, nos últimos anos, a obesidade também vem ganhando notoriedade e se tornando uma questão de saúde pública. Este conceito aponta para três questões relevantes:

- 1) a SAN é a materialização de um direito que milita pelo acesso regular e contínuo a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para atender a demanda do indivíduo;
- 2) a promoção da SAN não deve inviabilizar o atendimento a outras necessidades indispensáveis para a sobrevivência humana;
- 3) promover a SAN implica, necessariamente, em gerar saúde, respeito à diversidade cultural e a sustentabilidade econômica e ambiental.

Esta relevância pode ser constatada a partir de duas perspectivas: primeira, a do acesso aos alimentos e segundo, a da disponibilidade de alimentos. Assim, a partir da primeira, nota-se que a proposta da SAN vai muito além da proposta de alimentação regular, ao considerar que é preciso alimentação de boa qualidade e de acordo com os costumes alimentares da população (MALUF; REIS, 2013).

Em relação aos sujeitos e grupos sociais, Maluf e Reis (2013) apontam que existem três elementos principais que permitem distinguir as manifestações de Insegurança alimentar e Nutricional (IAN): condição de gênero e geracional; classe social ou nível de renda; e as raízes étnicas ou raciais de uma dada população. Isto posto, os mais pobres estão mais vulneráveis a IAN; pessoas do gênero feminino, idosos e crianças vivenciam deficiências peculiares se comparados aos homens e aos sujeitos mais jovens; e negros e índios fazem parte da parcela expressiva das populações expostas à fome.

Soma-se a isso, que ao considerar o todo da população de um país, a IAN pode exprimir a dificuldade de acesso aos alimentos devido à ausência de trabalho ou baixo nível de renda, e ainda das limitações na disponibilidade de bens e na sustentabilidade dos meios pelos quais esses bens são gerados. Ademais, se o enfoque for no contexto global, a IAN sofre influências das relações comerciais desfavoráveis, da falta de estabilidade do mercado internacional e da prática das corporações internacionais de grande porte.

Em distintos âmbitos, a SAN passou a ser visualizada como um direito, que deve ser garantido e concebido como meta permanente das políticas públicas ligadas as noções de desenvolvimento e soberania alimentar. Esta, por sua vez, de forma gradativa foi se configurando como uma das principais estratégias para propiciar o desenvolvimento que, fundamentada com base na ótica do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), inscrito na Constituição Brasileira a partir do ano de 2010, esta estratégia se confronta com problemáticas associadas à soberania alimentar, posto que aos povos é lhe dado o direito de decidir acerca de alimentação (MALUF; REIS, 2013).

Em face da condicionante do DHAA, é necessária a instituição de um conjunto de proposições por meio do Estado e dos organismos internacionais para que sejam delimitadas as obrigações e metas com vista a garantia deste direito fundamental. Contudo, alcançar estas, exige a compreensão de que a SAN carrega consigo distintas conceituações e contínuas disputas, o que, por conseguinte, exige que a elaboração do conceito não ocorra de forma descolada do contexto social e que, as estratégias com vistas a sua promoção, sejam qualificadas do ponto de vista teórico (MALUF; REIS, 2013; ALIAGA; SANTOS; TRAD, 2019).

A perspectiva da SAN transcende a questão da disponibilidade de alimentos, diz respeito a segurança da relação que o sujeito e a coletividade estabelecem com o alimento. Assim, discutir o termo “segurança” coloca a SAN como a junção de direitos e políticas sociais presentes na noção de seguridade social. Isto posto, ela se configura como um dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, estritamente associados a outros direitos, tais como: o de moradia, saúde ou educação (ALIAGA; SANTOS; TRAD, 2019).

Assim, o DHAA (objetivo maior da SAN) está intrinsecamente ligado a outros direitos, e a não garantia, proteção e efetivação deste, pode ocasionar situações de IAN que evidenciam um processo crescente, que se desdobra tanto na esfera coletiva como na individual, e se mostra associado ao agravamento de problemas de saúde, ao crescimento da ocorrência de violência doméstica e comunitária, e a intensificação de casos de transtornos mentais, por exemplo (GUERRA; CERVATO-MANCUSO; BEZERRA, 2019).

Destaca-se que, para que o DHAA seja assegurado à população, alguns deveres são designados ao Estado, conforme segue abaixo:

Assegurar que nenhum de seus órgãos ou servidores públicos violem ou impeçam, por suas ações ou políticas, o gozo efetivo do Direito Humano à Alimentação Adequada; impedir que entidades privadas (empresas ou outras entidades), destruam as fontes de alimentos das pessoas, por meio de suas atividades; assegurar que o alimento colocado no mercado seja seguro e nutritivo; de envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios e a sua utilização por elas, para a garantia de seus direitos humanos. O Estado tem que promover políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de alimentarem a si próprias, por exemplo; deve prover o DHAA de determinados indivíduos ou

grupos, em forma de transferência de renda ou renda básica; entrega de alimentos em conformidade com as especificidades de cada grupo, população ou comunidade ou outros esquemas de seguridade social (BURITY *et al.*, 2010, p. 53-55).

Assim, no ano de 2006 foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que atua no sentido de efetivar o DHAA e a SAN da população brasileira, por meio da articulação com distintos órgãos, entes federativos e instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) (OLIVEIRA *et al.*, 2022). Já em agosto de 2010, pelo decreto nº 7.272, foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), resultante de um intenso processo de participação popular e da junção de esforços do governo, academia e organizações populares. Entretanto, a garantia deste direito ainda se mostra apartado da realidade de muitos brasileiros, já que, nos últimos anos, a situação de fome, desnutrição e IAN desta população tem se agravado, podendo estar relacionada, por exemplo, “as desigualdades não superadas, o avanço de políticas neoliberais e o desmonte do sistema que contemplava políticas sociais inclusivas e promotoras da SAN vem se somando” (SILVA *et al.*, 2020, p. 3422).

Destaca-se que, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) (2021), bem como as pesquisas de Silva *et al.* (2020) e Alpino *et al.* (2020) apontam que a questão da fome tem se atenuado nos últimos anos. Este achado, por sua vez, evidencia lacunas no processo de implementação da PNSAN, razão pela qual a mesma foi adotada enquanto objeto de estudo desta dissertação.

No que diz respeito a justificativa profissional que culminou na realização da pesquisa aqui empreendida, destaca-se a experiência da pesquisadora enquanto enfermeira atuante na Atenção Primária à Saúde há 16 anos, no qual vem verificando que, muitas das demandas de saúde apresentadas estão intrinsecamente relacionadas com a experiência da fome que acomete os usuários.

Além disso, nota-se que, estudos que tenham como foco prioritário analisar as potencialidades, fragilidades e proposições da PNSAN ainda são incipientes, de modo que esta pesquisa contribuirá para a ampliação desta discussão no contexto científico. Deste modo, acredita-se que esta pesquisa trará subsídios para o processo de implementação e reformulação da PNSAN, sobretudo, a nível local, o que, por

consequente, contribuirá para que o DHAA da população possa ser assegurado, conforme apregoa a política e os demais marcos legais criados para intervir sobre esta problemática social.

Assim, tendo como ponto de partida a preocupação com a questão da fome, surgiu a seguinte inquietação: “Quais as principais fragilidades, potencialidades e proposições descritas na literatura no período de 2015 a 2019 para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil?”

Nesta dissertação estão apresentados os dados de uma pesquisa empreendida por meio de uma revisão integrativa de literatura, onde buscou-se conhecer e analisar as produções científicas nacionais sobre a PNSAN no período de 2015 a 2019; descrever o estado da arte da PNSAN no referido período; evidenciar as principais lacunas no desenvolvimento da PNSAN; e, destacar as principais potencialidades, fragilidades e proposições para a implementação da PNSAN.

Desse modo, esta dissertação segue o formato dos seguintes capítulos: principais aspectos históricos da SAN no Brasil, evidenciando os principais marcos que culminaram no surgimento da PNSAN, seguido pelos objetivos desta pesquisa, metodologia empregada visando alcançar tais objetivos, resultados e discussão provenientes da revisão integrativa realizada, na qual são enfatizadas as principais potencialidades, fragilidades e proposições para a implementação da PNSAN, e por último, são apresentadas as considerações finais e a contribuição do estudo.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E OPERACIONAIS

No Brasil, a preocupação com a alimentação e a fome vem desde os tempos coloniais, provocando preocupação por parte dos governantes e, a partir do século XX, essa preocupação avança quando se iniciam os movimentos sociais, fazendo com que o tema alimentação começasse a ser pensado em termos de políticas públicas (BELIK, 2003).

Ante a esta preocupação, as ações com vistas a enfrentar tal problemática foram norteadas por uma perspectiva integrada do sistema alimentar, evidenciado no conceito de SAN, que considera indissociável os conceitos de segurança alimentar e de nutrição. Para tanto, as elaborações destas ações foram fundamentadas no princípio da garantia do DHAA, que colocou a governança da SAN como uma agenda de Estado, por meio de leis, decretos, orçamento e a instituição de um sistema de monitoramento, conforme será explanado a seguir (BOCCHI *et al.*, 2019).

Na esteira desta reflexão, destaca-se que a questão da fome e a Segurança Alimentar tiveram maior atenção a partir de 1930, quando se iniciaram alguns estudos sobre a fome, e a criação de cursos de nutrição, fazendo a junção das vertentes biológicas e sociais (KAC; PROENÇA; PRADO, 2011; VASCONCELOS; BATISTA FILHO, 2011).

Em 1932, o médico, geógrafo, sociólogo e político Pernambucano Josué de Castro, um dos primeiros brasileiros a abordar o tema da fome, iniciou uma pesquisa com a classe operária de Recife, fazendo uma comparação do consumo alimentar e calórico destes, visando assim, conhecer melhor as condições alimentares e de vida dos trabalhadores. Seu trabalho teve uma grande repercussão no Brasil e ao redor do mundo, pois caracterizou a fome como um problema social e político, que resultava da pobreza, e não da insuficiência de alimentos ou de efeitos naturais. Seu livro, *Geografia da Fome*, publicado em 1946, foi um marco histórico sobre a fome e a Segurança Alimentar brasileira. Neste mesmo ano, ele elaborou o 1º Mapa da Fome no Brasil, dividindo o País em cinco regiões, considerando o Norte e o Nordeste como “famintos” e as demais regiões marcadas pela subnutrição. Seus inquéritos e estudos

impulsionaram a criação do salário-mínimo, sendo este criado na década de 1940 (MIELITZ, 2014).

A Segurança Alimentar, apesar de ter sido objeto de lutas anteriores, só entrou para a Agenda Nacional através de um movimento de solidariedade e indignação contra a fome e a miséria, que foram geradas pelas concentrações de terra e renda no País, bem como pelas Políticas excludentes, geradoras do desemprego, recessão e arrocho salarial, sendo, este cenário, gerador de ameaças e oportunidades (CONSEA, 1995).

Em 1973, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), ligado ao Ministério da Saúde (MS), instituiu o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), que tinha como objetivo realizar a suplementação alimentar em populações vulneráveis, dar apoio aos pequenos produtores de baixa renda, e promoção de fortificação e incentivo à alimentação dos trabalhadores. Esse programa teve vigência até 1974, pois teve sua execução prejudicada por dificuldades administrativas e irregularidades constatadas em auditorias realizadas pelo INAN (VASCONCELOS, 2005 *apud* ANDRADE, 2014; SILVA, 1995; IPEA, 2014).

Em 1976 foi criado o II PRONAN, vigente até 1979, que ofereceu o primeiro modelo de uma política nacional, incluindo suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos, tendo como principal conquista o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), e o Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE). O PAT fornecia refeições nas empresas e vales para a aquisição de alimentos no comércio e distribuía cestas básicas aos trabalhadores de baixa renda, já o PCCNE promovia atividades de enriquecimento de alimentos e distribuição de medicamentos. Os PRONAN I e II foram os primeiros desenhos de políticas públicas mais abrangentes quando se tentava unir o social e a política agrícola e abastecimento (VASCONCELOS, 2005 *apud* ANDRADE, 2014; SILVA, 1995; IPEA, 2014).

Em meados da década de 1980 ocorreram várias mobilizações sociais no País e, dentro deste contexto, a luta por políticas de combate à fome e a pobreza foram ganhando destaque no cenário brasileiro. Em 1985 surgiram as primeiras referências

ao conceito de Segurança Alimentar, feita por técnicos e pesquisadores ligados ao Ministério da Agricultura, sendo elaborada a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar que se baseava em dois objetivos: atender as necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos. A proposta contemplava a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, a ser presidido pelo Presidente da República (COSTA; PASQUAL, 2006).

Em 1986 foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNAN), criada pelo INAN, sendo uma conquista histórica, pois a alimentação passou a ser assumida como um direito humano, e não mais como um benefício apenas. Nesta mesma Conferência foi proposta a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA, 1995).

No início da década de 90, no Governo Collor, o Brasil foi marcado pelo retrocesso das políticas sociais, e alguns programas ligados a alimentação foram desestruturados, extintos ou tiveram seus orçamentos cortados, tais como: programas de suplementação alimentar para crianças menores de sete anos, aleitamento materno e combate a carências específicas, mantendo-se somente três na agenda política: O Programa de Combate ao Bócio Endêmico e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), criado em 1977, ligados ao setor saúde, e o PAT, sob gestão do Ministério do Trabalho, tais medidas foram tomadas com o intuito de enxugar a máquina pública (MACEDO *et al.*, 2009).

O Movimento pela Ética na Política, criado na época do *Impeachment* do Presidente Collor, vitorioso na luta contra a impunidade e a corrupção, inspirou uma outra cruzada ética com o objetivo de erradicar a fome e a miséria, e uns dos desdobramentos desse movimento foi a criação da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, criado no ano de 1993, que tinha o intuito de mobilizar e sensibilizar a sociedade sobre a necessidade de mudanças em relação a realidade política, social e econômica em que o País vivia, realidade esta que levava a exclusão, a fome e a miséria (CONSEA, 1995).

Dessa forma, vários segmentos da sociedade, preocupados com a fome, a miséria e a exclusão de milhares de brasileiros, dentre eles o Sociólogo e ativista Hebert de

Souza, o Betinho, que usou a expressão “Quem tem fome, tem pressa”, fez crescer a esperança na vida dos brasileiros com sua campanha contra a fome (IPEA, 2014).

A “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela vida” iniciou o processo de formação dos chamados Comitês de Combate à Fome. De abrangência local, municipal e/ou estadual, os comitês eram formados por diversos setores da sociedade (sindicatos, universidades, igrejas, organizações não-governamentais, intelectuais, estudantes, empresários, funcionários públicos, políticos etc.). No corrente ano, constatou-se que havia sido inegável o impacto da sensibilização que o apelo à solidariedade no combate à fome conseguira concretizar no interior da sociedade brasileira, tanto por meio das ações emergenciais como por aquelas de pressão sobre a opinião pública, sendo constituídos mais de cinco mil comitês em todo o Brasil, de acordo com dados oficiais (CONSEA,1995; VALENTE *et al.*, 1993 *apud* VASCONCELOS, 2004).

A ação conseguiu sensibilizar o então presidente da República, Itamar Franco, que, em 18 de março de 1993, assumiu o compromisso de implantação da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, apresentada pelo então presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva (CONSEA,1995; VALENTE *et al.*, 1993 *apud* VASCONCELOS, 2004).

O Brasil vivia um quadro caótico, havia 32 milhões de pessoas vivendo de forma miserável nos campos e nas cidades, de acordo com os dados do Mapa da Fome, criado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (Ipea) no ano de 1993, e um dos méritos do Movimento pela Ética na Política foi dar notoriedade a esse quadro, bem como colaborar com a implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

O CONSEA foi criado em 24 de abril de 1993 como órgão de aconselhamento e de assessoramento do Presidente Itamar Franco, sendo composto por Ministros e representantes da sociedade civil, objetivando tornar a segurança alimentar uma prioridade, visto que a fome e a miséria só poderiam ter uma solução por meio de ação conjunta dos diversos setores da sociedade e do Governo, ou seja, funcionava como mediador da política, fazendo a ponte entre a sociedade civil e o governo.

Apesar de sua curta duração (1993-1995), sendo este extinto com o advento do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, o primeiro CONSEA contribuiu significativamente na construção de uma Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional (COSTA; PASQUAL, 2006).

No início do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, foi lançado o Programa Comunidade Solidária (PCS), que tinha como objetivo promover a integração de ações entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e a sociedade, no combate à fome e a pobreza. Porém, em seu primeiro mandato, houve uma desestruturação dos programas ligados a SAN. O PCS não conseguiu apresentar uma ação essencialmente estruturante no combate à pobreza e seus flagelos sociais, como a fome e a desnutrição (IPEA, 2014).

Somente a partir dos anos 2000 que a temática da SAN começou a ser inserida nos objetivos formais das políticas públicas geridas pelos governos, com o intento de alterar problemáticas sociais que giravam em torno da questão de alimentação, ocasionadas pela fome, desnutrição ou obesidade, no qual tais problemas propiciavam impactos na área da saúde pública, do desenvolvimento humano e econômico do país, revelando a necessidade da adoção de ações estatais mais efetivas e, por conseguinte, apontando para uma nova categorização da questão da alimentação, destinada agora para os direitos sociais e humanos, concedendo um elemento mais para as políticas públicas implicadas com esse tema (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Assim, já no ano de 2000, o Governo Federal instituiu diversos programas de transferência direta de renda, dentre estes, destacam-se o Programa Bolsa Alimentação, destinado a atender infantes menores de 6 anos e gestantes de baixa renda; o Programa Vale-gás; e o Programa Bolsa Escola. Contudo, estes não atuaram de forma efetiva no combate à pobreza e, conseqüentemente, a garantia da SAN, posto que estes programas não estavam articulados com vistas a este objetivo (IPEA, 2014).

Neste sentido, diversas ações e eventos sucederam-se até 2003, quando, o então candidato à Presidência, Luís Inácio Lula da Silva, foi eleito, dando prioridade ao

combate à fome e retomando o tema da segurança alimentar e nutricional (CONSEA, 2004). Fora, a partir deste ano, que se tornou perceptível a “[...] ressignificação do tema segurança alimentar e sua ascensão a uma posição de maior destaque na agenda de governo, pelo menos com relação aos anos anteriores” (IPEA, 2014, p. 7).

Em 2003 o CONSEA foi reativado, e houve a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), que foi responsável por fazer o gerenciamento do Programa Fome Zero (PFZ), criado no mesmo ano, que tinha como estratégia a inserção da promoção da Segurança Alimentar e Nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. Em 2004 houve a extinção do Mesa, e as ações do Fome Zero foram incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que tinha como objetivo promover o desenvolvimento social e combater a fome visando à inclusão e a promoção da cidadania, garantindo a Segurança Alimentar e Nutricional, uma renda mínima de cidadania e assistência integral às famílias (SANTOS *et al.*, 2011; SIMÃO *et al.*, 2014; MACEDO *et al.*, 2009).

Destaca-se que, a criação do PFZ potencializou a articulação das políticas emergenciais com as estruturais, configurando-se como uma inovação de políticas intersetoriais que propiciariam a junção das pontas da produção com a do consumo e que situou o país como referência na área de tecnologia social em SAN. A partir deste programa, diversos avanços foram notados no que tange ao acesso a alimentação no Brasil, resultantes do agrupamento de políticas públicas que, mais tarde, se tornariam a base da PNSAN, em conjunto com as iniciativas de ordens públicas, tais como: elevação do salário mínimo; expansão das políticas de seguridade social e transferência de renda destinadas a população mais pobre (ALIAGA; SANTOS; TRAD, 2019).

O segundo CONSEA adquiriu legitimidade política, tanto pela prioridade dada pelo governo a SAN quanto pelo fato da Presidência da República efetivar as proposições do conselho, evidenciado na promulgação da Lei 11.346/06, criando a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que também institucionalizou legalmente o CONSEA, tornando-o permanente, significando um avanço institucional e organizacional importante para o setor (AMARAL; BASSO, 2016).

Ainda no ano de 2003, destaca-se a implementação do Programa de Transferência Direta de Renda com Condicionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família (PBF). Este, por sua vez, é concebido como a ação do governo para o enfrentamento à fome e à miséria no país, de maior notoriedade, ao ter como público-alvo famílias em situação de pobreza ou de pobreza extrema (IPEA, 2014).

Conforme assinalam Guimarães e Silva (2020), o PBF se configurou como um dos programas mais exitosos com vistas a promoção da SAN enquanto política de Estado.

A expressividade do PBF decorre, em grande medida, do fato de a renda ser, consensualmente, reconhecida como um dos fatores mais críticos quando se trata da acessibilidade aos alimentos. Nesse sentido, o rendimento familiar é um fator de alto peso para se determinar a condição de segurança ou insegurança alimentar das famílias brasileiras (GUIMARÃES; SILVA, 2020, p. 75).

Neste mesmo ano, também foi verificado o desenvolvimento de ações do Governo, articuladas com outros ministérios, visando o estímulo da produção de alimentos, especialmente por parte de agricultores familiares pobres. Tais ações objetivaram, por um lado, a dinamização das economias locais, e por outro, a redução dos valores dos produtos alimentícios. Para este fim, duas políticas principais estiveram em destaque: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O PNAE, sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), já era uma política existente desde 1950, mas que só teve os recursos ampliados no ano de 2003, com o objetivo de assegurar a alimentação das crianças matriculadas nas escolas públicas, de forma a garantir o acesso à alimentação para uma parte vulnerável e quantitativamente considerável da população. Por conseguinte, a alimentação escolar, desse modo, começou a adquirir um caráter mais efetivamente relacionado ao contexto do processo ensino-aprendizagem e assumir a dimensão de prática pedagógica, de ação educativa, visando à promoção da saúde e da SAN.

Já o PAA, possibilitou a venda de produtos por agricultores familiares às entidades públicas, dos quais eram destinados a doação para entidades sociais, merenda escolar ou formação de estoque, potencializando o acesso à alimentação e o incentivo

a agricultura familiar e, desta forma, unindo a política agrícola com a de SAN (GUIMARÃES; SILVA, 2020).

Inserido no contexto da PNSAN, o referido programa busca a promoção da inclusão produtiva dos agricultores de baixo poder aquisitivo e assegura o acesso à alimentação saudável. Isto posto, tem-se como beneficiários diretos os agricultores familiares (beneficiários fornecedores) e os indivíduos acometidos por risco alimentar (beneficiários consumidores).

O programa opera atualmente em seis modalidades: compra com doação simultânea (CDS), compra direta (CDAF), apoio à formação de estoques, incentivo à produção e ao consumo de leite, compra institucional e aquisição de sementes. A principal delas é a CDS, em que o programa compra os alimentos produzidos pelos agricultores familiares e os doa a entidades da rede socioassistencial, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional - como restaurantes populares e bancos de alimentos - para a rede pública e/ou filantrópica de ensino, hospitais e outros, os quais, por sua vez, fazem a distribuição às pessoas que precisam desses produtos (SAMBUICHI *et al.*, 2020, p. 1081).

Conforme evidenciado, o CONSEA foi essencial para as políticas e programas de alimentação e nutrição do País, na medida em que atuou em agendas estratégicas como: inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal; na defesa dos direitos constitucionais dos povos indígenas e comunidades quilombolas; fortalecimento das culturas alimentares em consonância com os biomas e ecossistemas brasileiros; fortalecimento da agricultura familiar e agroecológica; redução do uso de agrotóxicos, entre tantas outras (CASTRO, 2019).

Porém, no ano de 2019, através da Medida Provisória nº 870 (MP 870)¹, editada pelo então presidente, Jair Bolsonaro, a LOSAN foi alterada e, por conseguinte, o CONSEA foi extinto, comprometendo a garantia do DHAA em todas esferas de governo, colocando inúmeras conquistas atingidas com a construção do SISAN sobre preocupantes ameaças (BRASIL, 2019a; ALIAGA; SANTOS; TRAD, 2019; MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021).

Para Guimarães e Silva (2020), o CONSEA atuou de forma efetiva em um contexto de concertação, envolvendo formuladores de políticas públicas e a sociedade civil,

¹ Esta Medida Provisória foi convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019b).

sendo, portanto, um dispositivo imprescindível para garantir que a questão da alimentação viesse a assumir a configuração de direito social. Insta destacar que, a referida notável conquista, assim como outras perceptíveis no âmbito da SAN, estavam coadunadas com os compromissos do Governo Federal, assumidos em 2003, visando enfrentar à fome e à miséria, e dar a SAN uma roupagem de política de Estado.

Moraes, Machado e Magalhães (2021) também refletem acerca das contribuições do CONSEA para a efetivação da política de SAN, e destacam este como

[...]um espaço importante de formulação de políticas na área de SAN [...], favorecendo o diálogo e a articulação entre diferentes órgãos governamentais e entidades da sociedade civil. A atuação do Conselho se mostrou relevante para a afirmação do direito à alimentação e a formulação de políticas de SAN voltadas a diversos segmentos populacionais, especialmente os mais vulneráveis, indicando sua importância para a proteção social. No entanto, o enfrentamento de questões estruturantes foi dificultado por limites na efetividade de atuação do Conselho no que concerne à repercussão de suas recomendações junto ao Poder Legislativo e às instâncias do Executivo de maior poder decisório, principalmente em temas que mobilizam fortes interesses econômicos, como a regulação do uso de agrotóxicos e da indústria de alimentos (MORAES; MACHADO; MAGALHÃES, 2021, p. 6185-6186).

Conforme já destacado acima, no ano de 2006 tem-se como marco legal a aprovação da Lei 11.346/06, denominada como LOSAN, constituindo-se enquanto um marco normativo com o intuito de regular e comprometer a ação do Estado com a questão da SAN. Destaca-se que esta Lei também serviu de incentivo para que os estados viessem a elaborar suas legislações de SAN (IPEA, 2014).

A promulgação da referida lei é interpretada como o primeiro marco jurídico com vistas a garantia do DHAA, que institucionalizou os mecanismos de governança da PNSAN, instituindo o SISAN, delimitando seus princípios, diretrizes, objetivos e composição, para que, posteriormente, o poder público, por meio da participação da sociedade civil organizada, viesse a elaborar e instituir políticas, programas, planos e intervenções, objetivando garantir aos brasileiros o DHAA (ALVES; JAIME, 2014).

No ano de 2010, por meio do Decreto nº 7.272, a PNSAN é instituída e consolidada como política de Estado no Brasil, como estratégia para que a articulação das ações

de SAN, englobando as políticas públicas dos mais variados setores de governo, e as instâncias de participação, acompanhamento e controle, com participação da sociedade civil, viesse a acontecer.

Ainda neste mesmo ano, verificou-se mais um avanço no âmbito da política aqui discutida, que se refere a publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 64, de fevereiro de 2010, que alterou o Artigo 6º da CF/1988, inserindo a alimentação na relação dos direitos fundamentais da população brasileira, visando a garantia do DHAA. A partir desta, ao Estado brasileiro foi designada as obrigações no que concerne a esse direito, sendo, portanto, atribuído a ele o dever de respeitar, proteger e promover este direito (IPEA, 2014).

Nas últimas décadas, a população brasileira passou por grandes transformações sociais que resultaram em mudanças no seu padrão de saúde e consumo alimentar, acarretando um impacto na diminuição da pobreza, da exclusão social, da fome e escassez de alimentos, sendo estes resultados frutos também do desenvolvimento da política de SAN (BRASIL, 2012).

Porém, dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004, através da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), afirmam que as famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social, ou seja, com renda familiar baixa, e a indisponibilidade adequada de água tem maior chance de apresentar IAN, dentre outros fatores regionais e domiciliares, tais como: estabilidade política, emprego, cultura alimentar, rede socioassistencial, saneamento básico, perfil demográfico dos moradores, renda, participação em programas sociais, dentre outros.

Destarte, através da EBIA é possível identificar diferentes graus de acesso aos alimentos, caracterizando os indivíduos em quatro categorias: em segurança alimentar ou em diferentes graus de inseguranças alimentar (leve, moderada ou grave) conforme descrito no Quadro 1 (FAO, 2014; SEGALL-CORRÊA *et al.*, 2004).

Quadro 1 - Descrição dos graus de segurança alimentar segundo classificação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

Situação de segurança alimentar	Descrição
Segurança Alimentar	Os moradores dos domicílios têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança Alimentar Leve	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos, resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança Alimentar Moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança Alimentar Grave	Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para compra de alimentos).

Fonte: IBGE (2010).

Após anos de declínio contínuo, somente em 2015 a tendência da fome (denunciada pela prevalência da desnutrição), em território mundial, foi alterada. Contudo, verifica-se que, no contexto atual, esta questão vem sendo uma realidade cada vez maior na vida das pessoas, sobretudo, em razão da pandemia instaurada pelo novo coronavírus, no qual se tem projeções de agravamento da situação, comprometendo um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para até 2030, a saber: a meta do Fome Zero (SILVA *et al.*, 2020; ALPINO *et al.*, 2020).

Neste sentido, as informações publicadas na página oficial da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) atestam que a questão da fome tem se atenuado nos últimos anos:

A fome na América Latina e no Caribe atingiu seu ponto mais alto desde 2000, após um aumento de 30% no número de pessoas com fome entre 2019 e 2020, de acordo com um novo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com o Panorama Regional de Segurança Alimentar e Nutricional 2021, ²em apenas um ano – e no contexto da pandemia de COVID-19 – o número de pessoas que vivem com fome aumentou em 13,8 milhões, atingindo um total de 59,7 milhões de pessoas. A prevalência da fome na América Latina e no Caribe é atualmente de 9,1%, a mais alta dos últimos 15 anos, embora ligeiramente abaixo da média mundial de 9,9%. Somente entre 2019 e 2020 a prevalência da fome aumentou 2 pontos percentuais (OPAS, 2021).

² “O Panorama Regional de Segurança Alimentar e Nutricional 2021 é uma publicação conjunta da FAO, FIDA, Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS), Programa Mundial de Alimentos (WFP) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)” (OPAS, 2021). Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/30-11-2021-america-latina-e-caribe-mais-138-milhoes-pessoas-passaram-sentir-fome-em-2020> apenas#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Panorama,59%2C7%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas. Acesso em: 20 jan. 2022.

Ainda, Proença *et al.* (2021) destacam que a perspectiva é de que, em 2050, a população mundial deve passar a ser de 10 bilhões de pessoas, refletindo em um aumento de 3 milhões do quantitativo atual, colocando-se como um desafio para as políticas públicas a reversão do quadro de aumento de IAN, que precisa ser enfrentada mediante a adoção de políticas públicas intersetoriais.

Nesta lógica, Vasconcellos e Moura (2018) assinalam que a política de SAN como política social enfrenta diversos gargalos em seu processo de efetivação, como por exemplo: a dificuldade de superação de problemas concernentes ao modelo de federalismo, e a demanda por uma intensa articulação horizontal, que diz respeito a um elemento peculiar da intersetorialidade, imprescindível para que os programas setoriais sejam alinhados aos mecanismos de indução, a fim de que os estados e municípios atuem de forma efetiva junto ao SISAN, visando a garantia do DHAA.

Soma-se a isso, o desmonte da política de SAN iniciado em 2016, por meio da redução de recursos e da cobertura de programas estruturantes desta política, que evidenciaram o caminhar do Governo Federal por um sentido oposto ao do processo vivenciado pelo Brasil entre as décadas de 2003 a 2014, com vistas a diminuição da desigualdade social e redistribuição de renda. Estes autores defendem que, para que a questão da fome seja superada, é preciso a elaboração de intervenções, mecanismos e políticas públicas que tenham a vida e a dignidade humana como cerne, de forma que o DHAA seja garantido a todos os indivíduos, sobretudo, aos mais vulneráveis (SILVA *et al.*, 2020).

2.1 O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)

O SISAN foi criado com o intento de potencializar o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN no Brasil. Trata-se um instrumento normativo construído para viabilizar a integração entre as diversas políticas e estruturas associadas a SAN, nas três esferas de poder federativo, como por exemplo, do Sistema Único de Saúde (SUS), de forma a favorecer a lacuna da pouca capilaridade que o MDS possui nos estados e municípios (IPEA, 2014; ALVES; JAIME, 2014).

Para tanto, foram integrados a este, estruturas institucionais que o configuram no nível federal, a saber:

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), instância responsável pela indicação ao Conselho Nacional de SAN (CONSEA) das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do SISAN; 2. O CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, a quem cabe, entre outras competências, articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de SAN; 3. A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da SAN, com as atribuições de elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de SAN, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação; 4. Os órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e, 5. As instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (ALVES; JAIME, 2014, p. 4337).

Destaca-se que aos Estados e Municípios é dada a responsabilidade por criar estruturas parecidas com as instituídas no nível federal, como por exemplo, implementar um setor de coordenação de gerenciamento da política de SAN, e instituir câmaras e conselhos para [...] “organizar a institucionalidade subnacional do SISAN” (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p. 02).

Assim, à luz dos preceitos da LOSAN, o SISAN integra as três esferas de governo, que correspondem a três estruturas assemelhadas, constituídas de conferências periódicas, um conselho de SAN e uma câmara intersetorial de governo. Este propõe duas modalidades de interação, a saber: em uma mesma esfera de governo e entre as várias esferas de governo. A primeira acontece por meio do CONSEAS, onde a sociedade civil é, de forma majoritária, representada, e o caráter intersetorial da política é destacado. O segundo se materializa por variadas vias: 1) por meio do CONSEA nacional e os CONSEAS estaduais; 2) por intermédio dos CONSEAS dos vários estados; 3) por meio dos CONSEAS estaduais e os municipais de um mesmo estado; 4) por meio da CAISAN e das câmaras intersecretariais dos estados; 5) por meio das câmaras intersecretariais dos estados e das câmaras dos municípios (MALUF; REIS, 2013).

Por estar estruturado desta forma, aos agentes públicos do âmbito federal é dado o desafio de “traduzir” o sentido da SAN para as demais esferas de governo. Assim, a pactuação federativa do SISAN é caracterizada através da formalização de acordos de gestão, em que os critérios de adesão pelos municípios são: a criação de conselhos, a instituição de câmaras intersetoriais e a constituição de planos locais.

Neste sentido, o SISAN pressupõe um forte grau de interação entre as políticas e programas de SAN que integram a PNSAN e as distintas esferas de governo, de forma a conferir consistências às diretrizes gerais advindas da Conferência Nacional de SAN. Partindo desta premissa, propõe o desenvolvimento desta política por meio da adoção da intersetorialidade, para que ações e estratégias de SAN setoriais e articuladas sejam promovidas pelo setor público, em suas variadas esferas, pela sociedade civil organizada e pelo setor privado (MALUF; REIS, 2013).

Segundo Maluf e Reis (2013), são princípios e componentes do SISAN:

Intersetorialidade- espaços e mecanismos institucionais de aproximação entre setores; incorporação ou aproximação das diferentes dimensões e abrangência da SAN; mecanismos de distribuição dos recursos entre os setores; possível existência de polo (s) aglutinador (es) do tema SAN na instância respectiva.; Equidade no acesso à alimentação adequada- princípios de equidade na formulação e implementação de ações; consideração dos processos sociais mais amplos geram desigualdades; formas de interação entre os atores sociais que evitem o reforço de desigualdades; adequação e transparência dos critérios de elegibilidade e seletividade das ações e intervenções propostas; Participação social na formulação, implementação e monitoramento- existência de instâncias de participação; atenção para com a qualidade e os fluxos de informação; mecanismos de responsabilização dos gestores e demais atores sociais; participação nas diferentes fases da cadeia alimentar; Descentralização- formas de incentivo; estabelecimento dos papéis e das atribuições das esferas de governo; arenas e mecanismos de integração intergovernamental e com as organizações sociais; Sustentabilidade- sustentabilidade ambiental e político social; mecanismos de continuidade das ações; formas de emancipação da população (MALUF; REIS, 2013, p. 95).

A pactuação federativa do SISAN é caracterizada através da formalização de acordos de gestão, em que os critérios de adesão pelos municípios são: a instituição de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA) e de uma Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) no município; a elaboração de um Plano Municipal de SAN; e a implementação da LOSAN de SAN, conforme previsto no Decreto federal 7.272/2010 e na Resolução nº 09, de 2011 da

CAISAN nacional. Mediante a adesão, é possível o recebimento de recursos federais com vistas a apoiar e aperfeiçoar a gestão destes planos para apoio a programas e ações dispostos em editais de chamada pública visando a habilitação para apoio financeiro ao funcionamento dos conselhos, bem como para a realização das conferências locais (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

A LOSAN municipal deve abarcar princípios, diretrizes e regras coadunas com todas as temáticas concernentes à SAN, assim como deve direcionar a constituição do Plano de SAN, dos quais, nos processos de elaboração e implementação, devem contar com o debate entre o poder público e a sociedade civil (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020).

Assim, para que se tenha uma política pública de SAN fortalecida, a adesão ao SISAN, pelos municípios, é de grande relevância, viabilizando, aos participantes deste Sistema, a promoção de pactos federativos, dando vazão para um nível mais amplo de organização e participação social na elaboração de políticas públicas de SAN, potencializando um maior acesso a DHAA, facilitando a avaliação da condição e IAN no município, bem como aprimorando o acompanhamento de indicadores e programas desta política civil (SILVA; PANELLI- MARTINS, 2020).

No SISAN tem-se a junção de diversos eixos temáticos, os quais são transversais, e que transitam por relevantes demandas da sociedade. Por ser assim, estão organizados em setores variados de governo, como é o caso das áreas de assistência social, áreas de agricultura e acesso à terra, cultura, ambiente, direitos humanos e saúde. Práticas com vistas ao fortalecimento da produção de alimentos por populações remanescentes de quilombos e ações a favor da demarcação das terras e resgate da produção tradicional das etnias indígenas, assim como ações de empoderamento das lideranças femininas que também fazem parte da configuração do SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Na esfera estadual, segundo pesquisa desenvolvida por Vasconcellos e Moura (2018), a operacionalização do SISAN tem sido realizada em larga escala, sobretudo, pela política de Assistência social, de direitos humanos, de saúde, e de agricultura, especialmente, por meio da aplicação de recursos próprios. As ações desenvolvidas

compreendem aquelas atividades de educação alimentar; de capacitação e incentivo à produção orgânica; de incentivo a manutenção de restaurantes populares; de implantação de tecnologias de acesso à água para o consumo humano; de manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos; e de doação de alimentos (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Já a nível municipal, verificou-se que poucos são os municípios que atendem ao critério para adesão ao SISAN, e aos que possuem este implementado, a operacionalização tem ficado a cargo da assistência social, da saúde, agricultura e de planejamento e direitos humanos, na respectiva proporção em que se apresenta. Nesta esfera de governo foi constatada a existência de recursos próprios designados para o desenvolvimento das ações de manutenção de feiras e mercados públicos, seguida das atividades de agricultura urbana. Já com os recursos advindos da esfera federal, ações de implantação de tecnologias de acesso à água para consumo humano (cisternas) foram as mais predominantes, sendo estas ações também fomentadas por meio de recursos estaduais. Ainda nesta esfera, têm-se os conselhos municipais como dispositivos institucionais que potencializam a operacionalização das ações propostas no âmbito no SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Necessário enfatizar que, a política de SAN enfrenta, como obstáculo para sua execução, a inexistência de fundo, como no caso do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o que, por conseguinte, inviabiliza a constituição de um tripé composto pelo fundo, conselho e a política. Por isso o orçamento para a operacionalização desta política mostra-se difuso e difundido em diversos ministérios (NASCIMENTO, 2012).

2.2 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN)

A PNSAN, instituída por meio do Decreto n. 7.272/2010, assinala para uma perspectiva de gestão intersetorial e participativa, que tem a intersetorialidade como eixo estruturante, visando potencializar a articulação entre Estado, no contexto intra e intergovernamental, e a sociedade civil, com vistas ao desenvolvimento de suas ações (GUIMARÃES; SILVA, 2020).

Para tanto, esta política tem como base as diretrizes abaixo, as quais orientam o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN):

- I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- IV - promoção, universalização e a coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata os povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;
- VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006;
- VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010).

Já como objetivos específicos, a PNSAN delimita os listados abaixo, os quais estão dispostos para atendimento às demandas de toda população residente em território nacional:

- I - identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil;
- II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;
- III - promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e
- IV - incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais (BRASIL, 2010).

Conforme disposto no decreto aqui discutido, a implementação das ações da PNSAN deve ser realizada pelos órgãos, entidades e instâncias que integram o SISAN, segundo as suas respectivas competências. Assim, a Conferência Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional cabe indicar ao CONSEA as diretrizes e prioridades da PNSAN e do PLANSAN, bem como a avaliação do processo de implementação da política, do plano e do SISAN. Já ao CONSEA, cabe apreciar e acompanhar a elaboração do PLANSAN, manifestando sobre o seu conteúdo a ser publicado, assim como avaliar o desenvolvimento e a adoção de alterações com vistas ao aprimoramento deste instrumento, contribuindo para a proposição e disponibilização de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do DHAA, assim como para o monitoramento da aplicação destes.

Por conseguinte, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional é dada a incumbência por instituir e coordenar fóruns tripartites para a interlocução e pactuação, com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de SAN a nível de estados, municípios e do Distrito Federal, na proposição da execução das respectivas políticas e planos de SAN. A esta cabe ainda, a interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do Governo Federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações do PLANSAN, além da apresentação de relatórios e informações ao CONSEA, considerados imprescindíveis para possibilitar o acompanhamento e o monitoramento do PLANSAN.

Aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, responsáveis pela implementação dos programas e ações integrantes do PLANSAN, cabe a participação na CAISAN, objetivando a definição, de forma pactuada, de suas responsabilidades e mecanismos de participação na política e no PLANSAN, além da atuação na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do PLANSAM, em seus respectivos eixos de atuação; a comunicação com os gestores estaduais, distritais e municipais do seu respectivo setor para a execução da PNSAN e do PLANSAM; monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, assim como a disponibilização de informações pertinentes a CAISAN e ao CONSEA; e a criação, no contexto de suas ações e programas, de dispositivos e instrumentos de exigibilidade do DHAA.

Aos órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal cabe a instituição de câmaras governamentais intersetoriais de SAN, com competências parecidas com a da CAISAN; o incentivo e apoio ao funcionamento de conselhos estaduais ou distrital

de SAN; a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, em consonância com as diretrizes apontadas no decreto supracitado, e daquelas advindas das conferências e conselhos de SAN (BRASIL, 2010).

Ainda aos órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal é dada a responsabilidade de interlocução e pactuação com a CAISAN, por meio dos fóruns tripartites, e das câmaras governamentais intersetoriais de SAN, no que tange aos dispositivos de gestão e de cooperação para a implementação integrada dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de SAN, em se tratando dos estados, é preciso que haja a criação de fóruns bipartites para a interlocução e pactuação com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de SAN acerca dos mecanismos de gestão e de implementação dos planos estaduais e municipais de SAN; no contexto dos programas e ações de SAN, cabe ainda, aos órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal, criar instrumentos de exigibilidade do DHAA, no âmbito dos programas e ações, assim como o monitoramento e avaliação destes, e o envio de informações as respectivas câmaras governamentais intersetoriais e aos conselhos de SAN (BRASIL, 2010).

Por último, aos órgãos e entidades dos Municípios cabe implementar a câmara ou instância governamental de articulação intersetorial dos programas e ações de SAN, que devem ter como atribuições aquelas similares à da CAISAN; implantar e estimular o funcionamento dos COMSEA, definindo as instâncias de participação e de controle social; elaborar, implementar, monitorar e avaliar os planos de SAN; realizar a interlocução e pactuação nos fóruns bipartites, com as câmaras governamentais intersetoriais de SAN em seus Estados, no que concerne aos dispositivos de gestão e de cooperação para implementação articulada dos planos nacional, estaduais e municipais de SAN; monitorar e avaliar os programas e ações dos quais são da competência municipal, bem como o envio de informações às respectivas câmaras ou instâncias governamentais de articulação intersetorial e aos conselhos de SAN (BRASIL, 2010).

2.2.1 O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)

O PLANSAN, regulamentado pelo Decreto n. 7.272/2010, é formado por um conjunto de ações do governo federal com vistas a garantia do DHAA da população brasileira, e se configura como um dos principais mecanismos de planejamento, gestão e execução da PNSAN, de periodicidade quadrienal e de vigência correspondente ao Plano Plurianual (uma das diretrizes para formulação do PLANSAN), devendo passar por um processo de revisão a cada dois anos. Cabe a CAISAN Nacional elaborar o PLANSAN por meio da indicação de metas, recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020).

O Decreto 7.272/2010 dispõe acerca das temáticas que devem ser acopladas ao PLANSAN, a saber: produção e disponibilidade de alimentos; consolidação da agricultura familiar; acesso à água; acesso à terra; conservação da agrobiodiversidade; programas de transferência de renda; vigilância sanitária; educação; saúde e nutrição, com ênfase nas comunidades tradicionais e grupos sociais vulneráveis. Já no contexto municipal, o Plano deve ser elaborado mediante um diagnóstico da situação de SAN no município, caracterizado como mecanismo de gestão da Política Municipal de SAN, que exprime as diretrizes da PNSAN na esfera local (BRASIL, 2010; SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020).

Assim, o mesmo decreto também dispõe de parâmetros orientativos para o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — I PLANSAN, que vigorou no ano de 2012-2015, tendo como caráter basilar a intersetorialidade, visando colocar em prática os programas e as ações relacionadas às diretrizes da PNSAN, e potencializar o acompanhamento sistemático destas ações. Este documento, por sua vez, deu ênfase sobre a relevância da descentralização, da interação e da integração entre órgãos estatais e a sociedade civil como recurso para que um modelo participativo de políticas de SAN viesse ser efetivado (GUIMARÃES; SILVA, 2020).

O II PLANSAN teve vigência de 2016 a 2019, e após revisão no ano de 2018, ficou constituído por 9 desafios (conforme dispostos abaixo), 131 metas e 93 ações interligadas e estruturadas em 42 áreas temáticas, visando alcançar um conjunto de

metas estratégicas e prioritárias, contribuindo para o processo de monitoramento das ações. Este, por sua vez, incorporou, em seu conteúdo, as interlocuções entre suas metas e aquelas descritas no Plano Plurianual (PPA 2016-2019), e delimitou as atribuições de cada órgão para o desenvolvimento destas.

Desafio 1- Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; Desafio 2 – Combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em Povos e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural; Desafio 3 – Promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica; Desafio 4 – Promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável; Desafio 5 – Promover e proteger a Alimentação Adequada e Saudável da População Brasileira, com estratégias de educação alimentar e nutricional e medidas regulatórias; Desafio 6 – Controlar e prevenir os agravos decorrentes da má alimentação; Desafio 7 – Ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água para a população, em especial a população pobre no meio rural; Desafio 8 – Consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social; Desafio 9 – Apoio às iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo e da cooperação internacional (CAISAN, 2017, p. 5).

Para atingir o desafio 1, o II PLANSAN propõe a operacionalização de duas importantes políticas: a de transferência de renda, por meio do PBF e do Benefício de Prestação Continuada³; e a da alimentação escolar, por meio do PNAE.

Em relação ao desafio 2, a proposta é enfrentar a IAN que se faz presente nos grupos que se apresentam como mais vulneráveis, sobretudo, na população de povos e comunidades tradicionais, isso por meio da elaboração e implementação de políticas diversificadas e específicas, alicerçadas nos preceitos do etno desenvolvimento, capazes de respeitar as culturas, as especificidades étnicas, raciais, as formas de organização social, as questões de gênero. Argumenta-se a necessidade de oferecer mais condições de acesso à alimentação aos indivíduos que estão inseridos em um

³ “Assegura o pagamento de um salário-mínimo mensal às pessoas idosas, com 65 anos ou mais, e às pessoas com deficiência, de qualquer idade e com impedimentos de longo prazo (de natureza física, mental, intelectual ou sensorial), desde que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família com renda per capita mensal familiar inferior a ¼ do salário-mínimo vigente” (CAISAN, 2017, p. 11).

contexto que os tornam mais vulneráveis à fome, de forma a superar a desnutrição nesses grupos.

Para tanto, oito temas prioritários foram elencados, visando enfrentar o referido desafio, a saber: IAN; inclusão produtiva rural; acesso à terra e gestão territorial; biodiversidade; saúde indígena; extrativistas e ribeirinhos; acesso à água e a políticas públicas.

Para enfrentar o desafio 3, o II PLANSAN assinala para a necessidade do desenvolvimento de ações que objetivem a promoção de sistemas sustentáveis de produção de alimentos, sendo estas estruturadas em sete temas: mudanças climáticas; fortalecimento da agricultura familiar; sementes, reforma agrária; transição agroecológica; mulheres e juventude (com ênfase na produção de alimentos produzidos por ambos os grupos nos espaços rurais). Este, por sua vez, ratifica o conceito de SAN situado na LOSAN, “[...] que abrange a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País (CAISAN, 2017, p. 25).

O desafio 4 envolve a questão do abastecimento e da promoção do acesso a alimentos saudáveis. Assim, as metas e ações, com vistas ao atendimento a este desafio, estão coadunadas com as seguintes temáticas: compras públicas; abastecimento; perdas e desperdício de alimentos; legislação sanitária; economia solidária; equipamentos públicos de SAN e agricultura urbana. Destaca-se que, em relação às compras por órgãos públicos, dos alimentos produzidos pela agricultura familiar efetivadas pelos órgãos de governo, as metas dizem respeito a operacionalização do PAA e ao PNAE.

Já o desafio 5 objetiva a promoção de uma alimentação adequada e saudável, e para isso propõe a incorporação de práticas que transitam desde ações de educação alimentar e nutricional, com potencial para fortalecer processos de escolhas alimentares mais saudáveis pelos sujeitos; a aplicação de medidas que regulem e obriguem a indústria a utilizar parâmetros em consonância com a promoção do DHAA, quando o assunto for a produção de alimentos. Os temas delineados para este desafio

são: promoção da alimentação saudável, inclusive no contexto escolar; ações regulatórias e controle dos riscos decorrentes do consumo de alimentos e à exposição ao uso de agrotóxicos.

O desafio 6 reúne metas com vistas a controlar e prevenir os agravos resultantes da má alimentação, com destaque para o controle da expansão da obesidade na população adulta; na atualização da regulamentação da fortificação de farinhas de trigo e milho com ferro e ácido fólico; e na suplementação de vitaminas e minerais para crianças. Além disso, para este desafio tem-se uma nova meta que diz respeito ao investimento na capacitação dos profissionais atuantes na atenção básica à saúde, objetivando prevenir e controlar os agravos nutricionais que incidem sobre a população brasileira.

O desafio 7 engloba quatro temas que sumarizam os principais usos da água para a promoção da SAN, que são: água para consumo humano (Programa Cisternas); água para a produção de alimentos (tecnologias sociais de acesso à água); recursos hídricos (Programa Produtor de Água e sobre recuperação e conservação de bacias hidrográficas); e saneamento básico (ações de saneamento nas comunidades rurais tradicionais).

No desafio 8 encontra-se posta a necessidade de consolidação e implementação do SISAN, visando o aperfeiçoamento da gestão federativa, o exercício da intersetorialidade e da participação social.

Destacam-se como principais desafios: o fortalecimento das CAISANs e CONSEAs estaduais; a expansão das adesões municipais ao SISAN; a qualificação da atuação intersetorial entre os diferentes sistemas de políticas públicas (SUS, SUAS, Educação), em especial a qualificação da relação SUAS x SISAN, com a elaboração de regulamentos e orientações para o desenvolvimento de ações de forma colaborativa e/ ou integrada no âmbito dos dois Sistemas, bem como com a realização de atividades de formação e capacitação; o avanço na regulamentação do SISAN, principalmente em relação à política de financiamento, à estrutura de pactuação da gestão pelo DHAA (fóruns bi e tripartite) e à adesão das entidades privadas ao Sistema. Além do fortalecimento dos componentes do SISAN, o Desafio nº 8 traz metas de participação social; formação, pesquisa e extensão em SAN e DHAA; e exigibilidade e monitoramento do DHAA (CAISAN, 2017, p. 53).

Já o último desafio traz sobre o apoio que o Brasil pode oferecer às ações de SAN desenvolvidas no contexto internacional, e incluem temas como governança global,

cooperação internacional e participação da sociedade civil, sob a justificativa que a política de SAN brasileira é reconhecida mundialmente e que por ser assim, as experiências desenvolvidas podem subsidiar a execução desta em diversos países.

Posto estes desafios, o III PLANSAN dispõe sobre o monitoramento e a avaliação da PNSAN por meio da utilização de indicadores, de instrumentos, metodologias e recursos com potencial para medir a realização gradual do DHAA, o nível de implementação daquela política e o alcance aos objetivos e metas elencadas e pactuadas no PLANSAN.

O referido sistema de monitoramento deverá ser orientado pelos princípios a seguir: participação social; transparência; equidade; publicidade e facilidade de acesso às informações. Outrossim, deverá ser organizado em consonância com os indicadores existentes nos variados setores, devendo acoplar as dimensões de análise que seguem:

I-produção de alimentos; II-disponibilidade de alimentos; III-renda e condições de vida; IV-acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; V-saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; VI-educação; e VII-programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional (CAISAN, 2017, p. 62).

Por meio deste sistema de monitoramento e de avaliação, a identificação dos segmentos populacionais mais vulneráveis à violação do DHAA deverá ser realizada de forma que haja a consolidação de dados acerca das desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero.

Isto posto, este processo de monitoramento, da política aqui discutida, é proposto com o intento de potencializar o acompanhamento do desenvolvimento das ações governamentais destinadas a promover a SAN, e de medir o desempenho da atuação do governo neste contexto, viabilizando a adoção de subsídios para o aperfeiçoamento da gestão pública e para a prestação de contas à sociedade.

Cabe a CAISAN publicizar as informações concernentes à SAN da população brasileira, conforme disposto no inciso 3º do artigo 21, do Decreto nº 7.272/2010, isso por meio do Comitê Técnico permanente instituído para situar os instrumentos e

metodologias de monitoramento, avaliação e divulgação das análises pertinentes aos determinantes da SAN e a execução dos objetivos e metas do PLANSAN (CAISAN, 2017).

Destaca-se o início do desenvolvimento do III PLANSAN, no ano de 2021⁴, por meio do Decreto 10.713, que dispõe acerca da Câmara Interministerial de SAN, sendo designado a estas a articulação dos fatores responsáveis pela criação deste. O plano possui o intento de potencializar a integração de políticas sociais com os demais órgãos do Governo, apontar diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da implementação da PNSAN e de suas ações, além de realizar a avaliação no que concerne à aplicação e destinação dos recursos.

⁴MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Governo Federal reestrutura Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, presidida pelo Ministério da Cidadania.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-federal-reestrutura-camara-interministerial-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-presidida-pelo-ministerio-da-cidadania>. Acesso em: 18 mar. 2022.

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as produções científicas nacionais sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no período de 2015 a 2019, destacando as principais potencialidades, fragilidades e proposições para implementação desta política em diferentes cenários no país.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever o estado da arte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional a partir de estudos realizados no período de 2015 a 2019.

- b) Destacar as principais potencialidades e fragilidades para a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no período de 2015 a 2019.

- c) Evidenciar as principais lacunas no desenvolvimento da Política Nacional de Segurança Alimentar no período de 2015 a 2019.

- d) Levantar as proposições descritas para melhoria da implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar.

4 MÉTODOS

4.1 TIPO DE ESTUDO

A fim de alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa e, por conseguinte, buscar respostas para a questão norteadora da presente investigação, o tipo de estudo escolhido foi uma revisão integrativa descritiva de literatura, que é concebida como uma metodologia de pesquisa que propicia o agrupamento do conhecimento atual acerca de um dado tema, que deve ser orientada com vistas a identificar, analisar e sintetizar resultados de estudos independentes, mas com a mesma temática, bem como de reflexões em relação a realização de pesquisas futuras (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010; MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

A “revisão integrativa” surgiu como alternativa para revisar rigorosamente e combinar estudos com diversas metodologias, por exemplo, delineamento experimental e não experimental, e integrar os resultados. Tem o potencial de promover os estudos de revisão em diversas áreas do conhecimento, mantendo o rigor metodológico das revisões sistemáticas. O método de revisão integrativa permite a combinação de dados da literatura empírica e teórica que podem ser direcionados à definição de conceitos, identificação de lacunas nas áreas de estudos, revisão de teorias e análise metodológica dos estudos sobre um determinado tópico (UNESP, 2015, p. 2).

4.2 ETAPAS DA REVISÃO INTEGRATIVA

Inicialmente foi delimitado o problema de pesquisa: “Quais as principais fragilidades, potencialidades e proposições descritas na literatura no período de 2015 a 2019 para a implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil?”

Após a formulação da pergunta, a presente revisão foi conduzida por etapas, de acordo com as recomendações PRISMA *Check List Scoping Review* para aprimorar a qualidade e a transparência da pesquisa. Sendo assim, a revisão foi constituída pelas seguintes etapas: Identificação do tema e seleção da hipótese ou questão de pesquisa para a elaboração da revisão integrativa; Estabelecimento dos critérios para inclusão e exclusão de estudos/amostragem ou busca na literatura; definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados/ categorização dos estudos; avaliação dos estudos incluídos; Interpretação dos resultados; e elaboração da apresentação da revisão/síntese do conhecimento (UNESP, 2015).

4.3 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

4.3.1 Critérios de Inclusão

- a) Pesquisas realizadas no contexto da PNSAN nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal; b) estudos primários realizados no período de 2015 a 2019⁵; c) publicados nos idiomas português, inglês e espanhol; e d) que tinham pertinência com os objetivos desta pesquisa;

4.3.2 Critérios de Exclusão

- a) revisões de literatura; b) aqueles que não possuíam o texto completo disponível; e c) os que se mostraram repetidos nas bases de dados.

4.4 FONTES DE INFORMAÇÃO E ESTRATÉGIA DE BUSCA

A busca dos estudos foi realizada entre os meses de novembro de 2021 e março de 2022 no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nas bases eletrônicas da Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), e da *Medical Literature Analysis and Retrieval System Online* (MEDLINE/PubMed).

Foram empregados os seguintes descritores na língua portuguesa reconhecidos pelos sistemas de descritores de ciências da saúde (DeCS) para busca nas bases de dados Lilacs e Capes: “Segurança Alimentar e Nutricional”, “Políticas Públicas” e “Brasil”. E os descritores na língua inglesa reconhecido pelo Medical Subjects Headings (MeSH) na MEDLINE/PubMed: “Food and nutrition security”, “Public Policies” e “Brazil”.

⁵ Optou-se por incluir estudos desenvolvidos no período de 2015 a 2019, de forma que, aqueles desenvolvidos no contexto da pandemia causada pelo novo Coronavírus, não fossem abarcados, por compreendermos que tal questão de saúde pública incidiu diretamente na implementação de todas as políticas públicas.

Para elaborar a estratégia de busca foram utilizados os operadores booleanos com interligação entre os descritores identificados no Medical Subject Heading (MeSH) e DeCS, conforme exposto abaixo.

Quadro 2– Estratégia de busca: Revisão Integrativa

Bases de dados	Estratégia de busca
MEDLINE/PubMed	“Food and nutrition security” AND “Public Policies” AND “Brazil”
LILACS e CAPES	“Segurança Alimentar e Nutricional” AND “Políticas Públicas” AND Brasil

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Os resultados da busca em cada base de dados foram exportados e organizados em um programa de gerenciamento de referência, Mendeley, para identificação e exclusão dos estudos duplicados, e a seguir, os títulos e identificação destes foram exportados para uma planilha Excel[®] para proceder a seleção dos estudos.

4.5 SELEÇÃO DOS ESTUDOS

Inicialmente foi realizada a análise de todos os títulos dos estudos identificados, descartando os que preenchiam algum critério de exclusão. Em seguida, procedeu-se com a leitura dos resumos dos estudos que foram elegíveis pelo título, selecionando aqueles que preenchiam os critérios de inclusão delimitados nesta pesquisa. Finalmente, na última etapa, os textos completos dos materiais selecionados até o momento foram salvos e revisados, identificando, através da leitura na íntegra, as pesquisas que preenchiam os critérios para responder à pergunta desta pesquisa, culminando na amostra final incluída nesta revisão integrativa.

A seleção dos estudos foi realizada, primeiramente, por um único revisor, sendo que as dúvidas concernentes a estes buscaram ser sanadas com um segundo avaliador. Todo processo de seleção dos estudos com motivos e quantidade de exclusão em cada etapa foi elencado no fluxograma apresentado na Figura 1, adaptado das recomendações do *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement*.

4.6 EXTRAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS/CONTEÚDOS

Para a extração dos dados dos estudos selecionados, definiu-se, previamente, um protocolo pelos autores, em concordância com os critérios de inclusão e a questão desta revisão. Para a caracterização das pesquisas incluídas nesta revisão considerou-se: base de dados, autores, ano de publicação, ano em que a pesquisa foi realizada, local do estudo, amostra, tipo do estudo, e objetivos.

Para alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa seguiu-se, então, com a aplicação de técnica de Análise de Conteúdo, que consistiu na (1) leitura flutuante dos artigos selecionados, com fichamento do material em tabela composta pelas fragilidades, potencialidades e proposições para implementação da PNSAN encontradas em cada estudo, (2) seleção das unidades de análise/sentido (conteúdo) orientada pela questão de pesquisa e as oito diretrizes da PNSAN, e (3) categorização.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram identificados um total de 152 publicações, destas, 03 foram encontradas no PUBMED/MEDLINE, 37 no LILACS, e 112 no Portal de Teses e Dissertações da CAPES, sendo 5 excluídos por duplicidade, perfazendo um total de 147 publicações para serem avaliadas seguindo os parâmetros definidos.

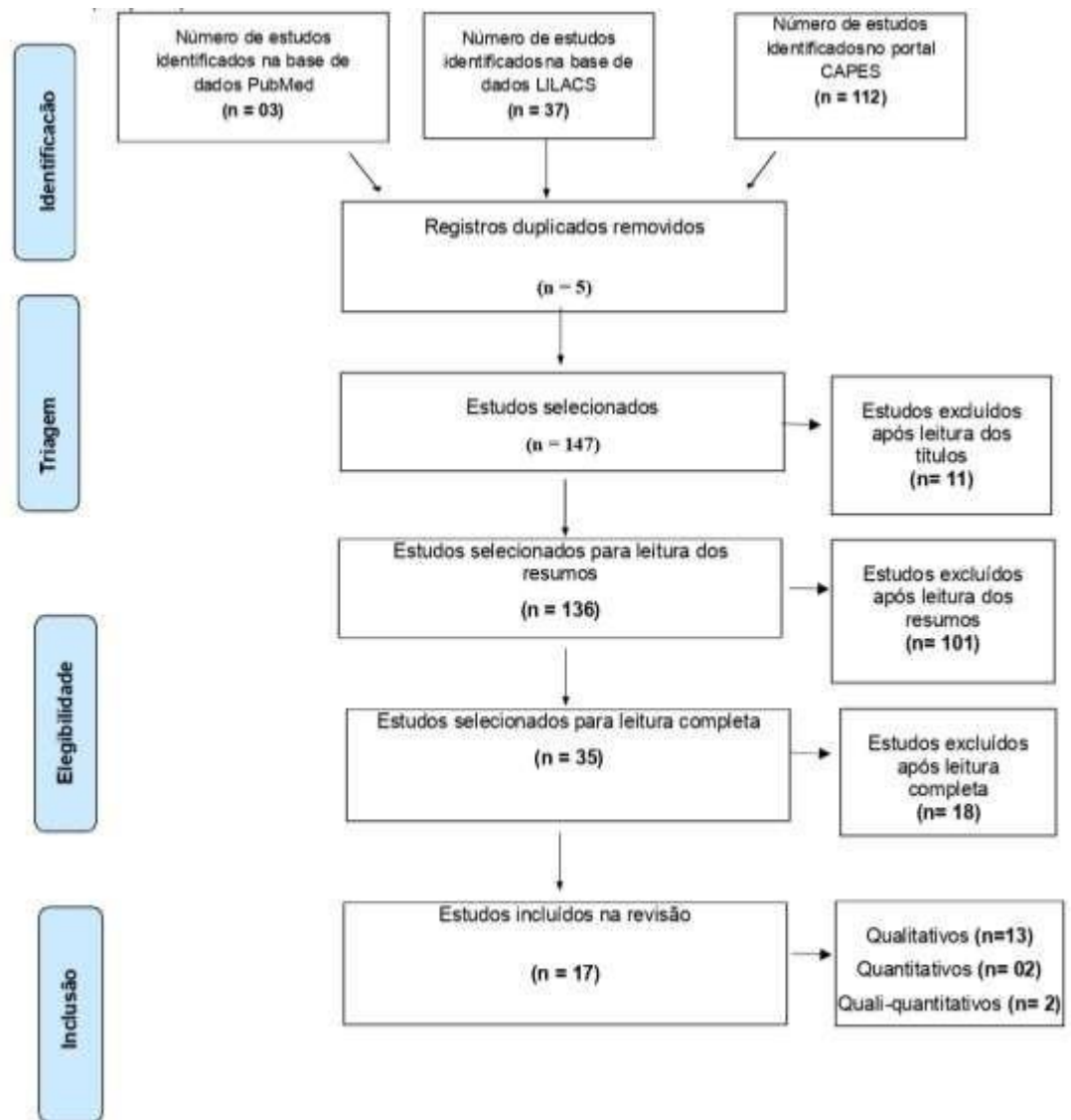
Foram excluídos 11 pela leitura do título, devido a não refletirem a questão norteadora da pesquisa aqui desenvolvida. Dos 136 resumos lidos, 101 não preencheram os critérios de elegibilidade da pesquisa, 05 se mostraram duplicados, permanecendo 35 estudos para leitura na íntegra. Destes, 17 estudos foram incluídos e analisados na construção da presente revisão. O processo de busca e seleção dos estudos desta revisão estão apresentados no fluxograma (Figura 1).

O período de realização das pesquisas variou de 2003 a 2019, sendo a maioria desenvolvida em 2016 e 2017. Dois estudos foram realizados a nível de Brasil (MORAES, 2019; VASCONCELLOS; MOURA, 2018); seis na região nordeste, sendo dois no Ceará, um em Alagoas, um na Paraíba, um no Rio Grande do Norte, e um na Bahia; cinco na região sudeste, sendo a maioria em São Paulo (03), um no Espírito Santo, e um em Minas Gerais; um na região norte (Amazonas); e três na região sul, sendo duas pesquisas em que os dados foram coletados nos estados de Santa Catarina e Paraná.

Em relação a abordagem metodológica utilizada para a condução das pesquisas incluídas, verificou-se a predominância da abordagem qualitativa, uma vez que a maioria dos estudos foram realizados através da utilização de questionários e de roteiros de entrevistas, sendo 13 estudos selecionados nessa categoria, conforme mostra o Quadro 3. Seguido de 2 estudos de abordagem quali-quantitativos, e 2 quantitativos conforme o Quadro 4.

No Quadro 5 encontram-se dispostas as potencialidades, fragilidades e proposições extraídas dos 17 estudos que compuseram a aludida pesquisa.

Figura 1 - Fluxograma do processo de seleção e inclusão dos estudos baseado no PRISMA-ScR (adaptado)



Quadro 3 - Caracterização dos estudos qualitativos selecionados quanto à autoria, ano publicação, período coleta de dados, local da pesquisa, amostra e objetivos

AUTORIA (ANO)	PERÍODO DA PESQUISA	LOCAL	AMOSTRA	OBJETIVOS
Aliaga, Santos e Trad (2019)	2014 a 2016	Salvador (Bahia)	Líderes comunitários e/ou moradores	Investigar as percepções relacionadas ao Estado e às políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir da ótica dos líderes e moradores participantes
Araújo (2017)	2017	Fortaleza (Ceará)	Conselheiros	Analisar a participação social no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza
Cassol (2019)	2003 a 2015	Guaraniaçu (Paraná)	Agricultores familiares, merendeiras, nutricionista, gestores de educação e líderes	Analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua relação com a Agricultura Familiar (AF) no Município de Guaraniaçu – PR, na escola Municipal Jean Piaget e na Escola Municipal do Campo Aracy Marques Linares, no período de 2003-2015
Kraiewski (2017)	2017	Nova Esperança (Paraná)	Secretários municipais das políticas de Saúde, Educação e Assistência Social	Analisar a temática da caracterização da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir da experiência no município de Nova Esperança/PR na perspectiva dos secretários municipais de Assistência Social, Educação e Saúde, do período de 2013 a 2016
Machado <i>et al.</i> (2018)	2016 a 2017	Santa Catarina	Especialistas na área de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	Verificar a pertinência do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina ao conceito brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
Medeiros <i>et al.</i> (2019)	2016 a 2018	Rio Grande do Norte	Atores sociais e representantes de poderes públicos, ocupantes dos setores de governo relacionadas às ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas esferas municipais e estaduais	Compreender os desafios enfrentados pela gestão pública nos níveis municipais para a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Rio Grande do Norte em relação às práticas de governança
Moraes (2019)	2006 a 2016	Brasil	Atores da sociedade civil participantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)	Analisar a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) I no período de 2006 a 2016

Negri (2015)	2015	São Paulo	Indivíduos de Grupos institucionais de diferentes instâncias governamentais, dos Conselhos municipais e da sociedade civil	Compreender, no cenário local, as dinâmicas comunitárias das ações socioparticipativas no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)
Neta (2018)	2017	Maracanaú (Ceará)	Membros da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN): do pleno executivo e secretária-executiva; representante da Secretaria de Assistência Social e Cidadania; conselheiros representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) municipal; técnicos governamentais e das secretárias do CAISAN	Propor uma matriz de indicadores para o monitoramento do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Maracanaú (PLAMSAN Maracanaú).
Ramos (2018)	2017	São Paulo	Agricultores familiares, gestores públicos de assistência técnica rural e nutricionistas	Compreender os desafios e potencialidades da produção agrícola familiar perante as novas dinâmicas ao uso agrícola do território no Estado de São Paulo
Ribeiro (2018)	2016	São Paulo	Atores sociais envolvidos na elaboração do plano de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	Analisar o processo de elaboração do 1º Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de São Paulo/SP
Santos (2017)	2017	Cuité (Paraíba)	Gestores municipais das secretarias envolvidos com as ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	Analisar a fragmentação da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) em Cuité-PB.
Silva (2017)	2017	Minas Gerais	Gestores e beneficiários do programa	Avaliar a efetividade do Programa Água para Todos em Minas Gerais

Quadro 4 - Caracterização dos estudos quali-quantitativos e quantitativo selecionados quanto à autoria, ano publicação, período coleta de dados, local da pesquisa, amostra e objetivos.

AUTORIA (ANO)	PERÍODO DA PESQUISA	LOCAL	AMOSTRA	OBJETIVOS
Carvalho (2019)	2019	Amazonas	Agricultores familiares	Analisar a situação alimentar dos agricultores familiares da Cooperativa dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (COOTAF) e a contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a garantia da segurança alimentar
Neves (2018)	2015 a 2016	Cachoeiro de Itapemirim (Espírito Santo)	Plataforma do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE)	Analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a sua intersectorialidade na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e no Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES.
Silva (2018)	2016	Igaci e Craíbas (Alagoas)	Famílias de dois municípios do Agreste alagoano: Igaci-AL e Craíbas-AL	Conhecer a percepção de agricultores do Agreste brasileiro sobre os efeitos da Cisterna Calçadão em suas vidas, com enfoque na situação de Segurança Alimentar e Nutricional do domicílio.
Vasconcellos e Moura (2018)	2014 a 2015	Brasil	Unidades Federadas (UF) e os municípios	Analisar a situação da descentralização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado no ano de 2006, pela Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

Quadro 5 – Principais potencialidades, fragilidades e proposições para implementação da PNSAN descritas nos estudos incluídos na revisão.

AUTORIA (ANO)	POTENCIALIDADES	FRAGILIDADES	PROPOSIÇÕES
Aliaga, Santos e Trad (2019)	<p>A importância do incentivo a agricultura familiar para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p> <p>O Programa Restaurante Popular (PRP) como programa eficaz para oferecer aos beneficiários uma alimentação de qualidade.</p>	<p>Falta de alimentos no ambiente escolar.</p> <p>Ausência de incentivo à agricultura urbana e periurbana por parte do Estado.</p> <p>O Programa Restaurante Popular (PRP) como programa que pode comprometer a promoção do DHAA, devido a ao possível uso de anabolizantes e de agrotóxicos no preparo das refeições.</p> <p>A insatisfação ou desconfiança em relação ao Programa Bolsa Família (PBF).</p>	<p>Maior interlocução do Programa Bolsa Família (PBF) com as demais políticas públicas estruturantes.</p>
Araújo (2017)	<p>Presença predominante de representantes dos segmentos das populações pobres e com maior risco de insegurança alimentar e nutricional.</p> <p>Integração da formação sobre a temática de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), as experiências pregressas em conselhos, e o interesse e/ou implicação com a política, por partes dos conselheiros, como meio para o alcance da efetividade na atuação destes atores de controle social.</p>	<p>Atuação insípida dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em razão da visão limitada sobre SAN por parte dos atuantes;</p> <p>Reduzida representatividade e participação dos conselheiros; baixa presença e participação dos conselheiros do poder público nas reuniões; sociedade civil traziam poucas pautas a serem debatidas no conselho; e, muitos conselheiros não verbalizavam suas opiniões e vivências durante as reuniões.</p>	<p>Fomento nos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) - processos de educação permanente sobre a política de (SAN), que deve também abarcar atores das entidades e comunidades;</p> <p>Estabelecimento de uma comunicação mais forte e expressiva com a própria instituição; atuação dos conselheiros tanto no espaço de participação quanto na instituição em que está vinculada; escuta dos representados; levantamento das necessidades destes sujeitos e das falhas no sistema.</p>
Carvalho (2019)	<p>A importância de execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por gerar renda e fortalecer a agricultura familiar, e propiciar uma melhor condição de</p>	<p>Ausência de estruturação de ações governamentais na área de SAN dirigidas as famílias urbanas e rurais, para que as ações sejam integradas, com vistas ao respeito, a proteção, e promoção do Direito Humano à alimentação</p>	<p>Maior gerenciamento e integração da política de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto local, a fim de reduzir a insegurança alimentar que acomete os agricultores.</p>

	<p>vida dos agricultores.</p> <p>O reconhecimento dos agricultores do PAA sobre o respeito a sustentabilidade do meio ambiente, e da importância de sua contínua participação no contexto rural, para garantir o fornecimento de alimentos para o referido programa.</p>	<p>adequada (DHAA) dos agricultores, a fim de reduzir a insegurança alimentar presente neste seguimento populacional.</p>	
Cassol (2019)	<p>A importância de execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por possibilitar melhorias na renda familiar e por propiciar uma alimentação saudável para os alunos beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).</p> <p>Importância do cooperativismo para a consolidação da aquisição dos produtos da agricultura familiar para o PNAE, posto que, esse quando organizado em cooperativas e associações, os agricultores têm o seu trabalho fortalecido, o que conseqüentemente contribui para o atendimento aos beneficiários.</p>	<p>Problemas de logística e conseqüentes atrasos no fornecimento dos produtos disponibilizados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), devido as chamadas públicas ocorrerem a nível estadual.</p>	<p>Incentivo às ações que garantam o cooperativismo no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).</p>
Kraiewski (2017)	<p>Realização de Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p> <p>Conhecimento apropriado dos gestores sobre a política.</p> <p>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), na geração de recursos financeiros para as famílias produtoras, de forma a contribuir para a diversidade cultural e, conseqüentemente, para produção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p>	<p>Desafio da intersectorialidade existente para implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p> <p>Atuação insípida Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) municipal, devido a inexistência de recursos humanos para o seu pleno funcionamento, e falta de entendimento dos conselheiros acerca da política.</p> <p>Não utilização de instrumentos de avaliação dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p> <p>Limitação de recursos financeiros para implementação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p>	<p>Maior interlocução entre as políticas públicas, com vistas a prática intersectorial, devendo ser esta orientada pelo entendimento da fome e da pobreza como resultantes de questões multidimensionais.</p>

		Ausência de setor específico para a operacionalização da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).	
Machado <i>et al.</i> (2018)	Utilização de instrumentos de avaliação e de monitoramento. Fomento a processos permanentes de educação, pesquisa e capacitação em Segurança Alimentar e Nutricional. Estruturação de sistemas de produção agroecológicos e abastecimento alimentar e promoção do acesso universal a água.	Reduzido enfoque para as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, para promoção de acesso universal à alimentação adequada. Baixa ênfase nas ações dirigidas a promoção do acesso à universal à alimentação adequada dos povos e comunidades tradicionais.	Superação da setorização da gestão pública, para que haja uma intervenção que integre todas as políticas públicas.
Medeiros <i>et al.</i> (2019)	Não descrito	Recursos humanos deficitário e rotatividade de pessoas. Reduzida qualificação dos gestores da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Ausência dos Conselhos Municipais e nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Baixa adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pelos municípios. O desafio da intersetorialidade por parte dos gestores. O não gerenciamento de sistemas de informação.	Investimento em processos de educação permanente sobre a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) voltada aos gestores da política. Investimento em processos de educação permanente sobre a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) voltada aos gestores da política.
Moraes (2019)	A importância da atuação do CONSEA e da CAISAN para implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional.	Limitação de recursos financeiros para a execução da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).	A elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e do Plano Plurianual integrando as políticas públicas de forma intersetorial, com vistas a limitação presente na gestão orçamentária.
Negri (2015)	A importância dos Conselhos Municipais de SAN para implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional.	Escassez de recursos humanos para operacionalização das ações; A ausência e burocracia de prática intersetorial;	A criação de mecanismos e estratégias objetivando a integração e articulação entre as políticas públicas a partir de uma perspectiva

		A baixa qualificação dos envolvidos na implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional.	efetiva de intersectorialidade
Neta (2018)	A importância de matriz de indicadores para o monitoramento dos planos de SAN.	A ausência ou a presença limitada de indicadores relativos à política de SAN.	Estratégias para complementar indicadores, e possibilitar um diagnóstico completo da situação Segurança Alimentar e Nutricional no município.
Neves (2018)	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por possibilitar melhorias na renda familiar e por propiciar uma alimentação saudável para os alunos beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e pessoas inseridas em entidades beneficentes.	O desafio da intersectorialidade em razão da dificuldade de capacidade técnica dos servidores ou da ausência de diálogo entre os gestores das políticas públicas. A baixa qualificação dos envolvidos na implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional.	A necessidade de capacitações e espaços de diálogo envolvendo as esferas governamentais, objetivando a implementação da política.
Ramos (2018)	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, por possibilitar melhorias na renda familiar e propiciar uma alimentação saudável para os alunos beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).	A ausência de uma prática intersectorial para implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional e uma maior efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar.	Investimento em mecanismos que contribuíssem para adoção da intersectorialidade, de forma a promover a integração das políticas públicas afetas à área.
Ribeiro (2018)	A importância dos Conselhos Municipais de SAN para implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional. A relevância da intersectorialidade para implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional.	A ausência de dados para subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.	Fomento a transparência e ao compromisso em relação aos princípios que norteiam a participação social, a intersectorialidade e a descentralização, por se constituir como mecanismo que contribui para o processo de implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito municipal.
Santos (2017)	A maior participação da política de Assistência Social no processo de implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional a nível local.	Atuação insípida dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional em razão do baixo protagonismo; da baixa participação e nível de capacidade proativa dos conselheiros; da	Capacitação permanente dos conselheiros municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.

		<p>infraestrutura compartilhada do Conselho Municipal de SAN com a política de Assistência Social; e da reduzida qualificação dos conselheiros.</p> <p>A ausência de uma prática intersetorial.</p> <p>A contratação de gestores para operacionalização da política de Segurança Alimentar e Nutricional, sem qualificação mínima.</p>	<p>Elaboração do Plano Plurianual de modo integrado pelas políticas públicas, visando fortalecer a prática intersetorial.</p> <p>Instituição de exigência de qualificação mínima para ocupar o cargo de gestor da política.</p>
Silva (2017)	Programa de promoção do acesso água para a implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional.	A incipiente integração entre as políticas implicadas com o desenvolvimento do programa de promoção de acesso à água.	Integração da política de Segurança Alimentar e Nutricional com as demais políticas públicas, para que o acesso a água se torne universal, e capaz de promover o desenvolvimento econômico e social.
Silva (2018)	<p>Programa de promoção do acesso água para a implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional.</p> <p>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, por possibilitar o consumo de alimentos mais saudáveis e de qualidade.</p>	A ausência de incentivo governamental e de políticas públicas que objetivem fortalecer a agricultura familiar, e contribui para níveis de insegurança alimentar na população.	Maior investimento das políticas públicas com vistas ao fortalecimento da agricultura familiar, a fim de reduzir os níveis de insegurança alimentar.
Vasconcellos e Moura (2018)	<p>A importância da atuação Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) para a implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)</p> <p>O gerenciamento da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pelas políticas de assistência social e de saúde dos municípios.</p>	<p>A baixa adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).</p> <p>O desafio da intersectorialidade pela gestão municipal da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p> <p>A pouca existência de órgão gestor direcionado, exclusivamente, para a execução da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).</p> <p>Falta de atuação mais indutora do Governo Federal, capaz de contribuir para expansão da PNSAN a nível local.</p>	<p>Investimento em mecanismos que fortaleçam a atuação intersectorial e a descentralização da política de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito municipal.</p> <p>Fomento de estratégias mais efetivas que potencializem a descentralização da política para a esfera municipal.</p>

Após a obtenção das unidades de sentido e análise de conteúdo, considerando as diretrizes do PNSAN, foi possível mapear a abordagem destas nos diversos estudos e, a seguir, apresentar os resultados e discussão das principais potencialidades, fragilidades e proposições descritas nas pesquisas analisadas, bem como a relação destes achados com as diretrizes norteadoras da política em tela.

5.1 POTENCIALIDADES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

5.1.1 Atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)

As pesquisas de Vasconcellos e Moura (2018) e de Moraes (2019) retratam a atuação do CONSEA e da CAISAN como potencialidades para implementação da PNSAN, o que contribui para o alcance da diretriz I, V e VIII, que respectivamente, preveem sobre o fomento à articulação das ações desenvolvidas no escopo desta, e do monitoramento destas ações, sendo ambos os espaços viáveis para o atendimento a estas diretrizes.

Destaca-se que, muito embora, este primeiro tenha sido extinto por meio da Medida Provisória nº 870 (MP 870), a pesquisa supracitada atestou sua importância para a política aqui estudada, ao ser configurado como um espaço de debate, que atuava numa perspectiva intersetorial, potencializando a articulação entre setores e atores importantes para o desenvolvimento da política, razão pela qual o mesmo é notadamente reconhecido como instância relevante no que diz respeito a participação da sociedade civil e a articulação intersetorial com o Estado.

Ao mobilizar vários atores sociais, estatais e de mercado redes, bem como redes e organizações, este conselho potencializou a governança intersetorial, e contribuiu para a construção coletiva desta política pública. Assim, “o caráter consultivo e propositivo do CONSEA facilitou o trânsito e o diálogo entre setores que compõe a

segurança alimentar e nutricional, possibilitando uma maior inserção da agenda de segurança alimentar e nutricional” (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p.8).

A pesquisa em evidência também aborda sobre a relevância da atuação da CAISAN para a implementação da política de SAN, destacando a sua contribuição no que diz respeito a promoção da articulação direta entre os setores governamentais e, por conseguinte, no desenvolvimento de um debate mais aperfeiçoado do poder público no CONSEA.

Esse espaço de governança favorece a interação que ocorre entre os órgãos de governo nessa instância e entre a sociedade civil e representantes governamentais no CONSEA, fortalecendo a articulação intersetorial e a maior abrangência na construção e implementação das políticas de SAN.

A institucionalização de espaços de diálogo como a CAISAN, que tem a possibilidade de dar consequência às manifestações produzidas pelo CONSEA e posteriormente monitorar as ações atenua a fragmentação na construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e contribui para a sua implementação (MORAES, 2019, p. 223).

Em síntese, pela atuação articulada, ambas instâncias contribuíram para que, as proposições relativas à política de SAN, tivessem incidência mais efetiva no contexto do governo, a fim de que as distintas dimensões de SAN fossem incorporadas na PNSAN (MORAES, 2019).

5.1.2 Participação efetiva dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional

As pesquisas de Negri (2015), Araújo (2017), Kraiewski (2017), Ribeiro (2018) e de Vasconcellos e Moura (2018) advogam a importância da participação efetiva dos COMSEA para o processo de implementação da PNSAN, destacando que tal potencialidade favorece a execução da diretriz I, V e VIII, por constituir-se enquanto instância que contribui para a promoção, integração das ações e monitoramento da política.

Araújo (2017), em sua pesquisa, encontrou, como ponto benefício para uma atuação efetiva deste conselho, a integração da formação sobre a temática de SAN, as experiências pregressas em conselhos, e o interesse e/ou implicação com a política por partes dos conselheiros, pois, somente os primeiros elementos citados não se constituem como uma motivação por si só para assegurar a participação esperada, que caminhe no sentido da promoção do controle social e, conseqüentemente, da SAN. Ademais, este assinala ainda que, no COMSEA que compôs a amostra da sua pesquisa, houve predominância de representantes de populações pobres e de maior risco de IAN. Sobre este achado, elenca-se que este contribui para a execução da diretriz I da PNSAN, que enfatiza a prioridade de ações voltadas para as famílias e indivíduos em situação de IAN.

Ribeiro (2018) identificou em seu estudo a efetividade da participação do conselho de SAN no município, à medida que adotaram uma prática transparente e democrática, valorizaram a inclusão do empoderamento e da participação de todos os atores envolvidos, além de estabelecerem relações efetivas e horizontais nos diálogos e processos, contribuindo para o planejamento e avaliação das políticas ligadas a SAN.

Nesta, o COMSEA foi tido como um dos protagonistas para a elaboração do PLAMSAN, marcado pela participação social e fruto da adoção de pactuação intersetorial que englobou diversas secretarias, departamentos e coordenadorias municipais, além de uma parcela expressiva da população, que pôde dispor de propostas que exprimem as demandas locais, e, por conseguinte, possibilitando intervenções coadunadas com estas.

Vasconcellos e Moura (2018) também concluíram que o conselho contribui para a efetivação da política de SAN a nível local, e encontraram a existência de um número expressivo de COMSEA, sendo tal achado interpretado como uma manifestação da sensibilidade que acomete a sociedade civil em relação a temática de SAN.

Ainda nesta perspectiva da importância da participação social para a implementação da política de SAN e, conseqüentemente, para a garantia da DHAA, destaca-se o estudo de Kraiewski (2017), que atestou essa importância, sobretudo, por meio das Conferências municipais de SAN, as quais se constituem como espaços coletivos de

disseminação de informação e formação sobre a política, sendo, portanto, um mecanismo que potencializa avanços efetivos para o desenvolvimento desta em âmbito local.

A pesquisa de Negri (2015) também contribui para a discussão à medida que reforça a relevância da participação da sociedade civil e das instituições governamentais para o desenvolvimento da política de SAN, por meio da articulação destas com o poder público municipal, tornando possível o desenvolvimento de ações com vistas a conceder respostas para as demandas que são apresentadas pela população.

5.1.3 Gestão da política pela Secretaria Municipal de Assistência Social e de Saúde

O gerenciamento do SISAN pelas políticas de assistência social e de saúde dos municípios foi apontado, nas pesquisas de Santos (2017) e de Vasconcellos e Moura (2018), como potencialidade para a implementação da política de SAN em nível local. Destacamos tal achado enquanto aspecto que fortalece o desenvolvimento da diretriz I, que prevê a promoção do acesso à alimentação adequada e saudável, com maior prioridade para as famílias e pessoas em situação de IAN; e da diretriz II, que aponta para o fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional.

Vasconcellos e Moura (2018) verificaram que, dos 5.570 municípios pesquisados, 57% possuíam sua estrutura administrativa de SAN ligada ao setor da assistência social, enquanto que, em 26,8% dos municípios, essa estrutura estava ligada a política pública de saúde, e 16,1% vinculada à agricultura. O fato dessa estrutura ter se mostrado mais ligada ao setor da assistência social e de saúde teve maior correlação positiva com a presença de COMSEA, câmaras intersetoriais e elaboração de planos locais de SAN que, conforme já discutido, são condicionalidades para a adesão dos municípios ao SISAN (sistema criado com o intuito de potencializar o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da política). Assim, tal questão

contribui para a execução da diretriz V e VIII que, respectivamente, apontam para a necessidade de integração e monitoramento da política.

Neste sentido, os autores supracitados, ao sumarizarem que os benefícios da gestão da política de SAN estão vinculados ao setor da assistência social e de saúde, pontuam que a questão da fome, no contexto dos direitos básicos de todos os cidadãos (conforme previsto na LOAS), se mostra como um desafio a ser enfrentado pela política de assistência social. Já no que diz respeito ao setor de saúde, neste é notória uma maior presença da sociedade civil, que de forma considerável se fez presente na origem da articulação e roupagem das políticas de SAN e do SISAN.

5.1.4 Conhecimento apropriado da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por parte dos gestores

Kraiewski (2017) discorre que os gestores das políticas de Assistência Social, de Educação e Saúde, apresentaram um conhecimento apropriado sobre a política de SAN, a concebendo como um direito à alimentação, destacando os elementos de quantidade e qualidade dos produtos consumidos, sendo este um ponto de partida relevante para que a mesma pudesse ser executada de modo apropriado, e viesse a alcançar os resultados esperados.

Neste sentido, a pesquisa de Santos (2017) contribui para a discussão ao destacar a relevância de ser designado como gestor da política de SAN indivíduos que tenham subsídios teóricos para desenvolver as ações relativas a estas. Tal exigência contribui para que o saber teórico seja associado a posição política que o cargo requer, de forma a contribuir para que os direitos já conquistados no contexto desta política sejam assegurados. Além disso, favorece a comunicação dos gestores com técnicos, contribuindo para o entendimento da política e, por conseguinte, para a execução desta.

Pensando numa perspectiva de hierarquia vertical, tal questão ganha ainda mais força quando o gestor da pasta é concebido como o líder da equipe técnica, e que, por ser assim, deve ter o conhecimento da política a ser executada, para que, de forma

articulada com a equipe, possa propor estratégias de intervenção, razão pela qual o autor propõe que seja instituída a exigência de qualificação mínima para ocupar o cargo de gestor da política de SAN.

5.1.5 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

As ações desenvolvidas no âmbito do PAA e do PNAE estão ligadas com a diretriz II da PNSAN, que assinala para a promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.

Tal constatação foi identificada nos estudos de Kraiewski (2017), Ramos (2018), Neves (2018), Machado *et al.* (2018), Silva (2018), Carvalho (2019) e Cassol (2019), que discutem que o PAA tem promovido o acesso a uma alimentação saudável e de qualidade por meio da produção de alimentos orgânicos e agroecológicos, que são ingeridos pelos próprios agricultores, seus familiares e alunos atendidos pelo PNAE e que, por meio deste, tem acesso a alimentos frescos, naturais e regionais, incidindo no estímulo a formação de hábitos alimentares saudáveis nos ambientes escolares. Soma-se a isso, o fato de que, a comercialização destes alimentos pelos agricultores, potencializa a geração de renda a estes sujeitos e melhora as condições de qualidade de vida, sendo estes fatores determinantes para a promoção da SAN.

Aliaga, Santos e Trad (2019) também atestaram, entre os participantes que compuseram a sua amostra, o reconhecimento acerca da relevância ao incentivo a agricultura familiar para a promoção da SAN. Alinhada com a diretriz II da PNSAN, Carvalho (2019) acrescenta ainda o reconhecimento dos agricultores fornecedores do PAA, acerca do respeito a sustentabilidade do meio ambiente, e da relevância de sua participação no contexto rural, como forma de assegurar o fornecimento dos alimentos designados para atender o referido programa.

O cooperativismo, como meio para a consolidação da aquisição dos produtos da agricultura familiar para o PNAE, foi descrito como uma fortaleza para a PNSAN por

Cassol (2019), posto que, quando organizado em cooperativas e associações, os agricultores têm o seu trabalho fortalecido, o que, conseqüentemente, contribui para o atendimento aos alunos beneficiários do programa, que exprime a diretriz II a ser alcançada pela PNSAN.

Neves (2018) apresenta também o potencial do PAA para contribuir para a promoção da SAN de pessoas inseridas em entidades beneficentes, sendo, neste estudo, o programa concebido como a principal fonte para o acesso a alimentos de hortifrúti, que tornou possível a elaboração de um cardápio semanal com a inclusão de alimentos que antes não eram consumidos, viabilizando assim, aos usuários, o acesso regular a uma alimentação saudável e segura, tendo contribuído de forma significativa para melhoras no estado nutricional destes.

Corroborando com as pesquisas acima, destaca-se o estudo de Kraiewski (2017), que elenca que o PAA, além de incidir de forma positiva na geração de recursos financeiros para as famílias produtoras, contribui para a diversidade cultural e, conseqüentemente, na produção da SAN, posto que a prática de uma alimentação adequada está intrinsecamente relacionada a cultura local, conforme previsto no artigo 3 da LOSAN:

Art. 3º 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 bases práticas alimentares promotoras de saúde que **respeitem a diversidade cultural** e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, grifo nosso).

5.1.6 Programa de Acesso à água

Alguns estudos evidenciaram a relevância dos programas de promoção ao acesso à água (instalação de cisternas) para o fomento da SAN, isso porque, potencializa a produção de alimentos saudáveis, melhores condições de saúde e de vida, a criação de animais e, conseqüentemente, a geração de renda, estando em consonância com a diretriz VI da PNSAN (SILVA, 2017, 2018; MACHADO *et al.*, 2018).

Assim, a pesquisa de Silva (2017) concluiu que, antes da implementação do Programa “Água para Todos” (instituído em 2011 pelo Governo Federal) no município, a população, atualmente beneficiária deste, não tinha as mínimas condições de acesso a fontes seguras de água, sobretudo, para consumo, razão pela qual ingeriam água, por vezes, contaminada. Contudo, a execução deste viabilizou o acesso dos usuários à água em condições adequadas de consumo; para a manutenção de pequenas hortas e, conseqüentemente, a ingestão dos produtos produzidos, contribuindo para a adoção de um modelo de alimentação com mais variedade e qualidade; e também contribuiu para a criação de animais para consumo próprio ou comercialização.

Isto posto, verificou-se que o referido programa é dotado de um elevado teor de efetividade no que tange a promoção da SAN dos usuários.

Já no estudo de Silva (2018), a implementação de cisternas no município que se constituiu enquanto amostra da aludida investigação, a mesma contribuiu para o fortalecimento da agricultura familiar, possibilitando o desenvolvimento de práticas produtivas de alimentos mais sustentáveis, favorecendo o acesso e a disponibilidade de alimentos e, conseqüentemente, gerando melhorias na situação de SAN de seus beneficiários.

Em síntese, o programa propiciou uma maior diversificação e melhoria da produção de alimentos *in natura* e na geração de renda, sendo configurado como importante ferramenta para a promoção do DHAA e da SAN, por retratarem sobre elementos intrinsecamente associados às dimensões de SAN, a saber: disponibilidade e acesso.

5.1.7 Outras potencialidades

O Programa Restaurante Popular (PRP) também foi mencionado em um estudo como relevante para a promoção da SAN (ALIAGA; SANTOS; TRAD, 2019), se mostrando como um ponto em consonância com a diretriz II da PNSAN.

Assim, o debate acima situado dispõe sobre os elementos que foram citados nos estudos analisados na revisão integrativa aqui apresentada, dos quais potencializam

a implementação da PNSAN no âmbito federal, estadual e municipal. Estes elementos devem se constituir como objeto de análise dos gestores desta política, já que se revelam como subsídios importantes capazes de possibilitar o aprimoramento do desenvolvimento desta.

5.2 FRAGILIDADES E PROPOSIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

5.2.1 Inexistência ou deficitária estrutura de recursos humanos

As pesquisas de Negri (2015), Kraiewski (2017) e de Medeiros *et al.* (2019) destacam a inexistência e/ou escassez de recursos humanos para o desenvolvimento das ações relativas a esta, o que, por conseguinte, torna mais dificultoso o alcance das diretrizes da PNSAN. Destaca-se que a falta de estrutura de recursos humanos dificulta o pleno funcionamento do COMSEA, e faz com que a atuação deste não aconteça da maneira como deveria (KRAIEWSKI, 2017).

Medeiros *et al.*, (2019), em seu estudo, também ratificam esse elemento como fragilidade da política, ao pontuar que, no município alvo de sua pesquisa, não foi assegurado o quadro legal de pessoas responsáveis para a operacionalização do SISAN, atuando de forma negativa para o processo de elaboração dos PLAMSAN, concebido como instrumento imprescindível para garantir a gestão da política.

A fragilidade relacionada a estrutura de recursos humanos também foi destacada na pesquisa de Negri (2015), o qual acrescenta que, a escassez de recursos humanos presentes nas instituições ou grupos implicados com a política de SAN se constitui como entrave para o desenvolvimento desta, propiciando a sobrecarga de trabalho e, por conseguinte, a rotatividade de pessoas, repercutindo no desenvolvimento da política. Impende pontuar que, o estudo de Medeiros *et al.*, (2019) também evidenciou a rotatividade como um dos percalços a ser enfrentado pela política em tela.

Em consonância com os achados acima, evidencia-se ainda a pesquisa de Santos (2017), que expõe, como resultado da deficitária estrutura de recursos humanos, a

sobrecarga dos profissionais envolvidos na execução da política de SAN em âmbito local, que contribui para que o caráter intersetorial desta não seja explorado, uma vez que, tal sobrecarga propicia a fragilidade da comunicação entre os profissionais e, de modo mais amplo, os distintos setores da gestão municipal.

5.2.2 Ausência dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional

Evidencia-se a pesquisa de Medeiros *et al.*, (2019), que verificaram que o COMSEA não é uma realidade em todos os municípios, e destacam que, a ausência deste na política da SAN compromete o processo de acompanhamento, monitoramento do DHAA e a exigibilidade política frente ao governo e demais organismos com ou sem fins lucrativos, objetivando escolhas eficazes e cuidadoras de intervenções com vista a garantia dos direitos humanos.

Já Santos (2017) verificou, em sua investigação, a presença do COMSEA no município que compôs a sua amostra, estando este vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, tendo, portanto, a infraestrutura compartilhada por esta secretaria, sendo tal fator vislumbrado como uma questão que fragiliza a atuação deste, contribuindo para seu engessamento, desvalorização, e baixa atuação, já que, por vezes, com e sem intencionalidade, as pautas e discussões do conselhos são relegadas a seu plano, em razão da interferência desta secretaria. Analisando tal achado, nota-se que o mesmo enfraquece o alcance das diretrizes da PNSAN, haja vista que o COMSEA é concebido como locus de grande relevância para a elaboração de ações objetivando a implementação e monitoramento da política aqui estudada.

5.2.3 Atuação insípida dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional

Araújo (2017), Kraiewski (2017), Santos (2017) sugerem como mais uma das fragilidades para implementação da PNSAN a atuação insípida dos COMSEA, o que, por conseguinte, fragiliza o processo de alcance das diretrizes da política. Foi verificada a predominância de conselheiros que pouco compreendiam sobre os temas discutidos nas reuniões, e que não concebiam a promoção da SAN como um direito

social, não sendo o tema abordado numa perspectiva de política pública, conseqüentemente, comprometendo a participação destes atores de controle social para a garantia do DHAA.

Nesta, a participação do conselho foi vislumbrada como um débil espaço de confronto envolvendo a sociedade civil e o poder público, tendo sido essa realidade associada aos seguintes fatores: reduzida presença e participação dos conselheiros representantes do poder público nas reuniões; pouca adesão dos conselheiros às ações propostas no colegiado; baixa apresentação, por parte da sociedade civil, de pautas a serem discutidas no conselho; a não manifestação dos conselheiros de suas opiniões e experiências durante as reuniões.

Neste sentido, Araújo (2017) propõe o aperfeiçoamento de processos formativos destes atores, que sejam capazes de estimular o debate sobre a política de SAN, a importância da participação social, e o verdadeiro papel destes conselheiros para a implementação da política em que estão implicados. Não obstante, este processo de qualificação continuada, deve não apenas abarcar estes sujeitos, mas, especialmente, representantes de suas entidades e comunidades, para que assim seja possível uma prática de controle social mais efetiva e alinhada com a PNSAN.

Sugere-se também, para uma maior atuação destes conselhos, o fortalecimento e uma maior expressividade na comunicação envolvendo a instituição e os conselhos, a fim de que os conselheiros possam transpor sua atuação enquanto atores de controle social também para a instituição em que se encontram vinculados, de forma a realizar a escuta das pessoas das quais representam, suas necessidades e as brechas na execução da política, para que assim, estas possam ser discutidas nas reuniões (ARAÚJO, 2017).

Na pesquisa de Santos (2017) constatou-se o baixo protagonismo, participação e nível de capacidade proativa dos conselheiros, os quais orientam suas ações apenas para atender as demandas burocráticas externas, não compreendendo o conselho como um contexto democrático e de participação social de forma efetiva, onde a política de SAN deve ser discutida e pensada de forma ampla, desde o planejamento, implementação, execução e avaliação.

Impende pontuar que, o COMSEA, estudado na aludida pesquisa, atuava numa perspectiva inversa a noção de intersectorialidade, não sendo um terreno fértil para o incentivo ao diálogo e a integração entre os diversos serviços, e, por conseguinte, para o planejamento de ações intersectoriais no contexto da SAN, atuando de maneira que as decisões e responsabilidades no espaço do conselho se estruturassem de forma setorizada e, desta forma, contribuindo para a fragmentação das ações desenvolvidas, atuando assim na contramão do que prevê a diretriz V que aponta para a intersectorialidade como premissa para a implementação da PNSAN.

5.2.4 Baixa adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar pelos municípios

Dois estudos descreveram a baixa adesão dos municípios ao SISAN, que de forma direta enfraquece o desenvolvimento da política (VASCONCELLOS; MOURA, 2018; MEDEIROS *et al.*, 2019), e aponta para lacunas em relação ao alcance das diretrizes V e III da PNSAN.

Vasconcellos e Moura (2018) verificaram que, do universo de 5.570 municípios pesquisados, apenas 1,7% destes tinham o SISAN estruturado, por atenderem aos três critérios necessários para adesão, a saber: a criação de conselhos, a implantação de câmaras intersectoriais e a elaboração de planos locais.

A não adesão destes aponta para um panorama no qual se constata a limitada adesão ao SISAN e, conseqüentemente, para a baixa capacidade de descentralização deste sistema. A aludida pesquisa sugere ainda que o Governo Federal tem priorizado a organização de um sistema que tem dado mais atenção aos movimentos sociais representados a nível nacional em detrimento dos COMSEA e, por conseguinte, organizando o SISAN com base majoritária nas prioridades do nível federal. Tal enfoque, por parte do Governo Federal, foi interpretado pelos autores como fator que dificulta que temáticas locais sejam englobadas na agenda da política de SAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Frente ao exposto, para que o SISAN seja consolidado, reside o desafio de se estabelecer o equilíbrio entre a inclusão de temas na agenda federal com as agendas

estaduais e municipais, por meio da adoção de estratégias que privilegiem a escuta e o compartilhamento de problemáticas e resoluções entre os entes federativos, de modo que o pacto federativo em SAN seja aprofundado. Tal necessidade está imposta em razão de que, por mais que haja incentivo financeiro do Governo Federal aos municípios, se não houver a instituição de mecanismos institucionais de base municipal que assegurem a atuação da política, qualquer mudança na prioridade política de governo pode incidir de forma a comprometer o avanço do SISAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

A pesquisa de Medeiros *et al.*, (2019, p.121) também elenca que, apenas uma amostra pequena dos municípios tem implementado o SISAN, e que tal deficiência inviabiliza o processo de “acompanhamento, monitoramento do DHAA e exigibilidade política junto ao governo e demais organizações com ou sem fins lucrativos a fim de exigir escolhas eficazes e cuidadosas para garantia dos direitos humanos”. Além disso, esta ausência enfraquece os processos de estruturação do COMSEA e da CAISAN, concebidas como instâncias necessárias para o desenvolvimento da política de SAN a nível municipal, tornando mais dificultoso o alcance das diretrizes da PNSAN, posto que estes espaços são concebidos como instâncias privilegiadas para a adoção de estratégias com vistas a garantia da SAN da população brasileira.

5.2.5 Desafio da intersetorialidade

A ausência da atuação intersetorial entre os atores envolvidos no desenvolvimento da política a nível local, culminando no planejamento de ações fragmentadas, foi descrita na maioria dos estudos incluídos nesta revisão, se configurando um percalço para o alcance da diretriz V da PNSAN (NEGRI, 2015; SANTOS, 2017; SILVA, 2017; KRAIEWSKI, 2017; NEVES, 2018; VASCONCELLOS; MOURA, 2018; RAMOS, 2018; MEDEIROS *et al.*, 2019).

Tal fato esteve associado ao não entendimento, por parte dos gestores, da intersetorialidade como instrumento capaz de potencializar discussões que contribuam para que um novo modelo de gestão seja adotado, sendo este permeado pelo diálogo em todas as fases do desenvolvimento da política, ou seja, transitando

pelo planejamento, execução e avaliação (KRAIEWSKI, 2017). Neste sentido, Medeiros *et al.*, (2019, p. 119) abordam que a ausência desta compreensão “[...] torna-se ímprobo a melhoria no gerenciamento econômico para o desenvolvimento das políticas públicas bem como da prestação de serviços ao município, deixando-o sujeito a violações ao DHAA”.

Na pesquisa de Vasconcellos e Moura (2018) foi identificado o número reduzido de instância intersetorial nos municípios, tendo sido constatado que, da amostra de 5.570 municípios, somente 7,6 % destes tinham essa instância implementada, dificultando, portanto, a expansão do SISAN em âmbito municipal. Os autores elencam que a intersetorialidade é uma decisão política, um instrumento imprescindível para a gestão pública, em razão de potencializar a utilização de um novo modelo de identificação de problemas oriundo das demandas e necessidades da população; por buscar esvaziar a lógica fragmentada da gestão, e revelar questões que se encontram sobre a governabilidade do poder público da esfera municipal, razão pela qual a intersetorialidade se insere na abordagem da política local como um tema sensível.

Entretanto, como revelou a supracitada pesquisa, esta prática está distante de ser alcançada pela gestão da maioria dos municípios brasileiros. Tal constatação impõe a necessidade do SISAN em adotar estratégias que fomentem a ação intersetorial nos municípios, já que este se mostra como um meio importante para potencializar uma institucionalidade municipal fundamentada no contexto nacional.

Na esteira da reflexão aqui iniciada, destacam-se ainda os resultados da pesquisa de Kraiewski (2017), em que a intersetorialidade também foi descrita como um dos percalços para a implementação das ações no escopo da política de SAN, tal questão constatou a ausência da intersetorialidade no desenvolvimento dos programas ligados a política da SAN, sendo esta resultante da falta de conhecimento dos gestores no que tange aos programas desenvolvidos por cada secretaria a frente do desenvolvimento desta política.

A presente pesquisa apontou para a Política de Assistência Social como responsável para articular a efetivação dessa prática intersetorial, já que esta concebe os indivíduos como sujeitos de direitos e compreende que a garantia da proteção social

deve abarcar as demandas dos usuários em sua totalidade, podendo estas serem sanadas por intermédio da adoção de ações articuladas entre os diversos setores.

Trata-se, enfim, de uma *conditio sine qua non* para o combate à fome e à insegurança alimentar, ao reconhecer a fome e a pobreza como problemas multidimensionais, que implica esforços de setores e atores sociais diversos para o alcance de soluções, estratégias e tecnologias capazes de oferecer à população mais vulnerável do país uma alimentação adequada (KRAIEWSKI, 2017, p. 98).

Já na pesquisa de Negri (2015), o desafio da intersetorialidade presente na política de SAN mostrou-se associado a elementos burocráticos imbricados no desenvolvimento destas ações, e ao fato de que, as demandas coletivas, existentes nos territórios relativos a SAN, são relegadas a segundo plano, em detrimento dos interesses adjacentes das organizações envolvidas na execução destas ou de terceiras.

No estudo de Ramos (2018) esta problemática se fez presente como entrave para uma melhor execução do PNAE, razão pela qual o autor defende que, quando abarcada como diretriz das políticas públicas, especialmente do programa supracitado, a prática da intersetorialidade é capaz de se constituir enquanto elemento que pode potencializar melhorias na qualidade de vida dos indivíduos e, como resultado, promover um maior nível de SAN para estes sujeitos.

Em face da fragilidade acima apresentada, Kraiewski (2017), Vasconcellos e Moura (2018), Negri (2015) e Ramos (2018) propõem que haja uma maior interlocução e integração entre as políticas públicas, com vistas a prática intersetorial, devendo ser esta orientada pelo entendimento da fome e da pobreza como resultantes de questões multidimensionais. Nesta mesma lógica, Neves (2018) chama atenção para a necessidade de capacitações e a criação de espaços de diálogo que integrem as esferas governamentais, a fim de contribuir para a implementação da política.

Já Santos (2017) discorre como proposição para superação deste desafio a elaboração do Plano Plurianual de modo integrado entre as políticas públicas, visando fortalecer a prática intersetorial, e integrar os distintos setores públicos, tal como previsto na diretriz V da PNSAN.

Silva (2017), por sua vez, também defende essa proposição, para que o acesso à água se torne universal, e capaz de promover o desenvolvimento econômico e social, visando alcançar o cumprimento não apenas da diretriz V da PNSAN, mas também da diretriz VI que prevê sobre a necessidade de acesso à água a população.

5.2.6 Ausência ou a presença limitada de aplicação de instrumentos de avaliação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A ausência ou presença limitada de aplicação de instrumentos para avaliação da PNSAN também foi denunciada como fragilidade para a implementação desta, conforme extraído das pesquisas de Kraiewski (2017), Ribeiro (2018) e de Medeiros *et al.*, (2019), apontando para o não alcance satisfatório da diretriz VIII da PNSAN.

Destaca-se o estudo de Medeiros *et al.*, (2019), que identificou que um dos desafios para o gerenciamento da política de SAN e, conseqüentemente, para o alcance dos resultados desejados, diz respeito ao não gerenciamento de sistemas de informação ligados à referida política, ocasionando a descontinuidade das informações e comprometendo a transparência e monitoramento das ações.

Tal achado aponta para a necessidade de preenchimento desta lacuna por meio do desenvolvimento de estratégias que busquem inserir, na prática cotidiana dos atores envolvidos no desenvolvimento da política de SAN, a utilização de instrumentos de avaliação das ações desenvolvidas, posto que a avaliação se constitui como um dos ciclos das políticas públicas, tendo sido esta necessidade também evidenciada na pesquisa de Machado *et al.*, (2018) como instrumento capaz de aprimorar o desenvolvimento da PNSAN, já que muitas das informações relativas a execução da política, por vezes, não são disponibilizadas ou sistematizadas.

Neste sentido, os autores suscitam sobre a premência de adoção de estratégias avaliativas que enfoquem novas abordagens e metodologias capazes de dar resposta para a complexidade das ações intrínsecas à referida política, sendo a análise estratégica um recurso que vem se mostrando relevante neste contexto, por remontar a fase do planejamento como mecanismo para analisar se os fatores de maiores

relevâncias foram acoplados nesta fase inicial, haja vista a relevância destes frente a questão que se pretende intervir.

A pesquisa conduzida por Neta (2018) coincide com o estudo de Machado *et al.*, (2018) ao refletir sobre as consequências da ausência ou a presença limitada de indicadores relativos à política de SAN para o monitoramento e avaliação do desenvolvimento da política. Argumenta que tal fato dificulta o estabelecimento de um diagnóstico completo da situação de SAN nos territórios e, por conseguinte, compromete o processo de implementação de ações mais efetivas no território.

Destaca-se ainda a investigação de Kraiewski (2017), que sinaliza que a questão da fome pode ser uma realidade ainda presente na vida de muitos municípios, mas que a mensuração desta problemática com vistas a identificação e mapeamento desta fica comprometida pela não utilização de instrumentos de avaliação dos programas de SAN desenvolvidos em âmbito local.

Neta (2018) complementa a discussão acima tecida ao propor uma matriz de indicadores para atuar como mecanismo de aferição do cumprimento dos objetivos e metas pactuadas nos planos de SAN, para que assim seja potencializado o acompanhamento da execução das ações do governo destinadas a promoção da SAN, de forma que se efetive o monitoramento e a avaliação da política aqui estudada.

A investigação de Ribeiro (2018) também caminha nesta mesma perspectiva ao refletir sobre os malefícios da ausência de dados para subsidiar a elaboração do PLAMSAN, contrapondo-se a diretriz VIII da PNASAN. Em face disso, o autor propõe o fomento a transparência e ao compromisso dos gestores em relação aos princípios que norteiam a participação social, a intersetorialidade e a descentralização, por serem estes mecanismos que contribuem para o processo de implementação da política SAN âmbito municipal.

Já Neta (2018) aponta para a proposição, por parte dos gestores da política em evidência, de estratégias objetivando complementar os indicadores, possibilitando um diagnóstico completo da situação SAN no território.

5.2.7 Baixa qualificação dos atores envolvidos no desenvolvimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A pouca qualificação dos sujeitos implicados com o desenvolvimento da política da SAN também foi discutida na pesquisa de Medeiros *et al.*, (2019), Negri (2015) e Santos (2017) como um dos percalços para o desenvolvimento desta, bem como uma destacável lacuna em relação a execução da diretriz III desta, que destaca a necessidade de formação continuada no campo da política aqui debatida.

A discussão acima tecida ganha força ao analisarmos um dos resultados da pesquisa de Kraiewski (2017), que constatou que os gestores das secretarias municipais de Saúde, Educação e Assistência Social não conheciam a PNSAN em seus elementos mais amplos, restringindo sua execução a práticas locais circunscritas à secretaria pertencente a sua pasta, não compreendendo que para a execução desta far-se-á necessária a articulação com outras políticas públicas. Isto posto, estas fragilidades refletem deficiências para a prática das diretrizes da PNSAN, sobretudo, da diretriz V que propõe a integração entre as políticas.

A pesquisa de Santos (2017) acrescenta que o desconhecimento da política acomete, além dos gestores que, por vezes, assumem os cargos sem qualquer qualificação mínima para isso, os participantes do COMSEA, de modo que contribui para que a atuação do referido colegiado não seja efetivo, evidenciando a necessidade de capacitação permanente destes sujeitos, a fim de que tenham os subsídios necessários para atuarem de forma a contribuir para o desenvolvimento efetivo da política de SAN.

Deste modo, para minimizar esta fragilidade para implementação da PNSAN, Medeiros *et al.* (2019) propõem um maior investimento em processos de educação permanente sobre a política de SAN voltada aos gestores da política.

5.2.8 Recursos orçamentários insuficientes

Soma-se a isso, o fato de que, por vezes, há o envio dos recursos provenientes da esfera nacional e estadual, entretanto, os valores repassados não são suficientes para

responder a demanda do município e viabilizar a execução de determinados programas de forma qualificada, sendo tal fator influenciado pelo engessamento dos recursos destinados a promoção da SAN, fato verificado nos últimos anos (KRAIEWSKI, 2017).

Na pesquisa de Moraes (2019), o restrito orçamento e/ou a fragmentação dos recursos disponibilizados pelo governo federal também foram assinalados como obstáculo para o desenvolvimento da política de SAN. Além disso, o fato desta política não conta com um fundo próprio, tendo o seu orçamento difuso e distribuído em diversos ministérios, o que se constitui como uma fragilidade que propicia tal restrição e fragmentação e, conseqüentemente, incide de forma prejudicial na operacionalização da política.

Destaca-se que a fragilidade acima explanada, por sua vez, acaba por tornar problemático o cumprimento das diretrizes da PNSAN. Isto posto, Moraes (2019) cita como estratégia para diminuir os efeitos desta fragilidade para a implementação da política a elaboração do PLANASAN e do Plano Plurianual alicerçado numa perspectiva intersetorial, com vistas a limitação presente na gestão orçamentária da política em tela.

5.2.9 Ausência nos municípios de setor específico para o desenvolvimento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

A pesquisa de Vasconcellos e Moura (2018) identificou como dificuldade para o processo de implementação da política de SAN, em âmbito local, a pouca existência de órgãos gestores direcionados, exclusivamente, para a execução da política em tela, uma vez que, menos da metade da amostra de municípios pesquisados tinham o referido órgão estruturado. Soma-se a isso, o fato de que, “39,5% dos municípios informam contar com tal estrutura como órgão específico, como órgão compartilhado ou como setor subordinado a outra secretaria, ou ainda como órgão subordinado diretamente ao poder executivo local” (VASCONCELLOS; MOURA, 2018, p. 6).

Kraiewski (2017) também constatou em seu estudo a ausência de uma secretaria ou setor designado exclusivamente para o desenvolvimento da política aqui discutida, no

qual foi notório que ações relativas eram centralizadas na Secretaria de Assistência Social, a sobrecarregando, tornando difícil sua articulação com as outras políticas públicas. Razão pela qual advoga-se a necessidade de se ter uma pasta específica para o desenvolvimento da política de SAN nos municípios, como meio de contribuir para que o caráter intersetorial desta seja potencializado.

5.2.10 Outras fragilidades

Outras dificuldades foram levantadas na pesquisa de Aliaga, Santos e Trad (2019) para a implementação da política de SAN e, conseqüentemente, a garantia ao DHAA, tendo recebido destaque a falta de alimentos no ambiente escolar; e a ausência de apoio à agricultura urbana e periurbana, não tendo sido mencionada qualquer política pública destinada ao incentivo e à execução do PAA, mesmo tendo sido este apontado pelos participantes como um programa benéfico para a promoção da SAN, tendo estas fragilidades apontado para uma lacuna em relação a execução da diretriz II da PNSAN.

Destaca-se que ausência de incentivo governamental e de políticas públicas que objetivem fortalecer a agricultura familiar e que contribuem para níveis de IAN na população, foi uma das fragilidades evidenciadas na pesquisa de Silva (2018), apontando para lacunas em relação a execução das diretrizes I e II da PNSAN. Isto posto, a referida pesquisa apresenta, como proposição, um maior investimento das políticas públicas, a fim de contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar, posto ser este um dos caminhos para minimizar os níveis de IAN.

Esta pesquisa aponta para a insatisfação ou desconfiança por parte dos entrevistados em relação aos resultados da execução do PBF para a promoção da SAN de seus beneficiários, a qual aborda que, muito embora, este possibilite um acesso maior da população a alimentação, o mesmo, de forma isolada, não dá conta de assegurar índices satisfatórios de SAN, posto que esta problemática está entrelaçada a um panorama de pobreza mais amplo. Dito isso, os autores propõem a existência de uma maior interlocução deste programa com as outras políticas públicas estruturantes, com potencial de intervir em questões como a falta de saneamento básico e de acesso ao mercado formal de trabalho, entre outras problemáticas geradoras de IAN no país.

A pesquisa de Aliaga, Santos e Trad (2019) também lançou luz sobre o Programa Restaurante Popular (PRP) como serviço que pode comprometer a promoção do DHAA, em razão do uso de alimentos com elevados níveis de agrotóxicos e anabolizantes, comprometendo assim, a qualidade dos alimentos ofertados, e o alcance das diretrizes da PNSAN.

Já a pesquisa de Carvalho (2019) chama atenção para a fragilidade que reflete o não alcance das diretrizes I e II da PNSAN, que dizem respeito à ausência de estruturação de ações governamentais na área de SAN dirigidas as famílias urbanas e rurais, para que as ações sejam integradas, com vistas ao respeito, a proteção, e promoção do DHAA dos agricultores, a fim de reduzir a IAN presente neste segmento populacional, conforme identificado na aludida pesquisa. Em face disso, o autor cita a necessidade de maior gerenciamento e integração da política de SAN no contexto local, visando reduzir tal agravante.

O estudo de Cassol (2017) apresenta uma fragilidade concernente a execução do PNAE, o que, por conseguinte, aponta para uma lacuna em relação ao alcance da diretriz II da PNSAN. Esta fragilidade reflete os problemas de logística e consequentes atrasos no fornecimento dos produtos disponibilizados pelo PNAE, devido às chamadas públicas ocorrerem a nível estadual. Assim, visando minimizar tal fragilidade, o autor sugere que haja um maior incentivo por parte dos gestores às ações que garantam o cooperativismo no contexto do programa.

Já a pesquisa de Machado *et al.*, (2018) traz como fragilidades o reduzido enfoque para as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, para promoção de acesso universal à alimentação adequada, e baixa ênfase nas ações dirigidas a promoção do acesso universal à alimentação adequada dos povos e comunidades tradicionais, das quais apontam para lacunas relativas a execução das diretrizes IV e V da PNSAN. Para a superação deste cenário os autores propõem a superação da setorização da gestão pública, de forma a possibilitar uma intervenção que integre todas as políticas públicas que afetam a área da SAN.

Mais uma fragilidade para implementação da PNSAN foi identificada no estudo de Vasconcellos e Moura (2018) que diz respeito a ausência de uma participação mais ativa do Governo Federal, com vistas a favorecer o processo de expansão da PNSAN a nível local. Em face do exposto, os autores advogam, como proposição, o fomento de estratégias mais efetivas, que potencializem a descentralização desta política na esfera municipal.

A discussão acima situada explicita as principais fragilidades evidenciadas pelos estudos incluídos na presente revisão integrativa, as quais comprometem a execução da PNSAN nas três esferas de governo, e aponta para a necessidade de um olhar mais cuidadoso por parte dos operadores desta, sobretudo, no que diz respeito às proposições assinaladas pelos estudos analisados, de forma a preencher tais lacunas, possibilitando a execução da mesma associada com suas principais diretrizes, de modo que seja possível uma maior garantia de sua efetividade e, conseqüentemente, a garantia da promoção a SAN da população brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de uma revisão integrativa descritiva de literatura tornou-se possível desvelar as principais potencialidades, fragilidades e proposições para implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no período de 2015 a 2019.

Foram evidenciados aspectos que concedem força para que a política seja efetivada, e outros que enfraquecem a implementação desta, comprometendo o DHAA, assegurado pela Constituição Brasileira a partir do ano de 2010. Além disso, foram destacadas as proposições com vistas ao preenchimento nas lacunas que afetam o processo de implementação desta política.

Os elementos que potencializam a execução da PNSAN encontrados nos estudos dizem respeito a atuação do CONSEA e da CAISAN; a participação efetiva dos conselhos locais de SAN; a gestão da PNSAN pela política de Assistência Social e de Saúde; o conhecimento apropriado da política em tela por parte dos operacionalizadores desta; e a relevância dos programas PAA, PNAE, PRP e de acesso à água.

Em contrapartida, foram identificadas como fragilidades a falta ou a deficitária estrutura de recursos humanos necessários para a operacionalização da referida política. Sobre isso, cabe a reflexão de que, tal problema não pode ser compreendido como algo que acomete somente a PNSAN, mas sim, como um gargalo a ser enfrentado por todas as políticas públicas; a ausência dos Conselhos de SAN locais; a atuação insípida destes conselhos; a baixa adesão ao SISAAN pelos municípios; a dificuldade de adoção de um trabalho intersetorial para a implementação da política; a ausência de aplicação de instrumentos de avaliação da PNSAN por parte de seus operadores; o nível reduzido de qualificação dos sujeitos responsáveis pela operacionalização da política; a limitação de recursos orçamentários; a ausência, nos municípios, de setor destinado exclusivamente para o desenvolvimento da PNSAN; lacunas no desenvolvimento dos programas PNAE, PRP e PBF.

No que diz respeito as proposições, os estudos evidenciaram algumas destas, objetivando preencher as lacunas para a implementação da PNSAN, sobretudo, no que diz respeito ao contexto local. Dentre estas, destaca-se o fomento aos processos de educação permanente sobre a PNSAN, voltada aos atores implicados no desenvolvido das ações relativas a esta; maior integração entre as políticas públicas, objetivando superar o desafio da intersetorialidade; e maior incentivo as ações desenvolvidas no contexto do PAA.

Estas proposições apresentadas pelos estudos analisados, revelam importantes pontos a serem analisados pelos gestores da PNSAN, com vistas ao aperfeiçoamento do processo de implementação da política aqui discutida.

Necessário se faz ainda mencionar que, desde 2019, a política social vem perdendo forças em razão das crises que se desdobram no plano econômico e social, as quais resultam em diversos cortes orçamentários, e circunscrevem o desmonte das políticas públicas, o retrocesso em relação a diversos direitos garantidos por meio de variados processos de lutas sociais, bem como a redução do papel do Estado na vida da população brasileira. Esta reflexão se torna pertinente por ter como ponto de partida a compreensão de que este cenário, de forma direta, contribui para que a política de SAN seja enfraquecida. Insta frisar que, a extinção do CONSEA (importante instância para o processo de consolidação da PNSAN) reflete esse desmonte e o retrocesso para a PNSAN.

Toda a discussão aqui proposta constitui-se como subsídio que poderá incidir de forma a aprimorar o desenvolvimento desta política em âmbito municipal, estadual e federal, posto que estas potencialidades e fragilidades se mostraram circunscritas tanto ao contexto macro quanto ao micro, em que as ações desta são operacionalizadas.

Por fim, destaca-se a necessidade de mais estudos que tenham como foco a análise dos desmontes e retrocessos que vem acometendo a PNSAN, bem como a influência da pandemia por Covid-19 e características regionais, de forma a discutir as repercussões destas na garantia da SAN da população brasileira.

REFERÊNCIAS

ALIAGA, M. A.; SANTOS, S. C.; TRAD, L. A. Política(s) de segurança alimentar e nutricional: narrativas de líderes e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. **Saúde e Sociedade**. v. 28, n. 4, pp. 124-136, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902019180849>.

ALPINO. T. de. M. A. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cad. Saúde Pública**, v. 36, n. 8, e00161320, 2020.

ALVES, K. P. S.; JAIME, P. C. A Política Nacional de alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança alimentar e Nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 19, n. 11, pp. 4331-4340, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320141911.08072014>.

AMARAL V. R.; BASSO D. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 13, n. 1, p. 181-200, 2016.

ANDRADE, L. C. A resposta brasileira aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: o papel do governo nacional e o envolvimento de governos subnacionais. **Rev. Estud Intern**. v. 2, n. 2, p. 291-320, 2014.

ARAÚJO, L. de A. **Participação social na política de segurança alimentar e nutricional em Fortaleza, Ceará**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico ou Profissional) - Universidade Estadual do Ceará, 2017. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=83288>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.

BRASIL. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 8 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13

de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. 2019b. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13844&ano=2019&ato=159ITT61keZpWT15c>. Acesso em: 8 abr. 2022.

BELIK, W. Perspectivas para Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p.12-20, 2003.

BOCCHI, C. P. et al. A década da nutrição, a política de segurança alimentar e nutricional e as compras públicas da agricultura familiar no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, v. 43, p. e84, 2019. DOI: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.84>.

BURITY, V. *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: Abrandh, 2010. 204p. Disponível em: https://www.redsanclp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN 2016-2019**. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017.

CARVALHO, C. G. de. **Segurança alimentar e gestão participativa dos agricultores familiares que atuam no fornecimento de alimentos do PAA Manacapuru (Amazonas, Brasil)**. 2019. 79 f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.

CASSOL, B. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua relação com a agricultura familiar no município de Guaraniáçu, no período de 2003-2015: um estudo de caso**. 2019. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, PR, 2019.

CASTRO, I. R. R. de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**. v. 35, n. 2, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília, 1995.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório Final II Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília, 2004.

COSTA, C.; PASQUAL, M. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: GARCÉS, M. et al. (Org.). **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM, 2006. p 96-100.

FAO. **O Estado Da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: Um retrato multidimensional - Relatório 2014. Brasília: 2014.

GUERRA, L. D. S.; CERVATO-MANCUSO, A. M.; BEZERRA, A. C. D. Alimentação: um direito humano em disputa – focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 9, pp. 3369-3394. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018249.20302017>.

GUIMARÃES, L. M. B. S.; SILVA, J. S. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Bolsa Família em perspectiva intersetorial. **Serviço Social & Sociedade**. n. 137, pp. 74-94, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.202>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: segurança alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação (Texto para Discussão no 1953). Brasília, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

KAC, G.; PROENÇA, R. P. C.; PRADO, S. D. A criação da área “nutrição” na Capes. **Rev. Nutr.** v. 24, n. 6, pp. 905-916. 2011.

KRAIEWSKI, A. L. **Caracterizando a Política de Segurança Alimentar e Nutricional**: Uma análise a partir da experiência no município de Nova Esperança – PR. 2017. 132 f. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Maringá, Paraná, 2017.

MACEDO, D. C. et al. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Rev. Simbio-Logias**, v. 2, n. 1, p. 31-46, 2009.

MACHADO, M. L. et al. Strategic evaluation of the Food and Nutrition Security Plan of the State of Santa Catarina, Brazil. **Rev. Nutr.**, v. 31, n. 6, p. 617-630, 2018.

MALUF, R. S; REIS, M. C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 43-67.

MEDEIROS, L. C. D. et al. O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional como mecanismo de governança no âmbito municipal no Rio Grande do Norte, Brasil. **Revista Ciência Plural**, v. 5, n. 2, p. 111-128, 26 ago. 2019.

MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de Segurança Alimentar. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos** --Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p. 58-73, 2014.

MORAES, V. D. de. **Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: as instâncias de coordenação intersetorial e de participação social**. 2019. 261 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

MORAES, V. D.; MACHADO, C, V.; MAGALHÃES, R. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, n. 12, pp. 6175-6187, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212612.33262020>.

NASCIMENTO, R. C. do. **O papel do CONSEA na construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2012. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2012.

NEGRI, F. **Dinâmicas locais da participação social em Segurança Alimentar e Nutricional**. 2015. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade de São Paulo, SP, 2015.

NETA, E. F. L. **Monitoramento e avaliação da política de segurança alimentar e nutricional: proposta de uma matriz de indicadores no município de Maracanaú-CE**. 2018. Dissertação (Mestrado em Nutrição e Saúde) – Universidade Federal do Ceará, 2018.

NEVES, D. C. G. **Análise de políticas públicas intersetoriais de fortalecimento da agricultura familiar e de segurança alimentar e nutricional no Brasil e o caso de um município do Espírito Santo**. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2018.

OLIVEIRA, A. S.B.; CASEMIRO, J. P.; BRANDÃO, A. L.; PINTO, A. M. S. Monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional: um olhar sobre as publicações oficiais. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 27, n. 02, p. 631-640, 2022.

PROENÇA, R. P. da C. et al. Cenário e perspectivas do sistema alimentar brasileiro frente à pandemia de Covid-19. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, [S.l.], v. 16, p. e55953, ago. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/55953>. Acesso em: 15 fev. 2022.

RAMOS, S. de F. **Agricultura familiar e mercados institucionais: horizontalidades no uso do território à produção e consumo de alimentos orgânicos e agroecológicos**. 2018. 177 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, SP, 2018.

RIBEIRO, S. M. **O processo de construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo/SP: participação e intersetorialidade na**

elaboração de uma política pública local promotora de saúde. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, SP, 2018.

ROCHA, C; BURLANDY, L; MAGALHÃES, R. **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, jul. - ago. 2020.

SANTOS, L. M. P. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. **Ciênc. Saúde coletiva**, v. 16, n. 3, p. 1821-1834. 2011.

SANTOS, A. B.M. V. **Intersectorialidade e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo de caso em município de pequeno porte do Estado da Paraíba**. 2017. 82 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.

SEGALL-CORRÊA, A. M. et al. **Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação: Urbano/Rural**, 2004. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004.

SILVA, A. C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados** [online], v. 9, n. 23, pp. 87-107, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>.

SILVA, J. P. F. **Políticas Públicas de Enfrentamento à Problemática da Seca no Semiárido Mineiro: Uma Análise sob a Perspectiva da Avaliação de Quarta Geração**. 2017. Dissertação. (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SILVA, A. A. **Percepção de agricultores do agreste brasileiro sobre os efeitos da cisterna Calçadão em suas vidas**. 2018. 92 f. dissertação (Mestrado em Ciências da Nutrição) – Universidade Federal do Sergipe, São Cristóvão, Sergipe. 2018.

SILVA, R. R. C. et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**. v. 25, n. 9, pp. 3421-3430, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>.

SILVA, D. A. dos S.; PANELLI-MARTINS, B. E. O processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 27, p. e020006, 2019. DOI: [10.20396/san.v27i0.8655377](https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8655377).

SIMÃO, G. L. et al. Grau de cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos agricultores familiares do estado de Minas Gerais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v. 52, n.3, p. 533-548. 2014.

UNESP. **Tipos de revisão de literatura**. Botucatu, SP: UNESP, 2015. Disponível em: <https://docplayer.com.br/12500538-Tipos-de-revisao-de-literatura.html>. Acesso em: 2 mar. de 2022.

VASCONCELOS, F. A. G. Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da ação da cidadania contra fome, a miséria e pela vida. **Hist Cienc Saúde- - Manguinhos**. v. 11, n. 2, p. 259-77, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702004000200003>.

VASCONCELOS, F. A. G.; BATISTA FILHO, M. História do campo da alimentação e nutrição em saúde coletiva no Brasil. **Ciênc Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, pp:81-90, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100012>.

VASCONCELLOS, A. B. P. F. de A.; MOURA, L. B. A. de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cad. Saúde Pública**, v. 2, e00206816, 2018.