

**Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho
Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Araraquara
Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição
Doutorado em Ciências Nutricionais**

Maria Sylvia Carvalho de Barros

**Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável:
a coordenação de políticas públicas locais
na CRSANS Central – SP**

**Araraquara
2013**

**Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho
Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Araraquara
Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição
Doutorado em Ciências Nutricionais**

Maria Sylvia Carvalho de Barros

**Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável:
a coordenação de políticas públicas locais
na CRSANS Central – SP**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Alimentos e Nutrição da Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Araraquara, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciências Nutricionais.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Mariza Henriques de Miranda Costa

**Araraquara
2013**

Ficha Catalográfica

Elaborada Pelo Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Ciências Farmacêuticas
UNESP – Campus de Araraquara

B277s Barros, Maria Sylvia Carvalho de
 Segurança alimentar e nutricional sustentável: a coordenação de políticas
públicas locais na CRSANS Central – SP / Maria Sylvia Carvalho de Barros.
– Araraquara, 2013
 127 f.

 Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. “Júlio de Mesquita
Filho”. Faculdade de Ciências Farmacêuticas. Programa de Pós Graduação
em Alimentos e Nutrição

 Orientador: Vera Mariza Henriques de Miranda Costa

 1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. SISEAN. 3. CONSEA, 4.
DSC(Discurso do Sujeito Coletivo). I. Costa, Vera Mariza Henriques de
Miranda, orient. II. Título.

CAPES: 50700006

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Vera Mariza Henriques de Miranda Costa
Orientadora

Profa. Dra. Maria Rita Marques de Oliveira
Membro - UNESP

Profa. Dra. Marina Vieira da Silva
Membro – USP - ESALQ

Prof. Dr. Fernando Lefèvre
Membro – USP - FSP

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbaux
Membro – UNESP - FCLAr

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos, Matheus e Mariana,
meus melhores e mais bem-sucedidos projetos.

AGRADECIMENTOS

À Professora Vera Mariza, pela orientação segura, pelo apoio constante nos momentos difíceis e, especialmente, pela confiança.

Aos Professores Maria Rita, Marina, Fernando e Maria Teresa pela participação na Banca Examinadora e pelas importantes observações e contribuições ao trabalho.

Aos meus pais, Sylvio e Marísia, pelo amor, pelo constante apoio e pela confiança que sempre depositaram em mim.

Ao meu companheiro de vida, Fernando, pelo amor, cumplicidade e apoio em todos os momentos.

À minha filha Mariana, pela valiosa contribuição nas versões para o inglês e espanhol.

Aos Pró-Reitores Geraldo Costa Dias Jr e Maria Aparecida Mello e ao colega Ivanildo da Silva, da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis da UFSCar, pelo apoio necessário à realização das atividades da pós-graduação.

Às colegas e amigas Livia, Tirza e Tatiana, do Restaurante Universitário da UFSCar, pelo suporte fundamental nos momentos em que estive ausente para a realização deste trabalho.

A todas as Prefeituras Municipais que concederam autorização para a coleta de dados e a todos os técnicos e conselheiros municipais que, concordando em participar, permitiram que o trabalho fosse realizado.

RESUMO

A Lei nº 11.346, de 15/09/2006 cria o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com papel integrador e articulador de ações descentralizadas e independentes visando à formulação e à implementação de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional (SAN), o estímulo à integração de esforços entre governo e sociedade civil e o acompanhamento, monitoramento e avaliação da SAN no País. Os Conselhos de SAN estão presentes nos níveis federal, estadual e municipal. No estado de São Paulo, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável é composto, desde 2008, por 16 CRSANS (Comissão Regional de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável). Os objetivos do trabalho foram identificar capacidades e dificuldades dos Conselhos de SAN dos Municípios integrantes da CRSANS Central do estado de São Paulo para o trabalho de coordenação da implantação e manutenção de sistemas locais de SAN que garantam o respeito ao Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA. Trata-se de um estudo observacional, descritivo e transversal, de caráter qualiquantitativo, com a utilização da metodologia do Discurso de Sujeito Coletivo (DSC) para análise de dados coletados em entrevistas. O SISAN deve ser estruturado de forma intersetorial, descentralizada, com participação e controle social. Os níveis federal e estadual têm papel preponderante e de liderança nesse processo, estimulando as ações municipais. Verificou-se que a maioria dos municípios da região é de pequeno porte, com elevada qualidade de vida. Apesar da vocação agroindustrial da região, o setor Serviços é o que mais contribui para o PIB. Conselhos de SAN foram criados em nove dos municípios estudados, com competência para formulação e proposição de diretrizes e políticas, articulação intersetorial e coleta de informações. A composição da maioria dos conselhos desrespeita a orientação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, quanto à proporção de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do poder público. As ações de SAN mais presentes nos municípios são o Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ações de educação alimentar e nutricional, mutirões e campanhas de doações, ações de qualificação social e profissional e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Foram encontradas as seguintes percepções entre os conselheiros e técnicos entrevistados: a função de conselheiro se restringe à participação nas reuniões; as ações de SAN privilegiam o acesso a alimentos e refeições e o aprimoramento se dará pela ampliação do atendimento; o principal papel do Conselho é fiscalizador para garantia de eficiência no atendimento; a garantia de SAN depende da conscientização de todos sobre sua importância e prioridade; as ações de capacitação são necessárias para conselheiros e população; deve ser reforçado o papel propositivo, deliberativo e de controle social do conselho sobre as ações de governo; e a composição dos conselhos pode ser reavaliada para aumentar a representatividade dos interesses sociais. Concluiu-se que a ausência de Conselhos na maior parte dos Municípios compromete a consolidação do SISAN, que a reorganização do CONSEA-SP deve estimular maior mobilização dos municípios para a implantação de políticas de SAN, criação e reativação dos Conselhos, o que permitirá a efetiva construção do SISAN.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional, SISAN, CONSEA, DSC – Discurso do Sujeito Coletivo

ABSTRACT

Law 11.346 (2013.09.15) creates SISAN - National System of Food and Nutritional Security, that should integrate and articulate decentralized and independent actions in order to formulate and implement Food and Nutritional Security (SAN) policies and plans, to incentive the integration between government and the civil society and also to monitor and to evaluate SAN in Brazil. The SAN Councils can be either local, state or national. In the state of São Paulo, the Food and Nutritional Sustainable Security State Council is composed by 16 CRSANS (regional commissions of food and nutritional sustainable security) since 2008. The goal of this work was to identify capacities and difficulties faced by the SAN Councils from the municipalities that compose the central CRSAN from the state of São Paulo taking in consideration that these councils have to coordinate the implementation and the maintenance of SAN local systems that ensure the Human Right for Adequate Food. It is an observational, descriptive and transversal study, structured as a qualitative and quantitative analysis through the use of the Discourse of Collective Subject method. SISAN have to be structured in an intersectoral and decentralized way, with large participation and social control. The participants from federal and state spheres have relevant role in this process as they must leader and stimulate the municipal spheres. It was verified that most municipalities are small with high quality of life. The Services sector is the one that most contributes to the GDP, even with the fact that the majority of the municipalities has an agro-industrial vocation. SAN Councils were created in nine of the analyzed municipalities. They are able to develop rules and policies, to generate intersectional articulation and to collect data. Most councils disrespect the composition of 2/3 members from the civil society and 1/3 from de public sector, which is stipulated by CONSEA (National Council of Food and Nutritional Security). The SAN actions that are more operative (N=9) are the “Family Grant” (Bolsa Família), the “National Program of Scholar Feeding” (Programa Nacional de Alimentação Escolar), food and nutritional education actions, donation campaigns, social and professional qualifying actions and the “Family Agriculture Food Acquisition Programme” (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar). The following perceptions were found out after interviewing counselors and technicians: the counselor function is restricted to meetings participation; SAN actions privilege the access to food and meals and the improvement will be generated by the service expansion; the main function of the Council is to supervise in order to ensure the service efficiency; SAN guarantee depends on the awareness of all about its importance and priority; capacity actions are necessary for the counselors and the population; the propositional, deliberative and social role of the council on government actions should be reinforced; and the composition of the councils could be re-evaluated to increase the representativeness of the social interests. It was concluded that the absence of Councils in most towns compromises the consolidation SISAN. Another point is that the reorganization of CONSEA-SP must stimulate higher mobilization of the municipalities when implementing SAN policies, creating and reactivating the Councils. It will enable the effective construction of SISAN.

Key words: Food and Nutritional Security, National System of Food and Nutritional Security, Food and Nutritional Security Council, Discourse of Collective Subject

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Capítulo 2 - Conselhos municipais e ações de segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo

Figura 1 – Localização da CRSANS Central no estado de São Paulo e sua composição, destacando-se os municípios integrantes das Regiões de Governo de Araraquara e São Carlos	78
Figura 2 – Municípios da CRSANS Central do estado de São Paulo que possuem legislação de criação de Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional.....	79
Figura 3 – Municípios da CRSANS Central do estado de São Paulo que participaram da coleta de dados sobre ações e Programas de SAN no município...	79

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Introdução

Quadro 1. Etapas para elaboração de projetos de pesquisa com o Discurso do Sujeito Coletivo	22
---	----

Capítulo 2 - Conselhos municipais e ações de segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo

Tabela 1 – Municípios integrantes da CRSANS Central segundo população, PIB, PIB per capita e rendimento médio mensal domiciliar per capita	80
--	----

Tabela 2 – Frequência de ações e programas em municípios da CRSANS – Central de São Paulo, segundo eixos articuladores do Fome Zero	81
---	----

Capítulo 3 - Percepções de técnicos e conselheiros sobre segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo

Tabela 1 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes às atividades realizadas.....	93
--	----

Tabela 2 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes a parcerias com outros municípios.....	95
---	----

Tabela 3 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes ao que falta fazer.....	96
--	----

Tabela 4 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes ao papel do Conselho de SAN.....	98
---	----

Tabela 5 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes à integração intersetorial.....	100
--	-----

Tabela 6 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes ao poema dos desejos – quando a população do município terá SAN.....	102
---	-----

Tabela 7 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes aos comentários adicionais.....	104
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAISAN - Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional

CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

CEAGESP - Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo

CNAN – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição

CNSAN - Conferência Nacional de SAN

COMSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Araraquara)

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSEA-SP - Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CRSANS - Comissão Regional de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

DOU - Diário Oficial da União

DSC - Discurso do Sujeito Coletivo

EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FESC - Fundação Educacional de São Carlos

IC – Ideia Central

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPEA - Instituto de pesquisa Econômica Aplicada

ITESP - Instituto de Terras do Estado de São Paulo

LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ONG – Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PIB – Produto Interno Bruto

PLANSAN – Plano Nacional de SAN

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNSAN – Política Nacional de SAN

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROCON - Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RedeSAN – Projero REDEgenteSAN (Rede educacional e de articulação em SAN)

Rede-SANS - Rede de Defesa e Promoção da Alimentação Saudável, Adequada
Solidária

RP - Restaurante Popular

RS - Representações Sociais

SAN – Segurança alimentar e nutricional

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUS – Sistema Único de Saúde

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TRS - Teoria das Representações Sociais

UFSCar - Universidade Federal de São Carlos

UNESP – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução	13
Metodologia	20
Estrutura do trabalho	26
Referências Bibliográficas	27
Capítulo 1 - A construção de um sistema de garantia da segurança alimentar e nutricional para o Brasil	37
Capítulo 2 - Conselhos municipais e ações de segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo	59
Capítulo 3 - Percepções de técnicos e conselheiros sobre segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo	82
Considerações finais	120
Apêndices	122
Anexos	127

INTRODUÇÃO

Comer é, a partir do início do ano de 2010, um direito constitucional reconhecido no Brasil. O direito à alimentação foi incluído entre os direitos sociais fixados no artigo 6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 64, promulgada pelo Congresso Nacional no dia 04 e publicada no DOU - Diário Oficial da União de 05 de fevereiro de 2010. A Emenda foi aprovada após mobilização que envolveu movimentos sociais, entidades civis, órgãos públicos e privados, liderados pelo CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e representa mais uma etapa do processo de construção de adequadas condições de segurança alimentar e nutricional (SAN) para a população brasileira.

Marco histórico nesse processo foi a criação da LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, sancionada pelo Presidente da República em setembro de 2006, para assegurar, à população brasileira, o Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA (BRASIL, 2006). Seu texto final também resultou de um processo amplo de discussão, conduzido pelo CONSEA, envolvendo diferentes setores da sociedade brasileira (VALENTE; BEGHIN, 2006; PINHEIRO, 2008).

O comitê dos Direitos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas (ONU), em seu Comentário Geral nº 12, definiu o conceito de DHAA, em 1999:

O direito à alimentação adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidade com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deve ser interpretado como um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. A ‘adequação’ refere-se também às condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas, entre outras (CONSEA, 2004, p.12).

A LOSAN define SAN assim:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e, que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, art. 3º).

Visando a garantia do DHAA e da SAN no país, a LOSAN, em seu texto, prevê a implantação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O SISAN deve ser integrado “por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2006) e tem como objetivos:

- a formulação e a implementação de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional;
- o estímulo à integração de esforços entre governo e sociedade civil;
- o acompanhamento, monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional no País (PINHEIRO, 2008; BRASIL, 2006; BRASIL, 2010a).

Buscando potencializar os recursos de cada integrante e estimular a atuação de forma complementar, o SISAN é um sistema público que tem como principal característica a gestão intersetorial, participativa e articulada entre os diferentes níveis de governo envolvidos (BRASIL, 2010b).

Os princípios do Sistema, de acordo com a LOSAN, incluem a universalidade e a equidade (não discriminação), a preservação da autonomia e da dignidade das pessoas, além da participação social (em todas as etapas das políticas e dos planos de segurança alimentar) e da transparência. Já as diretrizes determinam a intersetorialidade, a descentralização, o monitoramento da situação alimentar e nutricional da população, a execução de ações de efeito imediato concomitantes àquelas que ampliam a autonomia dos indivíduos na garantia da própria subsistência, a articulação entre orçamento e

gestão e, por fim, a realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos (BRASIL, 2006).

A tarefa de implantação do SISAN não é de simples execução, devendo exigir empenho efetivo por parte dos envolvidos, uma vez que SAN é um conceito amplo e abrangente e as situações geradoras de insegurança alimentar têm múltiplas causas (VALENTE e BEGHIN, 2006). O Sistema deve ter papel integrador e articulador de ações descentralizadas e independentes (BRASIL, 2006). Além disso, outros princípios fundamentais deverão ser respeitados como diversidade, sustentabilidade, soberania alimentar, participação e controle social (PINHEIRO, 2008).

As políticas públicas implementadas, principalmente por meio dos entes federativos (União, Estados e Municípios), são fundamentais para a implantação efetiva do SISAN, de acordo com Burlandy et al (2006). A existência de sistemas de SAN nas esferas nacional, estadual e municipal ganha, assim, grande importância. As interações, inerentes ao Sistema e necessárias para a realização de um trabalho integrado, poderão ocorrer entre diferentes níveis e também num mesmo nível de governo. Poderão e deverão envolver, além dos vários setores e sistemas de políticas públicas, a sociedade. Essa interação possibilitará a influência de uma esfera de governo sobre as outras, modificando as condições existentes no Sistema (BURLANDY et al, 2006).

Nesse cenário, ganha importância o espaço local que é, por princípio, aquele em que as políticas públicas de SAN devem ser desenvolvidas na busca de equidade para o padrão alimentar da população. A inclusão social será promovida com mais eficácia por organizações locais e políticas participativas; assim, o desenvolvimento da SAN, a partir de “novos valores socialmente construídos e compartilhados”, terá maior efetividade (ALMEIDA; PAULILLO, 2005).

Burlandy et al (2006) afirmam que um sistema é constituído por dois elementos principais – os fluxos de interdependência e os mecanismos de coordenação entre seus componentes. Para os autores, esses elementos estão de acordo com a análise e a promoção da SAN. Os fluxos de interdependência estão claros na dimensão econômica da produção, comercialização e consumo de alimentos, comumente analisadas do ponto

de vista de cadeias agroalimentares. Tais fluxos também se revelam no princípio da intersectorialidade, que pressupõe decisões integradas entre diferentes setores de governo e organizações sociais e a operação conjunta de ações e programas. Quanto aos mecanismos de coordenação, é clara a intenção de que políticas e ações públicas integradas tragam resultados decorrentes de um efeito sinérgico. Nesse aspecto, o espaço institucional que representaria o mecanismo principal de coordenação do SISAN nas três esferas de governo seria o dos Conselhos de SAN (BURLANDY et al, 2006).

Como um Sistema em construção, um dos desafios do SISAN é exatamente sua regulamentação, com a expectativa de que seus componentes federais sejam reproduzidos nos demais níveis de governo, possibilitando, assim, o estabelecimento de pactos interfederativos e intersectoriais, fundamentais para que o sistema seja efetivamente estruturado (BRASIL, 2010b). Pensado como principal estratégia para garantia do DHAA, o SISAN constitui um desafio importante no que concerne à gestão governamental (BRASIL, 2013).

A questão da abrangência ampla dos temas relacionados à SAN/DHAA já estava registrada e detalhada no documento de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

Uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo (CONSEA, 2004, p.4).

Nesse contexto, percebe-se a relevância da construção de um Sistema com as características preconizadas. De acordo com a LOSAN, o SISAN é composto por um conjunto de órgãos federais – a Conferência, o Conselho e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional –, além de órgãos e entidades estaduais e municipais de SAN e de instituições privadas que tenham interesse e respeitem os princípios e diretrizes estabelecidos (BRASIL, 2010b).

Estados e Municípios devem aderir ao SISAN, cumprindo condições mínimas estabelecidas pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamenta a LOSAN, institui a PNSAN – Política Nacional de SAN e estabelece parâmetros para a elaboração do PLANSAN – Plano Nacional de SAN. A assinatura do termo de adesão ao SISAN por parte de Estados e Municípios requer a criação dos Conselhos de SAN com integrantes que representam a sociedade civil (na proporção de 2/3 do total) e o poder público (na proporção de 1/3 do total), a criação da câmara ou instância intergovernamental de gestão intersetorial e o compromisso de elaboração do plano de SAN no prazo de um ano (BRASIL, 2010a).

Os Conselhos de SAN estão presentes no Governo Federal (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA), nos níveis estaduais (em São Paulo, Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CONSEA-SP) e também em muitos municípios (Conselhos Municipais com denominações diversas).

No Estado de São Paulo, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CONSEA-SP, instituído pelo Decreto nº 47.763, de 11/04/03, tem como atribuição propor as diretrizes gerais da política estadual de segurança alimentar e nutricional. Em abril de 2008 foram criadas 17 CRSANS - Comissão Regional de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável - órgãos com representação governamental e de organizações da sociedade civil - que possuem atividades relacionadas à segurança alimentar e nutricional sustentável desenvolvidas em consonância com os objetivos do CONSEA-SP (SÃO PAULO, 2010).

As CRSANS têm como objetivo descentralizar a discussão sobre Segurança Alimentar e Nutricional para melhor conhecimento da realidade regional, a fim de elaborar propostas de forma participativa e respeitando a peculiaridade local. Uma delas é a CRSANS Central, composta por 26 municípios das Regiões de Governo de Araraquara e de São Carlos. Entre as atribuições definidas para as CRSANS estão o apoio na formulação e implementação dos planos municipais de segurança alimentar e nutricional e o apoio e acompanhamento dos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional sustentável (SÃO PAULO, 2010).

O sucesso das políticas de SAN/DHAA e do SISAN depende da eficácia com que arranjos locais e regionais são estabelecidos e das condições em que o enfoque sistêmico está presente entre as instituições envolvidas e seus membros. Estratégias efetivas contra a insegurança alimentar terão êxito na medida em que os responsáveis por sua definição – entre eles os membros dos Conselhos de SAN – desenvolverem capacidades específicas para operarem a interação necessária entre sociedade civil, setor privado e governos na criação e manutenção de sistemas locais de SAN. Nesse processo, tem lugar não apenas a formação continuada e a capacitação dos membros dos Conselhos de SAN, mas também a troca de experiências no enfrentamento de problemas similares entre diferentes municípios e regiões.

A complexidade das tarefas inerentes à função que deve ser assumida pelos Conselhos de SAN leva a questionamentos sobre sua capacidade e sobre a existência das condições necessárias para que sejam executadas com sucesso. A suspeição é de que ocorre uma divergência entre a intenção da ação política – o que se espera dos Conselhos Municipais de SAN - e o que ocorre de fato – a realização e o desempenho efetivo de seu papel na construção da segurança alimentar e nutricional sustentável.

A pergunta que explicita o problema motivador deste trabalho pode ser assim colocada: os Conselhos de SAN da maior parte dos municípios brasileiros reúnem as condições necessárias para a coordenação da implantação e da manutenção de Sistemas Locais de SAN que garantam o respeito ao DHAA?

Para responder a essa questão, propôs-se avaliar as condições existentes para a execução de políticas de SAN nos municípios que integram a CRSAN Central do Estado de São Paulo. A opção por essa região se explica por sua importância socioeconômica no Estado e pela diversidade das características demográficas e de desenvolvimento dos municípios que a compõem. Essa diversidade contribui para conferir representatividade aos dados apurados, permitindo análises comparativas consistentes.

Constituem objetivos do trabalho identificar conhecimentos, práticas e percepções dos técnicos e conselheiros de SAN dos Municípios integrantes da CRSANS

Central do Estado de São Paulo quanto às questões que envolvem o trabalho de coordenação da implantação e manutenção de sistemas locais de SAN que garantam o respeito ao DHAA, além de identificar, entre os 26 municípios que integram a Comissão Regional de SAN – CRSANS Central, do Estado de São Paulo, aqueles em que o Conselho de SAN está instalado e é atuante.

METODOLOGIA

Desenhou-se um estudo observacional (informações colhidas de forma sistemática), descritivo (situação dos municípios da CRSANS Central de São Paulo em relação às ações de SAN e à existência, composição e atuação de Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional) e transversal (com recorte único em determinado espaço de tempo). A opção pela metodologia qualiquantitativa permitiu trabalhar dados, indicadores e tendências observadas com relação às ações e aos programas desenvolvidos, bem como lidar com valores, crenças, atitudes, opiniões e representações sociais dos sujeitos responsáveis pela implantação da Política de SAN nos municípios selecionados.

Segundo Minayo (2006), a pesquisa de caráter qualitativo é aplicada ao estudo do que os homens sentem e pensam, suas crenças, opiniões, representações, valores e atitudes. Bosi (2012, p.576) denomina qualitativa a pesquisa “cujos objetos exigem respostas não traduzíveis em números, haja vista tomar como material a linguagem em suas várias formas de expressão”.

Lefèvre e Lefèvre (2010) afirmam que a opinião é uma qualidade, porque refere-se a algo que as pessoas “têm a dizer sobre um dado tema” e, nessa condição, uma incógnita que deve ser descrita. A descrição do comportamento dessa variável caracteriza a pesquisa como qualitativa. Turato (2005) explica que, aplicada à área da saúde, a metodologia qualitativa não busca “estudar o fenômeno em si, mas entender seu significado individual ou coletivo para a vida das pessoas”, pois elas organizam suas vidas a partir do que as coisas significam.

Entendendo as questões colocadas a respeito da SAN como integrantes do escopo das ciências humanas na saúde, justifica-se a escolha do método do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), desenvolvido na Universidade de São Paulo (USP) por Lefèvre

(2000), para pesquisas de atribuição social de sentido com base em depoimentos ou outros materiais verbais. Para Lefèvre e Lefèvre (2010), o DSC é “essencialmente qualiquantitativo” já que permite resguardar a natureza qualitativa da opinião ou representação, assim como também a perspectiva quantitativa relativa à sua representatividade e generalização. Sendo constituído por depoimentos de diferentes indivíduos, pode-se registrar a proporção de entrevistados que aderem a cada DSC.

Os autores afirmam que o trabalho de pesquisa deve ser iniciado com a definição do tema (assunto sobre o qual os indivíduos têm uma determinada opinião) e dos problemas a ele associados (que vão ser investigados de maneira sistemática). A etapa seguinte requer que seja definido o campo social (conjunto de sujeitos capazes de opinar, julgar e se posicionar sobre os problemas), por meio de respostas às questões (a) quais são os atores envolvidos com o problema, (b) que posições ocupam no espaço social e (c) que capital (entendido como recursos ou acúmulo de forças) esses atores dispõem. Em seguida, devem ser definidos o lugar do campo social a ser pesquisado e o número de sujeitos da pesquisa (“todos os possíveis portadores de ideias diferentes em relação ao problema pesquisado”). Após essas definições é preciso elaborar o formulário contendo dados de cadastro do entrevistado e perguntas abertas capazes de estimulá-lo a se posicionar sobre o problema. A coleta dos dados pode ocorrer por meio de entrevistas individuais, utilização de grupos foco e entrevistas *on line*. Após a coleta dos dados, são utilizados, em sua análise, operadores metodológicos das “expressões-chave” (segmentos do discurso que revelam a essência de seu conteúdo), as “ideias centrais” (o sentido do discurso) e a “ancoragem” (ideologia embutida no discurso) para cada conjunto de respostas a uma mesma pergunta. O DSC é então produzido na primeira pessoa do singular, redigido como um “discurso-síntese” que reúne as expressões-chave que compartilham a mesma ideia central ou ancoragem. Para cada questão da entrevista será produzido um painel de DSCs contendo as opiniões coletivas a respeito do tema no conjunto da população pesquisada. As análises quantitativas serão realizadas considerando-se os atributos “intensidade”, isto é, o grau de compartilhamento das RS entre a população pesquisada e “amplitude”, isto é, o grau de difusão de uma ideia no campo pesquisado (LEFÈVRE; LEFÈVRE, 2010). As etapas aqui descritas estão sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1. Etapas para elaboração de projetos de pesquisa com o Discurso do Sujeito Coletivo

Etapas		Detalhamento
1	Tema	Escolha do assunto a ser pesquisado
2	Problematização	Definição das questões referentes ao tema cujo “conhecimento, solução ou questionamento passam necessariamente pelos sentidos atribuídos pelos atores sociais envolvidos”.
3	Campo Social	Definição dos atores/agentes sociais capazes de emitir julgamentos, opiniões ou argumentar a respeito do problema.
4	Lugar do campo social	Escolha do espaço geográfico e institucional onde a pesquisa vai ser realizada.
5	Número de sujeitos	Seleção dos sujeitos de modo a incluir todos os possíveis portadores de ideias diferentes a respeito do problema pesquisado.
6	Formulário	Elaboração de roteiros não flexíveis de questões, a partir dos objetivos (cognitivos, atitudinais, comportamentais)
7	Cadastro	Definição dos dados de cadastro dos entrevistados, que permitirão descrever o grupo e comparar depoimentos entre diferentes estratos.
8	Coleta de dados	Coleta dos depoimentos (individuais, grupo foco ou entrevistas <i>on line</i>)
9	Transcrição depoimentos	Transcrição de todos os depoimentos tomados nas entrevistas
10	Expressões-chave	Identificação da essência do pensamento do entrevistado, buscando suas ideias sobre o tema pesquisado
11	Ideias centrais	Categorização das ideias descrevendo de forma sintética e precisa o sentido das expressões-chave de cada depoimento
12	Ancoragem	Identificação da ideologia embutida no discurso (generalizações)
13	DSC	Reunião, em um único discurso-síntese, na primeira pessoa do singular, de expressões-chave que tenham a mesma ideia central ou ancoragem.
14	Intensidade	Apuração do grau de compartilhamento de cada representação presente nos depoimentos (número ou percentual de indivíduos que contribuíram com expressões-chave de mesma ideia central ou ancoragem para um dado DSC).
15	Amplitude	Apuração do grau de espalhamento de uma ideia ou representação no campo pesquisado, de acordo com sua distribuição entre os diferentes estratos da população entrevistada.

Fonte: elaborado pelas autoras a partir de orientações contidas em Lefèvre; Lefèvre (2010).

Para a realização deste trabalho, definiu-se o tema: as condições para a implantação do SISAN, por meio de ações e políticas de SAN, nos municípios pesquisados. Foram levantados, a respeito do tema, os seguintes problemas:

(a) os municípios podem não dispor de quadro técnico habilitado e capacitado para assumir as responsabilidades inerentes à execução de políticas públicas de SAN adequadas à realidade de cada um;

(b) as ações desenvolvidas com maior frequência tendem a repetir, no nível do município, ações de caráter assistencialista, historicamente características das políticas de alimentação e nutrição no Brasil;

(c) as ações voltadas para a garantia de SAN sob a perspectiva do DHAA, efetivamente geradoras de cidadania, são de baixa compreensão por parte dos atores envolvidos, de pouca visibilidade pela sociedade e são de difícil mensuração;

(d) os Conselhos Municipais de SAN, quando formalmente instalados, podem ter dificuldades para realizar seu trabalho e contar com condições inadequadas para a efetiva participação dos conselheiros na construção do SISA.

Decidiu-se pela coleta inicial de dados em fontes secundárias oficiais, para formação de um cadastro com informações dos municípios. Foram consultados a Fundação SEADE, o IBGE e os sítios oficiais de cada Município (Prefeitura e Câmara de Vereadores) na internet. Posteriormente, a coleta de dados primários foi feita em cada um dos municípios que, após solicitação formal de autorização para a realização da pesquisa, concederam sua autorização e indicaram pessoas de contato bem como os Conselheiros de SAN, quando o mesmo estava instalado.

Foram definidos um formulário para coleta de dados sobre ações relacionadas às políticas de SAN desenvolvidas no município (Apêndice 1) e dois roteiros para entrevistas com os técnicos e conselheiros indicados pelas Prefeituras, contendo perguntas abertas que foram dirigidas àqueles que aceitaram participar do trabalho (Apêndice 2). O primeiro formulário continha uma lista de ações e programas, elaborada a partir dos quatro eixos articuladores definidos pela estratégia Fome Zero, lançada pelo Governo Lula em 2003 (programa de governo sucedido pelo Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011). O formulário foi disponibilizado aos contatos definidos

em cada município na forma impressa e *on line*. Embora a elaboração de dois roteiros diferenciados para as entrevistas foi necessária porque o grupo de entrevistados foi composto por indivíduos com dois tipos diferentes de inserção nas ações de SAN (técnicos e conselheiros). Tais roteiros foram utilizados nas entrevistas pessoais e também disponibilizados na forma de formulários *on line*. A utilização de roteiros e formulários *on line* foi adotada para facilitar o preenchimento e o envio dos dados por aqueles com quem não foi possível marcar entrevista presencial. Para a elaboração e disponibilização dos formulários *on line* foram utilizadas as ferramentas oferecidas pelo *GoogleDrive*, serviço de armazenamento e sincronização de arquivos que agrega processador de textos, planilhas, apresentações e formulários, baseado totalmente na rede (internet). A tecnologia oferecida pelo *GoogleDrive* permite elaborar e disponibilizar, para acesso pela internet, formulários com questões em formatos variados (caixas de texto, multi opções e menu suspenso), vinculadas a planilhas para as quais as respostas são enviadas em tempo real, logo que o preenchimento do formulário é finalizado.

Dauer et al (2009), enumeram aplicativos *online* utilizados na concepção e na estruturação de pesquisas acadêmicas, incluindo os que funcionam para coleta e armazenamento de dados para a pesquisa e como geradores alternativos (*wiki, social bookmark*), os editores *online* e os sistemas de suporte e gestão de processos e de comunicação. Os autores entendem que, além de propiciar um ambiente de produção colaborativa, conjuntos (*suítes*) de aplicativos de edição (e revisão) *online* são facilitadores do trabalho do pesquisador, por permitirem a otimização do processo e a economia de tempo. Afirmam que “o uso de aplicativos *online* combinados à metodologia de pesquisa científica (...) é uma abordagem flexível e alternativa para o processo científico em construção” (DAUER et al, 2009, p.66).

Os dados de cadastro dos municípios foram utilizados para a construção de uma análise quanto ao desenvolvimento de programas e ações de SAN, à existência de Conselhos Municipais de SAN, o caráter (consultivo, deliberativo) e as características (composição, atribuições) desses Conselhos.

Técnicos indicados pelos municípios e Conselheiros de SAN foram solicitados a conceder entrevistas. A maior parte delas foi concedida pessoalmente e gravada, mediante o consentimento dos entrevistados, procurando-se conhecer seus conhecimentos, práticas, valores e suas representações sociais acerca de SAN, DHAA e dos princípios fundamentais para a implantação dos SISANs, o que deve determinar suas atitudes no papel de articuladores da Política de SAN no âmbito municipal. Todas as entrevistas foram transcritas e procedeu-se sua análise, pelo método do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC). Os indicados que concordaram em colaborar, mas com os quais não foi possível realizar a entrevista pessoal, puderam responder o formulário *on line* contendo as mesmas questões das entrevistas. As entrevistas gravadas foram transcritas para permitir o processamento das respostas. Todos os entrevistados assinaram Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 3).

Os depoimentos individuais foram processados com a utilização dos operadores de elaboração do DSC e foram analisados seus atributos quantitativos para a apresentação sob a forma de discursos únicos, redigidos na primeira pessoa do singular (LEFRÈVE et al., 2009).

Para o processamento e a análise dos dados foi utilizado o *software* QUALIQUANTSOFT, desenvolvido pelos criadores do DSC na USP, em parceria com a empresa Sales & Paschoal Informática (www.spi-net.com.br). O software tem como objetivo facilitar a realização de pesquisas qualiquantitativas que utilizam a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo.

Muitos dos aspectos tratados nesta introdução serão retomados em cada um dos capítulos (artigos) que compõem a estrutura da presente tese.

Aspectos Éticos

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Farmacêuticas da UNESP, Campus de Araraquara, tendo sido aprovado por meio do Parecer nº 29/2011 (Anexo 1).

ESTRUTURA DO TRABALHO

Atendendo às normas do Programa, a apresentação desta Tese de Doutorado foi estruturada, além da presente introdução, três capítulos, que correspondem a artigos a serem submetidos para publicação em periódicos.

O primeiro capítulo, **“A construção de um sistema de garantia da segurança alimentar e nutricional para o Brasil”** é uma revisão de literatura enfocando a regulamentação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, bem como as ações necessárias à construção do SISAN.

O segundo capítulo, **“Conselhos municipais e ações de segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo”** traz uma análise sobre a existência de ações e de Conselhos de SAN nos municípios que compõem a CRSAN Central de São Paulo.

O terceiro capítulo, **“Percepções de técnicos e conselheiros sobre segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo”** apresenta os resultados da análise do DSC dos atores municipais e conselheiros de SAN dos municípios incluídos na coleta de dados.

Ao final, são apresentados, como apêndices, os modelos de formulários para coleta de dados e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e, como anexo, o protocolo de aprovação pelo Comitê de Ética.

Optou-se, por apresentar, ao final desta introdução, o conjunto completo de referências bibliográficas consultadas para a elaboração do trabalho, no formato preconizado pela ABNT. Posteriormente, após cada capítulo, serão apresentadas apenas as referências do artigo, no formato solicitado pelo periódico para o qual se pretende remeter o texto para publicação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121–140, 2001. Acesso em: 17/9/2013.

ALMEIDA, Luiz Manoel; PAULILLO, Luiz Fernando O.E. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. **Cadernos de Debate** (UNICAMP), Campinas, UNICAMP/NEPA, v. 7, n. 1, p. 33-44, 2005.

ANDRADE, Gabriela R. B.; VAITSMAN, Jeni. Apoio social e redes: conectando solidariedade e saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, 2002

ANJOS, L. A. DOS; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 19–22, 2010. Acesso em: 18/9/2013.

ARRUDA, Â. Teoria das representações sociais e teorias de gênero. **Cadernos de pesquisa**, v. 117, n. 127, p. 127–147, 2002. Acesso em: 20/9/2013.

ASSÃO, T. Y.; CORDEIRO, A. DE A.; COSTA, C.; CERVATO, A. M. Práticas e percepções acerca da segurança alimentar e nutricional entre os representantes das instituições integrantes de um centro de referência localizado na região do Butantã, município de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 102–116, 2007. Acesso em: 18/9/2013.

BANDEIRA, P. S.; APLICADA, I. DE P. E. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Textos para Discussão TD630 (IPEA). Brasília, DF, 87 p. 1999. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf> Acesso em 04 abr. 2012.

BARROS, M. S. C.; TARTAGLIA, J. C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentos e Nutrição**, v. 14, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://serv-bib.fcfar.unesp.br/seer/index.php/alimentos/article/viewArticle/847>>. Acesso em: 19/9/2013.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde Soc**, v. 12, n. 1, p. 12–20, 2003. Acesso em: 18/9/2013.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. DA. Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. **Psicologia em Estudo**, v. 17, n. 4, p. 577–586, 2012. Acesso em: 15/8/2013.

BOSI, M. L. M. Desafios na interface pesquisa-construção do direito humano à alimentação: reflexões no âmbito da segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 22–24, 2010. Acesso em: 18/9/2013.

BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Pesquisa qualitativa em saúde coletiva: panorama e desafios. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, mar. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 04 set. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000300002>.

BRASIL, Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil** Poder Executivo, Brasília, DF, 26 nov. 2007, Seção 1, p. 15.

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} República Federativa do Brasil** Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 set. 2006, Seção 1, p. 1.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) - Avanços e Desafios na Gestão do Sistema. , Jun. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/SISAN-AvancoseDesafios.pdf/download>>. Acesso em: 24/8/2013.

BRASIL. CONSEA. **Como criar o conselho municipal de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2011. 19 p. Disponível em < <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/conferencias-municipais-como-fazer>>. Acesso em 04 abr. 2012.

BRASIL. CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/o-conselho>>. Acesso em 17 set. 2013.

BRASIL. CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/sobre-a-conferencia/eixos-tematicos>>. Acesso em 04 abr. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 ago. 2010a. 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. **Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil** Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010, Seção 1, p. 6.

BRASIL. MDS. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual. 2010b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/Microsoft%20Word%20-%20Documento%20base_Diagnostico%20SISAN%20nos%20Estados%20Versao%20finalissima.pdf/download>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. OFICINA NACIONAL - Construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 1ª ed. Brasília, DF: SESAN, 2009.

BRASILEIRO, A.; DEZAN, M.; RHEINGANTZ, P.; DUARTE, C. Avaliação de desempenho das instalações internas do PROARQ utilizando wish poem. Anais (cd-rom). **Anais...**, 2004. São Paulo: USP: NUTAU 2004.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.; et al. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. **Brasília, DF: ABRANDH**, 2010. Disponível em: <<http://abrandh.org.br/download/20101101121244.pdf>>. Acesso em: 20/9/2013.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 63–72, 2011. Acesso em: 18/9/2013.

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. Acesso em: 18/9/2013.

BURLANDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1441–1451, 2007. Acesso em: 18/9/2013.

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. S.; et al. **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas**. Rio de Janeiro: CNPQ, 2006.

BURLANDY, Luciene. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, jan. 2011. Disponível em <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 abr. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000100010>.

BURLANDY, Luciene. Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para promoção da intersetorialidade no nível federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, p. 851–860, 2009.

BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana; MALUF, Renato S.. **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos**

produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Relatório Final de Pesquisa CNPq, Rio de Janeiro, out. 2006.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277 a 292, 2002. Acesso em: 1/10/2013.

CASTRO, L. M. C. Pesquisar sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil: a que viemos? **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 26–28, 2010. Acesso em: 18/9/2013.

COIMBRA, M. A.; MEIRA, J.; STARLING, M. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil.** INAE, 1982.

CONSEA. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** Textos de Referência, II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, Jul. 2004. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/consea/biblioteca/publicacoes/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san>>. Acesso em: 01 set. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Apresentação, 20. Sep. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/o-conselho>>.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Como criar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.** 2011.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Eixos Temáticos - 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. . Brasil. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/sobre-a-conferencia/eixos-tematicos>>.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/consea/o-conselho/conceitos-1/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 17/9/2013a.

COSTA, C. A.; BÓGUS, C. M. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 1, p. 103–114, 2012. Acesso em: 18/9/2013.

COSTA, C. G. A. **Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações.** 1st ed. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2011.

COTTA, R. M. M.; MACHADO, J. C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 33, n. 1, p. 54–60, 2013. Acesso em: 18/9/2013.

CUSTÓDIO, M. B.; YUBA, T. Y.; CYRILLO, D. C. Food and nutrition security policy in Brazil: an analysis of resource allocation. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 33, n. 2, p. 144–150, 2013. Acesso em: 18/9/2013.

DAUER, S; SATO, R.S.U.; HANNS, D.K. Um método de organização de etapas de pesquisa com aplicativos online. **InfoDesign Revista Brasileira de Design da Informação** n. 6, v.1, p. 61-70, 2009.

DECRETO Nº 7.272, 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. , 26. Aug. 2010. Diário Oficial da União.

FARIA, C. A. P. DE. Ideas, knowledge and public policies: a brief inventory of the latest main analytical approaches. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21–30, 2003. Acesso em: 28/7/2013.

FRANCO, M. L. P. B. Representações sociais, ideologia e desenvolvimento da consciência. **Cadernos de pesquisa**, v. 34, n. 121, p. 169–186, 2004. Acesso em: 20/9/2013.

FREITAS, M. DO C. S. DE; PENA, P. G. L. Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. **Rev. nutr**, v. 20, n. 1, p. 69–81, 2007. Acesso em: 18/9/2013.

HÖFLING, E. DE M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30–41, 2001. Acesso em: 28/7/2013.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25–36, 2004. Acesso em: 17/9/2013.

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional; Conceptualizing and measuring food and nutrition security. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1, p. 187–199, 2011. Acesso em: 18/9/2013.

KLEBA, M. E.; MATIELO, A.; COMERLATTO, D.; RENK, E.; COLLISELLI, L. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 793–802, 2010. Acesso em: 15/8/2013.

KRAFT, M. E. **Public policy: politics, analysis, and alternatives**. 4th ed ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2013.

KRONEMBERGER, T. S.; TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; BARROS, A. C. R. Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sob o Olhar da Comunidade: uma Experiência de Extensão Universitária. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 146–177, 2012. Acesso em: 15/8/2013.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I. Período de 1940 a 1964. **Rev. nutr.**, v. 1, n. 2, p. 87–138, 1988. Acesso em: 19/9/2013.

LEFEVRE, F.; LEFEVRE, A. M. C. O sujeito coletivo que fala. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 10, n. 20, p. 517–524, 2006. Acesso em: 2/10/2013.

LEFEVRE, Fernando. **O Discurso do Sujeito Coletivo**. Uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa. 1. ed. Caxias do Sul: Educs, 2000. 138 p

LEFEVRE, Fernando; LEFEVRE, Ana Maria Cavalcanti . **Pesquisa de Representação Social**. Um enfoque quali-quantitativo. 1. ed. Brasília: Liberlivro, 2010. 222 p

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. 18. Sep. 2006. Diário Oficial da União.

MACHADO, E. S.; SILVA, H.; FLEMMING, L.; BIASI, P. Uma reflexão sobre métodos utilizados em APO: estudo de caso da creche Edson Luiz-RJ. . Disponível em: <http://www.gae.fau.ufrj.br/arq_pdf/artigos/Giselle%20Arteiro%20Nielsen%20Azevedo/ENTAC_CRECHE%20EDSON%20LUIZ_2008.pdf>. Acesso em: 2/10/2013.

MAFRA, L. A. S.; NAVES, F. L. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 0, n. 1, p. 34 a 49, 2009. Acesso em: 18/9/2013.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, v. 4, p. 66–88, 1996. Acesso em: 20/9/2013.

MALUF, Renato S. **Contribuições para a construção do Sistema Nacional e dos Sistemas Estaduais de SAN**. in: Oficina "Construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". CONSEA. 2008. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/Oficina/Contribui%20E7%F5es%20para%20a%20constru%20E7%E3o%20do%20Sistema%20Nacional%20e%20dos%20Sistemas%20Estaduais%20de%20SAN1.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2010.

MARTINS, M. C.; SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C. DOS; et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 3 - o Programa Nacional de Controle da Deficiência de Vitamina A. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 9, p. 2081–2093, 2007. Acesso em: 18/9/2013.

MDS. **OFICINA NACIONAL - Construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 1st ed. SESAN, 2009.

MDS. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de implantação no âmbito estadual. ,2010. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/>>

seguranca-alimentar-e-nutricional/oficina-nacional-de-apoio-ao-sisan-nos-estados/sobre-o-evento/Diagnostico%20SISAN%20nos%20Estados.pdf>. Acesso em: 20/9/2013.

MDS. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) - Avanços e Desafios na Gestão do Sistema. Jun. 2013. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/SISAN-AvancoseDesafios.pdf/download>>. Acesso em: 24/8/2013.

MINAYO, M.C.S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 9.ed., São Paulo: Hucitec, 2006. 406p.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. DE. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Revista SER Social**, v. 12, n. 26, p. 200–220, 2010.

MONTEIRO, C. A. Segurança alimentar e nutrição no Brasil. **Saúde no Brasil - contribuições para a agenda de prioridades de pesquisa**, 2004. Brasília, DF: MS.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais, investigações em psicologia social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

NAHRA, C. M. L.; BRAGAGLIA, M. **A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas**. Porto Alegre, 2007, (mimeo), 2006.

NATIVIDADE, Marisa O; SILVA, Maria Erondina S; RANGEL, Sheila P. Cidadania e direito humano à alimentação adequada no Brasil: problematizações. **Revista Sociais e Humanas**, dez 2009, v.22, n.0, p 77-89. Acesso em: 13 mar 2012.

OLIVEIRA, P. C.; CARVALHO, P. A intencionalidade da consciência no processo educativo segundo Paulo Freire. **Paidéia**, v. 17, n. 37, p. 219–230, 2007. Acesso em: 2/10/2013.

PAULILLO, L. F. O. E; ALMEIDA, L. M. M. C. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. **Gestão & Produção**, v. 18, n. 4, p. 853–868, 2011. Acesso em: 17/9/2013.

PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L. M. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. **Cadernos de Debate, Campinas-SP**, v. 11, n. 1, p. 45–67, 2005. Acesso em: 19/9/2013.

PINHEIRO, Anelise Rizzolo de Oliveira . Reflexões sobre o processo histórico - político de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 1-15, 2008.

PRADO, Shirley Donizete ; GUGELMIN, Silvia Ângela ; MATTOS, Rubem Araújo de ; SILVA, Juliana Klotz ; OLIVARES, Priscila dos Santos Gomes . A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. **Ciência e Saúde Coletiva** (Impresso), v. 15, p. 7-18, 2010.

PROENÇA, R. P. DA C. Da pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil ao desafio de criação de comitês de alimentação e nutrição. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 24–26, 2010. Acesso em: 18/9/2013.

RAMOS, C. I.; CUERVO, M. R. M. Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 8, p. 2159–2168, 2012. Acesso em: 18/9/2013.

RIBAS, Eliana Ribeiro Souza; RIBAS JR., Fábio Barbosa. **Organizações de Base, Redes Intersetoriais e Processos de Desenvolvimento Local: O Desafio da Sustentabilidade**. Red Interamericana de Fundaciones y Acciones Empresariales para el Desarrollo de Base, 2007, 55p. Disponível em: <http://prattein.node.com.br/dados_anexos/154.pdf> Acessado em: 19/jan/2009.

ROCHA, N. C.; DORIA, N. G.; BOIA, J. M.; BÓGUS, C. M. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Rev. nutr**, v. 25, n. 1, p. 133–146, 2012. Acesso em: 18/9/2013.

SANOFF, H. **School building assessment methods**. Washington: National Clearinghouse for Educational Facilities, 2001.

SANTOS, L. M. P.; ARAÚJO, M. DA P. N.; MARTINS, M. C.; et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 2 - Programa de Alimentação do Trabalhador. **Cad. saúde pública**, v. 23, n. 8, p. 1931–1945, 2007. Acesso em: 18/9/2013.

SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C. DOS; SANTANA, L. A. A.; et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cad. saúde pública**, v. 23, n. 11, p. 2681–2693, 2007. Acesso em: 18/9/2013.

SANTOS, S. M. C. DOS; SANTOS, L. M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica. **Cad. saúde pública**, v. 23, n. 5, p. 1029–1040, 2007. Acesso em: 18/9/2013.

SÃO PAULO. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEA-SP). 2010. Disponível em <<http://www.consea.sp.gov.br/about.php>> Acesso em: 28 fev. 2010.

SÊGA, R. A. O conceito de representação social nas obras de Denise Jodelet e Serge Moscovici. **Anos 90 (UFRGS)**, v. 8, n. 13, p. 128–133, 2000.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. Food security in Brazil: the proposal and application of the Brazilian Food Insecurity Scale from 2003 to 2009. **Segurança alimentar e nutricional**, v. 16, n. 2, p. 1–19, 2009. Acesso em: 2/10/2013.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L.; HELITO, H.; et al. Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise dos dados nacionais. **Rev. nutr**, v. 21, p. 39s–51s, 2008. Acesso em: 18/9/2013.

SIQUEIRA, R. L. DE; FONSECA, D. DE A.; VIANA, M. N.; et al. Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no estado do Espírito Santo. **Saúde e Sociedade**, v. 20, n. 2, p. 470–482, 2011. Acesso em: 18/9/2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006. Acesso em: 2/10/2013.

TATAGIBA, Luciana . Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 25, p. 209-214, 2005.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia**, 2002. Disponível em: <<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 2/10/2013.

TRALDI, D. R. C.; ALMEIDA, L. M. DE M. C.; FERRANTE, V. L. S. B. Repercussões do Programa Bolsa Família no município de Araraquara, SP: um olhar sobre a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários. **Interações (Campo Grande)**, v. 13, n. 1, p. 23–37, 2012. Acesso em: 18/9/2013.

TURATO, Egberto Ribeiro. Métodos qualitativos e quantitativos na área da saúde: definições, diferenças e seus objetos de pesquisa. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo , v. 39, n. 3, jun. 2005 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102005000300025&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 04 set. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102005000300025>.

VALENTE, F.; BEGHIN, N. Realização do direito humano à alimentação adequada ea experiência brasileira: subsídios para a responsabilidade. 2006. ABRANDH, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck; BEGHIN, Nathalie. **Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: Subsídios para a Replicabilidade**. Brasília. FAO. 2006. 62 p. Doc. On line. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_dhescas_br/relatores_valente_dh_alimentacao.pdf Acesso em 01 ago. 2013.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck; BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thais; CARVALHO, Maria de Fátima. **Segurança alimentar e nutricional (SAN) e o direito humano à alimentação adequada**. Brasília: ABRANDH, 2007, 30 p. Curso Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada No contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, Módulo I.

VIANA, Ana Luíza d'Avila.; LIMA, Luciana Dias; OLIVEIRA, Roberta Gondin. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 493-507, 2002

VIEIRA, V. L.; GREGÓRIO, M. J.; CERVATO-MANCUSO, A. M.; GRAÇA, A. P. S. R. Ações de alimentação e nutrição e sua interface com segurança alimentar e nutricional: uma comparação entre Brasil e Portugal. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 603–607, 2013. Acesso em: 18/9/2013.

VIEIRA, V. L.; UTIKAVA, N.; CERVATO-MANCUSO, A. M. Atuação profissional no âmbito da segurança alimentar e nutricional na perspectiva de coordenadores de cursos de graduação em Nutrição. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 17, n. 44, p. 157–170, 2013. Acesso em: 18/9/2013.

WENDHAUSEN, Á. L. P.; BARBOSA, T. M.; BORBA, M. C. DE. Empowerment and resources for participation in management councils. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 3, p. 131–144, 2006. Acesso em: 1/10/2013.

CAPÍTULO 1

A construção de um sistema de garantia da segurança alimentar e nutricional para o Brasil

A construção de um sistema de garantia da segurança alimentar e nutricional para o Brasil

Building a system for guarantee of food and nutrition security for Brazil

La construcción de un sistema de garantía de la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil

Maria Sylvia Carvalho de Barros¹; Vera Mariza Henriques de Miranda Costa¹

¹Programa de Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição, Área de Concentração **Ciências Nutricionais, Faculdade de Ciências Farmacêuticas, UNESP**, Rodovia Araraquara - Jaú Km 1, 14801-902 - Araraquara, SP. barros.msc@gmail.com, verammcosta@uol.com.br

RESUMO

O objetivo desta revisão sistemática foi atualizar as informações a respeito da implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado, em 2006, pela Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Analisaram-se artigos acadêmicos, relatórios e documentos oficiais disponíveis e relevantes. O Sistema deve ser estruturado de forma intersetorial, descentralizada, com ampla participação e controle social e sua composição deve incluir órgãos dos diferentes níveis de governo e organizações da sociedade civil. Verificou-se a necessidade da presença e de um papel preponderante dos componentes do nível federal, liderando o processo de constituição do Sistema e estimulando as demais esferas de governo para que assumam sua responsabilidade e contribuam com a definição e a implementação de uma política pública de caráter sistêmico, com ações que possam garantir a todos o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada.

ABSTRACT

The aim of this systemic review was to update the information about the National System of Food and Nutritional Security (SISAN) implementation in Brazil. Relevant and available academic articles, reports and official documents were analyzed. The System must be structured in an intersectoral and decentralized way, with large participation and social control. Its composition ought to include organs from all different governmental levels and civil society organizations. It was verified that a relevant role to be played by the federal level is needed, in order to create a leadership

for the process of the System composition and also to stimulate the other spheres of government that should take on their responsibilities and contribute to the definition and the implementation of a systematic public policy, with actions that can ensure to all individuals the Human Right to Adequate Food (DHAA).

Key words: Food and Nutritional Security, Human Right to Adequate Food.

RESUMEN

El objetivo de este resumen sistemático fue actualizar las informaciones acerca de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentar y Nutricional (SISAN), creado, en 2006, bajo la Ley Orgánica de Seguridad Alimentar y Nutricional (LOSAN) en Brasil. Fueron analizados artículos académicos, reportes y documentos oficiales disponibles y pertinentes. El Sistema debe ser estructurado de manera intersectorial, descentralizada, con amplia participación y control social y su composición debe incluir órganos de los diferentes niveles de gobierno, además de organizaciones de la sociedad civil. Fue verificada la necesidad de un papel preponderante de los componentes del nivel federal, liderando el proceso de constitución del Sistema y estimulando las otras esferas del gobierno para que asuman su responsabilidad y contribuyan con la definición y la implementación de una política pública sistémica, con acciones que puedan garantizar a todos el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA).

Palabras clave: Seguridad Alimentaria y Nutricional, Derecho Humano a una Alimentación Adecuada

Introdução

A partir do início do ano de 2010, o direito à alimentação foi incluído entre os direitos sociais fixados no artigo 6º da Constituição Federal brasileira. O avanço decorreu da aprovação da Emenda Constitucional 64 (publicada no DOU - Diário Oficial da União de 05 de fevereiro de 2010), após mobilização de movimentos sociais, entidades civis, órgãos públicos e privados, sob a liderança do CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa foi mais uma conquista no processo de construção de condições adequadas de segurança alimentar e nutricional (SAN) para a população brasileira.

A origem das políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil remonta às décadas de 30 e 40 do anos 1900^{1,2}. No mundo e no Brasil, cursos sobre o tema foram criados em escolas médicas e pesquisas foram realizadas.

No país, os cientistas que inicialmente se dedicaram ao tema da nutrição, entre os quais se destacou Josué de Castro, tiveram importante papel na transformação do “problema alimentar” por eles identificado, em uma agenda de Estado. Os primeiros estudos realizados no país já mostraram clara relação entre a situação social e econômica e as más condições de alimentação, indicando como solução ações educativas e racionalização da oferta de alimentos. O Estado, entretanto, assumiu a execução da política com ações e programas de padrão variado, que incluíam a distribuição de refeições (para trabalhadores e estudantes) e de alimentos para diferentes grupos vulneráveis (crianças, gestantes e nutrízes), passando por estratégias de produção e comercialização de alimentos de baixo custo, todos com complexo padrão de execução burocrática³. Coimbra et al¹ relatam como esse novo campo de saber, a nutrologia, foi incorporado pelo Estado (organicista e populista do governo Getúlio Vargas) para justificar a implantação de sua política de alimentação.

Esse modelo, de caráter assistencialista, perdurou até a década de 1990, quando começou a se delinear uma nova abordagem para a questão da fome: a da segurança alimentar e nutricional (SAN). Embora o conceito de SAN seja mais antigo, é nesse momento que ele passa a compor a agenda nacional para as questões sociais. Uma evolução conceitual, tanto em nível internacional como nacional, emerge em processo contínuo de discussão, com ampliação de seu escopo⁴. Associa-se a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) à busca pela garantia de SAN, o que possibilita agregar princípios e diretrizes que podem significar uma diferenciação do que vinha sendo feito até então⁵.

Muitos autores vêm registrando e analisando esse processo. Em meados da década de 1990 e início dos anos 2000, Flavio Valente, Renato Maluf, Francisco Menezes e Walter Belik revisam a evolução na construção do conceito de SAN e avaliam perspectivas de sua transformação em políticas públicas efetivas^{4,6}. Na segunda metade dos anos 2000, destaca-se, entre tantos outros autores, Luciene Burlandy.

Alguns trabalhos abordaram as questões culturais relacionadas às políticas da área⁷, as práticas e percepções de atores sociais envolvidos com a implantação da política⁸, aspectos metodológicos para a avaliação de programas públicos e divulgaram resultados dessas avaliações^{9,10,11,12}. Outros analisaram sua interface com os programas de transferência de renda executados no país^{13,14,15,16,17} e a importância das articulações necessárias à promoção da intersetorialidade^{18,19}. Mais recentemente observam-se debates a respeito das tendências e dos desafios da pesquisa acadêmica na área, dada a diversidade de seus componentes conceituais^{20,21,22,23,24}. Além do mais, são elaboradas reflexões sobre os significados e apropriações do conceito^{25,26}, das formas de medir a segurança e insegurança²⁷, da atuação da sociedade civil e da participação social²⁸. Em trabalhos publicados em 2013 são encontradas questões de diversas ordens, relativas a recursos para o sistema²⁹, à formação do nutricionista para atuar em SAN³⁰ e a um comparativo entre as ações desenvolvidas no Brasil e em Portugal³¹.

Documentos publicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e por organizações não governamentais que trabalham com o tema, como a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e o Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - também vêm abordando a questão.

Neste texto procurou-se fazer uma revisão sobre alguns aspectos da construção recente da política de garantia de SAN no Brasil, pois se considerou que os acontecimentos anteriores já foram devidamente revisitados.

Formulação da política de SAN

O marco regulatório do processo de formulação de política de SAN é a LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, sancionada pelo Presidente da República em setembro de 2006, para assegurar, à população brasileira, o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA³². Um processo amplo de discussão, que envolveu diferentes setores da sociedade brasileira e também foi conduzido pelo CONSEA, deu suporte para o texto final da Lei^{33,34}.

A LOSAN prevê a implantação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que deve ser composto “por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional”³². Seus objetivos incluem a formulação e a implementação de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional; o estímulo à integração de esforços entre governo e sociedade civil; e o acompanhamento, monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional no País^{32,34,35}.

Tanto a sociedade civil organizada quanto o Estado têm, nas últimas duas décadas, atuado para a obtenção de avanços significativos na busca da garantia do DHAA. Entretanto, a garantia desse direito, assim como de outros Direitos Humanos, ocorre ainda de forma irregular e incompleta no Brasil³³.

Uma das dificuldades para seu alcance pode ser decorrente da abrangência dos conceitos relacionados a essa questão e dos diferentes segmentos da sociedade envolvidos. Almeida et al³⁶ afirmam que são cinco os eixos incluídos na noção de SAN: a saúde (dimensões dietética e nutricional); a higiene (garantia de qualidade sanitária); a ecologia (produção e consumo sustentáveis); a autenticidade (valores e tradições culturais); e, por fim, a solidariedade (participação de toda a sociedade, incluídas as parcelas saudáveis e sem risco alimentar e nutricional e os governantes, na conquista da SAN para todos).

O DHAA tem duas dimensões definidas por tratados internacionais de direitos humanos: o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação adequada. Aspectos como a disponibilidade de alimentos, a adequação dos alimentos disponíveis, a acessibilidade (física e econômica) aos alimentos e a estabilidade do fornecimento estão incluídas nesse conceito. Como parte dos Direitos Humanos, deve ter uma abordagem que respeite as perspectivas da dignidade humana (sendo os indivíduos reconhecidos como titulares de direitos humanos), da prestação de contas ou responsabilização (pressupondo um Estado que age de forma transparente e presta contas de suas ações) e do apoderamento por parte dos indivíduos, das informações e instrumentos necessários à reivindicação e exigência de seus direitos⁵.

A LOSAN prevê que a adoção de políticas e ações necessárias para promover e garantir a Segurança Alimentar e Nutricional da população cabem ao Poder Público e destaca que “a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal”³².

É preciso que sejam consideradas diferentes perspectivas - ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais – na implantação das políticas de SAN/DHAA. O poder público deverá respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA, além de garantir os mecanismos para sua exigibilidade³⁵.

A construção e a consolidação do SISAN podem estimular importantes mudanças na estrutura política e econômica brasileira. O Sistema deve buscar privilegiar a intersetorialidade, articular e coordenar programas e ações descentralizados e interdependentes nas três esferas de governo, assumindo a relação estado/sociedade civil. Para isso, a estrutura político-institucional brasileira necessitará mais que a simples organização de um sistema de gestão, dada a complexidade das questões que envolvem a SAN e o DHAA. Todos os aspectos do conceito de SAN precisam ser incorporados às ações, que devem envolver todo o conjunto da sociedade, tanto na condição de agente quanto na de sujeito das medidas que buscam a garantia de SAN/DHAA. A soberania alimentar e a possibilidade de modos de vida saudável, resultantes de políticas de caráter universal, são os objetivos finais³⁴.

A atuação conjunta dos órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais) e das organizações da sociedade civil na formulação e implementação de políticas de SAN ocorrerá por meio do SISAN. O acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da situação nutricional da população também devem ser responsabilidade da atuação conjunta da sociedade e dos governos. O Sistema definirá direitos e deveres do poder público e da sociedade³⁷.

A experiência do SUS

É clara a interface das questões da SAN e do DHAA com a área da saúde. A implementação do SISAN remete à extraordinária experiência das últimas décadas na área da saúde, referente ao Movimento da Reforma Sanitária, que resultou na criação e implantação do SUS – Sistema Único de Saúde. A transformação em realidade das propostas construídas coletivamente e sistematizadas na 8ª Conferência Nacional de Saúde desencadeou uma série de mudanças no cenário nacional da saúde, seguindo princípios e diretrizes similares aos hoje propostos para o SISAN. O SUS não é um sistema acabado e permanece em discussão, desenvolvimento e implantação. Após sua criação, em 1988, foram reformuladas as funções do Estado, a sistemática de distribuição de recursos foi revista, várias novas instâncias colegiadas de participação, negociação e decisão foram criadas, envolvendo usuários, gestores, profissionais e organizações da sociedade civil, nos diferentes níveis de governo¹³. Os acertos e desacertos decorrentes da experiência de construção do SUS podem se constituir contribuição relevante para a construção e implantação do SISAN.

Estruturação do SISAN

De acordo com o estabelecido na LOSAN, o SISAN é composto pela Conferência Nacional (CNSAN), o Conselho Nacional (CONSEA) e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e as instituições privadas que tiverem interesse, desde que respeitem critérios, princípios e diretrizes do Sistema³².

A regulamentação da LOSAN se deu por meio do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que instituiu a PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional^{32,35}.

Além da criação destes marcos regulatórios em SAN, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem buscado adotar estratégias de apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios para a implantação do SISAN³⁷.

Proposto como um sistema público em constante construção, que deve viabilizar a gestão intersetorial e participativa e a articulação voltadas para políticas de SAN, é sua atribuição empenhar-se na otimização das potencialidades de cada setor. Seus objetivos incluem “formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, monitoramento e a avaliação da SAN no país”³⁹.

A opção pelo enfoque sistêmico, de acordo com Renato Maluf, Presidente do CONSEA entre 2007 e 2011, se deu pelos múltiplos determinantes da situação alimentar, bem como pela diretriz da intersectorialidade, que permite a construção de ações e a obtenção de resultados potenciais com efeito sinérgico. No nível federal, são duas as instâncias de coordenação horizontal do Sistema – o CONSEA e a CAISAN. Na percepção do autor, a interação entre essas duas instâncias para a construção do SISAN ainda não está clara, especialmente em função da instituição recente da Câmara. O que o autor identifica, entretanto, como tarefa prioritária é o estabelecimento de uma forma de articulação vertical entre as diferentes esferas de governo, em um regime de colaboração. Diferente do SUS, um sistema fechado, o SISAN deverá ser constituído como um sistema aberto, de construção dialogada e conjunta com outros sistemas com os quais interage. Essa característica torna a tarefa de sua implantação bastante complexa, já que deve ocorrer de forma conjunta com a construção de uma política nacional para a área. Três componentes são considerados fundamentais, pelo autor, para a constituição das esferas estaduais e municipais do Sistema: o “convencimento e a difusão dos princípios” norteadores, “o papel das políticas federais” e a “organização autônoma da sociedade civil”⁴⁰.

A constituição do Sistema prevê que deve ocorrer a adesão de Estados e Municípios, que para isso deverão cumprir as condições mínimas estabelecidas pelo Decreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010. Nas instâncias descentralizadas devem ser criados Conselhos de SAN com integrantes que representam a sociedade civil (2/3) e o poder público (1/3), a câmara ou instância intergovernamental de gestão intersectorial e haver compromisso de elaboração do plano de SAN no prazo de um ano.

Integrantes do SISAN

No nível federal, o SISAN é composto pela CNSAN, o CONSEA e a CAISAN, aos quais poderão se juntar instituições privadas. A primeira Conferência Nacional de SAN foi realizada no Brasil em 1994, inserida no contexto da criação do primeiro CONSEA (1993) e da inclusão do tema da fome na agenda política estabelecida pelo Movimento de Combate à Fome. Esta primeira Conferência formulou as primeiras diretrizes para a Política Nacional de SAN. A partir de 2003, o tema do combate à fome foi reinserido no debate nacional e o CONSEA foi novamente instituído pelo Governo Federal. O Conselho realizou, em 2004 e 2007, a II e a III Conferências Nacionais de SAN, cujo objetivo principal foi, mais uma vez, a elaboração de diretrizes para a Política Nacional de SAN²⁸. A 4ª Conferência, realizada em novembro de 2011, foi realizada em um momento em que avanços consideráveis haviam ocorrido em relação à questão da SAN no contexto nacional. O evento, precedido pela realização de Conferências Estaduais e Regionais, teve como eixos temáticos (a) os avanços, ameaças e perspectivas para a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; (b) o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e (c) o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional⁽⁴¹⁾. A CNSAN deve reunir-se a cada quatro anos, respeitando a relação de 1/3 de representantes governamentais para 2/3 da sociedade civil, para indicar ao CONSEA prioridades e diretrizes e para avaliar o SISAN, devendo ser precedida por processos preparatórios regionais/municipais⁴².

O CONSEA, instalado em 30 de janeiro de 2003, tem caráter consultivo e é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil. Assessoria o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para garantia do DHAA. Além disso, acompanha e propõe a execução de programas, como Bolsa Família, Alimentação Escolar, Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Vigilância Alimentar e Nutricional, entre outros. É formado por representantes da sociedade civil (2/3), ministros de Estado e representantes do Governo Federal (1/3), além de observadores convidados⁴³. Suas atribuições principais abrangem a proposição de prioridades e diretrizes, o monitoramento e acompanhamento da Política e do Plano

Nacional de SAN originados nas Conferências Nacionais e a mobilização da sociedade civil para a discussão e execução de ações de SAN⁴². O Conselho Nacional tem assumido papel fundamental na estruturação do SISAN. Embora, por seu caráter consultivo, não exerça papel executor de programas e projetos, trabalha para incentivar a participação social na formulação, execução e acompanhamento da política pública na área de SAN. O CONSEA está à frente, entre outras inúmeras ações, da realização das Conferências, da divulgação de documentos norteadores de discussões e até mesmo de material de apoio sobre a criação de Conselhos de SAN nos municípios⁴⁴.

A Câmara Interministerial de SAN, de acordo com documento sobre avanços e desafios do SISAN publicado pelo MDS em 2013, reúne 20 ministérios e sua estrutura conta com a Presidência, o Pleno Ministerial (composto por Ministros com assento no CONSEA), o Pleno Executivo (composto pelos suplentes dos Ministros que têm assento no CONSEA), além de Comitês Técnicos (que devem subsidiar a tomada de decisões sobre temas relacionados à SAN). Cabe à CAISAN a elaboração, coordenação, execução e monitoramento da PNSAN e do PLANASAN, bem como a articulação e integração com as esferas estaduais e municipais. As instituições privadas poderão aderir ao SISAN sob condições específicas. A adesão de entidades sem fins lucrativos deve ocorrer, segundo o Decreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010, por meio de termo de participação, desde que respeitados princípios e diretrizes do Sistema. Já a adesão de entidades com fins lucrativos deverá ser objeto de regulamentação, após consulta ao CONSEA⁴².

A constituição do SISAN pressupõe que a estrutura existente no nível federal seja replicada nos estados e municípios. Segundo avaliação publicada em junho de 2013 pelo MDS, 24 estados, além do Distrito Federal, já haviam aderido ao Sistema. Além destes, o estado de Goiás está em processo de adesão, faltando apenas aderirem os estados de Mato Grosso e São Paulo. Conselhos estaduais de SAN estão criados nas 27 unidades federativas, cumprindo, em sua maioria, os requisitos relativos à composição (excluídos Mato Grosso e São Paulo) e ao exercício da presidência por representante da sociedade civil (excetuando-se São Paulo). Todos os 24 estados que aderiram ao SISAN já têm suas CAISANs instituídas, em estágios diversos de implantação. Embora alguns

municípios já apresentem condições de adesão ao Sistema, esse é um processo que ainda está no princípio. Muitas ações vêm sendo realizadas pelo MDS para que, a partir da adesão dos estados, os municípios sejam incentivados a também aderirem ao Sistema⁴².

Participação Social e Segurança Alimentar e Nutricional

De acordo com Natividade et al⁴⁵, a garantia de que as políticas públicas de SAN contemplem e efetivamente incorporem os interesses da população historicamente excluída dos processos decisórios encontra-se nos mecanismos que preveem a participação social em todas as suas etapas, desde a formulação até o controle, passando pela execução e acompanhamento. Mas para que tal participação tenha os resultados desejados, deve possibilitar a apropriação, por parte dos diferentes setores da sociedade, dos conhecimentos e dos instrumentos necessários à defesa de seus interesses. Nesse sentido, o DHAA, parte integrante dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, percebido como uma perspectiva para garantia de SAN, passa a ocupar lugar de destaque no debate político necessário à busca pela efetiva construção da cidadania.

As autoras alertam para o fato de que é exatamente por meio da participação que se caminha, nesse processo de construção da democracia social (muitas vezes com avanços e retrocessos), em direção da superação de ações autoritárias, assistencialistas, paternalistas e excludentes⁴⁵.

A estrutura existente para o trabalho de consolidação do SISAN conta, além do CONSEA Nacional, com os CONSEAS Estaduais. Muitos municípios já dispõem, também, de certa estrutura na área e mantêm Conselhos Municipais de Segurança Alimentar. É certo que essa estrutura e suas condições de trabalho variam bastante quanto ao grau de organização e as ações em desenvolvimento.

Os Conselhos de Políticas Públicas, formados por lideranças e representantes de diversos setores, assumem papel importante por sua capacidade potencial de coordenar a construção de pactos, facilitando o planejamento global e identificando pontos de intersecção e estratégias de intervenção. O compartilhamento de informações é também estratégico, pois subsidia o processo de tomada de decisões e permite identificar como

as decisões de um determinado setor podem minimizar ou potencializar o impacto de medidas tomadas em outro¹⁹.

A estruturação de conselhos gestores de políticas públicas de diferentes áreas e articulados nos três níveis de governo representa a mais efetiva experiência de construção da participação democrática no Brasil. Segundo Tatagiba⁴⁶, esses são espaços que permitem o diálogo entre o governo e a sociedade, o que possibilita uma melhor destinação dos recursos públicos em atendimento aos interesses de todos. São também os espaços em que as contradições relacionadas aos diferentes tipos de interesse se manifestam.

Os Conselhos de Segurança Alimentar – estaduais e municipais – têm papel essencial em um país com tantas e tão diferentes realidades regionais. É no espaço dos Conselhos que pode ocorrer um diálogo entre a sociedade civil e os representantes dos governos executores das políticas públicas. Nesse mesmo espaço também podem ocorrer diferentes disputas de interesses políticos. Os resultados dessas negociações e desses embates dependem, dessa forma e em grande parte, da formação desses Conselhos. Dada a importância que adquirem em determinadas realidades locais, observam-se iniciativas no sentido de alterar a dinâmica do poder, por meio de diferentes modelos para sua composição. Além disso, a configuração dos Conselhos – com os representantes designados pelo poder executivo, os escolhidos por usuários e os que representam diferentes organizações - acarretam situações de desigualdades no que se refere a capacidades, importância e legitimidades. Muitos dos designados para compor os Conselhos carecem, mesmo, de preparo para lidar com as questões técnicas e administrativas inerentes ao trabalho a ser realizado. Tanto representantes de usuários quanto de instituições técnicas podem ainda apresentar dificuldades de compreensão dos conceitos referentes ao jargão típico do tema, distante da realidade cotidiana de alguns ou que não sejam específicos da área de formação de outros⁴⁵.

Bandeira⁴⁷, em trabalho de 1999, já observava que a multiplicação desses mecanismos de participação, especialmente em municípios menores, pode, apesar da intenção positiva, se mostrar contraproducente. Benelli et al⁴⁸ chamam a atenção quanto aos prejuízos causados, em alguns casos, pela demasiada rotatividade de conselheiros, já

que o tempo de atuação e a capacitação são importantes formas de garantir um bom trabalho. Também se refere à necessidade de suporte adequado, que deve ser providenciado pela instância de governo ao qual o Conselho está ligado, sem o qual não é possível desenvolver ações administrativas, técnicas e políticas, incluindo a elaboração de um regimento interno e de planos de gestão e de trabalho.

Kleba et al⁴⁹ defendem a conveniência de uma revisão do papel dos conselhos municipais dadas às dificuldades por eles enfrentadas, entre elas as atribuições burocráticas excessivas, que sobrecarregam os conselheiros e impedem um aprofundamento da avaliação das questões pertinentes às políticas públicas que devem implantar e executar, com metas que avancem e superem as ações de curto prazo. A situação é agravada, na visão dos autores, pela falta de condições efetivas para a realização de um trabalho voluntário, não remunerado, a ser executado, na maior parte das vezes, durante as reuniões e sem um suporte operacional autônomo de qualidade. Além dessas questões, Kronemberguer et al⁵⁰ citam a hegemonia do Executivo nas decisões políticas e uma cultura clientelista que ainda predomina no âmbito municipal. Citando vários outros trabalhos, os autores reafirmam que as dificuldades são muitas e alertam que a legislação (de criação dos Conselhos) não assegura a divisão de poder entre o estado e a sociedade nem a democratização do processo.

Abramovay⁵¹, analisando o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, também toca na questão da grande quantidade de Conselhos (de Desenvolvimento Rural) criados nos municípios como condição legal para o repasse dos recursos. Segundo o autor, que fala de uma “profusão” de Conselhos, sua existência não garante participação social efetiva e independente do poder local, embora devam ser reconhecidas suas potencialidades para mudar a dinâmica das decisões políticas nos municípios. Entre as dificuldades apontadas estariam a participação minoritária da comunidade, a dificuldade de encontrar indivíduos dispostos a participar, o fato de que os próprios Secretários Municipais exercem a presidência de muitos Conselhos, a participação de um mesmo funcionário ou Secretário em diferentes Conselhos, com sobrecarga de trabalho e exigência de presença em muitas reuniões e a necessidade constante de capacitação e assessoramento. Tais dificuldades poderiam ser creditadas à

pouca representatividade dos conselheiros e ao seu pouco preparo para a função que devem exercer. Embora não haja “receita” para a criação de Conselhos capazes e competentes, não se pode perder de vista, de acordo com o autor, sua principal função: “a coordenação voluntária e planejada dos esforços e capacidades das forças vivas” de um município ou de uma região. Para ele, as iniciativas mais comuns de muitos Conselhos são “parciais e fragmentárias”, quando deveriam buscar parcerias e apoio de vários atores sociais que muitas vezes nem pertencem ao cotidiano dos municípios.

Perspectivas

Tanto Bandeira⁴⁷ quanto Abramovay⁵¹ defendem a necessidade de arranjos regionais, uma vez que a missão dos Conselhos ultrapassa o espaço do município. Entretanto, a inexistência, na estrutura federativa brasileira, de instâncias político-administrativas intermediárias entre o Estado e os Municípios e a adoção de diferentes divisões microrregionais, incompatíveis entre si, dificultam a organização e a articulação de ações setoriais que tem como premissa a participação. O enfrentamento, como questões locais, de problemas econômicos e sociais que exigem soluções regionais, acaba por ignorar importantes oportunidades de cooperação na defesa de interesses comuns a vários atores de uma mesma região.

Essa forma de trabalho pressupõe que os Conselhos se configurem como estruturas centrais de redes de relacionamento que permitam a conexão de indivíduos pertencentes a diferentes comunidades e segmentos sociais, para a realização de um trabalho integrado que leve à criação de novos vínculos em busca de um objetivo comum.

A intersetorialidade é princípio fundamental de políticas públicas de desenvolvimento. Elas requerem planejamento integrado, de forma a enfrentar a tensão natural existente entre as diversas áreas responsáveis pela busca de soluções para os problemas a serem enfrentados¹⁹.

A conquista da SAN pressupõe o desenvolvimento de um conjunto de ações vinculadas a vários setores. Além daquelas inerentes à cadeia de produção agroalimentar (agroindústria, sistemas de distribuição, comercialização e consumo),

estão aí incluídas ações para o atendimento de situações emergenciais de combate à fome e à miséria, de vigilância alimentar e nutricional, de garantia da qualidade sanitária dos alimentos e de valorização da cultura tradicional, com incentivo à retomada de hábitos alimentares saudáveis. E, como pilares de todas essas ações, as políticas relacionadas à economia e às condições de renda e emprego²⁰.

Paulillo et al⁵², em trabalho que aborda redes de políticas públicas locais de SAN em municípios do interior de São Paulo, afirmam que essas políticas necessitam ser submetidas a processos de avaliação, uma vez que se deparam com vários obstáculos. Para os autores, a execução de programas e ações de SAN no nível do município leva à formação de redes voltadas para a inclusão social, que congregam em seu entorno, um conjunto de organizações locais. Tais redes influenciam a formação das agendas locais de SAN.

As redes podem ser formadas por diferentes processos: pela articulação das organizações de base, pela formação de vínculos de interesse comum, pelas afinidades diante de um mesmo interesse e pela articulação de órgãos públicos e instituições de caráter privado ou não⁵³.

Elas remetem à ideia da ajuda mútua e proporcionam apoio aos indivíduos ou às suas famílias. O potencial de apoio das redes será maior quanto mais fortes e integradas elas forem. Diversos pontos positivos nas relações sociais são reforçados pelas redes, como o compartilhamento de informações e o auxílio em momentos de crise. As organizações sociais comunitárias possibilitam a vivência da participação como um importante fator psicossocial que aumenta a autoconfiança e a capacidade de enfrentar problemas⁵⁴.

A intersetorialidade pode ser promovida por meio de uma abordagem matricial, a partir dos problemas. A territorialização (divisão em bairros e territórios) possibilita a definição de projetos intersetoriais que não modificam as estruturas administrativas já existentes, mas as envolvem. Também pode ocorrer pela criação de redes de parcerias que articulem os diferentes setores na busca da solução de problemas prioritários de uma determinada população que vive em um território⁵⁵.

A promoção da inclusão social em uma realidade multifacetada, com diferenças regionais e de forma abrangente como pressupõe a garantia de SAN e do DHAA, não pode prescindir da adoção de políticas participativas, da formação e do envolvimento de redes de organizações sociais locais e intersetoriais, geradoras de cidadania³⁶.

Considerações finais

A construção do SISAN foi apenas iniciada e há um longo caminho a ser percorrido. Pela própria essência dinâmica do Sistema proposto, ele deverá se constituir sempre como uma obra em andamento, fruto do trabalho de muitos e diversos atores sociais.

Os órgãos estabelecidos no nível federal para atuarem com a política de SAN – CNSAN, CONSEA e CAISAN – têm a responsabilidade de liderar esse processo, sensibilizando, encorajando e estimulando as demais esferas de governo para que assumam o compromisso e os encargos que lhe cabem no percurso a ser trilhado para a construção do SISAN.

Estados e prefeituras, uma vez engajados na busca pela garantia de SAN, poderão contribuir de forma efetiva na consolidação de um Sistema plural, intersetorial, participativo, descentralizado, capaz de cumprir as tarefas de discutir todas as questões que impedem a realização do direito à alimentação e de buscar e propor soluções para resolvê-las.

Esse não é um processo simples e nem tampouco célere. Requer o empenho e a perseverança dos órgãos de governo, a cooperação de entidades da sociedade civil, a contribuição de pesquisadores e a participação dos cidadãos. A assimilação de todas as nuances do conceito de SAN requer mais do que um trabalho conjunto, uma postura transestorial, que permita agregar conhecimentos e experiências de forma que governo e sociedade civil, num processo de transformação da realidade, possam, de fato, garantir a todos o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Colaboradores

Maria Sylvia Carvalho de Barros responsabilizou-se pela elaboração do artigo, com apoio na discussão teórico-conceitual e revisão crítica do manuscrito sob a responsabilidade de Vera Mariza Henriques de Miranda Costa.

Referências

1. Coimbra MA, Meira J, Starling M. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. INAE; 1982.
2. L'Abbate S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I. Período de 1940 a 1964. Rev Nutr PUCCAMP. 1988 Dez;1(2):87–138.
3. Barros MSC, Tartaglia JC. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. Aliment E Nutr [Internet]. 2009 [Acessado em 2013 Set 19];14(1). Disponível em: <http://serv-bib.fcfar.unesp.br/seer/index.php/alimentos/article/viewArticle/847>.
4. Maluf RS, Menezes F, Valente FL. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. Rev Cad Debate. 1996;4:66–88.
5. Burity V, Franceschini T, Valente F, Recine E, Leão M, Carvalho MF. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília DF ABRANDH [Internet]. 2010 [Acessado em 2013 Set 20]; Disponível em: <http://abrandh.org.br/download/20101101121244.pdf>.
6. Belik W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. Saúde Soc. 2003 Jun;12(1):12–20.
7. Freitas M do CS de, Pena PGL. Segurança alimentar e nutricional: a produção do conhecimento com ênfase nos aspectos da cultura. Rev Nutr. 2007 Fev;20(1):69–81.
8. Assão TY, Cordeiro A de A, Costa C, Cervato AM. Práticas e percepções acerca da segurança alimentar e nutricional entre os representantes das instituições integrantes de um centro de referência localizado na região do Butantã, município de São Paulo. Saúde E Soc. 2007 Abr;16(1):102–16.
9. Santos SMC dos, Santos LMP. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica. Cad Saúde Pública. 2007 Mai;23(5):1029–40.
10. Santos LMP, Araújo M da PN, Martins MC, Veloso IS, Assunção MP, Santos SMC dos. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 2 - Programa de Alimentação do Trabalhador. Cad Saúde Pública. 2007 Ago;23(8):1931–45.
11. Martins MC, Santos LMP, Santos SMC dos, Araújo M da PN, Lima AMP, Santana LAA. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome

no período 1995-2002. 3 - o Programa Nacional de Controle da Deficiência de Vitamina A. Cad Saúde Pública. 2007 Set;23(9):2081–93.

12. Santos LMP, Santos SMC dos, Santana LAA, Henrique FCS, Mazza RPD, Santos LA da S, et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cad Saude Publica. 2007 Nov;23(11):2681–93.

13. Burlandy L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. Cienc Saude Coletiva. 2007 Dez;12(6):1441–51.

14. Segall-Corrêa AM, Marin-Leon L, Helito H, Pérez-Escamilla R, Santos LMP, Paes-Sousa R. Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise dos dados nacionais. Rev Nutr. 2008 Ago;21:39s–51s.

15. Traldi DRC, Almeida LM de MC, Ferrante VLSB. Repercussões do Programa Bolsa Família no município de Araraquara, SP: um olhar sobre a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários. Interações Campo Gd. 2012 Jun;13(1):23–37.

16. Ramos CI, Cuervo MRM. Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada. Rev Cien Saude Colet. 2012 Ago;17(8):2159–68.

17. Cotta RMM, Machado JC. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. Rev Panam Salud Pública. 2013 Jan;33(1):54–60.

18. Mafra LAS, Naves FL. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. Cad EBAPEBR. 2009 Mar 23;0(1):34 a 49.

19. 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. Rev Cien Saude Colet. 2009 Jun;14(3):851–60.

20. Prado SD, Gugelmin SA, Mattos RA de, Silva JK, Olivares P dos SG. A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. Rev Cien Saude Colet. 2010 Jan;15(1):7–18.

21. Anjos LA, Burlandy L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. Rev Cien Saude Colet. 2010 Jan;15(1):19–22.

22. Bosi MLM. Desafios na interface pesquisa-construção do direito humano à alimentação: reflexões no âmbito da segurança alimentar e nutricional. Rev Cien Saude Colet. 2010 Jan;15(1):22–4.

23. Proença RP da C. Da pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil ao desafio de criação de comitês de alimentação e nutrição. *Rev Cien Saude Colet*. 2010 Jan;15(1):24–6.
24. Castro LMC. Pesquisar sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil: a que viemos? *Rev Cien Saude Colet*. 2010 Jan;15(1):26–8.
25. Costa CGA. Segurança alimentar e nutricional: significados e Abropriações [Internet]. 2011 [Acessado em 2013 Set 18]. Disponível em: <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=614013&indexSearch=ID>.
26. Costa CA, Bógus CM. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Saúde E Soc*. 2012 Mar;21(1):103–14.
27. Kepple AW, Segall-Corrêa AM. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Rev Cien Saude Colet*. 2011 Jan;16(1):187–99.
28. Burlandy L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Rev Cien Saude Colet*. 2011 Jan;16(1):63–72.
29. Custódio MB, Yuba TY, Cyrillo DC. Food and nutrition security policy in Brazil: an analysis of resource allocation. *Rev Panam Salud Pública*. 2013 Fev;33(2):144–50.
30. Vieira VL, Utikava N, Cervato-Mancuso AM. Atuação profissional no âmbito da segurança alimentar e nutricional na perspectiva de coordenadores de cursos de graduação em Nutrição. *Interface - Comun Saúde Educ*. 2013 Mar;17(44):157–70.
31. Vieira VL, Gregório MJ, Cervato-Mancuso AM, Graça APSR. Ações de alimentação e nutrição e sua interface com segurança alimentar e nutricional: uma comparação entre Brasil e Portugal. *Saúde E Soc*. 2013 Jun;22(2):603–7.
32. 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.
33. Valente F, Beghin N. Realização do direito humano à alimentação adequada ea experiência brasileira: subsídios para a responsabilidade. ABRANDH, Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos; 2006.
34. Pinheiro AR de O. Reflexões sobre o processo histórico / político de construção da lei orgânica de segurança alimentar e nutricional. *Rev Segurança Aliment Nutr*. 2008;15(2):1–15.
35. Decreto nº 7.272, 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. Diário Oficial da União; 2010.

36. Paulillo LF, Almeida LM. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. Cad Debate Campinas-SP. 2005;11(1):45–67.

37. MDS. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de implantação no âmbito estadual [Internet]. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2010 [Acessado em 2013 Set 20]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/seguranca-alimentar-e-nutricional/oficina-nacional-de-apoio-ao-sisan-nos-estados/sobre-o-evento/Diagnostico%20SISAN%20nos%20Estados.pdf>.

38. Viana ALD, Lima LD de, Oliveira RG de. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. Rev Cien Saude Colet. 2002 Jan;7(3):493–507.

39. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [Internet]. [Acessado em 2013 Set 17]. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/consea/o-conselho/conceitos-1/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>.

40. MDS. OFICINA NACIONAL - Construindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 1st ed. SESAN; 2009.

41. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Eixos Temáticos - 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [Internet]. Brasil; Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/sobre-a-conferencia/eixos-tematicos>.

42. MDS. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) - Avanços e Desafios na Gestão do Sistema [Internet]. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2013 [Acessado em 2013 Ago 24]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/SISAN-AvancoseDesafios.pdf/download>.

43. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Apresentação [Internet]. 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/consea/o-conselho>.

44. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Como criar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. 2011.

45. Natividade MO, Silva MES da, Rangel SP. Cidadania e direito humano à alimentação adequada no brasil: problematizações. Rev Sociais E Humanas. 2009 Jan 12;22(0):77–89.

46. Tatagiba L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Rev Sociol E Política*. 2005 Nov;(25):209–13.
47. Bandeira P. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional [Internet]. Ipea Brasília; 1999 [Acessado em 2013 Set 20]. Disponível em: http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td_0630.pdf.
48. Benelli SJ, Costa-Rosa A da. Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. *Psicol Em Estudo*. 2012 Dez;17(4):577–86.
49. Kleba ME, Matielo A, Comerlatto D, Renk E, Colliselli L. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). *Rev Cien Saude Colet*. 2010 Mai;15(3):793–802.
50. Kronemberger TS, Tenório FG, Dias AF, Barros ACR. Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sob o Olhar da Comunidade: uma Experiência de Extensão Universitária. *Desenvolv Em Questão*. 2012 Set 28;10(21):146–77.
51. Abramovay R. Conselhos além dos limites. *Estud Avançados*. 2001 Dez;15(43):121–40.
52. Paulillo LFO e, Almeida LMMC. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. *Gestão Produção*. 2011 Jan;18(4):853–68.
53. Ribas ERS, Ribas Jr FBR. Organizações de base, redes intersetoriais e processos de desenvolvimento local: o desafio da sustentabilidade. *RedEAmerica*.
54. Andrade GRB de, Vaitsman J. Apoio social e redes: conectando solidariedade e saúde. *Rev Cien Saude Colet*. 2002 Jan;7(4):925–34.
55. Junqueira LAP. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde E Soc*. 2004 Abr;13(1):25–36.

CAPÍTULO 2

Conselhos municipais e ações de segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo

Conselhos municipais e ações de segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo

Municipal Councils and actions of food and nutritional security in municipalities from de omcentral administrative region of São Paulo.

Maria Sylvia Carvalho de Barros¹; Vera Mariza Henriques de Miranda Costa¹

¹Programa de Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição, Área de Concentração **Ciências Nutricionais, Faculdade de Ciências Farmacêuticas, UNESP**, Rodovia Araraquara - Jaú Km 1, 14801-902 - Araraquara, SP. barros.msc@gmail.com
verammcosta@uol.com.br

RESUMO

O objetivo foi analisar existência e características de conselhos de segurança alimentar e nutricional (SAN) e ações desenvolvidas nos municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo. A partir de fontes secundárias oficiais, informações fornecidas pelos municípios e legislação pertinente observou-se que a maioria dos municípios é de pequeno e médio porte, com elevada qualidade de vida. Conselhos foram criados em nove municípios para proposição de diretrizes da política de SAN, articulação intersetorial, coleta de informações e acompanhamento das ações. A maioria dos conselhos desrespeita a proporção de 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do poder público. As ações de SAN mais presentes (N=9) são o Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ações de educação alimentar e nutricional, mutirões e campanhas de doações, ações de qualificação social e profissional e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. A ausência de Conselhos na maior parte dos Municípios compromete a consolidação do Sistema Nacional de SAN.

Palavras-chave: SEGURANÇA ALIMENTAR, CONSELHOS

ABSTRACT

The aim of this study was to analyze the existence and the main characters of the National Council of Food and Nutritional Security (SAN) and the actions developed in municipalities from de central administrative region of São Paulo. After reviewing secondary official sources, information provided by municipalities and the pertinent legislation, it was verified that most municipalities are small or have medium size, with high quality of life. Councils were created in nine municipalities in order to proposing policy guidelines, intersectoral coordination, collect data and follow-up actions. Most councils disrespect de proportion of 2/3 members from the civil society and 1/3 from de public sector. The SAN actions that are more operative (N=9) are the “Family Grant” (Bolsa Família), the “National Program of Scholar Feeding” (Programa Nacional de Alimentação Escolar), food and nutritional education actions, donation campaigns, social and professional qualifying actions and the “Family Agriculture Food Acquisition Programme” (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar). The

absence of Councils in most towns compromise the consolidation of the National System of Food and Nutritional Security.

Key words: Food security, Councils

Introdução

As políticas públicas para alimentação e nutrição no Brasil têm origem na década de 1940, com a adoção, por parte do Estado, de uma série de ações de assistência alimentar e nutricional destinadas a trabalhadores e seus familiares, gestantes, nutrizes e crianças^{1,2}.

O tratamento destas questões sob o enfoque do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), entretanto, ocorre bem mais tarde. O conceito aparece, pela primeira vez, em documento do Ministério da Agricultura, de 1985 e foi aprimorado no ano seguinte, durante a I CNAN – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição^{3,4}. Entretanto, é somente em 1993 que esse conceito, ampliado (considerando aspectos do abastecimento, do desemprego e das políticas econômicas recessivas), fundamenta a criação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que contribui para a reinserção do tema da fome no cenário nacional³. Constituído como “órgão de aconselhamento” do Presidente da República, era composto por Ministros de Estado e representantes da sociedade civil, tendo sido extinto ao final de 1994.

O CONSEA é retomado em 2003 com participação majoritária da sociedade civil e dá origem a uma série de ações e programas de SAN que passaram a incorporar, como princípio, a perspectiva do DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada. O marco legal nacional vem, em 2006, com a LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional e, em 2010, com a aprovação da Emenda Constitucional que incorpora o direito à alimentação ao rol dos direitos sociais fundamentais⁵.

A participação efetiva dos demais entes federativos no processo de institucionalização do DHAA é imprescindível para o sucesso da implantação do SISAN – Sistema Nacional de SAN, criado pela LOSAN. Estados e municípios devem replicar as estruturas componentes do SISAN no nível federal, de forma a que possam

discutir, elaborar e implementar as políticas regionais e locais adequadas para suas realidades⁶.

De acordo com documento divulgado em junho de 2013(5), o MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome relata que, no nível federal, além do CONSEA e das Conferências Nacionais de SAN (CNSAN) realizadas periodicamente, já está instalada a Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN) e prevista a adesão ao Sistema de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos. No nível estadual, o documento informa que todas as 27 unidades federativas já têm seus Conselhos de SAN instalados, sendo que somente dois ainda não aderiram ao SISAN – São Paulo e Mato Grosso. As 24 unidades que aderiram formalmente ao Sistema já têm suas Câmaras estaduais de SAN criadas por lei ou decreto. Quanto aos municípios, longo processo de motivação, diretamente vinculado ao fortalecimento dos componentes estaduais do Sistema, deverá ocorrer para incentivar sua adesão.

O objetivo deste trabalho é caracterizar os municípios que compõem a Região Administrativa Central do Estado de São Paulo, identificar a existência de Conselhos de SAN ativos, analisar as normas legais de criação dos Conselhos, descrevendo suas características, além de verificar o desenvolvimento de programas e ações associados ao DHAA.

SAN no estado de São Paulo

O CONSEA-SP (Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional) foi instituído pelo Decreto nº 47.763, de 11/04/03, com caráter consultivo e de “assessoramento imediato ao governador do estado”, tendo por atribuição a proposição de diretrizes gerais para a política estadual de SAN. A responsabilidade pela instalação e funcionamento do Conselho coube à Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. Cerca de um mês após sua criação, teve alterada sua composição, que passou a incluir representantes de diversos órgãos estaduais (15), entre os quais as Universidades paulistas, além da sociedade civil (30), com mandato de 2 anos e sob a Presidência do representante da Secretaria de Assistência e

Desenvolvimento Social⁷. O Decreto nº 52.940, de 28 de abril de 2008 alterou sua denominação para Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e sua vinculação para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento. A composição passou a incluir representantes do poder público estadual (23 no total, 11 dos quais vinculados à Agricultura) e da sociedade civil (23 no total, sendo 17 representantes das Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CRSANS e 6 representantes dos setores agropecuário e agroindustrial, instituições de educação e pesquisa e personalidades com contribuição na área), todos com mandato de 2 anos. A norma previa que a presidência do Conselho deveria ser designada pelo Governador, podendo ser exercida tanto por representante do Poder Público quanto da sociedade civil. Na primeira alternativa, caberia ao Secretário de Estado de Agricultura e Abastecimento; na segunda, ao escolhido entre integrantes de lista tríplice apresentada pelo CONSEA-SP^{8,9}.

Em abril de 2013, por meio do Decreto nº 59.146, o CONSEA-SP teve nova reorganização, com vistas à adequação necessária à adesão do estado de São Paulo ao SISAN. Passou a ser composto por 36 membros titulares (e o mesmo número de suplentes) respeitando-se a proporcionalidade de 1/3 de representantes do poder público (incluindo as Secretarias Estaduais de Agricultura e Abastecimento, Desenvolvimento Social, Educação, Emprego e relações de Trabalho, Justiça e Defesa da Cidadania, Meio Ambiente e Saúde, Fundo Social de Solidariedade, USP, UNICAMP, UNESP e Ministério Público do Estado) e 2/3 da sociedade civil (sendo 16 representantes das CRSANS e 8 advindos de instituições ou personalidades com contribuição à área de SAN, mediante listas tríplices apresentadas pelo CONSEA para cada vaga, preservando-se duas vagas para povos e comunidades tradicionais), todos com designação pelo Secretário de Agricultura e Abastecimento¹⁰.

O Conselho passa a contar, ainda, com convidados permanentes, na condição de observadores, representantes de outros conselhos estaduais, do PROCON (Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor) e da Rede-SANS (Rede de Defesa e Promoção da Alimentação Saudável, Adequada e Solidária). A presidência do Conselho passa a ser

exercida por representante membro titular da sociedade civil, designado pelo Secretário de Agricultura, mediante a apresentação de lista tríplice pelo CONSEA-SP¹⁰.

A norma legal define ainda que as CRSANS serão constituídas por membros eleitos por meio de processo de seleção definido pelo CONSEA-SP, devendo-se garantir a proporção de 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil¹⁰.

Entre as competências que foram acrescentadas para o CONSEA-SP na nova lei, estão a definição de sua responsabilidade na realização das Conferências Estaduais de SAN a cada quatro anos, na proposição de diretrizes para realização de diagnósticos e acompanhamento da situação de insegurança alimentar e de estudos e diretrizes sobre assuntos relacionados à SAN, na proposição de ações de educação nutricional e na busca de mecanismos permanentes de articulação com outros órgãos de SAN, visando o diálogo e a convergência de ações que integram o SISAN¹⁰.

Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - CRSANS

Respeitando as Regiões Administrativas e metropolitanas do estado de São Paulo, os 645 municípios foram agrupados em 16 CRSANS: Araçatuba (43), Baixada Santista (09), Barretos (19), Bauru (39), Campinas (90), Capital (1), Central (26), Franca (23), Grande São Paulo (38), Marília (51), Presidente Prudente (53), Registro (14), Ribeirão Preto (25), São José do Rio Preto (96), São José dos Campos (39), Sorocaba (79).

As CRSANS devem, de acordo com a legislação, “definir seus objetivos, composição e atividades em instrumentos próprios” e suas reuniões devem ser “registradas na Secretaria Executiva do CONSEA-SP”¹⁰.

Na Deliberação CONSEA-SP nº 02, de 23/07/2013, as CRSANS foram regulamentadas como “instâncias descentralizadas e participativas integrantes da estrutura organizacional do CONSEA-SP”¹¹.

As atribuições definidas para as CRSANS, em suas regiões, incluem compilar diagnóstico de insegurança alimentar, fornecer dados ao CONSEA-SP, acompanhar ações e eventos de SAN, auxiliar na criação e estimular o intercâmbio entre Conselhos Municipais, organizar a Conferência Regional de SAN, propor medidas e ações de educação alimentar e nutricional, convocar e coordenar reuniões, acompanhar a implementação das propostas, entre outras¹¹.

A CRSANS Central

A CRSANS Central é formada por 26 municípios com variados perfis socioeconômico e de desenvolvimento.

A Região Administrativa Central (Figura 1, pg. 78) tem área de 11.093 km², correspondente a 4,4% do território paulista. É formada por duas Regiões de Governo: Araraquara (19 municípios: Américo Brasiliense, Araraquara, Boa Esperança do Sul, Borborema, Cândido Rodrigues, Dobrada, Fernando Prestes, Gavião Peixoto, Ibitinga, Itápolis, Matão, Motuca, Nova Europa, Rincão, Santa Ernestina, Santa Lúcia, Tabatinga, Taquaritinga, Trabiju) e São Carlos (7 municípios: Descalvado, Dourado, Ibaté, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito, Santa Rita do Passa Quatro e São Carlos), polos econômicos com estruturas heterogêneas. São Carlos dispõe de indústrias diversificadas e destaca-se como polo tecnológico e de desenvolvimento de pesquisa, além de sediar a Escola de Engenharia de São Carlos, vinculada à Universidade de São Paulo – USP, a Universidade Federal de São Carlos – UFSCar e dois centros da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa. Araraquara sedia uma agroindústria sucroalcooleira, de processamento e refino de óleos vegetais e de frutas cítricas de grande dimensão e possui uma produção agropecuária importante; também abriga empresas com significativa produção metal-mecânica e têxtil. O Campus da UNESP, presente no município, abriga quatro unidades¹².

Outros municípios da Região destacam-se na economia regional, justificando referência especial: Gavião Peixoto conta com uma unidade da EMBRAER e alguns de

seus fornecedores, dedicados à montagem final de aeronaves. Matão sedia exportadores de suco de laranja concentrado e dispõe de um parque industrial voltado para os setores alimentício, metal-mecânico e de material elétrico. Ibatinga é polo têxtil, Tabatinga sedia um polo de bichos de pelúcia, Porto Ferreira conta com um polo de cerâmica artística e utilitária e outros produtos minerais não metálicos, Descalvado com um polo de avicultura de corte e Américo Brasiliense com uma fábrica de medicamentos¹².

Métodos

Foram coletados dados provenientes de fontes secundárias oficiais, buscando-se informações relevantes a respeito dos 26 municípios que integram a Comissão Regional de SANS – CRSANS Central, do estado de São Paulo. Foram consultados relatórios disponibilizados pela Fundação SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados e MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A legislação referente aos Conselhos de SAN identificados entre os Municípios estudados foi analisada para verificação de suas características. Foram selecionadas e processadas as informações consideradas relevantes para o trabalho.

Foram feitos contatos com todos os 26 municípios, entre fevereiro de 2012 e agosto de 2013, por meio do Gabinete do Prefeito, informando dos objetivos da pesquisa e solicitando endereço eletrônico para envio de informações e de minuta de documento de autorização para coleta de dados no município. A mensagem incluía ainda a solicitação de informações sobre a existência de Conselho de SAN instalado e a indicação de um contato para a coleta de dados. Para aqueles municípios que não responderam, foram feitas no mínimo mais quatro contatos. Uma vez recebida a resposta, foram disponibilizados, à pessoa indicada, um formulário contendo uma lista de ações e programas de SAN que compunham, segundo a Estratégia Fome Zero, do Governo Federal, seus quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social¹³. Embora o Plano Brasil sem Miséria, iniciado em 2011 e ainda em fase de implantação, com o propósito a erradicação da pobreza extrema no país, tenha sucedido a estratégia

Fome Zero, criada no início do Governo Lula (2003) para liderar as ações de combate à fome e à pobreza¹⁴, optou-se por utilizar o elenco de ações e programas definidos para este último, por englobar um conjunto de iniciativas passíveis de serem desenvolvidas em cada município como sustentação de uma política local de SAN. Os formulários foram disponibilizados na forma impressa e eletrônica (utilizando pacote de aplicativos com armazenamento *on line* de documentos). As respostas marcadas no formulário eletrônico, opção de todos os consultados, foram enviadas diretamente a uma planilha, sendo processadas em tempo real.

Resultados e Discussão

Caracterização dos Municípios

Informações disponíveis no Perfil Municipal, disponibilizados pela Fundação SEADE, permitiram verificar a população de cada município, o PIB – Produto Interno Bruto, o PIB *per capita* e a renda *per capita*, além do valor do IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal apurado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 2010.

A população da região, em 2013, totalizou 975.050 habitantes. Observa-se a predominância de municípios de pequeno porte. Com exceção de São Carlos e Araraquara (8%), com mais de 200.000 habitantes cada, todos os demais 92% dos municípios têm menos que 100.000 habitantes, sendo 38% com menos de 10.000. Entretanto, deve ser considerada a dinâmica própria de interação entre os municípios e o deslocamento natural de parte da população nas atividades produtivas, produzindo subsistemas regionais próprios¹⁵.

Já a disparidade em relação ao PIB (calculado do total dos bens e serviços produzidos, ou seja, a soma dos valores adicionados acrescida dos impostos) de cada município é muito grande, sendo o menor da ordem de 25 milhões de reais e o maior de mais de 5,5 bilhões. Três municípios (Matão, São Carlos e Araraquara) se destacam, apresentando PIB maior que quatro bilhões de reais cada, além de Porto Ferreira, com

PIB de aproximadamente um bilhão de reais. Na análise do PIB *per capita*, entretanto, destacam-se Gavião Peixoto, sede de uma unidade da EMBRAER com população de aproximadamente 4.500 habitantes (R\$ 117.648,48) e Matão, sede de indústria exportadora de suco de laranja com população de aproximadamente 78.000 habitantes (R\$ 76.362,04). De acordo com o relatório “PIB dos municípios paulistas 2000-2010”, da Fundação SEADE, a participação da Região Administrativa Central no PIB do estado teve pequena queda no período (de 2,0 para 1,9%). Observa-se que embora a agroindústria, calcada na monocultura da cana-de-açúcar e laranja, tenha forte participação na economia e exista, em alguns municípios, um conjunto de indústrias complexas, o setor de Serviços permaneceu predominante no cálculo do PIB¹⁶.

A média da renda *per capita* para os municípios da região é de R\$ 624,18 ($\pm$ R\$ 108,45), não ultrapassando R\$ 1.000,00 em nenhum deles. A proporção de domicílios que apresentam renda *per capita* de até 1/4 do salário mínimo é de menos de 5% para 54% dos municípios, de 5 a 10% para 42% dos municípios e maior que 15% para apenas 4% dos municípios. Já a proporção de domicílios com renda *per capita* de até 1/2 Salário Mínimo corresponde a menos de 10 % para apenas 20% dos municípios, está entre 10 e 20% para 77% dos municípios e é maior que 20% para 19% deles.

Os dados de população, PIB, PIB *per capita* e renda *per capita* por município estão detalhados na Tabela 1 (pg. 80).

A análise do indicador IDH-M (que incorpora dados relativos à longevidade, educação e renda) dos 26 municípios, mostrou que, na região, verifica-se avançado desenvolvimento humano. Dois municípios (Araraquara e São Carlos) apresentaram resultado muito alto (acima de 0,8) e apenas um município (Boa Esperança do Sul) apresentou índice classificado como médio (entre 0,6 e 0,699). Os demais 23 municípios apresentaram resultado classificado como alto (na faixa entre 0,7 e 0,799)¹⁷. Observa-se que a qualidade de vida na região é elevada, com boas condições de saúde, de acesso ao conhecimento e bom padrão de vida, mesmo para os municípios de médio e pequeno porte ¹⁷.

Conselhos Municipais de SAN

Dados do Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social 2005 – Pesquisa de informações básicas municipais do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística revelam que dos 26 municípios que compõem a CRSANS Central do estado de São Paulo, apenas nove informavam (Cândido Rodrigues, Dobrada, Fernando Prestes, Ibaté, Motuca, Nova Europa, Ribeirão Bonito, Santa Ernestina e Tabatinga) não haver criado seus Conselhos Municipais de Segurança Alimentar até aquela data¹⁸.

Entretanto, a comparação com os dados do Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social 2009 revela que o número de municípios que afirmaram ter Conselho Municipal de Segurança Alimentar instalado foi menor que o apurado quatro anos antes. A análise das informações mostra que 6 municípios informaram ter Conselho em 2005 e mantiveram a informação 4 anos depois (Araraquara, Matão, Porto Ferreira, Rincão, Santa Rita do Passa Quatro e São Carlos); já entre os que informaram não ter Conselho em 2005 nem tê-lo criado até 2009, estão 8 municípios (Cândido Rodrigues, Dobrada, Fernando Prestes, Ibaté, Motuca, Nova Europa, Ribeirão Bonito e Tabatinga); a maioria, 11 municípios, informou que tinha Conselho em 2005, mas mudou a informação em 2009, permitindo o entendimento de que os mesmos foram desativados (Américo Brasiliense, Boa Esperança do Sul, Borborema, Descalvado, Dourado, Gavião Peixoto, Ibitinga, Itápolis, Taquaritinga e Trabiju); apenas um município informou não ter conselho em 2005, mas tê-lo instalado em 2009 (Santa Ernestina)¹⁹.

Considerando que em 2005, 65% dos Municípios declararam possuir Conselho de SAN instalado, enquanto que em 2009 a mesma informação foi dada por apenas 27% dos municípios, pode-se deduzir que tais diferenças são devidas à desativação dos Conselhos de SAN por parcela significativa dos municípios estudados. Nesse caso, a comparação dos dados demonstrou que enquanto 42% dos municípios desativaram, apenas 23% mantiveram seus Conselhos entre 2005 e 2009. Dentre os municípios estudados, 31% não possuíam e não criaram seus Conselhos. Outra explicação pode dever-se à falta de exatidão nas informações prestadas pelos Municípios por ocasião da coleta de dados feita pelo IBGE, tanto na pesquisa de 2005 quanto na de 2009^{18,19}.

Os dados dos mesmos estudos mostraram que entre os municípios que declararam possuir Conselho atuante em 2009, 43% informaram que sua formação era paritária; 57% informaram que o caráter de seu conselho era consultivo, deliberativo e fiscalizador, enquanto que 29% declararam que o mesmo tinha caráter normativo. Segundo 86% desses municípios, o Conselho reuniu-se nos 12 meses anteriores à coleta de dados.

A análise dos dados mostra que a manutenção ou a desativação dos Conselhos de SAN entre 2005 e 2009 distribuiu-se entre municípios de diferentes dimensões. Entretanto, percebe-se uma tendência para a manutenção dos Conselhos em atividade entre os municípios de maior porte.

Uma consulta às páginas oficiais das prefeituras e das câmaras de vereadores dos municípios da CRSANS-Central, realizada no primeiro trimestre de 2012, resultou na confirmação de existência de Conselhos de SANS formalmente criados por meio de Lei ou Decreto Municipal para nove municípios – Américo Brasiliense, Araraquara, Descalvado, Ibaté, Matão, Porto Ferreira, Rincão, Santa Rita do Passa Quatro e São Carlos (Figura 2, pg. 79). Para os demais municípios não foi possível confirmar a existência legal de Conselho de SAN.

Observa-se, entretanto, que oito dos Conselhos de SAN identificados foram criados entre os anos de 2002 e 2005 e apenas um deles no ano de 2009, verificando-se certa desmobilização dos municípios para a necessidade de criação de Conselhos de SAN após a segunda metade dos anos 2000.

A recuperação do texto completo das Leis e Decretos Municipais de criação Conselhos de SAN permitiu uma análise detalhada do texto para verificação de seus objetivos, sua composição e outras características importantes para a compreensão do papel que desempenham em cada município. A respeito do caráter dos Conselhos de SAN, observa-se que 45% são definidos, na legislação, como deliberativos; 33% têm caráter consultivo e 22% não têm definida essa condição. Os objetivos dos conselhos, definidos nas leis analisadas, mostram que 45% devem assessorar na definição e/ou propor diretrizes e prioridades de programas e ações de SAN; em 33% dos municípios,

devem assumir as atividades de planejamento, avaliação, fiscalização e controle da execução de programas e ações de SAN pelo governo local. Para 11% o objetivo é contribuir para concretizar programas e ações de SAN e DHAA no município e para outros 11% os objetivos não foram definidos em lei.

Há uma variedade de competências definidas pelas normas legais analisadas para seus Conselhos. Todos os municípios definem competências relacionadas à *formulação e proposição* de diretrizes, políticas e ações de SAN (formulação ou cooperação na formulação do Plano Municipal de SAN, proposição de estratégias, normatizações e projetos no âmbito do Código Sanitário Municipal e propor e pronunciar-se sobre prioridades de SAN no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual do município). Todos os municípios também atribuem a seus Conselhos competências relacionadas à *articulação intersetorial* (constituição de relações de cooperação entre áreas de governo, organizações da sociedade civil, conselhos municipais e estaduais e opinião pública para unir esforços e racionalizar o uso de recursos). A *coleta de informações* (proposição e pronunciamento sobre realização de estudos e solicitação de dados sobre programas e projetos de SAN) é competência definida para os conselhos de SAN por 77% dos municípios. Parte expressiva dos municípios (44%) atribui a seus conselhos a *execução (implementação ou colaboração na implementação)* de ações de combate à fome e à miséria. Além dessas atribuições, aparecem como competências a *organização* de Conferências Municipais de SAN (44%) e o *acompanhamento* das ações de governo relacionadas às políticas de SAN (33%).

Observa-se que as funções de um Conselho Municipal de SAN são muitas e diversificadas, sendo seu papel principal formular políticas e articular setores do governo e sociedade civil para a garantia do DHAA. Tais tarefas exigem, mais que competência, a compreensão do cenário municipal e regional, a capacidade de discutir e encontrar soluções para os problemas detectados e a habilidade para conquistar e manter parceiros comprometidos.

Entre os órgãos de governo definidos nas normas legais para estarem representados nos conselhos, estão as Secretarias Municipais de Saúde (por 56% dos

municípios), de Desenvolvimento Econômico e Educação, além da Câmara Municipal (44%); as secretarias Municipais de Assistência Social, Governo e Fazenda/Finanças (33%); a Secretaria Municipal de Agricultura e o Fundo Municipal de Solidariedade (22%). Também aparecem em 11% das normas legais, a designação de que devem compor os conselhos representantes das Secretarias Municipais de Administração, de Esporte e Turismo, de Segurança e Defesa Civil, de Infraestrutura e de Transportes, além da Coordenadoria de Participação Popular, as Delegacias Regionais de Educação e de Saúde, o ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo), a CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral), a CEAGESP (Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo) e a unidade descentralizada do MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e a Receita Federal.

Entre os setores e instituições da sociedade civil que a legislação estabelece para compor os Conselhos estão movimentos sindicais patronais (89%), as associações de classe empresariais e os movimentos sindicais de trabalhadores (78%), associações de classes profissionais e instituições religiosas (56%), organizações não governamentais, representantes da sociedade civil em outros Conselhos Municipais e de clubes de serviços (44%), instituições de ensino superior, associações comunitárias e movimentos populares organizados (33%) e associações de moradores (22%). Além disso, também são nomeados em 11% das normas legais, representantes de instituições do Sistema S, do Comitê da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, de Federação das Instituições Sociais, de instituições de ensino técnico, cooperativas, da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), de incubadoras/núcleos de desenvolvimento empresarial e de instituições bancárias (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

Interessante notar que as organizações da sociedade civil mais frequentes na composição dos Conselhos são de representação empresarial. Além dos movimentos sociais, observa-se o interesse em contar com a colaboração daqueles tradicionalmente envolvidos com trabalhos voluntários e de solidariedade, além das instituições que podem contribuir com o conhecimento necessário ao trabalho do Conselho.

O mandato dos Conselheiros, para 89% dos municípios, ficou estabelecido em dois anos, sendo a recondução livre para 44% deles e limitada a duas para 33% deles. Os demais não fazem referência à questão da recondução de conselheiros. Quanto à organização do Conselho, 89% das normas explicitam que o mesmo será presidido por um de seus membros, escolhido por seus pares, enquanto 11% definem que será exercida por membro da sociedade civil nomeado pelo Prefeito. Apenas 11% expressam a necessidade de alternância entre governo e sociedade civil na presidência.

Não há determinação, em 33% das normas, da forma de definição dos representantes de órgãos de governo ou da sociedade civil que irão compor os conselhos. Dois deles (22%) expressam que todos os representantes (do governo e da sociedade civil) devem ser designados pelo Prefeito. Os representantes do poder público devem ser indicados pelas instituições que representam por 44% dos municípios, assim como os representantes da sociedade civil por 11%. Para 33% dos municípios os representantes da sociedade civil deverão ser escolhidos por meio de consulta pública.

O tamanho dos Conselhos varia bastante, o que faz sentido se for considerada a variação no tamanho dos municípios. A proporção dos representantes do governo municipal e da sociedade civil também é diferenciada, mas observa-se que, em nenhum deles, os representantes do Governo constituem maioria. Em 44% dos municípios a proporção de representantes de órgãos de governo não ultrapassa 1/3 do total de conselheiros. Nos 67% restantes, os representantes do governo estão presentes em proporção que varia de 3/8 a 1/2. Independente do tamanho dos conselhos, a orientação oriunda do CONSEA nacional, de que deve haver 2/3 de representantes da sociedade civil, um dos quais deve exercer a presidência, e 1/3 de representantes do poder público é desrespeitada pela maioria.

Ações de SAN nos municípios

Os municípios de Araraquara, Borborema, Cândido Rodrigues, Matão, Nova Europa, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito, Rincão e São Carlos enviaram respostas ao

formulário de coleta de dados sobre ações de SAN desenvolvidas por suas prefeituras (Figura 3, pg. 79).

Entre as ações relacionadas ao eixo articulador denominado *Acesso aos Alimentos* foi apurado que todos os municípios implementam o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Bolsa Família. Ações de educação alimentar também estão entre as mais desenvolvidas. O eixo articulador *Fortalecimento da Agricultura Familiar* está contemplado principalmente com o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Com relação ao eixo articulador *Geração de Renda*, são as ações de qualificação social e profissional as mais presentes. Quanto ao eixo articulador *Articulação, Mobilização e Controle Social* as principais ações relatadas são os mutirões e as campanhas de doações, além da Casa das Famílias – Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e conselhos da área social. Os *Conselhos Municipais da Área Social* presentes nos municípios estudados são o de Alimentação Escolar, além do da Assistência Social, Educação e Saúde. Os resultados completos da consulta aos municípios estão demonstrados na Tabela 2 (pg. 81).

A situação apurada dos municípios consultados em relação ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional mostram que em 44% dos municípios ele nunca existiu e que foi criado e encontra-se ativo em apenas dois municípios (22%). Em outros 22% o Conselho foi criado por lei, já foi ativo, mas não está em atividade atualmente. Em município (12%), o Conselho foi criado por lei, mas nunca esteve ativo.

Considerações Finais

A ausência de Conselhos de SAN na maior parte dos Municípios da CRSANS-Central é preocupante e demanda ações de estímulo para a mobilização do poder público e da sociedade civil em prol da garantia de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e do reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada. A eficácia com que arranjos locais e regionais são estabelecidos e as condições em que o enfoque sistêmico está presente entre as instituições envolvidas e seus membros são fundamentais para o sucesso das políticas públicas de SAN.

A constituição e a atuação dos Conselhos Municipais de SAN é condição para a implantação do SISAN. A desmobilização observada nos municípios para criarem, instalarem e mesmo manterem seus Conselhos de SAN em funcionamento deve ser superada. A adoção de mandatos com tempo determinado, mesmo que com recondução permitida, requer nomeações regulares de novos membros, na medida em que os mandatos se encerram, sob pena do completo esvaziamento dos Conselhos e interrupção de seu trabalho.

A retomada das atividades do CONSEA-SP, a partir do primeiro semestre de 2013, deve impulsionar o resgate do empenho, nos municípios, pela mobilização em torno da SAN. Somente depois de cumpridos os requisitos determinados pela legislação federal, Estados e Municípios poderão efetivar sua adesão ao SISAN. Isto permitirá que recebam recursos para o financiamento de ações e o desenvolvimento de projetos de garantia da alimentação adequada.

O caminho a percorrer na construção do SISAN não é pequeno nem simples. Vai depender da estruturação de redes municipais e regionais de segurança alimentar e do empenho do poder público de todos os entes federativos e da sociedade civil. Para isso faz-se necessária uma melhor compreensão de todos os fatores envolvidos na garantia de SAN e do DHAA e do papel que os integrantes dos Conselhos de SAN, devidamente preparados, devem assumir.

Colaboradores

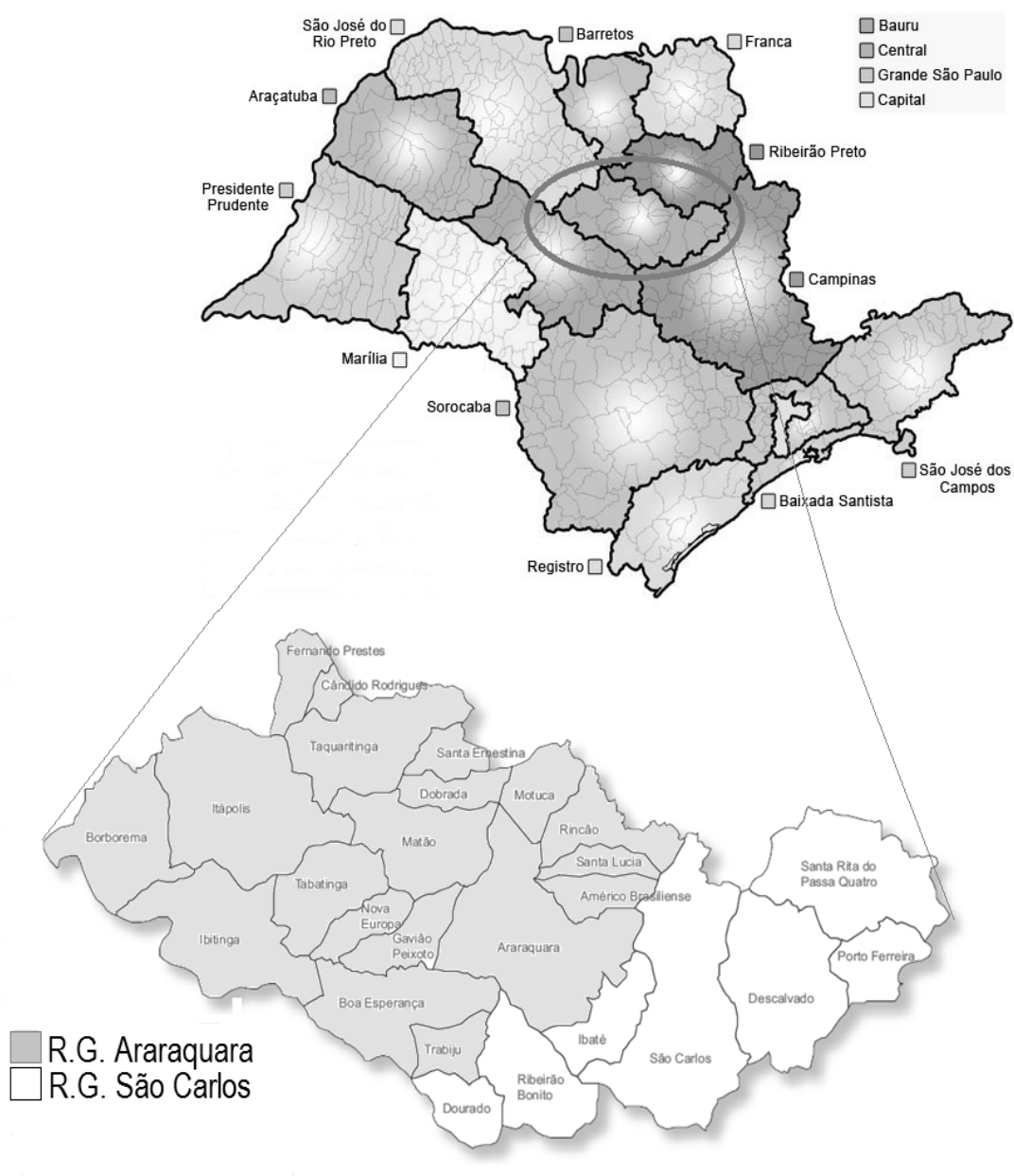
Maria Sylvia Carvalho de Barros responsabilizou-se pela elaboração do artigo, com apoio na discussão teórico-conceitual e revisão crítica do manuscrito sob a responsabilidade de Vera Mariza Henriques de Miranda Costa.

Referências

1. Coimbra MA, Meira J, Starling M. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. INAE; 1982.
2. L'Abbate S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I. Período de 1940 a 1964. Rev Nutr PUCCAMP. 1988 Dec;1(2):87–138.
3. Maluf RS, Menezes F, Valente FL. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. Rev Cad Debate. 1996;4:66–88.
4. Menezes F. Mobilização social e participação da sociedade civil. Fome Zero Uma História Bras. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2010. p. 120–32.
5. MDS. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) - Avanços e Desafios na Gestão do Sistema [Internet]. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2013 [Acessado em 2013 Aug 24]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan/SISAN-AvancoseDesafios.pdf/download>
6. MDS. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN: Diagnóstico de implantação no âmbito estadual [Internet]. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2010 [Acessado em 2013 Sep 20]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/seguranca-alimentar-e-nutricional/oficina-nacional-de-apoio-ao-sisan-nos-estados/sobre-o-evento/Diagnostico%20SISAN%20nos%20Estados.pdf>
7. Decreto 47763/03 | Decreto nº 47.763, de 11 de abril de 2003, Governo do Estado de São Paulo [Internet]. JusBrasil. [Acessado em 2013 Aug 25]. Disponível em: <http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/92911/decreto-47763-03>
8. CONSEA-SP. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável [Internet]. CONSEA-SP. 2013 [Acessado em 2013 Sep 22]. Disponível em: <http://www.consea.sp.gov.br/about.php>
9. Decreto nº52.940, de 28 de abril de 2008, Governo do Estado de São Paulo. Dispõe sobre a vinculação do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - CONSEA-SP, sobre sua reorganização e dá providências correlatas [Internet]. Diário Oficial do estado de São Paulo; 2008 [Acessado em 2013 Aug 24]. Disponível em: <http://www.consea.sp.gov.br/legislation.php?leg=4>
10. DECRETO Nº 59.14 Governo do Estado de São Paulo, 30 de abril de 2013,. Reorganiza o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - CONSEA-SP e dá providências correlatas [Internet]. Diário Oficial do estado de São Paulo; 2013 [Acessado em 2013 Aug 25]. Disponível em: <http://www.consea.sp.gov.br/legislation.php?leg=8>

11. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. DELIBERAÇÃO CONSEA/SP Nº 02, DE 23 DE JULHO DE 2013 [Internet]. SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO; Disponível em: http://www.consea.sp.gov.br/library/pdf/Deliberacao_ConseaSP_02-2013-Regulamentacao_CRANS.pdf
12. São Paulo, Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Caracterização socioeconômica de São Paulo: Região Administrativa Central [Internet]. 2013. Disponível em: http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/uam/trabalhos/central.pdf
13. Fome Zero. Programas e ações [Internet]. Fome Zero. [Acessado em 2103 Sep 22]. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes>
14. Menezes F, Santarelli M. Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil [Internet]. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); 2012. Disponível em: <http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>
15. SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Perfil Municipal [Internet]. Seade. [Acessado em 2013 Aug 23]. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/>
16. PIB dos municípios paulistas 2000-2010 [Internet]. SEADE Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados; 2012. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/pibmun/pdfs/PIBMunicipal_2010.pdf
17. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 [Internet]. Início Atlas Desenv. Hum. No Bras. 2013. [Acessado em 2013 Sep 23]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>
18. IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005. Ibge; 2006.
19. IBGE. Perfil dos municípios brasileiros pesquisa de informações básicas municipais 2009. Rio de Janeiro (RJ): IBGE; 2009.

Figura 1 – Localização da CRSANS Central no estado de São Paulo e sua composição, destacando-se os municípios integrantes das Regiões de Governo de Araraquara e São Carlos



Fonte: Elaborado pelas autoras, com mapas do CONSEA-SP e Fundação SEADE.

O mapa mostra os limites municipais do Estado de São Paulo. Os municípios são coloridos em cinza escuro ou claro para indicar se possuem ou não uma legislação específica sobre o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

- Municípios com legislação de criação de Conselho de SAN identificada:** Representados por áreas cinzas escuras.
- Municípios sem legislação de criação de Conselho de SAN identificada:** Representados por áreas brancas.

Os municípios identificados no mapa são:

Município	Status
Fernando Prestes	Sem legislação
Cândido Rodrigues	Sem legislação
Taquaritinga	Sem legislação
Santa Ernestina	Sem legislação
Dobrada	Sem legislação
Motuca	Sem legislação
Rincão	Sem legislação
Santa Lúcia	Sem legislação
Américo Brasiliense	Sem legislação
Santa Rita do Passa Quatro	Sem legislação
Porto Ferreira	Sem legislação
Descalvado	Sem legislação
São Carlos	Sem legislação
Ibaté	Sem legislação
Ribeirão Bonito	Sem legislação
Dourado	Sem legislação
Trabiju	Sem legislação
Boa Esperança	Sem legislação
Gavião Peixoto	Sem legislação
Nova Europa	Sem legislação
Tabatinga	Sem legislação
Ibitinga	Sem legislação
Bororema	Sem legislação
Itápolis	Sem legislação
Matão	Com legislação
Araraquara	Com legislação

Figura 3 – Municípios da CRSANS Central do estado de São Paulo que participaram da coleta de dados sobre ações e Programas de SAN no município



79

Tabela 1 – Municípios integrantes da CRSANS Central segundo população, PIB, PIB per capita e rendimento médio mensal domiciliar per capita

Município	População – SEADE/2013	PIB (Em milhões de reais correntes)	PIB per Capita (Em reais correntes) – SEADE/2010	Renda per Capita (Em reais correntes) – SEADE/2010
São Carlos	228.556	5.132,24	23.150,32	923,62
Araraquara	215.080	4.899,12	23.504,98	891,74
Matão	77.858	5.860,25	76.362,04	679,92
Ibitinga	54.855	806,28	15.184,14	626,92
Taquaritinga	54.111	778,74	14.428,57	644,58
Porto Ferreira	52.265	1.077,10	20.969,19	651,87
Itápolis	40.513	814,41	20.344,42	662,35
Américo Brasiliense	36.235	684,65	19.890,51	565,83
Ibaté	31.951	427,86	13.938,54	511,08
Descalvado	31.491	742,58	23.924,77	666,90
Santa Rita do Passa Quatro	26.455	463,81	17.518,95	765,12
Tabatinga	15.049	183,21	12.488,16	575,37
Borborema	14.791	229,10	15.781,78	587,25
Boa Esperança do Sul	13.924	169,96	12.464,00	505,86
Ribeirão Bonito	12.374	147,90	12.195,92	590,72
Rincão	10.433	125,28	12.031,42	550,16
Nova Europa	9.734	153,85	16.577,30	602,91
Dourado	8.568	128,41	14.915,89	621,72
Santa Lúcia	8.347	85,28	10.342,68	555,76
Dobrada	8.225	69,57	8.771,42	549,79
Santa Ernestina	5.552	50,70	9.103,55	581,30
Fernando Prestes	5.550	107,39	19.408,50	726,55
Gavião Peixoto	4.476	519,54	117.648,48	577,11
Motuca	4.395	63,01	14.702,00	485,74
Cândido Rodrigues	2.673	54,90	20.578,33	645,66
Trabiju	1.589	24,97	16.182,40	482,86

Fonte: Organizado pelas autoras a partir de dados disponíveis no Perfil Municipal – SEADE (64)

Tabela 2 – Frequência de ações e programas em municípios da CRSANS – Central de São Paulo, segundo eixos articuladores do Fome Zero

Eixo articulador	Ações e Programas	Frequência
Acesso a Alimentos	Bolsa Família	100%
	PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar	100%
	Ações de educação alimentar	89%
	Ações para alimentação saudável e promoção de hábitos saudáveis no âmbito do SUS	67%
	Bancos de alimentos	33%
	Ações de agricultura urbana	33%
	Sisvan – Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional	33%
	Restaurantes populares	22%
	Distribuição de alimentos para grupos populacionais específicos	11%
	Distribuição de ferro	11%
Fortalecimento da Agricultura Familiar	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)	78%
	PRONAF – Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	44%
	Seguro da Agricultura Familiar	33%
	Garantia-Safra	22%
Geração de Renda	Ações de qualificação social e profissional	89%
	Ações de economia solidária e inclusão produtiva	44%
	Organização produtiva de comunidades	33%
	Desenvolvimento de cooperativas de catadores	33%
	Microcrédito produtivo orientado	33%
Articulação, Mobilização e Controle Social	Mutirões e campanhas de doações	89%
	Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	78%
	Controle social - conselhos da área social	78%
	Capacitação de agentes públicos e sociais	67%
	Parcerias com empresas e entidades	67%
	Ações de mobilização social e educação cidadã	56%
Conselhos Municipais da Área Social	Alimentação Escolar	100%
	Assistência Social	89%
	Educação	89%
	Saúde	89%
	Controle Social do Bolsa Família	56%
	Desenvolvimento Rural	44%
	Segurança Alimentar e Nutricional	44%
	Desenvolvimento Urbano	22%
	Desenvolvimento Econômico e Social	11%

Fonte: Organizado pelas autoras a partir de dados coletados junto aos municípios.

CAPÍTULO 3

Percepções de técnicos e conselheiros sobre segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo

Percepções de técnicos e conselheiros sobre segurança alimentar e nutricional em municípios da Região Administrativa Central do estado de São Paulo

Technicians and counselors perception about Food and Nutritional Security in municipalities from the central administrative region of São Paulo.

Maria Sylvia Carvalho de Barros¹; Vera Mariza Henriques de Miranda Costa¹

¹Programa de Pós-Graduação em Alimentos e Nutrição, Área de Concentração **Ciências Nutricionais, Faculdade de Ciências Farmacêuticas, UNESP**, Rodovia Araraquara - Jaú Km 1, 14801-902 - Araraquara, SP. barros.msc@gmail.com

RESUMO

O objetivo do trabalho foi identificar percepções dos técnicos e conselheiros de SAN dos Municípios integrantes da CRSANS Central do estado de São Paulo quanto às questões que envolvem o trabalho de implantação e manutenção de sistemas locais de SAN. Foram coletados dados em fontes secundárias oficiais e realizadas entrevistas com técnicos e conselheiros. As entrevistas foram analisadas pelo método do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) para pesquisas de atribuição social de sentido com base em depoimentos ou outros materiais verbais. Foram apuradas as seguintes percepções: função de conselheiro se restringe à participação nas reuniões; ações de SAN privilegiam o acesso a alimentos e refeições e o aprimoramento se dará por ampliação do atendimento; principal papel do Conselho é fiscalizador para garantia de eficiência no atendimento; garantia de SAN depende da conscientização de todos sobre sua importância e prioridade; ações de capacitação são necessárias para conselheiros e população; deve ser reforçado papel propositivo, deliberativo e de controle social do conselho sobre ações de governo; e composição dos conselhos pode ser reavaliada para aumentar representatividade dos interesses sociais. A reorganização do CONSEA-SP deve estimular maior mobilização dos municípios para a implantação de políticas de SAN, criação e reativação dos Conselhos, o que permitirá a efetiva construção do SISAN.

Palavras-chave: Percepção sobre Segurança Alimentar, Conselhos de Políticas Públicas

ABSTRACT

The aim of this article was to identify the perception of SAN technicians and counselors from the municipalities that compose the central CRSANS of São Paulo state about topics that involve the implementation and the maintenance of the SAN local systems. Data was collected from secondary official sources and interviews with technicians and

counselors. The interviews were analyzed using the Collective Subject Discourse method (DSC) that study the social attribution meaning based in testimonials and other verbal materials. The following perceptions were found out: the counselor function is restricted to meetings participation; SAN actions privilege the access to food and meals and the improvement will be generated by the service expansion; the main function of the Council is to supervise in order to ensure the service efficiency; SAN guarantee depends on the awareness of all about its importance and priority; capacity actions are necessary for the counselors and the population; the propositional, deliberative and social role of the council on government actions should be reinforced; and the composition of the councils could be re-evaluated to increase the representativeness of the social interests. The reorganization of CONSEA-SP must stimulate higher mobilization of the municipalities when implementing SAN policies, creating and reactivating the Councils. It will enable the effective construction of SISAN.

Key words: Food security perceptions, Public Policy Councils

Introdução

Políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de ações e programas executados por um governo, no comando de um estado, para obter determinado(s) objetivo(s). Referem-se ao que se decide fazer (ou não fazer) em busca de solução para os problemas que exigem algum tipo de intervenção do estado, uma vez que são entendidos pela sociedade como inaceitáveis. As políticas públicas compreendem as ações - bem como as omissões - formalmente tomadas pelos governos (coerentes ou não com as diretrizes, princípios e metas estabelecidas em documentos oficiais) e os efeitos que apresentam na sociedade. São responsabilidade de qualquer nível de governo (do local ao nacional), dependendo do tipo e do âmbito em que os problemas públicos se manifestam^{1,2,3,4}.

A formulação das políticas públicas ocorre em ambiente político e é afetada por contextos sociais, econômicos, culturais e governamentais. Seu processo de elaboração contempla embates e conflitos entre diferentes grupos e envolve agendas e interesses contraditórios. Nesse processo - de expressão dos conflitos e da busca de soluções para sua resolução - estão envolvidos aqueles que participam (defendendo seus interesses) e influenciam as decisões do estado e os que se beneficiam de seus resultados. Políticas públicas podem ser definidas por meio de diferentes processos que envolvem diversas

variáveis, entre elas as institucionais, a atuação de grupos e redes, os condicionantes econômicos e sociais, as escolhas racionais, além das ideias e do conhecimento^{5,4,2}.

Políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, quando desenvolvidas no espaço local, permitem mais efetividade na busca de equidade para o padrão alimentar da população. Organizações locais e políticas participativas estão na base da promoção da inclusão social, a partir de “novos valores socialmente construídos e compartilhados”⁶.

A LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, sancionada pelo Presidente da República em setembro de 2006, objetiva assegurar, à população brasileira, o Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA⁷. Em seu texto está determinada a implantação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que deve ser integrado “por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional”⁷.

O conceito de SAN consagrado pela LOSAN, marco legal resultante do processo de construção da política pública de garantia de SAN para a população brasileira, é fruto de uma ampla discussão, levada a efeito ao longo de décadas, por organizações da sociedade civil, instituições governamentais e movimentos sociais. Este processo levou à constituição, nas diferentes instâncias administrativas do país (municipais, estaduais e federal), de um novo campo de políticas públicas⁸.

A amplitude do conceito de SAN estabelecido nesse processo de discussão pressupõe, para sua implementação, um conjunto de ações vinculadas a vários setores. Além daquelas inerentes à cadeia de produção agroalimentar (agroindústria, sistemas de distribuição, comercialização e consumo), estão aí incluídas ações para o atendimento de situações emergenciais de combate à fome e à miséria, de vigilância alimentar e nutricional, de garantia da qualidade sanitária dos alimentos e de valorização da cultura tradicional, com incentivo à retomada de hábitos alimentares saudáveis. E, como pilares de todas essas ações, as políticas relacionadas à economia e às condições de renda e emprego⁹.

Os Conselhos de SAN, existentes no nível federal (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA), nos níveis estaduais (em São Paulo, Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CONSEA-SP) e também em muitos municípios (Conselhos Municipais com denominações diversas), são importantes componentes do SISAN, pois têm papel definidor das políticas nacional, regionais e locais.

Entre as atribuições prescritas para Conselhos Municipais de SAN de acordo com as normas de sua criação, normalmente estão a formulação e proposição de diretrizes, políticas e ações de SAN, a articulação intersetorial e a coleta de informações necessárias, entre outras. Tratam-se de muitas e diversificadas tarefas que exigem, além da competência, a capacidade de compreender e discutir o cenário municipal e regional e de encontrar soluções para os problemas detectados. Também são importantes as habilidades para conquistar e manter parceiros comprometidos.

Princípio fundamental para as ações de garantia de SAN, a intersetorialidade pressupõe decisões integradas entre diferentes setores de governo e organizações sociais e a operação conjunta de ações e programas. A coordenação adequada destas ações deverá permitir que políticas e ações públicas integradas resultem em um efeito sinérgico. Nesse aspecto, o espaço institucional que representaria o mecanismo principal de coordenação do SISAN nas três esferas de governo seria o dos Conselhos de SAN¹⁰.

Nesse cenário, técnicos e conselheiros de SAN são personagens importantes para o sucesso do trabalho e a superação das dificuldades naturais decorrentes de política tão ambiciosa.

Os objetivos do trabalho foram identificar conhecimentos, práticas e percepções dos técnicos e conselheiros de SAN dos Municípios integrantes da CRSANS Central do estado de São Paulo que mantém ações de SAN e Conselhos atuantes, quanto às questões que envolvem o trabalho de coordenação da implantação e manutenção de sistemas locais de SAN que garantam o respeito ao DHAA.

Metodologia

Trata-se de estudo observacional, descritivo e transversal, com abordagem qualitativa, utilizando a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC).

Foram coletados dados em fontes secundárias oficiais, para formação de um cadastro com informações sobre os municípios e convidados a conceder entrevistas o conjunto dos técnicos indicados, pelas Prefeituras Municipais, como responsáveis pelas ações de SAN, bem como os integrantes efetivos (ou na falta deles, seus suplentes) dos Conselhos Municipais de SAN existentes nos municípios estudados. Foram indicados 41 conselheiros, dos quais 27 foram contatados e 18 aceitaram conceder entrevistas. Entre aqueles contatados e não entrevistados, um recusou formalmente, cinco alegaram indisponibilidade para o agendamento da entrevista e três não responderam ao contato. Deixaram de ser convidados 14 representantes indicados, mas ainda não nomeados oficialmente para compor o Conselho.

A coleta de dados prosseguiu com a realização de entrevistas com os indicados pelas Prefeituras, iniciadas em julho de 2012 e que se estenderam até setembro de 2013, utilizando-se roteiro com perguntas abertas que foram dirigidas aos técnicos e conselheiros que aceitaram participar do trabalho. As entrevistas, que buscaram conhecer conhecimentos, práticas, valores e representações foram gravadas, após consentimento dos entrevistados. Todas as entrevistas foram transcritas e analisadas pelo método DSC, desenvolvido na Universidade de São Paulo (USP) por Lefèvre et al¹¹, para pesquisas de atribuição social de sentido com base em depoimentos ou outros materiais verbais.

O DSC busca explicitar a autoexpressão do pensamento ou opinião coletiva, tanto na forma qualitativa quanto na forma quantitativa. A metodologia é uma proposta de reconstituição de uma entidade empírica coletiva, que explicita sua opinião na forma de um único discurso na primeira pessoa do singular. Esse tipo de discurso é o funcionamento normal das opiniões ou representações sociais, que são eficientes exatamente porque os indivíduos creem que suas opiniões são suas, geradas em seus cérebros. Por esse motivo, o DSC, aparentemente paradoxal, é sociologicamente possível¹².

Segundo Lefèvre et al¹¹, o DSC apresenta dupla pertinência - qualitativa e quantitativa – por ser composto a partir de depoimentos de indivíduos distintos, em um número determinado. Isso faz com que cada DSC tenha um peso também determinado, que equivale à proporção dos indivíduos que compartilham uma determinada opinião, em relação ao total de indivíduos pesquisados. Para os autores, as abordagens qualitativa e quantitativa não são distintas, mas “faces de uma mesma moeda” e que devem levar a uma terceira, de caráter interdisciplinar.

Para Moscovici¹³, a produção do conhecimento se dá por meio da interação e da comunicação e, por esse motivo, está sujeita aos desejos, interesses e necessidades dos seres humanos. Na teoria das representações sociais, o autor afirma que essa é uma forma característica de conhecimento, construído a partir do processamento das informações (compreensão). Assim, o pensamento é uma reação à realidade, é um ambiente em que elaboramos uma visão da realidade com certa quantidade de autonomia somada ao condicionamento (natural e social) que trazemos. As representações sociais têm, para Moscovici, duas funções: uma é a de convencionalizar e categorizar as informações em modelos compartilhados, acrescentando experiências a uma realidade que já foi determinada por convenções anteriores; outra é uma função prescritiva, já que elas determinam a maneira tradicional de pensar dos indivíduos (não elaboramos representações de acordo com nossa maneira de pensar, mas pensamos de acordo com tais representações). As representações, para o autor, caracterizam todas as interações humanas, são dinâmicas e se transformam ao longo do tempo, morrendo e oportunizando o nascimento de novas representações. Isso ocorre porque cada ser humano pensa e produz suas próprias representações, compartilhando-as com aqueles com quem se comunica e utilizando-as para direcionar suas escolhas e a forma como conduz sua vida.

Arruda¹⁴ afirma que as representações sociais referem-se à forma como o conhecimento é construído pelos sujeitos sociais a partir da posição que ocupam na sociedade, bem como da forma como essa sociedade se revela e permite a construção do conhecimento pelos indivíduos. Trata, portanto, da interação entre sujeitos e sociedade e da parceria que estabelecem para a construção da realidade. A Teoria das

Representações Sociais (TRS) trabalha com a diversidade do pensamento social produzido, mais frequentemente, a partir das conversações informais cotidianas. Assim, cada sujeito constrói seu saber a partir de sua própria inscrição social, em uma realidade socialmente construída.

Para Franco¹⁵, representações sociais significam o uso de palavras e gestos por meio dos quais os indivíduos explicitam seus pensamentos, suas percepções, opiniões e expectativas a respeito das coisas. Por serem socialmente construídas, estão “ancoradas no âmbito da situação real e concreta” de cada indivíduo. Seu estudo requer, portanto, uma análise do contexto a partir do qual esses indivíduos falam. Sêga¹⁶ afirma que são uma forma de pensar e interpretar a realidade cotidiana e refletem sempre “a posição que as pessoas ocupam na sociedade”.

O DSC procura recuperar as Representações Sociais - RS, apresentando-as na forma de depoimentos coletivos, por entender que representam informações e conhecimentos “produzidos e/ou difundidos” nos diversos espaços sociais (meios de comunicação, escolas, locais de trabalho, centros religiosos, entre outros). A expressão na “primeira pessoa coletiva do singular” é uma artificialidade justificada porque, de acordo com a teoria das RS, os diferentes discursos individuais podem expressar e atualizar os demais depoimentos dos “sujeitos que compartilham a mesma opinião”. Na análise dos resultados, diferentes tipos de discursos representam, então, diferentes maneiras de pensar, tornando-se, cada um, um DSC diferente¹¹.

Foram seguidas as orientações dos autores da metodologia do DSC para a realização do trabalho de pesquisa iniciando-se com a definição do tema (as condições para a implantação do SISAN, por meio de ações e políticas de SAN, nos municípios pesquisados) e dos problemas a ele associados (existência de quadro técnico habilitado e capacitado para assumir as responsabilidades inerentes à execução de políticas públicas de SAN; ações que tendem a perpetuar o caráter assistencialista histórico das políticas de alimentação e nutrição no Brasil; baixa compreensão, por parte dos atores envolvidos, pouca visibilidade pela sociedade e difícil mensuração das ações voltadas para a garantia de SAN sob a perspectiva do DHAA, efetivamente geradoras de cidadania; e dificuldades encontradas por Conselhos Municipais de SAN formalmente

instalados, para a efetiva participação na construção do SISA). A seguir, foi definido o campo social (agentes públicos responsáveis pelas ações de SAN nos municípios pesquisados e integrantes dos Conselhos Municipais de SAN, responsáveis pela coordenação da política de SAN e pela busca das interações necessárias para seu êxito).

Na etapa seguinte foram definidos o lugar do campo social a ser pesquisado (CRSANS Central do estado de São Paulo, composta por 26 municípios das Regiões de Governo de Araraquara e São Carlos) e o número de sujeitos da pesquisa (o conjunto dos técnicos indicados como responsáveis pelas ações de SAN pelas Prefeituras Municipais e os integrantes efetivos, ou na falta deles seus suplentes, dos Conselhos Municipais de SAN existentes nos municípios estudados). Em seguida foi elaborado o formulário contendo dados de cadastro do entrevistado e as perguntas abertas para estimulá-lo a se posicionar sobre o problema. A coleta dos dados ocorreu por meio de entrevistas individuais e entrevistas *on line*.

Na análise dos dados coletados foram utilizados operadores metodológicos das “expressões-chave” (segmentos do discurso que revelam a essência de seu conteúdo) e as “ideias centrais” (o sentido do discurso) para cada conjunto de respostas a uma mesma pergunta. Não foram encontradas “ancoragem” (ideologia embutida no discurso). O DSC foi então produzido na primeira pessoa do singular, redigido como um “discurso-síntese” que reúne as expressões-chave que compartilham a mesma ideia central. Para cada questão da entrevista foi produzido um painel de DSCs contendo as opiniões coletivas a respeito do tema no conjunto da população pesquisada. As análises quantitativas foram realizadas considerando-se o atributo “intensidade”, isto é, o grau de compartilhamento das RS entre a população pesquisada.

Foram elaborados dois roteiros, sendo o primeiro destinado aos atores identificados como envolvidos com o planejamento e implementação das ações de SAN (técnicos, gerentes, supervisores, entre outros) e o segundo destinado aos integrantes dos Conselhos de SAN instalados nos Municípios pesquisados. As particularidades das questões a serem dirigidas aos integrantes de cada um dos grupos levaram, assim, à necessidade de dois instrumentos separados, embora similares.

As informações consideradas importantes para o cadastro dos indivíduos entrevistados (município, nome, idade, sexo, escolaridade, participação prévia em treinamento ou capacitação ligada ao tema) foram anotadas no início do roteiro de entrevista

Para o processamento e análise dos dados foi utilizado o *software* QualiQuantSoft®, desenvolvido pelos criadores do DSC na USP, em parceria com a empresa Sales & Paschoal Informática. O software tem como objetivo facilitar a realização de pesquisas qualiquantitativas que utilizam a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo.

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Farmacêuticas da UNESP, Campus de Araraquara, tendo sido aprovado por meio do Parecer nº 29/2011.

Resultados

O campo social

A CRSANS Central é composta por 26 municípios de perfil socioeconômico e de desenvolvimento bastante variado, que integram a Região Administrativa Central, formada pelas regiões de governo de Araraquara (19 municípios) e São Carlos (7 municípios), polos econômicos com estruturas heterogêneas. Foram feitos contatos com todos os municípios, entre fevereiro de 2012 e agosto de 2013, por meio do Gabinete do Prefeito, informando dos objetivos da pesquisa e solicitando endereço eletrônico para envio de informações e de minuta de documento de autorização para coleta de dados no município. A mensagem incluía ainda a solicitação de informações sobre a existência de Conselho de SAN instalado e a indicação de um contato para a coleta de dados. Para aqueles municípios que não responderam, foram feitas no mínimo mais quatro solicitações (telefonemas e mensagens eletrônicas). Autorizaram a coleta de dados e indicaram pessoas de contato os Municípios de Araraquara, Borborema, Cândido Rodrigues, Matão, Nova Europa, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito e São Carlos. Destes, somente os municípios de Araraquara e São Carlos informaram ter Conselho de SAN constituído e atuante.

Aceitaram conceder entrevistas 33 sujeitos (45% técnicos e 55% conselheiros de SAN), 82% dos quais do sexo feminino. No grupo, 12% apresentaram apenas o segundo grau como nível de escolaridade, 42% tinham nível superior, 27% Pós-Graduação *Lato Sensu* e 18% *Strictu Sensu* (6% mestrado e 12% doutorado). Quanto ao perfil profissional, o grupo era composto por nutricionistas (55%), advogados(9%) e Engenheiros de Alimentos (6%). Entre os demais profissionais observaram-se pós-graduados em Economia Rural e Produção Animal e graduados em Pedagogia, Letras, Biologia e Medicina Veterinária, além de um Técnico em Nutrição e Dietética e um Técnico em Eletrônica. Apenas um dos entrevistados tinha formação sem profissionalização no segundo grau. Do grupo, 79% não receberam qualquer treinamento/capacitação sobre Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável ou Direito Humano à Alimentação Adequada.

Discurso do Sujeito Coletivo

A partir do banco de dados construído no software QualiQuantSoft[®] procedeu-se a elaboração dos DSCs para respostas às diferentes perguntas.

É preciso esclarecer que o total de respostas para cada pergunta excede o número de entrevistados porque um mesmo indivíduo pode ter apresentado expressões-chave que levaram a mais de uma IC para uma mesma pergunta. O *software* considera, então, cada contribuição para uma determinada IC como uma “resposta” e sua soma excede, assim, o número de entrevistados. O cálculo da intensidade (percentual de indivíduos que, com suas expressões-chave, contribuíram com cada IC) considera o total de respostas para cada IC e não o total de indivíduos respondentes.

Para algumas ideias centrais (IC), os DSCs foram construídos separadamente por grupo de entrevistados (técnicos e conselheiros). Quando não se observou diferença significativa no conteúdo das respostas, construiu-se um DSC único, por IC, para ambos os grupos de entrevistados. Para a apresentação dos resultados, optou-se pela disposição de fragmentos dos discursos referentes a cada pergunta da entrevista em tabelas, utilizando-se colunas separadas para técnicos e conselheiros, no primeiro caso e coluna única mesclada, no segundo.

Atividades realizadas

Na primeira questão foi solicitado aos entrevistados que descrevessem os diferentes tipos de atividades que realizavam, em seu trabalho ou no exercício de sua função de Conselheiro, relacionadas à SAN e se sentiam algum tipo de dificuldade. Foram obtidas 57 respostas, categorizadas em dez ICs. As ICs identificadas, a intensidade em que cada uma foi encontrada e os trechos mais significativos do DSC gerado para cada uma delas estão demonstrados na Tabela 1.

Tabela 1 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes às atividades realizadas

Ideia Central (%)	Trechos do discurso do sujeito coletivo	
	Técnicos	Conselheiros
Atividades de supervisão das escolas e entidades (15,79%)	<i>A gente faz visitas periódicas às escolas, pra ver o estoque, o armazenamento dos produtos, fiscalizar a prestação de serviços, acompanhar a produção e a entrega da merenda para as crianças, para ver se é de boa qualidade.</i>	<i>Eu vou monitorar entidades, olhar cozinha, como que é acondicionado os alimentos e também conversar com os representantes das instituições, ouço o que eles têm a pedir e tento contribuir, para que eles consigam suprir melhor as necessidades deles</i>
Participação em reuniões do Conselho e Conferências (14,04%)	<i>Discurso não expresso.</i>	<i>Participação nas reuniões do COMSAN, na Conferência de SAN. Conversamos a respeito dos projetos que foram levados a Brasília. Mas eu não passei nada pra ninguém, porque não tinha pra quem passar. Acho que ao participar podem surgir ideias para serem colocadas em prática.</i>
Atividades de planejamento e gestão da produção de refeições (8,77%)	<i>Elaboração de cardápio para a rede de ensino da cidade, adequado à legislação vigente e a cada faixa etária atendida, controle de qualidade higiênico-sanitário no preparo das refeições na cozinha-piloto, para garantir a SAN. Sou responsável pelos pedidos de gêneros alimentícios e também ajudo nos pregões, pra compra dos alimentos, faço treinamento para manipuladores de alimentos, controle de temperatura.</i>	
Necessidade de capacitação (7,02%)	<i>Eu acho que a gente precisa de mais treinamento. A gente nunca se acha 100% eficaz, acho que capacitação sempre é bem vinda. Cada entidade manda seu representante, então eu acho que deveria de haver no conselho uma preparação, para essas pessoas que chegam lá, treinamento específico para tal realização.</i>	
Atividades de educação nutricional (7,02%)	<i>Mostrar aos alunos em diversas faixas etárias a importância de uma alimentação balanceada nutricionalmente, desenvolvimento de palestras e orientações nutricionais para comunidade em geral.</i>	
Atividades de planejamento e organização das reuniões do Conselho (5,26%)	<i>Discurso não expresso.</i>	<i>Quando tem algum assunto referente à SAN, a gente monta as reuniões pra debater. Eu levo o que é preciso, o que o conselho precisa fazer, como que vai atuar, de que forma vai fiscalizar as ações. O Ministério coloca nos editais, então ele é muito requisitado, acaba sempre tendo assunto e ações, exigido, como instância de controle social.</i>

Atividades de apoio à gestão da produção de refeições (5,26%)	<i>A gente se esforça prá comprar adequadamente: a verdura que chega a gente sabe da onde vem, sabe como é cultivada. Sou responsável pela produção e distribuição de leite de soja. Eu trabalho com a parte do restaurante popular, que é também um órgão de segurança alimentar.</i>	<i>Discurso não expresso.</i>
Deliberações em reuniões do Conselho (1,75%)	<i>Discurso não expresso.</i>	<i>Nas reuniões, nós tomamos decisões, algumas delas importantes, relacionadas ao Conselho, para obtenção de recursos.</i>
Encontra dificuldades (19,30%)	<i>A resistência de algumas merendeiras, por serem de secretarias diferentes: as que são do estado (terceirizadas), eu gerencio. Com as escolas municipais fica mais difícil, elas são concursadas e pensam “não vou ser mandada embora”. Também acho que a equipe deveria ser mais integrada e sinto dificuldade em adequar o ambiente de acordo com a legislação, tudo que envolve custos. Outra dificuldade é a falta de envolvimento por completo da comunidade nos eventos e cursos.</i>	<i>Estou ausente por falta de tempo. Acho que a única dificuldade é o horário, porque eles fazem reuniões na parte da manhã e a maioria trabalha. Eu tinha dificuldade, por falta de domínio do assunto, mas fui acompanhando as reuniões e tentando me inteirar do que estava acontecendo. E eu via que não era só eu: a gente tentava discutir a pauta, interagir e outras pessoas também tinham dificuldades, boiavam um pouco. E tem hora que você cria conflito quando vai discutir alguma coisa.</i>
Não tem dificuldades (15,79%)	<i>Eu não sinto dificuldade justamente por se tratar da empresa terceirizada. Eu só trabalho em escola estadual, então eu só me envolvo com os funcionários terceirizados.</i>	<i>Não tenho dificuldade nenhuma, por que a gente é dona de casa, é mãe, eu sei ver um alimento, sei quando está passado, porque eu sei o que é bom. Talvez como representante de instituição de pesquisa, a gente possa sugerir alguma coisa em relação à parte de tecnologia, em relação à agricultura familiar.</i>

Parcerias com outros municípios

Na segunda questão foi solicitada ao entrevistado sua opinião sobre parcerias ou ações integradas com outros municípios da região para a realização de ações e políticas de SAN, se ocorriam e de que forma. Foram obtidas 60 respostas, categorizadas em seis ICs. As ICs identificadas, a intensidade em que cada uma foi encontrada e os trechos mais significativos do DSC gerado para cada uma delas estão demonstrados na Tabela 2.

Tabela 2 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes a parcerias com outros municípios

Ideia Central (%)	Trechos do discurso do sujeito coletivo	
	Técnicos	Conselheiros
Não existe integração com outros municípios (35,00%)	<i>Regionalmente é superfraco. Nunca vi interação nenhuma aqui, não sei de nenhum contato com a região e nunca participei de nada. Não temos essas parcerias e ações com outros municípios da região</i>	<i>Não conheço nenhuma ação conjunta que tenha acontecido, talvez na cabeça dos administradores, na prática eu não vejo. Muito difícil. Na época que eu estava frequentando não tinha nenhuma ação que eu participei, que outros municípios estavam integrando. Eu não vejo essa integração.</i>
Integração e parcerias são importantes (20,00%)	<i>Elas são de extrema importância para a troca de experiências, são boas em todos os sentidos, porque eu acho que os problemas são meio parecidos, então talvez a gente pegar ideias de soluções, de projetos, de coisas que eles estão desenvolvendo que a gente pode adaptar pra cá, mas a parceria tem que existir em todos os segmentos, todos os departamentos.</i>	<i>Eu acho que dá certo, mas desde que seja organizado e cobrado em todos os municípios, pois muitas vezes aceitam, mas acham dificuldade de se integrar. O que é bom a gente tenta copiar e tem coisas que a gente não quer de jeito nenhum. Mais parcerias entre municípios, pra aumentar as doações às pessoas carentes, realmente, seria fundamental. Eu sei que vários municípios tentam copiar o nosso sistema do PAA, pois o pessoal procura pra perguntar como funciona</i>
Existem contatos com outros municípios (16,67%)	<i>Só os de compras de agricultores familiares. Mas agora a gente está precisando pra ver como é a autogestão, o que precisa de equipamentos, gêneros, então eu procurei a prefeitura de outros municípios pra implantar o sistema de cozinha piloto. Teve um evento de alimentação escolar e vieram vários municípios e a gente tem a unidade de processamento que gerou muita curiosidade, vários municípios vieram conhecer.</i>	<i>O que é feito é um trabalho de extensão rural: a gente faz as compras das propriedades da região. Como tem que comprar pelo menos 30% da Agricultura, então só os agricultores daqui da cidade não era suficiente e começaram a trabalhar pra região, precisavam de produtos com qualidade, com menor quantidade de agrotóxicos. Algumas pessoas vieram visitar o Restaurante Popular. A gente costumava encontrar com as pessoas de outros municípios nas reuniões dos Conselhos, mas não é muito frequente. Eu acho que os conselheiros do COMSAN têm contato com outros municípios durante as conferências e só!</i>
Não sabe se existem (13,33%)	<i>Olha, não sei se tem parceria. Eu acho que não tem isso não. Não conheço isso, não sei te responder porque é muito novo pra mim</i>	<i>Eu já não sabia nem como é que funcionava o Conselho, tanto mais como é que funciona entre municípios.</i>
Dificuldades para a integração com outros municípios (11,67%)	<i>Aí entram as questões político-partidárias, então às vezes restringe um pouco esses contatos. Eu acho que não tem a procura pra ocorrer</i>	<i>Da experiência que tenho com parcerias, acho que os entraves burocráticos devem ser os mesmos e que falta tempo pra promover isso. Vejo essas ações conjuntas com muita dificuldade de acontecerem, de se concretizarem, pelas mudanças constantes de governos, pelo empenho diferenciado que cada um tem nessa questão. A questão política é um toma lá, da cá. As Prefeituras não conseguem entender, não oferecem nenhum tipo de subsídio. Acho que isso começou a funcionar com o Projeto da RedeSANS.</i>
Experiência de integração regional vem de trabalho voluntário (3,33%)	<i>Discurso não expresso.</i>	<i>Eu já participei, mas por causa do meu interesse. O meu trabalho voluntário se estende a outros municípios.</i>

O que falta fazer

Na terceira questão, os entrevistados foram solicitados a dar sua opinião sobre o que ainda precisa ser feito para aprimorar as ações e os programas de SAN em seus municípios. Foram obtidas 53 respostas bastante diversificadas, categorizadas em 14 ICs. As ICs identificadas, a intensidade em que cada uma foi encontrada e os trechos mais significativos do DSC gerado para cada uma delas estão demonstrados na Tabela 3.

Tabela 3 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes ao que falta fazer

Ideia Central (%)	Trechos do discurso do sujeito coletivo	
	Técnicos	Conselheiros
Ações de educação e capacitação (28,30%)	<i>Primeiramente entender melhor, fazer mais cursos individualizados pra cada realidade, com pequenos grupos. Também precisa ser feito um trabalho com as pessoas que trabalham junto com a gente, explicar a importância da segurança alimentar e muito treinamento. Eu acho que é na parte educativa, mas é um trabalho muito difícil, de formiguinha, para tentar conscientizar a população, capacitar professores, mais voltado para educação das crianças.</i>	<i>Falta um acompanhamento técnico nas entidades, capacitação, melhorar a utilização de alimentos, reduzir o desperdício, formar equipes para orientar populações carentes quanto à alimentação saudável e aproveitamento integral dos alimentos. Falta capacitação também para o Conselho, pois muitos pensam que é só não deixar morrer de fome. A Segurança Alimentar está focada na privação, deficiência, necessidade e não é isso. Esse sentido amplo da SAN nem todo mundo no Conselho tem de forma clara, porque é abstrato. E a gente vem de uma história de política de alimentação de privação, bolsa-família, cesta básica. Eu acho que no plano higiênico-sanitário, eles até entendem um pouco, mas é algo que deve ser construído, ainda vai demorar muito tempo.</i>
Mais integração interinstitucional (16,98%)	<i>Seria necessária a integração entre as diversas secretarias municipais, porque às vezes você está dentro de uma secretaria que trabalha com um programa e você não sabe o que é, quais são as ações. Não adianta fornecer uma alimentação saudável na escola, se a família está num bolsão de pobreza e tem outras pessoas que podem ter acesso aos outros programas, mas não sabemos.</i>	<i>Buscar parcerias e mais comprometimento de todos. Como a gente é focada em abastecimento, não vê o lado social. Falta a equipe trabalhar junta, porque segurança alimentar não é só comida, um cadastro da população a ser beneficiada, para ter certeza que o dinheiro está sendo bem aproveitado, como uma coisa passageira, enquanto a pessoa está passando por um momento de dificuldade e se trabalha nesse suporte pra colocá-la no mercado de trabalho. Hoje a pessoa se acomoda, passou a ser meio de vida. Está envolvido com um monte de coisas, que sozinha, nutrição não vai conseguir fazer. É o tal do trabalho em equipe e se uma parte falha, você acaba comprometendo o todo.</i>
Aumentar/melhorar infra-estrutura dos programas de SAN (7,55%)	<i>Precisa fazer um banco de alimentos na cidade, organizar os produtores, pegar o excedente que não vendem, com apoio da</i>	<i>Acho que teria que ampliar um pouco os programas. Eu percebo que existem vários programas, mas a população não tem tanto interesse. O projeto social do Restaurante Popular a população, pelo preço</i>

	<i>prefeitura. E também processar mais: mandar tudo processado, higienizado, para minimizar o trabalho das merendeiras, diminuir o risco, dar um salto de qualidade. Falta estrutura de recebimento, de pessoa, dentro da escola, uma nutricionista que controle, faça seguir o cardápio.</i>	<i>bem acessível, procura bastante, tem um apelo maior. Mesmo aqui no centro eu sou favor de um RP, porque a maior parte do comércio, a pessoa passa com uma coxinha. A gente teria uma cozinha muito grande e um ônibus refrigerado. Poderia fazer um cadastro, porque o problema hoje é funcionário. Se criar uma cozinha em cada lugar, vai demandar muito funcionário, mas se você tiver uma cozinha muito grande, você leva até eles.</i>
Divulgação das atividades do Conselho e das ações de SAN (7,55%)	<i>Acho que falta mais divulgação, pois poucas pessoas participam, falta boa vontade, mas eu acho que deveriam fazer campanhas pra outras pessoas conhecerem realmente a importância e participarem.</i>	<i>Maior propagação das normas de SAN, bem como aumento da vigilância do cumprimento destas.</i>
Ações de SAN no município são adequadas (7,55%)	<i>Discurso não expresso.</i>	<i>Eu acho que o município tem um programa bastante avançado, um trabalho importante e muito bom, ajuda muito as entidades, através do PAA. São distribuídos alimentação, legumes, frutas e verduras, tem a merenda escolar e está aumentando, desenvolvendo. A gente sabe que está conseguindo garantir.</i>
Necessidade de Conselho/Conselheiros mais atuantes (5,66%)	<i>Precisa da reativação do CONSEA. Cobrar as atitudes dos participantes, pra que todos participem. Eu acho que eu precisava voltar. Ai, o problema é comigo. Porque eu, sem estar atuante, sem participar de reunião, sem saber o diagnóstico, eu não posso ajudar.</i>	
Melhor planejamento e organização do trabalho do Conselho e atividades de SAN no município (5,66%)	<i>Para avançar mais, teria que buscar investimento em gestão da estrutura, pra melhorar ou reduzir algumas ineficiências. É uma estrutura avançada, pelo padrão que eu conheci em outros municípios. E a atuação do Conselho podia ser maior, mais reuniões, ser mais atuante, porque fazer só um monte de reunião, não adianta. Mas também não sei se é porque eu acho que o município é carente, não sei onde está falhando, por que demora tanto pra chegar o alimento nas entidades. Eu acho que é falta de planejamento, de organização, porque esse alimento chega um dia antes de vencer pra nós.</i>	
Implantação de ações e programas de SAN no município (3,77%)	<i>Primeiramente a implantação do programa, caso realmente não exista ainda e também de hortas escolares. Os produtores têm medo, eles têm receio. Se a prefeitura desse um empurrão ou uma ajuda financeira, não sei que jeito poderia estar.</i>	
Maior conscientização de profissionais e da população (3,77%)	<i>Acho que falta conscientização, principalmente dos profissionais que trabalham, não direta, mas indiretamente. Trabalha do lado, mas não tem conhecimento nenhum do programa. Deveria haver uma conscientização maior das pessoas e não participar só por participar. Tem que ter essa conscientização, se interessar pelos outros seres humanos..</i>	
Aumento das doações de alimentos (1,98%)	<i>A gente procura sempre melhorar a nossa doação. Busca recursos junto à CONAB, com feijão, com arroz, com óleo, farinha de mandioca, então a gente sempre recebe as doações e também distribui pra essas pessoas carentes aí.</i>	
Necessidade de mais recursos financeiros (1,98%)	<i>Precisa intensificar a apropriação de recursos financeiros.</i>	
Melhorar qualidade da alimentação escolar (1,98%)	<i>Uma das coisas que poderia fazer é uma merenda adequada. Eles mandam muito enlatado. Eu não sei hoje, como que está, mas quando eu estava na escola, em 2008, era. Vai ajudar a merendeira, mas não é aquilo que deveria ser colocado pra criança. Alimentação enlatada é muito diferente de uma alimentação feita ali, com carinho.</i>	

Realizar e manter diagnóstico da situação de SAN no município (1,98%)	<i>O diagnóstico é uma coisa importante, porque as ações são feitas a partir do nada, só que não sei se essa é a melhor ação, pois eu não conheço a situação. Talvez até tivesse uma outra ação mais eficaz, mais barata, simples, mas sem conhecer eu não sei! Não tem diagnóstico epidemiológico no município. São ações jogadas, que tem começo, às vezes tem meio, mas não tem fim. Não tem planejamento, não tem diagnóstico, não tem o que é a realidade, não chega até o final.</i>
Não sabe (5,66%)	<i>Não sei o que fazer. Não tenho tempo ainda de trabalho para responder.</i>

Papel do Conselho de SAN

A quarta questão solicitava que os entrevistados informassem, no seu modo de ver, qual papel o Conselho de SAN deve desempenhar com relação às políticas de SAN para o Município e se esse papel vinha sendo cumprido. Foram obtidas 55 respostas, categorizadas em 15 ICs. As ICs identificadas, a intensidade em que cada uma foi encontrada e os trechos mais significativos do DSC gerado para cada uma delas estão demonstrados na Tabela 4.

Tabela 4 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes ao papel do Conselho de SAN

Ideia Central (%)	Trechos do discurso do sujeito coletivo	
	Técnicos	Conselheiros
Fiscalização (25,45%)	<i>Tem que fiscalizar e cobrar dos responsáveis, fazer funcionar tudo o que é necessário, ver se tudo o que é exigido por lei está sendo cumprido, dar respaldo para solução de problemas, saber o que está sendo oferecido, a qualidade, como está sendo comprado, transportado, e fornecido. Garantir a segurança, garantir que a população tenha o alimento de boa qualidade e seguro.</i>	<i>Um papel fiscalizador, verificar o que está sendo executadas essas regras da segurança alimentar. Acompanhar e fiscalizar as ações e propor melhorias. Falta um modelo que a gente possa seguir, pra saber se a cidade está nessa base para fiscalizar, porque não adianta essa coisa. Fomentar as discussões, pôr em prática e buscar melhorias pro município.</i>
Monitoramento (7,27%)	<i>Deve ter um sentido de monitorar as ações os conselheiros tinham que ser muito ativos e vinculados à vida política da cidade e teriam que dispor de mais tempo, também. Prá isso, eu acho que seria interessante envolver as instituições que recebem os benefícios, coisa que eu não vi muito nos Conselhos que eu participei. Dá pra acompanhar as entidades assistidas, dá pra mandar nutricionista, fazer uma palestra com todo mundo junto, o governo rever alguma coisa em termos financeiros pra ajudar em compra de equipamentos, passar informação de aproveitamento total do alimento para evitar desperdício, conseguir recurso para melhorar as condições de armazenamento nas entidades, supervisionar, porque às vezes tem situações que não cabem mais a nós, então a gente tem que acionar uma autoridade maior.</i>	
Apresentação de proposições (5,45%)	<i>Ele pode ter um papel propositivo, ser um fórum pra propor novas ações, identificar áreas com problemas, instituições que podem ser beneficiadas. Se o Conselho tiver pessoas que estão relacionadas com alimentação, com a segurança alimentar, ele vai ter</i>	

	<i>uma visão de onde estão as dificuldades e do que poderia ser feito prá melhorar. Poderia lançar projetos e a partir dessa ideia principal, buscar ajuda da Cidadania da Saúde. Depois, partir prá execução, só que aí já vai precisar da comunidade.</i>
Diagnóstico de problemas de SAN (5,45%)	<i>Diagnóstico sobre a realidade nutricional na cidade e tentativa de detectar as situações em que se possa ajudar a melhorar. Nessas reuniões tentar levar essas situações, porque ali você tem N pessoas pensando de N formas diferentes. Deveria fazer um grande levantamento das dificuldades que essas merendeiras têm de produzir essa refeição, de armazenar, de adequar, porque o que a gente vê que a gestora da escola, ela fica muito mais em cima, claro, da parte educacional, que é a função dela.</i>
Capacitação em SAN (5,45%)	<i>Acredito que de instrução, educação, por que o pessoal vem e leva o alimento que é ofertado in natura, mas ele está sendo bem aproveitado? A pessoa tem informação? Chega lá eles não têm onde armazenar, então eu acho que falta um suporte, uma continuidade. Não é um controle, mas é passar informação, pois muita gente critica porque desconhece. Tem muita ignorância nesse sentido de alimentação. Eu sou da área de alimentação animal, mas logicamente a gente entende, porque é mãe.</i>
Controle Social (5,45%)	<i>O Conselho é um instrumento muito bem desenhado, porém, muito mal utilizado, que o poder público disponibiliza para a população cobrar, fiscalizar, conhecer. É um instrumento muito forte que as pessoas não sabem o poder que tem. Tinha primeiro que definir pros seus membros o que é Segurança Alimentar e atuar como um órgão formador de opinião, que se estende à população. Se não tem uma troca política de estado e município, o município sozinho não anda. As pessoas vão fazendo as coisas “de orelha”. Então, é nesse sentido, de propor, monitorar e avaliar resultados alcançados. Dentro do que é esperado de qualquer conselho gestor de políticas públicas.</i>
Atuação ampla (3,64%)	<i>O COMSAN é um órgão importantíssimo que desenvolve várias ações de destaque no município. Deve ter atuação com creches, com todas as entidades. Eu não sei se tem ações a mais, prá dizer que é um Conselho de SAN. Não sei como é o quadro que trabalha com isso.</i>
Promoção de SAN (3,64%)	<i>Desenvolver ações que promovam a alimentação adequada e de qualidade e implementar ações que busquem cada vez mais alimentação sustentável. Tem que promover, mesmo, porque falar da segurança alimentar, todo mundo fala, mas fazer, pôr a mão na massa...</i>
Deliberação sobre ações de SAN (1,82%)	<i>O Conselho, na verdade, é decidir várias etapas do programa de distribuição anual.</i>
Criação de Legislação em SAN (1,82%)	<i>Ele faz as leis, eu acho que eles são os maiores responsáveis por conseguir fazer uma lei, alguma coisa que consiga modificar todo esse sistema.</i>
Promoção de distribuição de renda (1,82%)	<i>A distribuição de renda. Extremamente importante, porque você pega a agricultura do agricultor familiar, pega o leite dele, você está distribuindo renda lá. Você passa prá cá, está distribuindo renda prá que a pessoa não precise comprar em outro lugar. Então a distribuição de renda faz com que as pessoas não levem uma vida tão miserável. Aquele agricultor passa a viver melhor porque ele não tem o atravessador e a verdura, a carne, seja lá o que for, chega com melhor qualidade e distribui melhor.</i>
Não sabe/não respondeu (3,64%)	<i>Não sei.</i>
Não cumpre (12,73%)	<i>Não cumpre! Se cada um desse a sua contribuição pro Conselho, se fosse efetivo, teria resultado, mas não é. Não tem fiscalização porque o Conselho passa por muitas dificuldades, especialmente com a participação de seus membros frequentemente nas reuniões. Nos últimos anos, isso foi abandonado. Eu não fui mais convocado para reuniões. No começo havia a preocupação em explicar as ações, informar sobre os planos. A última reunião que eu participei parecia algo que o Conselho deveria aprovar porque era uma exigência prá receber recursos do MDS ou do Ministério da Educação, um papel simplesmente burocrático. Houve discussão, questionamentos dentro do próprio Conselho, sobre questões específicas que envolviam o plano, mas era algo em cima da</i>

	<i>hora e ou se concordava ou perdia os recursos. Não é uma crítica ao funcionamento da estrutura criada para a Segurança Alimentar, pois talvez ela estivesse até funcionando muito bem, mas é que eu não vi mais nem os resultados que poderiam ser muito bons, passarem pelo Conselho. O executivo poderia estar até entregando uma boa política pública, porém sem essa discussão ao nível de Conselho.</i>
Cumpr parcialmente (9,09%)	<i>Não é o ideal, porque nenhum Conselho é ideal! Sempre dá prá melhorar, prá organizar mais, prá ter mais gente, cuidar mais desse trabalho. Ele cumpre, mas tem que ser muito ajudado. Ele tem muito mais força prá fazer muito mais coisa, mas não existe muita participação. Teria que ter um papel mais ativo. Eu percebo que o Conselho vem cumprindo, mas alguns conselheiros, nem todos. Eu mesmo, ultimamente, tenho que dizer que eu não estou cumprindo tão efetivamente. Mas como eu não conheci como funcionava isso, talvez na primeira reunião isso seja uma coisa boa prá eles esclarecerem prá todos os Conselheiros. Eu acho que já que é um órgão que serve prá fiscalizar, ele teria que ser mais presente, mais ativo.</i>
Cumpr totalmente (7,27%)	<i>Vem cumprindo o papel e está melhorando. Eu tenho participado desde o início, quando nem tinha Restaurante Popular, PAA e acho que progrediu bastante. Eu acredito que o pessoal tá realmente, pelo menos buscando, querendo. Depende muito das pessoas que estão recebendo esse tipo de informação, não depende só do nosso trabalho.</i>

Integração intersetorial

Na quinta questão, os entrevistados foram solicitados a opinar se o Conselho de SAN trabalha de forma bem articulada com os diferentes setores do Governo Municipal, demais Conselhos Municipais e órgãos da sociedade civil. Foram obtidas 38 respostas para essa pergunta, categorizadas em apenas cinco ICs. As ICs identificadas, a intensidade em que cada uma foi encontrada e os trechos mais significativos do DSC gerado para cada uma delas estão demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes à integração intersetorial

Ideia Central (%)	Trechos do discurso do sujeito coletivo	
	Técnicos	Conselheiros
Não há trabalho intersetorial bem articulado (28,95%)	<i>Ah, sinceramente, como a parte dos conselhos é voluntário, é muito difícil! Não tem interação nenhuma entre um conselho e outro. Eu vejo que as pessoas vêm aqui porque precisa, uma reunião por mês, discute e não age mais. Eles também não procuram melhorar ou, se procuram, jogam tudo nas nossas costas. Não participamos do Conselho, só das reuniões do Conselho de Alimentação</i>	<i>Eu não vi essa associação, mas também não sei falar se porque não foram chamados e tentaram essa associação ou se porque não teve algum movimento. O de Conselho de Alimentação Escolar é mais ativo, mais presente, acho que porque as pessoas têm mais conhecimento. O de Segurança Alimentar tem pessoas que não sabem nem do que se trata, não que não sejam capacitados, mas não sei se o interesse é tão grande. Eu peguei a representante da Coordenadoria de Atenção Básica da Saúde e fui apresentar prá Coordenadoria de Segurança Alimentar, porque eles nem se conheciam. Tenho a impressão de que é que é um jogo de egos inflados, dentro da política, que as</i>

	<i>Escolar. Acho que isso acontece em todo lugar.</i>	<i>As pessoas não estão preocupadas se o vizinho do lado está fazendo. Ela quer saber se ele vai fazer melhor do que eles, se ele fizer melhor eu vou fazer alguma coisa pra podar e não pra somar esforços. Acho que não tem a menor integração e nunca vai acontecer segurança alimentar enquanto não tiver essa intersetorialidade.</i>
Há pouco trabalho intersectorial articulado (18,42%)	<i>Um pouco, não muito, tem que ser levado, não caminha sozinho. A gente mantém uma parceria com a instituição de ensino superior, mas tem que ter estrutura, tem que disponibilizar um veículo pra levar, um motorista pra fazer as visitas, buscar gente, o estagiário conhece a realidade e a gente também pode utilizar essa mão de obra que já está qualificando, que traz a parte que tem de legislação nova. Quanto às reuniões, parece-me que está complicado de reunir todo mundo e que o Conselho tem que ser mais ativo. Eu acho que a população não tem noção do poder que tem em mãos. Falta, por parte do governo, estar chamando as pessoas da sociedade civil para participar e abrir pras entidades, dar liberdade. Divulgar, porque é a maneira de você se comunicar com o governo diretamente. É um Conselho imenso e nas reuniões, só três ou quatro, então dá pra enxugar um pouco e pegar as entidades mais importantes e mais a sociedade civil. Pelo que eu vi das atas, parece que não tem adesão, pois pessoas que são Conselheiros dentro da Prefeitura e deveriam estar lá, não vão e nem satisfação dão. É uma questão de consciência. A gente está lá como representante, mas não ficou muito claro qual o nosso papel e acho que isso seria uma coisa que poderia ser discutida. Eu tenho a impressão que às vezes eles nem sabem, mas eu acho que talvez falte uma coordenação, colocar o tema em discussão, interagir mais, o município, a sociedade civil e as próprias entidades.</i>	
Há trabalho intersectorial bem articulado (26,32%)	<i>Está muito ligado à educação, porque aqui as coisas são feitas a nível de troca de ideia: a Diretora dá um toque que não vai precisar de merenda, senão sobra. Então elas tem um contato muito grande com a parte da educação, com a parte da cultura e os programas do PAA, onde que a gente doa os produtos pras entidades filantrópicas. E a gente compra também pro Restaurante Popular, então, isso aí já entra outras secretarias, de Assistência Social, que são cadastradas, que acompanha o nosso trabalho. A gente faz um trabalho com a Secretaria de Esporte, pra dar um apoio, nessa parte de jovens, esses atletas. Aí passa pelas nutricionistas, elas fazem toda uma tabela, então esse trabalho junto com alguma secretaria a gente tem. A maior interação é essa parte, de fornecer coisas pra eles.</i>	<i>Existe integração e a maior eu acredito que seja entre Secretarias da Agricultura e da Educação, através do Conselho de Alimentação Escolar. Mesmo com os outros conselhos, outros setores, eu acredito que tenha sim uma boa integração. O COMSAN tem participação ativa junto ao programa Fome Zero e outros programas do município, órgãos da sociedade civil, especialmente aqueles que participam frequentemente das reuniões, estreitando relacionamentos e analisando ações e necessidades e tem boa integração com as Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social. Eu vi isso avançar aqui, na outra gestão, logo que se iniciou o PAA, você tinha por um lado agricultores familiares desorganizados, tinha a Secretaria da Educação que é uma grande compradora de alimentos. Houve uma tentativa inicial de articular essas duas pontas, de usar os recursos da prefeitura que são recursos de compra e estão vinculados à Educação, pra comprar alimentos dos agricultores familiares. Quando veio o PAA, isso pôde ser colocado em prática e foi avançando. Então você articula Secretaria de Educação, Secretaria da Agricultura e o Governo Federal. O município foi bastante ativo em buscar esses recursos do Governo Federal, pra levar à frente.</i>
Não sabe se há trabalho intersectorial bem articulado (18,42%)	<i>Eu nem sei dos Conselhos e não dá pra saber. A Agricultura tem com a Educação, porque entrega aqui, tudo o que é fornecido, mas não sei te responder melhor. Deve existir, mas eu, sinceramente não sei te falar como vai funcionar isso daí. Tem o CAE, mas não conheço o Conselho de SAN.</i>	

Não há Conselho de
SAN no município
(7,89%)

Não há Conselho de SAN no município

Poema dos desejos

A sexta questão foi elaborada com base na ferramenta *wish poem* – poema dos desejos – método desenvolvido por Henry Sanoff para avaliação de prédios escolares¹⁷. Essa ferramenta favorece o pensamento exploratório global, estimulando os entrevistados a revelarem suas fantasias e desejos sobre o ambiente que está sendo avaliado, no caso, o espaço/território municipal. Solicita-se aos entrevistados que descrevam como seria o ambiente ideal para eles, por meio de uma questão aberta. O enunciado da questão, adaptado para o tema que está sendo investigado, é uma frase que deve ser completada pelo entrevistado. Dessa forma, garante-se liberdade para que os entrevistados manifestem seus anseios, fornecendo informações que podem ser relevantes sobre a adequação e a qualidade dos ambientes (ou das políticas) em construção^{18,19}.

Foi solicitado aos entrevistados que completassem a frase: “A população do meu município terá Segurança Alimentar e Nutricional quando...”. As respostas a essa questão, 41 no total, foram categorizadas em nove ICs. As ICs identificadas, a intensidade em que cada uma foi encontrada e os trechos mais significativos do DSC gerado para cada uma delas estão demonstrados na Tabela 6.

Tabela 6 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes ao poema dos desejos – quando a população do município terá SAN

Ideia Central (%)	Trechos do discurso do sujeito coletivo	
	Técnicos	Conselheiros
Houver maior conscientização (26,83%)	<i>Houver a conscientização das pessoas sobre Segurança Alimentar e Nutricional e a importância da mesma e quando todos tiverem consciência da importância e dos valores de uma prática nutricional sustentável. Quando eles começarem a se preocupar realmente com isso e ver (SIC) a importância desse tipo</i>	<i>Quando todos se conscientizarem - poder público, população, mãe, professor, quem ganha, quem não ganha, todos - que isso é uma prioridade e quando o público em geral puder entender e opinar o que é segurança alimentar e puder ter voz ativa, quando o povo tiver espaço, mas ele precisa primeiro ter conhecimento de causa. Quando a população tiver interesse em participar dos programas desenvolvidos pelo poder público e o governo parar prá pensar o que realmente a população necessita, uma</i>

	<i>de trabalho. Quando a população for conscientizada, informada, pelas autoridades. Falta informação.</i>	<i>alimentação digna dentro das creches, das escolas. Na hora que o governo se conscientizar que o futuro está dentro da educação geral e os órgãos públicos, privados e a população tiverem mais consciência dos seus direitos e colocarem mais a mão na massa pra cumprir com seus deveres.</i>
<i>O poder público for mais eficiente 19,51%)</i>	<i>Devia ser o trivial, quando as políticas públicas aumentassem a sua abrangência e eu acho que quando as políticas públicas que já existem forem plenamente executadas, consolidando, ampliando, melhorando a gestão. Obviamente o executivo tem que dar prioridade pra isso, o que depende muito do líder político, porque as organizações sociais não são capazes de colocar, principalmente nessa área, a sua pauta, que ainda é determinada pelo líder político. Quando as coisas funcionarem, a população for cada vez mais próxima, interagir com o governo, que não pode ser distante, tem que ouvir mais a população. Quando todos se preocuparem com todos, pois cada um tem o seu papel, sua função, no caso da administração pública, só que a gente só consegue ter resultados na hora que consegue dar a mão e trabalhar juntos, todo mundo falar a mesma língua, tentar trabalhar com um objetivo em comum. Quando os governantes entenderem que a Segurança Alimentar e Nutricional faz parte das ações de prevenção ou agravos de algumas patologias e vai além do cuidado nutricional clínico e as políticas públicas realmente forem eficazes.</i>	
<i>Houver mais informação e conhecimento sobre SAN (17,07%)</i>	<i>Falta educação sobre o que é Segurança Alimentar. Sem informação correta de alimentação saudável e sem conhecimento é difícil. Falta orientação pelas autoridades, no próprio SUS. Quando houver uma educação alimentar ou como matéria fixa na rede pública e quando essas mães também tiverem, a partir da gestação, já no consultório médico, a orientação adequada.</i>	
<i>Existe SAN no município (7,32%)</i>	<i>Eu estou acostumado a ver tanta coisa pior no Nordeste, que eu nem me preocupo muito com meu município, que não está mesmo numa situação grave, embora existam problemas de insegurança alimentar aqui. Mas acredito que o maior programa de segurança alimentar se chama merenda escolar: é uma garantia muito grande, pelo número de atendimentos, pela qualidade das refeições e garante a segurança alimentar no município. Vai continuar tendo segurança alimentar enquanto o município der suporte, o Conselho e os membros se dedicarem. Eu garanto que tem SAN, porque os dados mostram.</i>	
<i>O Conselho de SAN for mais atuante (7,32%)</i>	<i>Quando o Conselho começar a agir e for bem ativo, com a união de todos os departamentos da prefeitura, com boa organização na parte de produção rural. Ficaria mais fácil com a união de todos e com o poder do Conselho. Eu sei que não depende só do Conselho, mas quando esse Conselho tiver uma atuação efetiva, conseguindo planejar, coordenar e executar as ações que ele está propondo.</i>	
<i>Houver acesso a alimentos saudáveis para todos (7,32%)</i>	<i>Quando todos tiverem acesso a alimentos saudáveis a preços adequados e quando tiver melhor distribuição da alimentação, uma cozinha ampla, mais pessoas serem (SIC) assistidas. Porque a qualidade a gente sabe do que está falando, mas a distribuição ainda não é ampla, tem que crescer. Quando nossas autoridades colocarem em prática o necessário em relação à doação de alimentos e houver maior participação, até de conselho, mesmo, em todo o trabalho social pertinente.</i>	
<i>Houver participação social efetiva nas políticas públicas (7,32%)</i>	<i>Quando a gente aprender a alimentar uns aos outros. É uma troca e enquanto não tiver essa troca, não funciona, senão tem sempre um explorado. Eu acho que toda vez que você troca, todo mundo ganha, todo mundo aproveita, fica mais leve e se as pessoas não tiverem disponibilidade e a vontade de fazer, então não vai ter mudança. Quando tivermos maior interesse e trabalharmos para isso, pois depende de nós. A gente não pode esperar que tudo venha dos governos, que tudo venha de cima. Quando todos participarem e cada um fizer o seu papel, porque a população tem que ser sujeito da sua vida.</i>	

Houver garantia de qualidade sanitária dos alimentos (4,88%)	<i>Segurança Alimentar seria realmente de você estar impondo exigências de qualidade e vai existir quando tivermos algumas leis para cumprir, punir quem não cumpre o que é proposto. Hoje não tem fiscalização e se tem, não tem a punição.</i>
Houver melhor distribuição de renda (2,44%)	<i>A resposta mais correta é quando tiver distribuição de renda, mas mesmo assim, não adianta. Essas respostas triviais, como melhorar a distribuição de renda, não resolve a curto prazo a questão da segurança alimentar.</i>

Comentários adicionais

Após todas as questões, os entrevistados foram indagados se queriam acrescentar algo que não havia sido perguntado ou respondido. Foram obtidas 55 respostas a essa indagação, sendo que 29,09% foram negativas, com os entrevistados afirmando não haver mais nada a ser dito. Foram identificadas, entre as demais respostas, 18 ICs, correspondentes a relatos pessoais, exemplos de situações vividas ou considerações a respeito da questão de SAN, algumas delas já contempladas em respostas a questões anteriores. As ICs identificadas, a intensidade em que cada uma foi encontrada e os trechos mais significativos do DSC gerado para cada uma delas estão demonstrados na Tabela 7.

Tabela 7 – Ideia central, frequência das respostas e trechos do DSC referentes aos comentários adicionais

Ideia Central (%)	Trechos do discurso do sujeito coletivo	
	Técnicos	Conselheiros
Necessidade de maior empenho pessoal (10,91%)		<i>É importante esse seu trabalho, que é uma forma da gente também acordar prá que participe mais, que seja mais ativo. Eu achei que eu colaborei muito pouco com você, não sei se ajudei com muita coisa, porque eu caí de paraquedas. Mas eu acho que eu preciso me dedicar mais e participar, acho que eu vou ter que voltar nas reuniões. Acabei me afastando de tudo, mas sou apaixonada dessa área social. Eu acho que uma reunião, uma vez ao mês, é muito pouco, acumula muita coisa pra uma reunião de uma hora. Reunião tem que ter o início, mas não tem que ter o fim. Já foram canceladas algumas reuniões, porque o pessoal indica e a pessoa não vai porque dá aula no horário. Tem que saber que tem que marcar reunião que é tão importante, no horário que o pessoal está aqui. Se é um Conselho tão importante, a pessoa é servidor público, como que ela vem às 7 horas da noite prá uma reunião?! Ela vai chegar em casa 9 horas da noite. Ou você indica uma pessoa que já é aposentada ou uma pessoa que tem disponibilidade. Não adianta formar o Conselho com pessoas que não podem participar.</i>
Frustração com a situação (7,27%)		<i>Eu acho até um pouco frustrante, porque a gente que tem muita teoria, lê demais e tem uma vontade louca de fazer funcionar, quando depara na questão política vê que realmente é como contam na televisão, no filme, no livro. A gente, na universidade, parece que tem um sangue quente prá querer fazer as coisas, a gente é utópico e passa isso pro aluno. Ai o município vem e dá abertura, de repente esfria tudo e vai cuidar de outro assunto, ou muda o prefeito e aí acaba. Sinto frustração porque eu vejo que a</i>

	<i>gente tenta, mas não tem um retorno dos outros. Se fosse realmente uma equipe, andaria, mas não é, cada um pensa só no seu. Eu sou um pouco revoltada, sabe, com tudo! Não me conformo com muita coisa! Eu acho que pra mudar, sozinha a gente não consegue nada. Nós temos um grande poder na mão, quem manda no país é o povo. E a gente podia fazer muita coisa se a gente tivesse consciência, mas nós estamos sendo trabalhados prá não ter consciência. Um Conselho poderia fazer grandes coisas.</i>
Preocupação com a descontinuidade das ações (7,27%)	<i>Às vezes o Conselho não anda junto com os membros políticos, porque acaba o prefeito, mas o conselho continua ou vice-versa. É preciso tentar mostrar no plano político a importância do conselho existir, ser atuante. Quem está interessado na política, em trazer o povo prá dentro das discussões políticas sobre alimentação? Se não tem uma troca política com o estado, o município sozinho não anda. Essa integração, essa ação intersectorial é importante! Mas precisa separar o que é político do que é trabalho. Eu estou disposta a ir, mas eu vou discutir nutrição. No serviço público eu acho que tem as duas coisas: quando você não mantém, você não dá continuidade e se é uma pessoa acomodada, você não consegue tirar ela prá conseguir implantar. Essa questão da descontinuidade é muito séria, muito grave! Dá prá o Conselho institucionalizar alguma coisa, tornar permanente, mas aí teria que jogar isso pro legislativo, prá Câmara de Vereadores e novamente dependemos do envolvimento político, mas que teria que ser acionado pelas organizações sociais.</i>
Falta de motivação dos Conselheiros (5,45%)	<i>O Conselho é um bom instrumento, mas falta, às vezes, a motivação, um conhecimento melhor da área prá ter segurança prá implantar as novas ações. A gente fez uma Conferência e foi muito produtiva, chamamos o pessoal da Universidade prá dar palestra. Quando eu frequentava mais, eu via sempre que eu falava alguma coisa que não estava na pauta ou que era uma ideia, eles aceitavam porque achavam que se eu era professora, com todos esses diplomas, sabia o que falava! Na verdade eu estava ali como qualquer outra pessoa, mas falta conhecimento de quem está ali. Tem uma intenção maravilhosa, está tentando fazer, mas não tem poder prá falar, então eu acho que falta as pessoas saberem o papel que elas exercem, mesmo, na sociedade</i>
Expectativas de melhoria do trabalho do Conselho e da situação de SAN do município (5,45%)	<i>Eu espero que o Conselho melhore cada vez mais e que a população tenha cada vez mais acesso aos alimentos adequados. Precisamos nos alimentar bem, porque não adianta só ter alimento em quantidade, nós precisamos de qualidade também! Também tenho noção de que vem ampliando o atendimento, a gente não consegue isso de um dia pro outro, mas vem melhorando. Espero conseguir fazer um tiquinho, porque eu não sei por onde começar. Prá mim, está sendo essa busca de informação, mas o que eu vou fazer com o que ela, ainda não sei. Muita coisa eu acho que eu não posso, mas na verdade eu posso, então, se eu tiver alguma ideia eu tenho que ir buscar. Não sei se eu vou ser vencida pelo cansaço. Só o tempo vai dizer.</i>
Divulgação do papel do Conselho (5,45%)	<i>Os Conselhos foram criados nos últimos anos prá envolver as comunidades e não prá envolver representantes políticos, executivos de secretarias, para que os programas não venham de cima prá baixo como antes e que não sejam controlados totalmente pela estrutura política que está acima. Continua uma estrutura centralizada, mas hoje passa pelos Conselhos. Quando se criam os Conselhos - e essa é uma proposta que tem toda uma teoria por trás, de capital social, de empoderamento das comunidades - é dar a elas poder de decisão. Tem o espaço pro político, prá política local, tem espaço pro Prefeito, pro vereador que trouxe o programa, mas isso são coisas legítimas. É por aí que as comunidades começam a ganhar mais poder, mais envolvimento, formam capital social no momento em que se reúnem, discutem, participam. Em muitos lugares isso é efêmero, desaparece quando acaba o programa. Todo mundo sabe que a gente tem o dever de pagar imposto, mas a maioria das pessoas não conhece seus direitos, então acho que um dos papéis do Conselho seria esse de divulgar pras pessoas os direitos que elas têm, reunir, trocar ideias, informações, prá tentar resolver o problema.</i>
Assistencialismo não gerador de cidadania	<i>Os Centros Comunitários fazem um bom trabalho, mas eu tenho dúvidas quanto a estar chegando prá quem realmente precisa, sendo eficaz, se eles estão conseguindo</i>

(5,45%)	<i>utilizar isso prá ter geração de renda, porque eu consigo enxergar só aqui dentro, o restante eu não consigo porque eu não conheço. Se tivesse uma fiscalização correta, para quem realmente precisa e tivesse um trabalho à parte para esses beneficiários, de profissionalização mesmo, dando outro tipo de oportunidade prá essa pessoa. Porque hoje você vê mulher engravidando, querendo arrumar filho pra receber a tal da bolsa, pensão, então a gente vê que os valores cada vez são os menores possíveis!</i>
Considerações sobre a situação de SAN no município (3,64%)	<i>Obesidade em criança a gente vê que está aumentando, desnutrição grave eu nunca cheguei a presenciar, mas a obesidade está preocupante. Parece que não tem miséria, mas tem. Quantos que sabem que tem? Ninguém. A gente sabe que o bairro é pobre, mas eu acho que a gente não imagina o quanto tem e como a gente também atende as entidades, então a gente sabe. Tem entidades, tem asilos que sobrevivem com doação. Tem entidade que atende dependentes químicos, que a família dá uma cesta básica. Mas as pessoas estão lá prá se tratar e a gente tenta garantir o mínimo do mínimo do mínimo, porque tudo não dá.</i>
Dificuldades nas parcerias e ações integradas (3,64%)	<i>É exaustivo aqui, a gente trabalha muito, mas eu vejo uma falha na Assistência Social, porque primeiramente o Restaurante era prá atender pessoas em vulnerabilidade social, então, quando começou, tinha que fazer um cartão. Era prá trabalhadores rurais, prá alguém que ganhasse um salário X. O trabalho foi feito e a carteirinha até hoje não chegou. Muitas vezes falta uma parceria. Se eles não conseguem fazer, dá espaço, então, prá Universidade, porque ela tem mão de obra, mas não é todo lugar que aceita a interferência. Poderia ter continuidade, mas não é uma parceria.</i>
Ampliação do escopo de políticas de SAN (1,82%)	<i>Da nossa parte aqui, eu vejo um bom trabalho, na questão do Restaurante, do Banco, da Merenda, mas falta muita coisa. Porque pensar em Segurança Alimentar não é só comida, é todo o resto, é Educação, a Cultura, o Trabalho. Isso falta.</i>
Resultados obtidos são gratificantes (1,82%)	<i>Mudou muito, bastante a condição de vida de agricultores familiares. Mudou aspecto de vestimenta, barba, principalmente porque melhora um pouco, aumenta a receita financeira. Se eu trouxer 10 agricultores familiares que a gente tem, principalmente os da feira, você chora. Mudou a vida deles. Mas mudou radical.</i>
Composição do Conselho e problemas de representatividade (1,82%)	<i>Se fosse examinar o impacto na formação de capital social, seria pequeno, talvez pela própria representatividade do Conselho. Teria que rever a composição do Conselho, com um número maior de pessoas mais diretamente interessadas na questão, por exemplo, os representantes dos agricultores familiares, as instituições que são distribuidoras das cestas. Por exemplo, meu papel ali era meramente voluntário, eu não era beneficiário direto, não estava envolvido diretamente, nunca recebi, nem devo receber nada prá isso, fui nomeado pela instituição prá colaborar, o que não agrega prá mim uma corresponsabilidade dos atos, das ações, era uma capacidade de aconselhamento. Estou falando o que eu vi no Conselho e a desarticulação que o Conselho passou nesse último ano e não tem maior participação da sociedade organizada, dos que fazem parte da execução do processo e são as beneficiárias finais. Isso é um absurdo, totalmente elitista. Essas organizações que não estão diretamente vinculadas ao problema, a não ser por benevolência, por voluntarismo, podem participar, mas não como protagonistas, que eu acho que são as instituições que estão verdadeiramente preocupadas em ir lá e entregar cesta básica, em prover alimentação às instituições que atendem a população carente.</i>
Dificuldades na organização social (1,82%)	<i>O motor é o benefício, não é a necessidade. Porque você vai nas regiões mais pobres, são as menos organizadas. Quem precisa mais, que são os mais pobres, não consegue se organizar e são as associações mais organizadas que acabam acessando o Programa. Não que elas não necessitem, elas necessitam também, mas tem mais pobres que necessitam, então é uma questão de foco do Programa. O motor é o benefício, é o programa. É a cenourinha. Acabou a cenourinha, a maioria desfaz.</i>
Ineficiência e descompromisso do poder	<i>Por mais que tenha o programa funcionando, o responsável só para manutenção do banco de dados, não cumpre sua função, porque depende dos dados para estatísticas e pro recurso. Na última reunião, foi abordado o tema de fiscalização do Bolsa Família,</i>

público (1,82%)	<i>da cobertura dos municípios e estava lá o município com acompanhamento zero. Disseram que iam cortar o recurso, porque não tinha acompanhamento. Aí você vai verificar na Saúde, na Promoção Social, cada um pega uma parte da coisa e a coisa não vai. Cada um faz um e pensa que o outro está fazendo. Falta coordenação, interação e responsabilidade também.</i>
Desmotivação da população para ações educativas (1,82%)	<i>Tem alguns programas, mas eu não vejo efeito! Eu vejo como um passatempo também, a reuniãozinha ali, tem um sorteio de prêmios, um lanchinho agradável, porque se não tiver o lanchinho também não participa. Quando você vai fazer palestra, falar de educação, alimentação saudável, só vai se tiver um lanchinho no final!</i>
Desejo de que entidades não necessitem mais de doações (1,82%)	<i>Eu espero um dia não ter mais que pedir, espero as coisas chegarem, dentro do prazo de validade, com uma semana de antecedência, no mínimo e todos, chegarem numa consciência, não desperdiçar tanto alimento, saber que aquela escola ali do lado vai gostar de uma doação que você faz. Sabe, é uma utopia. Que todos se mobilizassem. Pedir é muito difícil, pedir comida é muito difícil, ter desvio de merenda pra criança, isso é uma calamidade pública! Já não tem e vai desviar arroz, pelo amor de Deus!</i>
População desconhece ações e políticas de SAN (1,82%)	<i>Eu acho que tem muitas ações aqui no município e a população não sabe o que é. Muitas vezes a população não sabe o que essas entidades estão recebendo. Às vezes a população não sabe que no restaurante tem uma comida que tem índice de aprovação alto, uma comida boa. Tem muitas coisas que a divulgação ainda é pequena!</i>
Desafios no trabalho com alimentação escolar (1,82%)	<i>Eu acho que eu não vou conseguir atingir o aluno. Eu só vou conseguir atingir o aluno quando eu passar pela merendeira e pelo professor, pelo diretor, quando eles tiverem um pouquinho da noção do que é, porque são eles que fazem o serviço de retaguarda. Não adianta eu ir lá ensinar, demonstrar, na prática, com uma semana de visita, que a criança que não come passa a comer. Mas não sou eu que fico lá o dia todo, são eles, então precisa da adesão deles.</i>
Não respondeu (29,09%)	<i>Discurso não expresso.</i>

Discussão

A informação, dos conselheiros de SAN, de que a participação em reuniões do Conselho e, com menor frequência, em conferências regionais de SAN, constitui sua atividade principal relacionada ao objeto da pesquisa, permitindo a percepção de que as reuniões constituem o objetivo, por si, da existência dos conselhos. Embora alguns discursos tenham chamado a atenção para o fato de que o desempenho das funções dos conselheiros em muito extrapola a participação nas reuniões, duas situações são perceptíveis a partir das falas dos entrevistados: a desmobilização dos Conselhos nos últimos anos, reduzindo-se ou mesmo suspendendo-se a realização das reuniões e a dificuldade de que os conselheiros compareçam quando convocados. Nahra et al²⁰, em trabalho que avalia a representação do poder executivo em conselhos gestores de políticas públicas no município de Porto Alegre, chama a atenção para sua pouca

dedicação aos afazeres do Conselho, inferindo que o envolvimento dos representantes reduz-se, quase que exclusivamente, à participação nas reuniões. Wendhausen et al²¹ também relatam dificuldades com obtenção de quorum em diferentes Conselhos do município de Itajaí, SC. Carneiro²² relata a reduzida presença de atores governamentais em conselhos estaduais de Minas Gerais, demonstrando o baixo grau de comprometimento e prioridade dos integrantes com as ações do Conselho.

Embora parte dos entrevistados, especialmente conselheiros, referem não ter tido nenhuma dificuldade para o desempenho de sua função, outros registram dificuldades relacionadas à falta de disponibilidade para participação nas reuniões nos horários em que são marcadas e à pouca familiaridade com os temas tratados, reforçando o depoimento de parcela dos entrevistados quanto à necessidade de atividades de capacitação. Os discursos vêm de encontro ao apurado entre o grupo entrevistado, de que aproximadamente 80% não tiveram qualquer treinamento ou capacitação específica para atuar em SAN. Siqueira et al²³ relatam situação semelhante entre os conselheiros de SAN do estado do Espírito Santo e Carneiro²² em Minas Gerais.

A questão da necessidade de capacitação para conselheiros reaparece nas respostas sobre o que ainda precisa ser feito para aprimorar ações e programas de SAN nos municípios. Essa necessidade de capacitação estende-se aos executores das ações, seus beneficiários e a toda população. O discurso remete à compreensão de que as soluções para os problemas enfrentados estão na educação, de todos e sobre várias questões. Para alguns entrevistados, há a compreensão de que a realização de ações de capacitação também é papel do próprio conselho. Os discursos se referem tanto à necessidade de compreensão da amplitude do conceito de SAN para uma ação efetiva cidadã em sua conquista e manutenção, como de treinamentos em boas práticas de manipulação de alimentos, educação para o consumo, educação nutricional para gestantes, crianças e adolescentes, entre outras.

Encontram-se muitos materiais e oportunidades de capacitação para conselheiros, técnicos e outros atores sociais envolvidos com SAN, disponibilizados pelo MDS, por governos estaduais e mesmo por organizações da sociedade civil como a RedeSAN (www.ufrgs.br/redesan/), uma rede eletrônica de qualificação de gestores

públicos e lideranças sociais de SAN, que oferece cursos à distância e a RedeSANS (www.redesans.com.br/), *rede social que articula o poder público*, universidades e movimentos populares em defesa do DHAA.

Possíveis arranjos regionais para o desenvolvimento de ações de SAN não foram relatados por nenhum dos entrevistados. Encontrou-se a compreensão de que há integração intermunicipal por meio de troca de informações e experiências entre técnicos e conselheiros de diferentes municípios ou quando compras do PAA são feitas de produtores de municípios vizinhos. Entretanto, uma das dificuldades percebidas pelos entrevistados é a de promover e sustentar uma regionalização efetiva que traga ganhos para os envolvidos e que promova a melhor utilização dos recursos, devido aos diferentes interesses político-partidários e à falta de estrutura nos municípios menores. Bandeira²⁴ atribui à soma de dois fatores as dificuldades e obstáculos existentes para a articulação entre municípios próximos: a não existência, no país, de uma instância político-administrativa entre o estado e os municípios e às escassas organizações de caráter microrregional, o que dificulta a criação e manutenção de uma cultura de articulação de caráter territorial.

Já a integração interinstitucional dentro do próprio município é vista pelos entrevistados como uma necessidade, embora de realização bastante difícil e criticada. O caráter intersetorial do conceito de SAN, por si, requer atuação articulada na implementação de ações e políticas públicas. Paulillo et al⁶ afirmam que a formação de redes não hierárquicas de cooperação no âmbito local pode favorecer a concepção de soluções de SAN apropriadas para cada região. Carneiro²² alerta para a necessidade de uma articulação horizontal de políticas e programas municipais, que trazem melhores resultados, mas observa a grande resistência às mudanças observada em instituições estatais. Monnerat et al²⁵ entendem a intersetorialidade como uma eficiente estratégia de gestão urbana, que possibilita a otimização na utilização de recursos humanos e financeiros, mas também apontam dificuldades, já que os municípios tendem a reproduzir a fragmentação setorial observada nos níveis estadual e federal.

Outra percepção evidenciada nos discursos é que a melhoria e o aprimoramento das ações e políticas de SAN ocorrerão na medida em que o atendimento for ampliado e

mais cidadãos forem atendidos. Entretanto, mesmo havendo poucas colocações em relação à ampliação do escopo desse atendimento na direção dos demais aspectos que compõem o conceito de SAN, o entendimento predominante é no sentido de oferecer maior quantidade de alimentos e refeições a um maior número de atendidos. Embora poucos entrevistados tenham ressaltado que SAN não se reduz à garantia de acesso a alimentos, mas inclui os aspectos da qualidade nutricional e sanitária, da adequação às necessidades individuais, da cultura alimentar e da sustentabilidade, entre outros, é exatamente na ampliação das estruturas de garantia de acesso, especialmente aos cidadãos de baixa renda (Restaurantes Populares e doações a entidades assistenciais), que os discursos se focam. Conforme observação de um dos entrevistados, historicamente lidou-se, no Brasil, com a questão da carência alimentar. A transição epidemiológica e nutricional por que vem passando a população brasileira trouxe, às políticas públicas, o desafio de incorporar a questão da adequação alimentar e nutricional à agenda da saúde e da nutrição. A construção de um conceito tão amplo e abstrato de SAN constituiu-se o início de uma longa jornada em direção à garantia do DHAA, em sua plenitude, para toda a população brasileira. O desafio de construir políticas públicas que atendam a todos os cidadãos – com informação que possibilite melhores escolhas, garantia de qualidade, adequação às necessidades e promoção da saúde, além de sustentabilidade – permanece e deve ser assumido por todos os que estão envolvidos com a construção do SISO, incluindo os que atuam no nível municipal. A ausência de instrumentos de medição da condição efetiva de Segurança Alimentar dificulta tal tarefa, na medida em que não existem parâmetros de sucesso a serem alcançados.

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)²⁶ realça os aspectos do acesso suficiente - e da preocupação com a ausência de acesso - a alimentos em quantidade e qualidade em um futuro próximo, mas considera insegurança alimentar a limitação de acesso quantitativo aos alimentos. Monteiro²⁷ afirma que o monitoramento da segurança alimentar de uma população depende de uma série de indicadores de oferta de alimentos (quantidade, tipo, composição nutricional, qualidade sanitária, adequação à legislação, comercialização, marketing e preço) e da demanda por esses alimentos (renda, capacidade de autoconsumo, preferências alimentares, conhecimentos

sobre alimentação, nutrição e saúde e padrões de consumo alimentar). Já o monitoramento do perfil nutricional da população pode ser feito por estimativas sobre a frequência e evolução de distúrbios nutricionais. A maior parte desses indicadores sequer existe, colocando aos gestores e conselheiros obstáculos consideráveis para a realização de um trabalho com base em diagnósticos confiáveis sobre a situação de SAN da população de seus municípios.

Observa-se ainda que parte dos conselheiros, analisando a condição existente em seus municípios, considerou que estes já não mais vivenciavam situação de insegurança alimentar e nutricional, uma vez que as condições previstas nas diretrizes federais para a área estavam sendo atendidas – a manutenção de equipamentos públicos, programas e ações de acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

Com relação ao papel dos conselhos, é contundente o entendimento de grande parte dos entrevistados de que sua principal atribuição é a de fiscalizar as ações e programas desenvolvidos nos municípios. Muitas respostas denotam inclusive certa confusão com as funções do CAE – Conselho de Alimentação Escolar. Embora a fiscalização e o monitoramento das ações e políticas municipais de SAN estejam incluídos entre as funções previstas para os conselhos de SAN, não são as mais importantes. Poucos entrevistados alertaram para o papel propositivo e deliberativo do conselho, efetivamente contribuindo para a construção de uma política pública de SAN que atenda às necessidades de cada município. Nahra et al²⁰ afirmam que a função de um conselho é eminentemente política, ao definir estratégias para garantia de direitos (diretrizes e formato de implementação de políticas públicas, planos de metas, fontes de recursos, parâmetros de qualidade, monitoramento e avaliação de políticas públicas, bem como sua publicização). Rocha et al²⁸, analisando atas e pautas das reuniões do conselho do município de São Paulo, verificou que as principais questões acerca de SAN não aparecem de forma articulada nas discussões ou não são adequadamente relatadas nas atas. O controle social e a promoção de SAN, ideia central de alguns dos discursos colhidos neste trabalho, em seus aspectos mais amplos podem melhor definir o papel dos conselhos, embora os entrevistados não tenham claramente especificado a

que tipo de ação se referiram. A publicização das questões relacionadas à SAN e às ações e políticas da área desenvolvidas pelos municípios, também foram citadas por alguns dos entrevistados e parece, acertadamente, ser este um dos importantes papéis que o conselho tem a desempenhar. A construção da garantia de SAN para a população não pode prescindir de informação adequada e suficiente para que todos possam participar do processo e usufruir do DHAA.

A resposta mais frequente à última questão da entrevista, aquela em que foi solicitado que completassem uma frase sobre quando a população do município teria SAN, foi relacionada à existência de maior conscientização – da população, dos próprios conselheiros e dos agentes do estado. Em alguns discursos, o estado (governo) aparece como o responsável por levar essa consciência à população, embora, de modo geral, a resposta pareça referir-se ao entendimento real do significado e da importância da segurança alimentar e nutricional por todos. Sem dúvida, a construção das condições necessárias à SAN, sob a perspectiva do DHAA, por meio de políticas públicas efetivas, requer a compreensão e a discussão de todos os aspectos relacionados ao tema. E essa também é uma construção dependente do processo educativo participativo. Oliveira et al²⁹ afirmam que Paulo Freire conferiu ao termo “conscientização” um caráter político-pedagógico que implica, em um movimento dialético, a apreensão (do conhecimento) e uma subsequente ação transformadora (reflexão crítica). Por essa ótica, a realidade não deve ser tomada como já determinada, mas como algo em permanente construção. Mas os mesmos autores relatam que Freire também esclareceu que a conscientização não tem o poder mágico da resolução de conflitos nem pode ser considerada um instrumento de transformação conciliatória do mundo. Faz sentido, nessa perspectiva, que os conselhos tenham papel fundamental nesse processo de conscientização, integrando ação e reflexão numa compreensão dialética da SAN como um problema social, mas não podem esperar que uma lucidez moralizadora e repentina venha criar, por encanto, as condições necessárias para sua existência.

As demais respostas colocadas à questão – um poder público mais eficiente, maior disponibilidade de informações a respeito de SAN e um conselho mais atuante –

são, nessa perspectiva, parte do processo transformador em permanente construção de uma sociedade mais justa.

Finalmente, cabe uma rápida análise a respeito de alguns discursos que constituíram os comentários adicionais. O primeiro diz respeito ao reconhecimento, por parte dos conselheiros, da necessidade de um maior empenho pessoal no desempenho de sua função, alegando que a entrevista consistiu em uma oportunidade para repensar a falta de motivação. Alguns entrevistados com atuação de rotina nos programas e ações de SAN demonstraram frustração com a situação vivenciada e a pouca perspectiva de mudança, revelando desencanto e descrédito na possibilidade de transformação. A descontinuidade das ações, decorrentes das mudanças de governo e da alternância no poder político municipal também apareceu como preocupação importante, em decorrência de possíveis retrocessos com relação às conquistas alcançadas. Parte dos entrevistados elaborou um discurso crítico em relação às ações não efetivamente promotoras dos direitos de cidadania, pela não superação de práticas assistencialistas. Há uma crítica aos assistidos, que se “acomodam” como beneficiários das ações públicas e não buscam autonomia, assim como ao próprio poder público que não agrega, às ações de assistência alimentar, aquelas promotoras da dignidade e da cidadania, necessárias à superação da exclusão social.

Por fim, questão importante foi colocada por um entrevistado em relação à efetiva representatividade das instituições que integram os conselhos. Sugere uma possível revisão, de forma a incluir aquelas que atuam diretamente com ações de SAN – entidades de assistência, associações de produtores familiares e outras que mantêm contato mais próximo com a população assistida. Algumas das instituições representadas nos conselhos – universidades e instituições de pesquisas, por exemplo - podem contribuir de forma importante, mas o caráter de sua colaboração é de outra natureza, não substituindo o interesse dos diretamente beneficiados e seus representantes legítimos. Tal colocação suscita questionamentos sobre a própria condição dos indicados por outras instituições, alguns que afirmaram participar das reuniões por terem sido nomeados, mas terem qualquer oportunidade de, após as

reuniões, discutir os temas abordados em suas instituições de origem, agindo, portanto de forma individual e não representativa.

Considerações Finais

Como espaços públicos (não estatais) os conselhos têm papel importante na determinação da agenda pública, construída de forma a atender os interesses da sociedade. Representam canais de participação política, deliberação e controle público sobre as ações do estado, cumprindo também papel de publicização da ação governamental. Com tradição político-administrativa caracterizada pela centralização do poder decisório, práticas participativas como as que devem ser exercidas no âmbito dos conselhos, ainda enfrentam a resistência de parte do setor público e a superação desse cenário exigirá mudanças significativas na cultura do país.

Observam-se dificuldades para a criação e a consolidação de canais que possibilitem aumentar a influência da sociedade civil sobre a tomada de decisões no setor público. Na região central do estado de São Paulo, foram identificados apenas dois municípios que contam com conselho municipal constituído e atuante. Num universo de 26 municípios, em uma região com economia e desenvolvimento privilegiados, essa situação é, de certa forma, decepcionante.

Os conselheiros e técnicos que atuam nos municípios que participaram da pesquisa demonstraram práticas e percepções diversificadas a respeito das condições para a construção de um sistema de segurança alimentar e nutricional para a região. À luz dos objetivos e competências definidos para os Conselhos pela legislação, algumas destas percepções podem ser consideradas consistentes, mas outros podem ser entendidos como discrepantes ou equivocados.

Foram consideradas equivocadas e, portanto, merecedoras de discussão e análise entre os conselheiros, as seguintes percepções identificadas nos DSCs construídos a partir das respostas dos entrevistados:

- o exercício da função de conselheiro se restringe ao comparecimento às reuniões (que têm sido realizadas com menor frequência do que deveriam e com adesão e participação insuficientes);

- o aprimoramento das ações de SAN no município deve se dar principalmente por meio da ampliação das condições de acesso a alimentos e a refeições nos equipamentos sociais e programas já existentes, para uma maior parcela da população;

- o principal papel do Conselho é o de fiscalizar a implementação dos programas e ações municipais de SAN, para garantir eficiência no atendimento;

- a garantia de condição de SAN para a população do município virá quando houver conscientização geral sobre sua importância e prioridade, na perspectiva de que um súbito discernimento possa transformar magicamente a realidade.

Entretanto, foram consideradas consistentes e adequadas ao trabalho dos conselhos as seguintes percepções:

- ações de capacitação são necessárias para os próprios conselheiros, para os atores envolvidos com ações e programas de SAN nos municípios e para a população, numa perspectiva de educação para a cidadania que possibilite reflexão e ação sobre o DHAA e sua garantia;

- o papel dos conselhos é o de proposição de políticas e promoção da SAN em seus municípios, o que inclui deliberações e exercício de efetivo controle social sobre as ações de governo;

- a composição dos conselhos pode ser reavaliada, de forma a garantir maior representatividade aos que realmente têm interesse na garantia de SAN.

Claro que apenas as percepções dos conselheiros e técnicos envolvidos com ações e políticas de SAN nos municípios não são suficientes para a transformação da realidade, embora sejam parte importante do processo.

Estando os municípios pesquisados localizados no estado de São Paulo, em que se reconhece a ausência de um conselho estadual de SAN organizado e atuante, convém realizar trabalhos semelhantes em outros estados que contam com Conselhos efetivamente constituídos e ativos, de forma a que se possa verificar se este pode ser considerado um fator de estímulo/desestímulo à criação e manutenção dos conselhos municipais, o que determina as condições para a construção de sistemas regionais de SAN. A recente reorganização do CONSEA-SP pode impulsionar novamente a atuação dos municípios na área, com a retomada das discussões sobre o tema, a reativação dos conselhos nos municípios que já dispõem de legislação municipal e a aprovação de novas normas legais para a criação de conselhos nos municípios que ainda não os têm. A instância estadual, em parceria com a federal, pode estimular os municípios, para: a criação de conselhos caso não existam, a orientação para que atuem com a constituição de uma agenda temática que favoreça a criação de estratégias para o controle da execução da política municipal de SAN e que considere a pertinência, a relevância e a urgência dos temas a serem tratados; a realização de fóruns intermunicipais, reuniões descentralizadas e itinerantes para permitir maior divulgação de suas atividades e estimular a participação; o estímulo a indicação, pelas instituições, de representantes que tenham participação efetiva em movimentos sociais organizados e contato direto com os cidadãos; o incentivo e a promoção de ações de formação de conselheiros e de ações de capacitação que envolvam a comunidade; a criação de uma política de comunicação, por diferentes meios, com a sociedade.

A construção do SISAN nos três diferentes níveis de governo é um desafio a ser enfrentado com disposição e empenho por parte de todos, mas, especialmente, daqueles que no âmbito municipal, vêm atuando na construção de condições de segurança alimentar e nutricional para a população. A superação da questão do acesso aos alimentos, com a extensão das ações no sentido de garantia de qualidade nutricional e sanitária, de adequação às necessidades, de respeito aos hábitos e à cultura de cada região e da produção e comercialização de sustentável, bem como a disponibilização de informações para escolhas conscientes por parte de todos os que são consumidores de alimentos, vai requerer ainda mais comprometimento dos envolvidos, com o conceito amplo de SAN cristalizado na LOSAN. A estruturação e manutenção de

um sistema de política pública para a garantia do direito humano à alimentação adequada é tarefa permanente, em um campo de diferentes disputas de interesses. No espaço local devem ser concebidas e mantidas os alicerces para sua composição e preservação.

Colaboradores

Maria Sylvia Carvalho de Barros responsabilizou-se pela elaboração do artigo, com apoio na discussão teórico-conceitual e revisão crítica do manuscrito sob a responsabilidade de Vera Mariza Henriques de Miranda Costa.

Referências

1. Teixeira EC. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Assoc Advog Trab Rurais Bahia [Internet]. 2002 [cited 2013 Oct 2]; Available from: <http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>
2. Höfling E de M. Estado e políticas (públicas) sociais. Cad CEDES. 2001 Nov;21(55):30–41.
3. Souza C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. 2006;8(16):20–45.
4. Kraft ME. Public policy: politics, analysis, and alternatives. 4th ed. Los Angeles: SAGE Publications; 2013.
5. Faria CAP de. Ideas, knowledge and public policies: a brief inventory of the latest main analytical approaches. Rev Bras Ciênc Sociais. 2003 Feb;18(51):21–30.
6. Paulillo LF, Almeida LM. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. Cad Debate Camp-SP. 2005;11(1):45–67.
7. 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.
8. Anjos LA dos, Burlandy L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. Ciênc Saúde Coletiva. 2010 Jan;15(1):19–22.

9. Prado SD, Gugelmin SÂ, Mattos RA de, Silva JK, Olivares P dos SG. A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. *Ciênc Saúde Coletiva*. 2010 Jan;15(1):7–18.
10. Burlandy L, Magalhães R, Maluf RS, Caldas EL, Frozi D, Mafra LA, et al. Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas [Internet]. Rio de Janeiro: CNPQ; 2006. Available from: <http://r1.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/relatoriotecnico3.pdf>
11. Lefrève F, Lefèvre AMC. Pesquisa de Representação Social: Um enfoque qualiquantitativo. 1st ed. Brasília: Liberlivro; 2010.
12. Lefevre F, Lefevre AMC. O sujeito coletivo que fala. *Interface - Comun Saúde Educ*. 2006 Dec;10(20):517–24.
13. Moscovici S. Representações sociais, investigações em psicologia social. Petrópolis, RJ: Vozes; 2003.
14. Arruda Â. Teoria das representações sociais e teorias de gênero. *Cad Pesqui*. 2002;117(127):127–47.
15. Franco MLPB. Representações sociais, ideologia e desenvolvimento da consciência. *Cad Pesqui*. 2004;34(121):169–86.
16. Sêga RA. O conceito de representação social nas obras de Denise Jodelet e Serge Moscovici. *Anos 90 UFRGS*. 2000 Jul;8(13):128–33.
17. Sanoff H. School building assessment methods. Washington: National Clearinghouse for Educational Facilities; 2001.
18. Machado ES, Silva H, Flemming L, Biasi P. Uma reflexão sobre métodos utilizados em APO: estudo de caso da creche Edson Luiz-RJ. [cited 2013 Oct 2]; Available from: http://www.gae.fau.ufrj.br/arq_pdf/artigos/Giselle%20Arteiro%20Nielsen%20Azevedo/ENTAC_CRECHE%20EDSON%20LUIZ_2008.pdf
19. Brasileiro A, Dezan M, Rheingantz P, Duarte C. Avaliação de desempenho das instalações internas do PROARQ utilizando wish poem. An Cd-Rom. São Paulo: USP: NUTAU 2004; 2004.
20. Nahra CML, Bragaglia M. A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas [Internet]. Porto Alegre, 2007,(mimeo); 2006. Available from: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/executivo_conselhos.pdf
21. Wendhausen ÁLP, Barbosa TM, Borba MC de. Empowerment and resources for participation in management councils. *Saúde E Soc*. 2006 Dec;15(3):131–44.

22. Carneiro CBL. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Rev Adm Pública*. 2002 Jul 29;36(2):277 a 292.
23. Siqueira RL de, Fonseca D de A, Viana MN, Junqueira T da S, Ribeiro R de CL, Cotta RMM. Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. *Saúde E Soc*. 2011 Jun 1;20(2):470–82.
24. Bandeira PS, Aplicada I de PE. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 1999.
25. Monnerat GL, Souza RG de. Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. *Rev SER Soc*. 2010 Oct 10;12(26):200–20.
26. Segall-Corrêa AM, Marin-Leon L. Food security in Brazil: the proposal and application of the Brazilian Food Insecurity Scale from 2003 to 2009. *Segur Aliment E Nutr*. 2009;16(2):1–19.
27. Monteiro CA. Segurança alimentar e nutrição no Brasil. *Saúde No Bras - Contribuições Para Agenda Prioridades Pesqui*. Brasília, DF: MS; 2004.
28. Rocha NC, Doria NG, Boia JM, Bógus CM. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. *Rev Nutr*. 2012 Feb;25(1):133–46.
29. Oliveira PC, Carvalho P. A intencionalidade da consciência no processo educativo segundo Paulo Freire. *Paidéia*. 2007;17(37):219–30.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de construção do SISAN está no início e requer empenho e dedicação dos envolvidos no percurso de sua instituição. De caráter sistêmico e dinâmico precisará constituir-se como uma obra em andamento permanente. O papel dos órgãos federais e estaduais é de fundamental importância na liderança desse processo, buscando sensibilizar, encorajar e estimular os municípios para assumirem seu papel nesse percurso.

A inexistência de Conselhos de SAN na maior parte dos Municípios da CRSANS-Central é preocupante e demanda empenho do poder público e da sociedade civil para criar as condições de garantia de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e do reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada. A eficácia com que arranjos locais e regionais são estabelecidos e as condições em que o enfoque sistêmico está presente entre as instituições envolvidas e seus membros são fundamentais para o sucesso das políticas públicas de SAN. A superação da desmobilização observada nos municípios para criarem, instalarem e mesmo manterem seus Conselhos de SAN em funcionamento é urgente e imperiosa.

O caminho da construção do SISAN vai depender da estruturação de redes municipais e regionais de segurança alimentar, sendo necessária uma melhor compreensão de todos os fatores envolvidos na garantia de SAN e do DHAA e do papel que os integrantes dos Conselhos de SAN, devidamente preparados, devem assumir.

É necessário superar a questão do acesso aos alimentos, estendendo as ações na direção da garantia de qualidade nutricional e sanitária, da adequação às necessidades, do respeito aos hábitos e à cultura de cada região e da produção e comercialização sustentável, bem como da disponibilização de informações para escolhas conscientes por parte de todos os consumidores de alimentos. No espaço local devem ser concebidas e mantidas os alicerces para sua composição e preservação de um sistema local de garantia do DHAA.

A retomada das atividades do CONSEA-SP, a partir do primeiro semestre de 2013, deve impulsionar o resgate do empenho, nos municípios, pela mobilização em torno da SAN. Somente depois de cumpridos os requisitos determinados pela legislação federal, Estados e Municípios poderão efetivar sua adesão ao SISAN.

APÊNDICES

Apêndice 1 – FORMULÁRIO ENVIADO POR MENSAGEM ELETRÔNICA PARA COLETA DE DADOS CADASTRAIS DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Apêndice 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA Técnicos e CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE SAN

Apêndice 3 – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Apêndice 1

Segurança Alimentar no Município

Levantamento de dados para Tese de Doutorado

Agradeço desde já sua colaboração e solicito algumas informações para que eu possa conhecer as ações e os programas na área de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidos em seu Município. Por favor, responda às questões a seguir e, ao final, clique no botão "Enviar".
Mariana
Sylvia Carvalho de Barros

1. Informe o nome de seu Município. *

2. Informe seu nome. *

3. Entre as ações de Segurança Alimentar e Nutricional que integram, de acordo com o Programa Fome Zero, a área de Acesso a Alimentos, assinale na lista a seguir todos os Programas e Ações que estão presentes em seu Município: *

- ☐ Bolsa Família
- ☐ Alimentação Escolar (PNAE)
- ☐ Distribuição de alimentos para grupos populacionais específicos (povos indígenas, comunidades quilombolas, trabalhadores rurais acampados, catadores de lixo e outros em situação de insegurança alimentar e nutricional)
- ☐ Restaurantes populares
- ☐ Bancos de alimentos
- ☐ Ações de agricultura urbana, hortas comunitárias ou outro tipo de produção de alimentos de forma comunitária
- ☐ Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) implantado
- ☐ Distribuição de ferro (Saúde de Ferro)
- ☐ Alimentação e nutrição de povos indígenas
- ☐ Ações de educação alimentar, nutricional e para consumo e de promoção da alimentação saudável
- ☐ Ações para alimentação saudável e promoção de hábitos saudáveis no âmbito do Sistema Único de Saúde
- ☐ Outro: _____

4. Entre as ações de Segurança Alimentar e Nutricional que integram, de acordo com o Programa Fome Zero, a área do Fortalecimento da Agricultura Familiar, assinale na lista a seguir todos os Programas e Ações que estão presentes em seu Município: *

- ☐ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)
- ☐ Garantia-Safra
- ☐ Seguro da Agricultura Familiar
- ☐ Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)
- ☐ Outro: _____

5. Entre as ações de Segurança Alimentar e Nutricional que integram, de acordo com o Programa Fome Zero, área de Geração de Renda, assinale na lista a seguir todos os Programas e Ações que estão presentes em seu Município: *

- ☐ Ações de qualificação social e profissional
- ☐ Ações de economia solidária e inclusão produtiva

- ☐ Participação em Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad)
- ☐ Organização produtiva de comunidades
- ☐ Desenvolvimento de cooperativas de catadores
- ☐ Microcrédito produtivo orientado
- ☐ Outro:

6. Entre as ações de Segurança Alimentar e Nutricional que compõem a área de Articulação, Mobilização e Controle Social, assinale na lista a seguir todos os Programas e Ações que estão presentes em seu Município: *

- ☐ Casa das Famílias - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)
- ☐ Ações de mobilização social e educação cidadã
- ☐ Capacitação de agentes públicos e sociais
- ☐ Mutirões e campanhas de doações
- ☐ Parcerias com empresas e entidades
- ☐ Controle social - conselhos da área social
- ☐ Outro:

7. Assinale quais Conselhos Municipais da Área Social estão implantados em seu Município: *

- ☐ Conselho de Alimentação Escolar
- ☐ Conselho de Assistência Social
- ☐ Conselho de Controle Social do Bolsa Família
- ☐ Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
- ☐ Conselho de Desenvolvimento Rural
- ☐ Conselho de Desenvolvimento Urbano
- ☐ Conselho de Economia Solidária
- ☐ Conselho de Educação
- ☐ Conselho de Saúde
- ☐ Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
- ☐ Outro:

8. Com relação ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, assinale a alternativa que melhor representa a situação de seu Município. *

- ☐ Nunca houve um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.
- ☐ O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional foi criado e encontra-se ativo.
- ☐ O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional foi criado por lei mas nunca esteve em atividade.
- ☐ O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional foi criado por lei, já foi ativo, mas não está em atividade atualmente.
- ☐ Outro:

9. Se em seu Município um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional já foi criado, informe o número da Lei (ou ato oficial de criação equivalente) e a data de criação desse Conselho. *

Enviar

Nunca envie senhas em formulários do Google.

Tradução Google Docs

Apêndice 2

ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA ATORES MUNICIPAIS

CADASTRO	
Município:	Data
Nome:	
Escolaridade	Idade
Experiência profissional:	
Vínculo com ações de SAN:	
Treinamento/capacitação para ações de SAN/DHAA: () Não () Sim. Especifique:	
Questão	
1	Descreva, por favor, os diferentes tipos de atividades que o senhor realiza, em seu trabalho, relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional. Sente-se apto a realizá-las ? Tem alguma dificuldade ?
2	Qual sua opinião sobre parcerias ou ações integradas com outros municípios da região para a realização de ações e Políticas de SAN ? Tem ocorrido em seu município? De que forma ? Tem surtido resultados positivos? Quais?
3	Em sua opinião, o que ainda precisa ser feito para aprimorar as ações e os Programas de SAN no seu município ? Dessas ações, o que está ao seu alcance ?
4	Qual é, no seu modo de ver, o papel que o Conselho Municipal de SAN deve desempenhar com relação às Políticas de SAN para o Município ? Ele vem cumprindo seu papel?
5	Na sua avaliação, o Conselho Municipal de SAN trabalha de forma bem articulada com os diferentes setores do governo municipal ? E com os demais Conselhos Municipais ? E com órgãos da sociedade civil ?
6	Vou iniciar uma frase e gostaria que o senhor completasse: A população do meu município terá Segurança Alimentar e Nutricional quando...

ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE SAN

CADASTRO	
Município:	
Nome:	
Escolaridade	
Experiência profissional:	
Vínculo com ações de SAN:	
Treinamento/capacitação para ações de SAN/DHAA: () Não () Sim. Especifique:	
Quanto tempo dedica às atividades do Conselho?	
Qual a periodicidade das reuniões do Conselho ?	
Qual a data da última reunião da qual participou ?	
Tem atuação em atividades de SAN, fora reuniões do Conselho ?	
Como o senhor se tornou Conselheiro de SAN ? Em sua opinião, porque foi indicado/eleito/convidado para ser Conselheiro ?	
Questão	
1	Descreva, por favor, os diferentes tipos de atividades que o senhor realiza no exercício de sua função de Conselheiro de SAN. Sente-se apto a realizá-las ? Tem alguma dificuldade ?
2	Qual sua opinião sobre parcerias ou ações integradas com outros municípios da região para a realização de ações e Políticas de SAN ? Tem ocorrido em seu município? De que forma ? Tem surtido resultados positivos? Quais?
3	Em sua opinião, o que ainda precisa ser feito para aprimorar as ações e os Programas de SAN no seu município ? Dessas ações, o que está ao seu alcance ?
4	Qual é, no seu modo de ver, o papel que o Conselho Municipal de SAN deve desempenhar com relação às Políticas de SAN para o Município ? Ele vem cumprindo seu papel?
5	Na sua avaliação, o Conselho Municipal de SAN trabalha de forma bem articulada com os diferentes setores do governo municipal ? E com os demais Conselhos Municipais ? E com órgãos da sociedade civil ?
6	Vou iniciar uma frase e gostaria que o senhor completasse: A população do meu município terá Segurança Alimentar e Nutricional quando...

Apêndice 3

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa – SISTEMAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL: OS CONSELHOS MUNICIPAIS E A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS DE SAN NA CRSANS CENTRAL – SP.

No caso de você concordar em participar, por favor assine ao final do documento. Sua participação não é obrigatória e, a qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com a pesquisadora ou com a instituição. Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e endereço do pesquisador(a) principal, podendo tirar dúvidas do projeto e de sua participação.

PESQUISADOR(A) RESPONSÁVEL: MARIA SYLVIA CARVALHO DE BARROS

ENDEREÇO: Faculdade de Ciências Farmacêuticas, Rod. Araraquara - Jaú Km1, Bairro dos Machados, CEP: 14.800-901, Araraquara - SP.

TELEFONE: PABX (16) 3301-6200, Secretaria da Pós-Graduação - (16) 3301-6900, Pesquisador (16) 9712-9254

PESQUISADOR PARTICIPANTE (Orientadora): Profa. Dra. VERA MARIZA HENRIQUES DE MIRANDA COSTA

PATROCINADOR: NÃO HÁ

CONTATO PARA ESCLARECIMENTOS DE DÚVIDAS E NOTIFICAÇÕES RELACIONADAS À ÉTICA: Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Farmacêuticas do Campus de Araraquara da UNESP, pelo telefone (0XX16) 3301-6897.

OBJETIVOS: Identificar capacidades e dificuldades dos Conselhos de SAN dos Municípios integrantes da CRSAN Central do Estado de São Paulo para o trabalho de coordenação da implantação e manutenção de sistemas locais de SAN que garantam o respeito ao DHAA.

PROCEDIMENTOS DO ESTUDO: Concordando em participar da pesquisa, você terá que conceder ao pesquisador uma entrevista gravada sobre sua participação e envolvimento nas iniciativas ligadas à Segurança Alimentar e Nutricional em seu município. Os dados coletados servirão para identificar os fatores que contribuem para o sucesso e para o fracasso de políticas locais de SAN e, após analisados, poderão servir de base tanto para a replicação de experiências que tiveram êxito quanto para evitar aquelas que não tiveram.

RISCOS E DESCONFORTOS: A entrevista somente será realizada após sua concordância, de forma a evitar qualquer sentimento de vergonha, ansiedade ou intimidação. Você tem total autonomia para autorizar ou não a realização da entrevista e pode, a qualquer momento, retirar seu consentimento, com a garantia de que sua participação será suspensa, sem qualquer sanção ou prejuízo.

BENEFÍCIOS: Não ocorrerão benefícios individuais ou diretos para você, mas espera-se que os dados coletados, bem como as dificuldades e as estratégias de sucesso, identificadas nos municípios estudados, possam contribuir para que, além dos municípios analisados, outros municípios tenham êxito no enfrentamento de seus problemas e na adoção de estratégias efetivas contra a insegurança alimentar.

CUSTO/REEMBOLSO PARA O PARTICIPANTE: Para participar da pesquisa você não terá que arcar com qualquer tipo de gasto. A entrevista será realizada no melhor local definido pelo entrevistado. Também não haverá nenhum tipo de reembolso ou gratificação por sua participação na pesquisa.

CONFIDENCIALIDADE DA PESQUISA: Você tem a garantia de que as gravações, sua transcrição e a análise das informações coletadas serão total e unicamente realizadas pelo pesquisador responsável e que somente serão utilizadas para a composição do presente trabalho, após tratamento dos dados, garantindo-se assim o sigilo em relação às informações individuais, que permanecerão resguardadas.

Assinatura do Pesquisador Responsável:

MARIA SYLVIA CARVALHO DE BARROS

CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu, _____,
RG _____, estado civil _____, residente na _____,
_____, nº _____, bairro _____, cidade _____, telefone _____,
declaro que li e fui esclarecido, pela pesquisadora Maria Sylvia Carvalho de Barros, sobre as informações contidas nesse documento, os procedimentos que serão utilizados, riscos e desconfortos, benefícios, custo/reembolso dos participantes e confidencialidade da pesquisa. Declaro ainda que concordo em participar como voluntário, concedendo a entrevista e permitindo sua gravação. Foi-me garantido que posso retirar o consentimento a qualquer momento, sem que isso leve a qualquer penalidade. Declaro ainda que recebi uma cópia desse Termo de Consentimento.

_____/_____/2013.

(Nome por extenso)

(Assinatura)

ANEXOS

Anexo 1 – PROTOCOLO DE APROVAÇÃO NO COMITÊ DE ÉTICA



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Câmpus de Araraquara



Protocolo CEP/FCF/CAr nº 12/2011

Interessada: MARIA SYLVIA CARVALHO DE BARROS

Orientadora: Profa. Dra. Vera Mariza Henriques de Miranda Costa

Projeto: Sistemas locais de segurança alimentar e nutricional sustentável: os Conselhos Municipais e a coordenação de políticas públicas locais de SAN na CRSANS Central - SP

Parecer nº 29/2011 – Comitê de Ética em Pesquisa

O projeto "Sistemas locais de segurança alimentar e nutricional sustentável: os Conselhos Municipais e a coordenação de políticas públicas locais de SAN na CRSANS Central - SP" encontra-se adequado em conformidade com as orientações constantes da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde/MS.

Por essa razão, o Comitê de Ética em Pesquisa desta Faculdade, considerou o referido projeto estruturado dentro de padrões éticos manifestando-se FAVORAVELMENTE à sua execução.

Um relatório parcial do projeto de pesquisa deverá ser entregue em junho de 2012. O relatório final e os Termos de Consentimento Livre Esclarecido dos sujeitos da pesquisa (originais e assinados em todas as folhas) deverão ser entregues em junho de 2013.

Araraquara, 15 de agosto de 2011.

Prof. Dr. HENRIQUE FERREIRA
Coordenador do CEP