

## Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional

Food and nutritional security: situation analysis of decentralization in the national public policy

Seguridad alimentaria y nutricional: análisis sobre la situación de la descentralización de la política pública nacional

Ana Beatriz Pinto de Almeida Vasconcellos <sup>1,2</sup>  
Leides Barroso Azevedo de Moura <sup>1</sup>

doi: 10.1590/0102-311X00206816

### Resumo

O objetivo do trabalho foi 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). Com base nos critérios de adesão ao SISAN, contidos no Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010, foram analisados os dados das pesquisas de informações básicas, estaduais e municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2014 – Estadac e Munic/2014. Os resultados identificam a incipiência do processo de descentralização no âmbito municipal, em contraposição à adesão de todos os estados da federação ao SISAN. Destaca a relevância da atuação do setor de assistência social na coordenação do SISAN nos âmbitos estadual e municipal, sendo que neste último a presença da saúde como setor de coordenação se mostra expressiva. A análise das ações de segurança alimentar e nutricional desenvolvidas, baseando-se na origem de recursos federais, estaduais e municipais, mostra ainda que não há um acentuado papel indutor por parte do nível federal capaz de direcionar a expansão do SISAN. Mecanismos de financiamento e de atribuição de responsabilidades aos entes federativos mais efetivos aparecem como elementos relevantes para consolidar a base estadual e ampliar a base municipal, na busca de identidade e capilaridade para o SISAN.

Segurança Alimentar e Nutricional; Políticas Públicas; Descentralização

### Correspondência

A. B. P. A. Vasconcellos  
SQS 204, bloco F, apto. 111, Brasília, DF 70234-060, Brasil.  
anabeatriz.ab@gmail.com

<sup>1</sup> Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

<sup>2</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Brasília, Brasil.



## Introdução

Nas últimas décadas, a questão da segurança alimentar e nutricional ganhou centralidade na agenda internacional, influenciando os acordos e compromissos de desenvolvimento dos governos nacionais. Fortemente influenciado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o conceito de segurança alimentar e nutricional, inicialmente circunscrito à produção e formação de estoques de alimentos, foi sendo acrescido de distintas dimensões que influenciam o sistema alimentar mundial e as condições de vida das pessoas.

No Brasil, o conceito surgiu como propósito de diversos projetos de alimentação e nutrição ao longo dos anos <sup>1</sup>, e adquiriu especificidade própria conferida pelo amplo processo de participação social em torno da construção de uma agenda de segurança alimentar e nutricional, propiciando a criação de leis, planos e estruturas com vistas à implantação de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. A segurança alimentar e nutricional tem sido defendida como um eixo do desenvolvimento e um objetivo estratégico das políticas públicas nacionais fundamentadas no princípio da soberania alimentar e do direito à alimentação <sup>2</sup>. A publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) estabeleceu o conceito de segurança alimentar e nutricional e criou as bases de construção e funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), alinhando políticas e ações aos objetivos da segurança alimentar e nutricional <sup>3</sup>.

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais. Pressupõe-se que seu alcance implique a convergência de políticas e programas de vários setores com capacidades para promover, na dimensão individual e coletiva, o acesso à alimentação adequada, requerendo um amplo processo de descentralização, territorialização e gestão social.

As estruturas institucionais que configuram o SISAN no nível federal englobam a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Essa última instância é coordenada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) <sup>4</sup>. Estados e municípios são orientados para a criação de estruturas similares às estabelecidas no nível federal, como definir um setor de coordenação, e estabelecer câmaras e conselhos para organizar a institucionalidade subnacional do SISAN.

A descentralização das ações e a articulação entre as esferas de governo figuram como diretrizes do SISAN, tendo a participação social em todas as etapas da política e esferas de governo como um dos princípios de sua construção.

Embora a descentralização das políticas sociais tenha sido enfatizada pela *Constituição Federal* de 1988 e mudanças na distribuição de recursos de poder entre os entes federativos tenham ocorrido, muitos direitos foram mantidas pelo Governo Federal, especialmente sobre a capacidade de legislar sobre políticas implementadas pelos governos locais <sup>5,6</sup>.

A descentralização representa a um só tempo a transferência de poder do nível nacional para os demais níveis federativos e um processo de reorganização do Estado e suas políticas públicas. Exige a criação de arranjos institucionais e mecanismos de indução que ofereçam ao território as condições de exercer atribuições a ele delegadas e responder às demandas locais <sup>7</sup>.

Em um estado federativo, analisar a atuação do governo central na formulação e implantação de políticas e a consequente resposta dos demais entes federados faz parte do processo da influência que as instituições exercem sobre a política pública. Segatto & Abrúcio <sup>8</sup> (p. 414) apontam que “*as relações entre as partes constitutivas da federação, chamadas de relações intragovernamentais, referem-se a uma forma particular de Estado que envolve extensiva e contínua relação entre o governo federal e os governos subnacionais. Essa ligação supõe negociação e barganha na formulação e implementação de políticas públicas*”.

A complexidade do federalismo brasileiro tem impacto sobre a implantação das políticas públicas nacionais. A autonomia dos municípios torna peculiar a dinâmica das políticas, tanto pela necessidade de superação dos obstáculos inerentes ao desenho institucional de cada ente federado e a indispensabilidade de articular a multiplicidade de arranjos institucionais como pela necessidade de estruturas de governança local requerida pela descentralização. No entanto, as estratégias de indução do Governo Federal para estimular a implantação de uma política podem auxiliar a dirimir os obstáculos decorrentes das questões constitucionais <sup>9,10</sup>.

Embora existam expressivas variações no processo de descentralização, a segurança alimentar e nutricional como política social, além de depender da superação de dificuldades inerentes ao modelo de federalismo, traz ainda, como componente intrínseco da intersetorialidade, a necessidade de uma forte articulação horizontal. Tal articulação busca o alinhamento dos programas setoriais aos mecanismos de indução, de maneira a possibilitar a atuação de estados e municípios junto ao SISAN. Esses elementos potencializam consequências institucionais ao processo de implantação da política <sup>11</sup>.

O ordenamento horizontal da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) é refletido na articulação interministerial resultante do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) <sup>12</sup>, cujas metas para o período 2012-2015 incluem, entre outras iniciativas, o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador, programas estes com institucionalidade própria, e não investigados pela fonte de dados consultada.

A pactuação federativa do SISAN é estabelecida por meio da formalização de acordos de gestão, cujos critérios de adesão são: a criação de conselhos, a implantação de câmaras intersetoriais e a elaboração de planos locais. A contrapartida federal é caracterizada pelo recebimento de recursos para apoio e aperfeiçoamento da gestão dos planos; de pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas em editais de chamada pública; e da habilitação para apoio financeiro ao funcionamento dos conselhos e para a realização das conferências locais <sup>4</sup>.

O SISAN reúne múltiplos eixos temáticos que, se por um lado se organizam em setores distintos de governo, como são as áreas de agricultura e acesso à terra, ambiente, assistência social, cultura, direitos humanos e saúde, incluem temas transversais que permeiam importantes demandas da sociedade. Ações de empoderamento das lideranças femininas, 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 estão presentes na configuração do SISAN <sup>13,14</sup>.

Tal organização coloca os agentes públicos diante do desafio de “traduzir” o sentido da segurança alimentar e nutricional para os demais níveis de governo. Sua abrangência traz para o centro do sistema os conflitos inerentes a cada setor, exigindo da sociedade civil e do Estado capacidade técnica e política para impulsionar a política, superando entraves internos e externos ao SISAN. Esse desafio aparece com destaque no debate da área social do Governo Federal <sup>15</sup>.

Questões próprias à coordenação e articulação entre setores respondem à integração ou não do processo decisório e ao modo como os interesses atuam institucionalmente. A aposta no processo intersetorial, que visa à pactuação de um projeto integrado de intervenção, tem na descentralização um importante desafio para o futuro do SISAN <sup>16</sup>.

A intersetorialidade não é uma categoria específica de pesquisa, podendo ser abordada por diferentes perspectivas conceituais. Entre elas, uma “visão utilitarista” que a considera como divisão de responsabilidades entre setores, uma “racionalizadora” baseada na eficiência da gestão, e outra que defende a construção da interdependência em torno de um projeto de bem comum <sup>17</sup>.

O presente trabalho assume a perspectiva conceitual de Junqueira <sup>18</sup> (p. 42), pela qual “a intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais”. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses.

Baseando-se nas perguntas “O SISAN existe como sistema descentralizado?”, “Em quais estados ele se mostra mais ou menos descentralizado?”, “Em que bases o SISAN se organiza?”, “Quais as estruturas que reproduz?”, buscou-se analisar os dados das pesquisas de informações básicas, estaduais e municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2014 – Estadiv e Munic/2014 <sup>19</sup>.

O artigo objetiva analisar a configuração do SISAN, com base na diretriz de descentralização, buscando conhecer a organização institucional que vem se formando em torno da segurança alimentar e nutricional, identificando a presença de diferenças regionais, a predominância de setores que impulsionam a adesão ao sistema, e a ocorrência da reprodução subnacional das estruturas federais e quais delas se destacam.

## Metodologia

Com base em uma abordagem quantitativa descritiva de dados secundários das pesquisas Estadac e Munic<sup>19</sup>, buscou-se traçar o perfil da descentralização do SISAN. O trabalho investigou as 27 Unidades Federadas (UF) e os 5.570 municípios, e forneceu informação a respeito da gestão e da estrutura de governo sobre nove temas, incluindo a segurança alimentar e nutricional.

As unidades de investigação referem-se ao estado para a Estadac e ao município para a Munic, sendo os agentes dos governos estadual e municipal, respectivamente, os informantes principais. Os dados foram coletados entre julho de 2014 e março de 2015, tendo o ano de 2014 como referência.

O bloco temático de segurança alimentar e nutricional dispõe de informações sobre a estrutura administrativa e instrumentos normativos existentes para a gestão da política de segurança alimentar e nutricional. Foram investigadas a existência de órgão gestor, sua autonomia, vinculação ou subordinação, a publicação de lei, a formação de conselho e sua tipologia, a instituição de câmara intersetorial, a elaboração de plano local, a existência de orçamento próprio e as ações desenvolvidas em função da origem dos recursos.

Tendo como ponto de partida os requisitos de adesão ao SISAN<sup>3</sup>, que inclui a existência de Conselho e Câmara e a elaboração do plano de segurança alimentar e nutricional, foram analisadas as condições de adesão, observando-se o comportamento de cada requisito isoladamente e a combinação destes simultaneamente, fato que caracteriza a existência do SISAN.

Investigou-se ainda a particularidade do setor ao qual a segurança alimentar e nutricional está vinculada, e as ações prioritárias desenvolvidas, segundo a origem dos recursos (federal, estadual e municipal). Ressalta-se que a pesquisa retrata as ações da política de segurança alimentar e nutricional emanadas pelo gestor federal, no caso o MDS, não incluindo programas e projetos desenvolvidos pelos demais setores que compõem a agenda política.

Para verificar a associação entre algumas das variáveis utilizadas na análise, foram realizados os testes qui-quadrado de Pearson e exato de Fisher. Ambos os testes se propõem avaliar a associação entre variáveis qualitativas.

Este trabalho utilizou dados secundários públicos e cumpre os princípios do Conselho Nacional de Saúde de Ética em Pesquisa, conforme *Resolução nº 466/2012*<sup>20</sup>.

### **O perfil estadual de segurança alimentar e nutricional, segundo a Estadac**

De acordo com as informações, todas as UF contavam com estrutura voltada à política de segurança alimentar e nutricional. Essas estruturas funcionavam como secretaria em conjunto com outras políticas dos estados (55%) e como setor subordinado a outra secretaria (44%). Somente Minas Gerais informou a existência de uma estrutura própria de coordenação da política de segurança alimentar e nutricional, ligada ao poder central (Tabela 1).

No âmbito da gestão estadual, destaca-se que em 85% dos estados, a área de segurança alimentar e nutricional aparece vinculada à assistência social, sendo que 11% estavam vinculadas ao setor de agricultura e 4% ao setor trabalho e inclusão social. É importante registrar que muitas das secretarias de assistência social estavam associadas às áreas de direitos humanos, de agricultura familiar ou de saúde, compondo assim uma teia de estruturas diversas que respondem pela segurança alimentar e nutricional.

Em princípio, tal situação parece representar a leitura que cada ente federado faz da segurança alimentar e nutricional. Ao fazer a escolha por um ou outro setor de vinculação da segurança alimentar e nutricional, esta pode estar associada ao período e historicidade política com que determinados serviços ou setores se organizaram no estado. Esse aspecto parece explicar a existência do percentual expressivo de estruturas associadas à assistência social, cuja organização institucional está acontecendo mais recentemente na evolução das políticas sociais. A própria institucionalidade do SISAN no plano federal pode agir como possível indutor do fortalecimento da assistência social.

Ao analisar a relação dos governos estaduais com o SISAN, observa-se que ao final de 2014 100% afirmavam ter Conselho e Câmara Intersectorial. No entanto, somente 29,6%, equivalente a oito estados, atendiam aos três critérios de adesão ao sistema e simultaneamente contavam com lei estadual. Ressalta-se que dos oito estados, três são da Região Nordeste e dois da Centro-oeste (Tabela 2).

**Tabela 1**

Estrutura de segurança alimentar e nutricional no nível estadual segundo vinculação. Brasil e regiões.

Regiões	Estrutura de segurança alimentar e nutricional por vinculação			Total	%
	Secretaria em conjunto com outras políticas	Setor subordinado a uma Secretaria	Setor subordinado ao Poder Executivo		
Brasil	15	11	1	27	100,0
Norte	4	3	0	7	28,0
Nordeste	3	6	0	9	33,0
Sudeste	2	1	1	4	14,0
Sul	3	0	0	3	11,0
Centro-oeste	3	1	0	4	14,0

Fonte: elaboração das autoras a partir da Estadiv 2014 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística <sup>19</sup>).**Tabela 2**

Número e percentual de Unidades Federadas (UF) que informam a existência de Conselho, Câmara e Plano de segurança alimentar e nutricional, simultaneamente. Brasil e regiões.

Regiões	UF com Conselho, Câmara e Plano	
	n	%
Norte	1	3,7
Nordeste	3	11
Sudeste	1	3,7
Sul	1	3,7
Centro-oeste	2	7,5
Brasil	8	29,6

Fonte: elaboração das autoras a partir da Estadiv 2014 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística <sup>19</sup>).

Ao verificar a existência de câmara ou instância governamental intersetorial de segurança alimentar e nutricional, por área de governo representada, observa-se que agricultura, educação e saúde estão representadas em todas as entidades federativas, e a assistência social está em 81%, o planejamento em 74% e a Casa Civil, como esfera de comando do governo executivo, em 55%. A presença da área de segurança alimentar e nutricional é reportada em 48% dos estados, mostrando a existência de um representante específico para a segurança alimentar e nutricional. A pesquisa revela o envolvimento expressivo de áreas que fazem a mediação da segurança alimentar e nutricional como campo disciplinar e também como setores da administração pública federal presentes no debate de construção conceitual do SISAN, como é o caso de segmentos da agricultura familiar, da educação e da saúde.

Cerca de 90% dos estados brasileiros afirmam ter recursos próprios para apoiar o funcionamento das estruturas institucionais da política de segurança alimentar nutricional. Entretanto, 11 deles destinam recursos para apoiar o funcionamento de conselhos e câmaras, e outros 11 apoiam apenas os conselhos, e em um deles os recursos destinam-se apenas à instância intersetorial.

Ao observar as ações desenvolvidas com recursos estaduais, é informado como sendo as de maior frequência as atividades de educação alimentar (66%), seguidas de atividades de capacitação e fomento à produção orgânica (59%), manutenção de restaurantes populares (55%), manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos (51%), implantação de tecnologias de acesso à água para o consumo humano (48%) e doação de alimentos (44%).

O financiamento de ações do Governo Federal aponta para a priorização das atividades de capacitação e fomento à produção orgânica (51%), seguida da implantação de tecnologias de acesso à água para o consumo humano (48%), manutenção de feiras livres (44%) e doação de alimentos (40%).

Em percentuais, Centro-oeste, Sul e Nordeste são as regiões que têm o maior número de estados com financiamento federal das atividades de fomento à produção orgânica. A Região Nordeste é aquela onde o maior número de estados recebe recursos para implantação de tecnologias de acesso à água, seguida do Norte, Sul e Sudeste (Tabela 3).

Ao analisar se a existência do SISAN estava associada à execução das atividades mencionadas pelas UF, por meio da aplicação do teste exato de Fisher para cada uma das atividades, verificou-se que não houve associação entre as variáveis. Entretanto, tal informação requer uma análise de tendência e uma avaliação utilizando-se outros indicadores e testes estatísticos mais robustos, antes que seja seguro afirmar que não há influência do SISAN sobre o comportamento da gestão estadual no que tange às ações analisadas. Nesse sentido, numa linguagem baseada em avaliação de programa, pode-se inferir que a temporalidade da implantação de segurança alimentar e nutricional nos estados ainda não permite uma avaliação de correlação de impacto.

### **O perfil municipal de segurança alimentar e nutricional, segundo a Munic**

Ao observar a existência de estrutura de governo para a gestão de segurança alimentar e nutricional, verifica-se 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. Entre os municípios informantes, o maior percentual é registrado na Região Norte (45,1%), seguido do Nordeste (43%), Sudeste (38,5%), Sul (37,9%) e Centro-oeste (29,12%).

Ao olhar do porte do município, 92,3% daqueles com mais de 500 mil habitantes informam a existência de estrutura de segurança alimentar e nutricional. Esse percentual cai para 67,8% nos municípios entre 101 e 500 mil habitantes, para 52% naqueles entre 51 e 100 mil e 43,6% nos municípios entre 21 e 50 mil habitantes. Entre os municípios abaixo de 50 mil habitantes o percentual está na faixa de 34,8%.

**Tabela 3**

Número de Unidades Federadas (UF) por ação desenvolvida com recurso próprio. Brasil e regiões.

Atividades desenvolvidas com recurso próprio	Regiões											
	Norte (n = 7)		Nordeste (n = 9)		Sudeste (n = 4)		Sul (n = 3)		Centro-oeste (n = 4)		Brasil (n = 27)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Atividades de educação alimentar e nutricional	5	71,43	7	77,78	2	50,00	2	66,67	2	50,00	18	66,67
Atividades de capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica	4	57,14	5	55,56	3	75,00	1	33,33	3	75,00	16	59,26
Doação de alimentos	3	42,86	3	33,33	2	50,00	1	33,33	3	75,00	12	44,44
Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos	1	14,29	5	55,56	2	50,00	0	0,00	2	50,00	10	37,04
Manutenção de bancos de alimentos	0	0,00	1	11,11	1	25,00	2	66,67	2	50,00	6	22,22
Manutenção de cozinhas comunitárias	0	0,00	3	33,33	0	0,00	1	33,33	0	0,00	4	14,81
Manutenção de restaurantes populares	3	42,86	7	77,78	1	25,00	2	66,67	2	50,00	15	55,56
Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos	3	42,86	5	55,56	2	50,00	2	66,67	2	50,00	14	51,85
Implantação de tecnologias de acesso à água para consumo humano (cisternas)	4	57,14	4	44,44	2	50,00	3	100,00	0	0,00	13	48,15
Atividades de agricultura urbana	2	28,57	6	66,67	1	25,00	0	0,00	2	50,00	11	40,74

Fonte: elaboração das autoras a partir da Estadiv 2014 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 19).

A pesquisa aponta que entre os municípios respondentes, a existência de conselho é registrada em 29% deles, lei municipal em 17,3%, câmara intersectorial em 7,6%, e plano de segurança alimentar e nutricional em 8,4% dos municípios.

Dentre os municípios que informam a existência de conselho, verifica-se que em 80% deles os conselhos têm caráter consultivo. Essa atribuição pode ser acrescida da função deliberativa (61,2%), fiscalizadora (52,6%) e normativa (32,2%).

O IBGE define conselho consultivo como aquele em que seus integrantes têm o papel de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação; deliberativo o que efetivamente tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação; fiscalizador aquele que fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação; e normativo o que estabelece normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação<sup>19</sup>.

Ao analisar a combinação dos critérios de adesão, observa-se que o SISAN encontra-se estruturada em apenas 1,7% dos municípios. A Região Norte reúne essa condição em 3,3% de seus municípios, seguida das regiões Nordeste (1,8%), Sul (1,7%), Sudeste (1,3%) e Centro-oeste (0,9%).

Quanto ao órgão de coordenação do SISAN, observa-se que em 57% dos municípios a estrutura administrativa de segurança alimentar e nutricional está vinculada ao setor da assistência social. Já em 26,8% de municípios a estrutura vincula-se ao setor da saúde e em 16,1% a área está associada à agricultura. Planejamento e Direitos Humanos aparecem em menores percentuais (Tabela 4).

Ao associar os municípios que cumprem os requisitos de adesão ao SISAN e o setor de coordenação do SISAN, verifica-se que aqueles que informaram a existência de conselho, câmara intersectorial e plano estão mais associados à existência de órgão gestor de assistência social e de saúde do que os que não atendem aos três critérios ( $p < 0,0001$ ).

Outro aspecto investigado refere-se à existência de recursos orçamentários próprios para o financiamento da política de segurança alimentar e nutricional. O resultado aponta para a existência de orçamento municipal para segurança alimentar e nutricional em 13,5% dos municípios.

Entre os municípios que informam desenvolver ações com recursos próprios, as ações de manutenção de feiras livres (95%) aparecem como sendo as mais executadas. Ao analisar o repasse do Governo Federal verifica-se que a atividade prioritária é a implantação de tecnologias de acesso à água para consumo humano (cisternas), que atinge 67,3% dos municípios. Desses, 82,3% dos municípios estão no Nordeste. Quanto às atividades executadas pelos municípios em função da origem de recursos, verifica-se que as atividades financiadas com recursos federais e estaduais se concentram na implantação de cisternas. Os recursos municipais concentram-se na manutenção de feiras e mercados públicos, seguida das atividades de agricultura urbana.

**Tabela 4**

Secretaria e/ou setor municipais ao qual a segurança alimentar e nutricional está vinculada, em número absoluto e percentual. Brasil e regiões.

Secretaria/Setor	Regiões											
	Norte (n = 184)		Nordeste (n = 729)		Sudeste (n = 545)		Sul (n = 423)		Centro-oeste (n = 120)		Brasil (n = 2001)	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Assistência Social	121	65,8	463	63,5	273	50,1	230	54,3	55	45,8	1.142	57,0
Agricultura	22	12,0	107	14,7	104	19,1	77	18,2	12	10,0	322	16,1
Planejamento	2	1,1	4	0,5	7	1,3	5	1,2	1	0,8	19	0,9
Saúde	46	25,0	185	25,4	151	27,7	115	27,2	40	33,3	537	26,8
Direitos Humanos	5	2,7	3	0,4	4	0,7	4	0,9	1	0,8	17	0,8
Outros	31	16,8	104	14,3	161	29,5	132	31,2	26	21,7	454	22,7

Fonte: elaboração das autoras a partir da Munic 2014 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>19</sup>).

## Discussão

Destaca-se entre os resultados a organização de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional em 1/3 dos municípios brasileiros. Tal resultado pode ser atribuído ao modelo de democracia participativa, desenhado pela *Constituição Federal* de 1988 e aprofundada pelo Governo Federal nos últimos dez anos.

A participação social tornou-se fundamento dos mecanismos institucionais que visam a garantir direitos sociais consagrados constitucionalmente. Entre esses, o direito à alimentação, introduzido pela *Emenda Constitucional nº 64*, de 4 de fevereiro de 2010<sup>21</sup>, após expressiva mobilização da sociedade civil. A campanha pela inclusão da alimentação na *Constituição* foi liderada pelo CONSEA, e sua aprovação trouxe implicações para os entes federados que passaram a partilhar com a união a responsabilidade de construção do SISAN. O CONSEA, juntamente com o Mapa da Fome e o Movimento de Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, é apontado como um dos marcos da construção do sistema de segurança alimentar e nutricional<sup>1,22</sup>.

Os conselhos compõem a esfera pública, sendo um espaço de encontro entre cidadãos e estado. Ressalta-se que é no âmbito da gestão municipal que a participação social pode transformar as práticas clientelistas que fazem parte da herança da administração pública no Brasil<sup>23</sup>.

Os conselhos parecem ser os principais mecanismos institucionais que respondem pelo modelo de participação social adotado pelas políticas sociais, como também pela indução da descentralização do SISAN. Entretanto, somente o tempo apontará o grau de representatividade e de capacidade das instâncias de participação social em segurança alimentar e nutricional em influenciar a política local e nacional. O que se pode afirmar é que a presença dos conselhos em um número expressivo de municípios traz vitalidade ao SISAN, mas não permite afirmar que a democracia na gestão do sistema esteja consolidada, sendo uma tarefa cotidiana de superação das contradições da nossa sociedade.

O modelo dos conselhos mostra que o caráter consultivo tem primazia sobre as demais atribuições, seguindo a tendência do próprio CONSEA nacional. Há discussões sobre se a função consultiva limita ou não a atuação e a influência do conselho sobre a política de segurança alimentar e nutricional. O argumento é contestado com o entendimento de que o caráter consultivo e propositivo do CONSEA facilita o trânsito e o diálogo entre setores que compõem a segurança alimentar e nutricional, possibilitando uma maior inserção da agenda de segurança alimentar e nutricional<sup>24</sup>.

Ao retomar a trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional, a criação do Movimento da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida com objetivo de mobilizar a sociedade para a questão social da pobreza e fome, em grande parte pode ser associada à expansão atual do SISAN, via implantação de conselhos. Na ocasião, em apenas um ano foram criados mais de 5 mil comitês da Ação da Cidadania, mostrando uma resposta rápida e vigorosa da sociedade civil<sup>25</sup>.

O expressivo número de conselhos municipais implantados se aproxima dessa intensa mobilização, e pode ser considerado expressão da sensibilidade da sociedade civil com o tema da segurança alimentar e nutricional. Supera o entendimento anterior marcado pela emergência do combate à fome e conforme uma compreensão sobre a necessidade de um modelo alimentar aliado à sustentabilidade ambiental e à saúde, objetivo final da segurança alimentar e nutricional.

A coordenação local do SISAN mostra traços peculiares que remontam a trajetória institucional de políticas anteriormente implantadas. O setor de assistência social aparece como sendo coordenador do SISAN na maioria dos estados e em mais da metade dos municípios. Na escala estadual, a agricultura aparece como sendo o segundo setor de coordenação do SISAN. Já na esfera municipal, setores da saúde e da agricultura se distribuem entre o segundo e o terceiro setores de coordenação mais frequentes.

São inegáveis os esforços recentes de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2005, foi aprovada a Norma Operacional de Assistência Social<sup>26</sup>, organizando as atribuições federativas e o financiamento do Sistema, o que viabilizou sua expansão quase ao mesmo tempo em que o arcabouço institucional do SISAN vinha sendo construído sob a égide do mesmo órgão federal, o MDS. Portanto, não causa estranhamento o fato de o setor da assistência assumir a coordenação da política de segurança alimentar e nutricional, tanto no nível estadual quanto no municipal.

Por sua vez, a presença do setor da agricultura como órgão de coordenação do SISAN, no nível estadual, mereceria um olhar aprofundado sobre a organização institucional federal no que tange a



política agrícola e rural. Duas instâncias federais dividem as ações voltadas para a produção e agricultura. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) responde pela competitividade do agronegócio e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) responde pela política de desenvolvimento rural, inclusão produtiva da agricultura familiar e regularização da terra. A vertente do modelo produtivo exportador de commodities, baseado em uma agricultura intensiva, e do modelo de valorização da produção familiar com a defesa da reforma agrária tencionam a disputa sobre o sistema ideal de produção de alimentos baseado na concepção da segurança alimentar e nutricional e os contraditórios vigentes.

Os dois ministérios têm assento no CONSEA nacional e na CAISAN <sup>27</sup>, embora a agenda da agricultura familiar e da inclusão produtiva seja valorizada como ação de convergência de segurança alimentar e nutricional para a construção do sistema. A departamentalização de segmentos da agricultura intensiva e da agricultura familiar em uma única autarquia, no âmbito estadual, poderia explicar a coordenação do SISAN pelo setor de agricultura nesta esfera administrativa. Mas somente uma análise específica sobre a estruturação institucional e sobre qual segmento se faz presente na coordenação do sistema poderia analisar adequadamente tal achado.

É importante registrar que a partir de 2016 o MDA foi extinto, ficando suas atribuições a cargo do MDS, que passou a ser denominado Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) <sup>28</sup>. A repercussão dessa medida sobre o SISAN somente poderá ser analisada futuramente.

A presença expressiva da saúde como setor de coordenação na esfera municipal não surpreende. A saúde é um dos setores que mais avançaram na descentralização da gestão. A organização da atenção primária teve grande impulso nos últimos anos com o aumento do financiamento e investimento na qualificação da promoção de saúde nas unidades básicas de saúde, sendo considerada a porta de entrada do SUS. Além disso, a alimentação e nutrição fazem parte das políticas universais da saúde, conferindo ao tema uma inserção no território local <sup>29,30</sup>.

Ainda na esfera estadual, ao relacionar a existência do SISAN com a realização de ações com recursos estaduais e do governo federal, verifica-se que não há associação entre estes. Configura-se o entendimento de que as ações executadas estão em linha com as previstas pelo nível federal (elencadas na Munic) independentemente de se vincularem ou não formalmente à presença do SISAN.

O perfil de estados e municípios quanto à implantação das câmaras intersetoriais é distinto. Cem por cento dos estados contam câmaras instaladas, e somente 7,6% dos municípios afirmam ter a instância intersetorial, o que se transforma em fator limitante da expansão do SISAN nesta esfera administrativa.

Tanto a descentralização como a intersetorialidade são novos paradigmas da gestão pública e se referem a uma nova lógica de identificação de problemas que parte das demandas e necessidades da população. A intersetorialidade rompe com a lógica fragmentada da gestão e traz à tona questões que se encontram sob a governabilidade do poder público municipal, tornando-a um tema sensível na abordagem da política local <sup>6,18</sup>.

A intersetorialidade é uma decisão política que, pelos números da Munic 2014, pode ainda estar longe de ser alcançada pela gestão municipal. Para o SISAN, investir em mecanismos que aprofundem a ação intersetorial e a descentralização parece ser o caminho para produzir uma institucionalidade enraizada no âmbito nacional.

A combinação simultânea dos três critérios reafirma o cenário de limitada adesão ao SISAN, indicando uma baixa capacidade de descentralização do sistema. Apreende-se ademais que esse achado aponta para a priorização federal na construção do sistema em articulação direta com os movimentos sociais nacionalmente representados, acontecendo, em fase posterior, a organização de um arranjo federativo que propicie nas escalas estadual e municipal a necessária sustentação ao SISAN.

Se há vantagens em organizar o sistema baseando-se em prioridades do nível federal, tal opção pode diminuir a força com que temas locais são incorporados na agenda de segurança alimentar e nutricional. O equilíbrio entre a inserção de temas da agenda federal com as agendas estadual e municipal, com a instalação de mecanismos de escuta e compartilhamento de problemas e soluções entre os entes federativos, pode ser uma alternativa para a consolidação do Sistema, aprofundando o pacto federativo em segurança alimentar e nutricional. Caso não se disponha de mecanismos institucionais de bases municipal e estadual que garantam a sua atuação, independentemente do movimento civil organizado nacionalmente e dos estímulos financeiros do governo central, qualquer alteração na prioridade política de governo pode dificultar o avanço do SISAN.

## Conclusão

Embora todos os estados informem contar com estrutura organizacional para tratar da PNSAN, o cenário é bem diferente quando os municípios se tornam a unidade de análise. Do total de municípios, menos da metade deles informa a existência de órgão gestor de segurança alimentar e nutricional.

A pluralidade de setores que abriga a segurança alimentar e nutricional vinculada ora à assistência social, ora à agricultura, ora à saúde, não permite apontar características institucionais próprias ao SISAN. Não foi possível explicitar, com base nos elementos analisados, como será estabelecido o arranjo local que assumirá a coordenação do sistema e quais os interesses e valores dos agentes que estarão à frente do SISAN nos níveis subnacionais. Mas determinadas características sobressaem. A coordenação local a cargo da assistência social e da saúde está correlacionada positivamente à implantação do SISAN, considerando-se as regras formais de adesão ao sistema. Entretanto, a intersectorialidade necessária à segurança alimentar e nutricional não é garantida apenas por estar aportada em setores com capacidade de gestão de sistemas complexos como o SUS e SUAS, como é o caso do setor saúde e assistência social, respectivamente. Esses dois setores foram organizados por meio de uma lei orgânica e da criação de sistemas únicos, hierarquizados e descentralizados, e podem ter capacidade institucional para influenciar movimentos sociais e gestão local em direção à adesão ao SISAN<sup>31,32</sup>.

A área da saúde conta com uma maior participação da sociedade civil, que em grande medida esteve na origem da articulação e configuração das políticas de segurança alimentar e nutricional e do SISAN. Ao mesmo tempo, a questão da fome é um desafio a ser enfrentado, no âmbito do conjunto de mínimos sociais a que têm direito todos os cidadãos, como afirma a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>33,34</sup>.

Se o Sistema se constitui localmente na confluência dos segmentos da assistência social e da saúde como fiadores das regras de adesão e implantação do SISAN, é essencial uma agenda que priorize a produção sustentável de alimentos e que a construção de um sistema alimentar agroecológico e justo esteja presente no nível local. Para tal, muito da força de articulação da sociedade civil deverá se voltar para a consolidação de agendas locais urbanas e rurais, que coloquem a temática alimentar no centro das questões locais e territoriais.

Novos estudos poderão decifrar se o cenário institucional que se desenha para segurança alimentar e nutricional responde à construção do SISAN na perspectiva apontada pelos princípios e diretrizes originais da política, se atende aos diferentes projetos de segurança alimentar e nutricional e se permite uma evolução institucional que atenda as dimensões presentes na política de segurança alimentar e nutricional.

A insuficiência de mecanismos institucionais sólidos, que garantam a origem do orçamento e apontem mecanismos de financiamento estáveis, bem como a fragilidade das responsabilidades institucionais de estados e municípios, podem dificultar o alcance dos propósitos do SISAN. Por sua vez, a heterogeneidade de setores de coordenação e uma falta de alinhamento de prioridades podem ocasionar uma rotatividade nos grupos de interesse que impulsionam estes setores, fazendo com que a participação e a tomada de decisões intersectoriais sejam afetadas, com a dominância de um ou outro segmento, conforme a agenda.

Os resultados apontam para a ausência de um significativo papel indutor do Governo Federal, que permita acelerar a expansão do SISAN. Considerando que o sistema teve uma construção histórica participativa, com forte organização incidindo no Governo Federal, mecanismos mais efetivos de descentralização que ampliem a sua base municipal precisam ser desenhados com o objetivo de consolidar a identidade e conferir capilaridade à segurança alimentar e nutricional no país.

## Colaboradores

A. B. P. A. Vasconcellos contribuiu com a concepção, análise dos dados e redação do artigo. L. B. A. Moura revisou o artigo e fez contribuições ao tema.

## Referências

1. Nascimento RC. A fome como uma questão social nas políticas públicas brasileiras. *IDEAS* 2009; 3:197-225.
2. Maluf RSJ. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Editora Vozes; 2007.
3. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 18 set.
4. Brasil. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece o parâmetro para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2010; 25 ago.
5. Arretche MT. A centralização no Estado Federativo Brasileiro [Tese de Livre Docência]. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo; 2007.
6. Lício EC. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010) [Tese de Doutorado]. Brasília: Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília; 2012.
7. Silva RVA. Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do estado no âmbito local. [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2000/ADP/2000\\_AD425.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2000/ADP/2000_AD425.pdf) (acessado em 20/Out/2016).
8. Segatto CI, Abrúcio FL. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação* 2016; 21:411-29.
9. Abrúcio FL, Franzese C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Araújo MFI, Beira L, organizadores. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo; 2007. p. 13-31.
10. Arretche MT. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspect* 2004; 18:17-26.
11. Arretche MT. Dossiê Federalismo. *Revista de Sociologia e Política* 2005; 24:7-8.
12. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015*. Brasília: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; 2011.

13. Bandeira L. A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Relatório final do projeto Governabilidad Democratica de Género en America Latina y Caribe. Santiago: Comissão Econômica para América Latina e Caribe; 2004.
14. Brasil. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União 2007; 7 fev.
15. Faustino TQS. Intersetorialidade: tendência contemporânea na organização de políticas públicas – a experiência do Programa Maior Cuidado. Revista Ágora 2016; 1:78-103.
16. Burlandy LA. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. Ciênc Saúde Coletiva 2009; 14:851-60.
17. Akerman M, Sá RF, Moyses S, Rezende R, Rocha D. Intersetorialidade? Intersetorialidade! Ciênc Saúde Coletiva 2014; 19:4291-300.
18. Junqueira LAP. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. Rev Adm Pública 2000; 34:35-61.
19. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros, 2014. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 2015.
20. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Diário Oficial da União 2013; 13 jun.
21. Brasil. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. Diário Oficial da União 2010; 4 fev.
22. Maluf RS. Pronunciamento do Presidente do CONSEA. Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; 2010.
23. Raichelis R. Esfera pública e conselhos de assistência social. 2ª Ed. São Paulo: Cortez Editora; 2000.
24. Leão M. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos; 2012.
25. Vasconcelos FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. Rev Nutr 2005; 18:439-57.
26. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica de Assistência Social. Diário Oficial da União 2005; 25 jul.
27. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. Resolução nº 2, de 21 de outubro de 2009. Institui a comissão responsável por elaborar proposta de Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial da União 2009; 23 out.
28. Brasil. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União 2016; 12 mai.
29. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde; 2012.
30. Departamento de Atenção Básica, Secretaria de Atenção à Saúde, Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Ministério da Saúde; 2012.
31. Takagi M. A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios [Tese de Doutorado]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2006.
32. Rigon SA, Schmidt ST, Bógus CM. Desafios da nutrição no Sistema Único de Saúde para construção da interface entre a saúde e a segurança alimentar e nutricional. Cad Saúde Pública 2016; 32:e00164514.
33. Brasil. Lei nº 8.472, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União 1993; 7 dez.
34. Yasbek MC. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo Perspect 2004; 18:104-12.

## Abstract

*The aim of this study was to analyze the situation with the decentralization of the Brazilian National System of Food and Nutritional Security (SISAN), created in 2006 under the Brazilian National Food and Nutritional Security Act (LOSAN). Based on the criteria for joining SISAN, as set out in Decree 7,272 of August 25, 2010, the authors analyzed data from the basic information surveys of the Brazilian Institute of Geography and Statistics, 2014 (Estadic e Munic/2014). The results show that decentralization of SISAN is still incipient at the municipal level, although all the states of Brazil have already joined the system. The social assistance sector has played an outstanding role in coordinating SISAN at the state and municipal levels, while in the latter the health sector has also played a relevant role. The analysis of food and nutritional security activities conducted to date, based on the sources of federal, state, and municipal funds, further shows that the federal sphere has still not played a strong inductive role capable of leading the expansion of SISAN. More effective funding mechanisms and the assignment of responsibilities to the states and municipalities are relevant factors for consolidating the system's state-level base and expanding the municipal base in the search for an identity and capillarity for SISAN.*

*Food and Nutrition Security; Public Policies; Decentralization*

## Resumen

*El objetivo de este trabajo fue analizar la situación de la descentralización del Sistema Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), creado en el año 2006, mediante la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN). En base a los criterios de adhesión al SISAN, recogidos en el Decreto nº 7.272 del 25 de agosto de 2010, y los datos analizados de las encuestas de información básica del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística de 2014 -Estadic e Munic/2014. Los resultados identifican lo incipiente del proceso de descentralización en el ámbito municipal, en contraposición con la adhesión de todos los estados de la federación al SISAN. Destaca la relevancia de la actuación del sector de asistencia social, en lo que se refiere a la coordinación del SISAN en los ámbitos estatal y municipal, donde la presencia de la salud en este último -entendida como sector de coordinación- se muestra explícita. El análisis de las acciones de seguridad alimentaria y nutricional desarrolladas, basándose en el origen de recursos federales, estatales y municipales, expone que todavía no existe un acentuado papel inductor, por parte del nivel federal, capaz de dirigir la expansión del SISAN. Los mecanismos de financiación y de atribución de responsabilidades a los entes federativos más efectivos aparecen como elementos relevantes para consolidar la base estatal y ampliar la base municipal, en la búsqueda de identidad y capilaridad para el SISAN.*

*Seguridad Alimentaria y Nutricional; Políticas Públicas; Descentralización*

---

Recebido em 05/Dez/2016  
Versão final reapresentada em 13/Jun/2017  
Aprovado em 05/Jul/2017