



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM NUTRIÇÃO

MILENA CORRÊA MARTINS

**Descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e  
Nutricional: uma análise multivariada dos estados brasileiros**

Florianópolis

2021

Milena Corrêa Martins

**Descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e  
Nutricional: uma análise multivariada dos estados brasileiros**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Nutrição.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Cristine Garcia Gabriel, Dr<sup>a</sup>.  
Coorientador: Mick Lennon Machado, Dr.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Martins, Milena Corrêa

Descentralização do Sistema e da Política Nacional de  
Segurança Alimentar e Nutricional : uma análise  
multivariada dos estados brasileiros / Milena Corrêa  
Martins ; orientador, Cristine Garcia Gabriel ,  
coorientador, Mick Lennon Machado, 2021.

133 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós  
Graduação em Nutrição, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Nutrição. 2. Segurança Alimentar e Nutricional. 3.  
Política Pública. 4. Análise Multivariada. I. Gabriel ,  
Cristine Garcia . II. Machado, Mick Lennon. III.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós  
Graduação em Nutrição. IV. Título.

Milena Corrêa Martins

**Descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: uma análise multivariada dos estados brasileiros**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.<sup>a</sup> Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine, Dra.  
Universidade de Brasília (UnB)

Prof.<sup>a</sup> Giana Zarbato Longo, Dra.  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Nutrição.

Prof.<sup>a</sup> Ana Carolina Fernandes, Dra.  
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof.<sup>a</sup> Cristine Garcia Gabriel, Dra.  
Orientadora

Dedico este estudo aos seres envolvidos na luta pelos direitos humanos, principalmente pelo direito à educação e à alimentação adequada, seja no movimento social, na gestão pública ou no meio acadêmico. Dedico como forma de enaltecer os incansáveis lutadores que defendem as instituições públicas de ensino superior e um sistema público que garanta o acesso universal à alimentação. Por eles, é possível esperar por uma sociedade com mais justiça social e seguir em luta.

## AGRADECIMENTOS

Tenho o hábito de ser uma pessoa agradecida e reconhecer os meios e as pessoas envolvidas nas minhas conquistas alcançadas, um ensinamento dado pela minha mãe, por isso esta seção ficou bem extensa. Considero que o processo de construção deste estudo só pode contar com tamanha dedicação, paixão e êxito graças aos diversos personagens e espaços que me moldaram e sustentaram nesta caminhada.

Aos meus pais, José Lino e Tânia, pelo amor e dedicação incondicionais. Por me proporcionarem sempre o melhor, pela firmeza e os ensinamentos que me mostraram que sou a principal responsável pela minha trajetória e pelos princípios primorosos que me fazem perceber o que realmente importa na vida. Agradeço em especial à minha mãe, companheira fiel na construção deste estudo, presente com a sua sensibilidade e fé em cada etapa realizada.

Ao meu companheiro, Alexander (Leco), minha morada em tempos de atribulações. Nos teus braços eu encontrei o conforto necessário para as angústias, nos abraços apertados as melhores celebrações e, destes mesmos braços vieram os impulsos necessários para eu seguir e trilhar minhas realizações pessoais. Obrigada por acreditar, incentivar e participar das minhas construções, sempre me impulsionando para voos maiores, e ao mesmo tempo por construir um mundo só nosso, onde posso estar por completo.

Aos meus familiares, em especial às brilhantes mulheres da minha família que me forjaram com suas histórias. Às minhas avós, Zenaide e Arani, pelas qualidades particulares de cada uma, mas por me ensinarem tanto a partir do amor mais doce que existe. À minha madrinha, Vanusa, e à minha tríade favorita, Marise, Elise e Denise, pela torcida constante e a valorização de cada conquista minha. Vocês são as minhas referências, sou grata por ter em mim um pouco de cada uma de vocês.

Aos meus primos, os melhores irmãos que uma filha única poderia ter. Em especial, ao Leonardo, por me chacoalhar nos momentos necessários, compartilhar de análises brilhantes e dividir comigo a etapa da pós-graduação. À Bárbara, que desde o princípio acreditou e incentivou as minhas escolhas, emanou o seu brilho e foi o meu sol quando tudo parecia estar ofuscado e confuso.

À minha orientadora, professora Cristine, minha melhor escolha na pós-graduação. Agradeço por confiar e incentivar minhas particularidades, sempre conduzindo todos os processos da forma mais gentil e correta possível. Também agradeço pela sensibilidade e acolhida nos momentos difíceis que vivenciei durante o mestrado. A partir da tua orientação foi possível seguir no mestrado de uma forma leve, estimulante e enriquecedora. Obrigada pela enorme dedicação, por sempre acompanhar e contribuir em todas as etapas da minha formação, saio deste ciclo mais confiante, fortalecida e inspirada pelo teu exemplo e pelos ensinamentos compartilhados.

Ao meu coorientador, Mick Lennon, colega de belíssimas construções e grande amigo para todos os momentos. A tua inteligência me instigou para realizar análises e discussões mais ampliadas e qualificadas, a tua generosidade me inspirou para sempre compartilhar os conhecimentos adquiridos e a tua criticidade me fez reforçar o tipo de

sociedade que acredito e almejo. Obrigada pelas inúmeras reflexões, contribuições e momentos de acolhida, foi um privilégio contar com todo o teu apoio.

À Neila Maria, grande responsável pelo início desta minha caminhada. Quem me ensinou e confortou tanto, quem me fez acreditar na luta por uma sociedade com mais justiça social e compreender a grandiosidade do direito à alimentação. A educadora que nunca teve receio de alinhar formação com afeto, e por conta disso constituiu espaços brilhantes e agregou neles seres humanos incríveis. A idealizadora e fundadora da Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN) e a matriarca da Família Teleporter, espaços que tenho a sorte de compor.

À TearSAN, espaço riquíssimo onde tive a oportunidade de vivenciar as melhores experiências de extensão, formação e pesquisa. Onde qualifiquei meu conhecimento acerca da SAN e do DHAA, compreendi a importância e a responsabilidade que o meio acadêmico possui em retornar conhecimento, com responsabilidade social, para a população. Onde vivenciei que a pesquisa não se faz sem prática, e a prática necessita da qualificação da pesquisa. Agradeço às professoras e aos colegas que compõem este espaço e contribuem constantemente com a minha formação profissional e pessoal.

À Família Teleporter, local das melhores celebrações e divertimento, mas onde também é possível compartilhar as angústias por conta de injustiças sociais e avançar em discussões enriquecedoras. Agradeço em especial às minhas irmãs desta família, Anelise, Barbara, Bárbara Janaína, Cristina, Manuela e Tatiane, referências de mulheres lutadoras.

Nestes dois espaços, tive a oportunidade de aprofundar laços com pessoas que contribuíram diretamente na minha caminhada. À Cristina Marcon, minha madrinha acadêmica, aquela que zela pelos meus passos desde a graduação, com a firmeza necessária para direcionar toda a minha intensidade. À Patrícia, a manezinha mais querida, minha inspiração de mulher, pesquisadora e professora. Obrigada por sempre acreditar e me incentivar, com tanto carinho e generosidade nos teus ensinamentos. À Luana, minha saudade diária, com quem eu compartilhava a mesa de trabalho, o café e as melhores reflexões. Obrigada por estar sempre presente, apesar da distância física, sendo luz e cuidado em todo momento. À Juliana, a veterana mais durona e doce. Quem me instigou e inspirou para ingressar na pós-graduação, aquela que é sempre suporte para qualquer situação, com quem a risada é garantia e o acolhimento nunca falta.

Às minhas amigas da graduação, Elisa, Larissa, Nathalia Naspolini, Nathália Petry, Priscila e Roberta, mulheres extraordinárias que tenho orgulho de chamar de amigas. Agradeço por auxiliarem em diferentes momentos da construção deste estudo e pelo suporte emocional em momentos difíceis.

Às minhas amigas do colégio, Audrei e Lauren, meu porto seguro, onde o tempo e a distância não alteram os nossos laços. Agradeço pelos compartilhamentos de cada alegria, pelas celebrações de conquistas e por sustentarem momentos difíceis ao meu lado.

Aos meus colegas de mestrado, Aline, Camila, Danielly, Érika, Giovanna, Jessica R., Jéssica N. e Jhonathan, com vocês foi possível encarar de forma muito mais consistente os desafios enfrentados no mestrado. Agradeço pelos momentos de aprendizagem, descontração e por dividirem comigo conquistas e dificuldades, vocês são incríveis.

Aos espaços de controle social da SAN, principalmente ao COMSEAS/FPOLIS e CONSEA/SC pelo conhecimento prático vivenciado a partir do desafio de implementar e consolidar o Sistema e a Política Nacional de SAN. Agradeço ao amigo e companheiro de luta, Eduardo Rocha, por ser meu ponto de equilíbrio diante dos desafios que encaramos, pelos inúmeros compartilhamentos e pelo cuidado em cada gesto desta amizade.

Ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina, pelo suporte e dedicação para garantir a minha formação enquanto mestre em Nutrição. Agradeço aos professores, servidores e colegas, pelas vivências e conhecimentos adquiridos neste caminho.

Às bancas de qualificação e de defesa desta dissertação, pela disponibilidade, interesse e contribuições que possibilitaram qualificar e aprimorar este estudo. Obrigada às professoras Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine, Giana Zarbato Longo, Janaina da Neves, Patrícia Maria de Oliveira Machado, Silvia Maria Voci e, ao professor Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa, que possibilitou uma maior dedicação e empenho na realização desta pesquisa e a atuação nos espaços acadêmicos relacionados ao mestrado. E a Universidade Federal de Santa Catarina, por meio dos seus servidores e da sua estrutura, que proporcionaram uma formação de excelência na minha graduação e, agora na pós-graduação.

Por fim, agradeço ao Ser superior que me rege e protege, obrigada por sempre me surpreender e mostrar que os teus planos são sempre melhores e maiores do que os almejados por mim. Obrigada por me mostrar que és bom o tempo todo e, que as coisas no teu tempo são as certas. Obrigada por tamanha generosidade e bênçãos que me presentes constantemente. Que eu seja sempre promotora da tua bondade, amorosidade e justiça, em um propósito maior de humanidade.

Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta “Alimentos para o povo”, ou seja, “a libertação da fome” (CASTRO, 2001, p. 291).

## RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem assumido protagonismo no debate mundial com a persistência da fome, os impactos do sistema agroalimentar no meio ambiente e o aumento progressivo de doenças crônicas, fazendo com que diversos países instituíam políticas nesta área. Neste quesito o Brasil garantiu destaque internacional, com a constituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Para alcançar o seu propósito, o Sistema e a Política devem estar integrados pelos entes federados, garantindo a efetiva implementação de forma descentralizada nos governos subnacionais. Os estados brasileiros, foco deste estudo, possuem atribuições estratégicas para garantir a eficácia do processo descentralizador desta Política. Todavia, nos últimos cinco anos, inicia-se no país um desmonte das políticas de SAN, potencializado pelo atual governo federal com o desmantelamento do SISAN. Apesar da desestruturação nacional, muitos estados mantiveram suas estruturas e permanecem aderidos ao Sistema, possuindo, portanto, responsabilidades visando à garantia da SAN. Estudos prévios que analisaram a descentralização do SISAN demonstraram um processo heterogêneo, com limites estruturais e operacionais. No entanto, não foram localizados estudos que buscassem analisar de forma abrangente as múltiplas questões da descentralização nos governos estaduais. Por isso, esta pesquisa teve o intuito de analisar as múltiplas características da descentralização do SISAN e da PNSAN a partir de uma análise descritiva e exploratória dos estados, considerando as múltiplas características relacionadas a este processo. Foram utilizadas informações disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério da Cidadania, referentes aos dados coletados entre 2017 e 2018 pela Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), pelo Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), além de dados da Plataforma virtual Cidades@. O modelo de análise foi elaborado com base nos marcos nacionais do Sistema e da Política, e posterior discussão e pactuação de pesquisadores com experiência na temática, contendo 63 variáveis, reunidas em 4 blocos que retratam as seguintes temáticas: Estrutura do Sistema e da Política; Ações estaduais de SAN; Relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política e; Características de contexto estaduais. Foi realizada análise descritiva, identificando as frequências absoluta e relativa das variáveis, com o detalhamento por bloco de análise. Também foi executada análise de agrupamento hierárquica aglomerativa, a partir da técnica de ligação completa, que permitiu identificar de forma multivariada, características similares quanto à descentralização do SISAN e da PNSAN com base nas variáveis do modelo de análise. As características de contexto não foram incluídas nesta etapa de análise por serem variáveis que estão relacionadas indiretamente ao processo de descentralização do Sistema e da Política no âmbito estadual. Os resultados indicaram que a descentralização ocorreu de forma gradual e desigual, apesar da existência dos principais elementos estruturantes do SISAN nos estados, como órgão gestor de SAN, existência de instâncias de referência para o Sistema e destinação orçamentária para a implementação da Política. A análise de agrupamento possibilitou a identificação de três agrupamentos, a saber: o 1º detinha o menor caráter

intersectorial e participativo, frágil relação municipal, sendo atrelado à menor realização de ações e destinação de recursos financeiros; o 2º possuía um caráter setorial, a maior instituição da PNSAN a partir de lei estadual e existência de Plano de SAN, com representativa destinação de recursos financeiros; já o 3º apresentou caráter mais intersectorial e participativo, maior relação entre estados e municípios e a maior destinação de recursos financeiros, mas com a menor existência de Planos de SAN. Os agrupamentos 1 e 2, compostos principalmente por estados das regiões Norte e Nordeste, concentraram também os estados com Produto Interno Bruto mais baixo, Índice de Desenvolvimento Humano médio e uma maior ocorrência da Insegurança Alimentar domiciliar, características de contexto que podem estar associadas a dificuldades no processo de descentralização, e que poderiam ser melhor investigadas a partir de outros estudos. As análises acerca do SISOAN e da PNSAN costumam ser realizadas de forma centralizada, o que tende a mascarar as desigualdades regionais no processo de descentralização. Por isso, ao se realizar uma análise que permitiu agrupar os diferentes estados conforme suas características no processo de descentralização foi possível identificar com maior precisão as similaridades existentes, e assim, indicar informações que qualifiquem a tomada de decisão para implementar o SISOAN e a PNSAN de forma equânime. Desta forma, espera-se que tais informações sirvam de apoio para os atores governamentais e sociais, na luta pela manutenção e defesa deste Sistema e da sua política pública.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional. Política Pública. Análise Multivariada.

## ABSTRACT

Food and Nutritional Security (SAN) has assumed a leading role in the global debate with the persistence of hunger, the impacts of the agrifood system on the environment and the progressive increase in chronic diseases, causing several countries to institute policies in this area. In this regard, Brazil secured international prominence, with the constitution of the National Food and Nutritional Security System (SISAN) and the National Food and Nutritional Security Policy (PNSAN). To reach its purpose, the System and the Policy must be integrated by the federated entities, guaranteeing the implementation in a decentralized way in the subnational governments. The Brazilian states, the focus of this study, have strategic attributions to guarantee the effectiveness of the decentralizing process of this Policy. However, in the last five years, a dismantling of SAN policies has begun in the country, boosted by the current federal government with the dismantling of SISAN. Despite the national breakdown, many states maintained their permanent membership of the System, having, therefore, working to guarantee the SAN. Previous studies that analyzed the decentralization of SISAN demonstrated a heterogeneous process, with limits and operational. However, they were not studies that sought to analyze how various issues of decentralization in state governments. Therefore, this research aimed to analyze the multiple characteristics of the decentralization of SISAN and PNSAN from a descriptive and exploratory analysis of the states, considering the multiple characteristics related to this process. Information provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Ministry of Citizenship was used, referring to data collected between 2017 and 2018 by the Basic State Information Survey (ESTADIC), by the Mapping of Food and Nutritional Security (MapaSAN), by the Survey of Family Budgets (POF), as well as data from the Cidades @ virtual platform. The analysis model was developed based on the national frameworks of the System and Policy, and subsequent discussion and research agreement with experience in the subject, containing 63 variables, gathered in 4 blocks that portray the following themes: Structure of the System and Policy; SAN State Actions; State-municipal relationship in the implementation of the System and Policy and; State context characteristics. Descriptive analysis was performed, identifying the absolute and relative frequencies of the variables, with details by analysis block. Agglomerative hierarchical cluster analysis was also performed, using the complete linkage technique, which can identify, in a multivariate way, characteristics similar to the decentralization of SISAN and PNSAN based on the variables of the analysis model. The context characteristics were not included in this analysis stage because they are variables that are indirectly related to the process of decentralization of the System and Policy at the state level. The results indicated that decentralization occurred gradually and unevenly, despite the existence of the main structuring elements of SISAN in the states, as the managing body of SAN, existence of reference information for the System and budget allocation for the implementation of the Policy. The cluster analysis allowed the identification of three clusters, one saber: the 1st had the lowest intersectoral and participatory character, fragile municipal relationship, being linked to the lowest performance of actions and allocation of financial resources;

the 2nd had a sectorial character, the largest institution of the PNSAN based on state law and the existence of a SAN Plan, with a representative allocation of financial resources; the 3rd one, on the other hand, has a more intersectorial and participative character, a greater relationship between states and municipalities and a greater allocation of financial resources, but with less existence of SAN Plans. Groups 1 and 2, composed mainly of states in the North and Northeast regions, also concentrated the states with the lowest Gross Domestic Product, medium Human Development Index and a higher occurrence of food insecurity at home, contextual characteristics that may be associated with difficulties in the decentralization process, and which can be the best investigated from other studies. Analyzes about SISAN and PNSAN are usually carried out centrally, which tends to mask as regional inequalities in the decentralization process. Therefore, when carrying out an analysis that groups the different states according to their characteristics in the decentralization process, it was possible to identify with greater precision as existing similarities, and thus, indicate information that qualifies decision-making to implement SISAN and PNSAN in a way equanimous. Thus, it is expected that such information will serve as support for governmental and social actors in the struggle for the maintenance and defense of this System and its public policy.

**Keywords:** Food and nutrition security. Public policy. Multivariate analysis.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Estrutura do projeto de pesquisa. ....	21
<b>Figura 2</b> – Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. ....	43
<b>Figura 3</b> - Exemplo de uma ligação completa unindo agrupamentos distintos. ....	67

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Marcos históricos para a construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. ....	37
<b>Quadro 2</b> – Integrantes que compõe o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. ....	42
<b>Quadro 3</b> – Atribuições de órgãos e entidades dos estados em relação ao Sistema e à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. ....	47
<b>Quadro 4</b> – Estados brasileiros e suas características populacional e territorial, segundo as macrorregiões. ....	54
<b>Quadro 5</b> – Síntese do modelo de análise. ....	56
<b>Quadro 6</b> – Bloco de análise referente à estrutura do Sistema e da Política no âmbito estadual. ....	58
<b>Quadro 7</b> – Bloco de análise referente às ações de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas no âmbito estadual. ....	59
<b>Quadro 8</b> - Bloco de análise referente à relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política. ....	61
<b>Quadro 9</b> - Bloco de análise referente às características de contextos dos estados. ....	63

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DF	Distrito Federal
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPGN	Programa de Pós-Graduação em Nutrição
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
TearSAN	Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional
UE	União Europeia
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
Vigitel	Vigilância de Fatores de Risco para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1	APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA .....	15
1.2	OBJETIVOS.....	20
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo Geral .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>20</b>
1.3	ESTRUTURA GERAL DO DOCUMENTO .....	21
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>23</b>
2.1	GOVERNOS ESTADUAIS NO ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	24
2.2	CENÁRIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	27
<b>2.2.1</b>	<b>Contexto internacional da Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Contexto brasileiro da Segurança Alimentar e Nutricional.....</b>	<b>32</b>
2.3	O SISTEMA E A POLÍTICA NACIONAL SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	37
<b>2.3.1</b>	<b>O contexto estadual do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....</b>	<b>45</b>
<b>3</b>	<b>MÉTODO.....</b>	<b>53</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO E INSERÇÃO DO ESTUDO.....	53
3.2	UNIDADES DE ANÁLISES .....	54
3.3	PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	55
<b>3.3.1</b>	<b>Modelo de análise .....</b>	<b>55</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Fontes de Informação.....</b>	<b>63</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Coleta de Dados .....</b>	<b>65</b>
3.4	PROCESSAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS .....	65
<b>3.4.1</b>	<b>Análise descritiva.....</b>	<b>65</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Análise de Agrupamento.....</b>	<b>66</b>
3.5	ASPECTOS ÉTICOS DO ESTUDO .....	68

<b>4</b>	<b>RESULTADOS.....</b>	<b>69</b>
4.1	ARTIGO – DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA E DA POLÍTICA BRASILEIRA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA ANÁLISE MULTIVARIADA PRÉ-DESMONTE INSTITUCIONAL.....	70
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>108</b>
	<b>APÊNDICE A - MODELO DE ANÁLISE .....</b>	<b>120</b>
	<b>APÊNDICE B – NOTA DE IMPRENSA .....</b>	<b>131</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

Nas últimas décadas, o Brasil empreendeu esforços para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da população, a partir de estratégias que corroboram com a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (IFPRI, 2016; MACHADO; GABRIEL; SOAR; MAMED *et al.*, 2018). Estes esforços resultaram na criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (BRASIL, 2006; 2010), responsáveis pela formulação, implementação e aperfeiçoamento de programas e ações públicas na área da SAN (CASTRO, 2019a).

O SISAN, criado em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), é o meio pelo qual o poder público desenvolve ações para assegurar o DHAA da população, a partir da gestão descentralizada de políticas públicas de SAN (BRASIL, 2006). A PNSAN, por sua vez, configura-se como a política pública estruturante do SISAN. Nela estão estabelecidos os mecanismos de gestão, financiamento, monitoramento e avaliação da situação da SAN e das ações públicas a serem desenvolvidas (BRASIL, 2010). Ambos, Sistema e Política, representam a constituição de uma nova forma de governança da SAN<sup>1</sup> no Brasil, pautada numa lógica intersetorial e participativa (MEDEIROS; CALAZANS; PEQUENO; BAGNI *et al.*, 2019).

A implementação do SISAN e da PNSAN contribuiu para a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, marco reconhecido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Segundo os dados analisados, entre 2002 e 2013, essa conquista foi consequência da diminuição da população brasileira em situação de subnutrição<sup>2</sup> em 82%, e

---

<sup>1</sup> Governança da SAN refere-se a um conceito reconhecido internacionalmente e pouco utilizado no Brasil, sendo definido como as "*regras e processos formais e informais através dos quais os interesses são articulados e as decisões relevantes à segurança alimentar de um país são tomadas, implementadas e aplicadas em nome de membros de uma sociedade*" (FAO, 2011, p. 17)..

<sup>2</sup> A subnutrição ocorre quando o consumo de alimentos é insuficiente para fornecer as necessidades nutricionais essenciais para manutenção de uma vida ativa e saudável (FAO; IFAD; UNICEF; WHO, 2019).

pela primeira vez o país apresentou menos de 5% da população em situação de Insegurança Alimentar (IA)<sup>3</sup> (FAO; WFP, 2014).

O pioneirismo brasileiro no desenvolvimento de uma estratégia pública de enfrentamento à fome, subnutrição e IA, perpassou por programas de alimentação e nutrição e avançou para medidas de proteção social e transferência de renda, garantindo ao país reconhecimento internacional (DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020; IFPRI, 2016). Os avanços em relação à busca pela garantia ao acesso à alimentação adequada foram assegurados por uma série de programas e ações públicas que compõem a PNSAN, somados a um conjunto de políticas públicas de desenvolvimento social voltadas para o rompimento do ciclo da pobreza (ALIAGA; SANTOS; TRAD, 2019).

Tais avanços foram possíveis diante de um Sistema e uma Política, enquanto meios estruturantes para a garantia da SAN da população (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2019). E para alcançar o seu propósito, o SISAN e a PNSAN devem estar integrados por todos os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios, com a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre estes entes federados. Esta integração ocorre a partir da replicação da estrutura federal e a instituição de políticas públicas nas demais esferas de governo (MACHADO; GABRIEL; SOAR; MAMED *et al.*, 2018; VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

No Brasil as políticas públicas são estruturadas com base na organização política e administrativa do Estado, caracterizada pelo presidencialismo e o federalismo. Esses dois arranjos são responsáveis por um conjunto de normas que, combinadas, marcaram a construção e transformação do Estado brasileiro enquanto uma República (RIBEIRO; MOREIRA, 2016). O federalismo representa uma matriz organizatória vertical do Estado, que possibilita unificar um extenso território e separá-lo em entes federados, também denominados como governos subnacionais (MENDES; LINHARES; LASSANCE, 2012).

Em 1988, com a instituição da atual Constituição Federal, o federalismo brasileiro foi redesenhado para proporcionar uma maior autonomia aos entes federados, resultando na descentralização das políticas públicas, condicionando a implementação e execução destas aos

---

<sup>3</sup> A IA refere-se à condição de pessoas que enfrentam dificuldade e dúvida em relação à sua capacidade de obter alimentos e reduziram a qualidade e/ou quantidade de alimentos devido à falta de dinheiro ou outros recursos (FAO; IFAD; UNICEF; WHO, 2019).

diferentes contextos e realidades locais (MENDES; LINHARES; LASSANCE, 2012). Em conjunto com os estados, os municípios passaram a ser integrantes da federação, tornando o Brasil um país de triplo federalismo, uma peculiaridade adotada por poucas federações, tais como: Índia, México, África do Sul e algumas comunidades belgas (SOUZA, 2019). Atualmente os entes federados brasileiros se referem aos 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, com competências e capacidades institucionais e políticas variadas (IBGE, 2020; PEREIRA; LIMA; MACHADO, 2018).

A Constituição Federal estabelece um modelo de descentralização das responsabilidades entre os entes federados, baseado em competências comuns. Tais competências são referentes às seguintes áreas de política pública: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio-ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito (BRASIL, 1988).

Em relação aos estados brasileiros, foco deste estudo, a Constituição Federal estabelece que “*são reservados aos estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição*” (BRASIL, 1988, art.25), podendo ser traduzida como uma competência residual, sem maior especificidade. Numa análise prática, além da execução de ações referentes às competências comuns citadas no parágrafo acima, os estados apresentam um papel importante na indução e coordenação na implementação de políticas públicas no âmbito municipal, com o intuito de reduzir as graves desigualdades regionais, por meio do apoio em questões financeiras e técnicas (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

No que concerne ao SISAN e à PNSAN, as atribuições designadas aos órgãos e entidades dos estados envolvem a constituição e o apoio ao funcionamento das duas principais instâncias que compõem o Sistema (conselhos e câmaras intersetoriais de SAN), efetivação de todas as etapas de execução dos planos de SAN e o processo de avaliação e monitoramento de programas e ações de área afins. Estas ações são de certa forma equivalentes nos âmbitos estadual e municipal, para serem compatíveis com o âmbito nacional (BRASIL, 2010). Além disso, os estados apresentam atribuições próprias em relação à gestão do SISAN e da PNSAN, ficando sob responsabilidade dos estados instituir Fóruns *bipartites* para garantir a interlocução e a pactuação de ações entre os governos subnacionais. Ademais, os estados tornam-se os

responsáveis diretos pela relação com os municípios nos mecanismos de gestão e implementação dos planos de SAN. Ainda, cabe aos estados criar canais de exigibilidade que permitam qualquer cidadão ou grupo específico vítima da violação do DHAA ter acesso a meios judiciais ou de outra natureza para reparação adequada (BRASIL, 2010).

Apesar das principais estruturas que compõem o SISAN estarem presentes nos estados, estes apresentam diferentes níveis de estruturação do Sistema e da Política (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2019). Entre 2011 e 2014 todos os estados realizaram adesão voluntária ao SISAN, no entanto, até 2018, menos da metade haviam publicado seus planos de SAN (MACHADO; GABRIEL; SOAR; MAMED *et al.*, 2018). Também em 2018, todos os governos estaduais possuíam um órgão gestor responsável pela PNSAN e afirmaram ter conselho e câmara intersetorial de SAN, e 90% indicaram possuir recursos próprios para a política (IBGE, 2019a).

A despeito das conquistas e dos marcos estruturantes alcançados para a governança da SAN no Brasil, o país vem sofrendo uma grande deterioração desta área, iniciado por uma crise financeira e política ocorrida a partir do golpe de 2016, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, e com maior agravamento no ano de 2018 (CASTRO, 2019a; SOUSA; SAINT-VILLE; SAMAYOA-FIGUEROA; MELGAR-QUIÑONEZ, 2019; SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUIÑONEZ, 2019). Essa crise é marcada pelo congelamento e cortes orçamentários em políticas públicas e pela negação da situação de IA no país, principalmente por parte do governo federal, sendo refletida no desmonte do SISAN e da PNSAN (CASTRO, 2019a; SANTARELLI; BURITY, 2019; VASCONCELOS; MACHADO; MEDEIROS; NEVES *et al.*, 2019).

Neste ínterim de retrocessos, destaca-se o primeiro dia da atual gestão federal, onde foi publicada a Medida Provisória Nº 870 de 2019, que excluiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) das estruturas do governo federal, e prosseguiu com o processo de desmantelamento do Sistema a partir de cortes orçamentários e por meio do enfraquecimento ou extinção de instituições e equipes de referência dos diversos programas desta área (RECINE; FAGUNDES; SILVA; GARCIA *et al.*, 2020). A exclusão do CONSEA, enquanto principal instância de participação popular permanente do SISAN, limitou o diálogo entre sociedade civil e governo e os mecanismos de controle social (SOUZA; BERNARDES; VIEIRA; FRANCISCO *et al.*, 2021).

Dados nacionais já retrataram o agravamento da situação de IA no país nos últimos anos. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018) demonstrou que a condição de IA grave, considerada como a forma mais severa do acesso precário aos alimentos, atingiu cerca de 3,1 milhões de domicílios, ou seja, 10,3 milhões de pessoas, representadas em membros adultos, crianças e adolescentes (IBGE, 2020b). Segundo o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, desenvolvido em dezembro de 2020, mais da metade da população brasileira estava em algum grau de IA, e 19 milhões de brasileiros estavam em IA grave, retratando um aumento progressivo desta condição no país (REDE-PENSSAN, 2021). Além disso, a pandemia da *Coronavirus disease* (COVID-19) deflagrou uma crise sanitária no país, que reflete no aumento da pobreza e das desigualdades sociais, especialmente relacionadas às mudanças no trabalho e renda da população brasileira, levando à piora das condições de vida e de acesso à alimentação adequada (ALPINO; SANTOS; BARROS; FREITAS, 2020; FREITAS; PENA, 2020; SOUZA; BERNARDES; VIEIRA; FRANCISCO *et al.*, 2021). Este cenário torna-se ainda mais preocupante com a atenuação do papel do Estado diante desta situação e na garantia do DHAA, principalmente no âmbito federal, sinalizando imensos retrocessos sociais e econômicos (ALPINO; SANTOS; BARROS; FREITAS, 2020; ARRAIS; OLIVEIRA; ALENCAR; VIANA *et al.*, 2020; SILVA; GOMES, 2020).

Diante disso, destaca-se a importância de arquitetar alternativas futuras, colocando a pesquisa enquanto instrumento de visibilidade aos processos e desafios existentes, realizando diagnósticos e fundamentando propostas de ações e políticas públicas relacionadas à SAN (MALUF, 2020). As pesquisas sobre SAN no contexto brasileiro possuem destaque internacional, com foco na avaliação da situação da SAN e no desenvolvimento de programas e ações públicas setoriais, no entanto, ainda são poucos os estudos em relação à implementação do SISAN e da PNSAN (FONSECA; REBELO; MARANO; DE ABRANCHES *et al.*, 2020; MACHADO; GABRIEL; LACERDA; MACHADO, 2018; RODRIGUES; DO NASCIMENTO; BITTENCOURT, 2020).

No âmbito internacional evidencia-se no debate acadêmico a importância do desenvolvimento de estudos para checar e monitorar sistematicamente a governança da SAN, a partir de comparações ao longo do tempo e contextos que possam fornecer percepções sobre os governos e as instituições de políticas de SAN (CANDEL; DAUGBJERG, 2020). Em uma

revisão sistemática internacional realizada sobre a governança da SAN, os autores apontaram a escassez de estudos sobre a temática em nível subnacional. Os resultados revelaram desafios e lacunas políticas no campo da pesquisa, não sendo possível identificar se a governança da SAN não ocorreu em governos subnacionais ou se não houveram pesquisas sobre o tema (CANDEL, 2014). Da mesma forma, estudos brasileiros envolvendo a execução das políticas públicas no âmbito dos governos estaduais são negligenciados, quando comparados com os demais entes federados (NETO, 2014b).

Compreendendo a necessidade de explorar o campo de pesquisa relacionado à descentralização do SISAN e da PNSAN no âmbito de todos os estados brasileiros, com o intuito de realizar uma análise de abrangência nacional que considere os diferentes contextos, qualificar o debate acadêmico e auxiliar na manutenção deste Sistema e Política em um momento em que o país apresenta uma conjuntura política e econômica austera, marcada pelo agravamento progressivo da situação de IA (CASTRO, 2019a; SANTARELLI; BURITY, 2019), essa dissertação buscou responder a seguinte pergunta: *Como se caracteriza a descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados brasileiros?*

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

Analisar as múltiplas características do processo de descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados brasileiros.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Realizar diagnóstico acerca da estruturação do Sistema e da Política nos estados brasileiros;
- b) Identificar as ações públicas de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas nos estados brasileiros;
- c) Identificar as ações estaduais para implementação do Sistema e da Política no âmbito municipal;

- d) Analisar as similaridades na descentralização do Sistema e da Política entre os estados brasileiros;
- e) Descrever a existência de relação entre as características de contexto estaduais e a descentralização do Sistema e da Política.

### 1.3 ESTRUTURA GERAL DO DOCUMENTO

O presente projeto de dissertação está estruturado em cinco capítulos, conforme a Figura 1.

**Figura 1** – Estrutura do projeto de pesquisa.

<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO</b>				
Como se caracteriza a descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados brasileiros?				
<b>CAPÍTULO 2 - REVISÃO DE LITERATURA</b>				
Governos estaduais no arranjo institucional brasileiro	Cenário da segurança alimentar e nutricional: contextos internacional e nacional		O Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	
<b>CAPÍTULO 3 – MÉTODOS</b>				
Inserção e caracterização do estudo	Unidades de análise	Procedimentos da pesquisa	Processamento e análise dos dados	Aspectos éticos da pesquisa
<b>CAPÍTULO 4 - RESULTADOS</b>				
Artigo - Descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro: uma análise multivariada pré-desmonte institucional				
<b>CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>				
<b>REFERÊNCIAS</b>				
<b>APÊNDICES</b>				

Fonte: Elaboração da autora, 2021.

O primeiro capítulo introduz o tema da dissertação, a partir da apresentação dos principais conceitos e dados atuais, da justificativa e do problema de pesquisa, culminando na pergunta de pesquisa e nos objetivos. No segundo capítulo apresenta-se a revisão de literatura, que tem o intuito de aprofundar os principais conteúdos acerca do tema e proporcionar embasamento teórico para o percurso metodológico e discussão dos resultados do estudo. Este capítulo é organizado em três seções: Governos estaduais no arranjo institucional brasileiro; Cenário da Segurança Alimentar e Nutricional: contextos internacional e nacional e; O Sistema

e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O percurso metodológico é detalhado no terceiro capítulo, com a descrição dos seguintes tópicos: inserção e caracterização do estudo, unidades de análise, procedimentos da pesquisa, processamento e análise dos dados e aspectos éticos da pesquisa. No quarto capítulo estão apresentados os resultados da dissertação, a partir da exposição de um artigo que responde à pergunta de pesquisa e os objetivos do estudo. O quinto capítulo retrata as considerações finais, com a descrição das limitações e potencialidades do estudo, bem como, as reflexões acerca do desenvolvimento e dos resultados encontrados. As últimas seções referem-se as referências que fundamentaram a construção da dissertação e os apêndices utilizados no decorrer da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o intuito de abordar os temas centrais que orientam a dissertação, este capítulo traz os principais conceitos, elementos teóricos, marcos históricos e dados atuais que embasaram o percurso metodológico e a discussão dos resultados obtidos. Este capítulo é composto por três seções, apresentados numa sequência que contempla uma lógica de compreensão acerca da descentralização do SISAN e da PNSAN nos estados brasileiros.

A primeira seção procura contextualizar a inserção dos estados no arranjo institucional brasileiro, a partir da apresentação da estrutura organizacional do país, do papel dos estados na descentralização das políticas públicas, e das potencialidades e limites que estes entes federados possuem ao exercerem suas responsabilidades nesta estrutura. A segunda seção aborda o cenário da SAN, com uma contextualização internacional e nacional. O contexto internacional é tratado nesta dissertação como forma de alinhar os dados de IA, os conceitos e as informações referentes às políticas de SAN no mundo com a conjuntura brasileira, e assim, analisar o panorama internacional enquanto um possível plano de fundo para o cenário nacional. Na sequência apresenta-se o contexto nacional, que retrata o histórico e questões importantes acerca da condição de SAN no país, com seus avanços e retrocessos, somado aos acontecimentos da pandemia de COVID-19. A última seção trata do SISAN e da PNSAN, com a apresentação dos marcos históricos, conquistas e desmontes atuais da governança da SAN no Brasil. Além disso, são detalhados os objetivos, as instâncias, as potencialidades e os limites na descentralização do SISAN e da PNSAN. Dentro desta seção é feito um recorte para contextualizar a descentralização do SISAN e da PNSAN nos estados brasileiros. Esta subseção traz a situação geral da implementação do Sistema e da Política nos estados, as atribuições e desafios na descentralização, bem como trata da movimentação dos estados na manutenção do SISAN e da PNSAN e da atuação dos mesmos na garantia da SAN durante a pandemia de COVID-19.

As seções foram elaboradas a partir de revisão narrativa da literatura, a qual busca apresentar uma perspectiva ampla do assunto e instigar reflexões. Nesta modalidade de revisão, geralmente não se parte de uma questão específica e também não são pré-definidos critérios sistemáticos ou estratégias de busca detalhadas e exaustivas. Assim, a seleção dos estudos e as discussões podem estar sujeitas às interpretações dos autores, não tendo o intuito de exaurir as

fontes de informações e as discussões acerca da temática. Caracteriza-se como um tipo de revisão apropriada para a elaboração de teses, dissertações e fundamentações teóricas (BYRNE, 2016; VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014).

## 2.1 GOVERNOS ESTADUAIS NO ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

A organização do Estado brasileiro contempla a união dos entes federados, conforme o *caput* do 18º artigo da Constituição da República Federativa do Brasil, que dispõe que “*a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos*” (BRASIL, 1988).

Assim, a estrutura organizacional brasileira apresenta uma configuração federativa onde Estados unitários descentralizam poder para formar uma federação. O fundamento básico desta configuração é impedir o controle absoluto de poder, buscando se contrapor aos regimes unitários (RIBEIRO; MOREIRA, 2016). Instituído no Brasil em 1889, com a instauração da república, o modelo federativo representa a distribuição das competências dos mecanismos de coordenação e incentivo comuns entre os entes federados autônomos (MENDES; LINHARES; LASSANCE, 2012).

Essa forma de Estado adotada no Brasil, o chamado federalismo, promove a descentralização política por meio da repartição de competências previstas na Constituição Federal (NETO; MENEZES, 2019). Vale destacar a importância da descentralização no contexto brasileiro, país marcado pela desigualdade regional, por permitir a constituição de estratégias de proteção social condizentes com a diversidade de cada território (DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020).

O processo de descentralização política no Brasil ganhou espaço como forma de oposição ao autoritarismo do regime militar, a partir do movimento de redemocratização dos anos 1980, trazendo consequências para a configuração do federalismo brasileiro atual (PEREIRA; LIMA; MACHADO, 2018). A partir da Constituição de 1988, o Brasil passa a obter um arranjo federativo caracterizado por uma maior descentralização comparado à centralização política e fiscal que ocorreu na ditadura (1964-1985), passando os estados a dividirem com os municípios o reconhecimento como entes federados autônomos (NETO, 2014b).

A Constituição Federal indica em seus artigos 23 e 24 que a oferta de bens e serviços públicos ocorre por meio de competências concorrentes, o que significa que são atribuições comuns aos três entes federados (BRASIL, 1988). Estas atribuições possuem como intuito proporcionar, por meio de políticas públicas, formas de garantir os direitos sociais previstos na Constituição Federal, como o acesso à cultura, à educação e à ciência; garantir condições habitacionais e de saneamento; combater as causas da pobreza e dos fatores de marginalização; promover a integração social dos setores desfavorecidos; cuidar da saúde e assistência pública; organizar o abastecimento alimentar, dentre outros, em todos os níveis de governo (NETO, 2014b).

A cooperação entre os três níveis de governo, bem como, a característica transversal das políticas públicas para prover de forma correta os bens e serviços públicos e coletivos, são entendidas como os grandes desafios do pacto federativo brasileiro (NETO, 2014b). A superação dos desafios referentes à descentralização das políticas públicas e do federalismo administrativo, passa pelo estabelecimento de pactos federativos para promover a junção dos entes federados por um bem comum, estabelecendo-se uma parceria regulamentada pela Constituição Federal, com a divisão do poder e a dinâmica das relações, além da questão jurídica, como direitos e deveres que determinam a atuação de cada ente federado (NETO; MENEZES, 2019).

No que concerne aos entes estaduais, objeto desta pesquisa, estes possuem reconhecimento constitucional de governo próprio previsto no Art. 18º da Constituição Federal, com as seguintes capacidades: auto-organização, autogoverno, capacidade normativa própria e capacidade de auto-administração (BRASIL, 1988). Ainda, o Art. 25º estabelece que “*são reservados aos estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição*”, ou seja, os estados possuem uma competência residual, possuindo todas as competências que restam após a definição das competências dos demais entes federados, sem maior detalhamento (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que anterior à Constituição Federal de 1988, somente os estados possuíam o mesmo *status* constitucional da União, enquanto um ente federado (RIBEIRO; MOREIRA, 2016). O atual arranjo institucional brasileiro, ao estabelecer o município como um ente federado, acabou por direcioná-lo como principal parceiro da União na implementação das políticas públicas, principalmente as sociais (NETO; MENEZES, 2019; SOUZA, 2019). Este

modelo de federalismo com ênfase municipalista reduz a esfera de atuação dos governos estaduais no âmbito das relações federativas brasileiras (NETO, 2014b). Ainda, a literatura aponta que essa configuração ocasionou uma maior fragilidade no âmbito dos governos estaduais que passaram a ter um papel minorado e de menor visibilidade nas últimas duas décadas, principalmente no que se refere à participação nos gastos e receitas nacionais. Assim, os orçamentos estaduais passaram a ser engessados, na medida em que os recursos destinados são majoritariamente aplicados em agendas predefinidas centralmente (NETO, 2014a; b).

Desta forma, os recursos estaduais tendem a ser destinados de forma estratégica e deveriam garantir o crescimento econômico e a melhoria do bem-estar do seu território, com ênfase em ações de investimento em infraestrutura (estradas, aeroportos, saneamento e abastecimento, comunicações); no desenvolvimento de esforços para educação e formação de capital humano qualificado e; na combinação destas duas proposições, visando tornar a economia mais atrativa ao capital produtivo (NETO, 2014b). Além dessas questões os governos estaduais são os responsáveis pela indução e coordenação dos municípios, com o intuito de reduzir as graves desigualdades regionais, devendo apoiá-los em questões financeiras e técnicas (RIBEIRO; MOREIRA, 2016).

Ainda, pode-se dizer que os estados assumem desafios próprios em um país federativo, principalmente com as mudanças político-institucionais advindas do processo de redemocratização, relacionadas a atribuições em áreas econômica e social, as quais reforçam a necessidade de se compreender essas relações e as suas implicações na implementação das políticas públicas (LIMA; MACHADO; BAPTISTA; PEREIRA, 2010; SOUZA, 2019). Desta forma, destaca-se a necessidade do aprofundamento neste tema, uma vez que as instâncias estaduais são fundamentais na configuração do arranjo federativo e na condução de políticas públicas.

Estas questões, aliadas à escassez de estudos relacionados ao desempenho e atribuições dos governos estaduais na execução das políticas públicas, justificam a necessidade de pesquisas que tratem das potencialidades e limitações deste nível de governo, e assim, subsidiem discussões que fortaleçam a execução de políticas estratégicas para o crescimento e desenvolvimento regional (LIMA; MACHADO; BAPTISTA; PEREIRA, 2010; NETO, 2014b).

## 2.2 CENÁRIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

### 2.2.1 Contexto internacional da Segurança Alimentar e Nutricional

A alimentação é um direito inerente à existência humana, portanto relacionada ao direito à vida. Compreende-se o DHAA como um direito básico, sem o qual não existe cidadania, muito menos dignidade e perspectiva para o desenvolvimento humano (PAUTASSI, 2016; VALENTE, 2002). No âmbito internacional é reconhecido o direito fundamental de todos à alimentação adequada e a estar livre da fome como condição essencial para a efetivação de outros direitos humanos (LEÃO, 2013; SOARES, 2018).

A Organização das Nações Unidas (ONU) considera a alimentação adequada enquanto um direito humano, a partir do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (SOARES, 2018). A violação deste direito ocorre de forma desigual nos diferentes segmentos da sociedade, determinada por fatores econômicos, políticos, educacionais e sociais (CASTRO, 2019a; SOUSA; SAINT-VILLE; SAMAYOA-FIGUEROA; MELGAR-QUIÑONEZ, 2019).

Atualmente, a segurança alimentar<sup>4</sup> é reconhecida internacionalmente como a materialização do direito à alimentação, existindo quando *"todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às suas necessidades e preferências alimentares por uma vida ativa e saudável"* (FAO, 1996, p. 5). A FAO adota quatro dimensões da SAN para o processo de monitoramento, sendo elas: a disponibilidade do alimento, o acesso ao alimento, a utilização dos alimentos e dos nutrientes e a estabilidade, que é uma dimensão transversal às outras três (FAO, 2011).

Mundialmente o termo mais utilizado para investigações nesta área é a Insegurança Alimentar (IA), compreendida como acesso inadequado, insuficiente e/ou inseguro a alimentos,

---

<sup>4</sup> O Brasil adota o termo “segurança alimentar e nutricional (SAN)” com conceito definido pela Lei Federal nº. 11.346 de 15 de setembro de 2006. Contudo, internacionalmente utiliza-se o termo *food security*, traduzido para o português como segurança alimentar, e que se aproxima e é base do conceito brasileiro. Ao longo do texto, optou-se pela utilização do termo adotado pelo Brasil, mesmo quando em referência aos estudos e conteúdos internacionais.

também utilizada para monitorar a desnutrição em diferentes países (FAO; IFAD; UNICEF; WHO, 2019). A IA grave, reconhecida como a pior forma do acesso precário aos alimentos, trata-se de uma expressão análoga à fome (GUBERT; PEREZ-ESCAMILLA, 2018).

Estima-se que quase 12% da população global sofria de IA grave em 2020, representando 928 milhões de pessoas, 148 milhões a mais do que em 2019. Embora a prevalência global de IA moderada ou grave tenha aumentado gradualmente desde 2014, o aumento ocorrido em 2020 foi igual aos cinco anos anteriores combinados, o que significa que uma em cada três pessoas no mundo (2,37 bilhões) tiveram incerteza de obter alimentos e a redução na quantidade ou a qualidade dos alimentos consumidos em 2020, um aumento de quase 320 milhões de pessoas em apenas um ano (FAO, 2021b).

Os dados mundiais de 2020 também retratam um cenário duradouro e preocupante das desigualdades territoriais. Estima-se que uma em cada cinco pessoas (21% da população mundial) enfrentou a IA grave na África, valor que representa mais do que o dobro de qualquer outra região. Em seguida vem a América Latina e Caribe (9,1%) e Ásia (9,0%), com aumentos entre 2019 e 2020 de 2,0 e 1,1 pontos percentuais respectivamente (FAO, 2021b). Embora a IA esteja distribuída de forma desigual entre as regiões do mundo e afete majoritariamente países da África, América Latina e Caribe, Ásia, em muitos países desenvolvidos esta condição também é reconhecida como um problema social e de saúde pública (FAO, 2020; LI; DACHNER; TARASUK, 2016).

No Canadá e nos Estados Unidos da América (EUA), o acesso inadequado à alimentação é monitorado no nível doméstico e os efeitos causados por esta condição são cada vez mais estudados (GUNDERSEN; ZILIAK, 2015; LI; DACHNER; TARASUK, 2016). No Canadá, os dados nacionais mais recentes identificados apontam que uma em cada 8 famílias apresentava IA, o que totaliza mais de 4 milhões de canadenses, incluindo 1,15 milhão de crianças vivendo em casas que possuem interrupção parcial ou total ao acesso aos alimentos (TARASUK, 2014). Em resposta, a mobilização da comunidade em torno da situação de IA foi evidente, mas o retorno político foi limitado e os programas para abordar a IA falharam em reduzir seu aumento (MAH; HAMILL; RONDEAU; MCINTYRE, 2014). Nos EUA, famílias de baixa renda recorrem ao Programa de Assistência Nutricional Suplementar para garantir o acesso aos alimentos. Trata-se do segundo maior programa de assistência social do país, com um orçamento de mais de US\$ 68 bilhões em 2017 e que atendeu mais de 46 milhões de pessoas,

com o intuito de garantir o acesso financeiro para compra de alimentos (CHRISINGER; KINSEY; PAVLICK; CALLISON-BURCH, 2020).

Na Europa, as preocupações com o aumento da IA foram geradas pela crescente demanda de assistência alimentar de caridade, bem como pelo aumento do desemprego e queda dos salários (LOOPSTRA; REEVES; MCKEE; STUCKLER, 2016; LOOPSTRA; REEVES; TAYLOR-ROBINSON; BARR *et al.*, 2015). Neste continente, a situação da IA cresceu consideravelmente após o ano de 2009, resultado da recessão ocorrida no período. Em pesquisa realizada com 21 países da União Europeia (UE) foram testados os programas de proteção social que beneficiavam pessoas em situação de IA. Os dados demonstraram que entre 2009 e 2012 houve aumento generalizado de IA, com agravamentos localizados no Reino Unido, Hungria, Grécia e Itália (LOOPSTRA; REEVES; MCKEE; STUCKLER, 2016).

Ainda, torna-se necessário considerar os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a IA. Segundo o Relatório Global de Crises Alimentares, publicado pelo Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas, o número de pessoas que enfrentam IA no mundo pode duplicar devido à pandemia. O relatório refere-se a uma lista de 35 países onde a situação é mais grave, incluindo Angola, Moçambique, América Latina e Caribe (FSIN, 2020). Dados atuais da FAO alertam que se não houver uma assistência urgente e ampliada, a fome deve aumentar drasticamente em mais de 20 países no ano de 2021. A maioria dos países afetados são do continente africano, no entanto a fome deve aumentar rapidamente na maioria das regiões do mundo, como na Ásia, no Oriente Médio, na América Latina e no Caribe (FAO, 2021a).

No entanto, além da fome e da desnutrição, a incapacidade de se garantir SAN às populações também se expressa em outras consequências negativas à saúde, como a obesidade e doenças associadas. Inclusive, já se reconhece que adultos em situação de IA apresentam maior risco para obesidade (MORADI; MIRZABABAEI; DADFARMA; REZAEI *et al.*, 2019). Desta forma, questiona-se o paradoxo existente entre a desnutrição e a obesidade, definidas como manifestações distintas, mas que na verdade, ambas, do ponto de vista fisiológico e social, podem ser identificadas como formas de má nutrição geradas por consequências equivalentes e derivadas de situação de IA (CASTRO, 2019b; FAO, 2014; PINHEIRO; CARVALHO, 2010). Tal reflexão é também abordada em relatório do *The Lancet*, que indica uma Sindemia Global entre a desnutrição, obesidade e as mudanças climáticas, as

quais ocorrem de forma simultânea, possuem efeitos que potencializam umas às outras e têm causas e efeitos em comum (SWINBURN; KRAAK; ALLENDER; ATKINS *et al.*, 2019).

O sobrepeso e a obesidade continuam aumentando em todas as regiões do mundo, em especial entre crianças em idade escolar e adultos (FAO; IFAD; UNICEF; WHO, 2019). Nas últimas quatro décadas houve um aumento constante na prevalência da obesidade em todo mundo e nenhum país conseguiu reverter este quadro (FERREIRA; SZWARCOWALD; DAMACENA, 2019; SWINBURN; KRAAK; ALLENDER; ATKINS *et al.*, 2019; WHO, 2020). Em 2016, estimou-se que mais de 1,9 bilhão de adultos estavam acima do peso e, dentre estes, mais de 650 milhões eram obesos (WHO, 2020). Esta crescente prevalência vem sendo atribuída a diversas dimensões, onde o “ambiente” (político, econômico, social, cultural), e não apenas o indivíduo e suas escolhas, tem assumido centralidade na análise e proposição de ações (WHO, 2000).

A maioria dos países, independentemente de seu índice de desenvolvimento ou nível de pobreza, possuem grupos populacionais em situação de IA, apesar das grandes diferenças em relação à renda *per capita*, aos padrões de vida e aos fundos de recursos e outras questões que vão refletir na complexidade desta condição (MAH; HAMILL; RONDEAU; MCINTYRE, 2014). Neste cenário, com vistas a fomentar ações que promovam SAN e garantam o DHAA, a FAO tem firmado metas entre os países membros da ONU, com destaque para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Meta 1 - “erradicar a fome e a miséria”) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Meta 2 - “fome zero e agricultura sustentável”). Estas pactuações colocaram a fome e a agricultura como metas na agenda das políticas mundiais até 2030, com destaque para a erradicação da fome como questão central num programa de desenvolvimento sustentável (FAO; IFAD; UNICEF; WHO, 2019).

O debate sobre ações de promoção da SAN apresenta ampla ressonância no cenário contemporâneo político e acadêmico, abrangendo desde questões mundiais a locais, com a mobilização de organizações e países para formulação e implementação de políticas públicas nesta área (HADDAD; HAWKES; WEBB; THOMAS *et al.*, 2016). Muitos países possuem leis e políticas nacionais de SAN, geralmente com caráter multissetorial e compostas por área da saúde, educação, proteção social, comércio e relações exteriores, agricultura, meio ambiente, entre outros (CANDEL; BREEMAN; TERMEER, 2016; CANDEL; BIESBROEK, 2018; KEPPEL; SEGALL-CORRÊA, 2017). Porém, a interação entre estes setores torna a discussão

e a constituição de políticas públicas voltadas à SAN complexas, com incidência sobre a governança da SAN (GUERRA; CERVATO-MANCUSO; BEZERRA, 2019; SILVA; PANELLI-MARTINS, 2019).

A governança da SAN pode ser compreendida como uma forma de planejar e executar intervenções destinadas a melhorar as condições de SAN das populações (CANDEL, 2014). Diz respeito à quais sujeitos e instituições participam das tomadas de decisão, a forma que são executadas as ações governamentais, como ocorre a definição e a aplicação das prioridades de diferentes grupos e os meios pelos quais se garantem a atuação e a reivindicação da sociedade civil pela garantia do DHAA (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2017). E, segundo a FAO, a governança da SAN é definida como *"regras e processos formais e informais através dos quais os interesses são articulados e as decisões relevantes à segurança alimentar de um país são tomadas, implementadas e aplicadas em nome de membros de uma sociedade"* (FAO, 2011, p. 17).

Uma governança de SAN eficaz é garantida por uma abordagem sistêmica, intersetorial e que abarque os níveis nacional e subnacional e, além disso, seja condizente ao contexto que está inserida (PÉREZ-ESCAMILLA; GUBERT; ROGERS; HROMI-FIEDLER, 2017). É considerada central para o avanço global do DHAA com vistas à superação do quadro de IA, situação persistente e inadmissível, como já detalhado no início desta seção (CANDEL, 2014).

Referente às questões de governança da SAN, em 2014, estudo apontou que 123 países possuíam políticas públicas de SAN, 139 apresentavam relatórios sobre o estado da SAN e a presença de ambos ocorria em 114 países (ALIAGA; CHAVES-DOS-SANTOS, 2014). A UE tem pautado a SAN com destaque em sua agenda política nos últimos anos, por meio da criação de algumas iniciativas que contabilizaram 1 bilhão de euros investidos e uma atuação intersetorial no desenvolvimento dessas iniciativas (CANDEL; BREEMAN; TERMEER, 2016). Um estudo que analisou a governança da SAN na UE, a partir da integração de políticas públicas com questões afins da SAN, sugeriu que houveram avanços após a recessão de 2009, mas questões importantes como a integração entre as políticas poderiam ser qualificadas (CANDEL; BIESBROEK, 2018).

O nível de comprometimento político e as oportunidades de inclusão da SAN na agenda política nacional foram avaliados, de abril a junho de 2013, em 10 países (Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Bangladesh, Camboja, Filipinas, Timor-Leste e Vietnã),

constatando-se que a maioria deles possui um alto grau de comprometimento institucional e verbal por parte dos políticos, mas com baixo grau de comprometimento orçamentário (FOX; BALARAJAN; CHENG; REICH, 2015). Os Planos Nacionais de Ação Intersetorial em Nutrição de Uganda, Nepal e Etiópia indicaram a falta de recursos humanos, caracterizada principalmente pelo baixo número de funcionários, bem como, a falta de capacidade técnica e financeira para gerenciar a temática em todos os níveis e setores. Outro fator importante identificado foi a falta de monitoramento constante dos insumos, processos e resultados das ações intersectoriais em nutrição (LAMSTEIN; POMEROY-STEVENSON; WEBB; KENNEDY, 2016).

Com efeitos diretos da pandemia de COVID-19 na garantia da SAN, muitos países responderam a esta condição desenvolvendo políticas nesta área, na sua maioria com o intuito de ampliar a produção e o acesso à alimentos, bem como, assistir populações em vulnerabilidade social. Um estudo analisou as primeiras medidas adotadas por 54 países, entre 1º de janeiro e 28 de abril de 2020, onde foram identificadas 496 ações, com um investimento governamental de pelo menos US \$ 47,6 bilhões. No entanto, os tipos de resposta políticas adotadas variaram entre os países analisados. Países da América do Sul e da Oceania adotaram uma parcela relativamente maior de medidas emergenciais e contínuas do que os países asiáticos, norte-americanos e europeus (GRUÈRE; BROOKS, 2021).

Assim, percebe-se que cada nação possui autonomia, particularidades e entraves que irão definir como é estabelecida, regulamentada e monitorada a garantia do direito à alimentação. A característica da governança da SAN de cada país reflete a realidade do mesmo, a partir dos pactos políticos existentes, da situação epidemiológica e do contexto socioeconômico (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Além disso, compreende-se que a governança da SAN deve ser pautada por um ambiente democrático, no qual os direitos humanos são garantidos a partir da disponibilidade de bens públicos básicos (CANDEL, 2014; FAO, 2011).

### **2.2.2 Contexto brasileiro da Segurança Alimentar e Nutricional**

A história brasileira é marcada por fortes violações do DHAA, com a fome expressa na prevalência da desnutrição, e nos últimos tempos com o aumento acelerado da obesidade e

de doenças crônicas associadas (CASTRO, 2019b). Por conta deste cenário, e diante dos compromissos assumidos pelo Brasil junto a organismos internacionais, entre os anos de 2003 e 2015, o governo brasileiro apostou numa agenda pública de proteção social, geração de renda, acesso à alimentação, apoio à agricultura familiar e aprimoramento da governança da SAN. A consolidação dessa agenda refletiu numa maior garantia do DHAA da população brasileira e um próspero período de desenvolvimento social (BOCCHI; MAGALHÃES; RAHAL; GENTIL *et al.*, 2019; DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020; KEPPLER; SEGALL-CORRÊA, 2017; SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUIÑONEZ, 2019).

Com o intuito de obter informações estratégicas para a governança da SAN no país, nos períodos de 2004, 2009, 2013 e 2017/2018, aplicou-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) com o objetivo de identificar e classificar as unidades domiciliares de acordo com os graus de IA vivenciada pelas famílias brasileiras. As primeiras versões foram executadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Já a edição 2017/2018 ocorreu pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) (IBGE, 2020b).

A EBIA é uma adaptação de uma versão elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (*United States Department of Agriculture - USDA*). O seu processo de adaptação e validação foi conduzido por pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas, com a realização de estudos nas áreas urbanas e rurais das cinco macrorregiões do Brasil, entre os anos de 2003 e 2004. A escala é composta por 14 perguntas fechadas, relacionadas à percepção dos entrevistados sobre a situação alimentar nos últimos três meses, centralizando sua avaliação a partir da dimensão de acesso aos alimentos. Essas percepções são classificadas em quatro graus de (in)segurança alimentar, sendo eles: segurança alimentar; insegurança alimentar leve; insegurança alimentar moderada; e insegurança alimentar grave (IBGE, 2020b).

A aplicação da EBIA realizada pela PNAD, em 2013, identificou que 74,2% da população brasileira estava em situação de segurança alimentar (IBGE, 2014). Entre 2004 e 2013, a prevalência de segurança alimentar aumentou 19% e a prevalência de IA moderada e grave caiu pela metade, porém, os avanços ocorreram de modo desigual, sendo menores nos estratos de maior vulnerabilidade social, econômica e demográfica (SANTOS; SILVEIRA; LONGO-SILVA; RAMIRES *et al.*, 2018). Ainda neste período, houve melhoria na prevalência de IA grave na grande maioria dos municípios brasileiros e uma leve redução nas desigualdades

regionais e estaduais em relação à IA (GUBERT; DOS SANTOS; SANTOS; PÉREZ-ESCAMILLA, 2017; GUBERT; PEREZ-ESCAMILLA, 2016).

Este período foi contemplado com uma série de conquistas no enfrentamento de violações ao DHAA no Brasil. Houve redução da taxa de desnutrição no país para menos de 5%, dado que possibilitou ao país atingir a Meta de Desenvolvimento do Milênio, considerada a mais rigorosa pela Cúpula Mundial da Alimentação, graças à redução do número absoluto de pessoas com fome (FAO; WFP, 2014). Em 2014, em consonância com estes resultados, o país saiu do Mapa da Fome, um grande marco na história do Brasil (FAO, 2014).

No entanto, os dados mais recentes expressos pela POF 2017-2018, retrataram o agravamento da situação da IA no país. Durante o período de 2017-2018, 63,3% dos domicílios brasileiros estavam em situação de segurança alimentar, atingindo seu patamar mais baixo desde a primeira vez em que os dados foram pesquisados, em 2003. Já a condição de IA atingiu o seu ponto mais elevado, uma vez que 36,7% dos domicílios estavam com algum grau de IA, o que representa 84,9 milhões de pessoas nessa condição. A IA grave, considerada a expressão da fome, atingiu cerca de 3,1 milhões de domicílios, ou seja, 10,3 milhões de pessoas, representadas em membros adultos, crianças e adolescentes (IBGE, 2020b).

A IA aparece com mais frequência nos domicílios localizados na área rural do Brasil, onde IA grave foi de 7,1%, três pontos percentuais acima do analisado na área urbana (4,1%). Em relação às macrorregiões brasileiras, o Norte e o Nordeste ficaram abaixo da média nacional, onde mais da metade dos domicílios tinham algum grau de IA e dos 3,1 milhões de domicílios com IA grave no país, 1,3 milhão estava no Nordeste. Em relação à pessoa de referência dos domicílios, a condição de IA grave predominou entre mulheres (51,9%) e pessoas autodeclaradas negras (73,9%) (IBGE, 2020b).

Em paralelo, o sobrepeso e a obesidade aumentaram em todas as faixas etárias, em ambos os sexos e em todos os níveis de renda, mas com velocidade de crescimento mais expressiva na população com menor rendimento familiar e menor escolaridade (BRASIL, 2020; IBGE, 2010). De acordo com os dados do Sistema de Vigilância de Fatores de Risco para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel), no período entre 2006 e 2019, a prevalência de obesidade passou de 11,8% para 20,3%. Ainda, em 2019, 55,4% dos brasileiros apresentavam sobrepeso – estavam acima de 25 kg/m<sup>2</sup> do índice de massa corporal (IMC) (BRASIL, 2020).

Percebe-se que as violações do DHAA se expressam de forma diferente em determinados grupos populacionais e estão associadas a determinantes sociais. Ainda, ressalta-se que fortes desigualdades regionais podem ser mascaradas por melhorias nas médias nacionais, o que reforça o papel da descentralização das políticas de SAN, que ao considerar as realidades regionais e suas populações específicas possibilita impactos equitativos na diminuição desta condição (BEZERRA; JACOB; FERREIRA; VALE *et al.*, 2020; CISTULLI; RODRÍGUEZ-POSE; ESCOBAR; MARTA *et al.*, 2014; FACCHINI; NUNES; MOTTA; TOMASI *et al.*, 2014).

Nas últimas décadas o Brasil buscou responder a este cenário de maneira articulada, com a implementação de políticas públicas estruturantes e descentralizadas, reconhecendo a desnutrição e a obesidade como expressões da violação do DHAA (CASTRO, 2019b). Porém, no período de 2016-2021, o contexto político, econômico e social brasileiro provocou rupturas institucionais e fragilização das políticas públicas que, segundo estudiosos, fizeram o Brasil retroceder cerca de uma década em menos de cinco anos (SANTARELLI; BURITY, 2019; SOUZA; BERNARDES; VIEIRA; FRANCISCO *et al.*, 2021).

A partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016, inicia-se um cenário de graves retrocessos, marcado pelo congelamento e cortes orçamentários, principalmente em relação às políticas públicas de cunho social. Esses retrocessos intensificam-se com a eleição do atual governo federal. O contexto instaurado no país é marcado por uma grave crise econômica e política, já expressos em indicadores sociais e de saúde que indicam danos nas condições de vida e aumento da pobreza da população (CASTRO, 2019a; b; GUBERT; DOS SANTOS; SANTOS; PÉREZ-ESCAMILLA, 2017; VASCONCELOS; MACHADO; MEDEIROS; NEVES *et al.*, 2019).

São graves os efeitos da crise econômica e da austeridade fiscal sobre a alimentação da população brasileira, expressos pelo desmonte dos direitos trabalhistas, fragilização de políticas de cunho social e as ameaças ao sistema previdenciário (SANTARELLI; BURITY, 2019). Além disso, torna-se necessário considerar os efeitos da pandemia da COVID-19, onde uma grande parcela da população se apresenta vulnerabilizada e condicionada à fome, deflagrando ainda mais as desigualdades sociais e a IA, questões estas precarizadas na agenda pública federal nos últimos anos (FREITAS; PENA, 2020; SILVA; GOMES, 2020). De acordo com o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19

realizado no Brasil entre 5 e 24 de dezembro de 2020, 116,8 milhões de brasileiros não tinham acesso integral e contínuo a alimentos. Estes dados expressam que mais da metade da população brasileira estava em algum nível de IA, e a IA grave afetava 9% da população, correspondendo a 19 milhões de brasileiros passavam fome (REDE-PENSSAN, 2021).

As ações do governo federal para conter os efeitos da COVID-19 são restritas a medidas emergenciais com foco no acesso à renda e aos alimentos, sendo insuficientes para garantir a SAN. Estas ações públicas sem um caráter intersetorial e sem orientação de dados científicos podem potencializar os impactos sociais durante e após a pandemia (ALPINO; SANTOS; BARROS; FREITAS, 2020; GURGEL; SANTOS; ALVES; ARAUJO *et al.*, 2020). Soma-se a esse cenário o contexto anterior a pandemia, em que as supressões de direitos contribuíram para o aumento progressivo das vulnerabilidades sociais, incluindo a IA, e desta forma, colocando o Brasil como provável epicentro da fome (OXFAM, 2020; SANTOS; OLIVEIRA; PEREIRA; SANTOS, 2021).

Diante de tal situação é necessário recordar os avanços alcançados pelo Brasil, expressos no enfrentamento da IA, acompanhados do aumento da segurança alimentar, bem como, da melhoria de indicadores e a redução dos hiatos sociais (SANTOS; SILVEIRA; LONGO-SILVA; RAMIRES *et al.*, 2018; VASCONCELOS; MACHADO; MEDEIROS; NEVES *et al.*, 2019). Tais avanços só foram possíveis pela proposição e consolidação de políticas públicas voltadas à garantia da SAN, a partir de uma governança participativa, pautada em marcos legais e com a estruturação de um sistema público (GUBERT; DOS SANTOS; SANTOS; PÉREZ-ESCAMILLA, 2017; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013; SILVA; PANELLI-MARTINS, 2019).

Por conta disso, compreende-se que a contínua qualificação do modo de fazer esta governança de SAN no país é essencial, uma vez que a mesma vinha se firmando como um mecanismo para o desenvolvimento social e a redução das desigualdades socioeconômicas (DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020). Não obstante, mostra-se necessário que as políticas públicas de SAN sejam reconhecidas e executadas como políticas de Estado, contando com a contínua atuação do controle social e com a organização da gestão pública (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

## 2.3 O SISTEMA E A POLÍTICA NACIONAL SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O pioneirismo brasileiro na construção de um sistema público de SAN e os resultados obtidos no combate à fome e à miséria são expressivos e chamaram a atenção de outros países e de agências e organismos internacionais (CANDEL; DAUGBJERG, 2020; DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020; IFPRI, 2016). O SISAN surge com o intuito de institucionalizar a governança da SAN no Brasil, pautada numa lógica intersetorial, participativa e descentralizada (MEDEIROS; CALAZANS; PEQUENO; BAGNI *et al.*, 2019).

É por meio do SISAN que *“o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada”* (BRASIL, 2006, art. 1º). De acordo com os marcos legais que regem o Sistema, a PNSAN foi estabelecida como política pública transversal. A PNSAN trata sobre a gestão, os mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, bem como, as normas para a construção do Plano Nacional de SAN (BRASIL, 2010).

Destaca-se que a constituição deste Sistema e desta Política não foram ações exclusivas de agenda governamental, mas sim de um processo compartilhado com a sociedade civil organizada, que durante anos, construiu conceitos e propostas que levaram ao desenho do SISAN e da PNSAN (LEÃO; MALUF, 2012; PÉREZ-ESCAMILLA; SHAMAH-LEVY; CANDEL, 2017). Descrever a história de construção do Sistema e da Política é uma tarefa complexa, pois esta trajetória apresenta variadas nuances, que foram determinadas por diferentes contextos estruturais, econômicos e sociais do país (PINHEIRO; CARVALHO, 2010). Desta forma, sem a pretensão de esgotar a temática, mas sim pontuar fatos marcantes, apresenta-se uma retrospectiva dos principais marcos que configuram a trajetória brasileira para constituir o SISAN e a PNSAN (BRASIL, 2011) (Quadro 1).

**Quadro 1** – Marcos históricos para a constituição do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Momento histórico	Acontecimento
-------------------	---------------

Décadas 1930-1940	Trabalho pioneiro de Josué de Castro que deu partida ao debate sobre o problema da fome e pobreza no Brasil. Publicação do livro <i>Geografia da Fome</i> , documentando a existência da fome no país e afirmando que tal situação não é consequência de fenômenos naturais, mas determinada por fatores socioeconômicos.
Décadas 1950-1960	Josué de Castro mantém continuidade na campanha nacional e amplia sua atuação para cargos de liderança internacional relacionados à FAO, ONU e Associação Mundial contra a Fome. País é marcado por uma dura crise alimentar, consequência de uma crise econômica que ocasionou uma crise de abastecimento. Foram criadas três entidades nacionais de armazenamento e a Superintendência Regional de Política Agrária.
Ano 1964	Início da ditadura, ocasionado por um golpe militar. A partir deste momento a fome sai da agenda política brasileira e Josué de Castro é considerado subversivo, exilando-se na França.
Década 1970	Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição e elaboração do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição na sua versão I e II, ambos abordando a desnutrição como uma doença social.
Década 1980	A questão da fome retorna com a volta da democracia e da luta dos movimentos sociais. Os temas da alimentação e nutrição voltam ao cenário político nacional e a alimentação deixa de ser encarada como benefício e passa a ser compreendida como direito.
Ano 1986	Realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, com as primeiras referências ao conceito de Segurança Alimentar. Elaboração de proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar. Em resposta à conferência, no mesmo ano, ocorre a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que delibera pela construção de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar.
Década 1990	A fome em seu conteúdo político e social passa a ser discutida mais amplamente, com intensa mobilização e crescimento do papel político dos movimentos sociais e populares.
Ano 1990	Com o governo de Fernando Collor de Mello a temática da Segurança Alimentar sofre um grande retrocesso, com a extinção e desestruturação de diversos programas de alimentação e nutrição.
Ano 1991	Instituído o Governo Paralelo, que propôs uma Política Nacional de Segurança Alimentar, prevendo a elaboração de um Plano Nacional de Segurança Alimentar.
Ano 1993	Presidente Itamar Franco recebe proposta do Governo Paralelo e coloca a fome no centro da agenda política brasileira. Em abril é criado o CONSEA. Realização da <i>Campanha da Ação Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida</i> , com os slogans “A fome tem pressa”, que aponta 32 milhões de brasileiros vivendo em condição de indigência.
Ano 1994	Ocorre a I CNSAN, que aponta algumas diretrizes para orientar a Política de SAN.
Ano 1995	Governo de Fernando Henrique Cardoso extingue o CONSEA e realiza o desmonte de áreas e programas referentes à Segurança Alimentar.
Ano 2003	Com o Governo Lula, o tema da SAN é retomado como uma prioridade na agenda política. O CONSEA é recriado e, também, neste ano é criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o Programa Fome Zero e o Programa de Aquisição de Alimentos.
Ano 2004	Realizada a II CNSAN que delibera pela criação de uma LOSAN, bem como pela necessidade de criação de um SISAN.
Ano 2006	Aprovada e sancionada a LOSAN (Lei nº 11.346/2006), que cria SISAN e assegura a alimentação adequada como um direito humano fundamental, atribuindo ao poder público o dever de adotar políticas e ações para garantir a SAN da população. Na LOSAN também fica instituído o conceito brasileiro de SAN.
Ano 2010	Inclusão do Direito à Alimentação no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Publicação do Decreto nº 7.272/2010 que regulamenta o SISAN, institui a PNSAN e orienta o PlanSAN.
Ano 2011	Publicação do I PlanSAN: 2012/2015.
Ano 2014	O Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014 e entre 2002 e 2013, caiu em 82% a população de brasileiros em situação de subalimentação, segundo relatório global da FAO.
Anos 2015-2016	Período em que o Governo Dilma Rousseff foi marcado por uma forte recessão, devido à crise econômica global. Em frente a essa crise, houveram cortes no orçamento público, que parcialmente foram aplicados em programas sociais, como PAA, PBF e PNAE. Realizada a V CNSAN, cujo lema foi “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”.

Anos 2016-2018	<i>Impeachment</i> da Presidenta Dilma Rousseff. Início do Governo Temer com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário e a publicação da Emenda Constitucional nº 95, que estabelece um teto de gastos, com o congelamento em investimentos na saúde e educação. Corte orçamentária representativo na área da SAN no PPA em 2017.
Anos 2019-2021	No primeiro dia do governo Jair Bolsonaro foi publicada a MP 870/2019, que alterou substancialmente o SISAN, principalmente pela extinção do CONSEA. Em 2019 finalizou a vigência do PlanSAN sem indicação de nova edição, e não houve a realização da VI CNSAN.

**Legenda:** FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura; ONU - Organização das Nações Unidas; CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; PlanSAN– Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; PAA – Programa de Aquisição de Alimentos; PBF – Programa Bolsa Família; PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar; Plano Plurianual (PPA); MP – Medida Provisória.

**Fonte:** Elaboração da autora, 2021, com base em BRASIL (2011); RECINE; FAGUNDES; SILVA; GARCIA *et al.* (2020); SILVA (2014); VASCONCELOS; MACHADO; MEDEIROS; NEVES *et al.* (2019).

Ao analisar a história evidencia-se que a inserção da SAN na agenda governamental foi um longo processo de disputas, avanços e retrocessos, mas que possibilitaram conquistas importantes ao longo dos anos com relação à sua institucionalidade enquanto política pública (SILVA, 2014; VASCONCELOS; MACHADO; MEDEIROS; NEVES *et al.*, 2019). Todavia, durante um considerável período da história brasileira, a temática esteve inserida de maneira incipiente na agenda governamental, ligada a ações públicas de caráter assistencialista, sem critérios compreensíveis de acesso e autonomia orçamentária. Estas questões foram consequência de um ambiente político-institucional marcado por descontinuidades, com avanços e retrocessos de acordo com as pautas assumidas pelo governo em vigor, sem que o problema da fome fosse combatido no país (SILVA, 2014; VASCONCELOS, 2005).

A trajetória da SAN no Brasil está fortemente relacionada ao processo de redemocratização vivenciado na década de 1980, e ganhou grande intensidade na década seguinte. Um período demarcado pelas grandes desigualdades brasileiras e a intensa mobilização social contra a fome e a miséria no país. Tais mobilizações serviram como propulsores para constituição legal e ideológica que orienta atualmente a temática de SAN no Brasil (CASEMIRO; VALLA; GUIMARÃES, 2010; SILVA, 2014).

A partir de 2003 foi criado um conjunto de marcos legais, políticas e ações articuladas, a partir de um processo de governança participativa que colocou a SAN no centro da agenda do governo, articulando políticas macroeconômicas, sociais e agrícolas (AMARAL; BASSO, 2016). Ainda, compreende-se que um dos principais resultados da trajetória exposta foi a

construção social do conceito de SAN, que reflete a pluralidade brasileira e orienta o SISAN e a PNSAN. O conceito é definido na LOSAN como:

*“a 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).*

A primeira década de consolidação do SISAN foi de um processo lento e gradual, com a criação da PNSAN, a adesão de todos os estados e um vagaroso processo de adesão municipal. No entanto, foi um período marcado por significativas conquistas sociais, a partir da criação e consolidação de estruturas e programas públicos de SAN. No entanto nos últimos 5 anos, com bruscas mudanças no alto nível do governo, evidenciaram-se retrocessos na governança da SAN no Brasil (SOUZA; BERNARDES; VIEIRA; FRANCISCO *et al.*, 2021).

A partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016, que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, houveram rupturas estruturais, a partir de cortes orçamentários que impactaram diretamente nas políticas de SAN, indicando retrocessos em direitos garantidos previamente. A gestão Temer (2016-2018) adotou medidas de austeridade fiscal, com sua constitucionalização pela Emenda Constitucional Nº 95 em dezembro de 2016, conhecida como “teto dos gastos”. Ela impôs que durante 20 anos as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação inflacionária, questão que reduziu drasticamente os investimentos sociais (CASTRO, 2019a; SANTARELLI; BURITY, 2019; SOUSA; SEGALL-CORRÊA; VILLE; MELGAR-QUIÑONEZ, 2019; VASCONCELOS; MACHADO; MEDEIROS; NEVES *et al.*, 2019).

Em 2019, no primeiro dia da atual gestão federal do presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), foi publicada a Medida Provisória Nº 870 que acentuou o processo de desmantelamento do SISAN a partir de cortes orçamentários e da fragilização ou extinção de órgãos e equipes de referência dos diversos programas desta área (RECINE; FAGUNDES; SILVA; GARCIA *et al.*, 2020). No atual organograma do Ministério da Cidadania foi extinta a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), órgão responsável pela coordenação intersetorial da PNSAN e a descentralização do SISAN, bem como, pela gestão de programas estratégicos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a Rede de

Equipamentos Públicos de SAN e as Cisternas. Algumas de suas atribuições, como as relacionadas à gestão do SISAN, ficaram sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural, modificação que significa a exclusão de um órgão gestor exclusivo dedicado à SAN (SANTARELLI; BURITY, 2019).

A ação mais representativa do atual governo federal foi a exclusão do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) das estruturas do governo federal. O CONSEA é a principal instância de participação popular permanente do SISAN, e sua inexistência limita o diálogo entre sociedade civil e governo e os mecanismos de controle social (SOUZA; BERNARDES; VIEIRA; FRANCISCO *et al.*, 2021). Soma-se a exclusão do CONSEA, a inatividade da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), a não indicação de nova edição do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PlanSAN) e a não convocação da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, prevista para acontecer em 2019. Estes movimentos acarretaram numa grave fragilização do SISAN e da PNSAN no âmbito federal, o que retrata a política de governo adotada pela gestão do presidente Bolsonaro diante de um cenário onde a fome retorna aos lares brasileiros (RECINE; FAGUNDES; SILVA; GARCIA *et al.*, 2020; SANTARELLI; BURITY, 2019).

A partir dos atuais retrocessos e desmontes relacionados ao SISAN e a PNSAN, torna-se imprescindível reconhecê-los na íntegra com suas potencialidades e limitações como forma de garantir a manutenção e retorno das suas estruturas, programas e estratégias, como o intuito promover o acesso digno à alimentação (BRASIL, 2006). Defende-se que a garantia deste Sistema e Política no país é essencial, uma vez que os mesmos já demonstraram serem mecanismos fundamentais para o desenvolvimento social e a redução da fome no Brasil (DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020).

O SISAN tem por objetivos elaborar e implementar Políticas e Planos de SAN, bem como, promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN do país (BRASIL, 2006). Tais objetivos são executados a partir das instâncias que compõe o Sistema e definidos pela LOSAN nos termos do seu Art. 11 (BRASIL, 2006). O Quadro 2 ilustra os elementos estruturantes do SISAN, conforme estabelecido pela LOSAN.

**Quadro 2 – Integrantes que compõe o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.**

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

**Legenda:** CNSAN - Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

**Fonte:** Elaboração da autora, 2021, com base na Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006).

Este Sistema é composto por diversos setores de governo e com mecanismos instituídos de participação social para a formulação, implementação e controle das ações públicas, numa perspectiva de complementar e otimizar as potencialidades de cada setor governamental (BRASIL, 2006; LEÃO; MALUF, 2012). Para alcançar o seu propósito, o Sistema precisa ser integrado por todos os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios. Esta integração ocorre a partir da replicação da estrutura federal nas demais esferas de governo, por meio da adesão dos níveis subnacionais (MACHADO; GABRIEL; SOAR; MAMED *et al.*, 2018).

O processo de adesão ao SISAN é fundamental para o fortalecimento da PNSAN, por possibilitar que os integrantes do Sistema promovam pactos federativos; favoreçam a participação da sociedade civil; promovam uma maior garantia de acesso à alimentação adequada à população; facilitem o monitoramento e avaliação da condição de IA e; melhorem o acompanhamento dos programas e ações de SAN (VASCONCELLOS; MOURA, 2018). Desta forma, possibilita-se a articulação dos entes federados e dos componentes do SISAN, os quais devem contar com o apoio de instâncias de pactuação, com destaque para os Fóruns *Bipartites* (estados com seus municípios) e o Fórum *Tripartite* (União, estados/Distrito Federal e municípios). Apesar da importância destes fóruns, vale registrar que os mesmos seguem sem regulamentação, mesmo após mais de uma década de instituição do SISAN (BRASIL, 2011).

Ainda, o SISAN conta com os Planos de Segurança Alimentar e Nutricional enquanto o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN (MACHADO;

GABRIEL; SOAR; MAMED *et al.*, 2018). A Figura 2 apresenta a estrutura organizacional do SISAN.

**Figura 2** – Estrutura organizacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



**Fonte:** Secretaria Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2011).

É a partir desta estrutura que devem ser formulados e implementados programas e ações com vistas a assegurar o DHAA. Os principais programas vinculados ao Sistema são: Programa de Aquisição de Alimentos; Programa Restaurantes Populares; Programa Bancos de Alimentos; Programa Cozinhas Comunitárias; Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para Autoconsumo; Feiras Populares; Unidades de Beneficiamento e Processamento Familiar Agroalimentar; Educação Alimentar e Nutricional; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Programa Bolsa Família; Programa de Alimentação do Trabalhador; Programas de Convivência com o Semiárido; Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; Plano Safra da Agricultura Familiar; Distribuição de Cestas e Grupos Específicos e; Programa Cisternas (CASTRO, 2019a; CASTRO, 2010).

Como forma de implementar estes programas e ações de forma integrada em todo país, o SISAN tem como base duas diretrizes. A descentralização das ações e articulação, que busca um regime de colaboração entre todas as esferas governamentais, e a intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais. Esta característica intersetorial é um diferencial do Sistema, pois compreende-se que para promover a SAN em sua abrangência são necessárias ações executadas de forma articulada entre diversos setores do governo (BRASIL, 2006; 2010).

No entanto, a intersetorialidade esbarra na histórica organização setorial da gestão pública, constituindo-se como um grande desafio para a implementação efetiva do SISAN (MACHADO; GABRIEL; SOAR; MAMED *et al.*, 2018). Mesmo assim, esta articulação busca o alinhamento de ações setoriais aos mecanismos de indução do governo federal, via editais de financiamento, com o objetivo de propiciar a inserção de estados e municípios junto ao Sistema. Embora a intersetorialidade do SISAN incorpore os conflitos próprios de cada setor, exigindo dos governos subnacionais capacidade técnica, financeira e política para implementação de ações públicas de SAN, a mesma mostra-se essencial para a consolidação do Sistema (VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

De forma geral, as instituições governamentais apresentam diferentes graus de autonomia no processo de definição de agendas políticas. Além disso, é preciso reconhecer que a conformação do SISAN e da PNSAN é complexa, dinâmica e afetada por diferentes questões. O processo de implementação interage com as singularidades de cada contexto, com destaque para os conhecimentos, os interesses e as expectativas dos atores locais. Assim, ao desconsiderar o contexto local, dificilmente será possível entender a complexidade da SAN e avançar na consolidação do Sistema e da Política (MAGALHÃES, 2014). De acordo com a FAO, a implementação de políticas de SAN a partir de uma abordagem subnacional é indicada por possibilitar uma análise mais qualificada das questões estruturais e emergentes da SAN, como perceber o aumento das desigualdades presentes em cada território, avaliar de forma mais precisa os atores envolvidos e monitorar de forma mais detalhada a IA (FAO, 2011). Portanto, acredita-se que uma atuação territorial torne as políticas públicas de SAN mais eficientes, possibilitando aos governantes direcionar ações e recursos para garantir uma coerência de governança que responda pela realidade existente (CISTULLI; RODRÍGUEZ-POSE; ESCOBAR; MARTA *et al.*, 2014).

A implementação do SISAN e da PNSAN pelos governos subnacionais pode ser apoiada pelo fortalecimento das estruturas locais, por meio da descentralização que mantém a autonomia e qualifica a capacidade político-administrativa (DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020). Referente à descentralização do SISAN e da PNSAN, evidencia-se a necessidade de integração dos estados e, mais especificamente, dos municípios, o que tem ocorrido de forma diferenciada nas diversas regiões do país (SILVA; DE LORENZO, 2017). No processo de descentralização a esfera municipal assume grande responsabilidade na gestão de programas e ações, contando com o apoio em recursos financeiros e técnicos promovidos pelos níveis estadual e federal. No entanto, várias questões que envolvem a PNSAN ultrapassam o âmbito municipal. Um exemplo são os circuitos de produção, comercialização e consumo de alimentos que perpassam por questões estaduais (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

Compreende-se que uma abordagem subnacional pode ser complexa e muitas vezes relacionada a questões que não estão disponíveis nos países em desenvolvimento, que necessitam de uma governança eficiente, acesso a informações e capacidades técnicas e políticas (CISTULLI; RODRÍGUEZ-POSE; ESCOBAR; MARTA *et al.*, 2014; DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020). Desta forma, ao compreender que a incorporação do SISAN e da PNSAN ocorre de forma desigual entre as esferas de governo e atualmente a sua implementação encontra-se ameaçada, principalmente pela desestruturação na esfera nacional, percebe-se a necessidade de consolidar mecanismos mais efetivos de descentralização do Sistema e da Política nos âmbitos estadual e municipal. Espera-se, assim, garantir a manutenção das estratégias já reconhecidas e estruturar de forma equitativa o arranjo proposto para a governança da SAN no Brasil (DE ARAÚJO PALMEIRA; ARAUJO DE MATTOS; SALLES-COSTA, 2020; SOUZA; BERNARDES; VIEIRA; FRANCISCO *et al.*, 2021; VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

### **2.3.1 O contexto estadual do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Em consonância com a orientação da FAO acerca da implementação de políticas de SAN e o pacto federativo brasileiro, a PNSAN é descentralizada entre os entes federados

brasileiros. Apesar dos retrocessos na gestão federal desta Política nos últimos anos, os entes estaduais têm buscado cumprir com seus compromissos (GUEDES; MACHADO; MARTINS; SILVA *et al.*, 2020). O mecanismo de descentralização, conforme descrito na LOSAN, visa reforçar a importância da definição legal das funções de cada nível de governo em todas as etapas de execução da política, tais como: a formulação e implementação de programas e ações que incorporam o monitoramento, a fiscalização e a gestão, bem como os espaços de articulação e distribuição de recursos (BRASIL, 2006; ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

Desta forma, para ser possível a descentralização das ações públicas de SAN, os governos subnacionais (estados e municípios) precisam seguir as indicações realizadas pela esfera nacional, a partir do cumprimento dos marcos regulatórios que regem o Sistema e a Política (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). De acordo com a LOSAN, os governos subnacionais, enquanto membros do Estado brasileiro, devem assumir o papel de respeitar, proteger, promover, prover, fiscalizar e monitorar a SAN, por meio de uma política pública permanente, descentralizada e intersetorial (BRASIL, 2006). Atualmente, todos os estados aderiram ao SISAN e, portanto, assumem compromissos e responsabilidades em relação ao Sistema e a implementação da PNSAN em seus territórios (IBGE, 2019). O pacto federativo do SISAN é determinado por meio da formalização de pedido do governo subnacional, de acordo com critérios de adesão estabelecidos: a criação de conselho e câmara intersetorial, realização de conferência e a elaboração de plano local. Em contrapartida, o governo federal realizava a destinação de recursos para apoio na implementação da Política, elaboração do plano, funcionamento dos conselhos e realização das conferências locais. Para propostas de apoio a ações e programas de SAN, eram lançados editais federais de chamada pública, onde os entes federados aderidos ao SISAN possuíam pontuação adicional para concorrer aos recursos (BRASIL, 2010; VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Apesar de todos os estados estarem aderidos ao Sistema, menos da metade dos estados publicou seus planos, e a maioria deles os publicou em período superior a um ano, o que representa uma falha no cumprimento do pacto, ao considerar que o prazo legal para publicação dos planos de SAN seja de um ano após a adesão formal do ente federado ao SISAN (MACHADO; GABRIEL; SOAR; MAMED *et al.*, 2018). Tal questão demonstra uma dificuldade na estruturação do Sistema na sua totalidade, sendo necessário que os estados

assumam suas responsabilidades junto o SISAN, e seus compromissos constitucionais com a garantia do direito à alimentação.

A falta de reconhecimento do governo estadual acerca da PNSAN enquanto uma política de desenvolvimento social e econômico, e não apenas como uma política assistencialista de combate à fome, ainda é um entrave para a descentralização da Política (MACHADO; GABRIEL; LACERDA; MACHADO, 2018). Ainda, a gestão pública subnacional receia a implementação da Política por acreditar que os recursos investidos serão maiores que os benefícios financeiros e políticos, o que reforça a necessidade de estratégias de cunho federal que propiciem uma maior sustentação e incentivo na descentralização da PNSAN (MACHADO; GABRIEL; LACERDA; MACHADO, 2018; VASCONCELLOS; MOURA, 2018).

Visando estabelecer o pacto federativo do SISAN, o Decreto Nacional nº 7.272/2010 define as responsabilidades e atribuições próprias dos estados brasileiros em relação ao Sistema e à Política, conforme o Quadro 3.

**Quadro 3** – Atribuições de órgãos e entidades dos estados em relação ao Sistema e à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

a) Implantação de câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional, com atribuições similares à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;
b) Instituição e apoio ao funcionamento de conselhos estaduais ou distrital de segurança alimentar e nutricional;
c) Elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, com base no disposto neste Decreto e nas diretrizes emanadas das respectivas conferências e conselhos de segurança alimentar e nutricional;
d) Interlocação e pactuação com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, nos fóruns tripartites, por meio das respectivas câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional, sobre os mecanismos de gestão e de cooperação para implementação integrada dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de segurança alimentar e nutricional;
e) No caso dos Estados, instituição de fóruns bipartites para interlocação e pactuação com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional dos municípios sobre os mecanismos de gestão e de implementação dos planos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional;
f) Criação, no âmbito dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional, de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada;
g) Monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações às respectivas câmaras governamentais intersetoriais e aos conselhos de segurança alimentar e nutricional.

**Fonte:** Elaboração da autora, 2021, com base no Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010).

A definição das atribuições é fundamental para que os objetivos do DHAA sejam alcançados. Ainda, pactuar as responsabilidades dos diferentes setores e entes governamentais

na garantia desse direito também se torna necessário, pois sem isto não há como responsabilizar setores pelo não execução da lei (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). A constituição destes marcos legais e a estruturação de um Sistema público foram um importante avanço, mas ainda existem muito entraves que barram a concretização da SAN enquanto uma política pública. Compreende-se que a falta de recursos e de qualificação técnica dos atores envolvidos na implementação das políticas de SAN nos governos subnacionais se constitui como um forte obstáculo para a consolidação do SISAN (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2019).

Os estados brasileiros apresentam diferentes níveis de estruturação do SISAN e da PNSAN, refletindo a pluralidade de cenários existentes nos entes estaduais e as desigualdades regionais. Nessa perspectiva, acredita-se ser necessário compreender e fortalecer o âmbito estadual, pois estes possuem papel primordial na implementação e consolidação do Sistema e da Política (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2019). Pois, atualmente, estão mais bem estruturados, quando comparados aos municípios, sendo percebidos como referência para execução da PNSAN, principalmente após a desestruturação da área da SAN na esfera nacional (CASTRO, 2019a). Além disso, assumem a responsabilidade na gestão de programas e ações SAN e possuem função central na regionalização da PNSAN, a partir de ações voltadas para os circuitos de produção, comercialização e consumo de alimentos (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

A esfera estadual também possui como responsabilidade monitorar o processo de implementação dos programas e ações no âmbito municipal, com a função de acompanhar e apoiar tecnicamente os municípios. Esse papel assume centralidade ao se considerar a dificuldade do âmbito federal em monitorar e apoiar o grande número de municípios no país (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013). Além disso, são fundamentais na mobilização, apoio e instrução do Sistema e da Política no âmbito municipal (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2019).

Uma boa Governança da SAN no âmbito estadual pode refletir na consolidação do Sistema em nível municipal. Tal afirmação pode ser ilustrada ao analisar o estado do Paraná, que se destaca por apresentar 105 municípios aderidos ao SISAN e, destes, 40 com Planos Municipais de SAN publicados. Esta situação pode ser fruto do histórico de mobilização estadual, que é anterior à regulamentação do SISAN e da PNSAN (SILVA; PANELLI-

MARTINS, 2019). Nos últimos anos, o estado do Paraná solidificou ações e programas nas diferentes áreas da SAN e contou com a mobilização do governo estadual para implementar o Sistema e a Política. Essa mobilização ocorreu de forma articulada com o conselho estadual, a partir do desenvolvimento de atividades de formação para gestores e sociedade civil sobre a temática da SAN e da gestão do Sistema (RIGON, 2012).

Outro estado de destaque é Minas Gerais, que no ano de 2005 já iniciava a implantação de políticas de SAN a partir de uma estrutura de governança instalada no âmbito do governo estadual (COSTA; GUIMARÃES; CARVALHO, 2017). O estado é marcado por um forte protagonismo em relação à instituição da SAN enquanto política pública no âmbito estadual e nacional. Suas políticas públicas foram tratadas tanto na Cúpula Mundial da Alimentação, quanto nas diretrizes estabelecidas pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na década de 1990. Em 1998, os movimentos sociais lideraram a mobilização para criar o Fórum Mineiro de SAN e obtiveram importantes avanços no âmbito governamental, com a implementação de políticas públicas de SAN que serviram como referências conceituais e práticas para o país (MADEIRA FILHO; DE OLIVEIRA RODRIGUES; THIBES; RANGEL *et al.*, 2020).

A recente desestruturação do Sistema na esfera nacional afetou drasticamente a agenda de políticas públicas de SAN, entretanto, muitos estados mantiveram suas estruturas do SISAN, e em articulação com movimentos da sociedade civil e apoio de setores de governo, têm mantido uma agenda de resistência para garantir a manutenção do Sistema e dos seus programas. Foram realizados diversos movimentos em nível nacional, como abaixo-assinados virtuais, manifestações de rua com distribuição de alimentos, o “Banquetaço” e a manutenção das conferências municipais e estaduais de SAN (RECINE; FAGUNDES; SILVA; GARCIA *et al.*, 2020). Embora o desmantelamento do SISAN no âmbito federal não tenha consequências formais nos governos subnacionais, por conta do processo de descentralização, tal feito pode acarretar num efeito político cascata em governos que tenham afinidade com a agenda política federal. Ainda há de se considerar a articulação que as instâncias nacionais, como CONSEA, CAISAN e SESAN, possuíam com a esfera estadual, num processo de orientação na formulação, monitoramento e avaliação dos programas e planos desta área (BONOMO, 2020).

Somado a isto, a pandemia da COVID-19 ocasionou graves consequências econômicas e sociais, com grande reflexo na alimentação e com incidência no contexto do SISAN e da

PNSAN nos estados (FSIN, 2020; SILVA; GOMES, 2020). No Brasil, o governo federal tem mostrado morosidade e resistência em assumir medidas de controle epidemiológico e ações econômicas para abrandar o efeito da pandemia (ARRAIS; OLIVEIRA; ALENCAR; VIANA *et al.*, 2020; CORRÊA; NEVES; SOUZA; LORINTINO *et al.*, 2020). Este cenário tem sido marcado pelo desalinhamento das ações do Governo Federal em relação a estados e municípios. Tais posturas têm intensificado o protagonismo dos governos estaduais na contenção da pandemia na escala dos seus territórios com medidas de enfrentamento da crise sanitária, social e econômica (ARRAIS; OLIVEIRA; ALENCAR; VIANA *et al.*, 2020). As principais ações para atenuar a situação de IA no âmbito estadual possuem relação com o serviço de restaurantes populares e a distribuição do orçamento da alimentação escolar para famílias de alunos em situação de extrema pobreza (BORSATTO; GRIGOLETTO; DE CAMARGO MACEDO; MARTENSEN, 2020).

Pesquisa recente também identificou informações de 22 estados sobre medidas emergenciais. No total foram 69 medidas anunciadas de apoio à agricultura familiar e à SAN que apresentam conexão direta com o contexto emergencial da pandemia. As regiões do Nordeste e Sul apresentaram o maior número de medidas identificadas, com dezoito cada uma. As medidas identificadas foram: incentivar a comercialização da agricultura familiar; garantir a segurança financeira e produtiva da agricultura familiar; ampliar a demanda da agricultura familiar; garantir renda aos agricultores familiares; regulação do sistema alimentar e preços agrícolas; outras ações da área de SAN (VALADARES; ALVES; GALIZA; SILVA, 2020). Também foram identificadas a estruturação de novas iniciativas e a adequação de estratégias já existentes devido à pandemia. As medidas criadas foram o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), auxílio emergencial e a doação emergencial de alimentos estaduais; e as medidas pré-existentes que sofreram alterações foram: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada e a distribuição de alimentos por meio dos Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) (CORRÊA; NEVES; SOUZA; LORINTINO *et al.*, 2020; GURGEL; SANTOS; ALVES; ARAUJO *et al.*, 2020).

Diante do importante papel que os estados brasileiros vêm apresentando no cenário atual e a função estratégica dos mesmos para a consolidação do SISA e da PNSAN, destaca-se a necessidade de pesquisas acerca desta esfera de governo na descentralização do Sistema e

Política. Ao analisar debates atuais acerca do tema, um estudo sobre a produção científica internacional que analisou as políticas públicas de SAN no período de janeiro de 1990 até 2019, constatou que o tema é de interesse mundial e apresenta destaque na gestão pública internacional. Além disso, os autores ressaltam os estudos brasileiros, a partir do interesse de pesquisadores pelas políticas públicas de SAN, tanto por seus fatores exitosos e de desenvolvimento social, quanto pelas lacunas que necessitam de maiores investigações (RODRIGUES; DO NASCIMENTO; BITTENCOURT, 2020).

Outra pesquisa com o objetivo analisar a produção científica da Revista Ciência & Saúde Coletiva na área de Alimentação e Nutrição (A&N), ao longo do período 1996 a 2019, destacou um número representativo de estudos que trataram sobre os programas e políticas da SAN, englobando os temas sobre o uso de agrotóxicos, o impacto dos programas de transferência de renda e determinantes associados. No entanto, ponderou-se que os diagnósticos e as denúncias sobre os recentes retrocessos sobre a PNSAN e as suas articulações intersetoriais com as políticas de proteção social e combate à fome poderiam ter sido mais bem explorados pela revista (FONSECA; REBELO; MARANO; DE ABRANCHES *et al.*, 2020).

A escassez de estudos sobre as estruturas da governança da SAN em nível subnacional foi pontuada em uma revisão sistemática internacional realizada em 2013. Os resultados revelaram desafios e lacunas políticas no campo da pesquisa, reconhecendo que ainda está incompreensível se a governança da SAN não chegou aos demais níveis de governo ou se as pesquisas não o abordaram. Destaca ainda que boa parte dos estudos atuais concentram suas análises no modo como a governança deve ser, ao invés de debater como são os modos de governança em vigor (CANDEL, 2014).

Ainda, conforme evidências relatadas anteriormente, a maioria dos estudos na área de SAN são epidemiológicos e tratam do diagnóstico de IA em nível individual ou familiar, enquanto análises sobre a implementação do SISAN e da PNSAN são escassas (GUEDES; MACHADO; MARTINS; SILVA *et al.*, 2020; MACHADO; GABRIEL; LACERDA; MACHADO, 2018; MACHADO; GABRIEL; SOAR; DAS NEVES *et al.*, 2018). Diante de tais ponderações, acredita-se que analisar o papel da esfera estadual no Sistema e na Política seja primordial para compreender a rede de governança existente, e destacar a atuação dos estados na execução de políticas de acordo com o contexto de cada território (ROCHA; BURLANDY; MAGALHÃES, 2013).

Além disso, o desenvolvimento de pesquisas sobre o acompanhamento contínuo das políticas de SAN pode auxiliar no controle e responsabilizações dos atores governamentais, a partir da criação de pontos de referência e a identificação de ações de estado que vão além das agendas de governo. Ainda, permitir aos atores sociais, formuladores e gestores destas políticas obter melhores percepções sobre as práticas exitosas em outros locais, possibilitando a difusão de ações públicas eficazes nesta área (CANDEL; DAUGBJERG, 2020). Ao considerar o SISAN e a PNSAN enquanto ferramentas estratégicas para o desenvolvimento social, bem como o atual papel assumido pela esfera estadual, evidencia-se a relevância de estudos que se proponham a analisar a combinação destas temáticas e possibilitem orientar a tomada de decisão em relação às políticas públicas de SAN.

Assim, tendo em vista a insuficiência dos estudos acerca deste tema, bem como a predominância de investigações com foco na descrição delimitada da descentralização do Sistema e da Política em governos subnacionais (GUEDES; MACHADO; MARTINS; SILVA *et al.*, 2020; MACHADO; GABRIEL; LACERDA; MACHADO, 2018; MACHADO; GABRIEL; SOAR; DAS NEVES *et al.*, 2018; MACHADO; GABRIEL; SOAR; MAMED *et al.*, 2018; MARANO; DA COSTA MORGADO; DA SILVA FRANCO; DA SILVA JOIA, 2021; MEDEIROS; CALAZANS; PEQUENO; BAGNI *et al.*, 2019; SILVA; PANELLI-MARTINS, 2019; SILVA; DE LORENZO, 2017; VASCONCELLOS; MOURA, 2018), esta dissertação busca avançar numa caracterização multivariada de abrangência nacional da descentralização do SISAN e da PNSAN, a partir dos seus princípios e diretrizes e considerando as peculiaridades regionais existentes no Brasil, com o intuito de perceber possíveis potencialidades e limites no processo de implementação do Sistema e da Política.

### 3 MÉTODO

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO E INSERÇÃO DO ESTUDO

A presente dissertação se estrutura a partir de uma análise multivariada de interdependência, com natureza descrita e exploratória, sendo realizada a partir da coleta de dados secundários. Este tipo de análise permite examinar múltiplas variáveis de forma simultânea, tendo como objetivo caracterizar e descrever de forma organizada os fatos encontrados, e originar organizações que gerem informações de uma ampla gama de dados. Trata-se de uma análise utilizada para qualificar tomadas de decisões a partir de uma unidade de análise com perfil multivariado, bem como, por possibilitar a compreensão de novas hipóteses acerca do tema estudado (HAIR; BLACK; BABIN; ANDERSON *et al.*, 2009).

Está inserida na Linha de Pesquisa I, Diagnóstico e Intervenção Nutricional em Coletividades, do Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGN/UFSC). Além disso, é vinculada à Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN)<sup>5</sup>, grupo que possui experiência no desenvolvimento de ações de pesquisa, ensino e extensão que objetivam contribuir para a garantia da SAN e o fortalecimento do SISAN e da PNSAN. A TearSAN desenvolveu pesquisas referentes aos planos estaduais de SAN, dispositivos legais de SAN, situação da SAN no âmbito municipal, participação social no âmbito do SISAN e da PNSAN, restaurantes populares, avaliação da implementação do SISAN nos municípios e Conferências Nacionais de SAN. Assim, com intuito de fortalecer a área de pesquisa do grupo e avançar nas construções realizadas, o presente estudo analisará os principais pontos da descentralização do SISAN e da PNSAN no âmbito estadual, sendo este um objeto de análise ainda não estudado pelo grupo e compreendido como relevante nesta linha de pesquisa.

---

<sup>5</sup> Grupo vinculado ao Centro de Ciências da Saúde da UFSC (<http://tearsan.ufsc.br/>), com cadastro no Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/176396>).

### 3.2 UNIDADES DE ANÁLISES

O estudo envolveu os 26 estados brasileiros. Atualmente, todos estes estados estão aderidos ao SISAN e, portanto, assumem compromissos e responsabilidades em relação ao Sistema e a implementação da PNSAN em seus territórios (IBGE, 2019). O Quadro 4 apresenta características de cada estado e os organiza por macrorregiões.

**Quadro 4** – Estados brasileiros e suas características populacional e territorial, segundo as macrorregiões.

Região	Estado	População estimada (n. de habitantes)	Área de território (km <sup>2</sup> )	Índice de Desenvolvimento Humano
Centro-oeste	Goiás	7.018.354	340.203,329	0,735
	Mato Grosso	3.484.466	903.207,019	0,725
	Mato Grosso do Sul	2.778.986	357.145,534	0,729
Nordeste	Alagoas	3.337.357	27.843,295	0,631
	Bahia	14.873.064	564.760,427	0,660
	Ceará	9.132.078	148.894,441	0,682
	Maranhão	7.075.181	329.642,182	0,639
	Paraíba	4.018.127	56.467,242	0,658
	Pernambuco	9.557.071	98.067,881	0,673
	Piauí	3.273.227	251.756,515	0,646
	Rio Grande do Norte	3.506.853	52.809,602	0,684
	Sergipe	2.298.696	21.925,424	0,665
	Norte	Acre	881.935	164.123,964
Amapá		845.731	142.470,762	0,708
Amazonas		4.144.597	1.559.167,889	0,674
Pará		8.602.865	1.245.870,798	0,646
Rondônia		1.777.225	237.765,240	0,690
Roraima		605.761	223.644,527	0,707
Tocantins		1.572.866	277.466,763	0,699
Sudeste	Espírito Santo	4.018.650	46.074,447	0,740
	Minas Gerais	21.168.791	586.521,123	0,731
	Rio de Janeiro	17.264.943	43.750,427	0,761
	São Paulo	45.919.049	248.219,481	0,783
Sul	Paraná	11.433.957	199.298,979	0,749
	Rio Grande do Sul	11.377.239	281.707,156	0,774
	Santa Catarina	7.164.788	95.730,684	0,746

Fonte: IBGE Cidades – Panorama Estados (IBGE, 2020a).

O Quadro 4 explicita as diferenças regionais existentes no Brasil. Ao analisar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o estado com o melhor índice é São Paulo, com valor equivalente a países desenvolvidos considerados com o IDH alto. Em contrapartida, o estado

de Alagoas apresenta o menor valor, igualando-se ao índice da Nicarágua, país em desenvolvimento e com IDH médio (IBGE, 2020a; PNUD, 2015).

Referente ao porte populacional, o somatório da população estimada dos sete estados que compõem a região Norte do país representa cerca de um terço da população de São Paulo, o estado mais populoso. Em compensação a região Norte apresenta a maior extensão territorial, com mais que o dobro de área de território que a segunda região mais extensa, a Nordeste (IBGE, 2020a).

Estas diferenças existentes entre os estados podem envolver desde características de divisão territorial, demográficas e distribuição espacial da população, até o perfil socioeconômico e a diversidade cultural (IBGE, 2013). Outra peculiaridade existente entre os entes federados refere-se ao Distrito Federal (DF), caracterizado como uma unidade autônoma e que possui as mesmas competências legislativas reservadas aos estados, no entanto sendo vedada sua divisão em municípios (BRASIL, 1988). Por conta deste fato o DF não foi analisado neste estudo, pois um tema de análise trata especificamente sobre a relação entre estado e seus municípios, conforme descrito na seção “3.3.1 Modelo de análise”.

Ao comparar os estados é possível perceber as desigualdades e evidenciar o abismo existente entre os territórios que compõem o país (PNUD, 2013; 2016). As desigualdades inter e intra-regionais moldam os resultados da descentralização das políticas públicas (SOUZA, 2002). Diante disso, buscou-se analisar como tais disparidades, que expressam os diferentes contextos, podem estar relacionadas à descentralização do SISAN e da PNSAN no âmbito estadual.

### 3.3 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

#### 3.3.1 Modelo de análise

O modelo de análise foi construído com base na revisão narrativa da literatura descrita na seção intitulada “2. Referencial Teórico”, a partir da leitura e análise de artigos científicos, literatura cinzenta, materiais técnicos e marcos legais que regem o SISAN e a PNSAN. Em especial, foram utilizadas as atribuições estaduais em relação ao SISAN e à PNSAN, estabelecidas no Art. 7º do Decreto Nacional nº 7.272/2010 (BRASIL, 2010), acrescidas às

principais características de contexto dos estados. As características de contexto estão relacionadas aos aspectos que a gestão da política pública não detém controle, mas que podem desempenhar impacto positivo ou negativo sobre as estruturas, processos e/ou resultados (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). O modelo em questão foi apreciado pela equipe de docentes, discentes e pesquisadores que compõem a TearSAN/UFSC. A partir da discussão e das contribuições advindas dos participantes, o modelo foi qualificado, possibilitando uma maior validade dos critérios de análise, como também, atribuindo-se maior legitimidade à esta etapa da pesquisa.

O modelo de análise é composto por 63 variáveis reunidas em 4 blocos como forma de organizar as diferentes questões que tratam sobre o arranjo e as particularidades da descentralização estadual do SISAN e da PNSAN, bem como, as características de contexto. No Quadro 5 está descrita a síntese do modelo de análise.

**Quadro 5** – Síntese do modelo de análise.

<b>Bloco de análise</b>	<b>Variável</b>
Bloco 1 - Estrutura do Sistema e da Política no âmbito estadual	Caracterização do Órgão Gestor da Política de SAN
	Setor de Vinculação da Política de SAN
	Número de Setores Vinculados à Política de SAN
	Existência de Lei da Política de SAN
	Período de criação do Conselho Estadual de SAN
	Caráter do Conselho Estadual de SAN
	Capacitação dos conselheiros do Conselho Estadual de SAN
	Infraestrutura do Conselho Estadual de SAN
	Diárias para atuação no Conselho Estadual de SAN
	Recurso financeiro do Conselho Estadual de SAN
	Existência de Câmara Intersetorial de SAN
	Pastas representadas na Câmara Intersetorial de SAN
	Pasta de Vinculação da Câmara Intersetorial de SAN
	Número de Pastas representadas na Câmara Intersetorial de SAN
	Área responsável pela coordenação da Câmara Intersetorial de SAN
	Recurso Financeiro da Câmara Intersetorial de SAN
Existência de Plano de SAN	
Recurso Financeiro para Política de SAN	
Bloco 2 - Ações de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas no âmbito estadual	Atividades ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família
	Atividades ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família com recurso estadual
	Programa Cisternas
	Doação de alimentos para grupos específicos e/ou povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais
	Doação de alimentos para grupos específicos e/ou povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais com recurso estadual
	Atividades de Educação Alimentar e Nutricional
	Atividades de Educação Alimentar e Nutricional com recurso estadual
Programa de alimentação escolar	

	Programa de alimentação escolar com recurso estadual
	Programa de hortas escolares
	Programa de hortas escolares com recurso estadual
	Manutenção de bancos de alimentos
	Manutenção de bancos de alimentos com recurso estadual
	Manutenção de cozinhas comunitárias
	Manutenção de cozinhas comunitárias com recurso estadual
	Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos
	Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos com recurso estadual
	Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos
	Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos com recurso estadual
	Manutenção de restaurantes populares
	Manutenção de restaurantes populares com recurso estadual
	Atividades de Agricultura urbana
	Atividades de Agricultura urbana com recurso estadual
	Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais
	Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais com recurso estadual
	Compras públicas da agricultura familiar
	Compras públicas da agricultura familiar com recurso estadual
	Capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica
	Capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica com recurso estadual
Bloco 3 - Relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política	Repasse de recursos aos municípios
	Adesão municipal ao SISAN
	Comunicação entre Conselho Municipal e Estadual de SAN
	Comunicação entre a Câmara Intersetorial Municipal e a Estadual
	Fonte de financiamento estadual para ações de Educação Alimentar e Nutricional realizadas no município
	Fonte de financiamento estadual utilizada para aquisição de alimentos ou cestas de alimentos para doações
	Fonte de financiamento estadual utilizada para promoção das atividades de capacitação, fomento ou incentivo a produção de base agroecológica
	Fonte de financiamento estadual para ações voltadas para o apoio às práticas de Agricultura Urbana
	Órgãos estaduais que oferecem cursos de capacitação e formação sobre SAN
Bloco 4 - Características de contexto do estado	Porte populacional
	Densidade populacional
	Macrorregião
	Índice de Desenvolvimento Humano
	Produto Interno Bruto per capita
	Coefficiente de Gini
	Frequência de Insegurança Alimentar

**Fonte:** Elaboração da autora (2021).

O primeiro bloco de análise denominado “Estrutura do Sistema e da Política no âmbito estadual” é composto por variáveis categóricas relacionadas ao funcionamento, setores responsáveis, recursos físicos e financeiros das instâncias que compõe o Sistema, assim como,

marcos legais, orçamento e instrumento de gestão da Política, conforme detalhado no Quadro 6.

**Quadro 6** – Bloco de análise referente à estrutura do Sistema e da Política no âmbito estadual.

Variável	Categorização da resposta	Fonte
Caracterização do Órgão Gestor da Política de SAN	Câmara Intersectorial de SAN (sim/não); Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais (sim/não); Secretaria exclusiva (sim/não); Setor subordinado a outra secretaria (sim/não); Setor subordinado à chefia do Executivo (sim/não)	ESTADIC 2018
Setor de Vinculação da Política de SAN	Assistência social (sim/não); Agricultura (sim/não); Planejamento (sim/não); Saúde (sim/não); Direitos Humanos (sim/não); Outra (sim/não)	ESTADIC 2018
Número de Setores Vinculados à Política de SAN	1 Setor; > 1 Setor	ESTADIC 2018
Existência de Lei Política de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018
Período de criação do Conselho Estadual de SAN	possui antes do ano de publicação da LOSAN (< 2006); possui a partir do ano de publicação da LOSAN (≥ 2006)	ESTADIC 2018
Caráter do Conselho Estadual de SAN	Consultivo; Deliberativo	ESTADIC 2018
Capacitação dos conselheiros do Conselho Estadual de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018
Infraestrutura do Conselho Estadual de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018
Diárias para atuação no Conselho Estadual de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018
Recurso financeiro do Conselho Estadual de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018
Existência de Câmara Intersectorial de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018
Pastas representadas na Câmara Intersectorial de SAN	Fazenda (sim/não); Planejamento (sim/não); Agricultura (sim/não); Saúde (sim/não); Trabalho (sim/não); Educação (sim/não); Assistência social (sim/não); Segurança Alimentar (sim/não); Casa	ESTADIC 2018

	Civil (sim/não); Direitos Humanos (sim/não); Outras (sim/não)	
Número de Pastas representadas na Câmara Intersetorial de SAN	< 8 pastas; ≥ 8 pastas	ESTADIC 2018
Área responsável pela coordenação Câmara Intersetorial de SAN	Agricultura (sim/não); Assistência Social (sim/não); Casa Civil (sim/não); Segurança Alimentar e Nutricional (sim/não)	ESTADIC 2018
Recurso Financeiro da Câmara Intersetorial de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018
Existência de Plano de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018
Recurso Financeiro para Política de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018

**Fonte:** Elaboração da autora (2021).

Na sequência, o bloco “Ações de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas no âmbito estadual” é constituído por variáveis categóricas que abordam as ações públicas de diferentes setores, como: agricultura, assistência social, saúde, educação, dentre outros, e suas formas de financiamento. Neste bloco as variáveis foram organizadas em 4 categorias que sintetizam as atividades analisadas pela pesquisa e que deveriam ser desenvolvidas pelos estados: Acesso à alimentação e água; Alimentação escolar; Manutenção de Equipamentos Públicos de SAN e; Sistemas alimentares sustentáveis. Essa categorização foi realizada como forma de auxiliar e qualificar a análise e discussão dos resultados (Quadro 7).

**Quadro 7** – Bloco de análise referente às ações de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas no âmbito estadual.

<b>Categoria</b>	<b>Variável</b>	<b>Categorização da resposta</b>	<b>Fonte</b>
Acesso à alimentação e água	Atividades ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Atividades ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Programa Cisternas	Sim; Não	ESTADIC 2018

	Doação de alimentos para grupos específicos e/ou povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Doação de alimentos para grupos específicos e/ou povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
Alimentação escolar	Atividades de Educação Alimentar e Nutricional	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Atividades de Educação Alimentar e Nutricional com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Programa de alimentação escolar	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Programa de alimentação escolar com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Programa de hortas escolares	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Programa de hortas escolares com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
Manutenção de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional	Manutenção de bancos de alimentos	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de bancos de alimentos com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de cozinhas comunitárias	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de cozinhas comunitárias com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de restaurantes populares	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Manutenção de restaurantes populares com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
Sistemas alimentares sustentáveis	Atividades de Agricultura urbana	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Atividades de Agricultura urbana com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018

	Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Compras públicas da agricultura familiar	Sim; Não	ESTADIC 2018
	Compras públicas da agricultura familiar com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018

**Fonte:** Elaboração da autora (2021).

O terceiro bloco “Relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política” contém variáveis categóricas que correspondem ao relacionamento entre o estado e os seus municípios, referente à consolidação do SISAN e da PNSAN e ao financiamento de ações relacionadas à Política. As variáveis que possuem como fonte o MAPASAN 2018 são de origem municipal. Assim, para estabelecer uma categorização das variáveis deste bloco, inicialmente foi realizado um teste de normalidade para cada variável a fim de verificar se a distribuição dos percentuais dos municípios respondentes seguia uma distribuição homogênea ou heterogênea. Nas variáveis que apresentaram uma distribuição homogênea, foram definidas duas categorias a partir dos valores da média, enquanto a mediana foi utilizada para definir as categorias nas variáveis com distribuição heterogênea (Quadro 8).

**Quadro 8** - Bloco de análise referente à relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política.

Variável	Categorização da resposta	Fonte
Repasse de recursos aos municípios	Sim; Não	ESTADIC 2018
Adesão municipal ao SISAN	% de municípios com adesão ao SISAN inferior a mediana dos estados; % de municípios com adesão ao SISAN igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Gestão do SISAN

Comunicação entre Conselho Municipal e Estadual de SAN	% de municípios indicam comunicação com o Conselho Estadual inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam comunicação com o Conselho Estadual igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Gestão do SISAN
Comunicação entre a Câmara Intersectorial Municipal e a Estadual	% de municípios indicam comunicação com a Câmara Estadual inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam comunicação com a Câmara Estadual igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Gestão do SISAN
Fonte de financiamento estadual para ações de EAN realizadas no município	% de municípios indicam financiamento estadual para ações de EAN inferior a média dos estados; % de municípios indicam financiamento estadual para ações de EAN igual ou superior a dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN
Fonte de financiamento estadual utilizada para aquisição de alimentos ou cestas de alimentos para doações	% de municípios indicam financiamento estadual para doação de alimentos inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam financiamento estadual para doação de alimentos igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN
Fonte de financiamento estadual utilizada para promoção das atividades de capacitação, fomento ou incentivo à produção de base agroecológica	% de municípios indicam financiamento estadual para promoção da produção agroecológica inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam financiamento estadual para promoção da produção agroecológica igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN
Fonte de financiamento estadual para ações voltadas para o apoio às práticas de agricultura urbana	% de municípios indicam financiamento estadual para promoção da agricultura urbana inferior a média dos estados; % de municípios indicam financiamento estadual para promoção da agricultura urbana igual ou superior a dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN
Órgãos estaduais que oferecem cursos de capacitação e formação sobre SAN	% de municípios indicam receber formação de SAN de órgãos estaduais inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam receber formação de SAN de órgãos estaduais igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN

**Fonte:** Elaboração da autora (2021).

O último bloco de análise está relacionado às características de contexto dos estados. Esse bloco considerou as variáveis propostas pela Tese de Doutorado intitulada “*A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto dos municípios brasileiros: uma pesquisa avaliativa com enfoque no ciclo das políticas públicas*”, vinculada ao PPGN/UFSC e à TearSAN/UFSC. O estudo teve como intuito realizar a avaliação da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios

brasileiros e analisar a sua associação com características de contexto dos municípios (Quadro 9) (MACHADO, 2020).

**Quadro 9** - Bloco de análise referente às características de contextos dos estados.

Variável	Categorização das respostas	Fonte
Porte populacional	< 5.000.000 habitantes; ≥5.000.000 e < 10.000.000 habitantes; ≥10.000.000 habitantes	Plataforma IBGE Cidades
Densidade populacional	<25 habitantes/km <sup>2</sup> ; ≥25 e <75 habitantes/km <sup>2</sup> ; ≥75 habitantes/km <sup>2</sup>	Plataforma IBGE Cidades
Macrorregião	Nordeste; Norte; Centro-Oeste; Sudeste; Sul	Plataforma IBGE Cidades
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Médio IDH; Alto IDH	Plataforma IBGE Cidades
Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	≥R\$ 10.000 e <R\$ 20.000; ≥R\$ 30.000	Plataforma IBGE Cidades
Coeficiente de Gini	<0,500; ≥0,500 e <0,550; ≥0,550	Plataforma IBGE Cidades
Frequência de Insegurança Alimentar	< 25%; ≥25% e <50%; ≥50%	Pesquisas de Orçamentos Familiares 2017-2018

**Fonte:** Adaptado de (MACHADO, 2020).

Maior detalhamento do modelo de análise é apresentado no Apêndice A, com informações referentes à questão, código e opções de resposta das variáveis nas fontes de informação.

### 3.3.2 Fontes de Informação

Como fontes de informação sobre o arranjo estadual do SISAN e da PNSAN utilizou-se a sexta edição da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que ocorreu em 2018 (IBGE, 2019b), e a terceira edição do Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), realizado em 2018 pela Coordenação Geral de Apoio à Implantação e Gestão do SISAN da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MDS, 2018).

A ESTADIC realizou um levantamento detalhado sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas de cada estado, bem como, diferentes políticas e setores que envolvem os governos estaduais. Esta pesquisa dispõe de informações a respeito da gestão e da estrutura de governo sobre nove temas específicos, dentre elas a SAN, que foi o foco desta dissertação. Os dados foram coletados entre abril e setembro de 2018, por meio de entrevista presencial. Os informantes da pesquisa foram pessoas posicionadas nas instituições investigadas que possuíam informações sobre o objeto de análise. O tema de SAN foi pesquisado na ESTADIC para identificar características relacionadas à descentralização do SISAN e da PNSAN nos estados (IBGE, 2019b).

Os dados municipais foram utilizados de forma complementar, com a coleta de informações da terceira edição do MapaSAN, que possui dados sobre a implementação e a gestão do SISAN e da PNSAN. A coleta do MapaSAN ocorreu entre junho e outubro de 2018, e contou com a participação de 2.319 municípios (41,6%), distribuídos entre todos os estados. A coleta ocorreu por meio de um questionário eletrônico que foi encaminhado para o chefe do executivo municipal. Na pesquisa com os municípios, o MapaSAN envolveu questões que investigaram o apoio dos estados na descentralização do SISAN e da PNSAN nos municípios e, por isso, também foram utilizadas como fonte de informação para esta dissertação (MDS, 2018).

Em relação às características de contexto dos estados brasileiros (Quadro 9), a maioria das informações foram obtidas na plataforma virtual Cidades@ do IBGE. Trata-se de um sistema de informação sobre os municípios e estados do Brasil, com dados provenientes de pesquisas do IBGE sobre diversos temas, como trabalho, educação, gênero, saúde, entre outros (IBGE, 2020a). Somente uma variável das características de contexto foi oriunda de uma fonte diferente, a “Insegurança Alimentar”. Esta informação foi coletada da análise de segurança alimentar no Brasil realizada pela POF 2017-2018, a partir da aplicação da EBIA, que identificou e classificou os domicílios brasileiros para estimar a condição de segurança alimentar (IBGE, 2020b).

### 3.3.3 Coleta de Dados

Os dados foram coletados por meio do acesso aos sítios eletrônicos de instituições governamentais citados na seção “3.3.3 Fontes de informação”, disponíveis para acesso público. Não foram encontrados problemas no acesso na maioria dos sítios eletrônicos, contudo, houve necessidade de informações complementares sobre o MapaSAN 2018 para informações relacionadas ao envio de recursos financeiros estaduais para o desenvolvimento de ações no âmbito municipal. Diante de tal necessidade, foi realizado contato por e-mail com o Ministério da Cidadania, que enviou o banco de dados completo da pesquisa. Apesar do retorno, as variáveis relacionadas ao envio de recursos financeiros estaduais para ações nos EPSAN possuíam baixa número de respostas, impossibilitando sua análise e, portanto, foram retiradas do modelo.

A busca e coleta de todos os dados secundários foi realizada pela pesquisadora responsável pela dissertação. Após o processo de coleta, os dados foram sistematizados e armazenados em uma planilha previamente elaborada no *software Microsoft Office Excel® 2000*. A planilha foi organizada por bloco de análise e composta pelos seguintes itens: nome do estado, fonte de informação, variável e sua respectiva categorização de resposta. Para auxiliar na coleta e armazenamento dos dados, a planilha contém um dicionário de variáveis, com a referência da questão e do código correspondentes aos bancos de dados originais. Esta organização foi realizada conforme o modelo de análise disponível no Apêndice A.

## 3.4 PROCESSAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

### 3.4.1 Análise descritiva

Inicialmente foi realizada uma análise descritiva com o objetivo de identificar as frequências encontradas em todas as variáveis. A descrição foi realizada pelos blocos de análise, com o detalhamento dos valores mais expressivos encontrados sobre os estados. Os dados mais relevantes foram apresentados a partir de tabelas, expressas na forma de distribuição de frequência absoluta e relativa.

### 3.4.2 Análise de Agrupamento

Com o intuito de aprimorar a análise descritiva, foi realizada uma análise de agrupamento (*cluster analysis*) a fim de identificar os estados que possuem características semelhantes quanto à descentralização do SISAN e da PNSAN. Esta análise possui como vantagem proporcionar um olhar abrangente a partir de uma grande quantidade de dados, e ao mesmo tempo, evitar observações descontextualizadas, ao passo que analisa os objetos e não as variáveis, permitindo identificar uma estrutura entre as observações com base em um perfil multivariado. Por este motivo a análise de agrupamento tem sido utilizada em estudos que analisam Estados governamentais e a suas ações políticas (BRAITHWAITE; TRAN; ELLIS; WESTBROOK, 2020; HÖGBERG; LINDGREN, 2020; JUTZ, 2020), apesar de não terem sido localizados estudos sobre a descentralização do SISAN e da PNSAN que utilizaram este tipo de análise.

A análise de agrupamento possibilita congrega as unidades de análise mais semelhantes em grupos, que por sua vez diferem significativamente uns dos outros, sendo um método útil para encontrar grupos com uma alta similaridade interna. Trata-se de uma análise multivariada de interdependência, com natureza exploratória, que permite visualizar a unidade de análise, no caso deste estudo os estados brasileiros, em função de suas principais características (HAIR; BLACK; BABIN; ANDERSON *et al.*, 2009).

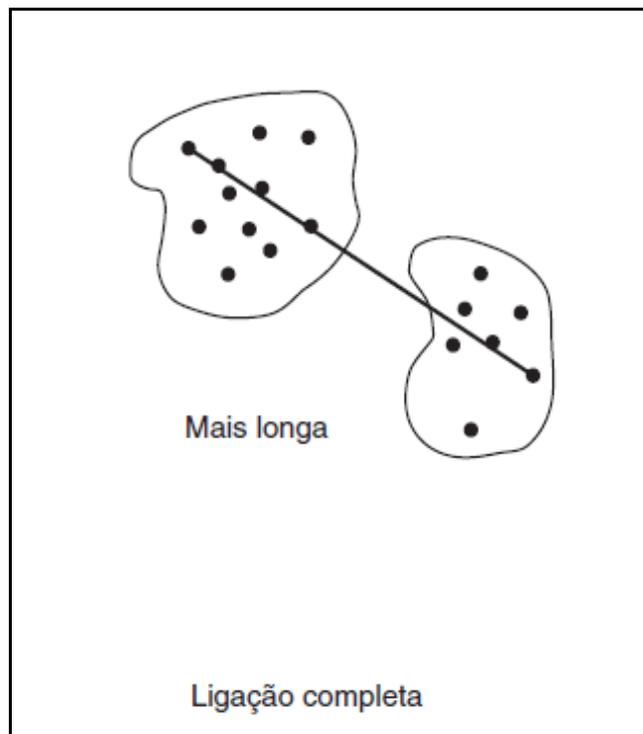
Para isso, foi realizada uma análise de agrupamento hierárquica aglomerativa, usando a técnica de ligação completa para classificar os estados, a partir de variáveis relacionadas ao arranjo estadual do SISAN e da PNSAN, conforme o modelo de análise. As variáveis relacionadas ao bloco de características de contexto não foram incluídas nesta etapa de análise por serem variáveis que estão relacionadas indiretamente ao processo de descentralização do Sistema e da Política no âmbito estadual.

O método hierárquico aglomerativo relacionou os estados por suas similaridades, de acordo com as variáveis selecionadas, os organizando em uma sequência de agrupamentos consecutivos, produzindo uma representação hierárquica desses agrupamentos. Essa representação foi analisada a partir do dendrograma, que facilitou a visualização da composição dos agrupamentos com grau de similaridade. O dendrograma é um gráfico escalonado, onde as distâncias menores entre combinações representam maior homogeneidade entre os objetos,

fornecendo um retrato de cada estágio do processo e da conformação final de cada agrupamento (HAIR; BLACK; BABIN; ANDERSON *et al.*, 2009).

O método hierárquico requer uma matriz contendo as distâncias métricas entre os agrupamentos, e essa matriz é conhecida como matriz de similaridades. O algoritmo de aglomeração utilizado para medir as similaridades foi a técnica de ligação completa, empregada quando todas as variáveis são categóricas. Esta técnica considera a distância entre dois agrupamentos é a distância máxima entre uma variável em um agrupamento e uma variável no outro agrupamento (HAIR; BLACK; BABIN; ANDERSON *et al.*, 2009), conforme ilustrado na figura 3.

**Figura 3** - Exemplo de uma ligação completa unindo agrupamentos distintos.



**Fonte:** Adaptado de (HAIR; BLACK; BABIN; ANDERSON *et al.*, 2009, p. 451).

Nesta técnica todos os objetos em um agrupamento são conectados uns com os outros a alguma distância máxima, por conta disso o nome “ligação completa”. Possibilitando gerar soluções mais compactas, quando comparada com a ligação simples. E mesmo que ela represente apenas um aspecto dos dados, ou seja, a maior distância entre variáveis, muitos

estudiosos a consideram a mais apropriada para diversas análises (HAIR; BLACK; BABIN; ANDERSON *et al.*, 2009).

Todas as análises, tanto as descritivas quanto as técnicas de agrupamento, foram realizadas com o apoio do *software* estatístico *Stata*® 13.0 (*Stata Corp, College Station, Estados Unidos*).

### 3.5 ASPECTOS ÉTICOS DO ESTUDO

O estudo utilizou apenas dados secundários de domínio público e disponíveis para análise. Desta forma, não foi necessário a submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme especificado na Resolução 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS, 2012).

## 4 RESULTADOS

Os resultados desta dissertação foram organizados em um artigo científico, intitulado “Descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Brasileiro: uma análise multivariada pré-desmonte institucional”. O documento está formatado conforme com as normas de submissão do periódico *Food Policy*, classificado como A2 no sistema *Qualis* CAPES e com fator de impacto 2019-20 de 4.189.

#### 4.1 ARTIGO – DESCENTRALIZAÇÃO DO SISTEMA E DA POLÍTICA BRASILEIRA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: UMA ANÁLISE MULTIVARIADA PRÉ-DESMONTE INSTITUCIONAL

MARTINS, Milena Corrêa<sup>a</sup> – ORCID: 0000-0001-5212-8661

GABRIEL, Cristine Garcia<sup>b</sup> – ORCID: 0000-0002-5413-0826

MACHADO, Mick Lennon<sup>c</sup> – ORCID: 0000-0001-7550-1692

<sup>a</sup> Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. milenacorreamartins@gmail.com

<sup>b</sup> Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. cristine.gabriel@ufsc.br

<sup>c</sup> Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN), Departamento de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. micklennon@yahoo.com.br

**Autor de correspondência:** MARTINS, Milena Corrêa. Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) - Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, s/nº, Trindade, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. milenacorreamartins@gmail.com. Telefone: +55 48 99608-0505.

**Fonte de Financiamento:** MARTINS, M. C. contou com financiamento do Programa de Bolsas Demanda Social da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil.

**Declaração de Conflito de Interesse:** Os autores declaram não haver qualquer conflito de interesse na realização desta pesquisa.

**Colaboração dos autores:** MARTINS, M. C. participou da concepção da pesquisa, coleta, análise e interpretação dos resultados e redação do manuscrito; GABRIEL, C. G. e MACHADO, M. L. participaram da concepção da pesquisa, na revisão crítica do conteúdo e aprovação final.

## RESUMO

Este estudo teve o objetivo analisar as múltiplas características do processo de descentralização do Sistema e da Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional. Dados dos 26 estados brasileiros foram coletados em quatro sistemas de informações de acesso público, referentes aos anos 2017-2018. Foi realizada análise descritiva e de agrupamento hierárquico, com base em um modelo de análise que contemplou as diferentes dimensões do arranjo e das características da descentralização do Sistema e de sua política pública, bem como características de contexto dos estados. Os resultados indicaram que a descentralização ocorreu de forma gradual e desigual nos estados, apesar da existência dos principais elementos estruturantes do Sistema e da Política. Observou-se similaridade entre estados com maior caráter intersetorial e participativo, melhor relação com os municípios e destinação de recursos. De forma oposta, foram agrupados estados com menor caráter intersetorial e participativo, atrelados à baixa destinação de recursos, execução de ações de segurança alimentar e apoio municipal. Entre os agrupamentos compostos principalmente por estados das regiões Norte e Nordeste, concentraram também os estados com Produto Interno Bruto mais baixo, Índice de Desenvolvimento Humano médio e uma maior ocorrência da Insegurança Alimentar domiciliar, características de contexto que podem estar associadas a dificuldades no processo de descentralização, e que poderiam ser melhor investigadas a partir de outros estudos. A partir das especificidades observadas entre os estados foi possível identificar informações que qualifiquem a tomada de decisão para descentralizar o Sistema e da Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional de forma equânime, servindo de apoio para os atores envolvidos na manutenção e defesa deste Sistema e Política, em momento em que o país apresenta uma conjuntura política e econômica austera, marcada pelo agravamento progressivo da situação de insegurança alimentar.

Palavras-chave: Brasil. Segurança Alimentar. Política Pública. Política Alimentar. Análise Multivariada.

## 1. INTRODUÇÃO

A formulação e implementação de políticas públicas na área de segurança alimentar têm assumido protagonismo no debate mundial nas últimas décadas, diante de um cenário persistente de fome e Insegurança Alimentar (IA), de graves impactos do sistema agroalimentar sobre as mudanças climáticas e a degradação ambiental, além do aumento progressivo das doenças não transmissíveis, entre elas a obesidade (1,2).

Nesta linha, o Brasil tem se destacado internacionalmente a partir de suas estratégias públicas de enfrentamento à fome e à IA, principalmente nas últimas duas décadas, quando

iniciou a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). O SISAN procurou instituir uma nova forma de governança da segurança alimentar no país, pautada por uma lógica intersetorial, participativa e descentralizada (3,4), colaborando com os resultados expressivos no combate à fome e à miséria conquistados pelo Brasil até 2016 (1,5). O processo de descentralização do Sistema e de sua política pública tem ocorrido desde 2006, demandando integração e articulação entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), bem como respeito às estruturas e processos definidos nacionalmente e pactuados junto aos governos subnacionais (6-8).

Em relação aos estados brasileiros, foco deste estudo, esses possuem como atribuições a constituição e o apoio ao funcionamento de órgãos consultivos para gestão participativa do SISAN, compostos por gestores públicos e representantes da sociedade civil e conhecidos como Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Também precisam instituir e manter instâncias de gestão governamental intersetorial, conhecidas como Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Além de elaborar, implementar, monitorar e avaliar planos plurianuais, políticas, programas e ações de segurança alimentar em seus territórios (9). Também é de responsabilidade dos estados instituir mecanismos que garantam a interlocução e a pactuação permanente de ações entre os governos subnacionais, apoiando os municípios nos mecanismos de gestão e implementação dos planos de SAN e criando canais de exigibilidade do direito à alimentação adequada (9).

Todavia, a partir de 2016, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff inicia-se no Brasil um progressivo enfraquecimento das políticas públicas de cunho social, com um maior agravamento no ano de 2018 (10,11). Em 2019, o governo federal reforçou os processos de desmonte do SISAN e de sua política pública, com cortes orçamentários e extinção de órgãos e equipes de referência dos diversos programas desta área. A ação mais representativa foi a exclusão do CONSEA nacional das estruturas do governo federal, que era responsável por assessorar diretamente a presidência da república, limitando significativamente o diálogo entre sociedade civil e governo na governança desta política pública (12,13). Estes acontecimentos ocorrem de forma paralela ao aumento da pobreza, à piora das condições de vida e ao aumento da situação de IA da população brasileira. Em 2017-2018, 10,3 milhões de brasileiros estavam em IA grave, representando o índice mais elevado dos últimos tempos (12,14). Além disso, a

pandemia da *Coronavirus disease* (COVID-19) deflagrou o acirramento da crise sanitária no Brasil. Em dezembro de 2020, mais da metade da população estava em algum grau de IA, e 19 milhões de brasileiros estavam em IA grave, retratando um aumento progressivo desta condição no país (15).

Embora a desestruturação do Sistema no nível federal tenha afetado drasticamente a agenda pública de SAN no país, muitos estados mantêm suas estruturas do SISAN e programas correlatos. Além disso, os estados se caracterizam como agentes estratégicos na descentralização do SISAN e da PNSAN, tendo procurado contribuir para os avanços alcançados a partir da instituição de estruturas públicas em seus territórios (12,13,16). Neste sentido, ponderando os desafios para a implementação do SISAN, especialmente na atualidade, considera-se premente a realização de investigações que busquem compreender o processo de descentralização nos estados, a partir de análises de abrangência nacional e que abarquem múltiplas dimensões e diferentes contextos (12,16).

Ademais, reforça-se a importância de esforços e proposições que possibilitem a análise e compreensão dos processos e desafios referentes à implementação do SISAN e da PNSAN. As pesquisas acadêmicas devem responder por estas necessidades e orientar a tomada de decisão sobre as políticas públicas de segurança alimentar (1,17). No Brasil, as pesquisas sobre segurança alimentar têm enfoque na avaliação da situação da IA e na análise de programas vinculadas a setores específicos de governo. Seguem escassos os estudos mais abrangentes, que descrevam, analisem ou avaliem a implementação do SISAN e da PNSAN, e que considerem os diferentes contextos brasileiros que influenciam o processo de descentralização (18-22).

Face o exposto, este artigo teve o propósito de analisar as múltiplas características do processo de descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados brasileiros. Espera-se fornecer elementos que favoreçam a manutenção e qualificação deste Sistema e Política em um cenário político e econômico austero, marcado pelo agravamento da fome no Brasil.

## 2. MÉTODOS

Trata-se de uma análise multivariada de interdependência, com natureza descritiva e exploratória, realizado com dados secundários provenientes de sistemas brasileiros de

informações de acesso público, entre os anos de 2017-2018. As unidades de análise foram os 26 estados brasileiros, os quais estão atualmente aderidos ao SISAN e, portanto, firmaram compromissos em relação ao Sistema e à implementação da PNSAN em seus territórios (23).

Foi elaborado um modelo de análise com base nas atribuições dos estados em relação ao SISAN e à PNSAN, estabelecidas no Art. 7º do Decreto Nacional nº 7.272/2010 (9), acrescido das principais características de contexto dos estados que podem desempenhar impacto positivo ou negativo sobre o processo de implementação (24). Adicionalmente, procedeu-se com a discussão e a pactuação do modelo junto à pesquisadores com experiência na temática. O modelo de análise é composto por 63 variáveis categóricas distribuídas em 4 blocos: Estrutura do Sistema e da Política no âmbito estadual; Ações de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas no âmbito estadual; Relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política e; Características de contexto dos estados. No bloco referente às ações de SAN as variáveis foram organizadas em 4 categorias que sintetizam as atividades que deveriam ser desenvolvidas pelos estados: Acesso à alimentação e água; Alimentação escolar; Manutenção de Equipamentos Públicos de SAN e; Sistemas alimentares sustentáveis. O Quadro 1 apresenta o modelo de análise com informações referentes aos blocos e as variáveis analisadas.

**Quadro 1.** Modelo de análise para caracterização da descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados brasileiros.

<b>Bloco de análise</b>	<b>Variável</b>
Bloco 1 - Estrutura do Sistema e da Política no âmbito estadual	Caracterização do Órgão Gestor da Política de SAN
	Setor de Vinculação da Política de SAN
	Número de Setores Vinculados à Política de SAN
	Existência de Lei da Política de SAN
	Período de criação do Conselho Estadual de SAN
	Caráter do Conselho Estadual de SAN
	Capacitação dos conselheiros do Conselho Estadual de SAN
	Infraestrutura do Conselho Estadual de SAN
	Diárias para atuação no Conselho Estadual de SAN
	Recurso financeiro do Conselho Estadual de SAN
	Existência de Câmara Intersetorial de SAN
	Pastas representadas na Câmara Intersetorial de SAN
	Pasta de Vinculação da Câmara Intersetorial de SAN
	Número de Pastas representadas na Câmara Intersetorial de SAN
	Área responsável pela coordenação da Câmara Intersetorial de SAN
	Recurso Financeiro da Câmara Intersetorial de SAN
	Existência de Plano de SAN
	Recurso Financeiro para Política de SAN

Bloco 2 - Ações de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas no âmbito estadual	<b>Categoria - Acesso à alimentação e água</b>
	Atividades ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família
	Atividades ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família com recurso estadual
	Programa Cisternas
	Doação de alimentos para grupos específicos e/ou povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais
	Doação de alimentos para grupos específicos e/ou povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais com recurso estadual
	<b>Categoria – Alimentação escolar</b>
	Atividades de Educação Alimentar e Nutricional
	Atividades de Educação Alimentar e Nutricional com recurso estadual
	Programa de alimentação escolar
	Programa de alimentação escolar com recurso estadual
	Programa de hortas escolares
	Programa de hortas escolares com recurso estadual
	<b>Categoria - Manutenção de Equipamentos Públicos de SAN</b>
	Manutenção de bancos de alimentos
	Manutenção de bancos de alimentos com recurso estadual
	Manutenção de cozinhas comunitárias
	Manutenção de cozinhas comunitárias com recurso estadual
	Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos
	Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos com recurso estadual
	Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos
	Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos com recurso estadual
	Manutenção de restaurantes populares
	Manutenção de restaurantes populares com recurso estadual
	<b>Categoria - Sistemas alimentares sustentáveis</b>
	Atividades de Agricultura urbana
	Atividades de Agricultura urbana com recurso estadual
	Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais
	Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais com recurso estadual
	Compras públicas da agricultura familiar
	Compras públicas da agricultura familiar com recurso estadual
	Capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica
	Capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica com recurso estadual
Bloco 3 - Relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política	Repasse de recursos aos municípios
	Adesão municipal ao SISAN
	Comunicação entre Conselho Municipal e Estadual de SAN
	Comunicação entre a Câmara Intersectorial Municipal e a Estadual
	Fonte de financiamento estadual para ações de EAN realizadas no município
	Fonte de financiamento estadual utilizada para aquisição de alimentos ou cestas de alimentos para doações
Fonte de financiamento estadual utilizada para promoção das atividades	

	de capacitação, fomento ou incentivo à produção de base agroecológica
	Fonte de financiamento estadual para ações voltadas para o apoio às práticas de Agricultura Urbana
	Órgãos estaduais que oferecem cursos de capacitação e formação sobre SAN
Bloco 4 - Características de contexto do estado	Porte populacional
	Densidade populacional
	Macrorregião
	Índice de Desenvolvimento Humano
	Produto Interno Bruto per capita
	Coefficiente de Gini
	Frequência de Insegurança Alimentar

Notas: EAN – Educação Alimentar e Nutricional; SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os dados para as variáveis dos 3 primeiros blocos foram coletados em dois sistemas nacionais que disponibilizam as informações referentes à Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) e ao Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN). A ESTADIC é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e coleta informações a respeito da gestão e da estrutura dos governos estaduais sobre nove temas específicos, dentre estes a SAN. Os dados da última edição da ESTADIC, utilizados nesta pesquisa, foram coletados em todos os estados brasileiros entre abril e setembro de 2018, por meio de entrevista de pessoas posicionadas em instituições governamentais (23). O MapaSAN investiga dados sobre a implementação e a gestão do SISAN e da PNSAN nos municípios e estados. A presente pesquisa utilizou os dados coletados da última edição do MapaSAN, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) entre junho e outubro de 2018, que contou com a participação de todos os estados e de 2.319 municípios (41,6%). A coleta ocorreu por meio de um questionário eletrônico que foi encaminhado para o chefe do executivo municipal (25). As variáveis do quarto bloco do modelo de análise, referentes às características de contexto dos estados brasileiros, foram obtidas no sistema de informação Cidades@ e na seção de Segurança Alimentar da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, ambas do IBGE (14,26). O sistema de informação Cidades@ é uma plataforma virtual sobre os municípios e estados brasileiros, com dados sobre diversos temas, como trabalho, educação, gênero, saúde, entre outros (26). Somente uma variável das características de contexto foi oriunda da POF 2017-2018, sendo esta a “Insegurança Alimentar”, proveniente da aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que identificou e classificou os domicílios brasileiros quanto à frequência de Insegurança Alimentar (14).

O processo de análise dos dados ocorreu em duas etapas. A primeira foi uma análise descritiva com o objetivo de identificar as frequências absolutas e relativas encontradas para todas as variáveis. A descrição foi realizada pelos blocos de análise, com o detalhamento dos valores mais relevantes encontrados sobre os estados. Também foi realizada uma análise de agrupamento hierárquica aglomerativa, usando a técnica de ligação completa para agrupar os estados, a partir das características similares relacionadas ao arranjo estadual do SISAN e da PNSAN. Trata-se de uma análise multivariada de interdependência, com natureza exploratória, que proporcionou um olhar abrangente a partir da grande quantidade de dados. Este tipo de análise também evita observações descontextualizadas, ao passo que analisa os objetos e não as variáveis, permitindo identificar uma estrutura entre as observações com base em um perfil multivariado. A análise de agrupamento tem sido utilizada em estudos que analisam a relação entre países e suas políticas públicas (27-29), apesar de não terem sido localizados estudos sobre a descentralização do SISAN e da PNSAN que utilizaram este tipo de análise.

A partir do método hierárquico aglomerativo os estados foram relacionados por suas similaridades, sendo organizados em uma sequência de agrupamentos consecutivos, produzindo uma representação hierárquica desses agrupamentos. Essa representação foi analisada a partir do dendrograma, um gráfico escalonado, onde as distâncias menores entre combinações representam maior homogeneidade entre os estados, fornecendo um retrato de cada estágio da análise e da conformação final de cada agrupamento. O método hierárquico requer uma matriz contendo as distâncias métricas entre os agrupamentos. Neste estudo, o algoritmo utilizado para medir as similaridades foi a técnica de ligação completa, empregada pela natureza categórica de todas as variáveis analisadas (30). As variáveis relacionadas ao bloco de características de contexto não foram incluídas nesta análise por serem variáveis que estão relacionadas indiretamente ao processo de descentralização do Sistema e da Política no âmbito estadual.

Todas as análises descritivas e de agrupamento foram realizadas com o apoio do *software* estatístico *Stata*® 13.0 (*Stata Corp, College Station, Estados Unidos*).

### 3. RESULTADOS

Até 2018 todos os estados brasileiros haviam aderido ao SISAN e, entre 2006 e 2017 a maioria (81%) tinha instituído a PNSAN, com exceção dos estados de Mato Grosso, Alagoas, Rio Grande do Norte, Acre e São Paulo. Os recursos orçamentários estaduais para o financiamento da Política foram previstos em 92% dos estados e todos indicaram possuir CONSEA, implantados em sua maioria (73%) antes da instituição do SISAN. Mas apenas 31% dos estados contavam com dotação orçamentária própria para garantir o funcionamento de seus CONSEA. Também foram identificadas CAISAN em todos os estados, implantadas após a criação do SISAN, e 58% com recursos orçamentários para seu funcionamento (Tabela 1).

**Tabela 1.** Estruturação do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados. Brasil, 2018.

Estados	Ano de Criação Política	Recursos Política	Ano de Criação CONSEA	Recursos CONSEA	Ano de Criação CAISAN	Recursos CAISAN
<b>Centro-Oeste</b>						
Goiás	2012	Sim	2004	Não	2013	Sim
Mato Grosso	-	Sim	2003	Não	2014	Não
Mato Grosso do Sul	2011	Sim	1999	Não	2011	Não
<b>Nordeste</b>						
Alagoas	-	Sim	2000	Não	2011	Não
Bahia	2008	Sim	2003	Não	2008	Sim
Ceará	2011	Sim	2003	Não	2011	Não
Maranhão	2014	Sim	2006	Sim	2011	Não
Paraíba	2008	Sim	2003	Sim	2012	Sim
Pernambuco	2008	Sim	2003	Não	2008	Sim
Piauí	2014	Sim	2003	Não	2009	Não
Rio Grande do Norte	-	Sim	2003	Não	2011	Sim
Sergipe	2011	Sim	2003	Não	2013	Não
<b>Norte</b>						
Acre	-	Não	2004	Não	2011	Não
Amapá	2006	Sim	2006	Sim	2011	Sim
Amazonas	2010	Sim	2004	Sim	2012	Sim
Pará	2011	Sim	2011	Não	2011	Sim
Rondônia	2009	Sim	2008	Não	2011	Sim
Roraima	2011	Sim	2003	Não	2011	Sim
Tocantins	2010	Sim	2010	Não	2010	Não
<b>Sudeste</b>						
Espírito Santo	2011	Sim	2011	Não	2011	Sim
Minas Gerais	2017	Sim	1999	Sim	2006	Sim
Rio de Janeiro	2009	Sim	2003	Sim	2010	Sim
São Paulo	-	Sim	2003	Não	2013	Não
<b>Sul</b>						
Paraná	2008	Sim	2003	Sim	2010	Sim
Rio Grande do Sul	2007	Sim	2003	Sim	2011	Não

Santa Catarina	2011	Não	2004	Não	2009	Não
----------------	------	-----	------	-----	------	-----

Notas: CAISAN – Câmara Estadual Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA – Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

Todos os estados contavam com órgão responsável pela gestão da Política de SAN, no entanto com estruturas diferentes entre os estados. A maioria apresentava estruturas de secretaria em conjunto com outras políticas setoriais (35%); em outros estados o órgão de gestão referia-se as CAISAN (31%), sendo ainda identificadas situações com setores subordinados a outra secretaria (27%). O estado do Acre foi o único que apresentava secretaria exclusiva para gestão da Política de SAN e em Sergipe havia um setor subordinado diretamente ao governador. Em dezesseis estados estes órgãos estavam associados ou subordinados à apenas um setor de governo, sendo que destes, 81% eram da área da Assistência Social. Nos dez estados restantes, observou-se vinculação a diferentes setores e áreas, tais como: Assistência social, Agricultura, Planejamento, Saúde, Direitos humanos, entre outras.

Metade dos estados possuía CONSEA com caráter exclusivamente consultivo, enquanto nos demais estados o CONSEA acumulava um caráter deliberativo. Em todos os estados o CONSEA dispunha de infraestrutura para funcionamento e na maioria (85%) eram realizadas capacitação dos seus membros. No entanto, os estados de Rondônia, Acre, Piauí, Rio de Janeiro e Santa Catarina não disponibilizavam recursos destinados ao pagamento de diárias para que os conselheiros participassem das atividades do Conselho.

A maior parte (58%) dos estados possuía CAISAN composta por representantes de oito ou mais áreas de governo, sendo que a área da Agricultura estava presente em todos os estados e a área da Fazenda apresentou a menor representação (35%). Em 77% dos estados, o órgão estadual responsável pela coordenação da CAISAN tinha como área de referência a Assistência Social. Ainda, 54% dos estados afirmaram dispor de Planos estaduais de SAN.

A maioria dos estados (68%) afirmou realizar ações de SAN, sendo que dentre essas, 77% contavam com recursos dos próprios estados. Apenas o estado da Paraíba referiu desenvolver todas as ações investigadas e, somente a ação de manutenção de restaurantes populares não era realizada com financiamento do próprio estado.

Na categoria de ações relacionadas à garantia ao acesso à alimentação e água, a ação mais referida pelos estados foi a de ampliação do acesso à alimentação para população

cadastrada em programas da assistência social ou atendida por programas de transferência condicionada de renda. As ações relacionadas à alimentação escolar foram as mais executadas entre os estados, com ênfase para as ações de educação alimentar e nutricional e do programa de alimentação escolar. A categoria de ações menos referidas entre os estados foram as de manutenção de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN), sendo que a manutenção de Restaurantes Populares foi a ação investigada que menos contou com recurso próprio dos estados. Em relação às ações de fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis as mais referidas pelos estados foram de capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica e compras públicas da agricultura familiar (Tabela 2).

**Tabela 2.** Realização de ações estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional e destinação de recursos estaduais. Brasil, 2018.

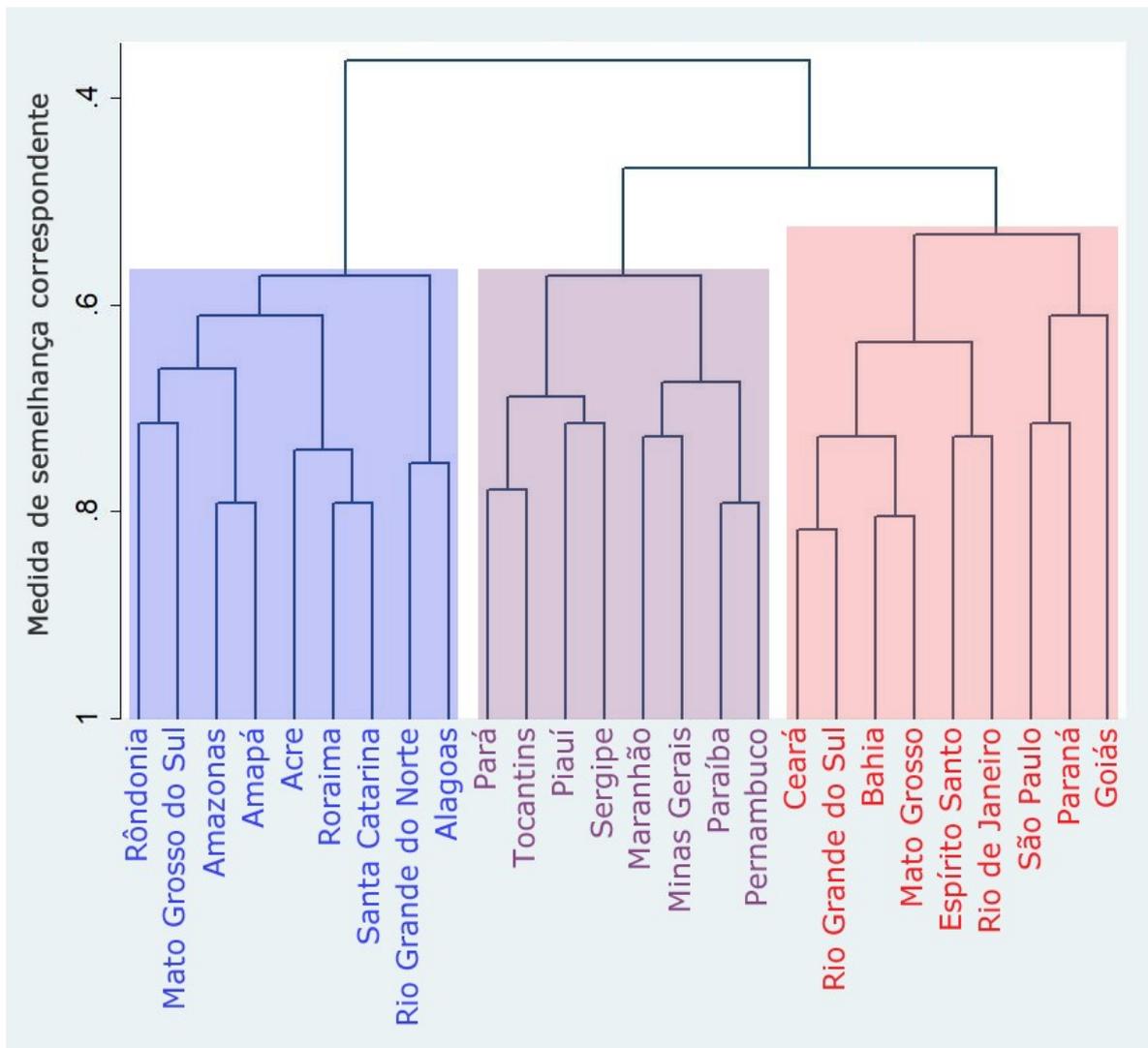
Ações	Realização da ação	Realização com recurso estadual
	n (%)	n (%)
<b>Acesso à alimentação e água</b>		
CadÚnico e/ou PBF	22 (85%)	19 (86%)
Doação de alimentos	18 (69%)	13 (72%)
Programa Cisternas	14 (54%)	-
<b>Alimentação escolar</b>		
Educação alimentar e nutricional	25 (96%)	19 (76%)
Programa de alimentação escolar	24 (92%)	21 (87%)
Programa de hortas escolares	17 (65%)	13 (76%)
<b>Manutenção de EPSAN</b>		
Bancos de alimentos	10 (38%)	8 (80%)
Cozinhas comunitárias	10 (38%)	7 (70%)
Equipamentos de abastecimento	15 (58%)	13 (87%)
Feiras ou mercados públicos	16 (61%)	15 (94%)
Restaurantes populares	16 (61%)	1 (6%)
<b>Sistemas alimentares sustentáveis</b>		
Agricultura urbana	9 (35%)	8 (89%)
Agroecologia	24 (92%)	21 (87%)
Assistência para AF e PCT	22 (85%)	17 (77%)
Compra da AF	24 (92%)	17 (71%)

Notas: AF – Agricultura Familiar; CadÚnico – Cadastro Único; EPSAN – Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional; PBF – Programa Bolsa Família; PCT – Povos e Comunidades Tradicionais.

Em 42% dos estados foi referido repasse de recursos aos municípios para induzir a implementação descentralizada do SISAN e de sua política pública. As ações municipais de aquisição de alimentos ou cestas para doações foram as que receberam recursos estaduais (20%), enquanto 11% repassaram recursos aos municípios para a realização de ações de educação alimentar e nutricional, 4% para a realização de cursos de capacitação e formação sobre SAN, 4% para apoio às práticas de agricultura urbana e, 3% para capacitação, fomento ou incentivo à produção de base agroecológica (dados não mostrados).

Os estados do Maranhão (39%), Paraná (37%) e Piauí (33%) foram os que apresentaram maior número de municípios aderidos ao SISAN, entre os respondentes do MapaSAN, *versus* os estados das regiões Norte e Centro-Oeste. Os estados com menores densidades populacionais e os maiores percentuais de IA domiciliar apresentaram menor adesão dos seus municípios ao SISAN. A comunicação entre CONSEA e a CAISAN estaduais com os órgãos correlatos nos municípios foi referida por 15% e 4% dos municípios respondentes, respectivamente (dados não mostrados).

A Figura 1 mostra o dendrograma gerado na análise de agrupamento contendo os 26 estados brasileiros de acordo com a similaridade das suas características de descentralização do SISAN e PNSAN.



**Figura 1.** Dendrograma da análise de agrupamento hierárquica de estados brasileiros por características de descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil, 2018.

O dendrograma possibilitou visualizar o quanto os estados e agrupamentos estavam vinculados entre si, sendo que quanto mais cedo foram vinculados e mais curtas são as linhas verticais, maior a similaridade. Três agrupamentos foram identificados quando os ramos foram cortados após a altura seis da medida de semelhança. O agrupamento 1 (azul) agregou nove estados, o agrupamento 2 (roxo) oito e, o agrupamento 3 (vermelho) nove. O agrupamento mais distinto, observável quando uma das linhas verticais é mais longa, é o agrupamento 1, o qual se agrega com os outros dois agrupamentos somente após a altura quatro da medida de semelhança, demonstrando uma menor similaridade com os demais agrupamentos (Figura 1).

Visando destacar as similaridades dos agrupamentos formados, estes foram caracterizados conforme a Figura 2.

Agrupamento 1	Agrupamento 2	Agrupamento 3
9 Estados	8 Estados	9 Estados
Rondônia, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Amapá, Acre, Roraima, Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Alagoas	Pará, Tocantins, Piauí, Sergipe, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba e Pernambuco	Ceará, Rio Grande do Sul, Bahia, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Goiás
<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Vinculação à Assistência Social</li> <li>↑ Setor subordinado a outra secretaria como órgão gestor da Política</li> <li>⇓ Recursos para instâncias, Política e ações estaduais</li> <li>⇓ Caráter intersetorial do Sistema e da Política</li> <li>⇓ Ações de SAN</li> <li>⇓ Recursos municipais</li> <li>⇓ Adesão municipal</li> <li>⇓ Vínculo municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Instituição da PNSAN</li> <li>↑ Existência de Plano de SAN</li> <li>↑ Recursos para Política e ações</li> <li>↑ Ações de SAN, principalmente de acesso à alimentação e água</li> <li>↑ Comunicação entre a Consea municipal</li> <li>↑ Recursos municipais para ações de formação e produção de alimentos</li> <li>⇓ Pastas CAISAN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Secretaria em conjunto outro política setorial como órgão gestor da Política</li> <li>↑ Caráter intersetorial do Sistema e da Política</li> <li>↑ Recursos para instâncias, Política e ações</li> <li>↑ Ações de SAN, principalmente de EPSAN</li> <li>↑ Adesão municipal</li> <li>↑ Recursos municipais</li> <li>⇓ Existência de Plano de SAN</li> </ul>

**Figura 2.** Descrição ilustrativa dos agrupamentos de características estaduais na descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil, 2018.

**Notas:** Consea – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN – Câmara Estadual Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional; EPSAN – Equipamento Público de Segurança Alimentar e Nutricional; PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SAN – Segurança Alimentar e Nutricional.

Os estados alocados no agrupamento 1 caracterizavam-se pela gestão da PNSAN predominantemente realizada por um setor subordinado a outra secretaria e vinculado à área da Assistência Social. Ainda, esse agrupamento continha o maior número de estados que não havia instituído a PNSAN por meio de lei, nem destinado recursos para sua implementação. Os

CONSEA destes estados eram os que contavam com menos recursos próprios, disponibilização de diárias e capacitação de seus conselheiros. As CAISAN dos estados deste agrupamento caracterizavam-se por serem coordenadas pela área de Assistência Social e por possuírem menor variedade de pastas vinculadas. Este agrupamento também apresentou a menor realização de ações estaduais e, entre as ações realizadas houve a menor destinação de recursos próprios para execução. Ainda, apresentou os menores valores em todas as variáveis que compõem o bloco de análise “Relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política” (Figura 2).

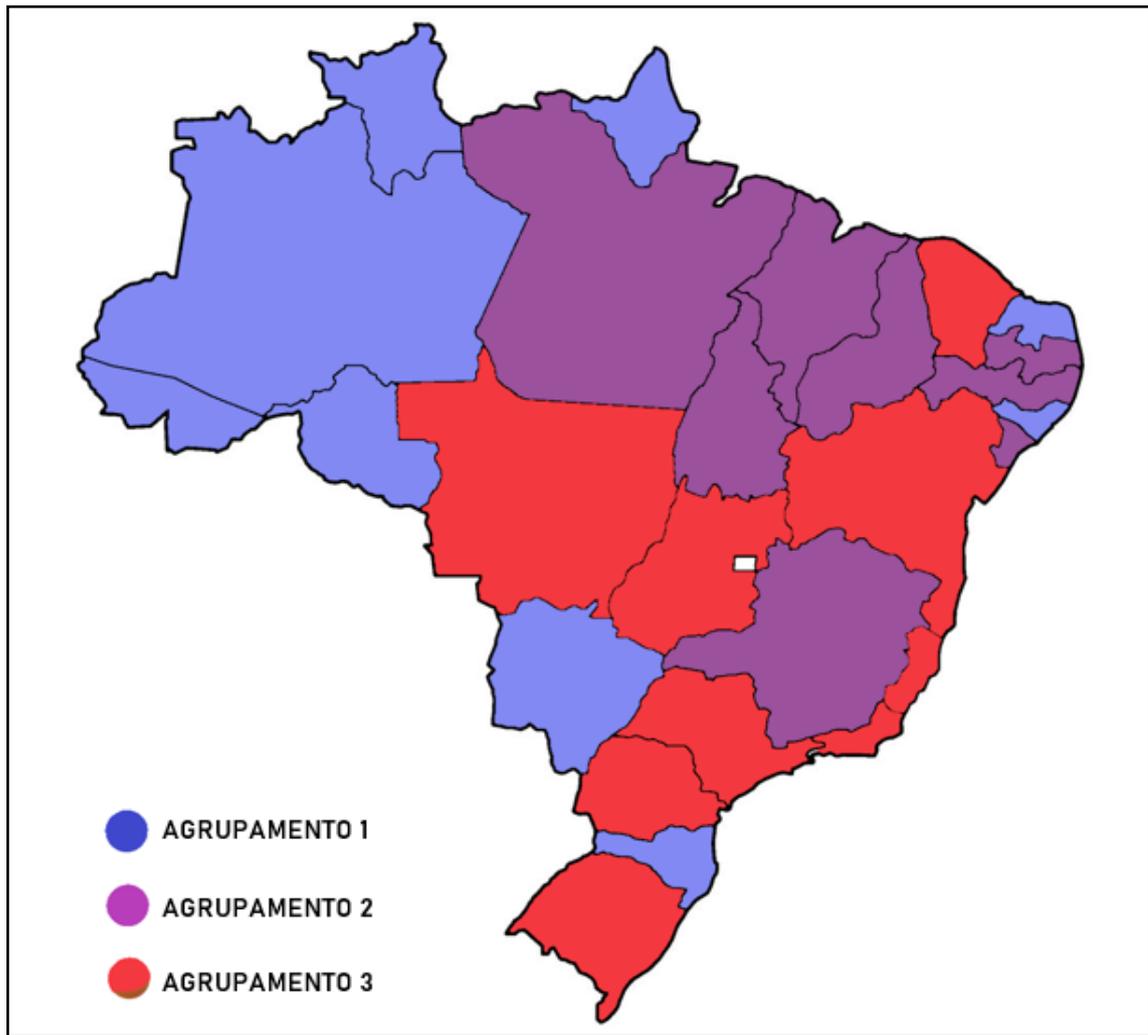
As características mais expressivas entre os estados do agrupamento 2 foram a instituição da PNSAN a partir de lei estadual, a existência de Plano de SAN e a destinação de recursos para a Política. Neste agrupamento a caracterização do órgão gestor da Política foi muito diversificada, mas na maioria dos estados o órgão estava vinculado à Assistência Social. Os CONSEA, em sua maioria, apresentavam caráter deliberativo e possuíam canal de comunicação com os conselhos municipais. As CAISAN eram caracterizadas por um menor número de pastas representadas e a menor destinação orçamentária, sendo coordenadas por órgãos da Assistência Social e de SAN. A execução e destinação de recursos estaduais para ações de SAN foi realizada pela maioria dos estados deste agrupamento, principalmente em relação às ações de garantia do acesso à alimentação e água. Ainda, a maior parte dos estados apoiou financeiramente os municípios para o desenvolvimento de ações de formação em SAN e atividades de agroecologia e agricultura urbana (Figura 2).

Os estados pertencentes ao agrupamento 3 caracterizavam-se pela gestão da PNSAN por secretarias em conjunto com outras políticas setoriais, associadas à diversas áreas como Assistência Social, Agricultura, Saúde, Direitos Humanos, entre outras. Todos os CONSEA foram criados antes do ano de 2006, realizaram atividades de formação dos conselheiros, e a maioria possuía caráter consultivo, com disponibilidade de diárias. As CAISAN possuíam o maior número de pastas atuantes e a maior variedade de órgãos responsáveis pela coordenação desta instância, como a Assistência Social, a Agricultura, a SAN e a Casa Civil. Ainda, detinham uma maior relação com as CAISAN municipais. Todos os estados apresentavam destinação de recursos para a Política, e a maioria desenvolveu e financiou ações de SAN, principalmente de EPSAN, quando comparados com os outros agrupamentos. Em relação ao vínculo com o âmbito municipal, o agrupamento apresentou as maiores indicações de

destinação de recursos a implementação da Política, adesões ao SISAN e apoio financeiro no desenvolvimento de ações de EAN e doação de alimentos (Figura 2).

Foi possível identificar características de contexto semelhantes entre os estados de cada agrupamento. O agrupamento 1 foi composto em sua maioria por estados com o menor Produto Interno Bruto (PIB), porte e densidade populacional, apresentando a maior parte dos estados com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio e o maior percentual de domicílios em IA. No agrupamento 2 a maior parte dos estados possuía IDH médio, com o percentual médio de IA de 50% e, detinha metade dos estados com baixo porte e densidade populacional. Em relação as características do agrupamento 3 a maioria dos estados possuía IDH alto e o menor percentual de domicílios em IA. Além disso, apresentava um alto porte populacional e uma densidade populacional variada (dados não mostrados).

A Figura 3 mostra a representação geográfica dos agrupamentos. O agrupamento 1 foi composto em sua maioria por estados da região Norte; o agrupamento 2 majoritariamente por estados do Nordeste e; o agrupamento 3 por estados em sua maioria das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul.



**Figura 3** – Mapa do Brasil com a distribuição geográfica dos agrupamentos por características de descentralização do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil, 2018. Notas: No Brasil os estados são organizados em cinco regiões. Sendo as regiões com seus respectivos estados: Região Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul); Região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe); Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins); Região Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo); Região Sul (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina).

#### 4. DISCUSSÃO

Nossos resultados destacam importantes características da implementação descentralizada do SISAN e da PNSAN nos estados brasileiros, as quais devem ser consideradas no processo de tomada de decisão que vise avanços em práticas de governança capazes de promover segurança alimentar e garantir a realização do direito à alimentação.

Ainda, a análise e compreensão dos nossos achados demandam um olhar mais abrangente, que localize o SISAN e as políticas de segurança alimentar realizadas no Brasil em um contexto internacional demarcado por estratégias de indução destas políticas públicas, promovidas por agências internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Como resposta aos compromissos firmados com estas agências e à situação de má-alimentação, diversos países têm investido recursos para formulação e implementação de políticas públicas de segurança alimentar, geralmente com caráter intersetorial, realizando tanto ações de proteção social quanto ações de agricultura, meio ambiente e desenvolvimento econômico (1,31-34).

Sob este mesmo contexto, o Brasil intensificou suas ações de enfrentamento à fome e à miséria a partir do início da década de 2000, por meio de uma agenda de ampliação das políticas de proteção social, geração de renda, acesso à alimentação e apoio à agricultura familiar, organizadas intersetorialmente sob o comando do SISAN e da PNSAN (1,3,32,35-37). O processo de implementação deste Sistema e da sua política pública, de forma descentralizada para os níveis subnacionais, ocorreu de forma gradativa até meados de 2016. Naquele momento, sob a pressão de uma crise econômica internacional que afetou negativamente o preço das *commodities*, que historicamente movimentam a economia brasileira, o Brasil passou por um processo de ruptura política e institucional, caracterizado entre outros elementos pelo *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e a ascensão de uma agenda neoliberal e de austeridade fiscal, comum a diversos países da América Latina e Caribe. Desde então, presenciou-se um processo de desestruturação do SISAN e da PNSAN, com acentuados retrocessos a partir de 2019, com a implementação de um governo pautado pelo negacionismo da situação de fome e IA da população brasileira e na desresponsabilização do Estado na garantia da alimentação enquanto um direito constitucional (12,13,16). Cortes orçamentários, desestruturação e extinção de instâncias e equipes de referência atrelados ao SISAN e a PNSAN são marcas deste processo (12,13), similar ao de outros países da América Latina e do Caribe (38,39).

De acordo com o estudo até 2018, a implementação descentralizada do SISAN e da PNSAN ocorreu de forma gradual e desigual nos estados brasileiros. Uma abordagem subnacional na implementação de políticas públicas tende a ser complexa e muitas vezes dependente de questões técnicas e orçamentárias que não estão completamente disponíveis nos

países em desenvolvimento (35,40). Contudo, ressaltamos que mesmo diante destes limites e das características de descentralização identificadas por nosso estudo, a implementação do SISAN parece ter contribuído com significativas conquistas sociais a partir da criação e consolidação de agenda pública no país (1,8,10). Ademais, este processo mostrava-se alinhado as orientações da FAO para que a implementação de políticas de segurança alimentar favoreça uma abordagem subnacional, capaz de gerar resultados mais eficientes e possibilitar aos governantes direcionar ações e recursos que respondam pelas realidades locais (41,42).

Tendo em vista as orientações supracitadas, reforça-se a necessidade de se identificar e compreender as características estaduais envolvidas no processo de implementação desta complexa política pública, principalmente no caso de um país como Brasil, territorialmente extenso, populoso e demarcado por importantes problemas sociais. Nesse ínterim vale frisar que fortes desigualdades regionais podem ser mascaradas por melhorias nas médias nacionais, evidenciando-se a pertinência de análises abrangentes e multivariadas, que ao considerarem as realidades regionais e suas populações específicas possibilitem impactos equitativos na garantia da segurança alimentar (43,44).

Nossos achados demonstraram que o agrupamento 1, composto por nove estados, foi caracterizado pelo menor caráter intersetorial e participativo, com frágil relação municipal, atrelado à menor destinação de recursos para Política, instâncias, ações estaduais e municipais. O agrupamento 2, que agrupou oito estados, detinha um caráter setorial, a maior instituição da PNSAN a partir de lei estadual e a existência de Plano de SAN, bem como obteve destaque pela representativa destinação de recursos para a Política e ações estaduais. O agrupamento 3, com nove estados, apresentou um caráter mais intersetorial e participativo, maior relação entre estados e municípios e a maior destinação de recursos para a Política, instâncias e ações de SAN, apesar de agrupar um maior número de estados sem Planos de SAN.

Além das particularidades estaduais em relação ao SISAN e à PNSAN, reconhece-se a influência das características de contexto no processo de descentralização. Neste estudo pode-se perceber que a partir de uma estrutura fiscal descentralizada, estados ricos arrecadam mais e conseqüentemente conseguem enfrentar melhor adversidades sociais, dispondo de recursos para implementação da Política e possuindo melhores indicadores sociais e de segurança alimentar. Enquanto isso, estados com baixo porte, densidade populacional e recursos, possuem

menor capacidade de arrecadação, e conseqüentemente uma menor capacidade governamental para implementar a Política, refletido em indicadores sociais e de IA (45-49).

Ainda em relação às características de contexto, a descentralização do SISAN e da PNSAN nos agrupamentos refletiu as proximidades territoriais. As regiões Norte e Nordeste do Brasil possuem indicadores sociais e econômicos mais desfavoráveis, quando comparadas as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Os agrupamentos 1 e 2 compostos principalmente por estados das regiões Norte e Nordeste, concentraram também os estados com PIB mais baixo, IDH médio e uma maior ocorrência da IA domiciliar, características que podem estar relacionadas com maiores entraves no processo de descentralização do Sistema e da Política (43,44,46). Estudos realizados em 13 países da África, América Latina e Ásia com IDH médio e baixo, constataram entraves no processo de implementação de políticas nacionais de segurança alimentar, com baixo grau de comprometimento orçamentário, expressos pela falta de recursos humanos e, de capacidade técnica e financeira para gerenciar a Política em todos os níveis e setores (48,49). Estes resultados reforçam a necessidade de que as tomadas de decisão sobre as políticas de segurança alimentar considerem o contexto de implementação destas políticas, como forma de se avançar na superação dos limites existentes para a descentralização do SISAN e da PNSAN para os níveis subnacionais (50).

No entanto, vale destacar que uma limitada descentralização da Política pode também condicionar retrocessos na condição da segurança alimentar. Pode-se tomar como exemplo um estado do sul do Brasil alocado no agrupamento 1 (Santa Catarina) o qual, apesar de possuir características de contextos mais favoráveis e distintas dos demais estados que compõem este agrupamento, destacou-se pelo aumento da prevalência de IA Grave em período de queda nacional (2004-2013) (51).

Dentre as estratégias para se favorecer a implementação de políticas intersetoriais de segurança alimentar, recomenda-se que os órgãos de gestão da Política estejam alocados acima das estruturas setoriais (6,9). Nossos achados apontam para um processo de descentralização do SISAN ainda bastante setorizado nos estados, com vinculação governamental principalmente à área de Assistência Social, o que pode resultar em incapacidade política e estrutural para gerir todas as atribuições e as áreas de atuação que as políticas de segurança alimentar exigem (52). Uma gestão do SISAN setorial e centralizada na área de Assistência Social tende a representar uma falta de reconhecimento do governo acerca da PNSAN enquanto

uma política de desenvolvimento social e econômico, e não restrita apenas à aspectos assistencialistas (18).

Em contrapartida, a gestão de políticas de segurança alimentar caracterizada pelo envolvimento de diversas áreas de governo, questão observada no agrupamento 3, reforça o caráter intersetorial, o qual já se firmou como um facilitador da promoção da segurança alimentar e com a execução coordenada e articulada de políticas e programas de diversos setores do governo (9,53). Importante destacar que muitos países da União Europeia, da América Latina e do Continente Africano também evidenciaram a essencialidade da abordagem intersetorial em políticas nacionais de segurança alimentar, geralmente compostas por setores como: Saúde, Educação, Proteção Social, Comércio e Relações Exteriores, Agricultura, Meio Ambiente, entre outros (32-34,48).

Superar a lógica setorial de gestão é um desafio para a implementação de políticas públicas complexas. Nesta linha, merece destaque o fato de o agrupamento com gestão estadual mais intersetorial ser aquele que possui o menor número de estados com Plano de SAN. Acreditamos que pelo histórico da organização setorializada da gestão pública brasileira, o planejamento conjunto entre diferentes setores governamentais pode ser uma limitação neste processo (6,52). É importante ressaltar que os estados aderidos ao SISAN assumem compromissos e responsabilidades em relação ao Sistema e à implementação de programas públicos de segurança alimentar, que devem ser pactuadas nos Planos de SAN (9), considerados a principal ferramenta de planejamento, gestão e execução da PNSAN (6,18).

Com relação à descentralização das CAISAN, observamos que a área da Agricultura estava presente em todos os estados e a área da Assistência Social teve destaque pela coordenação das CAISAN estaduais. Este resultado pode ser explicado pela construção da agenda de segurança alimentar no Brasil, que integrou principalmente as pautas relacionadas às áreas de Nutrição, Alimentação, Proteção Social e Agricultura. A vinculação com a área de Assistência Social pode caracterizar uma gestão assistencialista das políticas públicas de segurança alimentar. Esta relação foi historicamente construída no nível federal, com incidência para os estados, visto que desde 2004, as políticas de segurança alimentar no Brasil são de responsabilidade de Ministérios vinculados à Assistência Social (54-62). Por outro lado, a participação marginal de representantes governamentais da área da Fazenda nas CAISAN estaduais pode justificar, em parte, a dificuldade de interlocução das políticas de segurança

alimentar com o orçamento público e os problemas decorrentes da baixa vinculação orçamentária para a implementação de políticas públicas desta área nos estados (6,36,52).

As CAISAN dos estados pertencentes ao agrupamento 3 possuíam o maior caráter intersetorial, e possivelmente como consequência, detinham uma maior destinação de recursos e relação com as CAISAN municipais. Estas instâncias têm como responsabilidade estabelecer a pactuação federativa da PNSAN, e desta forma devem garantir a interlocução entre estados e seus municípios, como forma de garantir o fortalecimento dos processos de descentralização, regionalização e gestão participativa da PNSAN. Para isso, as CAISAN dos estados que compõem o SISAN têm a responsabilidade de manter contato contínuo com seus entes municipais (9).

Além da intersectorialidade, a garantia de uma gestão participativa também é fundamental no processo de descentralização do SISAN e da PNSAN. Os CONSEA são as principais instâncias de participação social permanente do SISAN, devendo possibilitar o diálogo contínuo entre sociedade civil organizada e governo para a definição da agenda brasileira de SAN e de suas metas. Os CONSEA são reconhecidos como um dos responsáveis pelos bons resultados que o Brasil obteve em relação à segurança alimentar, conforme demonstrado pelo *The Global Nutrition Report* de 2016 (3,13). Nossos resultados apontaram que na maioria dos estados, o CONSEA foi instituído antes mesmo da criação do SISAN, em 2006, estimulados principalmente pela recriação do CONSEA nacional em 2003 (6). Este fato reforça a percepção de que a estruturação das políticas públicas em nível federal gera reflexos diretos nos níveis subnacionais e, neste sentido, alertamos para o risco da recente exclusão do CONSEA nacional do organograma executivo federal, bem como, do desmonte das estruturas de gestão nacional desta área, as quais podem refletir na desestruturação das esferas estaduais (10,63).

Ainda em relação ao ano de criação do CONSEA, em todos os estados do agrupamento 3 estas instâncias foram instituídas antes do ano de 2006 e dispunham de uma melhor estrutura e recursos para sua atuação. Corroborando, estudo que analisou a organização do SISAN no âmbito estadual, identificou que o estado com CONSEA mais antigo contava com maior participação da sociedade civil na gestão do SISAN (52). A legislação do SISAN prevê que os entes federados que aderirem ao Sistema devem assegurar recursos financeiros e as condições necessárias para a participação social na gestão da política de segurança alimentar (9,10,13).

Além disso, destacamos que a FAO e diferentes agências internacionais vinculadas à temática também defendem a participação de organizações da sociedade civil como uma estratégia para fortalecer a gestão das políticas públicas da segurança alimentar (32,42).

No que diz respeito ao caráter dos CONSEA, identificamos que os estados foram categorizados entre consultivos e outros que acumulavam o caráter deliberativo, retratando um contínuo debate acerca do melhor formato para esta instância. Os CONSEA do agrupamento 2, em sua maioria, apresentavam caráter deliberativo e possuíam maior canal de comunicação com os CONSEA municipais. Apesar de contrariar os princípios organizativos do SISAN, que orientam que os CONSEA devem ter caráter apenas consultivo, ao assumir competências de deliberação, os Conselhos assumem maior poder na gestão das políticas de segurança alimentar e na condução da agenda governamental desta área (9). Além disso, o caráter consultivo pode deixar os CONSEA mais vulneráveis para serem desestruturados, por não possuírem atribuições legais que lhe confirmam maior autonomia (64-66).

A maioria dos estados afirmou realizar ações públicas de segurança alimentar, e estas ações foram desenvolvidas em boa parte com recursos próprios. Reconhece-se que o investimento de recursos públicos em ações desta área pode ter efeitos na melhoria da condição de IA. Neste estudo, um estado da região Nordeste (Paraíba) teve ênfase por realizar todas as ações públicas de segurança alimentar pesquisadas. Da mesma forma, o estado teve destaque em outra pesquisa pelas melhorias na condição de IA grave durante o período 2004-2013, sendo o estado com a maior redução deste índice (queda de 75%) (51).

A descentralização de políticas públicas prevê a corresponsabilidade dos entes federados no financiamento e, portanto, compete aos estados tanto utilizar recursos próprios para execução de ações de nível estadual, quanto pactuar estratégias de repasse financeiro para estimular estas ações no nível municipal. Destaca-se que o SISAN prevê em sua legislação a criação de espaços de pactuação entre os diferentes níveis de governo, conhecidos como Fóruns *Bipartite* e *Tripartite*, e que devem entre outras coisas, discutir as estratégias de financiamento do Sistema e de sua política pública (9). No entanto, estes Fóruns nunca foram regulamentados e instituídos, limitando avanços relacionados ao financiamento e a outros temas sensíveis para a descentralização do SISAN e da PNSAN.

Entre 2004 e 2010 o recurso total alocado pelo governo federal para programas relacionados à PNSAN cresceu gradativamente, e em 2014 quase a totalidade dos estados

brasileiros contavam com recursos próprios para o financiamento da PNSAN. Em 2017, ocorreram cortes de 76% nos recursos da União destinados para ações de segurança alimentar no Plano Plurianual, quando comparado ao ano de 2014. Além disso, a partir de 2018 os cortes foram iguais ou superiores a 67% em 9 programas e metas previstas no Plano Nacional de SAN (7,11,67).

A execução e destinação de recursos estaduais para ações de segurança alimentar também ocorreu de forma distinta entre os estados, e foi possível observar sua relação com certas características do processo de descentralização do SISAN e da PNSAN, bem como do contexto dos estados. Estados agregados no agrupamento 1, com menor PIB, IDH e porte populacional e o maior percentual de IA, também eram os que executam menos ações de segurança alimentar e disponibilizavam menos recursos. Isso somado à fragilidade no caráter intersetorial e participativo no processo de descentralização deste agrupamento, reforçando um conjunto de obstáculos existentes para a consolidação do Sistema nos governos subnacionais (7,8).

As ações de garantia do acesso à alimentação e água foram realizadas principalmente pelos estados do agrupamento 2, majoritariamente da região Nordeste do Brasil. As características de contexto mais marcantes deste agrupamento eram o IDH médio, o percentual médio de IA de 50% e, metade dos estados com baixo porte e densidade populacional. Essas características reforçam a importância da descentralização de ações públicas de SAN nesta região, tais como o Programa Cisternas, Programa Bolsa Família e doação de alimentos (68-70). Também observamos uma relação entre as características de contexto e o desenvolvimento e o financiamento de ações de manutenção de EPSAN. Os estados do agrupamento 3 referiram maior destaque para estas ações. Este resultado pode estar relacionado ao maior porte populacional dos estados componentes deste agrupamento, visto que a atual regulamentação brasileira para a implementação de alguns tipos de EPSAN recomenda a implementação em localidade de grande porte, pela complexidade de gestão pública destes equipamentos (71).

Os governos estaduais também são responsáveis pela indução e coordenação dos municípios, com o intuito de reduzir as graves desigualdades regionais, devendo apoiá-los em questões financeiras e técnicas (8,72-74). No entanto, menos da metade dos estados referiu repasse de recursos aos municípios para a implementação do SISAN e de sua política pública, e foi observada uma frágil comunicação entre as instâncias estaduais e municipais. A falta de

recursos e de qualificação técnica dos atores envolvidos na descentralização das políticas de SAN também se constitui como um forte obstáculo para a consolidação do SISAN (7,8).

Segundo dados do MapaSAN 2018, dos 2.319 municípios respondentes, apenas 270 (12%) haviam aderido ao SISAN (25). Em 2020, haviam 443 municípios aderidos ao Sistema, ou seja, menos de 10% do total de municípios brasileiros, demonstrando pouca evolução no processo de descentralização do SISAN para o nível municipal, e indicando uma frágil indução por parte dos estados e do governo federal (8,72,75). Observamos que os estados da região Norte e Centro-Oeste apresentaram menor adesão dos seus municípios ao SISAN. Estes estados apresentaram menores densidades populacionais e os maiores percentuais de IA domiciliar, o que reforça que estas características de contexto parecem estar associadas ao processo de descentralização (41,43,44).

Cabe destacar que o agrupamento 3 apresentou melhor relação com os municípios, com maior destinação de recursos para implementação da Política e apoio financeiro no desenvolvimento de ações públicas de segurança alimentar, o que pode estar associado com o maior número de adesões municipais ao SISAN verificadas nos estados deste agrupamento. Este resultado reforça o papel fundamental dos estados na mobilização, apoio e indução à descentralização do Sistema e da Política para o âmbito municipal (8,74,76). Além disso, uma boa implementação da Política no âmbito estadual pode refletir na consolidação do Sistema em nível municipal, principalmente, ao considerarmos o caráter intersetorial e participativo, somado a melhor investimento de recursos, como as similaridades mais presentes deste agrupamento. Cita-se como exemplo um estado da região sul (Paraná), pertencente ao agrupamento 3, que se destaca por apresentar 105 municípios aderidos ao SISAN e, destes, 40 com Planos Municipais de SAN publicados (8).

Mesmo diante das diferenças encontradas na descentralização do SISAN e da PNSAN para os estados, é necessário reconhecer que os avanços alcançados pelo Brasil nos primeiros quinze anos do novo milênio, expressos pela redução da miséria e da fome, pelo aumento da segurança alimentar nos domicílios, bem como, da melhoria de diversos indicadores sociais (11,46), foram viabilizados pela proposição e consolidação de políticas públicas voltadas à garantia da SAN, a partir de uma governança participativa, pautada em marcos legais e com a estruturação de um sistema público (8,51,74). Garantir o processo de consolidação do SISAN e de implementação da PNSAN deve ser o caminho prioritário tanto na agenda dos movimentos

sociais, quanto para os governos, principalmente diante de um cenário atual de recrudescimento da miséria, da fome e da IA no Brasil. E, sob este enfoque, nossos resultados demonstram a necessidade de que a descentralização do SISAN para os estados seja qualificada, respeitando-se e considerando os diferentes contextos, para que os objetivos do Sistema e de sua política pública sejam alcançados com eficácia, eficiência e efetividade.

## 5. CONCLUSÕES

Nosso artigo apresentou um panorama de abrangência nacional da descentralização do SISAN e da PNSAN em todos estados brasileiros, destacando os contextos desiguais e percebendo os diferentes perfis no processo de implementação a partir do detalhamento de características similares entre estas esferas de governo. O estudo reforçou a necessidade de se qualificar os mecanismos de descentralização, respeitando e considerando as diferenças entre os estados. Percebemos que a descentralização do Sistema ocorreu de forma ainda gradual e desigual, refletindo as realidades territoriais e demarcando o quanto um caráter intersetorial e participativo pode ser condizente com uma melhor implementação da Política no estado e na indução da esfera municipal.

Reconhece-se que a utilização de dados secundários como fonte principal desta pesquisa limita o detalhamento das informações, e análise mais aprofundada dos casos. Além disso, o período de tempo analisado, expressa somente um cenário limitado e anterior ao processo de desestruturação do Sistema e da Política no âmbito do governo federal. Contudo, ressalta-se que as pesquisas que forneceram dados para este estudo foram as últimas realizadas no Brasil. Até o momento, não foram realizadas novas edições da ESTADIC e do MapaSAN para investigar a situação de descentralização do SISAN e das políticas de SAN para os estados. Desta forma, compreende-se a importância de que estas pesquisas sejam novamente realizadas, além da necessidade de fomento para que pesquisas não governamentais sejam estimuladas para analisar e avaliar a implementação do SISAN e da PNSAN, inclusive a partir da coleta de dados primários. Além disso, destaca-se o ineditismo na utilização da análise de agrupamento para caracterizar o processo de implementação do SISAN e da PNSAN. No entanto, reconhece-se que os resultados deste estudo apontaram elementos e hipóteses que podem ser aprofundados

por outros estudos, incluindo análises que possibilitem identificar associações entre as variáveis, e avancem para o campo das pesquisas avaliativas.

No que diz respeito ao tema abordado, este centralizou a discussão nas estruturas governamentais relacionadas à área, sendo necessário avançar no debate que compreenda a amplitude da governança da SAN, a partir do princípio da participação e o envolvimento dos atores sociais, e da intersectorialidade e a atuação dos atores governamentais, com o detalhamento dos meios de articulação, das tomadas de decisões e os meios de promover equidade na priorização de populações socialmente vulneráveis.

No Brasil as análises acerca do SISAN e da PNSAN costumam ser realizadas de forma unitária, o que tende a mascarar as desigualdades regionais no processo de descentralização. Por isso, ao se realizar uma análise que permitiu agrupar os diferentes estados conforme suas características no processo de descentralização foi possível identificar com maior precisão as similaridades existentes, e assim, indicar informações que qualifiquem a tomada de decisão para implementar o SISAN e a PNSAN de forma equânime. Desta forma, espera-se que tais informações sirvam de apoio para os atores governamentais e sociais, na manutenção e defesa deste Sistema e da sua política pública.

## REFERÊNCIAS

1. Candel J, Daugbjerg C. Overcoming the dependent variable problem in studying food policy. *Food Security*. 2020;12(1):169-78.
2. Candel J. Diagnosing integrated food security strategies. *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*. 2018;84:103-13.
3. International Food Policy Research Institute - IFPRI. Taking action: Progress and challenges in implementing nutrition policies and programs. In *Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030*. 2016;5:44-59.
4. Marano D, Morgado CMC, Franco AS, Joia ICOS. Relato de Experiência: percurso e desafios para adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde*. 2021;16:50901.
5. Food and Agriculture Organization of the United Nations. *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): Rome. 2014.
6. Machado ML, Gabriel CG, Soar C, Mamed GR, Machado PMdO, Lacerda Jtd, et al. Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Cad Saúde Pública*. 2018;34(1).
7. Vasconcellos ABPdA, Moura LBA. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cad Saúde Pública*. 2018;34(2).

8. Silva DAdS, Panelli-Martins BE. O processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Segurança Alimentar e Nutricional*. 2019;27(0).
9. Brasil. 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; 26 ago. 2010.
10. Castro IRRd. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad Saúde Pública*. 2019;35(2).
11. Vasconcelos FdAGd, Machado ML, Medeiros MATd, Neves JA, Recine E, Pasquim EM. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. *Revista de Nutrição*. 2019;32 (Sessão Temática - 80º ano de história da nutrição no Brasil).
12. Souza BFdNJd, Bernardes MS, Vieira VCR, Francisco PMSB, Marín-León L, Camargo DFM, et al. (In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e perspectivas : (In)segurança alimentar no pré e pós pandemia. *InterAmerican Journal of Medicine and Health*. 2021;4.
13. Recine E, Fagundes A, Silva BL, Garcia GS, Ribeiro RdCL, Gabriel CG. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Revista de Nutrição*. 2020;33.
14. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa de orçamentos familiares : 2017-2018 : análise da segurança alimentar no Brasil / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Rendimento IBdGeE-ICdTe*, editor2020.
15. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar - Rede-PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil. Rede PENSSAN, Instituto Ibirapitanga, ActionAid Brasil, Oxfam Brasil, Fundação Friedrich Ebert Brasil, 2021 ISBN: 978 65 87504 19 3.
16. Santarelli M, Burity Veá. Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil: FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, 2019 ISBN: 978-85-92867-04-1.
17. Maluf RS. Tempos sombrios de pandemia e fome. *Segurança Alimentar e Nutricional*. 2020;27(0).
18. Machado ML, Gabriel CG, Lacerda JTd, Machado PMdO. Strategic evaluation of the Food and Nutrition Security Plan of the State of Santa Catarina, Brazil. *Revista de Nutrição*. 2018;31(6):617-30.
19. Rodrigues BÁ, do Nascimento MMF, Bittencourt JVM. Mapping of the behavior of scientific publications since the decade of 1990 until the present day in the field of food and nutrition security. *Scientometrics*. 2020.
20. Fonseca VM, Rebelo F, Marano D, Abranches AD, Amaral YNDV, Xavier VM, et al. Contribution to the journal *ciência & saúde coletiva* on food and nutrition in Brazil. *Ciencia e Saude Coletiva*. 2020;25(12):4863-74.
21. Souza C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciênc saúde coletiva*. 2002;7(3):431-42.
22. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. *Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras : 2016*. Edição PNUD Brasil. 2016:55.

23. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Perfil dos estados brasileiros: 2018. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - Rio de Janeiro. 2019:105.
24. Trevisan AP, Van Bellen HM. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. 2008;42:529-50.
25. Ministério de Desenvolvimento Social (Brasil). Sumário Executivo: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional de 2018 – MapaSAN 2018. In: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), editors. 2018. p. 21.
26. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Cidades - Panorama Estados [Internet]. 2021. Available from: <https://cidades.ibge.gov.br/>.
27. Braithwaite J, Tran Y, Ellis LA, Westbrook J. Inside the black box of comparative national healthcare performance in 35 OECD countries: Issues of culture, systems performance and sustainability. *PloS one*. 2020;15(9):e0239776-e.
28. Jutz R. Health inequalities in Eastern Europe. Does the role of the welfare regime differ from Western Europe? *Social Science & Medicine*. 2020;267:113357.
29. Högberg B, Lindgren J. Outcome-based accountability regimes in OECD countries: a global policy model? *Comparative Education*. 2020:1-21.
30. Hair JF, Black WC, Babin BJ, Anderson RE, Tatham RL. *Análise multivariada de dados*: Bookman editora; 2009.
31. Haddad L, Hawkes C, Webb P, Thomas S, Beddington J, Waage J, et al. A new global research agenda for food. *Nature*. 2016;540(7631):30-2.
32. Kepple AW, Segall-Corrêa AM. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*. 2017;14:79-86.
33. Candel JJJ, Biesbroek R. Policy integration in the EU governance of global food security. *Food Security*. 2018;10(1):195-209.
34. Candel JJ, Breeman GE, Termeer CJ. The European Commission's ability to deal with wicked problems: an in-depth case study of the governance of food security. *Journal of European Public Policy*. 2016;23(6):789-813.
35. Palmeira PA, Mattos RA, Salles-Costa R. Food security governance promoted by national government at the local level: a case study in Brazil. *Food Security*. 2020.
36. Bocchi CP, Magalhães ÉdS, Rahal L, Gentil P, Gonçalves RdS. The nutrition decade, the public policy for food security, and public purchases from family farming in Brazil. *El Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición, la política de seguridad alimentaria y nutricional, y las compras públicas de la agricultura familiar en Brasil*. *Revista panamericana de salud publica = Pan American journal of public health*. 2019;43:e84-e.
37. Sousa LRMD, Segall-Corrêa AM, Ville AS, Melgar-Quiñonez H. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cad Saúde Pública*. 2019;35(7):e00084118.
38. Sousa LRMD, Saint-Ville A, Samayoa-Figueroa L, Melgar-Quiñonez H. Changes in food security in Latin America from 2014 to 2017. *Food Security*. 2019;11(3):503-13.
39. Escobar-Alegria JL, Frongillo EA, Blake CE. Terminal Logic Behavior and Strategic Defection of Governmental Officials during Presidential Transitions in Guatemala: Implications for the Sustainability of Food and Nutrition Security Policy. *Current Developments in Nutrition*. 2020;4(11).
40. Cistulli V, Rodríguez-Pose A, Escobar G, Marta S, Schejtman A. Addressing food security and nutrition by means of a territorial approach. *Food Security*. 2014;6(6):879-94.

41. Pérez-Escamilla R, Gubert MB, Rogers B, Hromi-Fiedler A. Food security measurement and governance: Assessment of the usefulness of diverse food insecurity indicators for policy makers. *Global Food Security*. 2017;14:96-104.
42. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach-Background paper. Workshop da ESA, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2011.
43. Facchini LA, Nunes BP, Motta JVS, Tomasi E, Silva SM, Thumé E, et al. Food insecurity in the northeast and south of Brazil: Magnitude, associated factors, and per capita income patterns for reducing inequities. *Cad Saúde Pública*. 2014;30(1):161-74.
44. Bezerra MS, Jacob MCM, Ferreira MAF, Vale D, Mirabal IRB, Lyra CdO. Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. *Ciênc saúde coletiva*. 2020;25(10):3833-46.
45. Araújo V, Flores P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. 2017;25:159-82.
46. Santos TGd, Silveira JACd, Longo-Silva G, Ramires EKNM, Menezes RCed. Tendência e fatores associados à insegurança alimentar no Brasil: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004, 2009 e 2013. *Cad Saúde Pública*. 2018;34(4).
47. Pereira MHQ, Pereira MLAS, Panelli-Martins BE, Santos SMCd. Segurança Alimentar e Nutricional e fatores associados em municípios baianos de diferentes portes populacionais. *Segurança Alimentar e Nutricional*. 2019;26(0).
48. Lamstein S, Pomeroy-Stevens A, Webb P, Kennedy E. Optimizing the Multisectoral Nutrition Policy Cycle: A Systems Perspective. *Food and nutrition bulletin*. 2016;37(4 suppl):S107-s14.
49. Fox AM, Balarajan Y, Cheng C, Reich MR. Measuring political commitment and opportunities to advance food and nutrition security: piloting a rapid assessment tool. *Health policy and planning*. 2015;30(5):566-78.
50. Magalhães R. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2014;19(5):1339-46.
51. Gubert MB, dos Santos SMC, Santos LMP, Pérez-Escamilla R. A Municipal-level analysis of secular trends in severe food insecurity in Brazil between 2004 and 2013. *Global Food Security*. 2017;14:61-7.
52. Machado ML, Gabriel CG, Soar C, das Neves J, de Oliveira JTC. State Plan for Food and Nutrition Security: Potentialities and limitations. *Rev Nutr*. 2018;31(4):413-22.
53. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN - com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 18 set. 2006.
54. Brasil. Decreto nº 10.713, de 07 de junho de 2021. Dispõe sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*. 2021;07 Jun.
55. Frutuoso MFP, Viana CVA. Quem inventou a fome são os que comem: da invisibilidade à enunciação – uma discussão necessária em tempos de pandemia. *Interface (Botucatu)*. 2021;25.
56. Vasconcelos FdAGd. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*. 2005;18:439-57.

57. Silva SP. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - Brasília: Rio de Janeiro. 2014.
58. Brasil. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências., (2003).
59. Brasil. Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências., (2004).
60. Brasil. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Conversão da Medida Provisória nº 726, de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016., (2016).
61. Brasil. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017., (2017).
62. Brasil. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017., (2019).
63. Bonomo JPÉ. A extinção do consea nacional e seu impacto nos conselhos estaduais e municipais. *Le Monde Diplomatique*. 2020.
64. Fukushima KA, Braga MdSS. Os governos de Lula da Silva e os impasses à participação no Brasil. *Estudos de Sociologia*. 2021;25(50).
65. Lambertucci AR. A participação social no governo Lula. *Experiências nacionais de participação social São Paulo: Cortez*. 2009:70-89.
66. Moroni JA, Pinheiro M. Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social. *Caderno de textos: sub-sídios para debates: participação e controle social do SUAS/Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome—Brasília, DF: CNAS, MDS*. 2009.
67. Custódio MB, Yuba TY, Cyrillo DC. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. *Rev Panam Salud Publica*. 2013;33(2):144-50.
68. Aliaga MA, Santos SCd, Trad LAB. Política(s) de segurança alimentar e nutricional: narrativas de líderes e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. *Saude soc*. 2019;28(4):124-36.
69. Fagundes AA, Silva TC, Voci SM, dos Santos F, Barbosa KBF, Corrêa AMS. Food and nutritional security of semi-arid farm families benefiting from rainwater collection equipment in Brazil. *PLOS ONE*. 2020;15(7):e0234974.
70. Silva TC, Fagundes AA, Silva DGd. Capacidade instalada para o fortalecimento do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional em Sergipe. *Segurança Alimentar e Nutricional*. 2018;25(1):31-45.

71. Oliveira JT, Gabriel C, Vasconcelos F, Soar C, Fagundes A. Government-subsidized restaurants in Brazil: an evaluation within the framework of food and nutrition security. *Revista de Nutrição*. 2020;33.
72. Silva RP, De Lorenzo HC. Sistema nacional de segurança alimentar e nutricional na dinâmica de estado: abrangência e limites da política social. *Retratos de Assentamentos*. 2017;20(2):31-56.
73. Ribeiro JM, Moreira MR. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde debate*. 2016;40(spe):14-24.
74. Rocha C, Burlandy L, Magalhães R. Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas pública: SciELO-Editora FIOCRUZ; 2013.
75. Ministério da Cidadania (Brasil). Mais 25 municípios formalizam adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mais-25-municipios-formalizam-adesao-ao-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>: Ministério da Cidadania - Diretoria de Comunicação; 2020 [02/06/2021].
76. Souza CMd. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cad Saúde Pública*. 2019;35.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração deste estudo simbolizou um ato de resistência em meio a um cenário nacional de violações de direitos, de negação da ciência e da vida e de precarização e desvalorização do ensino superior público. Além disso, o estudo se propôs a demarcar e visibilizar um sistema e uma política pública que estão ameaçados por uma agenda governamental de retrocessos sociais, mas que num passado não muito distante buscaram fortalecer mecanismos para garantir ao povo brasileiro a alimentação enquanto um direito constitucional, e não como uma simples benesse.

O SISAN e a PNSAN demarcaram uma nova forma de governança das políticas públicas de alimentação e nutrição no país, a partir da constatação de que estratégias setoriais e exclusivamente governamentais não garantiriam o DHAA para a população brasileira. Além disso, foram essenciais para a garantia de importantes conquistas, como a expressiva redução da miséria e da fome. Tais feitos deram ao Brasil destaque internacional, tanto no meio acadêmico quanto entre governos e formuladores de políticas. Embora, estes reconhecimentos não garantiram a continuidade no processo de implementação descentralizada deste Sistema e Política, principalmente a partir de um projeto de Estado estabelecido por setores da sociedade e pelos governos que assumiram o país desde 2016.

O Brasil enquanto uma república federativa adota a descentralização das competências e responsabilidades entre os entes federados autônomos. Neste ínterim, destaca-se o período de redemocratização dos anos 1980, onde o processo de descentralização ganhou espaço como forma de oposição ao autoritarismo do regime militar, trazendo consequências para a configuração do federalismo brasileiro atual. No entanto, diante da complexidade deste arranjo constitucional, as competências estaduais, principalmente relacionadas à descentralização de políticas públicas, são marginalizadas por conta de uma maior parceria estabelecida entre a União e a esfera municipal. Tal condição faz com que os municípios possuam atribuições mais bem estabelecidas e uma maior relação com a esfera nacional para a implementação de políticas públicas, principalmente de cunho social. Mesmo assim, boa parte dos municípios possuem dificuldades em manter uma estrutura organizacional, técnica e orçamentária, e assim, arcar como principal agente na implementação destas políticas públicas. Desta forma, destaca-se o papel estratégico que estados possuem na descentralização, devendo coordenar e conduzir a

implementação de políticas complexas que demandam uma abordagem regionalizada, bem como atuar para minimizar as desigualdades municipais, visando uma descentralização equânime das políticas e ações públicas. Contudo, a marginalização do papel dos estados na descentralização das políticas públicas também é observável em relação às pesquisas acadêmicas. Ainda são escassos os estudos que retratam as atribuições dos governos estaduais na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de pesquisas que abarquem os potenciais e limites desta esfera de governo, como forma de qualificar as discussões que fortaleçam a execução de políticas estratégicas para o crescimento e desenvolvimento dos diferentes contextos territoriais.

No que diz respeito ao SISAN e à PNSAN, inicialmente, estes apresentaram uma centralização de esforços políticos na consolidação de mecanismos, instâncias e normas condizentes com a realidade da esfera federal. Apesar da importância da estruturação nacional de uma política pública, destaca-se a necessidade de se investir em mecanismos que aprofundem a descentralização para os governos subnacionais, para que dessa forma seja possível responder pelos diferentes contextos. No entanto, os primeiros anos de consolidação do Sistema e da Política foram enraizados na esfera nacional, e houve uma menor materialização nas demais esferas de governo. Apesar deste modelo de institucionalização federal ter surtido grandes efeitos no país, este também pode ter sido o “calcanhar de Aquiles” do Sistema e da sua política pública. Pois diante do cenário atual de desmantelamentos, a centralidade consolidada anteriormente na esfera federal pode fragilizar a descentralização nos governos subnacionais, ao deixá-los dependentes de uma condução política, orientação técnica e destinação orçamentária oriundas do âmbito nacional, o que pode ameaçar a continuidade no processo de descentralização nas demais esferas de governo.

Mesmo assim, atualmente todos os estados compõem formalmente o SISAN, e por isso assumem compromissos em relação ao Sistema e a implementação da PNSAN em seus territórios. Para isso, torna-se necessário considerar a melhor estruturação estadual do Sistema e Política quando comparados aos municípios, bem como, os esforços assumidos pelos estados na manutenção de uma agenda pública de SAN apesar da desestruturação desta agenda no âmbito federal. Desta forma, a análise das múltiplas características da descentralização do Sistema e da PNSAN nos estados brasileiros, objetivo geral deste estudo, demonstrou ser uma abordagem estratégica com potencial de possibilitar o fortalecimento da gestão das políticas de

SAN neste nível de governo, por meio da compreensão das características e limites que devem ser trabalhados para qualificar a implementação do Sistema e sua política pública.

O estudo comprometeu-se com a realização de cinco objetivos específicos, e que foram cumpridos a partir dos resultados obtidos. A partir do primeiro objetivo “*Realizar diagnóstico acerca da estruturação do Sistema e da Política nos estados brasileiros*”, constatou-se processo de descentralização gradual e desigual do SISAN e da PNSAN nos estados brasileiros, no entanto, todos compunham o Sistema, possuíam órgão próprio para gestão da Política e instituíram Conselhos e Câmaras intersetoriais de SAN, mas com baixa destinação orçamentária para estas instâncias, principalmente para os Conselhos. Ainda, a maioria destinava recursos financeiros para a Política e centralizava a sua gestão em um órgão da área da Assistência Social. O segundo objetivo “*Reconhecer as ações públicas de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas nos estados brasileiros*”, verificou que a maioria dos estados referiu realizar ações e destinar recursos próprios para a implementação, entre estas as ações mais desenvolvidas estavam relacionadas à alimentação escolar, e as menos desenvolvidas e financiadas foram de manutenção de EPSAN. A relação entre estado e seus municípios foi demarcada pelo objetivo “*Identificar as ações estaduais para consolidação do Sistema e da Política no âmbito municipal*”, onde menos da metade dos estados referiu repassar recursos para a implementação do Sistema e da Política em seus municípios, os resultados da destinação de recursos para o apoio de ações foi ainda menor, as ações mais apoiadas foram de aquisição de alimentos ou cestas para doações e contaram com 20%, e as ações com o menor investimento foram de fomento ou incentivo à produção de base agroecológica, com 3% de repasse de recurso estadual. O objetivo “*Investigar similaridades na descentralização do Sistema e da Política entre os estados brasileiros*”, permitiu visualizar diferentes perfis existentes no processo de descentralização, ao comparar o agrupamento 1, caracterizado com caráter setorial e menos participativo, baixa relação municipal, atrelado à menor destinação de recursos para Política, instâncias, ações estaduais e municipais, com o agrupamento 3, que apresentou maior caráter intersetorial e participativo, uma alta relação municipal e a maior destinação de recursos para a Política, instâncias e ações de SAN. O último objetivo propôs “*Descrever a existência de relação entre as características de contexto estaduais e a descentralização do Sistema e da Política*”, identificando características de contexto

semelhantes entre os estados dos três agrupamentos formados, relacionadas ao porte e densidade populacional, macrorregiões, IDH, PIB e IA.

Diante dos resultados obtidos, reforça-se a necessidade de qualificar os mecanismos de descentralização, respeitando-se e considerando as diferenças entre os estados. Ademais, reforça-se à necessidade da realização de mais estudos acerca do SISAN e da PNSAN que ultrapassem um olhar unitário, e destaquem as realidades territoriais existentes no processo de descentralização. Além disso, também é necessário se avançar em estudos que busquem compreender quais são as principais dificuldades para a efetivação do caráter intersetorial e participativo na implementação do Sistema e da Política. Pois, observou-se que quando este caráter foi menos representativo no processo de descentralização estadual, maiores foram os obstáculos encontrados, tanto em relação à estruturação estadual quanto na relação da implementação municipal.

Apesar de todos os estados referirem possuir estrutura para gestão do SISAN e da PNSAN em seus territórios, torna-se necessário compreender melhor os mecanismos e as características relacionadas ao financiamento da Política. A baixa vinculação orçamentária é um entrave recorrente indicado pelos governos subnacionais para a consolidação do Sistema, e mesmo que a maioria dos estados tenham referido destinar recursos orçamentários para a Política, foi baixo o comprometimento de recursos para o funcionamento dos Conselhos e Câmara de SAN, bem como, para o apoio da implementação do SISAN e de ações de SAN nos municípios.

A centralidade da Política na área da Assistência Social também é uma questão que precisa ser discutida, pois segundo os resultados deste estudo os estados com maior caráter intersetorial apresentaram as melhores características de descentralização. Ainda, em um momento em que a fome retorna bruscamente e o acesso à alimentação da população vulnerabilizada volta a ser garantido por ações assistencialistas, principalmente como forma de doações pontuais, compreende-se a necessidade de ampliar a atuação de diversas áreas governamentais na implementação da Política para a garantia integral do DHAA da população.

No que diz respeito às ações de SAN desenvolvidas e mantidas pelos estados, compreende-se a necessidade de ampliar a rede dos EPSAN, com maior destinação orçamentária estadual para a construção e manutenção destes equipamentos. Os EPSAN possuem papel de destaque na garantia da SAN e no desenvolvimento social e econômico nos

territórios onde são implementados, sendo necessário desmistificar o caráter assistencialista ao qual são atrelados. Principalmente no atual momento em que a garantia ao acesso à alimentação adequada vem sendo garantido por ações dos movimentos sociais, no entanto, é dever do estado garantir o DHAA da população a partir da implementação de políticas públicas, sendo os EPSAN as principais ferramentas.

A responsabilização estadual na indução da descentralização do SISAN e da PNSAN em seus municípios, de acordo com os resultados, demonstrou ser um dos principais obstáculos. Reforçando a baixa participação da esfera municipal no Sistema e conseqüentemente uma maior dificuldade na implementação da Política e dos programas relacionados. Sendo imprescindível a qualificação dos mecanismos de incentivo municipal, bem como, a regulamentação e a constituição prática dos Fóruns *Bipartites* e *Tripartite* como espaços de diálogo permanente entre os governos subnacionais para a pactuação e articulação de ações no âmbito dos seus territórios.

Reconhece-se que a utilização de dados secundários como fonte principal desta pesquisa limita o detalhamento das informações, e análise mais aprofundada dos casos. Além disso, o período de tempo analisado, expressa somente um cenário limitado e anterior ao processo de desestruturação do Sistema e da Política no âmbito do governo federal. Contudo, ressalta-se que as pesquisas que forneceram dados para este estudo foram as últimas realizadas no Brasil. Até o momento, não foram realizadas novas edições da ESTADIC e do MapaSAN para investigar a situação de descentralização do SISAN e das políticas de SAN para os estados. Desta forma, compreende-se a importância de que estas pesquisas sejam novamente realizadas, além da necessidade de fomento para que pesquisas não governamentais sejam estimuladas para analisar e avaliar a implementação do SISAN e da PNSAN, inclusive a partir da coleta de dados primários. Além disso, destaca-se o ineditismo na utilização da análise de agrupamento para caracterizar o processo de implementação do SISAN e da PNSAN. Contudo, reconhece-se que os resultados deste estudo apontaram elementos e hipóteses que podem ser aprofundados por outros estudos, incluindo análises que possibilitem identificar associações entre as variáveis, e avancem para o campo das pesquisas avaliativas.

No que diz respeito ao tema abordado, este centralizou a discussão nas estruturas governamentais relacionadas à área, sendo necessário avançar no debate que compreenda a amplitude da governança da SAN, a partir do princípio da participação e do envolvimento dos

atores sociais, e da intersectorialidade e da atuação dos atores governamentais, com o detalhamento dos meios de articulação, das decisões tomadas e dos meios de promover equidade na priorização de populações socialmente vulneráveis.

Ainda, torna-se imprescindível ponderar os efeitos da pandemia da COVID-19 no país, onde uma grande parcela da população se apresenta vulnerabilizada, deflagrando ainda mais as desigualdades sociais e a IA, questões estas precarizadas na agenda pública federal nos últimos anos. Desta forma, torna-se urgente o retorno e continuidade de uma agenda pública de SAN no Brasil com a forte presença dos movimentos sociais para estruturar as demandas mais imperativas, pois em um passado não muito distante, foi desta forma que reduzimos drasticamente o cenário de miséria e fome no Brasil. Olhar para o histórico de construção do SISAN e PNSAN é primordial para regressarmos ao caminho já percorrido e retomarmos as conquistas perdidas e/ou usurpadas.

Em um cenário atual onde a fome retorna aos lares brasileiros, o aumento contínuo de formas inadequadas de alimentação, o fortalecimento de um sistema agroalimentar insustentável e incompatível com a vida e o meio ambiente, pautado por um projeto político nefasto, defende-se que garantir a manutenção e continuidade da consolidação do SISAN e de implementação da PNSAN deve ser o caminho prioritário tanto na agenda dos movimentos sociais, quanto para os governos. Reforçando o compromisso do meio acadêmico em realizar estudos com responsabilidade social, a partir da divulgação de conhecimento e propiciando informações que instiguem o cumprimento do DHAA, instrumentalizando os atores envolvidos neste Sistema e na sua política pública.

## REFERÊNCIAS

ALIAGA, M. A.; CHAVES-DOS-SANTOS, S. M. Food and nutrition security public initiatives from a human and socioeconomic development perspective: Mapping experiences within the 1996 World Food Summit signatories. **Social Science & Medicine**, 104, p. 74-79, 2014/03/01/ 2014.

ALIAGA, M. A.; SANTOS, S. C. d.; TRAD, L. A. B. Política(s) de segurança alimentar e nutricional: narrativas de líderes e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. **Saúde e Sociedade**, 28, n. 4, p. 124-136, 2019-12-09 2019.

ALPINO, T. d. M. A.; SANTOS, C. R. B.; BARROS, D. C. d.; FREITAS, C. M. d. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, 36, 2020.

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

ARRAIS, T. A.; OLIVEIRA, A. R. d.; ALENCAR, D. P.; VIANA, J. L. *et al.* Pandemia COVID-19: o caráter emergencial das transferências de renda direta e indireta para a população vulnerável do estado de Goiás. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, 18, 2020.

BEZERRA, M. S.; JACOB, M. C. M.; FERREIRA, M. A. F.; VALE, D. *et al.* Insegurança alimentar e nutricional no Brasil e sua correlação com indicadores de vulnerabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25, n. 10, p. 3833-3846, 2020-10 2020.

BOCCHI, C. P.; MAGALHÃES, É. d. S.; RAHAL, L.; GENTIL, P. *et al.* The nutrition decade, the public policy for food security, and public purchases from family farming in BrazilEl Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición, la política de seguridad alimentaria y nutricional, y las compras públicas de la agricultura familiar en Brasil. **Revista panamericana de salud publica = Pan American journal of public health**, 43, p. e84-e84, 2019.

BONOMO, J. P. É. A extinção do consea nacional e seu impacto nos conselhos estaduais e municipais. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-extincao-do-consea-nacional-e-seu-impacto-nos-conselhos-estaduais-e-municipais/>.

BORSATTO, R.; GRIGOLETTO, F.; DE CAMARGO MACEDO, A.; MARTENSEN, A. C. Respostas dos municípios para garantir segurança alimentar e nutricional em tempo de pandemia. Pré-impressão / Versão 1, 2020.

BRAITHWAITE, J.; TRAN, Y.; ELLIS, L. A.; WESTBROOK, J. Inside the black box of comparative national healthcare performance in 35 OECD countries: Issues of culture, systems performance and sustainability. **PloS one**, 15, n. 9, p. e0239776-e0239776, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Supremo Tribunal Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN - com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União 2006; 18 set**, 2006.

BRASIL. 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; 26 ago**, 2010.

BRASIL. Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. **Brasília: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN**, primeira edição, 2011.

BRASIL. Vigitel Brasil 2019 : vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019. **Brasília: Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis**, p. 137, 2020.

BYRNE, J. A. Improving the peer review of narrative literature reviews. **Research Integrity and Peer Review**, 1, n. 1, p. 12, 2016/09/04 2016.

CANDEL, J.; DAUGBJERG, C. Overcoming the dependent variable problem in studying food policy. **Food Security**, 12, n. 1, p. 169-178, 2020/02/01 2020.

CANDEL, J. J.; BREEMAN, G. E.; TERMEER, C. J. The European Commission's ability to deal with wicked problems: an in-depth case study of the governance of food security. **Journal of European Public Policy**, 23, n. 6, p. 789-813, 2016.

CANDEL, J. J. L. Food security governance: A systematic literature review. **Food Security**, 6, n. 4, p. 585-601, 2014. Article.

CANDEL, J. J. L.; BIESBROEK, R. Policy integration in the EU governance of global food security. **Food Security**, 10, n. 1, p. 195-209, 2018. Article.

CASEMIRO, J. P.; VALLA, V. V.; GUIMARÃES, M. B. L. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. **Ciência & Saúde Coletiva**, 15, n. 4, p. 2085-2093, 2010-07 2010.

CASTRO, I. R. R. d. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, 35, n. 2, 2019-02-11 2019a.

CASTRO, I. R. R. d. Má nutrição, iniquidade e a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. **Ciência & Saúde Coletiva**, 24, n. 7, p. 2376-2376, 2019-07-22 2019b.

CASTRO, J. D. **Homens e caranguejos**. Editora Record, 2001. 852000539X.

CASTRO, L. M. C. Pesquisar sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil: a que viemos? : SciELO Public Health 2010.

CHRISINGER, B. W.; KINSEY, E. W.; PAVLICK, E.; CALLISON-BURCH, C. SNAP judgments into the digital age: Reporting on food stamps varies significantly with time, publication type, and political leaning. **PLoS ONE**, 15, n. 2, 2020. Article.

CISTULLI, V.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; ESCOBAR, G.; MARTA, S. *et al.* Addressing food security and nutrition by means of a territorial approach. **Food Security**, 6, n. 6, p. 879-894, 2014. Article.

CNS, C. N. d. S. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. **Ministério da Saúde - Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, 150, 2012.

CORRÊA, E. N.; NEVES, J. d.; SOUZA, L. D. d.; LORINTINO, C. d. S. *et al.* School feeding in Covid-19 times: mapping of public policy execution strategies by state administration. **Revista de Nutrição**, 33, 2020.

COSTA, M. H. B. C. d.; GUIMARÃES, S. M.; CARVALHO, J. A. B. Experiência de Política Integrada de SANS em Minas Gerais. **Segurança Alimentar e Nutricional**, 24, n. 1, 06/29 2017.

DE ARAÚJO PALMEIRA, P.; ARAUJO DE MATTOS, R.; SALLES-COSTA, R. Food security governance promoted by national government at the local level: a case study in Brazil. **Food Security**, 2020. Article.

FACCHINI, L. A.; NUNES, B. P.; MOTTA, J. V. S.; TOMASI, E. *et al.* Food insecurity in the northeast and south of Brazil: Magnitude, associated factors, and per capita income patterns for reducing inequities. **Cadernos de Saude Publica**, 30, n. 1, p. 161-174, 2014. Article.

FAO. Rome Declaration on World Food Security: 13 e 17 November 1996. **FAO, Rome, Italy**, 1996.

FAO. Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach-Background paper. **Workshop da ESA, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)**, 5 a 7 de dezembro de 2011 2011.

FAO. O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. Relatório 2014. : Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO): Brasília 2014.

FAO. **Hunger Hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: March to July 2021.** Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) or the World Food Programme (WFP). Rome, p. 38. 2021a.

FAO. **THE STATE FOOD SECURITY AND NUTRITION IN THE WORLD (SOFI) - TRANSFORMING FOOD SYSTEMS FOR FOOD SECURITY, IMPROVED NUTRITION AND AFFORDABLE HEALTHY DIETS FOR ALL.** Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), p. 236. 2021b.

FAO; IFAD; UNICEF; WHO, W. A. The State of Food Security and Nutrition in the World 2019 - Safeguarding against economic slowdowns and downturns. **Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome**, n. Serie - the state of the world, 2019.

FAO; WFP, I. A. The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. **Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome**, 2014.

FAO, I., UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) 2020 - Transforming food systems for affordable healthy diets. **Food and Agriculture Organization (FAO). Rome, Italy**, p. 320, 2020.

FERREIRA, A. P. d. S.; SZWARCOWALD, C. L.; DAMACENA, G. N. Prevalência e fatores associados da obesidade na população brasileira: estudo com dados aferidos da Pesquisa Nacional de Saúde, 2013. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, 22, n. e190024, 2019.

FONSECA, V. M.; REBELO, F.; MARANO, D.; DE ABRANCHES, A. D. *et al.* Contribution to the journal ciência & saúde coletiva on food and nutrition in Brazil. **Ciencia e Saude Coletiva**, 25, n. 12, p. 4863-4874, 2020. Article.

FOX, A. M.; BALARAJAN, Y.; CHENG, C.; REICH, M. R. Measuring political commitment and opportunities to advance food and nutrition security: piloting a rapid assessment tool. **Health Policy Plan**, 30, n. 5, p. 566-578, Jun 2015.

FREITAS, M. d. C. S.; PENA, P. G. L. Fome e Pandemia de Covid-19 no Brasil. **Tessituras: Revista de Antropologia e Arqueologia**, 8, p. 34-40, 2020.

FSIN. 2020 Global report on food crises: Joint analysis for better decisions. **Rome, Italy and Washington, DC: Food and Agriculture Organization (FAO); World Food Programme (WFP); and International Food Policy Research Institute (IFPRI)**, 2020.

GRUÈRE, G.; BROOKS, J. Viewpoint: Characterising early agricultural and food policy responses to the outbreak of COVID-19. **Food Policy**, 100, p. 102017, 2021/04/01/ 2021.

GUBERT, M. B.; DOS SANTOS, S. M. C.; SANTOS, L. M. P.; PÉREZ-ESCAMILLA, R. A Municipal-level analysis of secular trends in severe food insecurity in Brazil between 2004 and 2013. **Global Food Security**, 14, p. 61-67, 2017/09/01/ 2017.

GUBERT, M. B.; PEREZ-ESCAMILLA, R. Insegurança alimentar grave municipal no Brasil em 2013. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23, n. 10, p. 3433-3444, 2018-10 2016.

GUBERT, M. B.; PEREZ-ESCAMILLA, R. Insegurança alimentar grave municipal no Brasil em 2013. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23, n. 10, p. 3433-3444, 2018 2018.

GUEDES, A. d. A. F.; MACHADO, M. L.; MARTINS, M. C.; SILVA, B. L. *et al.* What is the food and nutrition security situation of Santa Catarina municipalities? Results of a multidimensional assessment. **Revista de Nutrição**, 33, 2020.

GUERRA, L. D. d. S.; CERVATO-MANCUSO, A. M.; BEZERRA, A. C. D. Alimentação: um direito humano em disputa - focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, 24, n. 9, p. 3369-3394, 2019-09-05 2019.

GUNDERSEN, C.; ZILIAK, J. P. Food insecurity and health outcomes. **Health Affairs**, 34, n. 11, p. 1830-1839, 2015. Article.

GURGEL, A. d. M.; SANTOS, C. C. S. d.; ALVES, K. P. d. S.; ARAUJO, J. M. d. *et al.* Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25, p. 4945-4956, 2020.

HADDAD, L.; HAWKES, C.; WEBB, P.; THOMAS, S. *et al.* A new global research agenda for food. **Nature**, 540, n. 7631, p. 30-32, 2016.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E. *et al.* **Análise multivariada de dados**. Bookman editora, 2009. 8577805344.

HÖGBERG, B.; LINDGREN, J. Outcome-based accountability regimes in OECD countries: a global policy model? **Comparative Education**, p. 1-21, 2020.

IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: Antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil. **Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010.

IBGE. Atlas do censo demográfico 2010 [Internet]. : IBGE Rio de Janeiro 2013.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Segurança Alimentar 2013. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Rio de Janeiro**, 2014.

IBGE. Perfil dos estados brasileiros: 2018. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Coordenação de População e Indicadores Sociais.** - Rio de Janeiro, p. 105, 2019a.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: 2018. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Coordenação de População e Indicadores Sociais.** - Rio de Janeiro, p. 131, 2019b.

IBGE. IBGE Cidades - Panorama Estados :Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE 2020a.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares : 2017-2018 : análise da segurança alimentar no Brasil / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento.** 2020b. (Rio de Janeiro. 9786587201207.

IFPRI. Taking action: Progress and challenges in implementing nutrition policies and programs. **In Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030,** 5, p. 44-59, 2016.

JUTZ, R. Health inequalities in Eastern Europe. Does the role of the welfare regime differ from Western Europe? **Social Science & Medicine,** 267, p. 113357, 2020/12/01/ 2020.

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. **Global Food Security,** 14, p. 79-86, 2017/09/01/ 2017.

LAMSTEIN, S.; POMEROY-STEVENSON, A.; WEBB, P.; KENNEDY, E. Optimizing the Multisectoral Nutrition Policy Cycle: A Systems Perspective. **Food Nutr Bull,** 37, n. 4 suppl, p. S107-s114, Dec 2016.

LEÃO, M. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. **Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH): Brasília,** p. 263, 2013.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. **Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH),** p. 72, 2012.

LI, N.; DACHNER, N.; TARASUK, V. The impact of changes in social policies on household food insecurity in British Columbia, 2005–2012. **Preventive Medicine,** 93, p. 151-158, 2016. Article.

LIMA, L. D. d.; MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. d. F.; PEREIRA, A. M. M. O Pacto Federativo brasileiro e o papel do gestor estadual no SUS. *In:* FIOCRUZ, R. d. J. E. (Ed.). **A gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro,** 2010. p. 27-58.

LOOPSTRA, R.; REEVES, A.; MCKEE, M.; STUCKLER, D. Food insecurity and social protection in Europe: Quasi-natural experiment of Europe's great recessions 2004–2012. **Preventive Medicine**, 89, p. 44-50, 2016/08/01/ 2016.

LOOPSTRA, R.; REEVES, A.; TAYLOR-ROBINSON, D.; BARR, B. *et al.* Austerity, sanctions, and the rise of food banks in the UK. **BMJ : British Medical Journal**, 350, p. h1775, 2015.

MACHADO, M. L. **A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto dos municípios brasileiros: uma pesquisa avaliativa com enfoque no ciclo das políticas públicas.** Orientador: ORIENTADOR, F. d. A. G. d. V. c., Cristine Garcia Gabriel. 2020. 216 f. (Tese (doutorado)) - Programa de Pós-Graduação em Nutrição Universidade Federal de Santa Catarina Disponível em: [http://www.tearsan.ufsc.br/\\_sistema/uploads/filemanager/source/2020/Tesemicklennon.pdf](http://www.tearsan.ufsc.br/_sistema/uploads/filemanager/source/2020/Tesemicklennon.pdf).

MACHADO, M. L.; GABRIEL, C. G.; LACERDA, J. T. d.; MACHADO, P. M. d. O. Strategic evaluation of the Food and Nutrition Security Plan of the State of Santa Catarina, Brazil. **Revista de Nutrição**, 31, n. 6, p. 617-630, 2018.

MACHADO, M. L.; GABRIEL, C. G.; SOAR, C.; DAS NEVES, J. *et al.* State Plan for Food and Nutrition Security: Potentialities and limitations. **Revista De Nutricao-Brazilian Journal of Nutrition**, 31, n. 4, p. 413-422, Jul-Aug 2018. Article.

MACHADO, M. L.; GABRIEL, C. G.; SOAR, C.; MAMED, G. R. *et al.* Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 34, n. 1, 2018-02-05 2018.

MADEIRA FILHO, W.; DE OLIVEIRA RODRIGUES, W.; THIBES, C. W.; RANGEL, T. L. V. *et al.* Dificuldades sistêmicas para a segurança alimentar: perspectivas comparadas sobre o plano de segurança alimentar e nutricional nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio De Janeiro/Systemic difficulties for food security: compared perspectives on the plan for food and nutritional security in the states of Minas Gerais, Espírito Santo and Rio de Janeiro. **Brazilian Journal of Business**, 2, n. 1, p. 403-420, 2020.

MAGALHÃES, R. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19, n. 5, p. 1339-1346, 2014-05 2014.

MAH, C. L.; HAMILL, C.; RONDEAU, K.; MCINTYRE, L. A frame-critical policy analysis of Canada's response to the World Food Summit 1998–2008. **Archives of Public Health**, 72, n. 1, p. 41, 2014.

MALUF, R. S. Tempos sombrios de pandemia e fome. **Segurança Alimentar e Nutricional**, 27, n. 0, 06/10 2020.

MARANO, D.; DA COSTA MORGADO, C. M.; DA SILVA FRANCO, A.; DA SILVA JOIA, I. C. O. Relato de Experiência: percurso e desafios para adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, 16, p. 50901, 2021.

MDS, M. d. D. S. Sumário Executivo: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional de 2018 – MapaSAN 2018. SOCIAL, M. d. D.;NUTRICIONAL, S. N. d. S. A. e., *et al.* : 21 p. 2018.

MEDEIROS, L. C. D. d.; CALAZANS, D. L. M. e. S.; PEQUENO, N. P. F.; BAGNI, U. V. *et al.* O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional como mecanismo de governança no âmbito municipal no Rio Grande do Norte, Brasil. **Revista Ciência Plural**, 5, n. 2, 08/26 2019.

MENDES, C.; LINHARES, P.; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. 2012. 978-85-7811-142-7.

MIN.CIDADANIA. **Mais 25 municípios formalizam adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mais-25-municipios-formalizam-adesao-ao-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>, 2020. Acesso em: 02/06/2021.

MORADI, S.; MIRZABABAEI, A.; DADFARMA, A.; REZAEI, S. *et al.* Food insecurity and adult weight abnormality risk: a systematic review and meta-analysis. **European Journal of Nutrition**, 58, n. 1, p. 45-61, 2019. Review.

NETO, A. M. **Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da Federação**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, p. 42. 2014a. (1415-4765).

NETO, A. M. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014b. 978-85-7811-209-7.

NETO, J. F. S.; MENEZES, D. F. N. Pacto Federativo e Economia Social e Solidária no Brasil- Federative Pact and Social and Solidarity Economy in Brazil. **Revista de Direito da Administração Pública**, 1, n. 2, p. 240-257, 2019.

OXFAM. **O Vírus da Fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto**. OXFAM BRASIL PINHEIROS - SÃO PAULO p. 38. 2020.

PAUTASSI, L. C. La complejidad de articular derechos: alimentación y cuidado. **Salud Colectiva**, 12, n. 4, p. 621-634, 2016-12 2016.

PEREIRA, A. M. M.; LIMA, L. D. d.; MACHADO, C. V. Descentralização e regionalização da política de saúde: abordagem histórico-comparada entre o Brasil e a Espanha. **Ciência & Saúde Coletiva**, 23, n. 7, p. 2239-2252, 2018 2018.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; GUBERT, M. B.; ROGERS, B.; HROMI-FIEDLER, A. Food security measurement and governance: Assessment of the usefulness of diverse food insecurity indicators for policy makers. **Global Food Security**, 14, p. 96-104, 2017/09/01/ 2017.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SHAMAH-LEVY, T.; CANDEL, J. Food security governance in Latin America: Principles and the way forward. **Global Food Security**, 14, p. 68-72, 2017. Review.

PINHEIRO, A. R. d. O.; CARVALHO, M. d. F. C. C. d. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência & Saúde Coletiva**, 15, n. 1, p. 121-130, 2010-01 2010.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2015** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, p. 40. 2015.

PNUD, I., FJP. **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - Edição PNUD Brasil 2013. 978-85-7811-171-7.

PNUD, I., FJP. Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras : 2016. **Edição PNUD Brasil**, p. 55, 2016.

RECINE, E.; FAGUNDES, A.; SILVA, B. L.; GARCIA, G. S. *et al.* Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. **Revista de Nutrição**, 33, 2020.

REDE-PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN), Instituto Ibirapitanga, ActionAid Brasil, Oxfam Brasil, Fundação Friedrich Ebert Brasil, p. 65. 2021. (ISBN: 978 65 87504 19 3).

RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. **Saúde em Debate**, 40, n. spe, p. 14-24, 2016-12 2016.

RIGON, S. d. A. **A construção de políticas públicas promotoras de saúde: um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná**. 2012. -, Universidade de São Paulo Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-17052012-112530/pt-br.php>.

ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas pública**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2013. 8575415840.

RODRIGUES, B. Á.; DO NASCIMENTO, M. M. F.; BITTENCOURT, J. V. M. Mapping of the behavior of scientific publications since the decade of 1990 until the present day in the field of food and nutrition security. **Scientometrics**, 2020/08/17 2020.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. e. a. **Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome**. FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. Brasília: FIAN Brasil, p. 102. 2019. (ISBN: 978-85-92867-04-1).

SANTOS, M. V. A.; OLIVEIRA, I. G. d.; PEREIRA, F. M. N.; SANTOS, P. R. Insegurança alimentar e nutricional: uma análise sobre as políticas públicas de interface com alimentação e nutrição em meio a pandemia por Sars-CoV-2. **Segurança Alimentar e Nutricional**, 28, n. 00, p. e021003, 03/04 2021.

SANTOS, T. G. d.; SILVEIRA, J. A. C. d.; LONGO-SILVA, G.; RAMIRES, E. K. N. M. *et al.* Tendência e fatores associados à insegurança alimentar no Brasil: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004, 2009 e 2013. **Cadernos de Saúde Pública**, 34, n. 4, 2018-03-29 2018.

SILVA, D. A. d. S.; PANELLI-MARTINS, B. E. O processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, 27, n. 0, 11/26 2019.

SILVA, O. J. d.; GOMES, N. N. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, 36, n. 5, 2020-06-01 2020.

SILVA, R. P.; DE LORENZO, H. C. Sistema nacional de segurança alimentar e nutricional na dinâmica de estado: abrangência e limites da política social. **Retratos de Assentamentos**, 20, n. 2, p. 31-56, 2017.

SILVA, S. P. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - Brasília: Rio de Janeiro**, 2014.

SOARES, S. Análise do direito humano à alimentação adequada. **Revista de Direito Sanitário**, 19, n. 2, p. 36-54, 2018.

SOUSA, L. R. M. d.; SAINT-VILLE, A.; SAMAYOA-FIGUEROA, L.; MELGAR-QUIÑONEZ, H. Changes in food security in Latin America from 2014 to 2017. **Food Security**, 11, n. 3, p. 503-513, 2019/06/01 2019.

SOUSA, L. R. M. d.; SEGALL-CORRÊA, A. M.; VILLE, A. S.; MELGAR-QUIÑONEZ, H. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, 35, n. 7, p. e00084118, 2019.

SOUZA, B. F. d. N. J. d.; BERNARDES, M. S.; VIEIRA, V. C. R.; FRANCISCO, P. M. S. B. *et al.* (In)segurança alimentar no Brasil no pré e pós pandemia da COVID-19: reflexões e

perspectivas : (In)segurança alimentar no pré e pós pandemia. **InterAmerican Journal of Medicine and Health**, 4, 02/07 2021.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, 7, n. 3, p. 431-442, 2002 2002.

SOUZA, C. M. d. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, 35, 2019-06-17 2019.

SWINBURN, B. A.; KRAAK, V. I.; ALLENDER, S.; ATKINS, V. J. *et al.* The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. **The Lancet**, 393, n. 10173, p. 791-846, 2019.

TARASUK, V. M., A; Dachner, N. Household food insecurity in Canada, 2012. **Toronto: Research to identify policy options to reduce food insecurity (PROOF)**, 2014.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, 42, p. 529-550, 2008.

VALADARES, A. A.; ALVES, F.; GALIZA, M.; SILVA, S. P. Agricultura Familiar e Abastecimento Alimentar no Contexto do Covid-19: Uma Abordagem das Ações Públicas Emergenciais. **Nota Técnica - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais / Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 69, 2020.

VALENTE, F. L. S. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. *In: Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*: 1ª ed. São Paulo, Cortez Editora, 2002. p. 272-272.

VASCONCELLOS, A. B. P. d. A. Os caminhos da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um estudo sobre a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar 2004-2014. **Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional)—Universidade de Brasília, Brasília**, p. 169, 2017.

VASCONCELLOS, A. B. P. d. A.; MOURA, L. B. A. d. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, 34, n. 2, 2018-03-01 2018.

VASCONCELOS, F. d. A. G. d. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, 18, p. 439-457, 2005.

VASCONCELOS, F. d. A. G. d.; MACHADO, M. L.; MEDEIROS, M. A. T. d.; NEVES, J. A. *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, 32, n. SESSÃO TEMÁTICA - 80º ANO DE HISTÓRIA DA NUTRIÇÃO NO BRASIL, 2019.

VOSGERAU, D. S. A. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista diálogo educacional**, 14, n. 41, p. 165-189, 2014.

WHO. **Obesity: preventing and managing the global epidemic**. World Health Organization, 2000. v. 894). 9241208945.

WHO. Obesity and overweight [internet]. **Genebra: World Health Organization**, 2020.

## APÊNDICE A - MODELO DE ANÁLISE

1 - Bloco de análise: Estrutura do Sistema e da Política no âmbito estadual				
Variável	Categorização da resposta	Fonte	Questão / Código	Opções de resposta
Caracterização do Órgão Gestor da Política de SAN	Câmara Intersetorial de SAN (sim/não); Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais (sim/não); Secretaria exclusiva (sim/não); Setor subordinado a outra secretaria (sim/não); Setor subordinado à chefia do Executivo (sim/não)	ESTADIC 2018	Caracterização do órgão gestor da segurança alimentar / ESAN01	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais; Secretaria exclusiva; Setor subordinado a outra secretaria; Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo
Setor de Vinculação da Política de SAN	Assistência social (sim/não); Agricultura (sim/não); Planejamento (sim/não); Saúde (sim/não); Direitos Humanos (sim/não); Outra (sim/não)	ESTADIC 2018	Secretaria ou setor está associada ou subordinada / ESAN021; ESAN022; ESAN023; ESAN024; ESAN025; ESAN026	Assistência social (sim/não/-); Agricultura (sim/não/-); Planejamento (sim/não/-); Saúde (sim/não/-); Direitos Humanos (sim ou não); Outra (sim/não/-)
Número de Setores Vinculados à Política de SAN	1 Setor; > 1 Setor	ESTADIC 2018	Secretaria ou setor está associada ou subordinada / ESAN021; ESAN022; ESAN023; ESAN024; ESAN025; ESAN026	Assistência social (sim/não/-); Agricultura (sim/não/-); Planejamento (sim/não/-); Saúde (sim/não/-); Direitos Humanos (sim ou não); Outra (sim/não/-)

Existência de Lei Política de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Existência lei de segurança alimentar / ESAN04	Não possui; Possui lei
Período de criação do Conselho Estadual de SAN	possui antes do ano de publicação da LOSAN (< 2006); possui a partir do ano de publicação da LOSAN (≥ 2006)	ESTADIC 2018	Existência de Conselho Estadual de Segurança Alimentar / ESAN05	Sim; Não
			Ano de criação Conselho Estadual de Segurança Alimentar / ESAN051B	Descritiva Variação entre os anos: 1999-2017
Caráter do Conselho Estadual de SAN	Consultivo; Deliberativo	ESTADIC 2018	Caráter do Conselho Estadual de Segurança Alimentar / ESAN061; ESAN062; ESAN063 ESAN064	Consultivo (sim/não); Deliberativo (sim/não); Normativo (sim/não); Fiscalizador (sim/não)
Capacitação dos conselheiros do Conselho Estadual de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Realiza capacitação para os membros / ESAN091; ESAN092; ESAN093	Continuada (sim/não); Eventualmente (sim/não); Não realiza (sim/não)
Infraestrutura do Conselho Estadual de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Disponibiliza infraestrutura para o funcionamento / ESAN10	Sim; Não
Diárias para atuação no Conselho Estadual de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Disponibiliza diárias / ESAN1017	Sim; Não
Recurso financeiro do Conselho Estadual de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Dotação orçamentária própria / ESAN1018	Sim; Não
Existência de Câmara Intersetorial de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Existência de Câmara ou instância governamental intersetorial de segurança	Sim; Não

			alimentar e nutricional / ESAN11	
Pastas representadas na Câmara Intersetorial de SAN	Fazenda (sim/não); Planejamento (sim/não); Agricultura (sim/não); Saúde (sim/não); Trabalho (sim/não); Educação (sim/não); Assistência social (sim/não); Segurança Alimentar (sim/não); Casa Civil (sim/não); Direitos Humanos (sim/não); Outras (sim/não)	ESTADIC 2018	Áreas do governo representadas / ESAN121 ESAN122; ESAN123; ESAN124; ESAN125 ESAN126; ESAN127; ESAN128; ESAN129 ESAN1210; ESAN1211	Fazenda (sim/não); Planejamento (sim/não); Agricultura (sim/não); Saúde (sim/não); Trabalho (sim/não); Educação (sim/não); Assistência social (sim/não); Segurança Alimentar (sim/não); Casa Civil (sim/não); Direitos Humanos (sim/não); Outras (sim/não)
Número de Pastas representadas na Câmara Intersetorial de SAN	< 8 pastas; ≥ 8 pastas	ESTADIC 2018	Áreas do governo representadas / ESAN121 ESAN122; ESAN123; ESAN124; ESAN125 ESAN126; ESAN127; ESAN128; ESAN129 ESAN1210; ESAN1211	Fazenda (sim/não); Planejamento (sim/não); Agricultura (sim/não); Saúde (sim/não); Trabalho (sim/não); Educação (sim/não); Assistência social (sim/não); Segurança Alimentar (sim/não); Casa Civil (sim/não); Direitos Humanos (sim/não); Outras (sim/não)
Área responsável pela coordenação Câmara Intersetorial de SAN	Agricultura (sim/não); Assistência Social (sim/não); Casa Civil (sim/não); Segurança Alimentar e Nutricional (sim/não)	ESTADIC 2018	Órgão estadual responsável pela coordenação / ESAN13	Descritivo
Recurso Financeiro da Câmara Intersetorial de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos orçamentários estaduais para apoiar o funcionamento / ESAN14	Sim; Não
Plano de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Existência de plano de segurança alimentar / ESAN15	Sim; Não

Recurso Financeiro para Política de SAN	Sim; Não	ESTADIC 2018	Existência de recursos orçamentários estaduais previstos para o financiamento da política / ESAN16	Sim; Não
<b>2 - Bloco de análise: ações de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvidas no âmbito estadual</b>				
Variável	Categorização da resposta	Fonte	Questão / Código	Opções de resposta
Atividades de Educação Alimentar e Nutricional	Sim; Não	ESTADIC 2018	Atividades de educação alimentar e nutricional / ESAN171	Sim; Não
Atividades de Educação Alimentar e Nutricional com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recurso atividades de educação alimentar e nutricional / ESAN17111 ESAN17112	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica	Sim; Não	ESTADIC 2018	Atividades de capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica / ESAN172	Sim; Não
Capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recurso atividades de capacitação, fomento ou incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica / ESAN17211; ESAN17212	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Doação de alimentos para grupos específicos e/ou povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais	Sim; Não	ESTADIC 2018	Doação de alimentos para grupos específicos e/ou povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais / ESAN173	Sim; Não
Doação de alimentos para grupos específicos e/ou	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recurso para doação de alimentos / ESAN17311	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)

povos indígenas, comunidades quilombolas, e demais povos ou comunidades tradicionais com recurso estadual			ESAN17312	
Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos	Sim; Não	ESTADIC 2018	Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos / ESAN174	Sim; Não
Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para Manutenção de feiras livres/populares ou mercados públicos de alimentos / ESAN17411; ESAN17412	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Manutenção de bancos de alimentos	Sim; Não	ESTADIC 2018	Manutenção de bancos de alimentos / ESAN175	Sim; Não
Manutenção de bancos de alimentos com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para manutenção de bancos de alimentos / ESAN17511 ESAN17512	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Manutenção de cozinhas comunitárias	Sim; Não	ESTADIC 2018	Manutenção de cozinhas comunitárias / ESAN176	Sim; Não
Manutenção de cozinhas comunitárias com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para manutenção de cozinhas comunitárias / ESAN17611; ESAN17612	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)

Manutenção de restaurantes populares	Sim; Não	ESTADIC 2018	Manutenção de restaurantes populares / ESAN177	Sim; Não
Manutenção de restaurantes populares com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para manutenção de restaurantes populares / ESAN17711; ESAN17712	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos	Sim; Não	ESTADIC 2018	Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos / ESAN178	Sim; Não
Manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para manutenção de equipamentos de abastecimento público de alimentos / ESAN17811; ESAN17812	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Atividades de Agricultura urbana	Sim; Não	ESTADIC 2018	Atividades de agricultura urbana / ESAN179	Sim; Não
Atividades de Agricultura urbana com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para atividades de agricultura urbana / ESAN17911; ESAN17912	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Programa de alimentação escolar	Sim; Não	ESTADIC 2018	Programa de alimentação escolar / ESAN1710	Sim; Não
Programa de alimentação escolar com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para programa de alimentação escolar / ESAN171011; ESAN171012	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)

Programa de hortas escolares	Sim; Não	ESTADIC 2018	Programa de hortas escolares / ESAN1711	Sim; Não
Programa de hortas escolares com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para programa de hortas escolares / ESAN171111; ESAN171112	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais	Sim; Não	ESTADIC 2018	Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais / ESAN1712	Sim; Não
Assistência Técnica e Extensão Rural para agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural / ESAN171211 ESAN171212	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Compras públicas da agricultura familiar	Sim; Não	ESTADIC 2018	Compras públicas da agricultura familiar / ESAN1713	Sim; Não
Compras públicas da agricultura familiar com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para compras públicas da agricultura familiar / ESAN171321; ESAN171322	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Atividades ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família	Sim; Não	ESTADIC 2018	Atividades relacionadas ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família /ESAN1714	Sim; Não

Atividades ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família com recurso estadual	Sim; Não	ESTADIC 2018	Recursos para atividades relacionadas ao público do Cadastro Único e/ou Programa Bolsa Família / ESAN171421; ESAN171422	Com recurso repassado pelo governo federal (sim/não/-); Com recurso próprio (sim/não/-)
Programa Cisternas	Sim, com recurso federal; Sim, com recurso próprio; Não realiza	ESTADIC 2018	Programa cisternas, incluindo água para consumo e produção / ESAN1715	Sim; Não
<b>3 - Bloco de análise: relação estado e municípios na implementação do Sistema e da Política</b>				
Variável	Categorização	Fonte	Questão/Código	Opção resposta
Repasse de recursos aos municípios	Sim; Não	ESTADIC 2018	Repasse de recursos aos municípios para desenvolvimento de programas, projetos e serviços públicos de apoio a produção, abastecimento e consumo de alimentos / ESAN18	Sim; Não
Adesão municipal ao SISAN	% de municípios com adesão ao SISAN inferior a mediana dos estados; % de municípios com adesão ao SISAN igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Gestão do SISAN	Adesão municipal ao SISAN / v13860	Não sabe; Não, o município ainda não aderiu, mas tem interesse em aderir em até um ano; Não, o município ainda não aderiu, mas tem interesse em aderir em dois anos ou mais; Não, o município não aderiu ao Sisan Nacional e não pretende aderir futuramente; Sim, o município aderiu formalmente; Sim, o município está em meio ao processo de adesão; Sim, o município já deu início ao trâmite de adesão ao Sisan junto à Caisan Estadual e ao Consea Estadual; #NULO!
Comunicação entre Conselho Municipal e	% de municípios indicam comunicação com o Conselho	MAPASAN 2018 -	Existência de fluxo permanente de comunicação entre Conselho Municipal e	Sim; Não; Não sabe

Estadual de SAN	Estadual inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam comunicação com o Conselho Estadual igual ou superior a mediana dos estados	Gestão do SISAN	Estadual de SAN / v13894	
Comunicação entre a Caisan Municipal e a Estadual	% de municípios indicam comunicação com a Câmara Estadual inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam comunicação com a Câmara Estadual igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Gestão do SISAN	Existência de alguma rotina de comunicação consolidada entre a Caisan Municipal e a Caisan Estadual / v14142	Sim; Não; Não sabe
Fonte de financiamento estadual para ações de EAN realizadas no município	% de municípios indicam financiamento estadual para ações de EAN inferior a média dos estados; % de municípios indicam financiamento estadual para ações de EAN igual ou superior a dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN	Fontes de financiamento das ações de EAN realizadas no município / v10026	Recursos municipais; Recursos repassados pelo Estado; Recursos repassados pelo Governo Federal; Parcerias com a iniciativa privada; Não há financiamento para as ações de EAN; Não sabe
Fonte de financiamento estadual utilizada para aquisição de alimentos ou cestas de alimentos para doações	% de municípios indicam financiamento estadual para doação de alimentos inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam financiamento estadual para doação de alimentos igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN	Fontes de financiamento são utilizadas para aquisição de alimentos ou cestas de alimentos para doações / v9990	Recursos municipais; Recursos repassados pelo Estado; Recursos repassados pelo Governo Federal; Parceria com a iniciativa privada; Não sabe; Não faz doações de alimentos ou de cestas de alimentos
Fonte de financiamento estadual utilizada para	% de municípios indicam financiamento estadual para	MAPASAN 2018 - Ações	Fontes de financiamento são utilizadas para promoção das atividades de capacitação,	Recursos municipais; Recursos repassados pelo Estado; Recursos repassados pelo

promoção das atividades de capacitação, fomento ou incentivo a produção de base agroecológica	promoção da produção agroecológica inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam financiamento estadual para promoção da produção agroecológica igual ou superior a mediana dos estados	de SAN	fomento ou incentivo a produção de base agroecológica / v10012	Governo Federal; Parceria com a iniciativa privada; Não sabe
Fonte de financiamento estadual para ações voltadas para o apoio às práticas de Agricultura Urbana	% de municípios indicam financiamento estadual para promoção da agricultura urbana inferior a média dos estados; % de municípios indicam financiamento estadual para promoção da agricultura urbana igual ou superior a dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN	Fontes de financiamento das ações voltadas para o apoio às práticas de Agricultura Urbana / v10057	Recursos municipais; Recursos repassados pelo Estado; Recursos repassados pelo Governo Federal; Parceria com a iniciativa privada; Não sabe
Órgãos estaduais que oferecem cursos de capacitação e formação sobre SAN	% de municípios indicam receber formação de SAN de órgãos estaduais inferior a mediana dos estados; % de municípios indicam receber formação de SAN de órgãos estaduais igual ou superior a mediana dos estados	MAPASAN 2018 - Ações de SAN	Órgãos que oferecem cursos [de capacitação e formação sobre a agenda de SAN] / v14129	Órgão Municipal; Órgão Estadual; Governo Federal; Universidade; Outro; Não Sabe
<b>4 - Bloco de análise: características de contexto das UF</b>				
<b>Variável</b>	<b>Categorização das respostas</b>	<b>Fonte</b>	<b>Questão/Código</b>	<b>Opção resposta</b>
Porte populacional	< 5.000.000 habitantes;	Plataforma	População no último censo	Número de habitantes

	≥5.000.000 e < 10.000.000 habitantes; ≥10.000.000 habitantes	IBGE Cidades		
Densidade populacional	<25 habitantes/km <sup>2</sup> ; ≥25 e <75 habitantes/km <sup>2</sup> ; ≥75 habitantes/km <sup>2</sup>	Plataforma IBGE Cidades	Densidade populacional	Número de habitantes/km <sup>2</sup>
Macrorregião	Nordeste; Norte; Centro-Oeste; Sudeste; Sul	Plataforma IBGE Cidades	Macrorregião	Nordeste; Norte; Centro-Oeste; Sudeste; Sul
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Médio IDH; Alto IDH	Plataforma IBGE Cidades	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Índice em valor numérico
Produto Interno Bruto per capita	≥R\$ 10.000 e <R\$ 20.000; ≥R\$ 30.000	Plataforma IBGE Cidades	PIB em 2017 (1.000.000 R\$)	Valor monetário
Coefficiente de Gini	<0,500; ≥0,500 e <0,550; ≥0,550	Plataforma IBGE Cidades	Índice de Gini	Índice em valor numérico
Frequência de Insegurança Alimentar	< 25%; ≥25% e <50%; ≥50%	Pesquisas de Orçamentos Familiars 2017-2018	Percentual de Insegurança Alimentar em Domicílios particulares (1.000 domicílios)	Valor numérico

## APÊNDICE B – NOTA DE IMPRENSA

### DISSERTAÇÃO DE MESTRADO REALIZA UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA E DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM TODOS OS ESTADOS BRASILEIROS

Você sabia que além do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) existe também no Brasil um sistema público que visa garantir a alimentação adequada e saudável para todos os brasileiros? Este sistema é chamado de Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e foi criado, no ano de 2006, com base na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). O SISAN e a PNSAN pressupõem como característica principal a *Gestão Intersetorial*, o que significa que várias pastas, setores, ministérios ou secretarias dos governos federal, estadual e municipal deveriam participar da sua execução, tais como: Saúde, Educação, Assistência Social, Agricultura, Meio Ambiente, Cultura, entre outras. Afinal, garantir a alimentação adequada e saudável de toda população é algo complexo, pois essa deve ser acessível diariamente em qualidade e quantidade suficientes para as necessidades nutricionais individuais de cada cidadão. Ainda, essa alimentação precisa promover a saúde e respeitar a diversidade cultural de cada indivíduo e grupo populacional, bem como ser ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável. Quanta coisa não é mesmo?

Para que possamos avançar, devemos lembrar também que a garantia da alimentação adequada e saudável exige deste Sistema e da sua Política outra característica marcante, que é a *Participação Social*. Isto porque o Brasil é um país gigante, com uma enorme diversidade social e cultural, sendo fundamental que as diferentes demandas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) sejam ouvidas e consideradas na implementação de políticas públicas desta área. Este Sistema foi uma importante estratégia pública de desenvolvimento social e combate às desigualdades socioeconômicas no Brasil ao longo do período de 2003 a 2016, contribuiu com a diminuição da população brasileira em situação de subnutrição em 82%. No entanto, mesmo com essas características, a partir de setembro de 2016, sobretudo na

vigência do atual governo (2019 aos dias atuais) ele vem sendo fortemente ameaçado por um desmonte público.

A dissertação de mestrado de Milena Corrêa Martins, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob a orientação da doutora Cristine Garcia Gabriel e co-coorientação do doutor Mick Lennon Machado, defendida e aprovada em 18/09/2021, identificou que, até 2018, todos os estados brasileiros contavam com a existência dos principais elementos organizacionais do Sistema e da Política, como órgão gestor, recursos específicos e as instâncias de referência, centralizadas majoritariamente na área da Assistência Social. Todos os estados instituíram Conselhos e Câmaras intersetoriais de SAN, que são as instâncias que auxiliam na garantia do caráter participativo e intersetorial da Política, embora estas instâncias contavam com baixo orçamento. Ainda, a maioria destinava recurso para a Política e para a execução de ações estaduais de SAN. No entanto foi percebida uma baixa relação de apoio na consolidação do SISAN na esfera municipal.

Observou-se distintos perfis entre os estados no processo de implementação do SISAN e da PNSAN. Estados com menor caráter intersetorial e participativo destinavam menos recursos, executaram um menor número de ações ligadas à SAN e realizavam menos apoio aos seus municípios. De forma oposta, os estados com caráter mais intersetorial e participativo mostraram melhor relação com seus municípios e maior destinação de recursos. Em estados da região Norte e Nordeste, com menores índices de desenvolvimento social e uma maior ocorrência da fome, que são características que podem estar relacionadas com maiores dificuldades para a implementação da Política.

Os resultados mostram que tivemos muitos avanços na implementação do SISAN, entretanto, muitos pontos merecem atenção e são motivos de preocupação. Neste sentido, destacamos que estes resultados retratam informações do ano 2018, e devemos frisar que a partir de 2019, este Sistema e a Política sofreram graves mudanças no âmbito nacional e que podem ter consequências nos estados. Desta forma, reforçamos a necessidade de luta pela manutenção do SISAN e da PNSAN, que são ferramentas essenciais para a garantia da alimentação adequada e saudável da população, em especial no momento de crise em que o país vive, onde somente a partir de ações governamentais será possível reverter a situação de fome que volta a assombrar muitos lares brasileiros.

**Contatos:**

Mestranda Milena Corrêa Martins: [milenacorreamartins@gmail.com](mailto:milenacorreamartins@gmail.com)

Profa. Dra. Cristine Garcia Gabriel: [cristine.gabriel@ufsc.br](mailto:cristine.gabriel@ufsc.br)

Dr. Mick Lennon Machado: [micklennon@yahoo.com.br](mailto:micklennon@yahoo.com.br)

TearSAN/UFSC: [tearsan.ufsc@gmail.com](mailto:tearsan.ufsc@gmail.com) | [www.tearsan.ufsc.br](http://www.tearsan.ufsc.br)

Programa de Pós-Graduação em Nutrição: [ppgn@contato.ufsc.br](mailto:ppgn@contato.ufsc.br) | (48) 3721-6131

