



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

Mick Lennon Machado

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

Florianópolis

2020

Mick Lennon Machado

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

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

Orientador: Prof. Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos, Dr.

Coorientadora: Prof^a. Cristine Garcia Gabriel, Dr^a.

Florianópolis

2020

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

Machado, Mick Lennon

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 / Mick Lennon Machado ; orientador, Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos, coorientadora, Cristine Garcia Gabriel, 2020.

216 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós Graduação em Nutrição, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Nutrição. 2. Segurança Alimentar e Nutricional. 3. Política Pública. 4. Estudos de Avaliação. I. Vasconcelos, Francisco de Assis Guedes de. II. Gabriel, Cristine Garcia. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Nutrição. IV. Título.

Mick Lennon Machado

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

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

Prof^a. Silvia do Amaral Rigon, Dr^a.
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Prof^a. Daniela Alba Nickel, Dr^a.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof^a. Suzi Barletto Cavalli, Dr^a.
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 Doutor em Nutrição.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2020.

Às mulheres e homens que nas ruas, lares, quilombos e terras indígenas são socialmente determinados a sofrer com a fome e com outras mazelas oriundas da negação do direito humano à alimentação adequada. A todas e todos que, indignados e revoltados com estas e outras injustiças sociais, levantam-se, acolhem os que sofrem e trabalham por um Brasil e um mundo mais justos.

AGRADECIMENTOS

A construção desta tese não foi um trabalho solitário. Muitas pessoas estiveram envolvidas direta e indiretamente neste processo e, tantas outras foram importantes para garantir condições e apoio para sua efetivação. Reconhecê-las aqui é o mínimo que pode ser feito.

Inicialmente agradeço a Deus pela vida, pela minha esposa, por minha família, amigos e por todos os privilégios e oportunidades que tive e que me fizeram chegar ao final desta etapa. E, também pelas pequenas dificuldades que foram importantes para reforçar minha fé e me fazer crescer.

A minha esposa linda e maravilhosa, que me faz um homem muito melhor a cada dia desde que nos conhecemos. Por teu amor fui reconfortado diariamente e por tua competência teórica e metodológica sobre estudos avaliativos e análises estatísticas, fui informalmente orientado. Quantas decisões importantes tivemos em nossas vidas nestes quase três anos do meu doutorado, né? Sem tua fé, serenidade e confiança não teríamos feito as escolhas maravilhosas que fizemos. És meu orgulho! Com a tua dedicação, inteligência e criticidade, conheço poucas pessoas. Te amo!

Aos meus pais, Amilton e Serui, que são meus exemplos de amor e de vida. Obrigado por terem se dedicado tanto em criar um ambiente familiar tão seguro e amoroso, e condições para que eu estudasse em ótimas escolas, convivesse com pessoas admiráveis e tivesse autonomia para construir meu caminho espelhado em valores inquestionáveis e no amor incondicional que vocês sempre me ofereceram. Amo vocês!

As minhas irmãs Suzy e Sara, por todo o amor, carinho e apoio que me deram em todas as decisões da minha vida. Pelos conselhos que tanto me ajudam a seguir um caminho melhor. Cada momento de contato com vocês me traz tranquilidade, sossego e alegria. A saudade que sinto de vocês é imensa. Amo vocês!

A minha sobrinha Clara e ao meu sobrinho Pedro, que me enchem de felicidade, amor e esperança cada vez que nos vemos. Por vezes, foram motivo de risadas e bons sentimentos em momentos de dificuldade na construção desta tese. Com certeza, terminar este trabalho é um motivo de felicidade por me permitir mais tempo para estar com eles, mesmo que virtualmente.

Aos meus sogros, Carlos e Delza, as minhas cunhadas Barbara e Anna Beatriz, aos meus cunhados Jonas, Rafael e Peterson, por todo carinho, apoio e torcida para que esta tese fosse construída e defendida. A presença de vocês na minha vida, na vida da Patrícia e em nossas famílias, torna tudo mais tranquilo!

Ao meu orientador, Prof. Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos, que me fez perceber a importância de aprofundar o tema da política de Segurança Alimentar e Nutricional e da avaliação em saúde, a partir de perspectivas teóricas e metodológicas mais amplas e consistentes. Obrigado Chico, pela preocupação constante com a qualidade desta tese e, principalmente por ser tão compreensivo quando “fatores contextuais” alteraram os rumos deste trabalho. Seu compromisso com a produção de conhecimento na área da alimentação e nutrição é admirável e tê-lo como orientador é uma honra e um prazer.

A minha coorientadora no doutorado, orientadora no mestrado e amiga Cris Gabriel, também conhecida como Prof^a. Cristine Garcia Gabriel. Sua orientação trouxe direcionamento para qualificar a tese, principalmente em relação ao tema da avaliação. Penso que conseguimos avançar bastante nas ideias, reflexões e construções que iniciamos no mestrado, lá em 2015. E, com certeza vamos continuar a construir caminhos para que o ensino, a pesquisa e a extensão possam fortalecer as políticas públicas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. Obrigado por todo carinho e compreensão!

Ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição (PPGN) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialmente à coordenadora Prof^a. Patrícia Faria Di Pietro, à subcoordenadora Prof^a. Giovana Medeiros Rataichesk Fiates e ao chefe de expediente Vinícius Ferreira, por me acolherem e sempre tratarem com atenção minhas demandas. Também estendo o agradecimento aos professores e estudantes e pesquisadores do PPGN, especialmente ao grupo pertencente à linha de pesquisa de diagnóstico e intervenção nutricional em coletividades e à área de Saúde Pública do Departamento de Nutrição. Com certeza o convívio com vocês me tornou um professor e pesquisador melhor.

Ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da UFSC, especialmente às professoras Daniela Alba Nickel, Josimari Telino de Lacerda, Maria Cristina Calvo e Sônia Natal, por me acolherem nas disciplinas de avaliação em saúde. A contribuição de vocês foi fundamental para esta tese.

À Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN). Neste grupo de enorme competência, criatividade e compromisso político, me transformei enquanto pesquisador, me construí como militante da segurança alimentar e nutricional e, principalmente desenvolvi as melhores amizades que um ambiente universitário poderia dar. Amanda, Amanda Bagolin, Barbara, Beatrice, Cláudia, Cris G, Cris Marcon, Débora, Josi, Ju, Laura, Luana, Milena e Neila, muito obrigado por sempre estarem dispostas a uma reflexão para amadurecer ideias para esta tese, ou para conversas descontraídas que tornavam tudo mais leve, frente a tantos desafios. O que este grupo representa para a política

de segurança alimentar e nutricional em Florianópolis, em Santa Catarina e no Brasil precisa ser reconhecido.

Minha entrada na TearSAN deve-se à Neila, uma mulher guerreira, que ama dizer que está velha e que precisa se aposentar de verdade, mas não consegue sossegar frente as inúmeras lutas que se apresentam diariamente para a garantia da alimentação enquanto direito humano. Teu exemplo precisa ser seguido. E, certamente, minha construção enquanto militante da segurança alimentar e nutricional tem muito da tua participação.

À Neila e a Cris Marcon por me acolherem em sua casa no processo que resultou na minha mudança para Foz do Iguaçu. Sem o apoio de vocês, não sei se eu e a Patrícia teríamos conseguido passar por este período com tanta tranquilidade. Cris Marcon, muito obrigado pelas conversas e reflexões no café da manhã, no trajeto para a UFSC e assistindo o “Cravo e a Rosa”.

À “Família Teleporter”, este grupo de amigos que, não por acaso, se identifica como família. É impressionante como neste espaço tão informal, discutimos e construímos coisas tão importantes e sérias. Em um momento tão turbulento e triste em nosso país, a “Família Teleporter” sempre foi e será espaço para refúgio e reconstrução.

Ao Paulo Viteritte, meu irmão mais velho da “Família Teleporter”, pelo incentivo para ingressar na pós-graduação, mas principalmente pelo convite que me fez em 2003 para participar de uma reunião para retomada da Associação Catarinense de Nutrição (ACAN). Foi ali que iniciei minha militância junto aos movimentos da sociedade civil que lutam pela defesa do direito humano à alimentação adequada.

À militância da segurança alimentar e nutricional em todo o Brasil e, especificamente, aos gestores, técnicos de governo, secretários executivos e conselheiros do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina, dos Conselhos Municipais deste estado e do Conselho de Florianópolis, que bravamente resistem e enfrentam o período mais duro e incerto na história recente deste país. A oportunidade de conviver com vocês, ouvir as angústias, demandas e propostas sempre será um enorme aprendizado para fortalecer o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e sua política pública. A caminhada é longa e a luta é árdua, mas como proferia o cacique Xicão, do povo Xukuru do Ororubá, “Diga ao Povo que Avance!”.

Ao movimento estudantil da Nutrição, que sempre entoou a voz das políticas públicas de educação, saúde e segurança alimentar e nutricional, e encarou o desafio de lutar por uma ciência e profissão socialmente comprometida e responsável. E ao movimento estudantil da pós-graduação da UFSC, que frente ao desmantelamento do ensino superior e da pesquisa no Brasil, tomou a frente em um movimento histórico de paralisação das atividades dos

pesquisadores na Universidade. Foi um privilégio ter participado deste movimento durante o meu doutorado.

Às bancas de qualificação e de defesa desta tese. A disponibilidade, o interesse e as considerações de vocês foram fundamentais para que este trabalho tivesse mais qualidade e cumprisse com seus objetivos. Obrigado às professoras Daniela Alba Nickel, Maria Cristina Calvo, Rosana Magalhães, Silvia do Amaral Rigon e Suzi Barletto Cavalli, e ao professor Maurício Soares Leite.

Aos pesquisadores da área de segurança alimentar e nutricional e de avaliação de políticas públicas de todo país, pela disposição em questionar, estudar, escrever e publicar em condições muitas vezes adversas. Sem dúvida, os momentos mais ricos desta tese nasceram das leituras e reflexões que foram propiciadas por estes pesquisadores a partir de seus artigos, teses, dissertações e livros.

Aos amigos de Florianópolis, especialmente ao “Grupo da Residência”, por entenderem a necessidade e a importância da minha ausência e por sempre torcerem muito pelo sucesso de tudo que fiz. Ana Beatriz e Rodrigo, Helton e Giovanni, Juliana e Cristian, Valeska e Felipe, vocês formam o melhor grupo de amigos que pode existir. Sempre dispostos ao debate e ao afeto. Foz do Iguaçu é um ótimo lugar para morar, mas seria muito melhor se vocês tivessem se mudado junto conosco!

Aos novos amigos de Foz do Iguaçu, Flávio e María Elisa. A acolhida de vocês tornou tudo mais fácil. Obrigado pela torcida sempre animada e pela compreensão do meu afastamento nos últimos meses para concluir a tese.

Por fim, é necessário reforçar que esta tese e a minha formação como professor e pesquisador foram viabilizados por políticas públicas promovidas por governos socialmente comprometidos que passaram por este país. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) financiou parte desta pesquisa por meio de concessão de bolsa de pós-graduação. E a Universidade Federal de Santa Catarina, através de seus professores e servidores técnico-administrativos, garantiu estrutura e condições para que eu concluísse minha graduação, mestrado e, agora o doutorado.

À equipe do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, especialmente na figura do Élcio, Patrícia, Gabriela e Ana Flávia. O compromisso e o trabalho de vocês junto à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional possibilitaram que muitos avanços fossem conquistados nesta política pública. E, apesar das mudanças políticas e estruturais pelas quais este Ministério passou nos últimos anos, contar com vocês

por lá é um alento. Por isso, meu agradecimento e o desejo de que a política de segurança alimentar e nutricional se fortaleça.

Que as políticas públicas de ensino superior público e de investimento em pesquisa continuem vivas para garantir as oportunidades que tive a qualquer pessoa que decida seguir este caminho.

“O assunto deste livro é bastante delicado e perigoso. A tal ponto delicado e perigoso que se constituiu num dos tabus de nossa civilização. (...) É a tentativa cada vez mais promissora de (...) dirigir a produção de forma a satisfazer as necessidades dos grupos humanos e não deixar o homem matando-se estupidamente para satisfazer os insaciáveis lucros da produção. (...) Atravessamos uma hora decisiva, na qual só reconhecendo os grandes erros de nossa civilização podemos reencontrar o caminho certo e fazê-la sobreviver à catástrofe. A vitória contra a fome constitui um desafio à atual geração” (CASTRO, 1946).

RESUMO

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, por meio de ações a serem implementadas pelo poder público, com a participação da sociedade civil. Esta tese teve o objetivo de avaliar a implementação do SISAN nos municípios brasileiros e analisar a sua associação com características de contexto dos municípios. Caracteriza-se como uma pesquisa avaliativa da implementação do SISAN nos municípios brasileiros. Utilizando-se do referencial metodológico da avaliação em saúde, os procedimentos foram desenvolvidos em três etapas: adaptação do modelo de avaliação; determinação do grau de implementação do SISAN nos municípios; e análise de associação entre características de contexto e implementação. O modelo de avaliação foi composto por Modelos Teórico e Lógico, e uma Matriz de Análise e Julgamento contendo 2 dimensões, 9 subdimensões, 20 indicadores e 56 medidas com suas fontes de informação e parâmetros para ajuizamento de valor. A definição do grau de implementação do SISAN nos municípios foi realizada a partir da coleta de dados para o universo dos municípios brasileiros (n=5.570). A coleta ocorreu em sistemas de informação governamentais e de acesso livre. Foram excluídos os municípios que não possuíam dados atualizados nestes sistemas (n=3.251; 58,4%). Utilizando-se equações matemáticas, as medidas, indicadores, subdimensões e dimensões receberam os juízos de valor “bom”, “regular” e “ruim”. A partir do juízo de valor das dimensões, foi calculado o grau de implementação do SISAN para cada um dos municípios incluídos na pesquisa (n=2.319; 41,6%), atribuindo-se os seguintes juízos de valor: “incipiente”; “intermediário” e “avançado”. Após a definição do grau da implementação, foi realizada análise de associação com as características de contexto: Região do Brasil; Porte Populacional; Densidade Populacional; Índice de Desenvolvimento Humano municipal; Produto Interno Bruto per capita; Coeficiente de Gini; Percentual da População em Extrema Pobreza; Nível de Vulnerabilidade em Desnutrição; e Espectro Ideológico da Gestão Municipal. Teste de qui-quadrado foi aplicado para verificar a existência de diferenças significativas entre as categorias das variáveis independentes em relação à variável dependente. As características de contexto com valor de $p < 0,05$ foram elegíveis para composição de modelo de regressão logística. Os resultados apontaram que o grau de implementação do SISAN é incipiente para 3 em cada 4 municípios. Os municípios situados na Região Sul apresentaram pelo menos 3,5 vezes mais chances de implementar o SISAN quando comparados aos municípios das regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste. Municípios com mais de 50.000 habitantes mostraram quase 13 vezes mais chances de implementar o SISAN, quando comparados com os municípios com menos de 5.000 habitantes. Além de fortalecer estratégias de forma generalizada para fortalecimento do SISAN, também é preciso atentar para as especificidades dos contextos de implementação. Volume maior de recursos precisam ser investidos em maior quantidade nos municípios de pequeno porte, com maior concentração de pessoas em situação de vulnerabilidade social, sem deixar de monitorar e estimular o universo dos municípios brasileiros.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Política Pública. Estudos de Avaliação.

ABSTRACT

The Brazilian System of Food and Nutritional Security (SISAN) aims to ensure the human right to adequate food, through actions to be implemented by the government, with the participation of civil society. This thesis evaluated the implementation of SISAN in Brazilian municipalities and analyzed the association of implementation with contextual characteristics of the municipalities. It is characterized as an evaluative research on the implementation of SISAN in Brazilian municipalities. Using the methodological framework of health assessment, the procedures were developed in three stages: adaptation of the assessment model; determination of the level of implementation of SISAN in the municipalities; and analysis of the association between context and implementation characteristics. The evaluation model consisted of Theoretical and Logical Models, and an Analysis and Judgment Matrix containing 2 dimensions, 9 subdimensions, 20 indicators and 56 measures with their sources of information and parameters for value judgments. The definition of the level of implementation of SISAN in the municipalities was carried out based on data collection for the universe of Brazilian municipalities (n = 5,570). The collection took place in governmental and open access information systems. Municipalities that did not have updated data in these systems were excluded (n = 3,251; 58.4%). Using mathematical equations, the measures, indicators, subdimensions and dimensions received the “good”, “regular” and “bad” value judgments. From the dimension's value judgment, the level of implementation of SISAN was calculated for each of the municipalities included in the survey (n = 2,319; 41.6%), attributing the following value judgments: “incipient”; “intermediate” and “advanced”. After defining the level of implementation, an analysis of the association with the context characteristics was performed: Region of Brazil; Population Size; Population density; Municipal Human Development Index; Gross Domestic Product per capita; Gini coefficient; Percentage of Population in Extreme Poverty; Malnutrition Vulnerability Level; and Ideological Spectrum of Municipal Management. Chi-square test was applied to verify the existence of significant differences between the categories of independent variables in relation to the dependent variable. Context characteristics with a p-value <0.05 were eligible for the composition of the logistic regression model. The results showed that the level of implementation of SISAN is incipient for 3 in 4 municipalities. Municipalities located in the South Region were at least 3.5 times more likely to implement SISAN when compared to municipalities in the North, Southeast and Midwest regions. Municipalities with more than 50,000 inhabitants were almost 13 times more likely to implement SISAN, when compared to municipalities with less than 5,000 inhabitants. In addition to strengthening strategies in a general way to strengthen SISAN, it is also necessary to pay attention to the specificities of the implementation contexts. A greater volume of resources needs to be invested in greater quantity in small municipalities, with a greater concentration of people in situations of social vulnerability, while monitoring and stimulating the universe of Brazilian municipalities.

Keywords: Food and Nutrition Security. Public Policy. Evaluation Studies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da tese.....	24
Figura 2 - Etapas do ciclo da política pública.	38
Figura 3 - Fluxograma do processo de implementação de políticas públicas.	41
Figura 4 - Modelo lógico dos diferentes tipos de análise para avaliação das políticas públicas.	48
Figura 5 - Relação entre pesquisa, avaliação e a pesquisa avaliativa.....	49
Figura 6 - Relação entre a análise da implantação e a implementação de políticas públicas..	50
Figura 7 - Integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	59
Figura 8 - Etapas da metodologia da tese.....	67
Figura 9 – Modelo Teórico original dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional.....	70
Figura 10 - Modelo Lógico original dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional.	71
Figura 11 - Modelo Teórico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional....	75
Figura 12 - Modelo Lógico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	76
Figura 13 - Tela inicial do Sistema para acesso ao banco de dados da tese e resultados para os municípios.	88
Figura 14 - Equação para cálculo dos indicadores da Matriz de Análise e Julgamento.	91
Figura 15 - Equação para cálculo das subdimensões da Matriz de Análise e Julgamento.....	92
Figura 16 - Equação para cálculo das dimensões da Matriz de Análise e Julgamento.	92
Figura 17 - Equação para cálculo do grau de implementação do SISAN nos municípios brasileiros.	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de avaliações segundo geração, finalidade, posição do avaliador e abordagem avaliativa.....	51
Quadro 2 - Marcos legais de formulação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.	58
Quadro 3 - Síntese da Matriz de Análise e Julgamento para avaliação da implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros.....	83
Quadro 4 - Sistemas de Informação utilizados para coleta dos dados da Matriz de Análise e Julgamento.....	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAN – Associação Catarinense de Nutrição
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico – Cadastro Único de Programas da Assistência Social
CAISAN – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL – Comisión Económica para América Latina Y El Caribe
CONBRAN – Congresso Brasileiro de Nutrição
CONSEA – Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional
DAB/MS – Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde
DC – Democracia Cristã
DEM - Democratas
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
e-Gestor AB – Informação e Gestão da Atenção Básica
ESF - Estratégia Saúde da Família
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FCSSAN – Fórum Catarinense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHm – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
InSAN – Insegurança Alimentar e Nutricional
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
Mapa InSAN – Mapeamento de Insegurança Alimentar e Nutricional
MapaSAN – Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social (e Combate à Fome)
MMA - Programa Viveiros Educadores do Ministério do Meio Ambiente
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NASF – Núcleos de Apoio à Saúde da Família
NutriSUS - Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes
ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
Patri – Patriota
PBF – Programa Bolsa Família
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCF – Programa Criança Feliz
PCO – Partido da Causa Operária
PDT – Partido Democrático Trabalhista
Pen – Partido Ecológico Nacional
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Partido Liberal
PMB – Partido da Mulher Brasileira
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNEA – Política Nacional de Educação Ambiental
PNGATI - Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras indígenas
PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Pode - Podemos
PP – Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PPGN – Programa de Pós-Graduação em Nutrição
PPL – Partido Pátria Livre
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONARA - Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos
Pros – Partido Republicado da Ordem Social
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT – Partido dos Trabalhadores
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
Rede – Rede Sustentabilidade
RGP - Registro Geral da Pesca
RMV - Renda Mensal Vitalícia
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social
SD - Solidarietà
SEAF - Seguro da Agricultura Familiar
SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TearSAN – Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UP – Unidade Popular
Vis Data – Visualizador de Dados Sociais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 PREFÁCIO.....	21
1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA	25
1.3 RELEVÂNCIA, ORIGINALIDADE E CONTRIBUIÇÃO CIENTÍFICA	29
1.4 OBJETIVOS.....	30
1.4.1 Objetivo Geral	30
1.4.2 Objetivos Específicos.....	30
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	33
2.1 CAMPO DE CONHECIMENTO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	34
2.1.1 O ciclo da política pública.....	37
<i>2.1.1.1 As etapas do ciclo da política pública.....</i>	<i>39</i>
<i>2.1.1.1.1 A etapa da construção da agenda.....</i>	<i>39</i>
<i>2.1.1.1.2 A etapa da formulação.....</i>	<i>39</i>
<i>2.1.1.1.3 A etapa da implementação.....</i>	<i>40</i>
<i>2.1.1.1.4 A etapa da avaliação</i>	<i>40</i>
2.1.2 A etapa da implementação de políticas públicas e suas abordagens explicativas ...	41
2.1.3 A etapa da avaliação de políticas públicas: conceitos e abordagens.....	43
2.2 O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	51
2.2.1 A construção de uma agenda para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	51
<i>2.2.1.1 A mobilização para uma agenda sistêmica contra a fome.....</i>	<i>51</i>
<i>2.2.1.2 A conversão da agenda sistêmica em agenda governamental</i>	<i>53</i>
<i>2.2.1.3 Uma agenda de decisão para a formulação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....</i>	<i>55</i>
2.2.2 A formulação e implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	57
2.3 AVALIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	65

3 MÉTODO	67
3.1 INSERÇÃO DO ESTUDO.....	67
3.2 TIPO DE ESTUDO	67
3.3 ESTUDO DE AVALIABILIDADE.....	68
3.3.1 Delimitação do estudo de avaliabilidade	68
3.3.2 Adaptação do modelo de avaliação	72
3.3.2.1 <i>Modelo Teórico e Modelo Lógico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</i>	72
3.3.2.2 <i>Matriz de Análise e Julgamento sobre a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito dos municípios brasileiros</i>	79
3.3.3 Utilização do estudo de avaliabilidade	87
3.4 DETERMINAÇÃO DO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO	88
3.4.1 População e Amostra	88
3.4.2 Coleta de Dados	89
3.4.3 Processamento e Análise dos Dados	90
3.5 ASSOCIAÇÃO ENTRE CARACTERÍSTICAS DE CONTEXTO E O GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO	93
3.5.1 Variáveis do Estudo e Coleta de Dados	93
3.5.2 Análise dos dados	97
4 RESULTADOS	99
4.1 ARTIGO 1 - AVALIAÇÃO DO SISTEMA E DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA REVISÃO DE ESCOPO SOBRE MÉTODOS E RESULTADOS	100
4.2 ARTIGO 2 – FATORES ASSOCIADOS À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	129
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	161
REFERÊNCIAS	167
APÊNDICE A – Matriz de Análise e Julgamento	185
APÊNDICE B – NOTA DE IMPRENSA	215

1 INTRODUÇÃO

*“Ó Josué, eu nunca vi tamanha desgraça
Quanto mais miséria tem, mais urubu ameaça”.*
(Chico Science, *Da lama ao caos*, 1994)

1.1 PREFÁCIO

Esta tese nasceu a partir das reflexões e inquietações originadas das experiências de ensino, pesquisa e extensão oportunizadas principalmente pelo Departamento de Nutrição e Programa de Pós-Graduação em Nutrição (PPGN) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E também da vivência na governança estadual e municipal do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A graduação em Nutrição da UFSC foi o primeiro espaço que me apresentou reflexões a respeito da compreensão do alimento enquanto direito social e humano, e das determinações e consequências sociais e biológicas da negação deste direito. É necessário contextualizar que em 2000, ano que ingressei na graduação, a UFSC era um espaço muito menos plural, diverso e aberto às populações historicamente excluídas do acesso ao ensino superior público no Brasil. Sem dúvida, minha entrada nesta Universidade não foi uma simples questão de mérito individual, mas consequência de inúmeros privilégios aos quais tive acesso durante a infância e adolescência. E, neste contexto, a minha percepção sobre a fome, a miséria e as iniquidades em saúde era tão superficial quanto a compreensão que eu tinha sobre o alcance da ciência e da profissão que havia escolhido naquele momento.

Oportunamente, o meu período de graduação no curso de Nutrição ocorreu no mesmo momento histórico que a questão da fome assumiu centralidade na agenda do governo federal, a partir da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Refiro que esta foi uma ocasião oportuna, porque reconheço que isto não ocorreu ao acaso ou por coincidência. Os mesmos movimentos de luta e diálogo que construíram a possibilidade de governo atento às questões da fome, alimentação e nutrição, também induziram a expansão do número de cursos de graduação em Nutrição no país. Ou seja, foi a partir destes movimentos que eu tive a oportunidade de ingressar em um curso de Nutrição fortemente demarcado, naquele momento, pela pujança das políticas de saúde, alimentação e nutrição, e da criação de inúmeros programas e políticas públicas de combate à fome e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A experiência universitária possibilitou sistematizar e qualificar reflexões nos espaços formais de debates acadêmicos e do envolvimento com projetos de pesquisa e extensão. E esta formação também ocorreu nos espaços informais de discussão propiciados principalmente pelo

movimento estudantil da Nutrição. Além disso, foi no âmbito da Universidade que ocorreu a aproximação com a Associação Catarinense de Nutrição (ACAN), onde os saberes acadêmicos encontraram um espaço institucionalizado de luta pela defesa das políticas públicas e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Em 2010, a ACAN lançou a Tenda Josué de Castro¹ durante o Congresso Brasileiro de Nutrição (CONBRAN), promovendo um espaço popular em um ambiente técnico-científico, com o objetivo de instigar o debate sobre DHAA a partir do resgate da memória de um dos precursores dos estudos sobre a fome no Brasil e no mundo.

No entanto, foi a partir de 2015, em um cenário de relevantes financiamentos de pesquisas e projetos de extensão pelo governo federal e, especificamente pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)², que ocorreu minha mais importante aproximação com a temática da SAN. Enquanto bolsista do “Projeto de Fortalecimento do SISAN nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e seus respectivos municípios”, vivenciei com profundidade a dinâmica do SISAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e, principalmente, percebi a utilidade do conhecimento acadêmico para a compreensão e resolução dos limites e demandas desta política pública.

Cabe destacar que reconheço a universidade como instituição socialmente responsável pela produção, sistematização e aplicação de conhecimentos que sejam capazes de transformar e melhorar a realidade de vida de pessoas e comunidades. Desta maneira, ao optar e ter a oportunidade de fazer parte deste meio, também assumo este compromisso, que tem se materializado a partir do estudo das políticas públicas de saúde, alimentação, nutrição e de SAN, como forma de garantir que todos os brasileiros possam ter os mesmos direitos, privilégios e oportunidades que historicamente foram destinados a uma fração elitizada da nossa sociedade.

O projeto de extensão de “Fortalecimento do SISAN” permitiu maior envolvimento com os componentes do Sistema em Santa Catarina, e encorajou minha atuação enquanto conselheiro representante da ACAN nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) do estado e de Florianópolis, e no Fórum Catarinense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FCSSAN). Ainda, incentivou a criação do Grupo de Pesquisa e

¹ A Tenda Josué de Castro é um projeto idealizado e mantido pela Associação Catarinense de Nutrição, para divulgar a história de Josué de Castro e promover debates populares sobre SAN e DHAA. A Tenda é um espaço itinerante, geralmente presente em eventos técnico-científicos e sociais (MACHADO *et al.*, 2016).

² O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi criado em 2004 e transformado em Ministério do Desenvolvimento Social em 2015. Em 2019, o Ministério do Desenvolvimento Social foi extinto com a criação do Ministério da Cidadania (WIKIPEDIA, 2020).

Extensão Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN)³. A partir deste grupo e do diálogo com gestores e representantes da sociedade civil envolvidas com o SISAN, identificou-se a necessidade de fortalecer as bases teóricas e metodológicas da avaliação das políticas públicas de SAN como elemento essencial para sua consolidação.

Sob estas reflexões, o grupo também atuou em parceria com a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) de Santa Catarina, em projeto financiado pela Secretaria de Estado da Habitação, Trabalho e Assistência Social, e que resultou na construção e aplicação de um modelo de avaliação da execução do Plano Estadual de SAN. Além disso, tem desenvolvido outras propostas de avaliação e estudos sobre diferentes aspectos do SISAN e da PNSAN, como por exemplo as Conferências e os Equipamentos Públicos de SAN.

No âmbito do projeto financiado pelo MDS, o grupo propôs um modelo de avaliação dos Planos Estaduais de SAN, que foi aplicado como instrumento da dissertação de mestrado intitulada “Avaliação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina”, e defendida por mim em 2017 junto ao PPGN da UFSC (MACHADO, 2017). A dissertação gerou três artigos já publicados, e que abordaram a adequação dos Planos Estaduais de SAN, a avaliação do Plano Estadual de SAN de Santa Catarina e as potencialidades e limites para a execução do Plano de SAN deste estado (MACHADO *et al.*, 2018a; MACHADO *et al.*, 2018b; MACHADO *et al.*, 2018c). Assim, esta tese além de procurar responder pelas reflexões e interesses individuais e construídos na coletividade destes grupos (movimentos da sociedade civil, conselhos, fórum, departamentos de ensino, programas de pós-graduação, grupos de pesquisa e extensão), também tem o propósito de avançar em relação aos resultados e discussões daquela dissertação. Se aquela proposta de avaliação buscou identificar em que grau os Planos Estaduais atendem ao conceito brasileiro de SAN, a inquietação que gerou esta tese foi o questionamento sobre em que medida o SISAN tem sido implementado no âmbito dos municípios brasileiros e quais características de contexto dos municípios podem estar associadas a esta implementação.

O caminho metodológico escolhido e traçado para buscar respostas a esta inquietação, assim como os resultados desta caminhada é o que será apresentado nas próximas páginas. Uma caminhada que não finda neste momento, pois a consolidação desta política pública e a conquista da alimentação enquanto direito a ser garantido efetivamente nos lares, nas ruas, no

³ Grupo formado em 2015, vinculado ao Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal de Santa Catarina (<http://www.tearsan.ufsc.br/>) e cadastrado no Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/176396>).

campo, nos quilombos e terras indígenas ainda necessita de muitos passos de muita gente. Assim, espera-se que esta tese contribua com elementos que tornem o caminhar mais nítido e orientem rumos mais adequados.

A estrutura desta tese seguiu orientação do Colegiado Delegado do PPGN e as recomendações da Resolução Normativa nº 46/2019 da Câmara de Pós-Graduação da UFSC. Está organizada em 7 seções, conforme Figura 1.

Figura 1 - Estrutura da tese.

1 INTRODUÇÃO				
Qual o grau de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros?				
Quais as características de contexto associadas à implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros?				
2 REVISÃO DE LITERATURA				
Campo de Conhecimento sobre Políticas Públicas	O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional		Avaliação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	
3 MÉTODO				
Inserção do Estudo	Tipo de Estudo	Estudo de Avaliabilidade	Determinação do Grau de Implementação	Associação entre Características de Contexto e o Grau de Implementação
4 RESULTADOS				
Artigo 1 - Avaliação do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma revisão de escopo sobre métodos e resultados		Artigo 2 – Fatores associados à implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros		
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS				
6 REFERÊNCIAS				
7 APÊNDICES E ANEXOS				

Fonte: Adaptado de Machado (2017).

A primeira seção, da qual este prefácio faz parte, introduz a tese, aproximando o leitor do tema, apresentando a justificativa, o problema de pesquisa e os objetivos. Na segunda seção é apresentada a revisão de literatura, subdividida em 3 subseções com o intuito de abordar os elementos fundamentais para compreensão dos temas centrais desta tese, quais sejam: o campo de conhecimento sobre políticas públicas, o SISAN e avaliação do SISAN. A terceira seção descreve os procedimentos metodológicos, situando onde a investigação está inserida e detalhando o tipo de pesquisa, suas etapas, o processamento e análise dos dados. A quarta seção apresenta os resultados da tese, a partir de dois artigos que respondem às perguntas de pesquisa e aos objetivos específicos. A quinta seção trata das considerações finais, onde são descritos os limites encontrados para a pesquisa, e as ponderações e análises do autor sobre todo o processo

de construção da tese e de seus resultados. As duas últimas seções fornecem as referências e apêndices citados ao longo da tese.

Cada seção inicia com um trecho de músicas lançadas até 1994, mas que falam sobre a fome no Brasil com muita atualidade, e que serviram de inspiração e distração para o autor durante as leituras, reflexões e digitação desta tese. Estas músicas fazem parte da *playlist* da Tenda Josué de Castro, que pode ser acessada por meio da plataforma *Spotify*⁴.

Desejo que a leitura não seja cansativa e possa contribuir com novas reflexões a respeito do SISAN, das políticas públicas de SAN e das pesquisas sobre avaliação de políticas públicas.

Boa leitura!

1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

O SISAN foi instituído em 15 de setembro de 2006 como uma resposta do poder público frente ao seu compromisso de “respeitar, proteger, promover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade” (BRASIL, 2006, art. 2).

O Brasil é um país caracterizado por uma prevalência de excesso de peso corporal superior aos 50% em adultos, e destes cerca de 20% obesos (BRASIL, 2019; MALTA, SILVA JR, 2014). Paralelamente apresenta prevalências de insegurança alimentar que chegam a 61,8%, 76,6% e 87,2% entre populações em escolas e creches, serviços de saúde e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e em situação de iniquidades sociais, respectivamente (BEZERRA, OLINDA, PEDRAZA, 2017). Onde se estima que 50% das crianças e 20% das mulheres convivam com a anemia ferropriva (INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE - IFPRI, 2016; LEAL, OSÓRIO, 2010). Que apenas em 2014 saiu do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (FAO, 2014). Que, entre 2016 e 2017 apresentou elevação no percentual da população em situação de pobreza e extrema pobreza (BRASIL, 2018; VÉGH *et al.*, 2019), com interrupção na tendência de queda da prevalência de fome, que retornou a crescer (FAO, 2018). Em um país caracterizado por importantes iniquidades em saúde (BUSS, PELLEGRINI FILHO, 2007) e dificuldades para romper com o ciclo intergeracional da pobreza e da miséria que expressam

⁴ A *playlist* é colaborativa, e qualquer pessoa pode incluir novas músicas. Pode ser acessada através do seguinte endereço eletrônico: https://bit.ly/playlist_TEJOCA.

desigualdades sociais historicamente construídas (VÉGH *et al.*, 2019), é necessário reconhecer a importância estratégica das políticas públicas de cunho social e, especificamente do SISAN como possível mecanismo indutor de transformação social (THURSTON, POTVIN, 2003) e redução dos danos causados por um processo histórico de opressão e exploração de parcela significativa da nossa sociedade (CARMO, GUIZARDI, 2018; DUSSEL, 2012; XAVIER, CHAGAS, REIS, 2019).

A defesa do SISAN se faz ainda mais importante diante do debate existente entre correntes teóricas de base keynesiana⁵ e neoliberal⁶, e que envolvem a discussão atual em nosso país sobre o papel do Estado e do governo nas políticas públicas e especificamente nas políticas sociais. No Brasil, os pressupostos neoliberais têm levado a uma “política de austeridade, em que cortes orçamentários contínuos fragilizam as políticas sociais de redução da fome, da miséria, da pobreza e da promoção da SAN” (VASCONCELOS *et al.*, 2019, p. 10).

Neste contexto, a avaliação das políticas públicas e, especificamente do SISAN é tarefa essencial entre gestores e pesquisadores, como forma de qualificar a própria política pública, potencializar seus resultados e impactos e, conseqüentemente, reforçar sua importância, manutenção e ampliação. Além disso, se os resultados das avaliações forem destinados adequadamente aos movimentos sociais, podem se tornar instrumento capaz de fortalecer o controle social em SAN (COREZOLA, GRIZA, RAMOS, 2015).

O conceito de política pública não é consensual. Duas correntes teóricas divergem principalmente em relação ao grau de poder conferido aos governos sobre as políticas públicas. Para uma corrente, a política pública é um conjunto de ações de governo que, agindo direta ou indiretamente, produzirá efeitos específicos, e influenciará a vida dos cidadãos em uma relação na qual o governo pode induzir a população a agir até mesmo do modo que não desejam (PETERS, 2019). Outros autores, discordando da centralidade do papel do governo nas políticas públicas, reconhecem que a essência está no embate em torno de interesses que envolvem inúmeros outros atores com poder suficiente sobre as políticas públicas para, inclusive, fortalecer ou limitar as ações dos governos e até mesmo do próprio Estado (EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL, 2002; SCHUBERT, 1991). Para esta segunda corrente teórica, a política pública pode ser conceituada como o Estado em ação, implementando um

⁵ Keynesianismo é a teoria econômica sistematizada por John Maynard Keynes, e que consiste numa organização político-econômica fundamentada na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia, com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego (FINE, SAAD-FILHO, 2017).

⁶ O neoliberalismo é uma doutrina socioeconômica que retoma os antigos ideais do liberalismo clássico, teorizado principalmente por Adam Smith, e que preconiza a mínima intervenção do Estado na economia (FINE, SAAD-FILHO, 2017).

projeto de governo, através de intervenções⁷ voltadas para atender demandas e interesses de setores específicos da sociedade em um processo natural⁸ de conflitos de interesses (BIRKLAND, 2019; ROBINSON, 2005).

A teoria mais comumente utilizada no campo das políticas públicas é chamada *ciclo da política pública*, que utiliza uma abordagem sequencial e distingue a política pública em etapas, como a construção da agenda, formulação, implementação e avaliação (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017; VIANA, 1996).

Adotando-se esta teoria, é possível constatar que a política pública de SAN no Brasil parte da construção histórica de uma agenda sistêmica⁹ que tornou a fome assunto de preocupação nacional para, posteriormente ser adotada como agenda de governo e de decisão (ARRUDA, ARRUDA, 2007; PINHEIRO, CARVALHO, 2010; RIGON, 2012; VASCONCELOS, 2005). A partir da década de 1930, os governos brasileiros formularam e implementaram políticas e programas setoriais com o objetivo de minimizar a situação de fome no país, como por exemplo, a criação do salário mínimo atrelado à cesta básica de alimentos, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (ARAÚJO *et al.*, 2012; VASCONCELOS, 2005).

Mesmo com um histórico de cerca de 70 anos de instituição das políticas públicas voltadas ao combate ou minimização da fome, ainda no início do século XXI o Brasil apresentava 36 milhões de pessoas em situação de fome e 75 mortes (geralmente por complicações da desnutrição) de crianças menores de um ano para cada mil nascidas vivas (MALUF, 2006). Estes indicadores denunciavam um país marcado por importantes mecanismos de injustiça social e revelavam a incapacidade das políticas públicas (econômicas e sociais) em reduzir tais problemas.

Este cenário do início do século XXI induziu à formulação e implementação da política pública brasileira de SAN, que dentro de uma perspectiva histórica apresenta como principais marcos legais:

⁷ Por intervenção entende-se o “conjunto dos meios organizados em um contexto específico, em um dado momento, para produzir bens ou serviços com o objetivo de modificar uma situação problemática” (CHAMPAGNE *et al.*, 2011, p. 31).

⁸ A existência de conflitos de interesse deve ser compreendida como algo natural e benéfico para as políticas públicas, pois expressam a disputa democrática entre grupos sociais. A supressão de conflitos é condenável por representar modelos autoritários da gestão pública (BIRKLAND, 2019).

⁹ Kingdon e Thurber (1984) diferenciam três tipos de agenda: sistêmica, governamental e de decisão. A primeira contém a lista de assuntos que são preocupação do conjunto da sociedade, sem, contudo, merecer atenção do governo; a segunda inclui os problemas que merecem atenção do governo; a última, a lista dos problemas a serem decididos.

a) A aprovação da Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o SISAN (BRASIL, 2006);

b) A instituição da Emenda Constitucional nº. 64, de 4 de fevereiro de 2010, que incorporou à Constituição Federal a alimentação como direito social (BRASIL, 2010b);

c) A publicação do Decreto nº. 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamentou a LOSAN e instituiu a PNSAN (BRASIL, 2010a).

No âmbito do SISAN, foi instituída a PNSAN, com o objetivo geral de promover a SAN e assegurar o DHAA em todo o território nacional (BRASIL, 2010a). No Brasil, desde então, os governos federal, estaduais e municipais têm assumido o dever de assegurar a realização do DHAA e a promoção da SAN¹⁰, sendo esta entendida 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., p. 1).

O governo brasileiro publicou em 2016 e revisou em 2018, seu segundo Plano Nacional de SAN (CAISAN, 2018). O Plano é considerado o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política, pelo qual o SISAN e a PNSAN deveriam ser implementados em todo Brasil. Assim, dentro da estrutura operacional do Plano, o papel do governo federal não excluiria as responsabilidades dos governos estaduais e municipais, que também deveriam garantir condições para a implementação do SISAN (BRASIL, 2010a).

Pela característica intersetorial do SISAN e da transversalidade de sua política pública em relação a programas e políticas setoriais (educação, saúde, assistência social, agricultura, meio ambiente, cultura, direitos humanos, justiça, entre outras), construímos o entendimento de que a implementação deste Sistema no âmbito municipal deveria incluir aspectos referentes à gestão municipal e ao controle social. Por outro lado, e simultaneamente, também deveria contemplar programas e políticas públicas de SAN que respondessem pelas diretrizes da PNSAN e estivessem previstos nos Plano de SAN e Planos Plurianuais (PPA) dos governos federal, estaduais e municipais, para posteriormente serem adequadamente implementados no

¹⁰ Apesar do compromisso assumido pelo governo federal, em 2019 o presidente Jair Bolsonaro provocou uma ruptura institucional ao alterar a LOSAN e extinguir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2019b; CASTRO, 2019).

âmbito dos municípios. Assim, a implementação do SISAN no âmbito municipal deveria ser um compromisso e responsabilidade dos três níveis de governo, em consonância com o federalismo brasileiro e em conjunto com os mecanismos de controle social.

Passados quase 15 anos do início do processo de implementação do SISAN, identificamos por meio de revisão da literatura, que o campo de conhecimento sobre a avaliação desta política pública ainda está em construção, sendo caracterizado por um número reduzido de pesquisas, que utilizam referenciais metodológicos distintos e com marco teórico pouco explorado. Além disso, foi constatada a inexistência de modelos de avaliação objetivos e com emissão de juízo de valor para a implementação do SISAN no âmbito dos municípios. Entendemos que esta lacuna precisa ser preenchida como forma de contribuir com o debate teórico-metodológico sobre avaliação em SAN, assim como qualificar a implementação do SISAN.

Considerando a implementação uma das etapas mais importantes do *ciclo da política pública* (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017; VIANA, 1996), visto que compete a esta etapa colocar em prática aquilo que foi formulado, de forma a gerar os resultados e os impactos esperados (ANSELL, SØRENSEN, TORFING, 2017; SØRENSEN, PAULSSON, 2019; SOUZA, 2006b); e, considerando a estrutura federativa de descentralização das políticas públicas, onde os municípios caracterizam-se como o *locus* principal de implementação dos resultados e dos impactos destas políticas públicas (ABRUCIO, FRANZESE, 2007; VIANA, LIMA, OLIVEIRA, 2002; VIANA, MACHADO, 2009), esta tese buscou responder duas perguntas: Qual o grau de implementação do SISAN nos municípios brasileiros? Quais as características de contexto dos municípios associadas à implementação do SISAN?

1.3 RELEVÂNCIA, ORIGINALIDADE E CONTRIBUIÇÃO CIENTÍFICA

Esta tese é relevante diante da magnitude da situação de insegurança alimentar e nutricional (InSAN) da população brasileira, evidenciada a partir de dados epidemiológicos sobre o estado nutricional e de saúde, assim como através de dados socioeconômicos que apontam o crescimento da situação de miséria no país (BEZERRA, OLINDA, PEDRAZA, 2017; BRASIL, 2019; IBGE, 2018; FAO, 2014; FAO, 2018; IFPRI, 2016; LEAL, OSÓRIO, 2010; MALTA, SILVA JR, 2014; VÉGH *et al.*, 2019). O SISAN, pela agenda a qual está vinculado, é atualmente um dos principais mecanismos para promoção da SAN e garantia da realização do DHAA (BRASIL, 2006; VASCONCELOS *et al.*, 2019). E, processos de

avaliação desta política são essenciais para identificar seus limites, corrigir seus problemas e promover seu fortalecimento (SAMICO *et al.*, 2010).

Há um campo aberto para construção de métodos e resultados de avaliação do SISAN. São escassos os estudos avaliativos sobre esta política pública (MACHADO *et al.*, 2018a; PALMEIRA, MATTOS, SALLES-COSTA, 2020; VASCONCELLOS, MOURA, 2018) e não foram localizadas pesquisas de avaliação que envolvessem a definição de critérios e parâmetros objetivos, nem emissão de juízo de valor para a implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros. Assim, esta tese se propõe a preencher estas lacunas teórico-metodológicas, e por isso, defende-se sua originalidade.

Esta pesquisa avaliativa tem por finalidade fundamental (CHAMPAGNE *et al.*, 2011) contribuir para o debate relacionado ao campo de conhecimento sobre políticas públicas na área de alimentação e nutrição e da SAN. Além disso, esta avaliação também possui uma finalidade formativa (CHAMPAGNE *et al.*, 2011; SERAPIONI, 2016) ao almejar qualificar as estratégias de gestão e de controle social para a implementação do SISAN e, conseqüentemente, contribuir com a realização do DHAA.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

Realizar 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.

1.4.2 Objetivos Específicos

- a) Realizar revisão da literatura sobre aspectos metodológicos e resultados de pesquisas avaliativas sobre o SISAN;
- b) Adaptar modelo de avaliação da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito municipal;
- c) Identificar dimensões, indicadores e medidas para avaliar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito dos municípios brasileiros;

- d) Determinar o grau de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros;
- e) Analisar a associação entre características sociais, econômicas e políticas do contexto dos municípios com o grau de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

2 REVISÃO DE LITERATURA

*“Pelos campos há fome em grandes plantações,
Pelas ruas marchando indecisos cordões”.*
(Geraldo Vandré, *Pra não dizer que não falei das flores*,
1968)

Esta seção tem o objetivo de discutir os elementos teórico-conceituais considerados fundamentais para compreensão dos temas centrais desta tese. Além disso, a revisão de literatura foi parte constituinte e essencial da construção dos Modelos Lógico e Teórico, bem como da Matriz de Análise e Julgamento utilizados nos procedimentos metodológicos do estudo de avaliação do SISAN realizados nesta tese.

Está subdividida em 3 subseções, didaticamente organizadas para orientar uma leitura que avance de aspectos conceituais mais abrangentes, para saberes e práticas específicas relacionadas à implementação e avaliação do SISAN em nível municipal. A primeira subseção, intitulada “Campo de Conhecimento sobre Políticas Públicas” apresenta alguns dos principais conceitos adotados por esta tese, e assume o *ciclo da política pública* como teoria em relação a este campo de conhecimento (DYE, 2016; MONTEIRO, MOREIRA, 2018; NASCIMENTO et al., 2019; VIANA, 1996). A segunda subseção, intitulada “O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, trata especificamente da política pública de SAN, procurando descrever o SISAN a partir das três primeiras etapas do *ciclo da política pública* (construção da agenda, formulação e implementação) (DYE, 2016; MONTEIRO, MOREIRA, 2018; VIANA, 1996). A última subseção da revisão de literatura aborda a “Avaliação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” enquanto quarta e última etapa do *ciclo da política pública* (DYE, 2016; MONTEIRO, MOREIRA, 2018; VIANA, 1996). Esta subseção foi construída a partir de uma revisão de escopo (*scoping review*) (ARKSEY, O'MALLEY, 2005; MUNN et al., 2018). Além de apresentar alguns conceitos sobre a avaliação de políticas públicas, esta subseção teve a finalidade de discutir as características das pesquisas avaliativas sobre o SISAN e identificar as lacunas de conhecimento deste tema. Resultou em manuscrito submetido para publicação e, por este motivo, é apresentada de forma detalhada na seção de “Resultados”, onde também foi detalhado o procedimento metodológico deste tipo de revisão.

As outras subseções foram construídas a partir de revisão narrativa. Este tipo de revisão dificilmente parte de uma questão específica bem definida e não exige critérios explícitos e sistemáticos, nem estratégias de busca sofisticadas e exaustivas. Também não possui o objetivo de esgotar as fontes de informações e a seleção dos estudos e as interpretações

podem estar sujeitas à subjetividade dos autores. Assim, é um tipo de revisão adequada para as fundamentações teóricas, dissertações, teses e trabalhos de conclusão de curso (BYRNE, 2016; CORDEIRO et al., 2007; ROTHER, 2007).

2.1 CAMPO DE CONHECIMENTO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação (FONTE, 2017). Entre os fatores que contribuíram para maior visibilidade deste campo de conhecimento, destaca-se o crescente debate sobre o papel do Estado, dos governos e das políticas públicas. Aqui, cabe apontar as diferenças entre os conceitos de Estado e governo, visto que estarão frequentemente presentes no decorrer desta tese e, não raramente, geram confusões de entendimento. Tais diferenças conceituais podem ser observadas na seguinte concepção:

“Considera-se o Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período” (HÖFLING, 2001, p. 31).

O debate envolvendo os conceitos de Estado, governo e políticas públicas geralmente é pautado nas divergências entre as correntes teóricas que os fundamentam, entre as quais as correntes hegemônicas de base keynesiana e neoliberal (HEMERIJCK, 2018; SALAS-PORRAS, 2018). De um lado, a partir da segunda guerra mundial, o alinhamento da corrente keynesiana com a corrente política da socialdemocracia¹¹ fundou as bases do chamado *Estado de Bem-Estar Social*, onde a manutenção do capitalismo somente seria possível por meio de políticas públicas que garantissem o pleno emprego e a proteção de direitos sociais básicos para a população, em um Estado forte, interventor e regulador das áreas econômica e social (AFONSO et al., 2007; BEHRING, 2006; SALAS-PORRAS, 2018). Do outro lado, a corrente neoliberal se fortaleceu a partir da década de 1980 incitando críticas ao keynesianismo e defendendo o mercado enquanto regulador da economia e da vida social, pregando a

¹¹ A socialdemocracia é uma ideologia política que apoia regulação econômica e intervenções sociais do Estado para promover distribuição de renda mais igualitária e justiça social dentro de um sistema capitalista pautado na democracia representativa (PRZEWORSKI, 1988).

necessidade de enxugamento das instituições do Estado, de ajuste fiscal, de adoção de orçamentos equilibrados, de restrições à intervenção do Estado e do governo e, conseqüentemente, de enfraquecimento das políticas públicas (FINE, SAAD-FILHO, 2017; HEMERIJCK, 2018; HÖFLING, 2001; MORAES, 2002).

Neste contexto e diante do surgimento de novas demandas sociais e de discursos neoliberais cada vez mais fortes, presenciou-se um maior interesse e debate sobre as políticas públicas, principalmente em relação a questionamentos sobre a eficiência, impacto e credibilidade das ações dos Estados e dos governos (MAGALHÃES, 2014; SOUZA, 2006b).

O campo de conhecimento sobre políticas públicas teria sido originado por teóricos como Harold Dwight Lasswell¹² e Herbert Alexander Simon¹³, que percebiam a formulação e análise das políticas públicas restritas por uma “racionalidade limitada” dos responsáveis pela tomada de decisão sobre estas políticas. Neste sentido, haveria necessidade de imputar maior racionalidade para a tomada de decisão, permitindo encontrar soluções ideais de acordo com as melhores informações disponíveis. Segundo esta concepção, os problemas e limites das políticas públicas estavam centrados quase que exclusivamente na figura dos responsáveis pelas tomadas de decisão (DELEON, 1992; FREDERICKSON, 1996; SOUZA, 2006b). Teóricos como Charles Lindblom¹⁴ e David Easton¹⁵, posteriormente apresentaram questionamentos à ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, e incorporaram outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder entre grupos de interesse, e a percepção das políticas públicas enquanto um sistema com conexões bem estabelecidas entre formulação, resultados e o seu contexto (BIRKLAND, 2019; KLIJN, 2008; MCCONNELL, 2010; SOUZA, 2007).

Constata-se que o conceito de política pública não é consensual. Duas correntes teóricas divergem principalmente em relação ao grau de poder conferido aos governos sobre as políticas públicas. Para uma corrente, a política pública é um conjunto de ações de governo que, agindo direta ou indiretamente, produzirá efeitos específicos, e influenciará a vida dos cidadãos em uma relação na qual o governo pode induzir a população a agir até mesmo do modo que não

¹² Harold Dwight Lasswell (1902-1978) foi um sociólogo e cientista político, considerado um dos fundadores da psicologia política, com obras sobre a importância da personalidade, estrutura social e cultura na explicação dos fenômenos políticos (MCDOUGAL, REISMAN, 1979).

¹³ Herbert Alexander Simon (1916-2001) foi um pesquisador nos campos de psicologia cognitiva, administração pública, sociologia econômica e filosofia, com enfoque no campo da tomada de decisão organizacional (VELUPILLAI, VENKATACHALAM, 2018)

¹⁴ Charles Edward Lindblom (1917-2018), foi um dos primeiros desenvolvedores da teoria do *incrementalismo* na política e na tomada de decisões, defendendo que a mudança na política é, na maioria das circunstâncias, evolutiva e não revolucionária (LINDBLOM, 2001).

¹⁵ David Easton (1917-2014) foi um cientista político, sendo reconhecido por sua aplicação da teoria dos sistemas ao estudo da ciência política (GUNNELL, 2013).

desejam (DYE, 2016; PETERS, 2019). Outros autores, discordando da centralidade do papel do governo nas políticas públicas, reconhecem que a essência está no embate em torno de interesses que envolvem inúmeros outros atores sociais¹⁶ com poder suficiente sobre as políticas públicas para, inclusive, fortalecer ou limitar as ações dos governos e até mesmo do próprio Estado (EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL, 2002; SCHUBERT, 1991). Para esta segunda corrente teórica, a política pública é conceituada como o Estado em ação, implementando um projeto de governo, através de intervenções voltadas para atender demandas e interesses de setores específicos da sociedade em um processo de conflitos de interesses (BIRKLAND, 2019; ROBINSON, 2005). Para Birkland (2019), a existência de conflitos de interesse deve ser compreendida como algo natural e benéfico para as políticas públicas, pois expressam a disputa democrática entre grupos sociais, e a supressão de conflitos seria condenável por representar modelos autoritários da gestão pública.

O conceito de política pública defendido por esta segunda corrente teórica, e assumido por esta tese, impõe duas dimensões diferentes e complementares à política pública. Na dimensão política, encara-se a política pública como um processo de gestão e tomada de decisão, em que há naturalmente conflitos de interesses, e na segunda dimensão sob o ponto de vista técnico e operacional, as políticas públicas são descritas como um conjunto de intervenções realizadas pelo governo (ROBINSON, 2005).

Distinguem-se na política pública, as políticas econômicas e sociais. As primeiras consistem no conjunto de ações de Estado que são planejadas para atingir determinadas finalidades relacionadas com a situação econômica de um país. Já as políticas sociais podem ser compreendidas de formas distintas conforme a corrente teórica. Em uma concepção liberal, são entendidas como a intervenção estatal para promoção do bem-estar individual e social, com provisão e oferta de serviços sociais, em um mecanismo de caráter compensatório, preventivo ou redistributivo (BIRKLAND, 2019; HEMERIJCK, 2018; HÖFLING, 2001). Para o materialismo dialético¹⁷, as políticas sociais tendem a ser percebidas como estratégias de intervenção nas relações sociais, de controle da força de trabalho e de regulamentação dos direitos sociais, com o intuito de manutenção da desigualdade social (KERSTENETZKY,

¹⁶ Entende-se por ator social indivíduos e instituições que representam algo para a sociedade (para o grupo, a classe, o país), e encarnam uma ideia, uma reivindicação, um projeto, uma promessa, uma denúncia (SOUZA, 1991). São os agentes sociais e econômicos, indivíduos e instituições, que realizam ou desempenham atividades, ou, então, mantém relações num determinado território (SABOURIN, 2002).

¹⁷ O materialismo dialético, pautado na dialética marxista que postula que as leis do pensamento correspondem às leis da realidade, é uma concepção filosófica que defende que o ambiente, o organismo e os fenômenos físicos tanto modelam a sociedade e a cultura quanto são modelados por eles, em relações sociais inteiramente interligadas às forças produtivas (TRIVIÑOS, 2006).

2011). Apesar de constituírem estruturas e campos de conhecimento distintos, as políticas econômicas e sociais são interdependentes e, a depender dos interesses dos setores com maior poder sobre o Estado, uma tende a condicionar a existência da outra (BIRKLAND, 2019; HEMERIJCK, 2018).

Nesta tese assume-se o SISAN como uma política social, com dependência e incidência sobre a política econômica brasileira. Além disso, mesmo que as considerações sobre as políticas sociais presentes em sua compreensão dialética sejam válidas e importantes, no contexto brasileiro, defende-se que as políticas sociais são fundamentais para reparar danos causados por um processo histórico de opressão e exploração responsável por manter parcela significativa da população em situação de vulnerabilidade social (CARMO, GUIZARDI, 2018; DUSSEL, 2012; XAVIER, CHAGAS, REIS, 2019).

2.1.1 O ciclo da política pública

Segundo Souza (2007), no campo específico da política pública, algumas abordagens foram desenvolvidas para melhor entender o modo e os motivos pelos quais os governos fazem ou deixam de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. O incrementalismo, a teoria da “lata de lixo” (*garbage can*), a coalização de defesa (*advocacy coalition*), as arenas sociais e o gerencialismo político são algumas das mais conhecidas (SOUZA, 2006b).

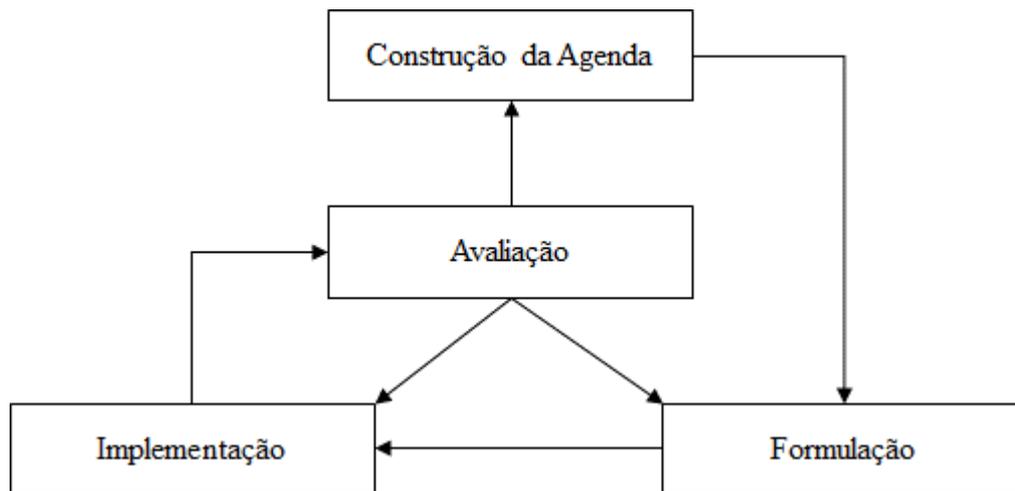
A teoria denominada *ciclo da política pública* (*policy cycle*) pode ser considerada a mais importante em análise de política, sendo a mais utilizado na literatura (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017; DRUMOND, RODRIGUES, 2019; SOUZA, 2006b). De acordo com Raeder (2015, p. 127), a teoria do *ciclo da política pública* utiliza uma abordagem sequencial e “possui qualidades destacadas por vários autores”, apresentando-se como uma “ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema”. Conforme Silva e Bassi (2012), Harold Dwight Lasswell é considerado o precursor desta abordagem, que distingue nas políticas públicas as seguintes etapas: informação; promoção, prescrição; invocação; aplicação; término e avaliação.

As etapas do *ciclo da política pública* propostas por Lasswell, conforme a literatura deste campo de conhecimento, têm sido atualizadas e reorganizadas. Viana (1996), a partir da identificação das similaridades propostas por diversos autores, sintetizou o *ciclo da política pública* em 4 etapas: construção da agenda, formulação, implementação e avaliação. Dye (2016) e Monteiro e Moreira (2018) também adotam estas 4 fases, e apontam que apesar de uma abordagem sequencial, essa teoria entende a política como um processo dinâmico e de

aprendizado. Além disso, o *ciclo da política pública* abriga outros modelos explicativos específicos, que buscam aprofundar as questões pertinentes a cada etapa (MONTEIRO, MOREIRA, 2018; VIANA, 1996).

A Figura 2 apresenta as fases do *ciclo da política pública* e as relações entre cada uma das etapas.

Figura 2 - Etapas do ciclo da política pública.



Fonte: Elaboração do autor (2020)

Retomando o conceito de política pública adotado na subseção anterior, que considera as relações de conflitos e interesses entre governo e outros atores sociais como naturais dos processos de decisão (BIRKLAND, 2019), o *ciclo da política pública* reitera esta dinâmica em todas as suas etapas. Há consenso sobre a participação dos governos em todas as etapas do *ciclo da política pública* e, neste sentido, o debate resume-se sobre o espaço que cabe aos governos na definição da agenda, formulação, implementação e avaliação, e o grau de participação de outros atores sociais nestes processos decisórios (BIRKLAND, 2019; HÖFLING, 2001; MCCONNELL, 2010). Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos estejam envolvidos em todas as etapas do *ciclo da política pública*, e de que o papel dos governos tem sido historicamente encolhido, isto não inibe a capacidade e poder das instituições governamentais, apesar da constatação de que a atividade de formular, implementar e avaliar políticas públicas está cada vez mais complexa (SOUZA, 2006b). Este reconhecimento é importante, pois o resultado de qualquer análise ou avaliação de políticas públicas deve destinar-se à gestão governamental, enquanto principal responsável pela implementação da política pública, sem negar a necessidade de direcionamento para outros atores sociais (HÖFLING, 2001; NASCIMENTO *et al.*, 2019).

2.1.1.1 As etapas do ciclo da política pública

2.1.1.1.1 A etapa da construção da agenda

A construção da agenda da política pública busca responder por que alguns problemas e assuntos são priorizados e outros não ou então, por que certas alternativas são escolhidas e outras não (MATOS PINTO, 2015). Dessa forma, a agenda da política pública é definida como o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos e, sob diferentes interesses, esta agenda pode ser do tipo sistêmica, governamental ou de decisão (KINGDON, THURBER, 1984). A primeira contém a lista de assuntos que são preocupação do conjunto da sociedade, sem, contudo, merecer atenção do governo; a segunda inclui os problemas que merecem atenção do governo; a última, a lista dos problemas a serem decididos (KINGDON, THURBER, 1984). O embate entre atores governamentais e atores não-governamentais, bem como os próprios processos inerentes aos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas, são fatores determinantes da construção da agenda governamental. Além disso, resgatando a tese da racionalidade limitada de Simon, muitas vezes o desenvolvimento de determinadas políticas explica-se mais pelas preferências, predileções, orientações e expectativas dos governantes, do que, exclusivamente, pelo processo de embate político (SOUZA, 2006b).

2.1.1.1.2 A etapa da formulação

A etapa da formulação da política pública corresponde à fase de elaboração de alternativas e escolha de uma delas como resposta à agenda previamente definida (SOUZA, 2019; VIANA, 1996). Assim como na etapa anterior, a formulação ocorre em um espaço político de conflitos de interesses e de poder, também marcado pelo envolvimento direto de atores governamentais e não-governamentais. Em geral, a etapa da formulação ocorre a partir de três momentos:

“dados transformam-se em informações relevantes; valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações para produzir conhecimento sobre ação orientada; conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas concretas” (LIMA, D'ASCENZI, 2013, p. 71).

Geralmente o resultado da formulação das políticas públicas é descrita em um conjunto de normas e legislações que visam orientar, indicar diretrizes e estabelecer mecanismos de pactuação e compromissos entre órgãos, níveis de governo e outros setores da sociedade (CAPELA, 2007; SOUZA, 2019).

2.1.1.1.3 A etapa da implementação

A implementação, em conjunto com a formulação, é considerada por diversos autores como a etapa mais importante da política pública (ANSELL, SØRENSEN, TORFING, 2017; SØRENSEN, PAULSSON, 2019; VIANA, 1996). Se, na formulação são definidas as ações, compete à etapa de implementação colocar em prática aquilo que foi formulado (SILVA, 2013). Idealmente, o processo de implementação parte de um plano operacional e orçamentário. É nesta fase que seriam definidos os recursos, responsáveis e prazos e, a partir de então, o planejamento seria transformado em ação com direcionamento dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executar a política pública (ANSELL, SØRENSEN, TORFING, 2017; LIMA, D'ASCENZI, 2013). É um processo de interação estratégica entre diversos atores que “operam em ambiente de incertezas, ocupado por diferentes interesses em jogo e onde recursos são barganhados e tomadas de decisão são negociadas” (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1998, p. 248). Assim, pode-se considerar a implementação como um processo evolutivo, cuja característica primordial é a adaptação, de modo que as políticas se desenvolvem em resposta ao seu meio, e um altera o outro (PRESSMAN, WILDAVSKY, 1998). Ainda, é na etapa da implementação que o papel dos gestores e o desenho institucional da política se tornam críticos, em função dos atores envolvidos, dos instrumentos estabelecidos e do grau de centralização dos processos (ANSELL, SØRENSEN, TORFING, 2017; DALFIOR, LIMA, ANDRADE, 2015; SØRENSEN, PAULSSON, 2019).

2.1.1.1.4 A etapa da avaliação

A avaliação é a etapa do *ciclo da política pública* na qual deveriam ser apreciados os diversos aspectos com o intuito de promover o desenvolvimento, a adaptação contínua das formas e instrumentos da ação pública ou até mesmo a sua extinção (BIRKLAND, 2019). É considerada fase crucial do *ciclo* e deveria ser realizada em todas as demais etapas. (VIANA, 1996). A avaliação é importante para auxiliar o planejamento e execução das políticas públicas, fornecer informações para sua melhoria, determinar seus efeitos, incentivar a transformação de

injustiças e problemas, bem como para contribuir para o progresso do conhecimento (SAMICO *et al.*, 2010; SCHOENEFELD, JORDAN, 2019).

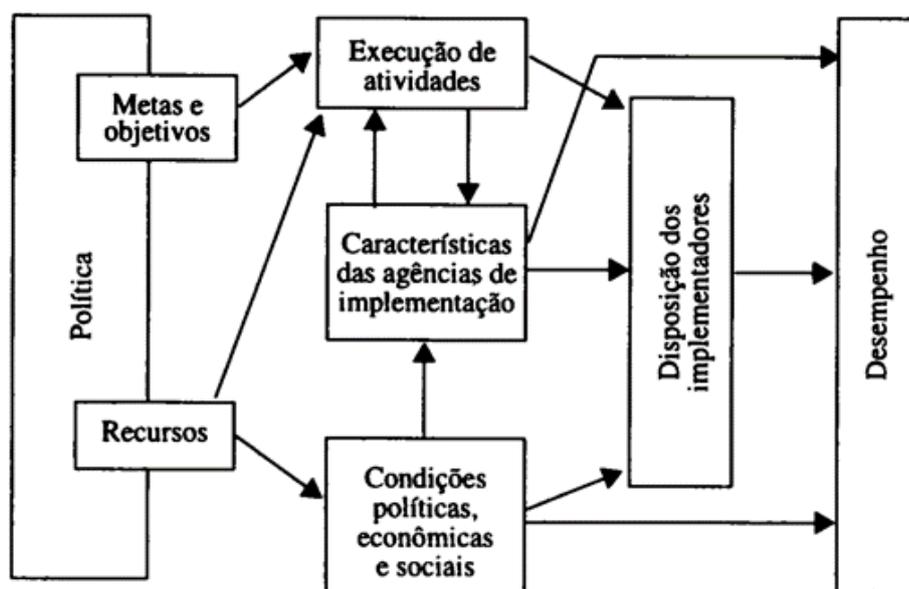
Considerando o tema desta tese, as etapas de implementação e avaliação da política pública serão abordadas com maior profundidade nas duas próximas subseções.

2.1.2 A etapa da implementação de políticas públicas e suas abordagens explicativas

A abordagem sequencial do *ciclo da política pública* possui grande utilidade em permitir um recorte do objeto de análise nas diferentes etapas do *ciclo* e, a partir disto, realizar análises com base em teorias explicativas específicas (LIMA, D'ASCENZI, 2013). No caso desta tese, o enfoque no *ciclo da política pública* foi utilizado para definir a fase de implementação como recorte a ser avaliado no objeto SISAN.

A implementação de políticas públicas é determinada por múltiplos fatores e que envolvem as metas, objetivos e recursos previstos no plano de implementação da política previamente formulada, as características das agências implementadoras, e as características contextuais presentes durante a implementação relacionadas às condições sociais, econômicas e políticas, conforme fluxograma apresentado na Figura 3 (KNIELING, OTHENGRAFEN, 2015; SØRENSEN, PAULSSON, 2019; SOUZA, 2007).

Figura 3 - Fluxograma do processo de implementação de políticas públicas.



Fonte: Souza (2007), adaptado de Van Meter e Van Horn (1975).

As características contextuais dizem respeito aos aspectos que estão fora do controle da equipe de implementação da política pública, mas que exercem impacto positivo ou negativo sobre suas estruturas, processos e resultados (BIRKLAND, 2019; TREVISAN, VAN BELLEN, 2008).

Considerando a complexidade de elementos e relações existentes em um processo de implementação, Pressman e Wildavsky (1998) relembram que nenhum exercício intelectual seria capaz de capturar todas as nuances da implementação de uma política. Ou seja, a implementação seria um processo caracterizado pelo regular exercício de distintas atividades de análise e avaliação.

Diversas teorias explicativas da fase de implementação foram propostas, e em sua maioria, a relação entre a implementação e a formulação está presente (SOUZA, 2007). E esta relação é o centro das duas principais abordagens explicativas da implementação, que foram inicialmente sistematizadas por Elmore (1979) e denominadas de *top-down* e *bottom-up*. Aproximando estas abordagens do tema desta tese, elas seriam importantes para orientar a resposta as seguintes perguntas: *O que explicaria eventuais problemas na implementação do SISAN nos municípios brasileiros? Questões relacionadas ao processo de formulação ou ao processo de implementação desta política pública?*

A primeira abordagem tem foco no processo de formulação da política pública e assume a interdependência entre esta etapa e a implementação (DEGROFF, CARGO, 2009). Esta abordagem pressupõe-se que, uma vez formulada a política, o próximo passo seria um processo passivo e técnico de implementação (FYLLING, BACIU, BREIMO, 2019; VIANA, 1996). Sob esta abordagem, entende-se a implementação como consequência, sendo sua explicação presente no processo que lhe deu origem. Ao se apoiar neste tipo de abordagem, os estudos que analisam a fase de implementação direcionam seu foco e recomendações para a fase de formulação e nas normas que estruturam a política pública (LIMA, D'ASCENZI, 2013).

A segunda abordagem, de tipo *bottom-up*, questiona dois elementos centrais da abordagem *top-down*: a capacidade de influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação, e de que as normativas e as definições exatas de responsabilidades administrativas e de resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas de forma exitosa (DEGROFF, CARGO, 2009; FYLLING, BACIU, BREIMO, 2019; NAJAN, 1995). A crítica existente sobre a abordagem *top-down* reside na constatação de que, na prática, o processo de implementação é contaminado por características contextuais e das agências de implementação, que limitam o papel decisivo dos formuladores e de que, além disso, o protagonismo dos implementadores é benéfico à política pública (NAJAN, 1995). Pautada

nestes questionamentos, a abordagem *bottom-up* enfatiza que a liberdade de atuação dos implementadores é inevitável e desejável, visto que estes atores possuem conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano formulado para uma melhor implementação, considerando os contextos locais (FYLLING, BACIU, BREIMO, 2019; VIANA, 1996). Nos estudos que utilizam esta abordagem, o foco é direcionado para os atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação, enfatizando-se a autoridade informal que deriva do conhecimento, das habilidades e da proximidade das tarefas essenciais desempenhadas por estes atores. Ainda, na abordagem *bottom-up*, assume-se que a formulação da política pública pode até direcionar a atenção para o problema e oferecer uma ocasião para aplicação de suas habilidades e seu julgamento, mas não pode resolver o problema por si só (LIMA, D'ASCENZI, 2013).

Críticas a abordagem *bottom-up* também existem, principalmente ao se considerar que a ênfase no papel dos implementadores gera questões fundamentais, como o fato de que, “nas democracias, o controle sobre as políticas deve ser dos representantes eleitos, e o poder dos implementadores não deriva dessa base” (LIMA, D'ASCENZI, 2013, p. 105). Além disso, não há consenso de que a modificação da política pública à revelia das concepções de seus formuladores gere melhores resultados (LIMA, D'ASCENZI, 2013; NAJAN, 1995).

Apesar de apresentarem focos distintos de análise, na prática, os estudos sobre a implementação de políticas públicas costumam adotar, ainda que implicitamente, as duas abordagens, tecendo explicações e recomendações tanto para aspectos da formulação quanto da própria implementação (NAJAN, 1995). Esta tese ao ter por objetivo específico “analisar a associação entre características de contexto e o grau de implementação do SISAN nos municípios brasileiros”, assumiu uma abordagem do tipo *bottom-up*.

2.1.3 A etapa da avaliação de políticas públicas: conceitos e abordagens

O desenvolvimento de métodos que permitam avaliar as políticas públicas é ponto chave para que os seus objetivos sejam alcançados (CARVALHO *et al.*, 2013). Na teoria do *ciclo da política pública*, a avaliação tem o objetivo de identificar problemas, reduzir incertezas, propor soluções e apontar mudanças que sejam capazes de orientar a tomada de decisão e se transformar em ações para melhoria da qualidade (CONTANDRIOPOULOS, 2006; CRUMPTON *et al.*, 2016; PATTON, 2002). E, nas democracias modernas, o questionamento sobre o impacto das ações dos governos tem impulsionado as iniciativas de avaliação de políticas públicas (MAGALHÃES, 2014).

Conforme descrito por Guba e Lincoln (2011), a avaliação assumiu diferentes significados ao longo do tempo. Principalmente a partir da análise de programas e políticas educacionais, os autores distinguiram quatro gerações da avaliação, que apresentam sucessivos avanços conceituais e metodológicos (BISHWAJIT, 2017). A primeira geração, iniciada ainda no final do século XIX e amplamente utilizada até os anos 1920, era caracterizada por estudos que exclusivamente realizavam mensurações sobre os destinatários dos programas e políticas públicas. A segunda geração, iniciada após a Primeira Guerra Mundial, deslocou a avaliação dos destinatários para a descrição de pontos fortes e fracos dos programas e políticas públicas. Consequentemente, os avaliadores assumiram a função de descritores e a mensuração passou a ser apenas uma possível etapa do processo avaliativo. A terceira geração, iniciada a partir dos anos 1950, foi demarcada por iniciativas que visavam alcançar juízos de valor e na qual o avaliador assumiu o papel de julgador, sem perder suas funções técnicas e descritivas anteriores. A avaliação de quarta geração, cujo início foi demarcado pelas experiências de avaliações responsivas do final da década de 1970, é reconhecida por sua abordagem participativa (BISHWAJIT, 2017; GUBA, LINCOLN, 2011).

O juízo de valor, amplamente defendido nas avaliações a partir dos anos 1950, pode ser compreendido como um julgamento (GUBA, LINCOLN, 2011), uma afirmação qualitativa sobre um dado objeto (LUCKESI, 2013), ou a opinião estabelecida sobre o valor de algo (FISCHER, 2019). Apesar das diferentes interpretações sobre o que seja juízo de valor, há consenso de que a emissão deste juízo é dependente de critérios e parâmetros rigorosamente definidos preferencialmente *à priori* (FISCHER, 2019; GUBA, LINCOLN, 2011; LUCKESI, 2013). Por esta característica, as avaliações de terceira geração possuem um comprometimento com o paradigma positivista, utilizando-se de conceitos e instrumentos das ciências físicas e matemáticas (GUBA, LINCOLN, 2011).

A inclusão do juízo de valor como procedimento da avaliação foi importante para superar limites das avaliações meramente descritivas, principalmente relacionados à incapacidade de gerar classificações sobre o mérito dos objetos avaliados, a partir de parâmetros que permitissem a comparação ao longo do tempo e com variáveis externas ao objeto (COLUSSI, CALVO, 2012; GUBA, LINCOLN, 2011). Além disso, permitiu fornecer informações e recomendações mais precisas e objetivas para a tomada de decisão e, conseqüentemente, conferiu maior utilidade às avaliações (GUBA, LINCOLN, 2011). A questão da utilidade das avaliações deve ser considerada, principalmente, quando se constata que os resultados dos estudos avaliativos não costumam ser imediatamente traduzidos em ação

para qualificação das políticas públicas, e o seu uso a médio e longo prazos geralmente não é explorado pelos avaliadores (NICKEL *et al.*, 2014).

A partir da crítica sobre as características positivistas das avaliações de terceira geração, principalmente por sua incapacidade de acomodar pluralismo de valores, na década de 1970 surgiram propostas alternativas, mais alinhadas a um paradigma construtivista (GUBA, LINCOLN, 2011). Denominadas por Guba e Lincoln (2011) como avaliações de quarta geração, incorporaram as reivindicações, preocupações e questões dos diversos grupos de interesse na determinação das informações essenciais de serem avaliadas e na forma como estas avaliações deveriam ser conduzidas, em um processo participativo, interativo e de negociação.

A relação da avaliação com os paradigmas positivista e construtivista também é abordado por Potvin (2004, p.733), que afirma que a “avaliação debruça-se sobre um elemento fundamental, que é o entendimento da natureza das políticas públicas enquanto objeto a ser avaliado”. Para a autora, duas correntes filosóficas se opõem sobre este entendimento: o realismo empírico e o idealismo.

Sob o enfoque do realismo empírico, as políticas públicas possuem uma realidade objetiva e, neste sentido, a ciência ganha seu poder de ser a autoridade suprema em relação aos fatos empíricos, em que o conhecimento está no objeto e o papel do cientista é descobrir suas propriedades. Nesta perspectiva, os cientistas são apenas intermediários passivos e neutros entre a natureza do objeto a ser avaliado e o mundo real onde este objetivo se concretiza (POTVIN, 2004). Segundo Sayer (2000), o realismo empírico alinha-se ao paradigma positivista ao enfatizar que o conhecimento sobre uma política pública deve ser adquirido de forma rígida, através de fatos observáveis e mensuráveis.

Já no idealismo, a realidade não é objetiva e sim subjetiva e dependente das características dos sujeitos. Nessa visão, as políticas públicas são principalmente, se não inteiramente, construções ideais elaboradas pelos atores sociais como reflexos de suas visões da realidade e, assim, a atividade científica distancia-se da sua verdade absoluta, e aproxima-se da construção de modelos e representações (POTVIN, 2004). O idealismo aproxima-se do paradigma construtivista, ao enfatizar que a realidade é socialmente construída (SAYER, 2000).

No entanto, ao considerar que as políticas públicas geralmente são concebidas como soluções objetivas (realismo empírico) para problemas reais (realismo), Potvin (2004) aponta a existência de um desconforto com estas posições filosóficas entre cientistas no processo de avaliação das políticas públicas. Se, por um lado, quanto ao realismo empírico, admite-se que os cientistas não são observadores passivos da natureza, por outro lado, a principal crítica dirigida ao idealismo é que, como resultado da ausência de ligações "verdadeiras" entre a

realidade e os modelos das políticas públicas, todo conhecimento é local e contingente, impossibilitando generalizações entre situações (POTVIN, 2004).

Na tentativa de superar este dilema ontológico, o realismo crítico aparece como uma terceira via. Esta teoria compreende as políticas públicas como ações humanas sobre condições reais e existentes, mas que cuja existência e capacidade de transformação da realidade só podem ser apreendidas através de modelos e teorias objetivas (POTVIN, 2004; SAYER, 2000).

Independente da aproximação com paradigmas positivista ou construtivista, a objetividade das avaliações e seu rigor metodológico parece ser consenso nos conceitos contemporâneos sobre avaliação, seja quando este conceito é sintético, como “determinar a valia de algo, atribuir um valor” (TREVISAN, VAN BELLEN, 2008, p. 530), ou complexo, como proposto por Champagne *et al.* (2011, p. 44):

“Avaliar consiste fundamentalmente em emitir juízo de valor sobre uma intervenção, implementando um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre essa intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de proceder de modo a que os diferentes atores envolvidos, cujos campos de julgamento são por vezes diferentes, estejam aptos a se posicionar sobre a intervenção para que possam construir individualmente ou coletivamente um julgamento que possa se traduzir em ações”.

Segundo Serapioni (2016), pelo menos três elementos aproximam a maioria das definições atuais sobre avaliação: a) a avaliação surge no sentido de formular juízos sobre o valor ou mérito de uma intervenção que visa modificar a realidade social; b) é colocada ênfase na sistematicidade e rigorosidade dos procedimentos de coleta de dados que suportam o julgamento do mérito e valor das ações; c) confere-se destaque à avaliação como ferramenta indispensável para a tomada de decisões, já que oferece aos gestores as informações necessárias para aprimorar o processo de planejamento e de gestão de programas e políticas públicas.

Apesar de certa concordância entre autores sobre o que seja avaliar, não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias (FARIA, 2005), existindo um autêntico “emaranhado conceitual” (COSTA, CASTANHAR, 2003, p. 972). Esse fato se explica justamente porque a “área de políticas públicas é perpassada por uma variedade de disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas” (TREVISAN, VAN BELLEN, 2008, p. 535).

Neste sentido, a conceituação sobre avaliação de políticas públicas tem sido realizada por meio de categorizações ou classificações, principalmente em relação à finalidade da avaliação, da posição do avaliador e da abordagem avaliativa.

Segundo CHAMPAGNE *et al.* (2011, p. 51), a avaliação pode ter inúmeras finalidades, “oficiais ou oficiosas, explícitas ou implícitas, consensuais ou conflituosas, compartilhadas pela maioria dos atores ou por apenas alguns deles”. Em geral, as avaliações oficialmente possuem finalidade estratégica, formativa, somativa, transformadora ou fundamental.

A avaliação com finalidade estratégica é utilizada para auxiliar o planejamento e a elaboração de uma intervenção. Ocorre antes da implementação e, por isso, também é conhecida como avaliação *ex ante* (SERAPIONI, 2016). Este tipo de avaliação foi muito estimulado e induzido nos programas financiados por organismos internacionais, especialmente aqueles voltados à infraestrutura econômica e ao desenvolvimento urbano. Consistem em análises de custo-benefício, de custo-efetividade, das taxas de retorno econômico dos investimentos previstos (LOBO, 1998).

As avaliações formativas ocorrem durante o processo de implementação, com o objetivo explícito de fornecer informações para melhorar a intervenção (CHAMPAGNE *et al.*, 2011). Tendem a ocorrer mais de uma vez ao longo da implementação, e procuram detectar dificuldades que ocorrem na programação, administração e controle (COHEN, FRANCO, 2013).

A finalidade somativa, também conhecida como *ex post*, tem ênfase na análise de resultados finais, como forma para garantir eficiência e governabilidade, e decidir sobre a continuidade das políticas. Procura determinar em que medida o projeto implementado alcança seus objetivos e gera impactos esperados ou não previstos (CHAMPAGNE *et al.*, 2011; COHEN, FRANCO, 2013; SERAPIONI, 2016).

Avaliações com finalidade transformadora buscam modificar uma situação injusta ou problemática, para melhoria do bem-estar coletivo (CHAMPAGNE *et al.*, 2011). Avaliações com esta finalidade se aproximam da teoria dos programas e políticas de mudança social (THURSTON, POTVIN, 2003). Nesta teoria, a avaliação é percebida como um procedimento politizado, que envolve processo de compreensão e resistência dos sistemas de opressão e, neste sentido, aposta-se no empoderamento como a capacidade de aumentar o poder dos oprimidos para controlar e melhorar suas condições de vida. As avaliações com finalidade transformadora tendem inclusive a ser discutidas em uma arena política¹⁸, onde os cidadãos têm pleno acesso às informações, à metodologia empregada e aos resultados alcançados, tornando-se um instrumento democrático de controle social (ARRETCHE, 1998).

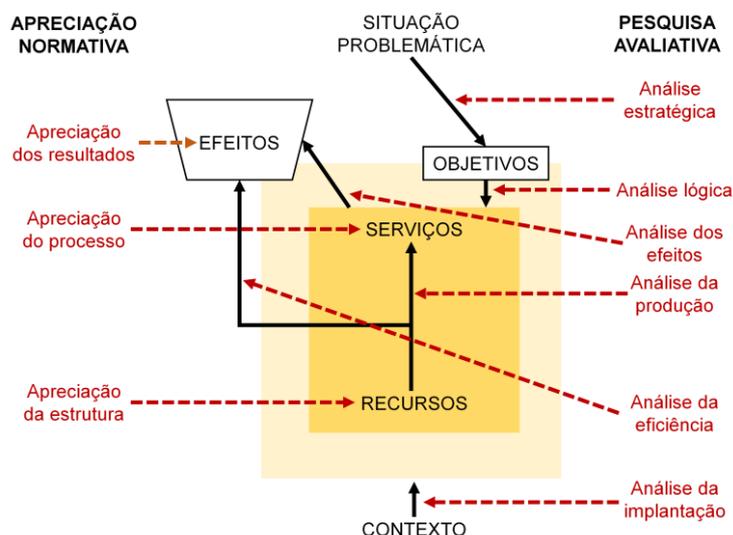
¹⁸ A arena política é um dos modelos teóricos que explicitam as políticas públicas, e se refere aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política (FREY, 2009).

As avaliações com finalidade fundamental são aquelas que objetivam contribuir para o avanço dos conhecimentos empíricos e teóricos sobre a intervenção, sendo geralmente realizada por cientistas vinculados a instituições de ensino e pesquisa (CHAMPAGNE *et al.*, 2011). No entanto, como afirmam Aguilar e Ander-Egg (1995), não se avalia simplesmente por interesses acadêmicos ou por curiosidade intelectual, mas a partir de um claro sentido utilitário e prático. A pesquisa avaliativa deve ser efetuada para que seus resultados e recomendações sejam realmente aplicados. Desta maneira, geralmente as avaliações com finalidade fundamental, também possuem outras finalidades.

No que diz respeito à posição do avaliador ante o objeto avaliado, pode ocorrer uma avaliação do tipo externa, interna, mista ou participativa. O avaliador externo é aquele alheio à organização e gestão do objeto avaliado. O avaliador interno é membro da equipe organizadora, gestora ou executora da política pública. Em uma avaliação do tipo mista, combina-se avaliador externo e interno. Já a avaliação participativa busca minimizar a distância entre avaliador e beneficiários, envolvendo estes diretamente no processo de avaliação, sendo característica das avaliações de quarta geração ou com finalidade transformadora (COHEN, FRANCO, 2013). Sobre esta questão, ARRETICHE (1998) enfatiza a importância da neutralidade dos avaliadores. Para a autora, é muito difícil que avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam críveis e isentas, embora mesmo com a utilização de avaliadores externos, a neutralidade absoluta seja impossível.

Outra categorização foi sistematizada por Champagne *et al.* (2011) e que está relacionada à abordagem das avaliações (Figura 4).

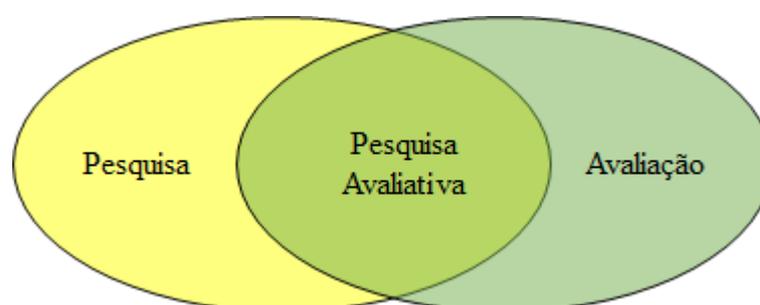
Figura 4 - Modelo lógico dos diferentes tipos de análise para avaliação das políticas públicas.



Fonte: Champagne et al (2011)

A categorização proposta por Champagne *et al.* (2011) está inserida no campo específico da avaliação em saúde, mas como refere o autor, é adaptável a qualquer tipo de intervenção. As avaliações podem ser uma apreciação normativa ou uma pesquisa avaliativa. As primeiras verificam a conformidade dos componentes da intervenção em relação à critérios e normas e, por isso, são avaliações que não se inserem como atividades de pesquisa. Ou seja, da mesma forma que existem pesquisas sobre políticas públicas que não são avaliativas, também existem avaliações que não podem ser consideradas pesquisas (Figura 5).

Figura 5 - Relação entre pesquisa, avaliação e a pesquisa avaliativa.



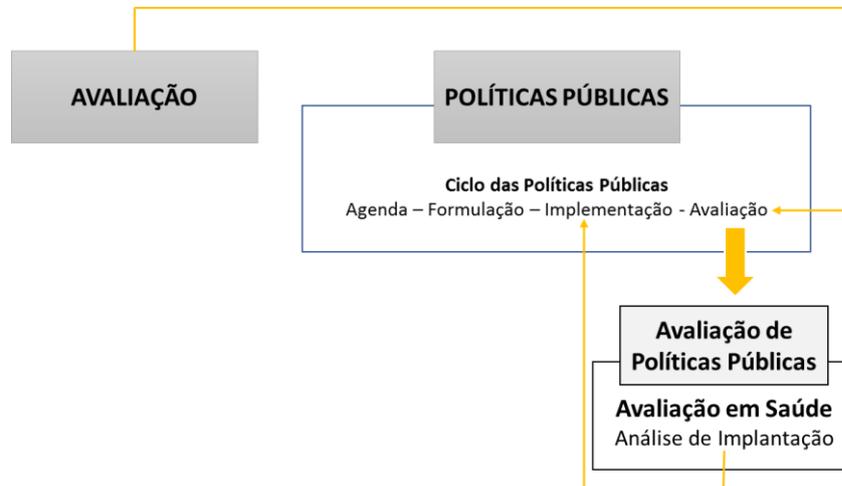
Fonte: Adaptado de Champagne *et al.* (2011)

Ainda segundo Champagne *et al.* (2011), a interseção entre as atividades de pesquisa e a avaliação resultaria nas pesquisas avaliativas. Estas dependem de procedimentos científicos que permitam extrapolar os aspectos normativos, e avançar para a análise das relações de causalidade entre os diferentes componentes da intervenção para realizar análises estratégica, lógica, de efeitos, de produção, de eficiência e da implantação de qualquer intervenção.

No âmbito das pesquisas avaliativas, a análise da implantação tem o objetivo de estudar as relações entre uma determinada intervenção e seu contexto durante a fase de implementação (CHAMPAGNE *et al.*, 2011). Considera-se a implantação como a “implementação concreta de uma política pública em um contexto preciso” (CHAMPAGNE *et al.*, 2011, p. 219). O interesse neste tipo de análise deve-se à compreensão de que o grau de implementação exerce forte influência sobre os resultados e impactos de qualquer intervenção, incluindo as políticas públicas (BICKMAN, 1987; CONTANDRIOPOULOS *et al.*, 1997; SAMICO *et al.*, 2010). Por isso, a análise da implantação tem o objetivo de delimitar melhor as características de contexto que tendem a facilitar ou comprometer a implementação, permitindo reconhecer os meios onde há mais chance de uma determinada intervenção ser implementada integralmente (CHAMPAGNE *et al.*, 2011). A análise da implantação é uma abordagem da avaliação em saúde que, na sua relação com os campos de conhecimento da

avaliação e das políticas públicas, permitiria avaliar a etapa de implementação do *ciclo das políticas públicas* (Figura 6).

Figura 6 - Relação entre a análise da implantação e a implementação de políticas públicas.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Para Champagne *et al.* (2011), a análise da implantação é particularmente importante em intervenções complexas sobre as quais o contexto pode interagir de diferentes maneiras, o que é adequado ao SISAN. Ainda, a análise da implantação tende a explicar quatro questões essenciais, a saber:

- a) A transformação da intervenção ao longo do tempo (análise da implantação do tipo 1-a);
- b) A influência de características de contexto sobre o grau de implementação da intervenção (análise da implantação do tipo 1-b);
- c) Como as variações da implementação influenciam seus resultados (análise da implantação do tipo II);
- d) A influência da interação entre contexto e implementação sobre os resultados da intervenção (análise da implantação do tipo III).

O Quadro 1 apresenta uma síntese dos tipos de avaliação apresentados nesta seção.

Quadro 1 - Tipos de avaliações segundo geração, finalidade, posição do avaliador e abordagem avaliativa.

Geração	Finalidade	Posição do Avaliador	Abordagem Avaliativa
1ª Geração (Mensuração)	Estratégica (<i>ex ante</i>)		Apreciação normativa: - Apreciação dos resultados - Apreciação do processo - Apreciação da estrutura
2ª Geração (Descrição)	Formativa	Interna	Pesquisa avaliativa: - Análise estratégica - Análise lógica - Análise dos efeitos - Análise de produção - Análise da eficiência - Análise da implantação: - Tipo I-a - Tipo I-b - Tipo II - Tipo III
3ª Geração (Juízo de Valor)	Somativa (<i>ex post</i>) Transformadora	Externa Mista	
4ª Geração (Construtivista)	Fundamental	Participativa	

Fonte: Elaboração do autor (2020)

2.2 O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Tendo por base os pressupostos teóricos apresentados na subseção “CAMPO DE CONHECIMENTO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS”, apresenta-se aqui o caso do SISAN, objeto central de estudo desta tese. Didaticamente, o SISAN será apresentado e discutido por meio das etapas do *ciclo da política pública* (DYE, 2016; MONTEIRO, MOREIRA, 2018; VIANA, 1996).

2.2.1 A construção de uma agenda para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁹

2.2.1.1 A mobilização para uma agenda sistêmica contra a fome

Kingdon e Thurber (1984) diferenciam três tipos de agenda da política pública: sistêmica, governamental e de decisão. No caso do SISAN, parece evidente que o processo de

¹⁹ A construção da agenda da SAN no Brasil, sua relação com os movimentos internacionais ao longo do século XX, o detalhamento da situação de fome e insegurança alimentar e nutricional, a construção do conceito brasileiro de SAN e os dilemas para implementação de uma política pública que responda por este conceito, foram abordados na dissertação de mestrado do autor desta tese (MACHADO, 2017), que pode ser acessada por meio de seguinte endereço eletrônico: https://bit.ly/dissertacao_machado.

construção histórica da agenda desta política pública caracterizou-se pela adoção da tipologia sistêmica, a qual tornou o fenômeno da fome, que à época afetava significativa parcela da população brasileira, assunto de preocupação nacional (MAGALHÃES, 1997; MALUF, 2006; RIGON, 2012). Apesar da insegurança alimentar e nutricional envolver outras dimensões, a fome foi a responsável por colocar em pauta outras temáticas na agenda de políticas públicas de SAN (PINHEIRO, CARVALHO, 2010; RIGON, 2012).

Até o início do século XX, a compreensão da fome como simples resultado de um crescimento populacional superior à capacidade de produção de alimentos, naturalizava este fenômeno, inclusive sob a crença de que a mesma poderia ser um mecanismo natural de seleção da espécie humana (ALENCAR, 2001). Assim, não haveria necessidade de qualquer tipo de intervenção para correção deste fenômeno ou então, qualquer tentativa de minimizar este problema recairia sobre a expansão da produção de alimentos e controle de natalidade (BELTON, THILSTED, 2014; JESUS, OMMATI, 2017). Este entendimento foi crucial para justificar o investimento público em ações que resultaram no aumento da produção agrícola, principalmente em um cenário de fortalecimento do capitalismo e do processo de industrialização no Brasil (BELTON, THILSTED, 2014; JESUS, OMMATI, 2017).

A partir do início do século XX, com o começo do processo de desenvolvimento industrial, aliado à expansão urbana, agravou-se a questão social, com surgimento de aglomerados em torno das cidades, que por sua vez impulsionaram o crescimento da pobreza, do desemprego e da exclusão com privação social, econômica, cultural e política para a classe trabalhadora (PIANA, 2009; VASCONCELLOS, 2017).

Nesta conjuntura, cresceram as críticas sobre a sustentabilidade de uma superestrutura social onde, independente do volume de produção de alimentos, a fome era mantida pela dificuldade de acesso aos alimentos produzidos (ALLEN, THOMAS, 2000). Para além de um fenômeno natural, a fome passou a ser compreendida enquanto fenômeno social (PINHEIRO, CARVALHO, 2010).

Dentre os defensores desta compreensão encontrava-se Josué de Castro, pesquisador brasileiro que a partir da década de 1930 realizou trabalhos que expuseram a situação de fome e deficiências nutricionais da população brasileira e mundial (RIGON, 2012; VASCONCELOS, 2005). Josué de Castro afirmava que a fome não dependia nem era resultado dos fatos da natureza, ao contrário, era fruto de ações dos homens, de suas opções e da condução econômica que davam a seus países em uma clara referência que demonstrava a subordinação das políticas sociais às políticas econômicas. Sob esta concepção, a superação da fome dependia

de políticas sociais, de forma a viabilizar o acesso de todos aos alimentos produzidos, em quantidade suficiente para a manutenção da vida com saúde (MAGALHÃES, 1997).

2.2.1.2 A conversão da agenda sistêmica em agenda governamental

Naquele momento histórico, presenciou-se a conversão de uma agenda sistêmica para uma agenda governamental, com a criação de algumas políticas sociais para o enfrentamento do problema da fome e das carências nutricionais no Brasil (RIGON, 2012; VASCONCELLOS, 2017; ZIMMERMANN, 2011). Além disso, as ideias de Josué de Castro e daqueles que defendiam a compreensão da fome enquanto fenômeno social encontraram respaldo no cenário internacional posterior à segunda guerra mundial, quando a corrente teórica do keynesianismo em conjunto com a corrente política da socialdemocracia fundaram as bases do *Estado de Bem-Estar Social* (HÖFLING, 2001; RICHES, 2003).

O reconhecimento de direitos sociais e a construção de políticas públicas e, especificamente políticas sociais para proteção destes direitos, marcou este período histórico em todo o mundo. Diversos documentos internacionais foram elaborados, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, formalizada em 1948 pela Organização das Nações Unidas. O artigo 25 desta Declaração estabelece que:

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle” (ONU, 1948, p. 13).

O Brasil foi um dos países signatários da Declaração Universal dos Direitos Humanos, destacando-se na formulação e implementação de políticas públicas que respondessem pelo DHAA. A criação do salário mínimo atrelado à cesta básica de alimentos, do Serviço de Alimentação da Previdência Social e do Programa Nacional de Alimentação Escolar são exemplos de políticas públicas executadas entre as décadas de 1930 e 1960 no Brasil (ARAÚJO *et al.*, 2012; VASCONCELOS, 2005).

Posteriormente à Declaração Universal dos Direitos Humanos, outros acordos internacionais foram formulados com o intuito de reforçar o papel dos Estados na proteção de direitos sociais. Entre estes, ressalta-se o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966, do qual o Brasil também foi signatário (ONU, 1966). Segundo este Pacto:

“Os Estados, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa a estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante a cooperação internacional, medidas necessárias para melhorar os meios de produção, conservação e distribuição de alimentos mediante a plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, a divulgação de princípios sobre nutrição e o aperfeiçoamento da reforma agrária, de modo que se alcancem formas mais eficazes de exploração e utilização das riquezas naturais” (ONU, 1966, p. 4).

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apresentou avanços em relação à Declaração Universal dos Direitos Humanos ao sugerir estratégias de intervenção dos Estados para proteção contra a fome. Todavia, é necessário destacar que estas sugestões se centravam na produção de alimentos e utilização das riquezas naturais, sem mencionar aspectos relacionados à garantia de acesso aos alimentos produzidos ou à justa distribuição das riquezas exploradas. O discurso de combate à fome foi fortemente utilizado para implementar programas de inovações tecnológicas no setor da agricultura, com o objetivo de aumentar a produtividade por meio de modificação em sementes, fertilização do solo, utilização de agrotóxicos e mecanização no campo (DENNY *et al.*, 2017; JESUS, OMMATI, 2017). Este movimento, denominado de *Revolução Verde* foi amplamente difundido em todo o mundo, incluindo o Brasil, e embora tenha sido questionado e combatido ao longo de sua trajetória, de certa forma, perdura até os dias atuais (ABRAMOVAY, 2008; JESUS, OMMATI, 2017; SERRA *et al.*, 2016).

No Brasil, a partir da década de 1960, o regime militar impôs alterações na dinâmica do Estado. Neste período as políticas sociais assumiram o objetivo quase que exclusivo de legitimação do sistema autoritário vigente, com caráter fragmentário, setorial e emergencial. Fortaleceu-se a ideia de que as políticas sociais deveriam estar subordinadas às políticas econômicas, em um discurso onde o desenvolvimento social seria decorrente do desenvolvimento econômico (DALLAGO, 2007). Este cenário foi agravado pelo “milagre econômico” brasileiro, ocorrido entre 1969 e 1973, caracterizado pela expansão da produção, modernização e entrada do capital estrangeiro, mas apresentando como consequências o crescimento da concentração de renda e o aumento da pobreza (DALLAGO, 2007). Como apontam Guedes e Rangel (2017), o bolo cresceu, mas a fome aumentou, em uma grande contradição do milagre econômico brasileiro. As políticas econômicas adotadas neste período tiveram como foco as camadas sociais média e alta, por acreditarem que naquele momento as camadas sociais economicamente baixas não contribuiriam de forma decisiva para o fortalecimento econômico do país (FAGNANI, 2005).

As características das políticas econômicas e sociais adotadas no Brasil no período da ditadura militar eram reflexo de um processo de avanço mundial do neoliberalismo, marcado por uma forte crítica aos *Estados de Bem-Estar Social* (GUEDES, RANGEL, 2017; MORAES, 2002). As reformas postas em prática sob essa ótica compunham um grande projeto de engenharia social promovido a partir de diretrizes dos grandes organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (CEPAL, 2002). A concepção neoliberal pregava a redução do poder do Estado e de políticas públicas sociais, sob o argumento de gerarem improdutividade, do aparelho estatal ser ineficaz e ineficiente, além de prejudicar a liberdade e a propriedade privada (BRESSER-PEREIRA, 2010; FIORI, 1997).

Como essas transformações ocorreram simultaneamente a um período de luta e conquistas sociais, com o retorno das instituições democráticas, elas enfrentaram forte resistência popular no Brasil (SILVA, 2013). Diante de um país assolado por enormes iniquidades sociais, desemprego, pobreza e fome, os movimentos sociais se reorganizaram e lideraram a luta pela redemocratização do Brasil e a retomada de políticas públicas para garantia de direitos sociais. Neste momento foram estruturadas as bases para formulação de uma política pública de SAN. A I Conferência Nacional de Alimentação, em 1986, sugeriu a criação de um Sistema Nacional que garantisse o direito à alimentação, sendo considerada a primeira proposta do atual SISAN (ARRUDA, ARRUDA, 2007).

Em 1992, o Movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, mobilizou a sociedade brasileira na busca de soluções para as questões da fome e da miséria, levando o presidente Itamar Franco a criar em 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar como instância de controle social, de caráter interministerial e consultivo, contando com representantes da sociedade civil, para assessoramento direto à presidência da república (BURLANDY, 2011).

2.2.1.3 Uma agenda de decisão para a formulação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O Decreto Presidencial nº. 807, de 22 de abril de 1993 (BRASIL, 1993), que instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, foi o primeiro ato normativo de formulação do que seria, anos mais tarde, o SISAN e, portanto, demarcou o início de uma agenda de decisão para a questão da SAN no Brasil. Este decreto explicitava a “prioridade absoluta conferida à política de segurança alimentar, em especial às medidas que visavam à redução dos problemas

da fome”, reconhecia “a multiplicidade de instituições governamentais e não-governamentais envolvidas nas atividades de atendimento às necessidades alimentares da população” e instituiu “uma instância capaz de propor estratégias de mobilização, programação e articulação das ações a serem implementadas pelos setores governamentais e não-governamentais” (BRASIL, 1993, p. 6).

Em 1994 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar organizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, onde foi sistematizada uma definição de segurança alimentar apontando que:

“No Brasil haverá segurança alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna” (CONSEA, 1995, p. 88).

Esta definição ampliou o escopo das demandas sociais, que incorporam à luta pela garantia de acesso à quantidade suficiente de alimentos, a dimensão da alimentação de qualidade. Além disso, assumindo seu papel de proponente de estratégias para uma política de segurança alimentar, a Conferência apontou três diretrizes para a construção de um Sistema e de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, a saber: ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar; assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados e; assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilo de vida saudáveis (CONSEA, 1995).

Em 1994, durante a reforma administrativa do presidente recém-eleito Fernando Henrique Cardoso, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi extinto e a formulação do SISAN foi adiada (PINHEIRO, 2008; RIGON, 2012). O debate de estratégias para superação da fome e promoção da segurança alimentar foi alocado no Programa Comunidade Solidária, criado por meio do Decreto nº. 1.366, de 12 de janeiro de 1995 e administrado por meio de um conselho de caráter consultivo, vinculado à Presidência da República, tendo por objetivo “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza”. Além disso, as ações de alimentação e nutrição receberiam atenção preferencial na implementação do Programa Comunidade Solidária (BRASIL, 1995, p. 12). Na prática, este Programa pautou-se por ações assistencialistas, retirando do Estado parte importante de responsabilidade na formulação e implementação de políticas sociais, restringindo a atuação do

governo ao monitoramento da aplicação eficiente de recursos em parcerias com outros setores da sociedade, sob um forte discurso de solidariedade (BURLANDY, LABRA, 2007).

No início dos anos 2000 o Brasil apresentava 36 milhões de pessoas em situação de fome e 75 mortes (geralmente por complicações da desnutrição) de crianças menores de um ano para cada mil nascidas vivas (MALUF, 2006). Estes indicadores denunciavam um país marcado por importantes mecanismos de injustiça social e revelavam a incapacidade das políticas públicas (econômicas e sociais) até então formuladas e implementadas, em reduzir tais problemas.

Este cenário foi frutífero para a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, em 2002, que iniciou seu mandato “em atmosfera de euforia provocada pela propaganda das ações do Programa Fome Zero, [...] e implementação de uma PNSAN”, tendo por “base focal do discurso político-ideológico o combate à fome” (VASCONCELOS *et al.*, 2019, p. 7). O CONSEA foi recriado em 2003 e, em 2004 organizou a II Conferência Nacional de SAN que, dentre suas propostas prioritárias aprovadas em plenária, reorientou a instituição do SISAN e a formulação e execução da PNSAN. Ainda, definiu diretrizes que, posteriormente, traduziram-se no conceito de SAN atualmente adotado pelo Brasil. (CONSEA, 2004).

2.2.2 A formulação e implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O Brasil historicamente contou com políticas sociais e programas que tinham por objetivo responder, de maneira setorial, por dimensões específicas da SAN (MACHADO *et al.*, 2018a; VASCONCELOS, 2005). No entanto, foi a recriação do CONSEA e a criação do Programa Fome Zero, ambos em 2003, que demarcaram o início da formulação de uma política pública de nível nacional e intersetorial, destinada a responder pelo conceito brasileiro de SAN.

Normativamente, o CONSEA foi recriado por meio da Medida Provisória n.º. 103, de 1.º de janeiro de 2003 (BRASIL, 2003b), posteriormente convertida na Lei n.º. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios (BRASIL, 2003a). Nesta lei, além de ser estabelecida em seu artigo 30 a criação do CONSEA, foi definido que este Conselho integrava a Presidência da República, como órgão de assessoramento para a formulação de políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome (BRASIL, 2003a) (Quadro 2).

Também por meio da Lei nº. 10.683 de 2003, foi criado o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República (BRASIL, 2003a) e que, posteriormente, através da Lei nº. 10.869, de 13 de maio de 2004, foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2004). O SISAN e a PNSAN foram definidos como assunto que constituía área de competência deste Ministério, que tinha ainda como atribuições: a) articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a PNSAN; b) orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos a área de SAN e; c) normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de SAN (BRASIL, 2004) (Quadro 2).

Considerando as proposições oriundas da II Conferência Nacional de SAN realizada em 2004 e orientações do CONSEA, o governo brasileiro publicou a Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como LOSAN, que criou o SISAN, “por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o DHAA” (BRASIL, 2006) (Quadro 2).

Quadro 2 - Marcos legais de formulação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Legislação	Descrição
Decreto Presidencial no. 807, de 22 de abril de 1993 (BRASIL, 1993)	Cria o CONSEA Nacional
Decreto no. 1.366, de 12 de janeiro de 1995 (BRASIL, 1995)	Institui o Comunidade Solidária em substituição ao CONSEA Nacional
Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003a)	Cria o CONSEA Nacional
Lei nº. 10.869, de 13 de maio de 2004 (BRASIL, 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
Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006 (BRASIL, 2006)	Cria o SISAN
Decreto nº. 6.272, de 23 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007b)	Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do CONSEA
Decreto nº. 6.273, de 23 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007a)	Cria a CAISAN Nacional
Emenda Constitucional nº. 64, de 4 de fevereiro de 2010 (BRASIL, 2010b)	Introduz a alimentação como direito social na Constituição Federal
Decreto no. 7.272, de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010a)	Regulamento o SISAN e cria a PNSAN no âmbito do Sistema
Lei no. 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019b)	Altera a LOSAN, extinguindo o CONSEA Nacional a partir da exclusão de todas as suas competências no SISAN
Lei nº 13.839, de 2019 (BRASIL, 2019a)	Altera a LOSAN para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos

Fonte: Atualizado a partir de Machado (2017).

A LOSAN estabeleceu que o poder público tem o “dever de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade” (BRASIL, 2006). Além disso, definiu que o conceito brasileiro de SAN:

“consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BRASIL, 2006, art. 3º, p. 2).

Observa-se que a complexidade dos elementos deste conceito expressa o percurso histórico da sua construção na defesa da alimentação como direito humano, garantido a partir de dimensões quantitativas e qualitativas que demandam o envolvimento de diversos setores da sociedade (MACHADO *et al.*, 2018a).

Conforme descrito na LOSAN, integram o SISAN: a) a Conferência Nacional de SAN; b) o CONSEA; c) a CAISAN; d) órgãos e entidades de SAN da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e; e) instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do Sistema (BRASIL, 2006). A Figura 7 apresenta uma síntese da estrutura organizacional do SISAN.

Figura 7 - Integrantes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



Fonte: Machado (2017).

Segundo a LOSAN, o SISAN tem por princípios a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, a preservação da autonomia das pessoas, a participação social e a transparência dos programas e recursos, integrando, nos três níveis de governo as mesmas estruturas (BRASIL, 2006).

Ainda que a LOSAN descrevesse alguns aspectos da organização do Sistema, as atribuições do CONSEA e da CAISAN somente foram regulamentadas por decretos específicos, publicados em 2007 (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2017b) (Quadro 2).

O Decreto nº. 6.272, de 23 de novembro de 2007, dispunha sobre as competências, composição e funcionamento do CONSEA. Composto por cinquenta e sete membros titulares e suplentes, dos quais dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, possuía dentre as suas competências: a) convocar e definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência Nacional de SAN; b) propor à CAISAN as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN; c) acompanhar e monitorar a implementação da Política e do Plano Nacional de SAN; d) definir os critérios e procedimentos para adesão ao SISAN (BRASIL, 2007b) (Quadro 2).

O Decreto nº. 6.273, de 23 de novembro de 2007, criou a CAISAN, constituída apenas pelos representantes governamentais do CONSEA, tendo por finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública afetos à área de SAN. Dentre suas competências, destacam-se: a) a elaboração da PNSAN, indicando suas diretrizes e instrumentos de execução; b) elaboração do Plano Nacional de SAN; c) coordenação e execução da Política e do Plano Nacional de SAN; d) monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da Política e do Plano Nacional de SAN; e) articular e estimular a integração das Políticas e Planos de SAN nos estados e Distrito Federal (BRASIL, 2007a) (Quadro 2).

Apesar dos avanços na formulação de políticas sociais de proteção do DHAA, até 2010, a Constituição Federal do Brasil não considerava no Título dos Direitos e das Garantias Fundamentais e, especificamente no Capítulo dos Direitos Sociais, a alimentação como um direito social. Assim, em 2010, por meio da Emenda Constitucional nº. 64, de 4 de fevereiro, foi alterado o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Desde então, a Constituição estabelece que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 2010b, p. 39) (Quadro 2).

O reconhecimento constitucional da alimentação como direito social foi passo fundamental para que, em 25 de agosto de 2010, fosse publicado o Decreto no. 7.272, que regulamentou a LOSAN e instituiu a PNSAN. O Decreto definiu as diretrizes e objetivos da Política e dispunha sobre sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, no âmbito do SISAN (BRASIL, 2010a) (Quadro 2).

A PNSAN compreenderia um conjunto de oito diretrizes, a saber:

- a) promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- b) promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- c) instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de SAN e do DHAA;
- d) promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- e) fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de SAN;
- f) promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- g) apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, SAN e do DHAA em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei no 11.346, de 2006; e
- h) monitoramento da realização do DHAA (BRASIL, 2010a).

Considerando os marcos legais que definem a formulação do SISAN, é possível identificar a Conferência de SAN, CONSEA, CAISAN e os órgãos de SAN, como estruturas responsáveis pela implementação deste Sistema, e da PNSAN enquanto política pública pertencente ao SISAN. Além disso, o Plano de SAN é descrito como o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN (BRASIL, 2010a; MACHADO *et al.*, 2018a). Ou seja, o Plano deve reunir as metas, objetivos e programas a serem implementados por esta política pública, além de descrever responsabilidades e estabelecer vinculação orçamentária junto ao PPA (MACHADO *et al.*, 2018a).

Idealmente, o Plano de SAN deveria ser elaborado pela CAISAN, a partir das proposições oriundas das Conferências de SAN e sistematizadas pelo CONSEA, expressando os compromissos da gestão pública pactuados junto à sociedade civil, respeitando as normativas

do SISAN e tendo por base as oito diretrizes previstas no Decreto nº 7.272/2010 (BRASIL, 2010a).

A organização das ações do governo em Planos Plurianuais que resultem em bens e serviços para a população é prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988). O PPA é o instrumento de gestão pública que estabelece as diretrizes, objetivos, metas e dotação orçamentária a serem seguidos pelos governos ao longo de um período de quatro anos. O PPA é avaliado anualmente e, sob esta avaliação é que são traçadas as bases para a elaboração do orçamento anual. Neste sentido, os Planos de Políticas Públicas específicas (como o Plano de SAN) servem como orientadores para as ações e programas previstos no PPA, bem como precisam ter suas metas e ações previstas no PPA, caso contrário, não serão contempladas pelo orçamento público (MACHADO, 2017). Por isso, o Decreto nº 7.272/2010 estabelece que o Plano de SAN deve estabelecer relação com o PPA (BRASIL, 2010a).

A CAISAN Nacional publicou em 2016 o segundo Plano Nacional de SAN, que foi revisado em 2018 (CAISAN, 2018; CAISAN, 2017). O Plano foi elaborado tendo como ponto de partida as propostas priorizadas e a Carta Política da V Conferência Nacional de SAN. Apresenta uma contextualização dos avanços e desafios para a promoção da SAN e garantia do DHAA no Brasil e descreve um conjunto de ações e metas distribuídas em 9 grandes desafios a serem enfrentados no período de quatro anos, levando em conta as 8 diretrizes da PNSAN. Além disso, descreve uma metodologia para monitoramento da execução do Plano (CAISAN, 2017). Pela característica intersetorial do SISAN, as metas do Plano Nacional de SAN precisam incidir sobre diversas ações, estratégias, programas e políticas públicas de diversos setores de governo.

A vigência deste Plano encerrou em 2019 e, desta maneira, atualmente o Brasil não conta com um Plano de SAN vigente. Em 2019 deveria ter ocorrido a VI Conferência Nacional de SAN, onde seria avaliada a execução do II Plano Nacional de SAN e construídas propostas para um novo Plano. No entanto, o primeiro ato normativo do Governo Jair Bolsonaro, em 01 de janeiro de 2019, alterou a LOSAN e extinguiu o CONSEA Nacional (BRASIL, 2019c). Apesar da intensa articulação dos movimentos sociais para que esta decisão fosse revogada, a Lei no. 13.844, de 18 de junho de 2019 ratificou a Medida Provisória (BRASIL, 2019b; CASTRO, 2019) (Quadro 2). Como a convocação da Conferência era de competência do CONSEA, a decisão da presidência da república criou uma instabilidade jurídica e institucional, impossibilitando que a Conferência fosse convocada.

Apesar da PNSAN ter a responsabilidade de contemplar todas as pessoas que vivem no território nacional, órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos

municípios, devem instituir e apoiar suas CAISAN e CONSEA, elaborar e implementar Planos de SAN para seus territórios, e manter interlocução e pactuações com os níveis superiores de governo (BRASIL, 2010a). Fóruns Bipartite seriam o espaço de interlocução e pactuação entre municípios e estado, o Fórum Tripartite faria esta função na relação entre municípios, estados e União (BRASIL, 2010a). No entanto, estes fóruns nunca foram regulamentados, fragilizando o SISAN pela não institucionalização da relação entre os entes federados.

A adesão dos estados e municípios ao SISAN é voluntária, diferentemente de outros sistemas como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), onde a adesão é compulsória. Para solicitar a adesão, o estado ou município deve ter sua CAISAN e CONSEA instituídos, além de assumir o compromisso de elaboração de seu Plano de SAN no prazo de 12 meses após a adesão. A CAISAN Nacional assume a responsabilidade pela coordenação e formalização da adesão dos estados e municípios (BRASIL, 2010a). Em 2018 todos os estados e apenas 324 municípios tinham aderido ao SISAN (BRASIL, 2018). Em um cenário onde os municípios não estão estimulados para a adesão ao Sistema, o papel dos componentes estaduais e, principalmente federais é fundamental para garantir a implementação de programas e políticas de SAN no território nacional.

Conforme a legislação que regulamenta o SISAN, o financiamento do Sistema e da PNSAN é de responsabilidade do Poder Executivo Federal, assim como dos estados, distrito federal e municípios aderidos. Deve ser realizado a partir de dotações orçamentárias de cada ente federado destinadas aos diversos setores que compõem a SAN e de recursos específicos consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais para a gestão e manutenção do SISAN. Além disso, os estados, o Distrito Federal e os municípios que aderirem ao SISAN, e o Poder Executivo Federal deverão dotar recursos nos orçamentos dos programas e ações dos diversos setores que compõem a SAN, compatíveis com os compromissos estabelecidos nos Planos de SAN e no pacto de gestão pelo DHAA (BRASIL, 2010a). No entanto, a falta de mecanismos de transferência de recursos consolidados entre entes federados para a implementação do SISAN e da PNSAN, assim como a inexistência do pacto de gestão pelo DHAA, tendem a fragilizar a implementação do Sistema pelos municípios.

Como apontam Machado *et al.* (2018c, p. 420):

“Com o estado federativo, presume-se que os entes ligados à união passem a criar e fortalecer políticas derivadas da descentralização fiscal. No entanto, a realidade tem demonstrado que se o gestor entende que a adesão à política pública resultará em ônus superior aos benefícios financeiros ou políticos, tende-se a não adesão. Assim, no contexto de um Sistema que ainda não regulamentou seu pacto de gestão, seus fóruns bipartite e tripartite, e a criação de um fundo específico para

descentralização de recursos, é compreensível a dificuldade de sensibilizar gestores para criar condições estruturais suficientes para garantir a adequada execução dos Planos de SAN e da política de SAN”.

A descentralização de políticas públicas no Brasil é decorrente do federalismo cooperativo²⁰ adotado no país, a partir da Constituição de 1988. O federalismo é uma forma de organização do Estado contemporâneo que compatibiliza a coexistência de unidades políticas autônomas que em conjunto consubstanciam um Estado soberano (DOURADO, ELIAS, 2011).

Parte-se da premissa de que, em sistemas descentralizados, os governos locais teriam condições mais favoráveis de alcançar melhores resultados para seus cidadãos por meio da relação direta, por estarem mais bem informados de suas preferências e mais suscetíveis ao controle (SOARES, 2018). Contudo, a descentralização de políticas públicas é dependente da ideia principal de que a instância federal deve dispor de recursos institucionais para induzir as escolhas dos governos locais (DOURADO, ELIAS, 2011).

Como no caso do SISAN não há um mecanismo financeiro indutor, gera-se uma dificuldade para que os municípios façam a adesão ao Sistema. Desta maneira, a implementação de programas e políticas de SAN fica a cargo quase que, exclusivamente, das políticas públicas setoriais e do governo federal.

Cabe destacar que no Brasil, a descentralização de políticas públicas é um fenômeno complexo, dada as dimensões continentais, o grande número de potenciais usuários, as desigualdades e diversidades regionais, e a multiplicidade de agentes (governamentais e não-governamentais; públicos e privados) envolvidos. Ademais, como destacam Souza e Santos (2018, p. 33):

“Uma Federação atravessada pela falta de criatividade em estabelecer novos paradigmas para um rearranjo administrativo, pela competição de seus entes na repartição do fundo público na forma de impostos (e orçamento) e pela intensa falta de concertação política dada a fragmentação partidária, não constituem exatamente um ambiente propício para ousadas iniciativas em termos de política pública”.

Apesar da consolidação de marcos legais, o desafio de implementação do SISAN é imenso. Além dos interesses econômicos inerentes a uma política que pretende garantir o bem-estar social acima das necessidades de acumulação de capital, a perspectiva de instituir um sistema descentralizado e intersetorial ainda é um desafio maior (BURLANDY, 2009). A

²⁰ O federalismo do tipo cooperativo deriva da ideia da identificação de que determinadas funções públicas não podem ser de competência exclusiva ou hegemônica de algum dos entes federados por implicarem interdependência e interesses comuns (RIBEIRO, MOREIRA, 2016).

contínua mobilização social com vistas à continuidade e avanço do Sistema, bem como a organização da gestão pública, aparecem como elementos fundamentais para o sucesso do SISAN (CASTRO, 2019; COSTA, BOGUS, 2012; RANGEL, 2018; RIBEIRO, 2018).

2.3 AVALIAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Com o intuito de identificar características, aspectos metodológicos e resultados das avaliações sobre o SISAN foi realizada uma revisão de escopo (*scoping review*) (ARKSEY, O'MALLEY, 2005; MUNN *et al.*, 2018) de artigos científicos publicados até fevereiro de 2020. Os procedimentos metodológicos utilizados nesta revisão, assim como os resultados e discussão estão apresentados na seção de Resultados desta tese, em formato de artigo.

Como resultado desta revisão, é possível afirmar que a pesquisa avaliativa sobre o SISAN ainda carece de maior engajamento dos diversos grupos de pesquisa vinculados à SAN no Brasil. Foi possível perceber um campo de conhecimento ainda em construção, permeado por diferentes tipos de pesquisas e métodos de coleta e análises de dados, mas que em sua maioria não se identificam como avaliativas e carecem de maior qualificação em relação a suas abordagens teóricas e metodológicas.

A revisão da literatura apontou algumas lacunas, demonstrando haver necessidade de avançar em estudos que:

- a) avaliem aspectos do SISAN e da PNSAN nos estados e municípios da Norte e Centro-Oeste do país;
- b) apresentem modelos de avaliação com critérios objetivos e que permitam comparar a implementação do SISAN nos diferentes contextos dos estados e municípios brasileiros;
- c) avaliem a implementação do SISAN no conjunto dos estados e municípios brasileiros;
- d) utilizem critérios, parâmetros e juízos de valor definidos de forma rigorosa antes das avaliações;
- e) utilizem coleta de dados secundários, nas diversas bases que sistematizam informações sobre programas e políticas de SAN e, especificamente utilizem os dados divulgados pelo Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), Informações Básicas Estaduais (Estadic/IBGE) e Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE), que coletam informações específicas para o SISAN e a PNSAN;

f) envolvam os atores sociais diretamente interessados no SISAN (gestores, conselheiros e representantes da sociedade civil) no processo de construção dos modelos de avaliação.

Esta tese buscou responder por quatro destas lacunas ao construir um modelo para avaliar a implementação no conjunto dos municípios, utilizando critérios, parâmetros e juízo de valor, envolvendo coleta em bases de dados disponibilizados de forma *online* e com acesso aberto.

3 MÉTODO

*“A gente não quer só comida
A gente quer saída
Para qualquer parte”
(Titãs, Comida, 1987)*

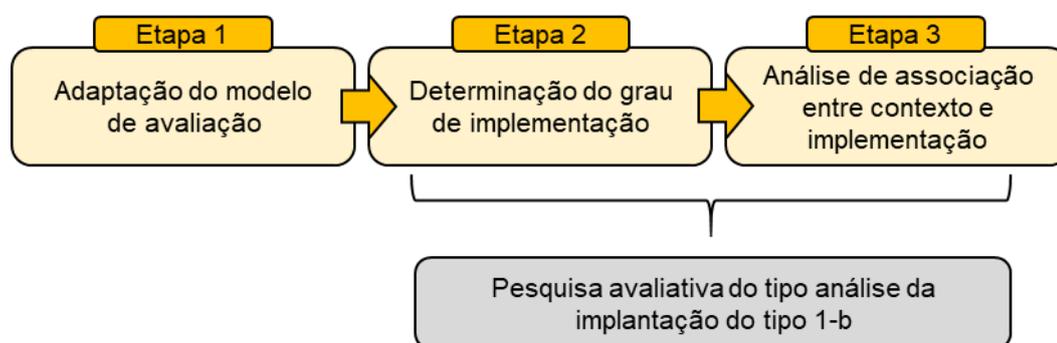
3.1 INSERÇÃO DO ESTUDO

Esta tese está inserida na Linha de Pesquisa I - Diagnóstico e Intervenção Nutricional em Coletividades do PPGN da UFSC e faz parte de um projeto de pesquisa de maior extensão intitulado “Avaliação da PNSAN: um estudo multimétodo sobre implantação, plano e programas de segurança alimentar e nutricional” (VASCONCELOS, 2018), que envolve o desenvolvimento de uma dissertação de mestrado e três teses de doutorado.

3.2 TIPO DE ESTUDO

Trata-se de uma pesquisa avaliativa sobre a implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros. A partir do enfoque teórico do *ciclo da política pública* (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017; VIANA, 1996) e do referencial metodológico da avaliação em saúde (BROUSSELLE *et al.*, 2011; HARTZ, SILVA, 2005; SAMICO *et al.*, 2010; TANAKA, RIBEIRO, ALMEIDA, 2017), realizou uma análise da implantação do tipo 1-b (CHAMPAGNE *et al.*, 2011). Envolveu múltiplos métodos, sendo desenvolvida em três etapas distintas e sequenciais, conforme apresentado na Figura 8.

Figura 8 - Etapas da metodologia da tese.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A primeira etapa envolveu a adaptação do modelo de avaliação da implementação do SISAN no âmbito municipal, e foi realizada a partir de um estudo de avaliabilidade. Na segunda etapa ocorreu a aplicação deste modelo, com coleta de dados para determinar o grau de implementação do SISAN nos municípios. Na última etapa foram realizadas análises de associação entre características de contexto (variáveis independentes) e o grau de implementação (variável dependente) do SISAN nos municípios.

3.3 ESTUDO DE AVALIABILIDADE

Os estudos de avaliabilidade historicamente foram utilizados como uma atividade pré-avaliativa, com o intuito de verificar se o objeto de avaliação possuía elementos suficientes para ser avaliado. No entanto, atualmente são utilizados como um dos processos da avaliação, com o objetivo de identificar a teoria e a lógica que orientam qualquer tipo de intervenção, e assim demonstrar as necessidades de ajustes em seus componentes e os pontos a serem verificados durante uma avaliação mais extensa (HARTZ, SILVA, 2005; TREVISAN, WALSER, 2014).

Desde 1979, diversos modelos analíticos foram sistematizados para a realização dos estudos de avaliabilidade com destaque para as propostas de Wholey (1979), Rutman (1980), Ssmith (1989), Thurston e Potvin (2003) e Trevisan e Walser (2014). Diferente de outros modelos que se baseiam em etapas sequenciais, o modelo proposto por Trevisan e Walser (2014) é constituído por quatro componentes: a) delimitação do estudo de avaliabilidade; b) desenvolvimento do modelo de avaliação; c) pactuação sobre a teoria do programa ou política pública; d) utilização do estudo de avaliabilidade. Estes componentes, por mais que sejam distintos, podem se sobrepor e serem revisitados na prática do estudo de avaliabilidade. Na sequência será apresentada breve explanação destes componentes e como foram desenvolvidos nesta tese.

3.3.1 Delimitação do estudo de avaliabilidade

Neste componente devem ser definidos o escopo e os limites do estudo, quem será o avaliador e o nível de envolvimento de *stakeholders*²¹ (indivíduos com responsabilidades,

²¹ Alguns referenciais em língua portuguesa traduzem o termo *stakeholder* por parte interessada. No entanto, por entender que seu significado não se restringe ao interesse destes indivíduos, optou-se por manter o termo em inglês.

influência e/ou interesses no objetivo a ser avaliado, e que possuem informação e experiência sobre este objeto) (TREVISAN, WALSER, 2014).

O objetivo desta avaliação é determinar o grau de implementação do SISAN no âmbito municipal, bem como as características de contexto que estão associadas a esta implementação. Considerando as diferentes categorizações da avaliação de políticas públicas, é possível considerar esta tese como uma avaliação de 3ª geração (GUBA, LINCOLN, 2011), pois se propõe a emitir um juízo de valor sobre a implementação do SISAN nos municípios brasileiros por meio de critérios e parâmetros previamente estabelecidos com rigor metodológico (CHAMPAGNE *et al.*, 2011; COLUSSI, CALVO, 2012; SERAPIONI, 2016). É uma avaliação com finalidade fundamental (CHAMPAGNE *et al.*, 2011), caracterizada por seu interesse acadêmico de produção de conhecimento a respeito da política pública. Não foi originada a partir de demanda de gestores do SISAN, assim como não contou com financiamento de órgãos vinculados a esta política pública. Contudo, também possui finalidade formativa (CHAMPAGNE *et al.*, 2011; SERAPIONI, 2016), visto que se espera que os resultados desta tese possam contribuir para a melhoria do processo de implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros. Mesmo o pesquisador principal desta tese estando envolvido diretamente com a governança do SISAN no âmbito municipal²², por se tratar de uma pesquisa de natureza acadêmica e não contar com demanda direta da gestão desta política pública, considera-se o avaliador como externo ao objeto de avaliação.

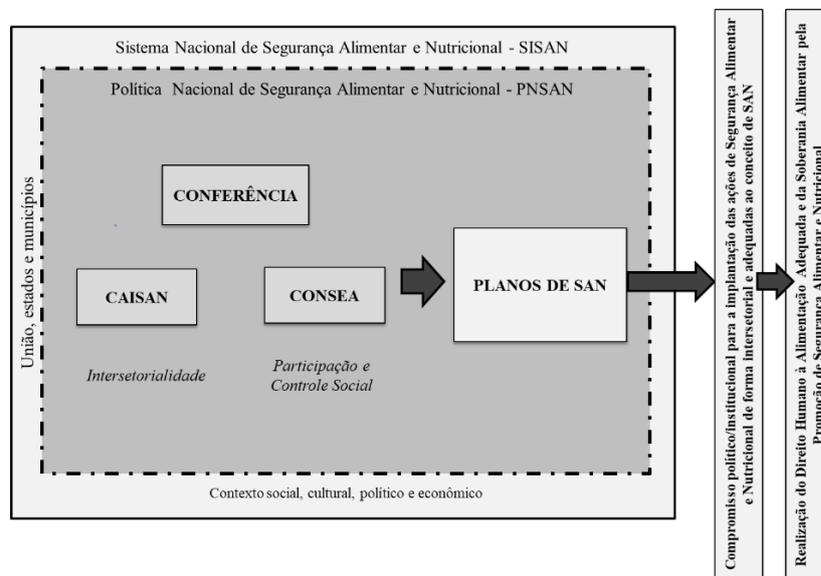
Esta tese adaptou o modelo de avaliação elaborado pelo grupo de pesquisadores da TearSAN como produto do projeto de extensão “Fortalecimento do SISAN nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e seus Respectivos Municípios”, financiado pelo MDS entre 2015 e 2018 (MACHADO *et al.*, 2017). O modelo foi originalmente construído para avaliação dos Planos Estaduais de SAN, e utilizado na dissertação de mestrado defendida pelo pesquisador principal desta tese (MACHADO, 2017; MACHADO *et al.*, 2018a) para avaliar, por meio de uma análise do tipo estratégica, a adequação das metas e ações do Plano Estadual ao conceito brasileiro de SAN.

Na época, este modelo de avaliação, constituído por modelo lógico (Figura 9), modelo teórico (Figura 10) e matriz de análise e julgamento, foi elaborado com base em vasta revisão da literatura técnica, legislativa e científica sobre o SISAN e a PNSAN e, posteriormente pactuado em duas oficinas de consenso presenciais que contaram com a participação de 7 pesquisadores e alunos envolvidos com o projeto de extensão. O modelo pactuado internamente

²² O pesquisador principal é membro suplente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis/SC.

foi encaminhado para um grupo de especialistas externos (*stakeholders*), utilizando-se o método Delphi. Este método busca um consenso coletivo entre especialistas sobre determinadas questões, sem haver contato presencial e garantindo o anonimato dos participantes (WRIGHT, GIOVINAZZO, 2000). Os especialistas foram selecionados por meio do currículo *lattes*, pela reconhecida experiência na área de SAN (academia, gestão e sociedade civil) e por meio de análise dos grupos de trabalho constante no relatório do Seminário de Pesquisa em SAN realizado em 2012 (CONSEA, 2014). Participaram desta etapa 8 especialistas, cujas contribuições foram utilizadas para ajustar a versão final do modelo (MACHADO, 2017).

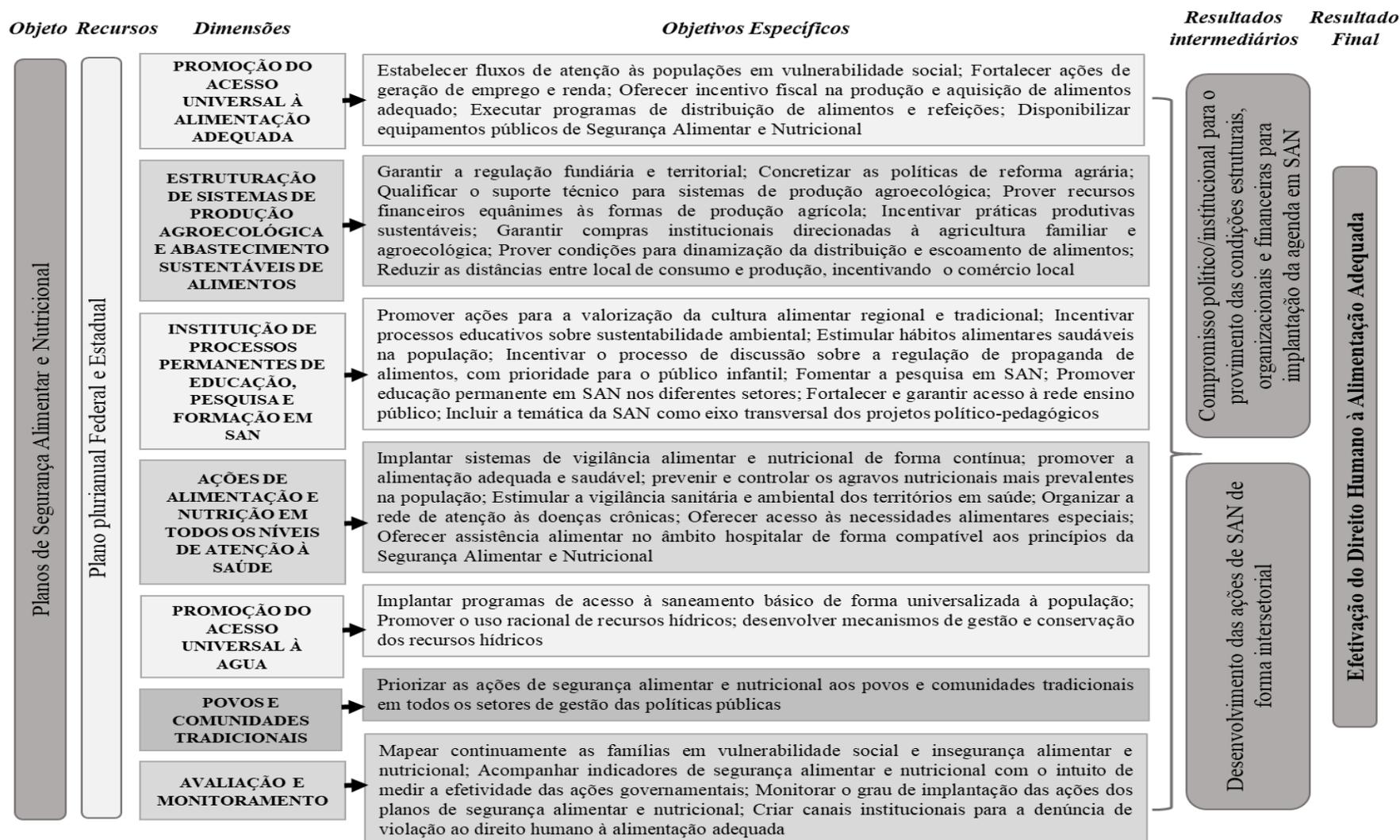
Figura 9 – Modelo Teórico original dos Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional.



Fonte: Machado *et al.* (2017)

Legenda: CAISAN: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SAN: Segurança Alimentar e Nutricional.

Figura 10 - Modelo Lógico original dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional.



Legenda: SAN: Segurança Alimentar e Nutricional.

Fonte: Machado *et al.* (2017)

Apesar da existência de um modelo de avaliação anterior, sua adaptação se fez necessária em função de mudanças na estrutura do SISAN com a extinção do CONSEA Nacional (CASTRO, 2019) e, principalmente pela diferença do objeto de avaliação e unidade de análise. O modelo original tinha como objeto de avaliação um dos instrumentos de gestão do SISAN (os Planos de SAN) no nível estadual. Esta tese tem como objeto o SISAN e sua unidade de análise é o município.

Mesmo diante destas diferenças, optou-se por uma adaptação sem a necessidade de envolvimento de *stakeholders*.

3.3.2 Adaptação do modelo de avaliação

3.3.2.1 Modelo Teórico e Modelo Lógico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O segundo momento do estudo de avaliabilidade caracterizou-se pela obtenção de todas as informações possíveis sobre o objeto avaliado, procurando compreender aspectos da sua formulação, objetivos e influência de características de contexto. Este processo resultou na sistematização da teoria do SISAN, caracterizada como uma explicação idealizada sobre a política pública a ser avaliada, assim como identificação das relações entre seu contexto, objetivos, recursos, atividades, resultados e impactos esperados (TREVISAN, WALSER, 2014). Esta teoria é apresentada por meio de um Modelo Teórico e de um Modelo Lógico, e de suas respectivas descrições. De acordo com a literatura do campo de avaliação em saúde, o processo de modelagem consiste em elaborar um diagrama, fluxograma ou figura esquemática representativa do objeto avaliado no contexto onde este se insere (CHAMPAGNE *et al.*, 2011; MEDINA *et al.*, 2005). Modelizar significa representar o objeto e suas relações, descrever seus componentes, apresentar os fluxos, atividades, produtos e resultados esperados a respeito do objeto de forma articulada ao seu arcabouço teórico (MEDINA *et al.*, 2005).

Partindo dos Modelos Teórico (Figura 9) e Lógico (Figura 10) elaborados pelo grupo de pesquisadores da TearSAN para avaliação dos Planos Estaduais de SAN, foram realizadas adaptações e atualizações a partir da leitura de artigos científicos, teses e dissertações localizadas na revisão de literatura descrita em seção anterior. Documentos localizados nos sítios eletrônicos de órgãos de governo e marcos legais que regem o SISAN (Quadro 2, p. 58), também foram utilizados como fonte de informação para a adaptação e atualização dos modelos.

Como apresentado na Figura 11, o SISAN possui como objetivo e resultado final a promoção de SAN e a realização do DHAA e, para isso, deveria ser implementado com condições políticas, institucionais, organizacionais e estruturais. Também seria necessário que a execução de ações, estratégias, programas e políticas públicas estivessem orientadas e respeitassem o conceito brasileiro de SAN (BRASIL, 2006), as diretrizes da PNSAN (BRASIL, 2010a) e os determinantes de In(SAN) em cada território.

O referencial utilizado e o conceito de política pública assumidos nesta tese, impõem, segundo Robinson (2005), duas dimensões diferentes e complementares a serem consideradas na implementação do SISAN: uma dimensão **Político-Institucional** e outra **Técnico-Operacional** (Figura 11).

Em relação à dimensão **Político-Institucional**, entendemos que a adequada implementação do SISAN envolveria compreendê-lo na sua dimensão política, o que significa que sua construção e condução seriam definidas pela coalizão de múltiplos objetivos, na medida em que é composto por pessoas com diferentes interesses e condições de exercício de poder. Assim, se os indivíduos divergirem em seus interesses e opiniões, a organização social que coordena a política pública deveria possibilitar que tais diferenças fossem reconciliadas pela negociação, e isto é uma prática política (BIRKLAND, 2019; ROBINSON, 2005). Estas negociações seriam estabelecidas pela institucionalidade da política pública, que lhe confere organização e direção (BIRKLAND, 2019; SOUZA, 2006a). No caso específico do SISAN, a institucionalidade seria atingida por componentes pertencentes a duas subdimensões: *Gestão Governamental* e *Controle Social*. É a partir da relação política, dos processos de conflito e consenso entre os componentes destas duas subdimensões, que o SISAN seria adequadamente implementado. Desta maneira, no âmbito dos municípios, espera-se que Conferências, CONSEA e CAISAN, que são os componentes principais do SISAN, além dos instrumentos de gestão, em especial o Plano de SAN, sejam instituídos e mantidos, como condição para a implementação do Sistema (Figura 11).

As políticas públicas são descritas como um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo (ROBINSON, 2005), e por este motivo, a implementação do SISAN dependeria de um dimensão **Técnico-Operacional**. Considerando o federalismo brasileiro e a descentralização de políticas públicas, a implementação do SISAN no âmbito municipal deveria ocorrer por meio da operacionalização técnica de programas e ações planejados e coordenados em nível federal, estadual e municipal, preferencialmente através de uma atuação sinérgica. Os programas e ações deveriam respeitar as diretrizes da PNSAN, atender as demandas da população expressas nas Conferências e responder pelos determinantes

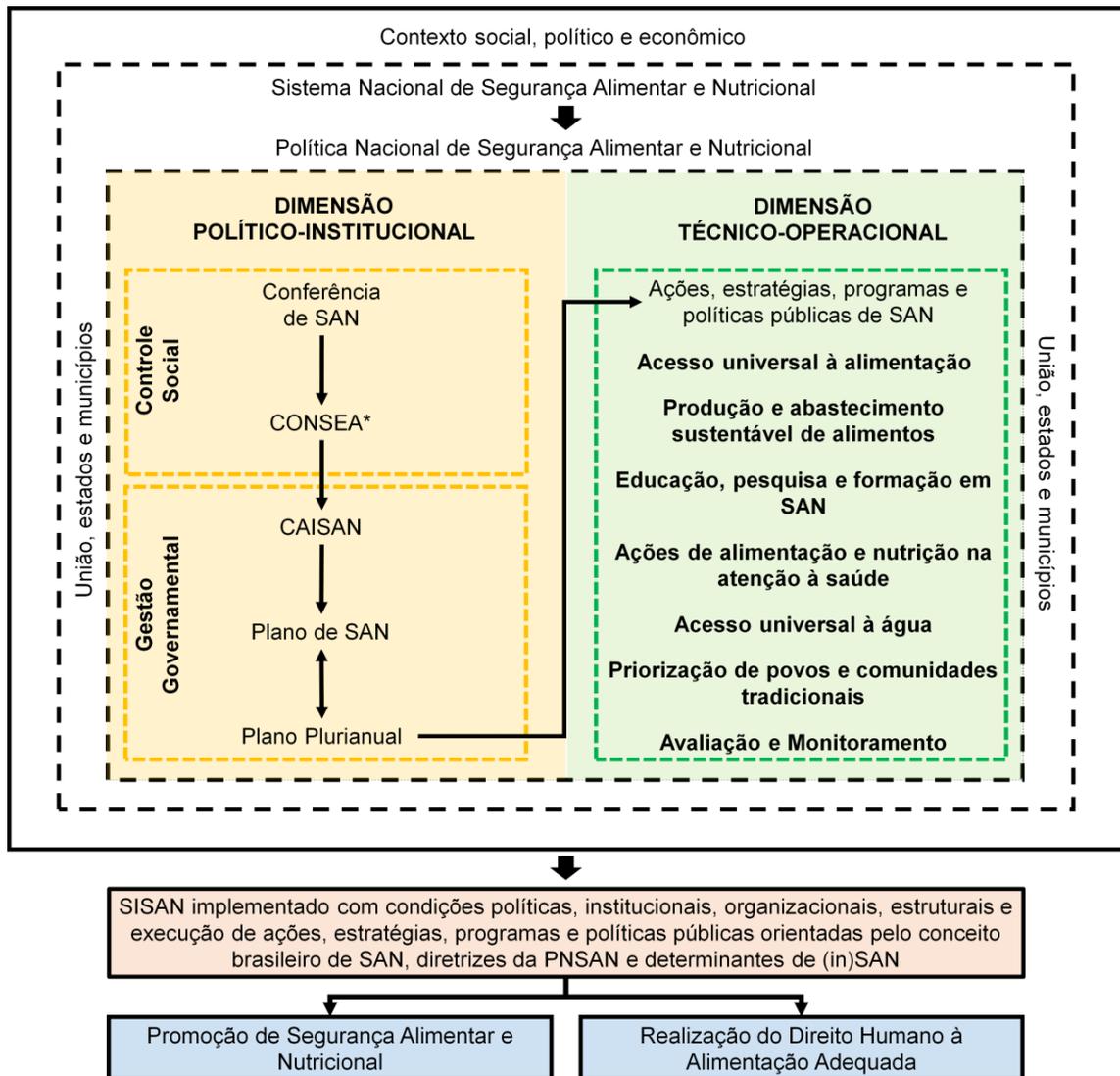
de SAN nos territórios. Por isso, esta dimensão deveria ser implementada por meio de ações, estratégias, programas e políticas públicas vinculadas a sete subdimensões, conforme modelo teórico apresentado na (Figura 11).

- a) Promoção do acesso universal à alimentação adequada;
- b) Estruturação de sistemas de produção agroecológica e abastecimento sustentáveis;
- c) Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN;
- d) Ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde;
- e) Promoção do acesso universal à água
- f) Povos e Comunidades Tradicionais
- g) Avaliação e monitoramento.

Para implementar o SISAN, a União, estados e municípios deveriam seguir o conjunto de legislações, normativas e orientações publicadas sobre o Sistema e a PNSAN. Também precisariam respeitar as características de contexto relacionadas às condições políticas, econômicas e sociais de cada local e que, apesar de estarem fora do controle da equipe de implementação, exercem impacto sobre a implementação (TREVISAN, VAN BELLEN, 2008; VAN METER, VAN HORN, 1975) (Figura 11).

Na Figura 12 apresentamos o Modelo Lógico que, a partir do objeto da avaliação (SISAN) e de suas dimensões e subdimensões, detalha aspectos sobre recursos, atividades, produtos e resultados esperados. A definição destes elementos é a base para posterior construção da Matriz de Análise e Julgamento e seleção de indicadores e medidas que sejam capazes de responder pelas relações expostas no Modelo Lógico.

Figura 11 - Modelo Teórico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

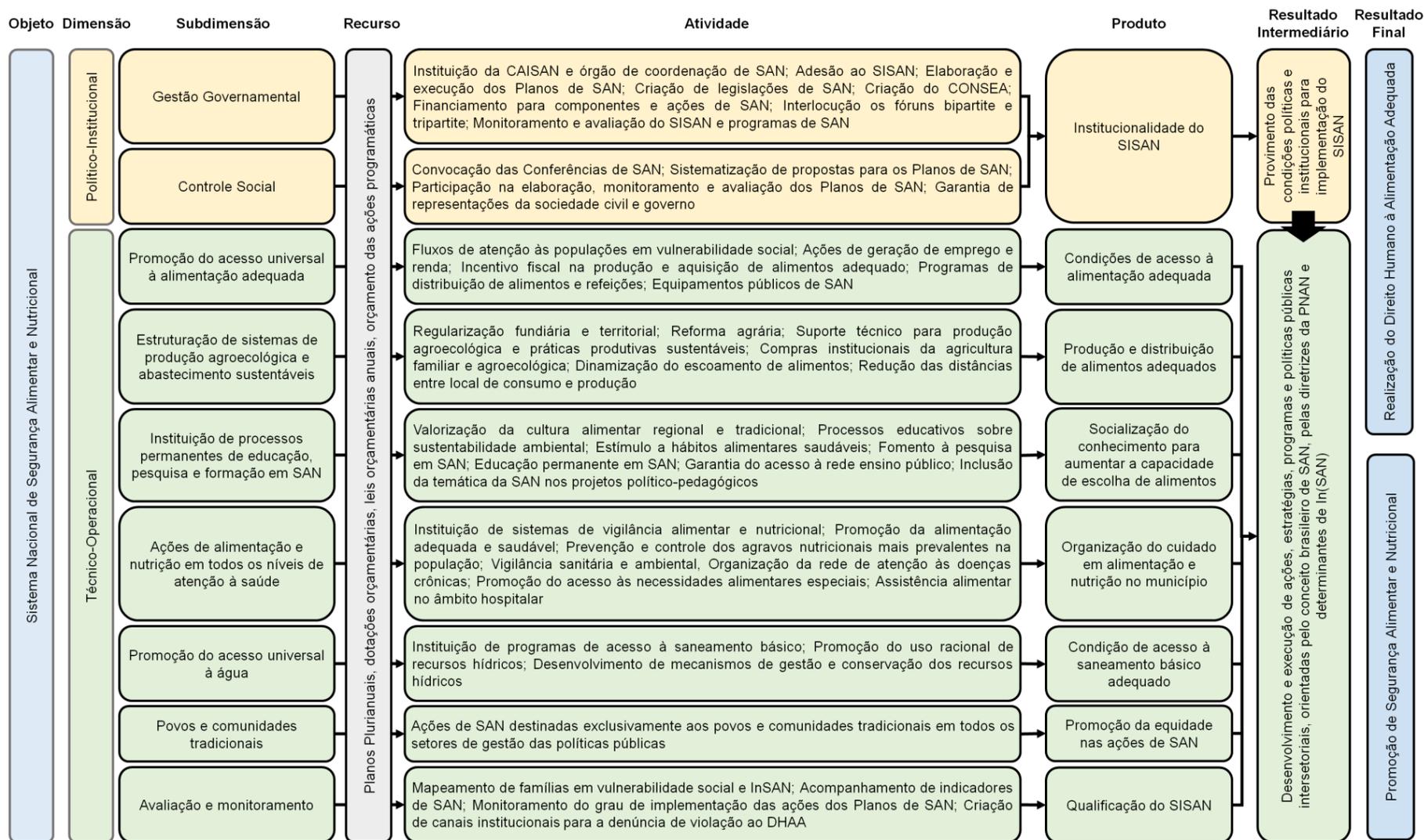


Nota: Modelo Teórico pode ser baixado e melhor visualizado no link: [https://bit.ly/modelo teorico](https://bit.ly/modelo_teorico).

Legenda: SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Apesar do CONSEA ter sido extinto no nível federal, nos níveis estadual e municipal os Conselhos continuam ativos e assumindo compromissos na gestão do SISISAN.

Fonte: Adaptado de Machado *et al.* (2017).

Figura 12 - Modelo Lógico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



Nota: O Modelo pode ser baixado e melhor visualizado acessando o link: https://bit.ly/modelo_logico.

Fonte: Adaptado de Machado *et al.* (2017)

Como pode ser observado na Figura 12, o caminho entre as subdimensões de implementação do SISAN e seus resultados, passa pela alocação de recursos federais, estaduais e municipais por meio dos PPA, dotações e leis orçamentárias e pelo orçamento das ações programáticas. Estes recursos são necessários tanto para garantir a implementação dos componentes **Político-Institucionais**, quanto dos programas e políticas vinculados à dimensão **Técnico-Operacional** (Figura 12).

Idealmente, a *Gestão Governamental* do município deveria instituir os órgãos componentes do Sistema (CONSEA, a CAISAN e o órgão de coordenação de SAN), realizar a adesão ao SISAN, e elaborar, executar, monitorar e avaliar o Plano de SAN. Além disso, também seria de sua responsabilidade a criação de legislações, o financiamento para componentes e ações de SAN e a manutenção da interlocução com os níveis estadual e federal por meio dos fóruns bipartite e tripartite. A adequada implementação da subdimensão *Controle Social*, passaria pela convocação das Conferências de SAN, sistematização de propostas para os Planos e participação na elaboração, monitoramento e avaliação destes, e pela garantia de representações da sociedade civil e de governo. Garantidas as atividades inerentes às subdimensões da *Gestão Governamental* e de *Controle Social*, espera-se como produto a institucionalidade do SISAN no âmbito municipal (Figura 12).

Em relação à dimensão **Técnico-Operacional**, a subdimensão *Promoção do acesso universal à alimentação adequada* possui como atividades esperadas no âmbito municipal a definição de fluxos de atenção às populações em vulnerabilidade social, ações de geração de emprego e renda, incentivo fiscal na produção e aquisição de alimentos adequado, execução de programas de distribuição de alimentos e refeições e instalação de equipamentos públicos de SAN (Figura 12).

Ressalta-se que a promoção do acesso não garantirá os resultados esperados do SISAN, se não houver incentivo à produção e abastecimento de alimentos adequados. Por isso, a subdimensão de *Estruturação de sistemas de produção agroecológica e abastecimento sustentáveis*, tem a finalidade de assegurar a regularização fundiária e territorial, a reforma agrária, garantir suporte técnico para produção agroecológica e práticas produtivas sustentáveis, estimular as compras institucionais da agricultura familiar e agroecológica, dinamizar o escoamento de alimentos e reduzir as distâncias entre local de consumo e produção de alimentos (Figura 12).

Para que sejam atingidos os resultados esperados do SISAN, também é necessário investir recursos que valorizem a pesquisa e formação em SAN, contribuindo para a construção do conhecimento e a construção de saberes que permitam às pessoas realizar escolhas mais

saudáveis em relação a sua alimentação. Para isso, a subdimensão de *Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN* envolve a valorização da cultura alimentar regional e tradicional, processos educativos sobre sustentabilidade ambiental, estímulo a hábitos alimentares saudáveis, fomento à pesquisa e educação permanente em SAN, além da garantia do acesso à rede de ensino público e a inclusão da temática da SAN nos projetos político-pedagógicos (Figura 12).

Mesmo que seja garantido acesso, produção de alimentos saudáveis e que as pessoas tenham condição de fazer escolhas alimentares adequadas, é necessário que o sistema de saúde esteja apto a atender aqueles que demandarem atenção por problemas alimentares e nutricionais. Além disso, o sistema de saúde também tem importante função na promoção de hábitos alimentares saudáveis e prevenção de doenças associadas à alimentação. Desta maneira, a subdimensão de *Ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde* tem como atividades a instituição de sistemas de vigilância alimentar e nutricional, a promoção da alimentação adequada e saudável, a prevenção e controle dos agravos nutricionais mais prevalentes na população, a vigilância sanitária e ambiental, a organização da rede de atenção às doenças crônicas, a promoção do acesso às necessidades alimentares especiais e a assistência alimentar no âmbito hospitalar (Figura 12).

Além de garantir acesso à alimentação, também é necessário *Promover o acesso universal à água* no âmbito dos municípios e, para isso, devem ser instituídos programas de acesso à saneamento básico, realizadas ações de promoção do uso racional de recursos hídricos e o desenvolvimento de mecanismos de gestão e conservação dos recursos hídricos (Figura 12).

A promoção da SAN e realização do DHAA passa também pelo compromisso com a equidade e a efetivação de ações que reparem a histórica opressão e marginalização de populações que, atualmente, são mais vulneráveis ao acesso à alimentação adequada. Os *Povos e Comunidades Tradicionais* são reconhecidos como populações prioritárias desta política pública e, portanto, a implementação do SISAN deve garantir ações destinadas para estas populações em todos os setores de gestão das políticas públicas (Figura 12).

A última subdimensão, de *Avaliação e Monitoramento* tem como atividades importantes a serem implementadas nos municípios, o mapeamento de famílias em vulnerabilidade social e InSAN, o acompanhamento de indicadores de SAN, o monitoramento do grau de implementação das ações dos Planos de SAN e a criação de canais institucionais para a denúncia de violação ao DHAA (Figura 12).

A consecução das atividades inerentes a cada subdimensão e o alcance de seus produtos resultará, em um nível intermediário, no provimento das condições políticas e

institucionais para implementação do SISAN e no desenvolvimento e execução de ações, estratégias, programas e políticas públicas intersetoriais, orientadas pelo conceito brasileiro de SAN, pelas diretrizes da PNAN e determinantes de In(SAN). E com isso, espera-se que o objetivo e resultado final de promoção de SAN e realização do DHAA seja alcançado (Figura 12).

3.3.2.2 *Matriz de Análise e Julgamento sobre a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito dos municípios brasileiros*

A partir da adaptação dos Modelos Teórico (Figura 11) e Lógico (Figura 12), também foi adaptada a Matriz de Análise e Julgamento proposta pela TearSAN (MACHADO *et al.*, 2017). Ressalta-se que esta adaptação ocorreu pelo fato de que as dimensões e subdimensões da Matriz precisariam estar alinhadas ao Modelo Teórico adaptado, e os indicadores e medidas deveriam responder pelas atividades descritas no Modelo Lógico adaptado e ao nível da unidade de análise (municípios). A adaptação da Matriz envolveu:

- a) Proposição de 2 dimensões de avaliação (Político-Organizacional e Técnico-Operacional);
- b) Conversão das dimensões do modelo original em subdimensões Técnico-Operacionais;
- c) Escolha de indicadores e medidas que respondessem pela implementação do SISAN no âmbito municipal, conforme a modelagem teórica e lógica do Sistema.

Para cada uma das subdimensões foram selecionados indicadores do modelo de avaliação original que fossem capazes de sintetizar ou representar o objeto avaliado (MACHADO, 2018). E, a partir destes indicadores, foram definidas medidas quantitativas e qualitativas que permitissem mensurar cada indicador (MACHADO, 2018).

Optou-se pela utilização de dados para cada medida que pudessem ser obtidos em bases ou sistemas de informação disponibilizados de forma pública na *internet*. Esta decisão visou a proposição de um modelo de avaliação que pudesse ser utilizado pela gestão governamental e pelo controle social do SISAN sem a necessidade de uma coleta exaustiva de dados primários. Além disso, também partiu do interesse de gerar maior visibilidade e utilidade aos dados e informações disponibilizados por diversos órgãos públicos.

Se os dados referentes à dimensão **Político-Institucional** foram facilmente identificados e selecionados, diante da objetividade inerente a esta dimensão, o mesmo não

ocorreu com os dados da dimensão **Técnico-Operacional**. Isto porque, nesta dimensão, as medidas deveriam mensurar a implementação de ações, programas e políticas de SAN no âmbito municipal. E, em virtude da característica intersetorial e da transversalidade do SISAN em relação as demais políticas públicas setoriais, havia a necessidade de definir inicialmente, quais seriam as ações, políticas e programas existentes de SAN. Em teoria, toda e qualquer política e programa que tangencie o conceito brasileiro de SAN e tenha condições de promover impactos sobre situação de (In)SAN, pode ser considerada uma política ou programa de SAN. Entretanto, a abrangência do conceito brasileiro de SAN acaba por permitir a inclusão de quase todos os programas e políticas de quase todos os setores de governo.

A descrição das atividades pertencentes a cada uma das subdimensões no Modelo Lógico é um balizador das ações e programas a serem selecionados. No entanto, sem o apoio de alguma metodologia que permitisse saber quais os programas de SAN existentes, a avaliação de implementação do SISAN tornar-se-ia praticamente impossível.

Para tanto, tomou-se como parâmetro o caminho metodológico traçado por Palmeira (2019) e a compreensão de que as ações governamentais de SAN deveriam ser aquelas propostas nos relatórios das Conferências e definidas no Plano Nacional de SAN.

Foi realizada uma leitura minuciosa do relatório final da V Conferência Nacional de SAN (CONSEA, 2015) e do II Plano Nacional de SAN revisado (CAISAN, 2018). Foram identificadas 48 políticas, programas, estratégias e ações governamentais relacionadas à SAN e listadas a seguir:

- a) Academias da Saúde
- b) Banco e Distribuição de Sementes
- c) Benefício de Prestação Continuada (BPC)
- d) Bolsa Defeso
- e) Centro de Referência da Assistência Social
- f) Centro de Referência Especializado da Assistência Social
- g) Centro Pop
- h) Certificação das Comunidades Quilombolas pela Fundação Cultural Palmares
- i) Compras públicas da Agricultura Familiar
- j) Demarcação de Terras Indígenas
- k) Distribuição de Alimentos à Grupos Populacionais Específicos
- l) Equipamentos Públicos de SAN (cozinhas e restaurantes populares, feiras e mercados públicos, bancos de alimentos e centros de distribuição da agricultura familiar)

- m) Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil
- n) Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes - NutriSUS
- o) Estratégia Nacional de Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar
- p) Estratégia Saúde da Família (ESF)
- q) Garantia Safra
- r) Inclusão Produtiva Rural e Urbana
- s) Linha de Cuidado para o Sobrepeso e a Obesidade
- t) Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF)
- u) Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)
- v) Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras indígenas (PNGATI)
- w) Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicas
- x) Programa Água Doce
- y) Programa Bolsa Família (PBF)
- z) Programa Bolsa Verde
- aa) Programa Criança Feliz (PCF)
- bb) Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)
- cc) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
- dd) Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais
- ee) Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas
- ff) Programa de Universalização do Acesso e Uso da Água (Programa Água para Todos)
- gg) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
- hh) Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias de Acesso à Água (Programa Cisternas)
- ii) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
- jj) Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (PRONARA)
- kk) Programa Produtor de Água
- ll) Programa Saúde na Escola
- mm) Programa VigiÁgua
- nn) Programa Viveiros Educadores do Ministério do Meio Ambiente (MMA)
- oo) Rede Cegonha

- pp) Reforma Agrária
- qq) Registro Geral da Pesca (RGP)
- rr) Renda Mensal Vitalícia (RMV)
- ss) Saneamento Básico
- tt) Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)
- uu) Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
- vv) Suplementação de Ferro e Vitamina A

Foram realizadas buscas de informações sobre cada um dos programas identificados nos *sites* governamentais para que, a partir da compreensão dos programas, fosse possível distribuí-los entre as medidas da dimensão **Técnico-Operacional**. Em seguida foram excluídos os programas que não são implementados em todo o país e programas descontinuados. Foram visitados sistemas de informação, bancos de dados e sites governamentais para identificar possíveis dados desagregadas para o nível municipal sobre cada um destes programas. Por fim, os dados localizados foram analisados quanto sua capacidade de responder pelas medidas, sendo selecionados aqueles considerados mais adequados para a avaliação. Cabe destacar que algumas medidas inicialmente definidas na Matriz de Análise e Julgamento precisaram ser excluídas em virtude da não localização de dados desagregados para o nível municipal que respondessem por estas medidas.

Deste processo resultaram 56 medidas e 270 dados a serem coletados. A síntese da Matriz de Análise e Julgamento, com o número de dados a serem coletados para cada medida é apresentada no Quadro 3.

Para cada dado a ser coletado foi definido sua fonte de informação. E, a partir das categorias dos dados qualitativos e valores dos dados quantitativos pré-determinados em cada sistema de informação, foram definidos os parâmetros de avaliação e juízos de valor de cada medida.

No Apêndice A é apresentado toda a Matriz de Análise e Julgamento, com os *rationales*²³ das dimensões, subdimensões e indicadores, bem como as medidas, seus dados com o detalhamento das categorias ou valores, e os parâmetros de avaliação e juízos de valor de cada medida.

²³ Apesar da literatura em língua portuguesa indicar a tradução de *rationales* como justificativas, optou-se por manter o termo no idioma inglês, visto que seu significado envolve, além da justificativa, a explicação e indicação de utilidade de cada um dos elementos da Matriz de Análise e Julgamento (TANAKA, RIBEIRO, ALMEIDA, 2017).

Quadro 3 - Síntese da Matriz de Análise e Julgamento para avaliação da implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros.

(Continua)

Dimensões	Subdimensões	Indicadores	N Medidas	N Dados Coletados
Político-Institucional	Gestão Municipal	Institucionalidade governamental do SISAN	Situação da CAISAN Municipal	2
			Intersetorialidade da CAISAN Municipal	13
			Existência de Órgão de Coordenação das Ações de SAN no Município	2
			Adesão do Município ao SISAN	1
			Existência de Lei Municipal de SAN	1
		Recursos e infraestrutura para a gestão municipal	Existência de Secretaria Executiva para a CAISAN Municipal	1
			Infraestrutura Disponível para CAISAN Municipal	18
			Apoio Disponível para a CAISAN Municipal	4
		Planejamento e estratégias de ação governamental	Situação do Plano Municipal de SAN	2
			Consonância do Plano Municipal de SAN com o PPA Municipal	1
			Frequência de Comunicação entre CAISAN Municipal e Estadual	1
			Participação do Governo na Última Conferência Municipal de SAN	1
	Controle Social	Garantia institucional para o controle social	Situação do CONSEA Municipal	2
			Manutenção de Fluxo Permanente de Comunicação entre CONSEA Municipal e Estadual	1
			Realização Recente de Conferência Municipal de SAN	16
		Recursos e infraestrutura para o controle social	Existência de Secretaria Executiva para o CONSEA Municipal	1
			Infraestrutura disponível para o CONSEA Municipal	18
			Apoio disponível para o CONSEA Municipal	5
		Mecanismos para participação da sociedade civil	Proporção de Membros da Sociedade Civil no CONSEA Municipal	1
			Representatividade dos Segmentos da Sociedade Civil no CONSEA Municipal	20
Presença de Segmentos de Povos e Comunidades Tradicionais no CONSEA			27	
Percentual da Sociedade Civil na Última Conferência Municipal de SAN			2	

Quadro 3 - Síntese da Matriz de Análise e Julgamento para avaliação da implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros.

(Continuação)

Dimensões	Subdimensões	Indicadores	N Medidas	N Dados Coletados
Técnico-Operacional	Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada	Atenção às populações em vulnerabilidade social	Percentual de Famílias Pobres ou Extremamente Pobres Inscritas no CadÚnico	2
			Percentual de Beneficiários do Programa Bolsa Família Acompanhados no Setor Saúde e Educação	4
			Realização de Ações de Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social no Município	5
			Financiamento Municipal para Ações de Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social	2
		Geração de Emprego e Renda	Percentual de Famílias em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza Atendidas pelo Programa Bolsa Família	3
			Realização de Ações de Geração de Emprego e Renda no Município	17
			Financiamento Municipal para Ações de Geração de Emprego e Renda	2
		Distribuição de alimentos e refeições	Tipos de Equipamentos Públicos de SAN em Funcionamento no Município	7
			Existência de Subsídio Municipal para Preço de Alimentos em Equipamentos Públicos de SAN	2
			Realização de Ações de Distribuição de Alimentos e Refeições	4
			Financiamento Municipal para Ações de Distribuição de Alimentos e Refeições	4
		Estruturação de Sistemas de Produção Agroecológica e Abastecimentos Sustentável de Alimentos	Mecanismos para compras institucionais de alimentos	Realização de Ações de Compra Institucional de Alimentos
	Financiamento Municipal para Ações de Compra Institucional de Alimentos			1
	Incentivo a práticas de produção na agricultura familiar, urbana e agroecológica		Realização de Ações de Incentivo a Práticas de Produção na Agricultura Familiar, Urbana e Agroecológica	13
			Financiamento Municipal para Ações de Incentivo a Práticas de Produção na Agricultura Familiar, Urbana e Agroecológica	5
			Percentual de Feiras Livres Municipais Orgânicas ou Agroecológicas	2

Quadro 3 - Síntese da Matriz de Análise e Julgamento para avaliação da implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros.

(Continuação)

Dimensões	Subdimensões	Indicadores	N Medidas	N Dados Coletados
Técnico-Operacional	Estruturação de Sistemas de Produção Agroecológica e Abastecimentos Sustentável de Alimentos	Qualificação e suporte técnico para a produção de alimentos	Realização de Ações de Qualificação e Suporte Técnico para a Produção de Alimentos	3
			Financiamento Municipal para Ações de Qualificação e Suporte Técnico para a Produção de Alimentos	1
	Instituição de Processos Permanentes de Educação, Pesquisa e Formação em Segurança Alimentar e Nutricional	Estímulo aos hábitos alimentares saudáveis	Realização de Ações Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis	9
			Financiamento Municipal para Ações de Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis	1
		Estratégias de pesquisa e capacitação em SAN	Realização de Ações de Pesquisa e Capacitação em SAN	3
			Financiamento Municipal para Ações de Pesquisa e Capacitação em SAN	3
	Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção à Saúde	Vigilância Alimentar e Nutricional	Percentual da População com Dados Antropométricos atualizados no SISVAN	7
			Cobertura da Estratégia Saúde da Família	1
		Promoção da alimentação adequada e saudável	Número de Equipes de Saúde da Família para cada Núcleo de Apoio à Saúde da Família	4
			Realização de Ações de Prevenção e Controle de Agravos à Saúde	1
			Financiamento Municipal para Ações de Prevenção e Controle de Agravos à Saúde	1
	Promoção do Acesso Universal à Água	Programa de acesso ao saneamento básico	Realização de Ações de Acesso ao Saneamento Básico	1
			Financiamento Municipal para Ações de Acesso ao Saneamento Básico	1
			Percentual de Domicílios Atendidos por Serviço Público de Abastecimento de Água	2
			Percentual de Domicílios Atendidos por Serviço Público de Coleta de Lixo	2
			Percentual de Domicílios Atendidos por Serviço Público de Esgotamento Sanitário	2

Quadro 3 - Síntese da Matriz de Análise e Julgamento para avaliação da implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros.

(Conclusão)

Dimensões	Subdimensões	Indicadores	N Medidas	N Dados Coletados
Técnico-Operacional	Povos e Comunidades Tradicionais	Identificação e priorização de ações para povos e comunidades tradicionais	Realização de Ações de Identificação e Priorização de Ações para PCT	6
	Avaliação e Monitoramento	Acompanhamento e divulgação de informações sobre SAN e SISAN	Realização de Ações de Acompanhamento e Divulgação de Informações sobre SAN e SISAN	2
2 dimensões	9 subdimensões	20 indicadores	56 medidas	270 dados

Fonte: Adaptado de Machado *et al.* (2017).

Legenda: SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; PCT – Povos e Comunidades Tradicionais; SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional; CadÚnico – Cadastro Único de Programas Sociais; CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional.

3.3.3 Utilização do estudo de avaliabilidade

A utilidade dos estudos de avaliabilidade está diretamente relacionada com a finalidade e os destinatários da avaliação. Como afirma Cotta (2001), a avaliação é uma atividade que exige que as condições para sua utilização sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido. Principalmente, quando se percebe que as avaliações geralmente são mal vistas por “representarem um universo de muitas promessas e burocracias, e poucas realizações” (ALA-HARJA, HELGASON, 2000, p. 323).

Obviamente, como este estudo de avaliabilidade pertence a um projeto de pesquisa que já possui a intenção de realizar uma avaliação do SISAN, não se corre o risco de não utilização do estudo de avaliabilidade. No entanto, espera-se que o modelo de avaliação proposto seja útil para que pesquisadores possam realizar avaliações de implementação do SISAN em diferentes municípios e momentos.

Além disso, há também o interesse de que os resultados desta avaliação ampliem o debate acadêmico sobre o SISAN, além de que gestores federais, estaduais e municipais também se apropriem e utilizem este modelo para qualificar o SISAN nos seus respectivos âmbitos de atuação.

Medeiros, Nickel e Calvo (2020), apontam que sob uma visão construtivista cada vez mais presente nas avaliações, seus processos e resultados precisam ser relevantes para a população, assumindo também propósitos educativos. Nesta perspectiva, também é interesse que os processos e resultados desta avaliação possam ser conhecidos e utilizados pelos CONSEA com o objetivo de fortalecer os mecanismos de controle social em SAN.

A utilização dos resultados do estudo de avaliabilidade e da avaliação da implementação do SISAN será estimulada pela divulgação em artigos e eventos científicos. Os processos e resultados da tese também serão apresentados em relatório para a CAISAN e CONSEA municipais, dos estados e para a CAISAN Nacional, além da disponibilização de um sistema construído com o apoio do *software Excel® 2019 (Microsoft Corporation, Estados Unidos)* para apresentar os Modelos Teórico e Lógico, a Matriz de Análise e Julgamento, o banco de dados e os resultados da avaliação de cada município de forma didática.

O arquivo com o sistema pode ser acessado através do endereço eletrônico: https://bit.ly/sistema_tese, e sua tela inicial é apresentada na Figura 13.

Figura 13 - Tela inicial do Sistema para acesso ao banco de dados da tese e resultados para os municípios.



Nota: O arquivo com o sistema pode ser baixado acessando o link: https://bit.ly/sistema_tese.

Fonte: Elaboração do autor (2020).

3.4 DETERMINAÇÃO DO GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO

Utilizando-se a Matriz de Análise e Julgamento (Quadro 3), procedeu-se a realização de um estudo transversal para determinar o grau de implementação do SISAN nos municípios brasileiros.

3.4.1 População e Amostra

A população do estudo foi composta pelo universo dos municípios brasileiros, definidos como a circunscrição territorial dotada de personalidade jurídica e com certa autonomia administrativa, sendo as menores unidades autônomas da Federação (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2010b). Atualmente o Brasil conta com 5.570 municípios, sendo 83% concentrados nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, apesar destas regiões representarem apenas 35% do território nacional (IBGE, 2018b). Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios (n=853), enquanto na outra extremidade encontra-se Roraima, com apenas 15 municípios. Em 2012 ocorreram as últimas emancipações

municipais, sendo criados os municípios de Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul (IBGE, 2018b).

Considerando que o sistema de informação de Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN/CAISAN Nacional) foi responsável por fornecer 81,6% dos dados necessários para avaliação da implementação do SISAN, todos os municípios que não possuíam dados neste sistema para o ano de 2018 (dados mais atualizados) foram excluídos da pesquisa. Assim, a amostra final foi composta por 2.319 municípios (41,6%), distribuídos entre todos os estados e o Distrito Federal.

3.4.2 Coleta de Dados

Os dados coletados foram aqueles previamente definidos na Matriz de Análise e Julgamento (Apêndice A). Para organizar a coleta, inicialmente foi elaborado um dicionário das variáveis da pesquisa, contendo:

- a) Código das variáveis;
- b) Nome das variáveis;
- c) Tipo de dado (categórico ou numérico);
- d) Unidade dos dados numéricos ou código das categorias;
- e) Fonte da informação;
- f) Endereço eletrônico de acesso da fonte da informação.

Também foi construído um banco de dados da pesquisa com apoio do *software Excel*[®] 2019 (Microsoft Corporation, Estados Unidos).

Foram acessados os sistemas de informação descritos no Quadro 4 e realizado o *download* de todos os bancos de dados com as informações mais recentes disponíveis. O ano de referência de todos os dados coletados pode ser observado no Apêndice A.

Quadro 4 - Sistemas de Informação utilizados para coleta dos dados da Matriz de Análise e Julgamento.

Sistema de Informação	Endereço Eletrônico de Acesso	N de Dados Coletados
Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN – CAISAN Nacional)	http://mds.gov.br/caisan-mds/monitoramento-da-san/mapasan	218
Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE)	https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protacao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html	20
Visualizador de Dados Sociais (VIS Data – SAGI)	https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php	10
Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC/FNDE)	https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operatio n=localizar	7
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN/DAB/MS)	https://sisaps.saude.gov.br/sisvan/	6
Informação e Gestão da Atenção Básica (e-Gestor AB/DAB/MS)	https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acessoPublico/relatorios/relatoriosPublicos.xhtml	5
Censo Demográfico (IBGE)	https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html	3
Estimativa Populacional (IBGE)	https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html	1

Fonte: Elaboração do Autor (2020)

Legenda: CAISAN – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; DAB/MS – Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde.

Por meio de fórmulas do *software Excel*[®] 2019 (Microsoft Corporation, Estados Unidos), os dados para todos os 5.570 municípios foram extraídos automaticamente dos bancos de dados dos sistemas apresentados no Quadro 4 para o banco de dados da pesquisa. Os dados extraídos foram conferidos por dois pesquisadores de forma independente para verificar possíveis inconsistências e erros.

O dicionário das variáveis e o banco de dados da pesquisa podem ser visualizados através do endereço eletrônico: https://bit.ly/sistema_tese.

3.4.3 Processamento e Análise dos Dados

A Matriz de Análise e Julgamento detalha os parâmetros para atribuição de juízo de valor para as medidas, utilizando as seguintes categorias: ruim, regular e bom (Apêndice A). As medidas consideradas ruins segundo os parâmetros previamente estabelecidos, receberam

nota 0, as regulares receberam nota 4 e boas receberam nota 7. A atribuição destas notas é recomendada na literatura para evitar distorções nos cálculos para ajuizamento de valor (HARTZ, SILVA, 2005; MACHADO, 2018). O banco de dados da pesquisa foi automatizado por meio de fórmulas para definir o juízo de valor e atribuir as notas a partir dos dados coletados.

Procurando seguir procedimentos análogos descritos na literatura da área da avaliação em saúde (HARTZ, SILVA, 2005; MACHADO, 2018), o cálculo dos indicadores, subdimensões, dimensões e grau da implementação foi determinado pela diferença percentual entre a Pontuação Máxima (PM) e a Pontuação Observada (PO).

Assim, a partir das notas das medidas, foram calculados os indicadores com base na seguinte equação apresentada na Figura 14.

Figura 14 - Equação para cálculo dos indicadores da Matriz de Análise e Julgamento.

$$\text{Indicador} = \left(\frac{\sum POm}{\sum PMm} \right) \times 100$$

Legenda: $\sum POm$ - Pontuação obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas as medidas pertencentes ao indicador; $\sum PMm$ - Pontuação máxima possível a ser obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas as medidas pertencentes ao indicador.

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Os indicadores que atingiram valores iguais ou superiores a 66% foram considerados “bons” e receberam nota 7 (sete), aqueles cujo valor foi inferior a 33% receberam o juízo “ruim” e nota 0 (zero), e os indicadores foram considerados “regulares” e receberam nota 4 (quatro) nas demais situações.

Por exemplo, um indicador que contém três medidas e estas sejam classificadas como boa, regular e ruim, respectivamente, então as notas atribuídas a estas medidas serão 7, 4 e 0. Aplicando-se a equação anteriormente citada, têm-se o seguinte resultado do Indicador:

$$\text{Indicador} = (\sum POm / \sum PMm) \times 100$$

$$\text{Indicador} = ((7 + 4 + 0) / (7 + 7 + 7)) \times 100$$

$$\text{Indicador} = (11 / 21) \times 100$$

$$\text{Indicador} = 52,4\%$$

$$\text{Juízo de Valor do Indicador} = \text{Regular}$$

$$\text{Nota Atribuída ao Indicador} = 4$$

O cálculo das subdimensões e das dimensões ocorreu de forma análoga a dos indicadores, utilizando-se as seguintes equações das Figuras 15 e 16.

Figura 15 - Equação para cálculo das subdimensões da Matriz de Análise e Julgamento.

$$\textit{Subdimensão} = \left(\frac{\sum POi}{\sum PMi} \right) \times 100$$

Legenda: $\sum POi$ - Pontuação obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas os indicadores pertencentes à subdimensão; $\sum PMi$ - Pontuação máxima possível a ser obtida pelo somatório das notas atribuídas a todos os indicadores pertencentes à subdimensão.

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Figura 16 - Equação para cálculo das dimensões da Matriz de Análise e Julgamento.

$$\textit{Dimensão} = \left(\frac{\sum POS}{\sum PMS} \right) \times 100$$

Legenda: $\sum POS$ - Pontuação obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas as subdimensões pertencentes à dimensão; $\sum PMS$ - Pontuação máxima possível a ser obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas as subdimensões pertencentes à dimensão.

Fonte: Elaboração do autor (2020).

O cálculo do grau de implementação considerou as notas das duas dimensões. Na equação, a nota da dimensão **Político-Institucional** foi multiplicada por 2 (dois). Esta diferença de peso entre as dimensões se justifica pelo fato que a implementação da dimensão **Político-Institucional** é condição para que a dimensão **Técnico-Operacional** seja implementada. A equação utilizada para o cálculo do grau de implementação está representada na Figura 17.

Figura 17 - Equação para cálculo do grau de implementação do SISAN nos municípios brasileiros.

$$\textit{Dimensão} = \frac{[(NDPI \times 2) + NDT0]}{3} \times 100$$

Legenda: NDPI – Nota da Dimensão Político-Institucional; NDT0 – Nota da Dimensão Técnico-Operacional.

Fonte: Elaboração do autor (2020).

Os municípios foram considerados com grau de implementação “avançado” quando atingiram um valor igual ou superior a 66%. Se o valor foi inferior a 33% o grau de implementação do SISAN no município foi considerado “incipiente. Os municípios com valor igual ou superior a 33% e menor que 66%, foram considerados com grau de implementação “intermediário”.

3.5 ASSOCIAÇÃO ENTRE CARACTERÍSTICAS DE CONTEXTO E O GRAU DE IMPLEMENTAÇÃO

3.5.1 Variáveis do Estudo e Coleta de Dados

Nesta etapa da pesquisa foi testada a associação entre o grau de implementação do SISAN (variável dependente) e características de contexto dos municípios (variáveis independentes).

Inicialmente o grau de implementação foi dicotomizado. Os municípios com grau de implementação incipiente ou intermediário foram categorizados como “não-implementados”. E os municípios com grau de implementação “avançado” foram considerados “implementados”.

As variáveis independentes selecionadas foram:

i) Região do Brasil

Variável politômica com as categorias definidas pela divisão territorial brasileira proposta pelo IBGE (2018a):

- a) Norte
- b) Nordeste
- c) Centro-Oeste
- d) Sudeste
- e) Sul

Os dados foram coletados através do seguinte endereço eletrônico:

ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/divisao_territorial/2018/DTB_2018.zip.

ii) Porte Populacional

Foram coletados dados da população estimada para o município em 2019, (IBGE, 2019). Posteriormente os dados foram categorizados em:

- a) <5.000 habitantes
- b) ≥ 5.000 e <10.000 habitantes
- c) ≥ 10.000 e <20.000 habitantes
- d) ≥ 20.000 e <50.000 habitantes
- e) ≥ 50.000 habitantes

Os dados foram coletados através do seguinte endereço eletrônico: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_TCU_2019_20200116.xls.

iii) Densidade Populacional

Calculado a partir da divisão entre a população estimada para o município em 2019 (IBGE, 2019), e a área territorial do município (IBGE, 2018a). A variável foi categorizada em:

- a) <15 habitantes/km²
- b) ≥ 15 e <50 habitantes/km²
- c) ≥ 50 e <100 habitantes por km²
- d) ≥ 100 habitantes por km²

Os dados da população estimada foram coletados no endereço eletrônico: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_TCU_2019_20200116.xls. Os dados sobre a área territorial foram coletados em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/divisao_territorial/2018/DTB_2018.zip.

iv) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm)

O IDHm é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano (PNUD, 2010). O valor do IDHm referente ao ano de 2010 foi coletado através do sítio eletrônico: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>.

Os dados foram categorizados conforme proposta do PNUD (2010).:

- a) Baixo IDHm
- b) Médio IDHm
- c) Alto IDHm
- d) Muito Alto IDHm

v) Produto Interno Bruto (PIB) per capita

O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano (IBGE, 2017). Foram coletados dados do PIB per capita do ano de 2017 (IBGE, 2017). Posteriormente os dados foram categorizados em:

- a) $<R\$ 10.000$

- b) $\geq R\$ 10.000$ e $< R\$ 20.000$
- c) $\geq R\$ 20.000$ a $< R\$ 30.000$
- d) $\geq R\$ 30.000$

Os valores de PIB per capita estão disponíveis em:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2017/base/base_de_dados_2010_2017_xls.zip.

vi) Coeficiente de Gini

O Coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem) (IBGE, 2010b). Os valores foram coletados a partir do Censo 2010 (IBGE, 2010a) e categorizados em:

- a) $< 0,450$
- b) $\geq 0,450$ e $< 0,500$
- c) $\geq 0,500$ e $< 0,5550$
- d) $\geq 0,550$

vii) Percentual da População em Extrema Pobreza

Calculado a partir da divisão entre População em situação de extrema pobreza inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) (BRASIL, 2020) e a população estimada para o município em 2019 (IBGE, 2019). Pelas normas do Programa Bolsa Família, são consideradas famílias em situação de extrema pobreza aquelas com renda mensal de até R\$ 89,00 por pessoa. O percentual da população em extrema pobreza foi categorizado em:

- a) $< 15\%$
- b) ≥ 15 e $< 30\%$
- c) ≥ 30 e $< 50\%$
- d) $\geq 50\%$

Os dados sobre a população em extrema pobreza para o mês de fevereiro de 2020 foram coletados no endereço eletrônico: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. A coleta do dados sobre a estimativa da população para 2019 ocorreu no endereço:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_TCU_2019_20200116.xls.

viii) Nível de Vulnerabilidade em Desnutrição

Esta variável expressa o nível de vulnerabilidade da população cadastrada no CadÚnico para desnutrição, a partir do cruzamento dos dados com o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN). É calculado a partir de estudo técnico da CAISAN Nacional denominado Mapeamento de Insegurança Alimentar e Nutricional (CAISAN, 2018). Os resultados deste estudo são apresentados nas seguintes categorias:

- a) Baixa vulnerabilidade
- b) Média vulnerabilidade
- c) Alta vulnerabilidade
- d) Muito alta vulnerabilidade

Os dados para o ano de 2016 foram coletados no seguinte endereço eletrônico:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/noticias/arquivos/files/Lista_municipios_MAPAINSA_N2016_Sem_municSP_22_05_2018.xlsx.

ix) Espectro Ideológico da Gestão Municipal

Variável politômica com as categorias definidas segundo a proposta da British Broadcasting Corporation (BBC/Brasil) (BBC BRASIL, 2017), que a partir da análise das votações dos partidos políticos brasileiros sobre temas relevantes agrupou-os em:

- a) Esquerda progressista (mais estatista na economia e mais progressista em relação aos costumes). Nesta categoria estão os partidos: PC do B; PCB; PCO; PMN; PPL; Pros; PSB; PSOL; PSTU; PT; Rede; UP.
- b) Esquerda conservadora (Mais estatista na economia e mais conservadora em relação aos costumes). Nesta categoria estão os partidos: AVANTE; PDT; PT do B.
- c) Direita progressista (Mais liberal na economia e mais progressista em relação aos costumes). Nesta categoria estão os partidos: CIDADANIA; NOVO; PATRI; Pen; PMB; PPS; PV
- d) Direita conservadora (Mais liberal na economia e mais conservadora em relação aos costumes). Nesta categoria estão os partidos: DC; DEM; MDB; PHS; PL; PMDB; Pode; PP; PR; PRB; PRP; PRTB; PSC; PSD; PSDB; PSDC; PSL; PTB; PTC; PTN; REPUBLICANOS; SD; SOLIDARIEDADE

Foram coletados dados sobre os partidos políticos dos prefeitos eleitos na eleição municipal de 2016 no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): http://agencia.tse.jus.br/estatistica/sead/odsele/votacao_candidato_munzona/votacao_candidato_munzona_2016.zip.

3.5.2 Análise dos dados

Com apoio do *software* estatístico *Stata*[®] 13.0 (*Stata Corp, College Station, Estados Unidos*), foi realizado teste qui-quadrado para verificar a existência de diferenças estatísticas entre as categorias de cada variável independente, em relação ao grau de implementação do SISAN. As variáveis independentes que apresentaram diferença significativa entre suas categorias, com valor de $p < 0,05$, foram elegíveis para composição do modelo de regressão logística.

Na regressão logística foi calculada a *odds ratio* (OR), com intervalo de 95% de confiança (IC95%) em uma análise bruta, com inclusão individual de cada variável independente no modelo de regressão. Para o modelo de análise ajustada foram incluídas em um único bloco todas as variáveis com valor de $p < 0,05$ na análise bruta ou que interferissem na qualidade do modelo pelo teste de qualidade de ajuste “*goodness-of-fit*”.

4 RESULTADOS

*“A fome tem que ter raiva pra interromper
A raiva é a fome de interromper
A fome e a raiva é coisa dos home”
(João Bosco e Aldir Blanc, Ronco da cuíca, 1975)*

Os resultados desta tese estão apresentados em dois artigos. O primeiro intitulado “Avaliação do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma revisão de escopo sobre métodos e resultados”.

O segundo artigo apresenta a construção do modelo de avaliação e os resultados referentes ao grau de implementação do SISAN nos municípios brasileiros e a associação com características de contexto.

Ambos os artigos estão formatados de acordo com as normas dos periódicos para onde foram submetidos.

4.1 ARTIGO 1 - AVALIAÇÃO DO SISTEMA E DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: UMA REVISÃO DE ESCOPO SOBRE MÉTODOS E RESULTADOS

Avaliação do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma revisão de escopo sobre métodos e resultados

Avaliação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Evaluation of the System and of the Brazilian Food and Nutritional Security Policy: a scope review on methods and results

Evaluation of Food and Nutrition Security Policies in Brazil

Evaluación del Sistema y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil: un *scope review* sobre métodos y resultados

Evaluación de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil

Mick Lennon MACHADO¹

Cristine Garcia GABRIEL²

Francisco de Assis Guedes de VASCONCELOS³

¹ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Centro de Ciências da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Nutrição. Campus Universitário Trindade, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. CEP: 88040-900. +55 48 3721-3413. <micklennon@yahoo.com.br>.

Contribuições do autor: Responsável pela concepção, projeto, coleta, análise, interpretação dos dados, redação, revisão crítica e aprovação final do artigo.

² Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Centro de Ciências da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Nutrição. Campus Universitário Trindade, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. CEP: 88040-900. +55 48 3721-9784. <cristine.gabriel@ufsc.br>

Contribuições do autor: Responsável pela redação, revisão crítica e aprovação final do artigo.

³ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Centro de Ciências da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Nutrição. Campus Universitário Trindade, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. CEP: 88040-900. +55 48 99982-1227. <f.vasconcelos@ufsc.br>.

Contribuições do autor: Responsável pela redação, revisão crítica e aprovação final do artigo.

Conflitos de interesses: Os autores afirmam não haver qualquer potencial conflito de interesse na condução e publicação deste estudo.

Financiamento: Programa de Demanda Social da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

RESUMO

O objetivo deste artigo foi analisar os aspectos metodológicos e os resultados de pesquisas avaliativas sobre o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil. Foi conduzida uma revisão de escopo, com coleta em quatro bases de dados bibliográficos. A seleção de artigos e extração de dados ocorreu de forma sistematizada por três pesquisadores independentes. Os artigos incluídos foram categorizados segundo os enfoques avaliativos dentro das temáticas financiamento, participação e controle social, descentralização e gestão governamental, e monitoramento e avaliação. Foram localizadas 1.491 referências, sendo 12 selecionadas para análise. A avaliação do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional apresenta-se como um campo em construção, permeado por diferentes tipos de pesquisas e métodos, e que carece de maior qualificação em relação a suas abordagens teóricas e metodológicas. Os resultados e as recomendações dos estudos analisados apontaram elementos importantes para a qualificação do Sistema e da política pública, principalmente em um contexto atual de fragilização das políticas sociais no Brasil. Espera-se que este estudo possa contribuir com o debate a respeito da avaliação em segurança alimentar e nutricional, além de reforçar o papel da pesquisa para a manutenção e fortalecimento de uma agenda sistêmica e governamental para a garantia de realização do direito humano à alimentação adequada.

Palavras-chaves: Segurança Alimentar e Nutricional. Política Pública. Estudos de Avaliação. Revisão.

ABSTRACT

The purpose of this article was to analyze the methodological aspects and the results of research evaluated of the System and of the National Food and Nutritional Security Policy in Brazil. A scope review was conducted, with collection from four bibliographic databases. The selection of articles and data extraction took place systematically by three independent researchers. The included articles were categorized according to the approaches evaluated within the themes of financing, participation and social control, decentralization and government management, and monitoring and evaluation. 1,491 references were found, 12 of which were selected for analysis. An evaluation of the National Food and Nutrition Security System and Policy is presented as a field under construction, allowed by different types of research and methods, and what are the best skills in relation to theoretical and methodological approaches. The results and

recommendations of the studies analyzed pointed out important elements for the qualification of the System and public policy, especially in the current context of weakening social policies in Brazil. It is hoped that this study can contribute to the debate on the respect of evaluation in food and nutritional security, in addition to reinforcing the role of research for maintaining and strengthening a systemic and governmental agenda to guarantee the performance of human rights for human performance.

Keywords: Food and Nutrition Security. Public Policy. Evaluation Studies. Review.

INTRODUÇÃO

Nos estudos sobre o *ciclo das políticas públicas*, a avaliação tem o objetivo de identificar problemas, reduzir incertezas, propor soluções e apontar mudanças que sejam capazes de orientar a tomada de decisão e se transformar em ações para melhoraria da qualidade¹⁻³. E, nas democracias modernas, o questionamento sobre o impacto das ações dos governos tem impulsionado as iniciativas de avaliação de políticas públicas⁴. Desde a década de 1970, no contexto mundial, recursos têm sido dedicados para o desenvolvimento de abordagens e técnicas de avaliação com o objetivo de apoiar as tomadas de decisão relacionadas à segurança alimentar e nutricional (SAN) e suas políticas⁵. No entanto, a complexidade resultante das múltiplas dimensões e subsistemas da SAN, torna sua avaliação e de suas políticas públicas, uma ação técnico-operacional especialmente desafiadora em relação aos seus aspectos teóricos e metodológicos^{4,6}.

Políticas públicas de SAN foram localizadas em 123 países⁷, e no caso brasileiro, a criação em 2006 do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e, em 2010 da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) demarcaram o compromisso do Estado com a promoção da SAN e a garantia do direito humano à alimentação adequada⁸. Institucionalmente, a avaliação do SISAN e da PNSAN encontra-se prevista em legislação, tendo por objetivo aferir a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, o grau de implementação do SISAN e da PNSAN e o atendimento dos objetivos e metas estabelecidas e pactuadas nos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional⁹.

No entanto, além de seus objetivos institucionais, as avaliações do SISAN e da PNSAN ganham ainda maior importância no atual cenário de crise financeira e política vivenciada no Brasil, caracterizado por medidas de austeridade e fragilização de políticas sociais em diversos setores, e que já resultam em elevação no percentual da população em

situação de pobreza e extrema pobreza e interrupção na tendência de queda da prevalência de fome, em um país historicamente demarcado por importantes iniquidades sociais e em saúde ^{10,11}.

Diante deste contexto, quase 15 anos após o início do processo de implementação do SISAN e da PNSAN, ainda são limitados os estudos avaliativos neste campo específico de conhecimento ^{8,12-14}, tornando-se necessário questionar como este sistema e esta política pública têm sido avaliados. Assim, o presente artigo teve como objetivo realizar uma revisão de escopo dos aspectos metodológicos e dos resultados de pesquisas avaliativas sobre o SISAN e a PNSAN.

MÉTODOS

Trata-se de uma revisão de escopo (*scoping review*) que utilizou as concepções e procedimentos descritos por Arksey e O'Malley ¹⁵, autores do artigo seminal sobre revisões de escopo, e por Munn *et al* ¹⁶, que sistematizaram orientações para a escolha deste tipo de revisão. A revisão de escopo é adequada para estudos que buscam identificar os tipos de evidência disponível em um determinado campo, examinar como a pesquisa é realizada e identificar lacunas de conhecimento ^{15, 16}. Assim, entende-se que este tipo de revisão é apropriado às intenções deste estudo.

A busca e a seleção dos referenciais foram realizadas por três pesquisadores independentes previamente treinados, com base em protocolo definido e pactuado *a priori*, considerando as orientações da Extensão PRISMA (*Preferred Reported Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*) para revisões de escopo (PRISMA-ScR) ¹⁷, e que envolveu as seguintes etapas: pergunta de pesquisa; termos de busca; bases de dados bibliográficos; critérios de inclusão e exclusão; procedimentos de seleção das referências e extração de dados.

Pergunta de pesquisa, termos de busca e bases de dados bibliográficos

A pergunta de pesquisa que orientou a revisão foi: “Quais as características, aspectos metodológicos e resultados das avaliações sobre o SISAN e a PNSAN?”. A partir desta pergunta foram definidos os termos a serem incluídos nas estratégias de busca nas bases de dados bibliográficos. Optou-se por uma estratégia de localizar referências de forma abrangente, com maior sensibilidade e menor especificidade, permitindo apanhar um vasto número de referências para que os três pesquisadores envolvidos na seleção pudessem analisar

critériosamente aquelas que seriam incluídas. A pesquisa nas bases de dados bibliográficos ocorreu a partir da combinação de um grupo de termos de busca, em português e inglês, relacionados aos temas: avaliação; política de segurança alimentar e nutricional; e Brasil. Para a definição dos termos de busca, em um primeiro momento os três pesquisadores sugeriram termos de forma livre e identificaram sinônimos em dicionários *on-line*. Em seguida, foi realizada busca de termos indexados nos *sites* do Medical Subject Headings (MeSH) e dos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS). Destes processos, resultaram vinte e três termos de busca relacionados à avaliação, dezoito à política de segurança alimentar e nutricional e dois termos relacionados à Brasil.

Os termos foram utilizados para construir as expressões de busca nas seguintes bases de dados bibliográficos: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO.br - scielo.org), Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS - lilacs.bvsalud.org), *National Library of Medicine* (MEDLINE/PubMed - www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed) e *Web of Science* (www.webofknowledge.com) (Quadro 1). As buscas foram concluídas em 20 de fevereiro de 2020.

Quadro 1 – Expressões de busca utilizadas nas bases de dados bibliográficos.

Critérios de inclusão, exclusão, seleção de referências e extração de dados

Foram incluídos artigos científicos originais com dados empíricos, publicados em qualquer ano, no idioma inglês, português e espanhol, sem restrição aos métodos utilizados nos estudos, que se referiam à avaliação do SISAN ou de seus componentes, ou da PNSAN e de seus instrumentos de gestão, como os Planos de Segurança Alimentar e Nutricional. Os componentes do SISAN incluídos neste estudo foram os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); as Câmaras de Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); as Conferências; órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional ⁹.

Segundo Serapioni ¹⁸, pelo menos três elementos aproximam a maioria das definições sobre avaliação: a) a formulação de juízos sobre o valor ou mérito de uma intervenção; b) ênfase na sistematicidade e rigorosidade dos procedimentos de coleta de dados; c) elaboração de recomendações para a tomada de decisão. Contudo, conforme descrito por Guba e Lincoln ¹⁹, a avaliação assumiu diferentes significados ao longo do tempo, sendo que o ajuizamento de valor é característica somente de uma 3ª geração da avaliação. Assim, estudos que não emitem

juízo de valor e centram-se na mensuração ou descrição de pontos fortes e fracos podem ser considerados avaliações, mesmo que sejam definidos como de gerações anteriores ¹⁹.

Desta maneira, foram considerados estudos de avaliação e incluídos nesta revisão aqueles que a partir de coleta de dados, apresentaram mensurações, descreveram pontos fortes e fracos ou emitiram juízo de valor sobre aspectos do SISAN e da PNSAN, bem como recomendações para melhoria deste Sistema e política pública.

Foram excluídas referências duplicadas, que não eram artigos científicos (livros, documentos, teses e dissertações), que não estavam disponíveis em texto completo, artigos metodológicos, artigos de revisão de literatura ou ensaios críticos, que não eram referentes ao Brasil, que eram estudos com enfoque epidemiológico e diagnosticaram a situação de SAN ou Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN) e suas associações, que avaliaram políticas, programas ou ações setoriais de SAN, e que não se adequaram aos objetivos da pesquisa. Justifica-se a opção pela inclusão apenas de artigos científicos, como estratégia de garantia do rigor metodológico dos estudos, visto que esta é uma condição necessária da pesquisa de avaliação ¹⁸. Salienta-se que para localizar o texto completo dos artigos, o acesso nas bases de dados e nos periódicos foi realizado por meio do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES – <https://www.periodicos.capes.gov.br>) com identificação vinculada à Universidade dos pesquisadores deste estudo. Também foi acessada a rede social *Research Gate* (<https://www.researchgate.net>) para localizar ou solicitar o texto completo dos artigos.

Com o auxílio do software *Endnote*© (*Clarivate Analytics*), as referências localizadas foram sistematizadas e avaliadas em três etapas, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma do processo de análise e seleção dos referenciais localizadas a partir da busca nas bases de dados bibliográficos.

Na primeira etapa todos os títulos das referências foram convertidos para sua versão em inglês (quando disponível), com o intuito de facilitar o reconhecimento e exclusão automática das referências duplicadas pelo software. Na segunda etapa, os três pesquisadores envolvidos na seleção dos artigos realizaram a leitura do título e resumo de todas as referências localizadas. As referências que atenderam aos critérios de inclusão segundo a avaliação de pelo menos dois dos pesquisadores, foram incluídas para etapa posterior. Na terceira etapa, as referências mantidas foram revisadas por meio de leitura completa dos documentos pelos três pesquisadores que novamente avaliaram o cumprimento dos critérios de inclusão e a presença

de algum critério de exclusão. As referências que foram indicadas para inclusão ou exclusão pelos três pesquisadores foram automaticamente incluídas ou excluídas. As referências que apresentaram discordância entre os pesquisadores foram discutidas em reunião até a definição por consenso sobre sua inclusão ou exclusão.

Informações sobre autoria e ano de publicação, local e ano do estudo, objetivo, aspectos metodológicos, unidade de análise, tipo de dado coletado e forma de coleta, descrição de critérios e parâmetros para a avaliação, descrição de pontos fortes e fracos ou emissão de juízo de valor, e recomendações referentes ao SISAN e à PNSAN foram extraídas dos artigos e sistematizadas com apoio do software *Microsoft Office Excel*© (*Microsoft Corporation*).

Os artigos também foram categorizados segundo o enfoque da avaliação realizada. Esta categorização ocorreu de forma indutiva e em um nível semântico, segundo conceituação e procedimentos da análise temática, propostos por Braun e Clarke ²⁰. O pesquisador principal realizou a leitura detalhada de todos os artigos incluídos para identificar os temas das avaliações referentes ao SISAN e a PNSAN. Os temas foram identificados dentro dos significados explícitos ou superficiais dos dados, sem preocupação em identificar ideias, suposições e conceitualizações subjacentes. Um conjunto inicial de temas foi sistematizado e, por similaridade, foram agregados nos seguintes temas centrais: financiamento; participação e controle social; descentralização e gestão governamental; e monitoramento e avaliação.

A síntese de cada artigo foi apresentada em tabelas, com os estudos organizados em ordem decrescente segundo o ano de publicação (Quadro 1 e 2).

RESULTADOS

Foram localizadas 1.491 referências e excluídas 1.479, resultando em 12 artigos incluídos na revisão (Figura 2).

Figura 2 – Fluxograma do resultado das buscas nas bases de dados bibliográficos.

Dentre as referências excluídas destacam-se aquelas de enfoque epidemiológico referentes ao diagnóstico de SAN ou InSAN e suas associações, sem envolver a avaliação de políticas de SAN (n = 213), assim como avaliações sobre programas e políticas setoriais de SAN (n = 148), com destaque para o Programa Bolsa Família (n = 53), o Programa Nacional e de Alimentação Escolar (n = 31) e o Programa de Aquisição de Alimentos (n = 18). Dentre as

referências excluídas por não serem consideradas avaliações ou por avaliarem outros temas ou políticas (n = 519), salienta-se a exclusão de 381 estudos que se referiam à segurança e controle higiênico-sanitário dos alimentos e 84 pesquisas sobre produção agrícola.

A síntese dos artigos incluídos pode ser observada no Quadro 2.

Quadro 2 – Objetivos e aspectos metodológicos dos estudos incluídos na revisão de escopo.

Apenas dois estudos se identificaram como avaliações de forma explícita em seu título, objetivo ou método^{13,27}. Os demais estudos, apesar de cumprirem com os critérios de inclusão para serem considerados avaliações, identificaram-se geralmente como análises, caracterizações ou descrições.

Conforme apresentado no Quadro 2, dos doze artigos incluídos, seis foram conduzidos e analisados por meio de pesquisa qualitativa^{8,21-23,25,26} e seis por pesquisa quantitativa^{12-14,24,27,28}. Cinco estudos caracterizavam-se enquanto estudos de caso^{13,21,23,25,26}, cinco como estudo transversal^{12,13,24,27,28}, dois como pesquisa-ação^{8,22} e um estudo longitudinal, que identificou a alocação de recursos para ações de SAN no período entre 2004 e 2010¹⁴. Também foi identificado um estudo que apresentou proposta metodológica para avaliação dos Planos estaduais de SAN¹³.

Em relação aos métodos para coleta de dados, sete utilizaram coleta documental^{13,21,22,24,26-28}, cinco realizaram entrevistas^{21,23,25,26,28}, três buscaram dados em bases secundárias^{12,14,24}, dois utilizaram observação^{22,26}, e um recorreu à grupo focal e construção de mapas conceituais⁸ (Quadro 2).

Quanto às análises, os estudos indicaram a utilização de análise de conteúdo^{21,22}, análise antropológica interpretativa⁸, análise temática²⁵, discurso do sujeito coletivo²³, análise estratégica¹³ e análise descritiva^{12,14,24,27,28} (Quadro 2).

Um estudo analisou aspectos do SISAN e da PNSAN em nível federal¹⁴, quatro na esfera estadual^{13,23,24,27}, seis na esfera municipal^{8,21,22,25,26,28} e um estudo analisou estados e municípios¹². Dentre os estudos que tiveram como unidade de análise os municípios e estados, dois avaliaram o conjunto dos estados brasileiros^{12,24}, um avaliou o conjunto dos municípios que responderam ao Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN)¹², três avaliaram aspectos do SISAN ou da PNSAN em Santa Catarina^{13,23,25} e os estados da Bahia⁸, Espírito Santo²⁷, Maranhão²⁵, Paraíba²¹, Rio Grande do Norte²² e São Paulo²⁶ contaram com um estudo localizado (Quadro 2).

Quadro 3 – Característica e enfoque da avaliação e principais resultados dos estudos incluídos na revisão de escopo.

Apenas um estudo descreveu critérios e parâmetros objetivos para ajuizamento de valor ¹³. Nos demais estudos, a avaliação ocorreu de forma descritiva, sem critérios e parâmetros explicitamente definidos (Quadro 3).

Com relação aos enfoques avaliativos, seis artigos abordaram aspectos sobre financiamento ^{12,14,21-24}, seis sobre participação e controle social ^{8,22,25-28}, oito sobre descentralização e gestão governamental ^{8,12-14,21-24}, e cinco sobre monitoramento e avaliação ^{12,13,22,24,25} (Quadro 3).

DISCUSSÃO

Este artigo realizou uma revisão de escopo dos aspectos metodológicos e dos resultados de pesquisas avaliativas sobre o SISAN e a PNSAN. Observou-se que as avaliações foram realizadas por diversos métodos de coleta e análise, sem predomínio entre pesquisas quantitativas e qualitativas, apresentando resultados e recomendações para diferentes aspectos do SISAN e da PNSAN. Para Magalhães ⁴, a construção de respostas e intervenções para os problemas relacionados à SAN dependem de estudo das especificidades e singularidades locais e, desta maneira, avaliações com ênfase em estudos de caso e interação entre dados quantitativos e qualitativos podem ser mais adequadas.

Apesar das correntes filosóficas não serem explicitamente apresentadas nos artigos, as diferenças metodológicas dos estudos implicitamente expõem diferentes visões sobre a temática avaliação de políticas públicas. Segundo Potvin ²⁹, duas correntes filosóficas se opõem sobre este entendimento: o realismo empírico e o idealismo. O primeiro mais alinhado ao positivismo, tende a enfatizar que o conhecimento sobre uma política pública deve ser adquirido de forma rígida, por meio de fatos observáveis e mensuráveis ^{29,30}. O idealismo aproxima-se do construtivismo ao enfatizar que a realidade é socialmente construída e, assim, a atividade científica na avaliação de políticas públicas distancia-se da sua verdade absoluta ³⁰. No entanto, ao considerar que as políticas públicas geralmente são concebidas como soluções objetivas (realismo empírico) para problemas reais (realismo), Potvin ²⁹ aponta a existência de um desconforto com estas posições filosóficas entre cientistas. Na tentativa de superar este dilema ontológico, o realismo crítico aparece como uma terceira via que compreende as políticas públicas como ações humanas sobre condições reais e existentes, cuja capacidade de

transformação da realidade, no entanto, só pode ser apreendida por meio de modelos e teorias objetivas^{29,30}.

Em relação aos aspectos metodológicos, destaca-se a ênfase em avaliações descritivas, sem emissão de juízo de valor, características de uma segunda geração de avaliações¹⁹. Tal situação não é exclusiva da avaliação do SISAN e da PNSAN, sendo que Colussi e Calvo³¹ também identificaram a mesma situação em revisão sobre avaliação da atenção em saúde bucal no Brasil. O juízo de valor pode ser compreendido como um julgamento¹⁹, uma afirmação qualitativa sobre um dado objeto³², ou a opinião estabelecida sobre o valor de algo³³. Além disso, a emissão de juízo de valor é dependente de critérios e parâmetros rigorosamente definidos preferencialmente *à priori*^{19,32,33}.

Guba e Lincoln¹⁹, ao sistematizarem o processo histórico dos vários significados atribuídos à avaliação, indicaram que a emissão de juízo de valor de forma criteriosa apareceu apenas a partir do final da década de 1950 e, que até então, as avaliações eram caracterizadas por uma descrição de padrões fortes e fracos do objeto avaliado. Apesar desta divisão histórica, na prática dos estudos avaliativos, ocorre uma sobreposição destas diferentes gerações da avaliação até os dias atuais¹⁹. Contudo, a inclusão do juízo de valor como procedimento da avaliação foi importante para superar limites das avaliações meramente descritivas, principalmente relacionados a incapacidade de gerar classificações sobre o mérito dos objetos avaliados, a partir de parâmetros que permitam a comparação ao longo do tempo e com variáveis externas ao objeto^{19,31}. A emissão de juízo de valor permitiu fornecer informações e recomendações mais precisas e objetivas para a tomada de decisão e, conseqüentemente, conferiu maior utilidade às avaliações¹⁹. Principalmente, quando se constata que os resultados dos estudos avaliativos não são imediatamente traduzidos em ação para qualificação das políticas públicas, e o seu uso a médio e longo prazos não tem sido explorado pelos avaliadores³⁴.

Ao serem localizados apenas 12 estudos nesta revisão de escopo, constata-se que o campo da pesquisa avaliativa do SISAN e da PNSAN pode ser mais explorado pelos grupos de pesquisa vinculados à SAN no Brasil, acompanhando a evolução em outros campos da pesquisa em SAN. Artigo produzido por Prado *et al*³⁵, destacou uma expansão no número de grupos de pesquisa vinculados à temática de SAN no início dos anos 2000. Este movimento foi compreendido como uma resposta induzida pela crescente visibilidade da questão da SAN, como também pela possibilidade de obtenção de recursos para a viabilização de iniciativas que se propunham a responder aos dilemas teóricos e metodológicos, e às demandas sociais e de gestão de um Sistema e uma política pública que começavam a ser estruturados³⁵.

A construção de marcos conceituais e metodológicos para o diagnóstico de InSAN no Brasil é exemplo desta evolução. Na presente revisão de escopo foram localizados 213 estudos com enfoque epidemiológico para diagnóstico de SAN, InSAN e suas associações. A construção, validação e ampla utilização da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)³⁶ talvez seja a maior contribuição científica à temática de SAN no país até o momento.

Também se destaca que nesta revisão, 148 artigos que abordaram a avaliação de políticas e programas setoriais de SAN foram localizados, demonstrando que pesquisas avaliativas sobre o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Aquisição de Alimentos e os Equipamentos Públicos de SAN também avançaram nas últimas décadas. No entanto, como pondera Magalhães⁴, mudanças efetivas no perfil de SAN da população tendem a envolver fluxos interdependentes entre programas e políticas públicas setoriais. E, neste sentido, é difícil mensurar e perceber efeitos ou impactos associados exclusivamente a políticas e programas setoriais exatamente porque as ações na área da SAN “são por natureza complexas, multiestratégicas e intersetoriais”⁴.

Outro marco importante para a pesquisa em SAN foi a criação da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e a realização de seus encontros nacionais a partir de 2012. Desde o primeiro Encontro Nacional de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (ENPSSAN), a análise e a avaliação das políticas públicas de SAN ocupam lugar proeminente na agenda de pesquisa desta Rede³⁷.

Esta revisão também permitiu identificar importantes contribuições em relação a aspectos do SISAN e da PNSAN relacionados ao: financiamento; participação e controle social; descentralização e gestão governamental; e monitoramento e avaliação.

Financiamento do SISAN e da PNSAN

Uma importante mudança no volume de recursos destinados às políticas públicas sociais no Brasil, incluindo o SISAN e a PNSAN, ocorreu a partir de 2015, como consequência de uma crise econômica mundial, e intensificada a partir de 2017 com a ruptura institucional e democrática ocorrida com o golpe que gerou o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a implementação abrupta de uma agenda conservadora e neoliberal no país¹⁰.

Se entre 2004 e 2010 o recurso total alocado pelo governo federal para programas relacionados à PNSAN cresceu gradativamente¹⁴, e em 2014 quase a totalidade dos estados brasileiros contavam com recursos próprios para o financiamento da PNSAN^{12,24}, em 2017 ocorreram cortes de 76% nos recursos da União destinados para ações de SAN no Plano

Plurianual, quando comparado ao ano de 2014¹⁰. Além disso, a partir de 2018 os cortes foram iguais ou superiores a 67% em 9 programas e metas previstas no Plano Nacional de SAN¹⁰.

No entanto, os estudos apontaram que mesmo antes de 2015, o financiamento do SISAN e da PNSAN já apresentava limites, e que estavam associados a um processo de descentralização para o nível municipal sem uma regulamentação efetiva dos mecanismos de financiamento e corresponsabilidade entres os entes federados. No início da década de 2000, a maior parte do recurso da União foi utilizado para transferências aos estados e municípios para execução de ações vinculadas a SAN, no entanto com o passar dos anos houve uma tendência de redução do montante de transferências¹⁴, necessitando que estados e municípios ampliassem seus investimentos nesta política pública. Contudo, em 2014, apenas 13,5% dos municípios contavam com orçamento próprio para SAN¹² e menos da metade dos estados alocavam recursos para garantir o funcionamento de suas CAISAN²⁴. Além disso, 10 programas utilizavam 90% dos recursos da União destinados a SAN, sendo que apenas o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar utilizavam mais de 60% destes recursos¹⁴. E, como apontam Palmeira, Mattos e Salles-Costa²¹, especialmente em municípios localizados em regiões socialmente vulneráveis, o apoio financeiro por parte dos governos federal e estadual é crucial para o fortalecimento de iniciativas de SAN.

Em relação aos aspectos de gestão nos estados e municípios e sua implicação sobre o financiamento, Medeiros *et al*²² apontaram o desconhecimento dos gestores municipais sobre recursos disponíveis para ações de SAN. Ainda, no âmbito estadual, 62% dos Planos de SAN não tinham vigência correspondente com os Planos Plurianuais (PPA) e apenas 38% especificavam os requisitos orçamentários para todas as metas previstas nos Planos²⁴. Ressalta-se que os Planos de SAN são os principais instrumentos de gestão da PNSAN e, desta maneira, a inexistência de vinculação orçamentária dos Planos com o PPA é um relevante problema para o financiamento do SISAN e da PNSAN²³.

A inexistência de fundo específico para a política de SAN instituído no âmbito do SISAN, a insuficiência de mecanismos institucionais sólidos que garantam a origem do orçamento e apontem mecanismos de financiamento estáveis, e a falta de apoio técnico para capacitar e orientar gestores nos níveis estadual e municipal, são outros limites apresentados nos estudos e que impactam na consolidação e fortalecimento do SISAN e da PNSAN^{12,23,24}.

Em um cenário que já apresenta importantes desafios, o contexto atual de austeridade fiscal e de restrição orçamentária para diversas políticas públicas, incluindo o SISAN e a PNSAN, tem resultado em incapacidade para que os impactos positivos sobre a queda dos níveis de insegurança alimentar, fome e pobreza no Brasil continuem¹⁰.

Frente a estes desafios, é fundamental a articulação do SISAN e da PNSAN com a política econômica para construção de um orçamento pactuado entre os setores, que seja integrado à gestão e ao monitoramento da política de SAN³⁸. Além disso, os estudos analisados consideram acertada a concentração dos recursos de SAN para o Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar, agricultura familiar e pesca sustentável, em função dos efeitos e impactos destes programas para a SAN¹⁴. Apontam a necessidade de ampliar recursos para programas relacionados à autonomia produtiva, e para garantir apoio técnico e financeiro para que estados e municípios possam implementar adequadamente a PNSAN em seus territórios^{14,24}. Os estudos também indicam a necessidade de novas pesquisas que avaliem a efetividade do gasto realizado em ações vinculadas à PNSAN¹⁴ e os recursos empregados para execução dos Planos de SAN²⁴.

Participação e Controle Social no SISAN

Esta revisão de escopo apontou que a participação e controle social no SISAN são os aspectos que mais avançaram durante a implementação desta política pública^{22,25,26}. A constituição dos Conselhos de SAN antes mesmo da existência do SISAN foi fundamental para garantir sua formulação, além de assumirem centralidade no processo de implementação²⁵⁻²⁸. Os estudos analisados apontaram que, diante da dificuldade de implementação de uma política pública intersetorial e que assume o desafio de enfrentar problemas históricos do sistema alimentar brasileiro, a participação social é o principal elemento que mantém a identidade e as possibilidades de manutenção do SISAN^{22,26,28}.

Diante da importância dos mecanismos de participação e controle social para o SISAN, os estudos também apontam possibilidade para sua qualificação. O primeiro diz respeito ao fato da participação social estar praticamente restrita a locais que possuem conselhos de SAN²², o que denota a dificuldade do tema da SAN se tornar objeto de luta independente da institucionalização de mecanismos de controle social. Rocha *et al*²⁶, analisando esta questão no contexto do Conselho Municipal de SAN de São Paulo, apontaram que a complexidade do tema de SAN e sua pequena inserção na sociedade dificultam a participação e atendimento às demandas sociais. Aliaga, Chaves-Dos-Santos e Trad⁸ também perceberam que a população desconhece as políticas públicas de SAN e, quando conhecem, apresentam descrença quanto a sua capacidade de transformação social. Ainda constataram que entre líderes comunitários, a culpabilização individual pela garantia da SAN é bastante presente, sendo necessário um processo de formação para que estas pessoas percebam a responsabilização do Estado pela

garantia da alimentação enquanto direito humano ⁸. Além disso, também são apontados como justificativas da dificuldade para a participação social em SAN, o fato de a maior parte da população ter sido historicamente alijada da vida política e de espaços de decisão e poder, em um contexto pouco democrático ^{25,26}.

Apesar disso, dois estudos analisados indicaram a importância dos Conselhos para a política de SAN, sendo considerado o único espaço onde a sociedade civil organizada e grupos excluídos podem estar representados nos processos de formulação e gestão desta política pública ^{25,27}. Todavia, a atuação dos Conselhos de SAN ocorre de forma insipiente, gerando dificuldade para efetivar seu papel de controle social ²⁷.

Constatou-se na análise de Conselhos de SAN municipais e estaduais, excessiva discussão sobre aspectos organizacionais e, conseqüente esvaziamento de pautas propositivas, irregularidade na frequência das reuniões, ausência elevada dos conselheiros ²⁷, alta rotatividade de conselheiros, principalmente entre representantes de governo ²⁸, falhas no processo eletivo e limites na distribuição de poder ^{25,26,28}. Soma-se ainda, o fato de os conselheiros apresentarem dificuldade em conciliar agendas de participação em diversos conselhos e fóruns delegados ²⁵, de muitos conselhos serem caracterizados por um perfil “intelectualizado”, com uma rígida dinâmica de funcionamento pouco participativa e despolitizada, que não representa e afasta a maioria da população ²⁶.

Para além de processos inadequados, também é necessário destacar a falta de estrutura e outros recursos para o funcionamento dos Conselhos ^{27,28} e a constatação de que o funcionamento irregular de conselhos estaduais pode afetar os conselhos municipais, que precisam atuar sem referência institucional ²⁶. A inexistência ou fragilidade nos processos de capacitação e formação dos conselheiros, parece assumir centralidade entre os problemas constatados pelos estudos analisados ²⁵⁻²⁸. Os estudos recomendam que a formação dos conselheiros deve ter como referencial teorias pedagógicas críticas e gerar autonomia, empoderamento e emancipação, em um processo educativo que considere todas as dimensões da SAN ²⁶⁻²⁸.

Também são sugestões dos estudos o fomento da sociedade civil organizada na tarefa de monitoramento e reivindicação de pautas para o bem estar social ²² e, desta maneira, há necessidade de que as evidências geradas a partir de avaliações também estejam disponíveis para comunidade, como forma de gerar informações úteis para o aprimoramento da política pública ³⁹. É necessária a consolidação de uma base social de luta para a manutenção, o fortalecimento e a ampliação da política de SAN ⁸, sendo que a organização em redes e a conseqüente formação de consenso de pautas entre os grupos dos diferentes setores poderia

otimizar suas lutas, aumentando chances de conquistas comuns ²⁶. A flexibilização na dinâmica das reuniões, maior abertura a participação dos conselheiros, inserção de pautas sobre políticas; divulgação do tema de SAN e do papel do conselho em diferentes espaços poderiam tornar o conselho mais eficaz e democrático ²⁶.

Descentralização e Gestão Governamental no SISAN e da PNSAN

Palmeira, Mattos e Salles-Costa ²¹ afirmaram que a descentralização de políticas públicas nacionais é uma medida acertada, pois contribuiu com a superação de barreiras na implementação de políticas locais. No entanto, há um limite ao se conduzir uma descentralização sem considerar as características políticas, administrativas, sociais, culturais e ecossistêmicas de diferentes regiões do país ²¹.

Sem dúvida, o processo de descentralização do SISAN e da PNSAN para o nível estadual ocorreu rapidamente logo após a regulamentação do Sistema e da Política em nível federal, consequência de uma política pública institucionalmente robusta ¹⁴. Em 2014, todos os estados tinham aderido ao SISAN ²⁴ e apresentavam estruturas de gestão da política de SAN, com CONSEA e CAISAN instalados ^{12,24}. Em 26 estados, a política de SAN estava vinculada a secretarias setoriais ou a outras políticas públicas, principalmente à Assistência Social, e com a CAISAN composta por uma média de 11 secretarias entre os estados, principalmente por representantes da agricultura, educação, saúde, assistência social, planejamento e casa civil ^{12,24}. Nos estados, as principais ações de SAN eram relacionadas à educação alimentar, capacitação para produção orgânica, manutenção de equipamentos públicos de SAN, implantação de tecnologias para acesso à água e doação de alimentos ¹².

No entanto, em 2014 apenas 30% dos estados tinham Lei de SAN e 48% contavam com área específica para a gestão da política de SAN ¹². Em 2016, menos da metade dos estados tinham elaborado seus Planos de SAN e, dentre aqueles que possuíam Planos, todos apresentavam inadequações normativas como vigência do Plano sem correspondência com a vigência do PPA, falta de análise da situação de SAN local, inexistência de metas para diretrizes da PNSAN, falta de detalhamento dos responsáveis e dos requisitos orçamentários para as metas, inexistência de descrição da metodologia de monitoramento e avaliação do plano e de SAN ²⁴.

Ainda no âmbito estadual, a partir da análise do caso específico de Santa Catarina, constatou-se pouco envolvimento dos secretários de governo na execução da política de SAN e estrutura insuficiente da CAISAN, apesar dos componentes do SISAN estarem funcionando

e contando com financiamento e apoio do governo federal, o que favoreceu a construção e execução do Plano de SAN no estado²³. Estudo que avaliou o Plano de SAN de Santa Catarina, demonstrou que, apesar do Plano apresentar boa pertinência ao conceito brasileiro de SAN, havia necessidade de qualificação das metas e ações referentes ao acesso universal à alimentação, ações de alimentação em saúde e povos e comunidades tradicionais¹³.

Vasconcellos e Moura¹² realizaram análise da descentralização do SISAN e da PNSAN para os municípios. Em 2014, 39,5% dos municípios respondentes do MapaSAN possuíam estruturas de gestão da política de SAN, 29% tinham CONSEA; 17,3% apresentavam lei de SAN, 7,6% com CAISAN; 8,4% com Plano de SAN e apenas 1,7% dos municípios cumpriam todos os critérios de adesão ao SISAN. O porte populacional do município estava positivamente associado com existência de estruturas de gestão da política de SAN. Apesar das autoras reconhecerem que a proporção de municípios com CONSEA era expressiva e importante para manter a vitalidade do SISAN, a adesão dos municípios era limitada e a proporção de municípios com CAISAN e Plano de SAN era baixa. As principais ações de SAN executadas pelos municípios eram a manutenção de equipamentos públicos de SAN, implantação de tecnologias de acesso à água e atividades de agricultura urbana¹². Todavia, em estudo de caso em um pequeno município rural, Palmeira, Matos e Salles-Costa²¹ identificaram 33 iniciativas governamentais de SAN executadas no município, mas nenhuma vinculadas a estruturas do SISAN ou socialmente reconhecidas como pertencentes à PNSAN.

Dentre os motivos que explicam os problemas relativos à descentralização e gestão da política de SAN foram elencados a fragilidade das responsabilidades institucionais de estados e municípios e ausência de um significativo papel indutor do governo federal¹², a alta rotatividade e falta de incentivo para capacitação de gestores e a inexistência de planos operacionais para implementação do SISAN e da PNSAN no nível local²². Aliaga, Chaves-Dos-Santos e Trad⁸, verificaram que entre líderes comunitários, há a percepção de interesse dos gestores em manter o estado de miséria, fome e insegurança alimentar e nutricional, como derivação de sistemas de opressão historicamente construídos, resultando em uma falta de compromisso do Estado para efetivação da SAN.

Os estudos recomendam maior apoio técnico e financeiro do governo federal para fortalecer a gestão estadual e municipal²⁴, o desenho de mecanismos mais efetivos de descentralização, para ampliar a base de municípios aderidos ao SISAN e efetivamente envolvidos com a PNSAN¹² e a necessidade dos gestores vinculados à PNSAN fazerem uma autoavaliação sobre suas atuações nesta política pública²².

Monitoramento e Avaliação do SISAN e da PNSAN

Em relação aos enfoques avaliativos, os estudos apresentaram resultados e recomendações tanto para questões relativas ao monitoramento quanto à avaliação do SISAN e da PNSAN. Se a avaliação tem por finalidade a emissão de um juízo de valor que seja capaz de qualificar e reorientar a política pública¹⁸, o monitoramento tem o propósito de permitir o acompanhamento contínuo com a coleta de informações em quantidade adequada para a tomada de decisão⁴⁰.

A CAISAN Nacional em conjunto com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania utilizam dois principais sistemas para o monitoramento do SISAN e da PNSAN: o MapaSAN e o Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISPLANSAN). O MapaSAN tem a finalidade de coletar informações, no âmbito dos estados e municípios, sobre a gestão do SISAN e seus componentes. E o SISPLANSAN tem a objetivo de acompanhar e monitorar a execução das metas do Plano Nacional de SAN^{41,42}.

Medeiros *et al*²², indicam dificuldades na governança em coletar e disponibilizar informações sobre a PNSAN e o SISAN e, especificamente em relação ao MapaSAN, relatam que a metodologia de coleta é confusa para os gestores, que apresentam dificuldades em preencher a ferramenta. Há pouca difusão de informações e comunicação pouco eficaz entre instituições e atores sociais²⁵, além de insuficiência de dados secundários atualizados sobre os componentes do SISAN e a divergência de informações entre bases de dados nacionais, o que dificulta a disponibilização de informações adequadas²⁴. Desta maneira, há necessidade de ampliar e qualificar o processo de monitoramento do SISAN, através de avanços teóricos e metodológicos que possam subsidiar a gestão e qualificação da política pública^{13,24}.

Os estudos também apontam limites e recomendações para os processos de avaliação do SISAN e da PNSAN. Além de um reduzido número de estudos avaliativos²⁴, a temporalidade da implantação da política de SAN nos estados e municípios ainda não permite determinadas avaliações, como de correlação de impacto¹². Magalhães⁴ expõe a necessidade de avançar na consolidação de novos processos avaliativos a fim de gerar evidências de efetividade das ações e também aprendizados para a construção de alternativas. A avaliação centrada nos resultados finais das políticas públicas não informa como tomadores de decisão e gestores devem conduzir o processo de implementação das ações, sendo necessário explorar o desenho normativo e analisar as sinergias entre os diversos componentes da política pública^{4,39}.

Machado *et al*¹³ também indicam a necessidade de aprofundar avaliações sobre a estrutura, processos e resultados da PNSAN.

Machado *et al*¹³, utilizando a abordagem da avaliação em saúde, apresentaram uma matriz contendo 7 dimensões, 16 subdimensões e 35 indicadores para avaliação da pertinência dos Planos Estaduais de SAN ao conceito brasileiro de SAN. Esta proposta possui parâmetros objetivos para a definição de juízo de valor para avaliação dos Planos. Apesar de não ter sido incluído na revisão por se tratar de um artigo metodológico, Magalhães³⁹, partindo da avaliação baseada na teoria (*theory driven evaluation*), também construiu e apresentou uma matriz de avaliação composta por 3 dimensões: validade da teoria, processo e avaliação de efeitos e alcances, com enfoque na avaliação de implementação de programas multiestratégicos e que pode ser aplicada para avaliação a política de SAN.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta revisão de escopo teve o objetivo de discutir os aspectos metodológicos e os resultados de pesquisas avaliativas sobre o SISAN e a PNSAN. Foi possível perceber um campo de conhecimento ainda em construção, permeado por diferentes tipos de pesquisas e métodos de coleta e análises de dados, mas que em sua maioria não se identificam como avaliativas e carecem de maior qualificação em relação a suas abordagens teóricas e metodológicas.

Os resultados e as recomendações dos artigos analisados apresentaram elementos importantes para a qualificação do SISAN e da PNSAN em relação a aspectos do financiamento, participação e controle social, descentralização e gestão governamental, e monitoramento e avaliação.

Na conjuntura atual, quase 15 anos após a criação do SISAN, observam-se alterações estruturais importantes neste Sistema, as quais envolvem a supressão de mecanismos de controle social, como a extinção do CONSEA Nacional, ocorrida no primeiro ato normativo do governo Jair Bolsonaro. Além disso, a fragilização da estrutura administrativa desta política pública em nível nacional demonstra o enfraquecimento da agenda governamental e de decisão envolvendo este tema.

Espera-se que esta revisão possa contribuir com o debate a respeito do campo de conhecimento da avaliação em SAN no Brasil, seja por apresentar uma sistematização dos estudos analisados ou pelas reflexões provenientes deste processo. Este estudo ressalta o papel da pesquisa avaliativa em SAN como instrumento fundamental para a manutenção e

fortalecimento de uma agenda sistêmica e governamental para a promoção da SAN e garantia de realização do direito humano à alimentação adequada.

Reconhece-se o limite deste estudo por não adotar procedimentos para análise da qualidade dos artigos incluídos na revisão, assim como pela não inclusão de teses e dissertações (literatura cinzenta). No entanto, o tipo de revisão utilizado foi considerado adequado aos objetivos do estudo e a utilização de uma rigorosa sistematização para a busca e seleção dos artigos foi um dos seus pontos fortes.

Importantes lacunas ainda precisam ser preenchidas pelas pesquisas de avaliação em SAN e, desta maneira, sugere-se pesquisas que: avancem para a análise da implementação do SISAN e da PNSAN e de seus fatores de influência nos municípios brasileiros; qualifiquem os marcos teóricos e metodológicos sobre a avaliação do SISAN, da PNSAN e de outras políticas de SAN; analisem os resultados e impactos do SISAN e da PNSAN e da fragilização desta política pública sobre indicadores sociais, econômicos e de saúde; avaliem o impacto da extinção do CONSEA Nacional sobre os mecanismos de controle social nos estados e municípios; utilizem e qualifiquem os sistemas de informação referentes ao SISAN e a PNSAN, como o MapaSAN e o SISPLANSAN.

REFERÊNCIAS

1. Patton MQ. *Qualitative research & evaluation methods*. 3 ed. Newbury Park: Sage Publications; 2002.
2. Contandriopoulos A-P. Avaliando a institucionalização da avaliação. *Ciênc saúde coletiva* 2006; 11(3):705-11.
3. Crumpton CD, Medeiros JJ, Ferreira VRS, Sousa MM, Najberg E. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *Rev Adm Pública* 2016; 50(6):981-1001.
4. Magalhães R. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. *Ciênc saúde coletiva* 2014; 19(5):1339-46.
5. Mock N, Morrow N, Papendieck A. From complexity to food security decision-support: Novel methods of assessment and their role in enhancing the timeliness and relevance of food and nutrition security information. *Glob Food Sec* 2013; 2(1):41-9.
6. Hammond RA, Dubé L. A systems science perspective and transdisciplinary models for food and nutrition security. *Proc Natl Acad Sci USA* 2012; 109(31):12356-63.
7. Aliaga MA, Chaves-dos-Santos SM. 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* 2014; 104:74-9.
8. Aliaga MA, Chaves-Dos-Santos SM, 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.
9. Decreto no. 7.272, de 25 de agosto de 2010, (2010).

10. Vasconcelos FAG, Machado ML, Medeiros MAT, Neves JA, Recine E, Pasquim EM. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. *Rev Nutr* 2019; 32:e180161.
11. Sousa LRM, Segall-Corrêa AM, Ville AS, Melgar-Quiñoneza H. Food security status in times of financial and political crisis in Brazil. *Cad Saúde Pública* 2019; 35(7):e00084118.
12. Vasconcelos ABPA, Moura LBA. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cad Saúde Pública* 2018; 34(2):e00206816.
13. Machado ML, Gabriel CG, Lacerda JT, Machado PMO. Strategic evaluation of the Food and Nutrition Security Plan of the State of Santa Catarina, Brazil. *Rev Nutr* 2018; 31(6):617-30.
14. 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.
15. Arksey H, O'Malley L. Scoping studies: towards a methodological framework. *Int J Soc Res Methodol* 2005; 8(1):19-32.
16. Munn Z, Peters MDJ, Stern C, Tufanaru C, McArthur A, Aromataris E. Systematic review or scoping review? Guidance for authors when choosing between a systematic or scoping review approach. *BMC Med Res Methodol* 2018; 18(143):1-7.
17. Tricco AC, Lillie E, Zarin W, O'Brien KK, Colquhoun H, Levac D, *et al.* PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation. *Ann Intern Med* 2018;169(7):467-73.
18. Serapioni M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia* 2016; 31:59-80.
19. Guba EG, Lincoln YS. Avaliação de quarta geração. Campinas, SP: Editora da Unicamp; 2011.
20. Braun V, Clarke V. Using thematic analysis in psychology. *Qual Res Psychol* 2006; 3(2):77-101.
21. Palmeira PA, Mattos RA, Salles-Costa R. Food security governance promoted by national government at the local level: a case study in Brazil. *Food Sec* 2020; 12(1).
22. Medeiros LCD, Calazans DLMS, Pequeno NPF, Bagni UV, Câmara JPT, Silva APG. O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional como mecanismo de governança no âmbito municipal no Rio Grande do Norte, Brasil *Rev Ciênc Plur* 2019; 5(2):111-28.
23. Machado ML, Gabriel CG, Soar C, Neves J, Oliveira JTC. State Plan for Food and Nutrition Security: potentialities and limitations. *Rev Nutr.* 2018; 31(4):413-22.
24. Machado ML, Gabriel CG, Soar C, Mamed GR, Machado PMO, Lacerda JT, *et al.* Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Cad Saúde Pública* 2018; 34(1):e00206716.
25. Muniz AKOA, Azevedo HS, Araújo LA, Lima AEF, Ávila MMM. Percepção de atores da política de Segurança Alimentar e Nutricional sobre participação social. *Rev bras promoç saúde* 2017; 30(4):1-8.
26. Rocha NC, Doria NG, Boia JM, Bógus CM. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. *Rev Nutr.* 2012; 25(1):133-46.
27. Siqueira RL, Fonseca DA, Viana MN, Junqueira TS, Ribeiro RCL, Cotta RMM. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional: análise do controle social sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Espírito Santo. *Saúde Soc* 2011; 20(2):470-82.
28. Wendhausen ÁLP, Barbosa TM, Borba MC. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. *Saude soc* 2006; 15(3):131-44.

29. Potvin L. On the nature of programs: health promotion programs as action. *Ciênc saúde coletiva* 2004; 9(3):731-8.
30. Sayer A. Características chave do realismo crítico na prática: um breve resumo. *Estudos de Sociologia* 2000; 6(2):7-32.
31. Colussi CF, Calvo MCM. Avaliação da Atenção em Saúde Bucal no Brasil: uma revisão da literatura. *Saúde Transform Soc* 2012; 3(1):92-100.
32. Luckesi CC. Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições. São Paulo: Cortez; 2013.
33. Fischer F. Politics, values, and public policy: the problem of methodology. New York: Routledge; 2019.
34. Nickel DA, Natal S, Hartz ZMA, Calvo MCM. O uso de uma avaliação por gestores da atenção primária em saúde: um estudo de caso no Sul do Brasil. *Cad Saúde Pública* 2014; 30(12):2619-30.
35. Prado SD, Gugelmin SÂ, Mattos RA, Silva JK, Olivares PSG. A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. *Ciênc saúde coletiva* 2010; 15(1):7-18.
36. Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: MDS; 2014.
37. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Seminário Pesquisa em SAN : relatório final. Brasília: CONSEA; 2014.
38. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciênc saúde coletiva* 2009; 14(3):851-60.
39. Magalhães R. Implementação de programas multiestratégicos: uma proposta de matriz avaliativa. *Ciênc saúde coletiva* 2014; 19(7):2115-23.
40. Vaitsman J, Rodrigues RWS, Paes-Sousa R. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: UNESCO; 2006.
41. Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social. Sumário Executivo: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional de 2018 – MapaSAN 2018. Brasília: MDS; 2018.
42. Silva SA, Ribeiro JMP, Amorim WS, Jonck AV, Guerra JBSOA. Análise das políticas brasileiras para segurança alimentar: estratégias adotadas para enfrentar os desafios do Brasil no contexto do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Tecnologia para Sustentabilidade - Debates Interdisciplinares 2018.

Figura 1 – Fluxograma do processo de análise e seleção dos referenciais localizadas a partir da busca nas bases de dados bibliográficos.

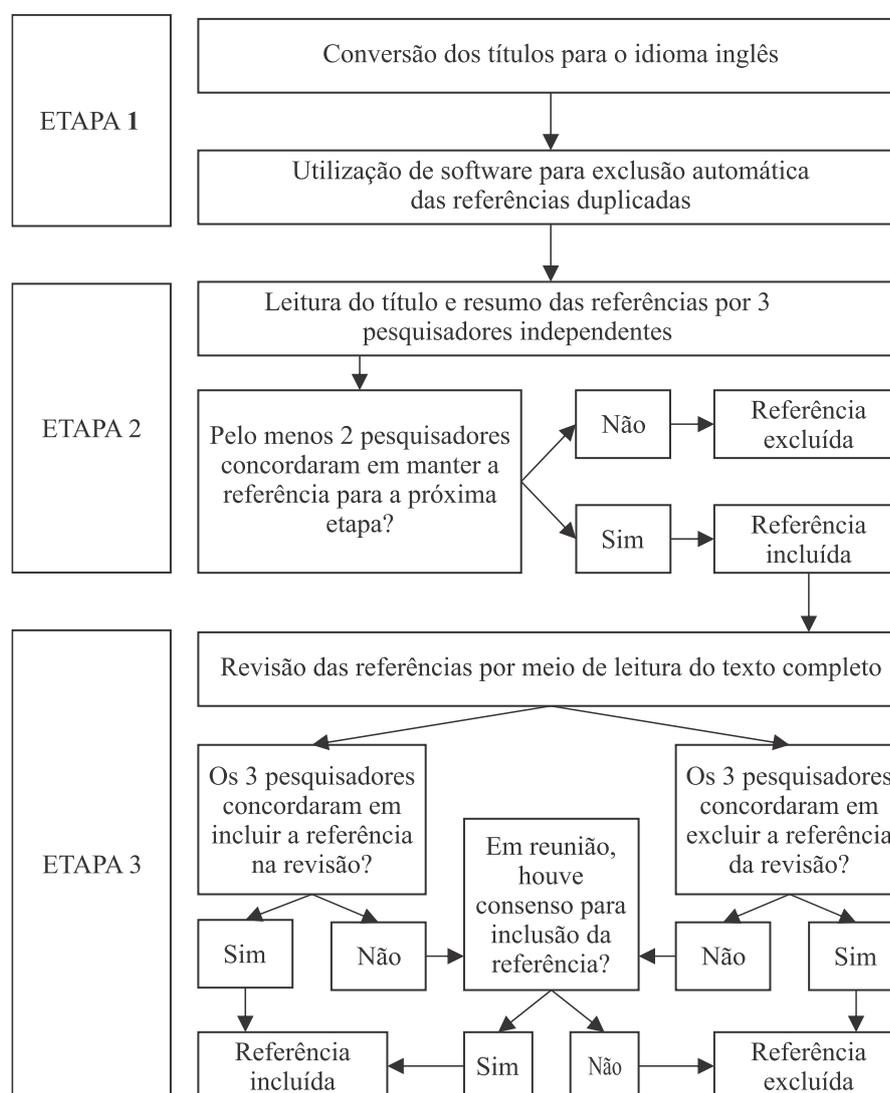
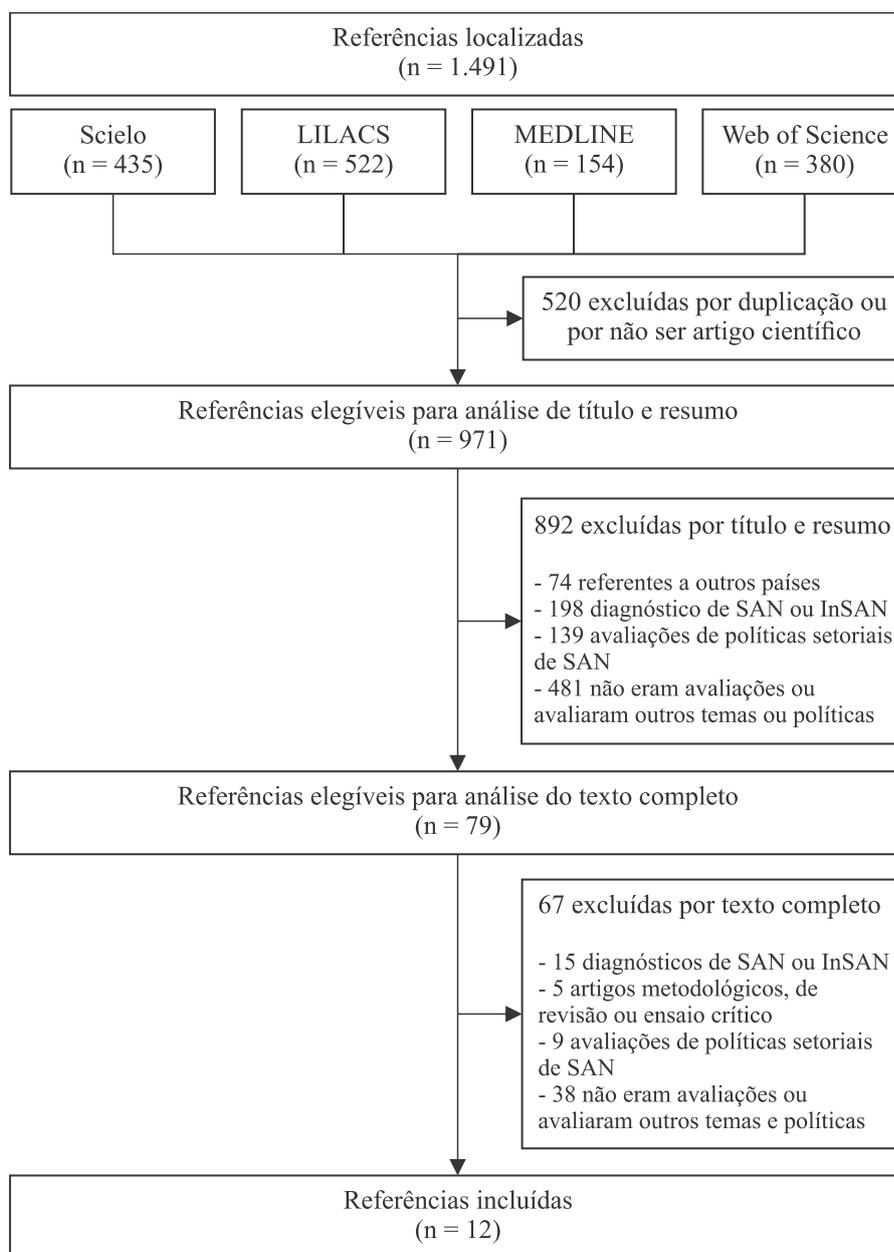


Figura 2 – Fluxograma do resultado das buscas nas bases de dados bibliográficos.

Legenda: SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; InSAN – Insegurança Alimentar e Nutricional.

Quadro 1 – Expressões de busca utilizadas nas bases de dados bibliográficos.

Bases	Expressão de busca
Scielo	((advic*) OR (analis*) OR (appreciat*) OR (aprecia*) OR (assessment*) OR (avalia*) OR (check) OR (classifica*) OR (classification) OR (consider*) OR (criti*) OR (diagnos*) OR (evalu*) OR (opini*) OR (parecer*) OR (perfil) OR (profile) OR (rank) OR (verifica*)) AND ((caisan) OR (consea) OR ("Food and Nutrition Insecurit"*) OR ("Food and Nutrition Securit"*) OR ("Food and Nutrition Securit"*) OR ("Food Insecurit"*) OR ("Food Securit"*) OR ("Insegurança alimentar") OR ("Insegurança alimentar e nutricional") or ("Plano de Segurança Alimentar e Nutricional") OR (pnsan) OR ("Política de Segurança Alimentar e Nutricional") OR ("Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional") OR ("Segurança Alimentar") OR ("Segurança Alimentar e Nutricional") OR (SISAN) OR ("Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional")) AND ((brasil*) OR (brazil*))
LILACS	((advic*) OR (analis*) OR (appreciat*) OR (aprecia*) OR (assessment*) OR (avalia*) OR (check) OR (classifica*) OR (classification) OR (consider*) OR (criti*) OR (diagnos*) OR (evalu*) OR (opini*) OR (parecer*) OR (perfil) OR (profile) OR (rank) OR (verifica*)) AND ((caisan) OR (consea) OR ("Food and Nutrition Insecurit"*) OR ("Food and Nutrition Securit"*) OR ("Food and Nutrition Securit"*) OR ("Food Insecurit"*) OR ("Food Securit"*) OR ("Insegurança alimentar") OR ("Insegurança alimentar e nutricional") OR ("Plano de Segurança Alimentar e Nutricional") OR (pnsan) OR ("Política de Segurança Alimentar e Nutricional") OR ("Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional") OR ("Segurança Alimentar") OR ("Segurança Alimentar e Nutricional") OR (SISAN) OR ("Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional")) AND ((brasil*) OR (brazil*)) AND (db:"LILACS"))
MEDLINE/ PUBMED	((advic*[all fields]) OR (analis*[all fields]) OR (appreciat*[all fields]) OR (aprecia*[all fields]) OR (assessment*[all fields]) OR (avalia*[all fields]) OR (check[all fields]) OR (classifica*[all fields]) OR (classification[all fields]) OR (consider*[all fields]) OR (criti*[all fields]) OR (diagnostic*[all fields]) OR (evalu*[all fields]) OR (opini*[all fields]) OR (parecer*[all fields]) OR (perfil[all fields]) OR (profile[all fields]) OR (rank[all fields]) OR (verifica*[all fields])) AND ((caisan[all fields]) OR (consea[all fields]) OR ("Food and Nutrition Insecurity"*[all fields]) OR ("Food and Nutrition Securit"*[all fields]) OR ("Food and Nutrition Securit"*[all fields]) OR ("Food Insecurity"*[all fields]) OR ("Food Securit"*[all fields]) OR ("Insegurança alimentar"[all fields]) OR ("Insegurança alimentar e nutricional"[all fields]) OR ("Plano de Segurança Alimentar e Nutricional"[all fields]) OR (pnsan[all fields]) OR ("Política de Segurança Alimentar e Nutricional"[all fields]) OR ("Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional"[all fields]) OR ("Segurança Alimentar"[all fields]) OR ("Segurança Alimentar e Nutricional"[all fields]) OR (SISAN[all fields]) OR ("Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional"[all fields])) AND ((brasil*[all fields]) OR (brazil*[all fields]))
Web of Science	TS=(Advic* OR Analis* OR Appreciat* OR Aprecia* OR Assessment* OR Avalia* OR Check OR Classifica* OR Classification OR Consider* OR Criti* OR Diagnos* OR Evalu* OR Opini* OR Parecer* OR Perfil OR Profile OR Rank OR Verifica*) AND TS=(Caisan OR Consea OR "Food and Nutrition Insecurity" OR "Food and Nutrition Security" OR "Food and Nutrition Security" OR "Food Insecurity" OR "Food Security" OR "Insegurança alimentar" OR "Insegurança alimentar e nutricional" OR "Plano de Segurança Alimentar e Nutricional" OR Pnsan OR "Política de Segurança Alimentar e Nutricional" OR "Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" OR "Segurança Alimentar" OR "Segurança Alimentar e Nutricional" OR Sisan OR "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional") AND TS=(Brasil* OR Brazil*)

Legenda: PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN – Câmara de Gestão Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.* Nas bases de dados bibliográficos, a utilização de asterisco tem a finalidade de permitir a busca de todos os termos que iniciam com a palavra anterior ao asterisco.

Quadro 2 – Objetivos e aspectos metodológicos dos estudos incluídos na revisão de escopo.

Autoria*	Local e ano do estudo	Objetivo do estudo	Unidade de análise	Aspectos metodológicos	Tipo de dado e forma de coleta
Palmeira, Mattos e Salles-Costa ²¹	Cuité/PB (2011-2014)	Identificar e analisar iniciativas governamentais relacionadas à SAN	Município	Qualitativa Estudo de caso Análise de conteúdo	Primário Documental Entrevista
Medeiros et al ²²	45 municípios do Rio Grande do Norte (2016-2018)	Compreender os desafios da gestão pública municipal para implementação do SISAN em relação às práticas de governança	Município	Qualitativa Pesquisa-ação Análise de conteúdo	Primário Documental Observação
Aliaga, Chaves-Dos-Santos e Trad ⁸	Salvador, BA (2014-2016)	Analisar percepções de líderes comunitários e moradores de um bairro popular sobre a atuação do Estado em SAN	Bairro	Qualitativa Pesquisa-ação Análise baseada na antropologia interpretativa	Primário Mapa conceitual Grupo focal
Vasconcellos e Moura ¹²	27 estados e 2.491 municípios (2014)	Analisar a situação da descentralização do SISAN para estados e municípios	Estado e Município	Quantitativa Transversal Análise descritiva Testes de associação	Secundário Bases Estadísticas e Município do IBGE
Machado et al ²³	Santa Catarina (2016)	Identificar potencialidades e limites para a execução do Plano Estadual de SAN	Plano Estadual	Qualitativa Estudo de caso Análise através do Discurso do Sujeito Coletivo	Primário Entrevista
Machado et al ²⁴	27 estados (2016)	Analisar a adequação dos Planos de SAN às normas estabelecidas pela PNSAN	Planos Estaduais	Quantitativa Transversal Análise descritiva	Primário e Secundário Documental Base Estadística do IBGE
Machado et al ¹³	Santa Catarina (2016-2017)	Verificar a pertinência do Plano de SAN ao conceito brasileiro de SAN	Plano Estadual	Metodológica Quantitativa Transversal Avaliativa Estudo de caso Análise estratégica	Primário Documental
Muniz et al ²⁵	9 municípios do Maranhão (2015)	Analisar a participação social na Política de SAN	Conselho Municipal de SAN	Qualitativa Estudo de caso Análise temática	Primário Entrevista
Custódio, Yuba e Cirillo ¹⁴	Brasil (2004-2010)	Descrever a evolução e a distribuição dos recursos da União para programas e ações que se inserem nas diretrizes brasileiras da PNSAN	Orçamento Federal	Quantitativa Longitudinal Análise descritiva	Secundário Portal Transparência
Rocha et al ²⁶	São Paulo, SP (2008-2009)	Analisar o funcionamento e a organização do Conselho Municipal de SAN e implicações no processo de construção de uma política municipal de SAN	Conselho Municipal de SAN	Qualitativa Estudo de caso Observacional Não indica tipo de análise	Primário Documental Observação Entrevista

Siqueira et al ²⁷	Espírito Santo (2003-2007)	Avaliar o controle social do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Espírito Santo em relação à política estadual de SAN	Conselho Estadual de SAN	Quantitativa Transversal Análise descritiva	Primário Documental
Wendhausen, Barbosa e Borba ²⁸	Itajaí/SC (2004-2005)	Mapear recursos para o empoderamento/participação, em quatro conselhos municipais gestores	Conselho Municipal de SAN	Quantitativa Transversal Análise descritiva	Primário Documental Entrevista

Legenda: SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Estadiv – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais; Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. * Os artigos foram listados em ordem decrescente segundo o ano de publicação.

Quadro 3 – Característica e enfoque da avaliação e principais resultados dos estudos incluídos na revisão de escopo.

Autoria*	CrITÉrios e JuÍzo de Valor	Enfoque da Avaliação	Principais resultados referentes ao SISAN e à PNSAN
Palmeira, Mattos e Salles-Costa ²¹	Não	- Financiamento - Descentralização e gestão governamental	- Iniciativas governamentais de SAN em nível municipal sem vinculação ao SISAN e à PNSAN - Descentralização do SISAN ocorreu sem considerar diferenças regionais
Medeiros <i>et al</i> ²²	Não	- Financiamento - Participação e controle social - Descentralização e gestão governamental - Monitoramento e avaliação	- Dificuldade em coletar e disponibilizar informações sobre o SISAN e a PNSAN em função de limites do MapaSAN - Falta de recursos, formação e planos operacionais para implementação do SISAN em nível local
Aliaga, Chaves-Dos-Santos e Trad ⁸	Não	- Participação e controle social - Descentralização e gestão governamental	- Desconhecimento da população sobre as políticas de SAN - Descrença com as políticas de SAN e com os interesses dos gestores
Vasconcellos e Moura ¹²	Não	- Financiamento - Descentralização e gestão governamental - Monitoramento e avaliação	- Descentralização insipiente do SISAN para o nível municipal - Insuficiência de mecanismos institucionais que garantam orçamento e financiamento estáveis para estados e municípios - Ausência de significativo papel indutor do Governo Federal para a descentralização do SISAN
Machado <i>et al</i> ²³	Não	- Financiamento - Descentralização e gestão governamental	- Componentes do SISAN funcionantes no nível estadual e apoio financeiro do governo federal foram potencialidades para execução do Plano Estadual de SAN - Inexistência de vinculação orçamentária, pouco envolvimento dos secretários de governo e estrutura insuficiente da CAISAN foram limites para a execução do Plano Estadual de SAN
Machado <i>et al</i> ²⁴	Não	- Financiamento - Descentralização e gestão governamental - Monitoramento e avaliação	- SISAN descentralizado para todos os estados - Menos da metade dos estados publicaram Planos de SAN - Todos os Planos Estaduais de SAN apresentaram inadequações normativas
Machado <i>et al</i> ¹³	Sim	- Descentralização e gestão governamental - Monitoramento e avaliação	- Plano Estadual de SAN de Santa Catarina avaliado como de boa pertinência ao conceito brasileiro de SAN
Muniz <i>et al</i> ²⁵	Não	- Participação e controle social - Monitoramento e avaliação	- Limites na distribuição do poder, pouco difusão de informação e falta de qualificação dos conselheiros foram problemas para operacionalização dos CONSEAs municipais
Custódio, Yuba e Cirillo ¹⁴	Não	- Financiamento - Descentralização e gestão governamental	- Aumento gradativo dos recursos federais destinados à SAN entre 2004 e 2010 - Maior parte dos recursos federais para SAN foi utilizado para transferência aos estados e municípios, principalmente para financiamento do Programa Bolsa Família e Programa Nacional de Alimentação Escolar
Rocha <i>et al</i> ²⁶	Não	- Participação e controle social	- Baixa mobilização social, perfil intelectualizado dos conselheiros, rígida dinâmica interna, concentração de poder e falta de qualificação foram os principais problemas para o funcionamento do CONSEA - Complexidade do tema de SAN e sua pequena inserção na sociedade dificultam a participação social
Siqueira <i>et al</i> ²⁷	Não	- Participação e controle social	- Pouca legitimidade do CONSEA entre população e governo

			- CONSEA com ênfase em pautas burocráticas, irregularidade na frequência das reuniões e ausência elevada dos conselheiros
Wendhausen, Barbosa e Borba ²⁸	Não	- Participação e controle social	- Falta de recursos, alta rotatividade de conselheiros, fragilidade no processo eletivo e falta de capacitação para os conselheiros são principais problemas para funcionamento do CONSEA

Legenda: SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN – Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional; MapaSAN – Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional; SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. * Os artigos foram listados em ordem decrescente segundo o ano de publicação.

4.2 ARTIGO 2 – FATORES ASSOCIADOS À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

FATORES ASSOCIADOS À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

MACHADO, Mick Lennon^a

GABRIEL, Cristine Garcia^b

MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira^c

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de^d

^a Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. micklennon@yahoo.com.br

^b 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

^c Curso de Graduação de Medicina, Instituto Latino-Americano de Ciências da Vida e da Natureza, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Foz do Iguacu, Paraná, Brasil – CEP: 85866-000. patriciamomachado@gmail.com

^d Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil – CEP: 88040-900. f.vasconcelos@ufsc.br

Autor de correspondência: MACHADO, Mick Lennon. 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. micklennon@yahoo.com.br. Telefone: +55 48 99111-4195.

Fonte de Financiamento: MACHADO, M. L. 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.

RESUMO

Este estudo teve o objetivo de avaliar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros, e analisar a associação entre o grau de implementação e fatores relacionados às características de contexto social, econômico e político dos municípios. O grau de implementação foi definido a partir de um modelo de avaliação composto por 2 dimensões (Político-Institucional e Técnico-Operacional), 9 subdimensões, 20 indicadores e 56 medidas com parâmetros para ajuizamento de valor. Foram incluídos na pesquisa 42% (n=2.319) dos municípios brasileiros. A coleta dos dados para as medidas do modelo de avaliação e para as características de contexto, ocorreu em 14 sistemas de informação governamentais e de acesso livre. Teste de qui-quadrado e regressão logística foram utilizados para analisar a associação do grau de implementação com as seguintes características de contexto dos municípios: região do Brasil, porte populacional, densidade populacional, IDH municipal, PIB per capita, Percentual da população em extrema pobreza, Espectro ideológico da gestão municipal e nível de vulnerabilidade em desnutrição. A maior parte dos municípios (75%) apresentou grau de implementação incipiente, 12,4% intermediário e 12,6% avançado. Apenas 4,2% dos municípios apresentaram uma boa implementação da Dimensão Técnico-Operacional. Foram características de contexto favoráveis à implementação pertencer à região Sul e Nordeste do Brasil, ter população superior a 50.000 habitantes e possuir menos de 15% da população em situação de extrema pobreza. Pertencer às regiões Centro-Oeste e Sudeste do Brasil e possuir população inferior a 5.000 habitantes são características de contexto desfavoráveis à implementação nos municípios. Sugere-se o fortalecimento de mecanismos de financiamento, dos instrumentos de gestão e da descentralização para o nível municipal com respeito às diferenças regionais e ênfase nos municípios localizados em contextos desfavoráveis de implementação.

1. INTRODUÇÃO

Políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) têm sido implementadas em diversos países, como resposta a agendas assumidas pelas nações para superação dos problemas sociais e de saúde da fome e má alimentação ^(1,2). Pesquisa publicada em 2014 mapeou a existência de processos de implementação de políticas públicas de SAN em 123 países ⁽³⁾. Em 2018, relatório de pesquisa da Organização Mundial da Saúde com 176 países

apontou que políticas com enfoque na redução da fome e insegurança alimentar estavam amplamente distribuídas em todos os continentes ⁽⁴⁾.

O Brasil tem sido internacionalmente reconhecido por suas políticas públicas de combate à fome, com suas experiências sendo reproduzidas em outros países ⁽⁵⁻⁷⁾. Mas, de forma contraditória, continua demarcado por prevalências de excesso de peso corporal superior aos 50% em adultos ⁽⁸⁾, ao mesmo tempo que 76,6% dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) sofrem com algum grau de insegurança alimentar ⁽⁹⁾. Além disso, entre 2016 e 2017 o país apresentou elevação no percentual da população em situação de pobreza e extrema pobreza ⁽¹⁰⁾, com interrupção na tendência de queda da prevalência de fome, que retornou a crescer ⁽¹¹⁾.

Este cenário legitima a percepção de que políticas públicas setoriais apresentam limites para superar problemas complexos como a fome e a má alimentação ⁽¹²⁾. Frente a estes desafios, e reconhecendo a necessidade de articulação entre os diversos programas de SAN, bem como entre setores de governo e sociedade civil, o Brasil instituiu em 2006 o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) ⁽¹³⁾. No âmbito do SISAN foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) em 2010. À época, o SISAN e sua política pública expressavam o compromisso do governo brasileiro com:

“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” (conceito brasileiro de segurança alimentar e nutricional, expresso na Lei Federal nº. 11.346/2006) ⁽¹⁴⁾.

Considerando a estrutura federativa brasileira, o SISAN deveria ser implementado pelos três níveis de governo (União, estados e municípios) ⁽¹⁵⁾. Destaca-se que é no âmbito dos municípios, enquanto unidades autônomas de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa, que os cidadãos brasileiros efetivamente devem se beneficiar das ações de qualquer política pública ⁽¹⁶⁾. Neste sentido, avaliar a implementação do SISAN no âmbito dos municípios é condição para identificar problemas e propor soluções que sejam capazes de reorientar a política pública em direção à promoção da SAN e garantia da realização do direito humano à alimentação adequada.

Diversos países têm investido recursos para o desenvolvimento de abordagens e técnicas de avaliação relacionadas à SAN e suas políticas públicas ⁽¹⁷⁻¹⁹⁾. Contudo, as múltiplas dimensões e subsistemas da SAN, tornam a avaliação de suas políticas públicas desafiadora em relação aos seus aspectos teóricos e metodológicos ⁽²⁰⁾. Além disso, outros estudos relatam

dificuldades nos processos de monitoramento e avaliação do SISAN, e indicam problemas nos processos de coleta, análise e disponibilização de informações ^(21, 22). Após quase 15 anos da instituição do SISAN, não foram localizados na literatura científica estudos que propusessem ferramentas de avaliação ou que avaliassem a implementação deste Sistema no universo dos municípios brasileiros. As escassas pesquisas localizadas se concentram em avaliações qualitativas, descritivas, sem a utilização de critérios e parâmetros objetivos de avaliação, e realizadas majoritariamente por meio de estudos de caso ^(19, 21, 23-25).

Este artigo teve o objetivo de avaliar a implementação do SISAN nos municípios brasileiros, e analisar a associação entre o grau de implementação e características de contexto social, econômico e político dos municípios.

2. MÉTODOS

Trata-se de pesquisa avaliativa sobre a implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros. Foi conduzida por pesquisadores externos à gestão da política pública e os procedimentos foram orientados pelo referencial metodológico da avaliação em saúde ⁽²⁶⁾ e dos estudos de avaliabilidade ⁽²⁷⁾. Envolveu múltiplos métodos, sendo conduzida a partir de três etapas distintas e sequenciais: desenvolvimento do modelo de avaliação; determinação do grau de implementação; e análise de associação entre características de contexto e o grau de implementação.

2.1 Desenvolvimento do modelo de avaliação

Esta etapa iniciou com o levantamento de informações sobre o SISAN, procurando compreender aspectos da sua formulação, objetivos e influência de elementos de contexto. As informações foram obtidas e analisadas a partir de revisão de legislações, documentos localizados em sítios eletrônicos de órgãos de governo, teses e dissertações localizadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES - <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses>) e na Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BBTD - <http://btd.ibict.br/>), e artigos científicos localizados nas seguintes bases de dados bibliográficos: *Scientific Electronic Library Online* (SciELO - scielo.org), *Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde* (LILACS - lilacs.bvsalud.org), *National Library of Medicine* (MEDLINE/PubMed - www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed) e *Web of Science* (www.webofknowledge.com).

Este processo resultou na sistematização de um modelo teórico (Figura 1) e um modelo lógico (Figura 2), que sintetizam o funcionamento idealizado do SISAN, e expõe as relações entre o Sistema e seu contexto, objetivos, recursos, atividades, resultados e impactos esperados.

De acordo com este modelo teórico-lógico idealizado, a implementação do SISAN deve contemplar uma Dimensão **Político-Institucional** e outra **Técnico-Operacional**. A dimensão **Político-Institucional** envolve os processos de gestão e tomada de decisão. No caso específico deste Sistema, o processo de gestão deve ser compartilhado entre governo (*Gestão Governamental*) e sociedade civil (*Controle Social*), de forma idêntica nos 3 níveis de governo (União, estados e municípios). As Conferências de SAN, que devem ocorrer a cada 4 anos, precisam ser o espaço democrático de debate entre setores de governo e sociedade civil, e devem ter o objetivo de indicar propostas de ação ao governo. Estas propostas precisam ser sistematizadas pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que devem ser compostos por membros de diversos setores de governo e por representantes eleitos entre entidades e movimentos da sociedade civil. Os Conselhos devem encaminhar as propostas sistematizadas para as Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que necessitam reunir técnicos de governo de diferentes setores, para assumir a responsabilidade de condução do processo de implementação do SISAN de forma intersetorial. A implementação deve ocorrer por meio dos Planos de SAN, enquanto instrumentos de gestão desta política pública e que têm de detalhar as metas, ações, recursos e responsabilidades. O conjunto de Planos de políticas públicas (como os Planos de SAN) devem orientar e compor os Planos Plurianuais (PPA), enquanto documentos que precisam estabelecer as diretrizes, objetivos, metas e dotação orçamentária a serem obrigatoriamente seguidos pelos governos ao longo de um período de quatro anos. Durante a implementação, deve ser competência do *Controle Social* monitorar este processo, fiscalizando as ações e mantendo diálogo constante com a *Gestão Municipal* (Figura 1) ⁽²⁸⁾.

A dimensão **Técnico-Operacional** refere-se ao conjunto de projetos, programas e atividades que devem ser realizadas pelo governo para implementação do SISAN e alcance de seus resultados. A implementação do SISAN no âmbito municipal deve ocorrer por meio da operacionalização técnica de programas e ações planejados e coordenados em nível federal, estadual e municipal, preferencialmente através de uma atuação sinérgica. Os programas e ações precisam respeitar diretrizes definidas pela PNSAN e atender as demandas da população expressas nas Conferências, envolvendo as seguintes Subdimensões: *Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada; Estruturação de Sistemas de Produção Agroecológica e Abastecimento Sustentáveis; Instituição de Processos Permanentes de Educação, Pesquisa e*

Formação em SAN; Ações de Alimentação e Nutrição em Todos os Níveis de Atenção à Saúde; Promoção do Acesso Universal à Água; Povos e Comunidades Tradicionais; e Avaliação e monitoramento (Figura 1).

A implementação desta política pública deve ser orientada pelo conjunto de legislações, normativas e orientações do SISAN e da PNSAN na União, estados e municípios. Além disso, seria influenciada por características de contexto relacionadas a condições políticas, econômicas e sociais, fora do controle da equipe de implementação, porém com possível impacto sobre suas estruturas, processos e resultados (Figura 1).

Figura 1. Modelo Teórico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para avaliação de sua implementação nos municípios brasileiros

O Modelo Lógico, a partir das dimensões e subdimensões apresentadas no Modelo Teórico, detalha aspectos sobre recursos, atividades, produtos e resultados esperados da implementação do SISAN. A definição destes elementos foi a base para a seleção de indicadores e medidas que fossem capazes de responder pelas relações expostas no Modelo Lógico e posterior construção da Matriz de Análise e Julgamento (Figura 2).

Figura 2. Modelo Lógico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para avaliação de sua implementação nos municípios brasileiros.

A partir dos Modelos Teórico e Lógico, foi proposta uma Matriz de Análise e Julgamento contendo as dimensões e subdimensões, além de indicadores, medidas, parâmetros de avaliação e juízos de valor. Esta Matriz foi elaborada por meio de adaptação da Matriz proposta por Machado *et al* (2018) ⁽¹⁹⁾ para avaliação dos Planos Estaduais de SAN. Segundo Machado *et al* ⁽¹⁹⁾, a Matriz original foi pactuada em duas oficinas de consenso e, posteriormente por um grupo de especialistas, utilizando-se o método Delphi ⁽²⁹⁾. O detalhamento do processo de construção da matriz original foi descrito em artigo publicado pelos autores ⁽¹⁹⁾.

Além de adaptações nas dimensões e subdimensões, como a Matriz original tinha o objetivo de avaliar os Planos estaduais de SAN, para esta pesquisa foi necessário selecionar novas medidas que permitissem avaliar a implementação do SISAN nos municípios. Para esta seleção foram localizados e analisados diversos bancos de dados públicos de pesquisas e informações nacionais sobre o SISAN e políticas e programas de SAN, disponibilizados em

sítios eletrônicos de órgãos de governo. A partir das informações disponíveis, foram definidas as medidas para cada um dos indicadores da Matriz de Análise e Julgamento e, conseqüentemente, os dados a serem coletados para compor cada medida e suas fontes de informação. Ao final, a Matriz de Análise e Julgamento para avaliação da implementação do SISAN nos municípios brasileiros foi composta por 2 dimensões, 9 subdimensões, 20 indicadores e 61 medidas. Considerando as possíveis respostas de cada medida, foram definidos parâmetros que permitiram emitir os seguintes juízos de valor para cada medida: bom, regular e ruim. A síntese da Matriz é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1. Síntese da Matriz de Análise e Julgamento para avaliação da implementação do SISAN nos municípios brasileiros.

2.2 Determinação do grau de implementação

Para determinar o grau de implementação do SISAN foi realizada a coleta nos bancos de dados públicos disponibilizados nos sistemas de informação apresentados no Quadro 2.

Quadro 2. Sistemas de informação utilizados na coleta de dados para avaliação da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros.

Foi realizado o *download* dos bancos de dados com as informações mais recentes disponíveis. Os dados para todos os 5.570 municípios brasileiros ⁽³⁰⁾ foram extraídos automaticamente para uma planilha construída com apoio do *software Excel® 2019 (Microsoft Corporation, Estados Unidos)*, e posteriormente conferidos por dois pesquisadores de forma independente para verificar possíveis inconsistências e erros.

Considerando que o sistema de informação de Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN/CAISAN Nacional) foi responsável por fornecer 81,6% dos dados necessários para avaliação da implementação do SISAN, os municípios que não possuíam dados referentes ao último inquérito disponível neste sistema, referente ao ano de 2018 ⁽³¹⁾, foram excluídos do estudo.

A planilha de coleta também foi automatizada para definir o juízo de valor (bom, regular e ruim) para cada medida de cada município, conforme os parâmetros previamente definidos na Matriz de Análise e Julgamento. Procurando seguir procedimentos análogos

descritos na literatura da área da avaliação em saúde ⁽³²⁾, as medidas consideradas “boas” receberam nota 7 (sete), as medidas “regulares” nota 4 (quatro) e as medidas “ruins” nota 0 (zero).

A partir das notas das medidas, foram calculados os indicadores com base na seguinte equação:

$$\text{Indicador} = (\Sigma\text{POm} / \Sigma\text{PMm}) \times 100$$

Nota: ΣPOm = Pontuação obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas as medidas pertencentes ao indicador; ΣPMm = Pontuação máxima possível a ser obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas as medidas pertencentes ao indicador

Os indicadores que atingiram valores iguais ou superiores a 66% foram considerados “bons” e receberam nota 7 (sete), aqueles cujo valor foi inferior a 33% receberam o juízo “ruim” e nota 0 (zero) e, nas demais situações, os indicadores foram considerados “regulares” e receberam nota 4 (quatro) (32).

O cálculo das subdimensões e das dimensões ocorreu de forma análoga a dos indicadores, utilizando-se as seguintes equações:

$$\text{Subdimensão} = (\Sigma\text{POi} / \Sigma\text{PMi}) \times 100$$

Nota: ΣPOi = Pontuação obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas os indicadores pertencentes à subdimensão; ΣPMi = Pontuação máxima possível a ser obtida pelo somatório das notas atribuídas a todos os indicadores pertencentes à subdimensão.

$$\text{Dimensão} = (\Sigma\text{POs} / \Sigma\text{PMs}) \times 100$$

Nota: ΣPOs = Pontuação obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas as subdimensões pertencentes à dimensão; ΣPMs = Pontuação máxima possível a ser obtida pelo somatório das notas atribuídas a todas as subdimensões pertencentes à dimensão.

O cálculo do grau de implementação considerou as notas das duas dimensões. Na equação, a nota da dimensão **Político-Institucional** foi multiplicada por 2 (dois), tendo em vista que a implementação desta dimensão é condição para que a dimensão **Técnico-Operacional** seja implementada. Assim, a equação utilizada para o cálculo do grau de implementação foi:

$$\text{Grau de Implementação} = ((\text{ND}_{\text{PI}} \times 2) + \text{ND}_{\text{TO}}) / 3 \times 100$$

Nota: ND_{PI} = Nota da Dimensão Político-Institucional; ND_{TO} = Nota da Dimensão Técnico-Operacional.

Os municípios foram considerados com grau de implementação “avançado” quando atingiram um valor igual ou superior a 66%. Se o valor foi inferior a 33% o grau de implementação do SISAN no município foi considerado “incipiente. Os municípios com valor igual ou superior a 33% e menor que 66%, foram considerados com grau de implementação “intermediário”⁽³²⁾.

2.3 Análise de associação entre características de contexto e o grau de implementação

Nesta etapa foi realizada análise para de associação entre o grau de implementação do SISAN (variável dependente) e características de contexto dos municípios (variáveis independentes).

As variáveis selecionadas foram: Região do Brasil (Norte; Nordeste; Centro-Oeste; Sudeste; Sul)⁽³⁰⁾; Porte Populacional (<5.000 habitantes; ≥5.000 e <10.000 habitantes; ≥10.000 e <20.000 habitantes; ≥20.000 e <50.000 habitantes; ≥50.000 habitantes); Densidade Populacional (<15 habitantes/km²; ≥15 e <50 habitantes/km²; ≥50 e <100 habitantes por km²; ≥100 habitantes por km²); Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm) (Baixo; Médio; Alto e Muito alto)⁽³³⁾; Produto Interno Bruto (PIB) per capita (<R\$ 10.000; ≥R\$ 10.000 e <R\$ 20.000; ≥R\$ 20.000 a <R\$ 30.000; ≥R\$ 30.000); Coeficiente de Gini (<0,450; ≥0,450 e <0,500; ≥0,500 e <0,5550; ≥0,5550)⁽³⁴⁾; Percentual da população em extrema pobreza (<15%; ≥15 e <30%; ≥30 e <50%; ≥50%); Nível de vulnerabilidade em desnutrição (Baixa ou Média; Alta; Muito alta)⁽³⁵⁾; Espectro político da gestão municipal (Esquerda progressista; Esquerda conservadora; Direita progressista; Direita conservadora)⁽³⁶⁾.

Com apoio do *software* estatístico *Stata*[®] 13.0 (*Stata Corp, College Station, Estados Unidos*), foi realizado teste qui-quadrado para verificar a existência de diferenças significativas entre as categorias das independentes em relação à implementação do SISAN.

As variáveis independentes que apresentaram valor de $p < 0,05$ foram elegíveis para composição do modelo de regressão logística. O grau de implementação foi dicotomizado. Os municípios com grau de implementação incipiente ou intermediário foram categorizados como “não-implementados”. E os municípios com grau de implementação “avançado” foram considerados “implementados”.

Foi calculada a *odds ratio* (OR), com intervalo de 95% de confiança (IC95%), por meio de regressão logística bruta. Para o modelo de análise ajustada foram incluídas em um

único bloco todas as variáveis com $p < 0,05$ na análise bruta ou que diminuíssem a qualidade do modelo pelo teste de qualidade de ajuste “*goodness-of-fit*”.

3. RESULTADOS

Do total de 5.570 municípios brasileiros, foram excluídos da pesquisa 58,4% (n=3.251) por não possuírem dados disponibilizados pelo sistema de informação MapaSAN referente ao ano de 2018. Assim, a amostra final da pesquisa foi composta por 2.319 municípios. Desta amostra, 75,0% foram avaliados com grau de implementação incipiente, 12,4% intermediário e 12,6% avançado (Figura 3).

O estado do Maranhão apresentou o maior percentual de municípios com grau de implementação avançado (41,5%), seguido dos estados do Paraná (35,3%) e Ceará (28,6%). Todos os municípios incluídos na pesquisa pertencentes aos estados do Amapá (n=3) e Roraima (n=5) apresentaram implementação incipiente. Outros quatro estados contaram com pelo menos 95% de seus municípios com implementação incipiente: Rio Grande do Norte (95%), Goiás (96%), Amazonas (96,2%) e Pernambuco (97,8%) (Figura 4).

Figura 4. Distribuição dos municípios por unidades estaduais da federação, segundo o grau de implementação do SISAN.

Em relação à dimensão **Político-Institucional**, a maioria dos municípios (76,4%) foi avaliada com um grau de implementação ruim. Contudo, destaca-se que houve um maior percentual de municípios avaliados como de boa implementação para a dimensão **Político-Institucional** (12,0%), quando comparada à dimensão **Técnico-Operacional** (4,2%) (Tabela 3).

Ainda na dimensão **Político-Institucional**, os municípios apresentaram uma implementação melhor da subdimensão *Controle Social* (18% bons) em relação à subdimensão *Gestão Municipal* (8,7% bons). Na *Gestão Municipal*, destaca-se o indicador Institucionalidade Governamental do SISAN, com 11,0% dos municípios considerados bons. Já 88,1% dos municípios foram avaliados como ruins em relação ao indicador Planejamento e Estratégias de Ação Governamental. Na subdimensão *Controle Social*, destaca-se que o indicador Garantia

Institucional para o Controle Social apresentou o maior percentual de municípios considerados bons (20,8%). O indicador Mecanismos para Participação da Sociedade Civil foi considerado bom para apenas 6,6% dos municípios. Também merece destaque o fato de que os Recursos e Infraestrutura para o Controle Social foram considerados ruins para 80,8% dos municípios (Tabela 1).

Na dimensão **Técnico-Operacional**, as subdimensões de *Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção à Saúde e Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada* apresentaram o maior percentual de municípios considerados bons, com 52,0% e 23,8%, respectivamente. Nestas subdimensões, mais de 30% dos municípios foram considerados bons em relação aos indicadores Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social (32,9%), Vigilância Alimentar e Nutricional (35,8%) e Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (60,1%). No entanto, 43,0% dos municípios foram avaliados como ruins para o indicador Distribuição de Alimentos e Refeições e, 33,9% foram considerados ruins para o indicador Prevenção e Controle de Agravos à Saúde (Tabela 1).

As subdimensões *Instituição de Processos Permanentes de Educação, Pesquisa e Formação em SAN*, com 85,2% dos municípios considerados ruins, e *Estruturação de Sistemas de Produção Agroecológica e Abastecimento Sustentável de Alimentos*, com 84,7% dos municípios considerados ruins, apresentaram as piores avaliações nesta dimensão. Também se aponta que foram avaliados como bons, apenas 1,1% dos municípios na subdimensão *Acesso Universal à Água*, 2,3% em relação à subdimensão *Avaliação e Monitoramento* e 5,6% na subdimensão *Povos e Comunidades Tradicionais*. Nenhum dos indicadores destas subdimensões tiveram mais de 10% dos municípios considerados bons. Ressalta-se que 97,7% dos municípios foram avaliados como regulares para o indicador Acompanhamento e Divulgação de Informações sobre SAN e SISAN, e apenas 15,8% foram considerados ruins em relação ao indicador Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis (Tabela 1).

Tabela 1 – Grau de Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros.

A Tabela 2 apresenta os resultados da análise das características de contexto dos municípios em relação ao grau de implementação do SISAN. Todas as variáveis apresentaram diferenças significativas entre suas categorias ($p < 0,05$) e foram incluídas em modelo de regressão logística (Tabela 2).

Tabela 2. Distribuição dos municípios segundo grau de implementação e associação com as características de contexto (n=2.319)

Na análise bruta, somente as variáveis espectro político da gestão municipal ($p=0,093$) e Coeficiente de Gini ($p=0,065$) perderam força de associação ($p>0,05$). Na análise ajustada as variáveis porte municipal ($p<0,001$), região do Brasil ($p=0,001$) e percentual da população em extrema pobreza ($p=0,015$) mantiveram força de associação com o grau de implementação do SISAN nos municípios (Tabela 3).

Tabela 3. Análises bruta e ajustada entre as características de contexto e a implementação do SISAN nos municípios brasileiros (n=2319).

Os resultados indicam que pertencer às regiões Sul e Nordeste do Brasil, possuir população superior a 10.000 habitantes e com menos de 15% em situação de extrema pobreza são características de contexto favoráveis à implementação do SISAN nos municípios. Por outro lado, pertencer às regiões Centro-Oeste e Sudeste e possuir população inferior a 5.000 habitantes são características de contexto desfavoráveis à implementação do SISAN nos municípios (Tabela 3).

4. DISCUSSÃO

Nas democracias modernas, o questionamento sobre o impacto das ações dos governos tem impulsionado as iniciativas de avaliação, tanto como mecanismo de prestação de contas, como para orientar a tomada de decisão em direção a melhoria das estruturas, processos e resultados das políticas públicas^(37, 38). Neste sentido, a avaliação precisa estar assentada em procedimentos rigorosos que possam suportar o julgamento sobre aspectos específicos ou gerais da política pública, garantindo validade científica e legitimidade social junto a diferentes atores sociais^(39, 40). Especificamente no caso do SISAN, sua avaliação ganha ainda maior importância diante do atual contexto brasileiro onde uma política de austeridade econômica, associada a um processo de ruptura institucional e democrática ocorrido em 2017, tem se traduzido em cortes orçamentários contínuos sobre as políticas sociais de redução da fome, da miséria, da pobreza e da promoção da SAN⁽¹³⁾.

Idealmente, o processo de implementação de políticas públicas é dependente de um plano operacional e orçamentário. Em relação ao plano operacional, os resultados da pesquisa

apontaram dificuldades da *Gestão Municipal* em relação ao Planejamento e Estratégias de Ação, e que envolvem medidas referentes à participação do governo nas Conferências de SAN, a articulação contínua com estados e União e a elaboração dos Planos de SAN. Sem mecanismos instituídos e consolidados de diálogo com setores da sociedade civil e com níveis hierarquicamente superiores da gestão governamental e, principalmente sem um Plano estratégico para orientar a implementação, a tendência é que as ações públicas sejam ineficazes, ineficientes e pouco efetivas, mesmo com a disponibilidade de orçamento⁽⁴¹⁾. Nossos resultados corroboram com os encontrados em pesquisa realizada em 2014, que demonstrou que à época, somente 39,5% dos municípios possuíam estruturas de gestão do SISAN, 17,3% apresentavam lei de SAN, 7,6% contavam com CAISAN e apenas 8,4% tinham Plano de SAN⁽²⁴⁾.

Quanto ao plano orçamentário, o subfinanciamento é apontado na literatura como um dos principais fatores para dificuldades na implementação e, inclusive para interrupção de políticas públicas^(4, 42, 43). Os resultados do presente estudo apontaram que a fragilidade encontrada principalmente na disponibilidade de Recursos e Infraestrutura tanto para a *Gestão Municipal* quanto para o *Controle Social*, além da ineficácia na implementação nos municípios de políticas, programas e ações para diversas *Subdimensões Técnico-Operacionais*, podem ser compreendidos como reflexos da política econômica brasileira. Em 2017 ocorreram cortes de 76% nos recursos da União destinados para ações de SAN em, em 2018, 9 programas e metas do Plano Nacional de SAN sofreram cortes iguais ou superiores a 67%⁽¹³⁾. Portanto, podemos deduzir que o subfinanciamento do SISAN tem sido um problema crônico, fruto de um processo de descentralização da política pública para o nível municipal com fragilidade nos seus mecanismos de financiamento e corresponsabilidade entre União, estados e municípios⁽¹⁵⁾.

Mesmo diante de dificuldades **Político-Institucionais** na implementação do SISAN, é interessante observar que as subdimensões de *Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção à Saúde e Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada* apresentaram boa avaliação para um grupo considerável de municípios. Ressalta-se que ambas estão diretamente vinculadas com dois Sistemas com alto grau de implementação no Brasil: o Sistema Único de Saúde (SUS)⁽⁴⁴⁾ e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁽⁴⁵⁾. Assim, mesmo os municípios apresentando uma implementação incipiente do SISAN, os programas e ações vinculados a outras políticas públicas mais estruturadas podem estar sendo implementadas de forma independente. Apesar de inicialmente esta condição parecer aceitável, é necessário reforçar que o elemento que busca garantir identidade ao SISAN é a concepção de intersectorialidade. As ações na área da SAN são complexas, multiestratégicas e intersectoriais⁽⁴⁶⁾. Além disso, vale a pena enfatizar que o SISAN nasceu a partir da percepção de que um conjunto de programas

setoriais, mesmo que adequadamente implementados, não seria capaz de superar os desafios impostos pela fome e a insegurança alimentar e nutricional ^(12, 47).

Ou seja, mesmo com uma implementação avançada de *Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção à Saúde* e de *Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada*, haverá limites para a promoção da SAN e garantia do direito humano à alimentação adequada sem a articulação intersetorial e a implementação de outras subdimensões, tais como a *Estruturação de Sistemas de Produção Agroecológica e Abastecimentos Sustentável de Alimentos*, *Instituição de Processos Permanentes de Educação, Pesquisa e Formação em SAN*, *Promoção do Acesso Universal à Água*, *priorização de Povos e Comunidades Tradicionais* e ações de *Avaliação e Monitoramento*. A desarticulação entre programas e políticas setoriais de SAN e o SISAN também foi observada por estudo de caso publicado recentemente, onde foram identificadas 33 iniciativas governamentais de SAN executadas em um município da região Nordeste, mas nenhuma delas vinculadas a estruturas do SISAN ⁽²³⁾.

Sem dúvida, o desafio de implementar políticas, programas e ações de SAN, mesmo que de forma setorial, é imenso. Além da pretensão de implementar um Sistema descentralizado e intersetorial, o SISAN almeja garantir o bem-estar social acima das necessidades de acumulação de capital ⁽⁴⁷⁾. Por isso, o investimento de recursos em medidas de incentivo a práticas de produção na agricultura familiar, urbana e agroecológica; de qualificação e suporte técnico para a produção de alimentos; de estímulo aos hábitos alimentares saudáveis; de pesquisa e capacitação em SAN; de acesso universal à água e ao saneamento básico; e a priorização de ações para populações vulneráveis como os Povos e Comunidades Tradicionais, parece colidir com os interesses econômicos de setores socialmente hegemônicos, tais como o agronegócio e a indústria de alimentos ultraprocessados ⁽⁴⁸⁾.

Da mesma maneira que a formulação do SISAN foi consequência de intensas mobilizações de setores organizados da sociedade civil brasileira frente à situação de fome e miséria que assolava o país até a década de 1990 ⁽⁴⁹⁾, talvez a superação dos limites de sua implementação, tais como aqueles observados na presente avaliação, também exija a participação efetiva das estruturas de *Controle Social*. Em comparação à *Gestão Municipal*, o *Controle Social* apresenta-se melhor implementado nos municípios. Isto pode ser explicado pelo fato dos CONSEAs terem sido instituídos em muitos municípios antes mesmo do SISAN, ainda na década de 1990. Contudo, problemas relacionados principalmente aos Mecanismos para Participação da Sociedade Civil, e que envolvem medidas relacionadas à representatividade de diferentes segmentos sociais no CONSEA, com ênfase aos Povos e Comunidades Tradicionais, ainda são frequentes na maioria dos municípios. Outras pesquisas

também apontaram que a complexidade do tema de SAN dificulta a participação social, sobretudo em um país que historicamente excluiu camadas populares da sociedade da vida política ^(22, 50). Além disso, a extinção do CONSEA Nacional no início de 2019 pode indicar maiores dificuldades para que a sociedade civil participe diretamente da gestão do SISAN, fragilizando ainda mais a implementação do Sistema ⁽⁵¹⁾.

Múltiplos fatores determinam a implementação de políticas públicas, e as características contextuais relacionadas às condições políticas, econômicas e sociais são alguns exemplos. Se as características de contexto estão fora do alcance das equipes de implementação das políticas públicas, cabe a estas equipes buscar soluções que permitam adequar a implementação a estas características. Os resultados desta pesquisa demonstraram que os municípios pertencentes às regiões Centro-Oeste e Sudeste do Brasil e de pequeno porte populacional, apresentam pior grau de implementação do SISAN. Estas duas regiões concentram 38,3% (n=2.135) dos municípios brasileiros e, 1.253 municípios possuem menos de 5.000 habitantes. Ou seja, um número importante de municípios brasileiros está exposto a características de contexto desfavoráveis para a implementação do SISAN.

Vasconcellos e Moura (2018) ⁽²⁴⁾ já haviam identificado que o porte do município estava positivamente associado com a existência de estruturas de gestão da política em SAN. Estes resultados apontam a necessidade da União e dos estados investirem em estratégias que consolidem mecanismos de financiamento, formação de gestores e implementação de programas e ações de SAN, principalmente nos municípios com características de contexto desfavoráveis. Tais medidas objetivam conduzir um processo de descentralização de políticas públicas que considere as características políticas, administrativas, econômicas e sociais das diferentes regiões do país e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades na implementação do SISAN ⁽²³⁾.

Além disso, a contínua mobilização social se faz necessária para fortalecer as estruturas de *Controle Social* e gerar acúmulo de poder para enfrentar os inúmeros desafios da implementação do SISAN.

5. CONCLUSÕES

Verificou-se neste estudo que o SISAN possui um grau de implementação incipiente na maioria dos municípios brasileiros, tanto em relação a aspectos Político-Institucionais quanto Técnico-Operacionais. Ainda, a região do Brasil, o porte populacional dos municípios

e a prevalência da população em extrema pobreza foram características de contexto associadas ao grau de implementação do SISAN.

A instituição de mecanismos a serem pactuados entre os entes federados para financiamento do SISAN no nível municipal, com respeito às distintas características de contexto dos municípios, torna-se um procedimento premente para garantir recursos adequados para a gestão municipal e controle social do Sistema. Além disso, há necessidade de fortalecer a participação social no SISAN, bem como os instrumentos de gestão do Sistema, com ênfase aos Planos de SAN.

Admite-se como limite deste estudo um possível viés de seleção em virtude da exclusão de municípios que não participaram do último inquérito do MapaSAN. Também se reconhece o limite de uma avaliação dependente de dados secundários, onde o processo de coleta de informações não é controlado pelo pesquisador e, portanto, não há condição de atestar a qualidade das informações obtidas. Contudo, ressalta-se que a metodologia utilizada nesta pesquisa é inovadora no âmbito do SISAN, por permitir uma avaliação pautada em critérios e parâmetros objetivos e rigorosamente definidos, e possibilitar a identificação de diferentes subdimensões, indicadores e medidas relacionadas à implementação deste Sistema. O modelo de avaliação também possibilita a comparação do processo de implementação do SISAN no universo dos municípios brasileiros e ao longo do tempo, contribuindo para a tomada de decisão dos gestores. Além disso, a realização de avaliações que utilizam informações disponibilizadas em bancos de dados públicos, tem o potencial de democratizar os processos avaliativos, facilitando o acesso às informações tanto por gestores quanto pela sociedade civil e, conseqüentemente, conferindo maior utilidade às avaliações.

Espera-se que este estudo colabore com o debate acadêmico sobre a pesquisa em SAN e, especificamente sobre a avaliação de suas políticas públicas. Também é ambição deste estudo que seus resultados e discussões possam contribuir com setores de governo e sociedade civil para o fortalecimento e qualificação do SISAN.

REFERÊNCIAS

1. Perez-Escamilla R, Shamah-Levy T, Candel J. Food security governance in Latin America: Principles and the way forward. *Global Food Security* [Internet]. 2017; 14:68-72.
2. Rocha DG, Weiss VPA. The convergences between the Sustainable Development Goals and national agendas: the Brazilian case. *Health promotion international* [Internet]. 2019; 34(Supp. 1):i46-i5.

3. Aliaga MA, Chaves-Dos-Santos SM. Food and nutrition security public initiatives from a human and socioeconomic development perspective: mapping experiences within the 1996 World Food Summit signatories. *Soc Sci Med* [Internet]. 2014 [cited 19 Feb, 2020]; 104:74-9. Available from: [https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0277-9536\(13\)00717-X](https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0277-9536(13)00717-X).
4. World Health Organization. Global nutrition policy review 2016-2017: country progress in creating enabling policy environments for promoting healthy diets and nutrition. Geneva: WHO; 2018 [cited 01 Abr 2020]. Available from: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275990/9789241514873-eng.pdf>.
5. Almino J. South-South Food and Nutrition Security promotion: the Brazilian experience multiplied. *Braz J Int'l L* [Internet]. 2017; 14(7):6-8.
6. Milhorance C, Bursztyn M, Sabourin E. The politics of the internationalisation of Brazil's 'Zero Hunger' instruments. *Food Policy* [Internet]. 2019; 11(2):447-60.
7. Inoue CYA, Coelho NBR. When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy. *Meridiano 47* [Internet]. 2018; 19:1-20.
8. Flores-Ortiz R, Malta DC, Velasquez-Melendez G. Adult body weight trends in 27 urban populations of Brazil from 2006 to 2016: A population-based study. *PloS one* [Internet]. 2019; 14(3):e0213254.
9. Bezerra TA, Olinda RA, Pedraza DF. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. *Ciênc saúde coletiva* [Internet]. 2017; 22(2):637-51. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n2/1413-8123-csc-22-02-0637.pdf>.
10. Végh CA, Vuletin G, Riera-Crichton D, Puig J, Camarena JA, Galeano L, et al. Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality. Washington: The World Bank; 2019. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31483/9781464814136.pdf?sequence=6>.
11. Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: 2018. Roma: FAO; 2018. Available from: <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>.
12. Pinheiro MC, Moura ALSP, Bortolini GA, Coutinho JG, Rahal LS, Bandeira LM, et al. Abordagem intersetorial para prevenção e controle da obesidade: a experiência brasileira de 2014 a 2018. *Rev Panam Salud Publica* [Internet]. 2019; 43(e58):1-7.
13. Vasconcelos FAG, Machado ML, Medeiros MAT, Neves JA, Recine E, Pasquim EM. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. *Rev Nutr* [Internet]. 2019 [cited 21 Feb, 2020]; 32:e180161. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v32/1415-5273-rn-32-e180161.pdf>.
14. Machado ML, Gabriel CG, Soar C, Mamed GR, Machado PMO, Lacerda JT, et al. Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Cad Saúde Pública* [Internet]. 2018 [cited 12 Feb, 2020]; 34(1):e00206716. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n1/1678-4464-csp-34-01-e00206716.pdf>.
15. Machado ML, Gabriel CG, Soar C, Neves J, Oliveira JTC. State Plan for Food and Nutrition Security: potentialities and limitations. *Rev Nutr* [Internet]. 2018 [cited 17 Feb, 2020]; 31(4):413-22. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v31n4/1415-5273-rn-31-4-0413.pdf>.

16. Mello L. Descentralização e investimento público: desafios e políticas públicas. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* [Internet]. 2016; 14:9-18. Available from: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6821/1/BRU_n14_Descentraliza%
a3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6821/1/BRU_n14_Descentraliza%c3%a7%c3%a3o.pdf).
17. Wegren SK, Elvestad C. Russia's food self-sufficiency and food security: an assessment. *Post-Communist Economies* [Internet]. 2018; 30(5):565-87.
18. Resnick D, Haggblade S, Babu S, Hendriks SL, Mather D. The Kaleidoscope Model of policy change: Applications to food security policy in Zambia. *World Development* [Internet]. 2018; 109:101-20.
19. Machado ML, Gabriel CG, Lacerda JT, Machado PMO. Strategic evaluation of the Food and Nutrition Security Plan of the State of Santa Catarina, Brazil. *Rev Nutr* [Internet]. 2018 [cited 14 Feb, 2020]; 31(6):617-30. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v31n6/1415-5273-rn-31-6-0617.pdf>.
20. Hammond RA, Dubé L. A systems science perspective and transdisciplinary models for food and nutrition security. *Proc Natl Acad Sci USA* [Internet]. 2012 [cited 29 Feb, 2020]; 109(31):12356-63. Available from: <https://www.pnas.org/content/109/31/12356.full>.
21. Medeiros LCD, Calazans DLMS, Pequeno NPF, Bagni UV, Câmara JPT, Silva APG. O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional como mecanismo de governança no âmbito municipal no Rio Grande do Norte, Brasil *Rev Ciênc Plur* [Internet]. 2019 [cited 18 Feb, 2020]; 5(2):111-28. Available from: <https://periodicos.ufrn.br/rep/article/view/17729/11973>.
22. Muniz AKOA, Azevedo HS, Araújo LA, Lima AEF, Ávila MMM. Percepção de atores da política de Segurança Alimentar e Nutricional sobre participação social. *Rev bras promoç saúde* [Internet]. 2017 [cited 19 Feb, 2020]; 30(4):1-8. Available from: <http://periodicos.unifor.br/RBPS/article/view/5877>.
23. Palmeira PdA, Mattos RA, Salles-Costa R. Food security governance promoted by national government at the local level: a case study in Brazil. *Food Sec* [Internet]. 2020 [cited 16 Feb, 2020]; 12(1). Available from: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs12571-019-01000-2.pdf>.
24. Vasconcellos ABPA, Moura LBA. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cad Saúde Pública* [Internet]. 2018 [cited 12 Feb, 2020]; 34(2):e00206816. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n2/1678-4464-csp-34-02-e00206816.pdf>.
25. Machado ML. Avaliação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina [Dissertação]. Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); 2017.
26. Placideli N, Castanheira ERL, Dias A, Silva PA, Carrapato JLF, Sanine PR, et al. Evaluation of comprehensive care for older adults in primary care services. *Rev Saúde Pública* [Internet]. 2020; 54(20).
27. Trevisan MS, Walser TM. *Evaluability Assessment: Improving Evaluation Quality and Use*. California: SAGE; 2014. 200 p.
28. Lei no. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, (2006).
29. Wright JTC, Giovinazzo RA. Delphi Uma Ferramenta de Apoio Ao Planejamento Prospectivo. *Caderno de Pesquisa em Administração*. 2000;1(12):54-65.

30. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE Divisão Territorial Brasileira - DTB; c2018 [cited 01 Abr, 2020]. Available from: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/23701-divisao-territorial-brasileira.html>.
31. Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social. Sumário Executivo: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional de 2018 – MapaSAN 2018 [Internet]. Brasília: MDS; 2018 [cited 24 Fev, 2020]. Available from: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/caisan_nacional/Su m%C3%A1rio%20Executivo%20MapaSAN%202018.pdf.
32. Hartz ZMA, Silva LMV. Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e Sistemas de Saúde. Salvador; Rio de Janeiro: EDUFBA; FIOCRUZ; 2005.
33. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD [Internet]. Ranking IDHM Municípios 2010; c2010 [cited 01 Abr, 2020]. Available from: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>.
34. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE Censo Demográfico; c2010 [cited 01 Abr, 2020]. Available from: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html>.
35. CAISAN CIdSAeN-. Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na Desnutrição a partir da análise do Cadastro Único, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI) - 2016. Brasília: CAISAN; 2018. Available from: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/Estudo_tecnico_Mapainсан_2018.pdf.
36. BBC Brasil Direita ou esquerda? Análise de votações indica posição de partidos brasileiros no espectro ideológico; c2017 [cited 01 Abr, 2020]. Available from: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120>.
37. Kraak VI, Patiño SRG, Sacks G. An accountability evaluation for the International Food & Beverage Alliance's Global Policy on Marketing Communications to Children to reduce obesity: A narrative review to inform policy. *Obesity Reviews* [Internet]. 2019; 20:90-106.
38. Patton MQ. Qualitative research & evaluation methods. 3 ed. Newbury Park: Sage Publications; 2002.
39. Serapioni M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia* [Internet]. 2016 [cited 20 Fev, 2020]; 31:59-80. Available from: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/soc/v31/v31a04.pdf>.
40. Contandriopoulos A-P. Avaliando a institucionalização da avaliação. *Ciênc saúde coletiva* [Internet]. 2006 [cited 21 Fev, 2020]; 11(3):705-11. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11n3/30984.pdf>.
41. Knieling J, Othengrafen F. Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? *European Planning Studies* [Internet]. 2015; 23(11):2133-47.
42. Goltin C. An examination of state and local government pension underfunding—Implications and guidance for governance and regulation. *Research in Accounting Regulation* [Internet]. 2018; 30(2):112-20.

43. Santos IS, Vieira FS. The Right to healthcare and fiscal austerity: the Brazilian case from an international perspective. *Ciênc saúde coletiva* [Internet]. 2018; 23(7):2303-14.
44. Castro MC, Massuda A, Almeida G, Menezes-Filho NA, Andrade MV, Noronha KVMS, et al. Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. *Lancet* [Internet]. 2019; 394(10195):345-56.
45. Carmo ME, Guizardi FL. Challenges of intersectoriality in public health and social assistance policies: a review of the state of the art. *Physis* [Internet]. 2017; 27(4):1265-86.
46. Magalhães R. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. *Ciênc saúde coletiva* [Internet]. 2014 [cited 19 Fev, 2020]; 19(5):1339-46. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n5/1413-8123-csc-19-05-01339.pdf>.
47. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. *Ciênc saúde coletiva* [Internet]. 2009 [cited 17 Fev, 2020]; 14(3):851-60. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf>.
48. Kish Z. The reproach of hunger: food, justice, and money in the twenty-first century. *The Journal of Peasant Studies*. 2017;44(2):509-13.
49. Vasconcelos FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev Nutr* [Internet]. 2005; 18(4):1415-5273. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>.
50. Aliaga MA, Chaves-Dos-Santos SM, Trad LAB. Política(s) de segurança alimentar e nutricional: narrativas de líderes e moradores de um bairro popular de Salvador, Bahia, Brasil. *Saude soc* [Internet]. 2019 [cited 16 Fev, 2020]; 28(4):124-36. Available from: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v28n4/1984-0470-sausoc-28-04-124.pdf>.
51. Castro IRR. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Cad Saúde Pública* [Internet]. 2019; 2(11):e00009919. Available from: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2019.v35n2/e00009919/pt>.

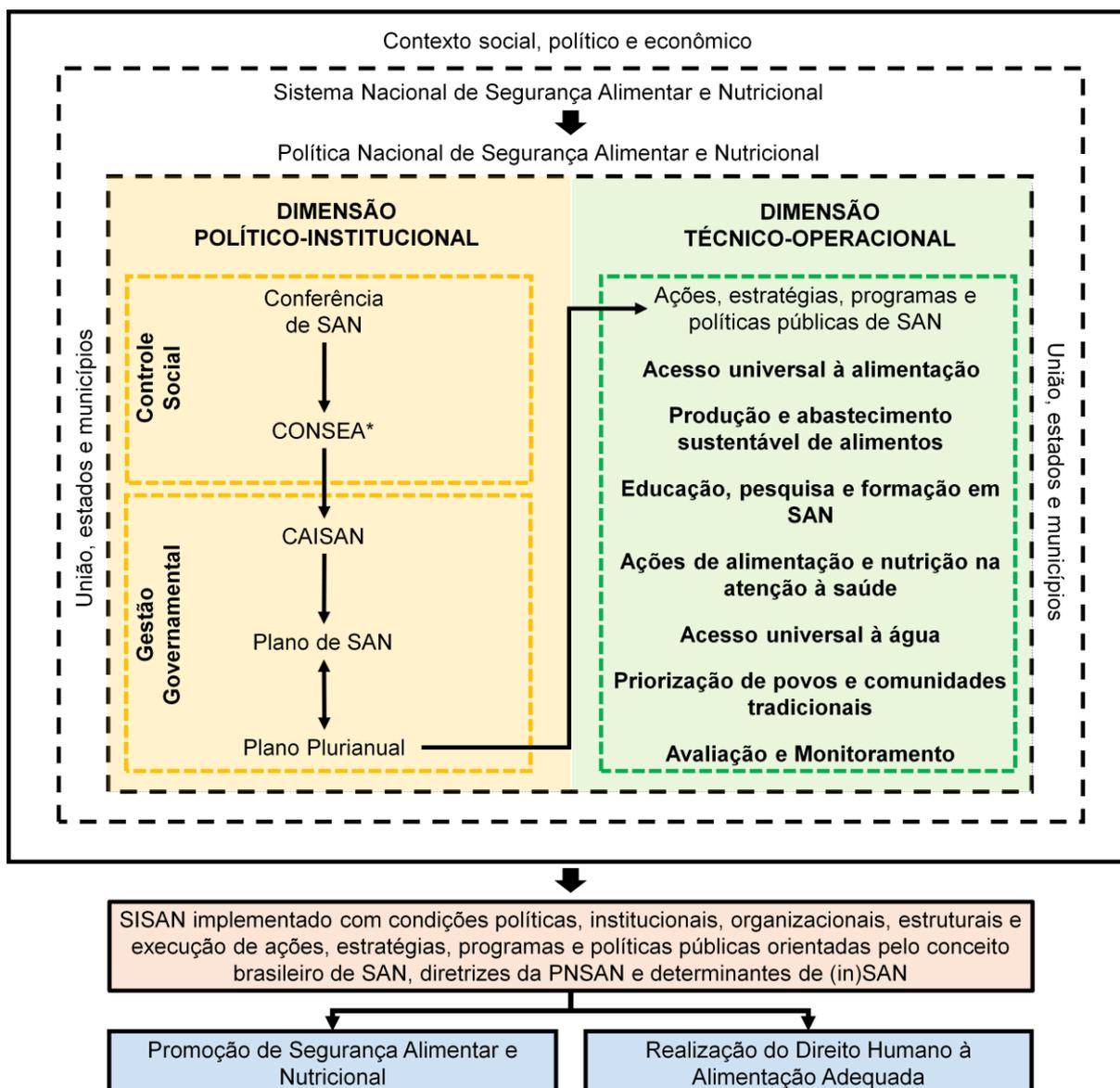


Figura 1. Modelo Teórico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para avaliação de sua implementação nos municípios brasileiros.

Nota: SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Apesar do CONSEA ter sido extinto no nível federal, nos níveis estadual e municipal os Conselhos continuam ativos e assumindo compromissos na gestão do SISAN.

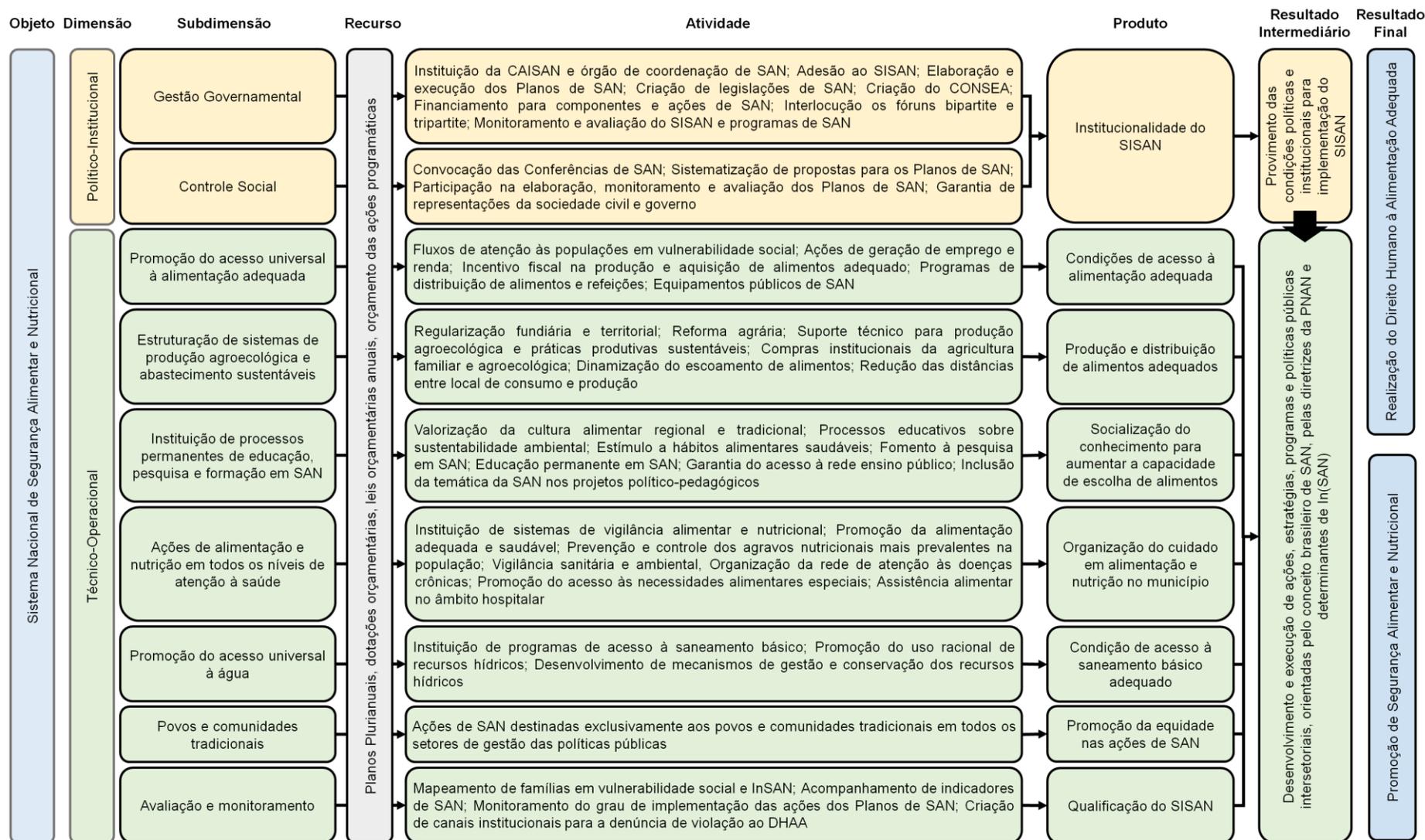


Figura 2. Modelo Lógico do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para avaliação de sua implementação nos municípios brasileiros.

Quadro 1. Síntese da Matriz de Análise e Julgamento para avaliação da implementação do SISAN nos municípios brasileiros.

Dimensão	Subdimensão	Indicadores	Medidas
Político-Institucional	Gestão Municipal	Institucionalidade Governamental do SISAN	Situação da CAISAN Municipal
			Intersetorialidade da CAISAN Municipal
			Existência de Órgão de Coordenação das Ações de SAN no Município
			Adesão do Município ao SISAN
			Existência de Lei Municipal de SAN
		Recursos e infraestrutura para a Gestão Municipal	Existência de Secretaria Executiva para a CAISAN Municipal
			Infraestrutura Disponível para CAISAN Municipal
			Apoio Disponível para a CAISAN Municipal
		Planejamento e Estratégias de Ação Governamental	Situação do Plano Municipal de SAN
	Consonância do Plano Municipal de SAN com o PPA Municipal		
	Frequência de Comunicação entre CAISAN Municipal e Estadual		
	Participação do Governo na Última Conferência Municipal de SAN		
	Controle Social	Garantia Institucional para o Controle Social	Situação do CONSEA Municipal
			Manutenção de Fluxo Permanente de Comunicação entre CONSEA Municipal e Estadual
			Realização Recente de Conferência Municipal de SAN
		Recursos e Infraestrutura para o Controle Social	Existência de Secretaria Executiva para o CONSEA Municipal
			Infraestrutura disponível para o CONSEA Municipal
			Apoio disponível para o CONSEA Municipal
Mecanismos para Participação da Sociedade Civil		Proporção de Membros da Sociedade Civil no CONSEA Municipal	
		Representatividade dos Segmentos da Sociedade Civil no CONSEA Municipal	
		Presença de Segmentos de Povos e Comunidades Tradicionais no CONSEA	
Técnico-Operacional	Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada	Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social	Percentual de Famílias Pobres ou Extremamente Pobres Inscritas no CadÚnico
			Percentual de Beneficiários do Programa Bolsa Família Acompanhados no Setor Saúde e Educação
			Realização de Ações de Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social no Município
			Financiamento Municipal para Ações de Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social
		Geração de Emprego e Renda	Percentual de Famílias em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza Atendidas pelo Programa Bolsa Família
			Realização de Ações de Geração de Emprego e Renda no Município
			Financiamento Municipal para Ações de Geração de Emprego e Renda
		Distribuição de Alimentos e Refeições	Tipos de Equipamentos Públicos de SAN em Funcionamento no Município
			Existência de Subsídio Municipal para Preço de Alimentos em Equipamentos Públicos de SAN
			Realização de Ações de Distribuição de Alimentos e Refeições
Financiamento Municipal para Ações de Distribuição de Alimentos e Refeições			
			Realização de Ações de Compra Institucional de Alimentos

	Estruturação de Sistemas de Produção Agroecológica e Abastecimentos Sustentável de Alimentos	Mecanismos para Compras Institucionais de Alimentos	Financiamento Municipal para Ações de Compra Institucional de Alimentos
		Incentivo a Práticas de Produção na Agricultura Familiar, Urbana e Agroecológica	Realização de Ações de Incentivo a Práticas de Produção na Agricultura Familiar, Urbana e Agroecológica
			Financiamento Municipal para Ações de Incentivo a Práticas de Produção na Agricultura Familiar, Urbana e Agroecológica
			Percentual de Feiras Livres Municipais Orgânicas ou Agroecológicas
	Qualificação e Suporte Técnico para a Produção de Alimentos	Realização de Ações de Qualificação e Suporte Técnico para a Produção de Alimentos	
		Financiamento Municipal para Ações de Qualificação e Suporte Técnico para a Produção de Alimentos	
	Instituição de Processos Permanentes de Educação, Pesquisa e Formação em SAN	Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis	Realização de Ações Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis
			Financiamento Municipal para Ações de Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis
		Estratégias de Pesquisa e Capacitação em SAN	Realização de Ações de Pesquisa e Capacitação em SAN
	Financiamento Municipal para Ações de Pesquisa e Capacitação em SAN		
	Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção à Saúde	Vigilância Alimentar e Nutricional	Percentual da População com Dados Antropométricos atualizados no SISVAN
		Promoção da Alimentação Adequada e Saudável	Medida Cobertura da Estratégia Saúde da Família
			Número de Equipes de Saúde da Família para cada Núcleo de Apoio à Saúde da Família
		Prevenção e Controle de Agravos à Saúde	Realização de Ações de Prevenção e Controle de Agravos à Saúde
	Financiamento Municipal para Ações de Prevenção e Controle de Agravos à Saúde		
Promoção do Acesso Universal à Água	Programas de Acesso ao Saneamento Básico	Realização de Ações de Acesso ao Saneamento Básico	
		Financiamento Municipal para Ações de Acesso ao Saneamento Básico	
		Percentual de Domicílios Atendidos por Serviço Público de Abastecimento de Água	
		Percentual de Domicílios Atendidos por Serviço Público de Coleta de Lixo	
Povos e Comunidades Tradicionais	Identificação e Priorização de Ações para Povos e Comunidades Tradicionais	Realização de Ações de Identificação e Priorização de Ações para PCT	
Avaliação e Monitoramento	Acompanhamento e Divulgação de Informações sobre SAN e SISAN	Realização de Ações de Acompanhamento e Divulgação de Informações sobre SAN e SISAN	

Nota: SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SAN – Segurança Alimentar e Nutricional; PCT – Povos e Comunidades Tradicionais; SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional; CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais; CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; CAISAN – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional; PPA – Plano Plurianual.

Quadro 2. Sistemas de informação utilizados na coleta de dados para avaliação da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros.

Sistema de Informação	N Dados de Implementação	N Dados de Contexto
Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN – CAISAN Nacional)	218	0
Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE)	20	0
Visualizador de Dados Sociais (VIS Data – SAGI)	10	0
Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC/FNDE)	7	0
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN/DAB/MS)	6	0
Informação e Gestão da Atenção Básica (e-Gestor AB/DAB/MS)	5	0
Censo Demográfico (IBGE)	1	3
Base Municipal (IBGE)	0	1
Estimativa Populacional (IBGE)	0	1
Área Territorial Brasileira (IBGE)	0	1
PIB Municipal (IBGE)	0	1
IDH Municipal (PNUD)	0	1
Dados Eleitorais (TSE)	0	1
Mapeamento de Insegurança Alimentar (MapaInSAN – CAISAN Nacional)	0	1
TOTAL	267	10

Nota: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; SAGI – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social; TSE – Tribunal Superior Eleitoral; CAISAN – Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional; FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; DAB/MS – Departamento de Atenção Básica/Ministério da Saúde.

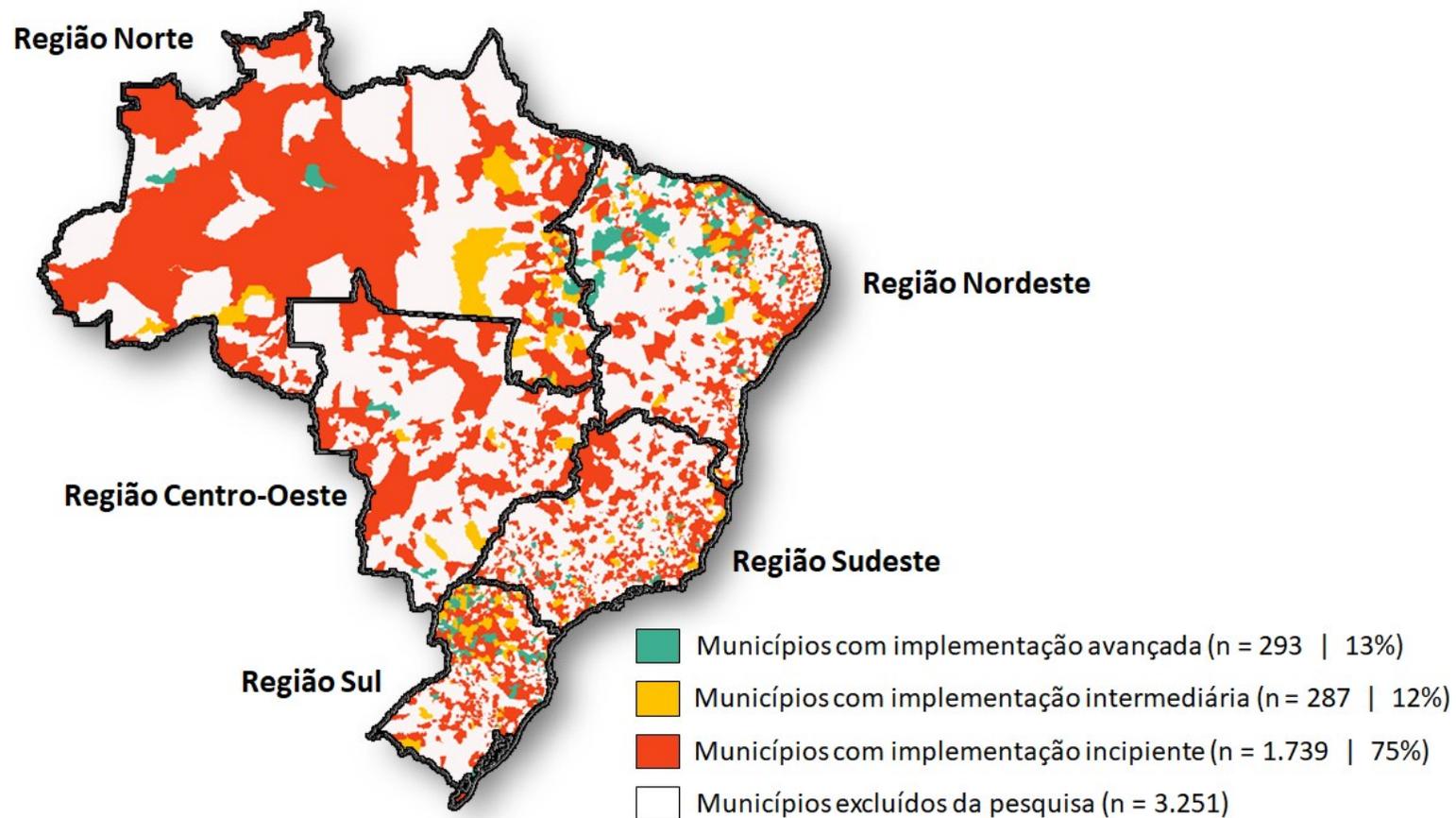


Figura 3 – Grau de implementação do SISOAN nos municípios brasileiros.

Figura 4. Distribuição dos municípios por estado da federação, segundo o grau de implementação do SISAN.

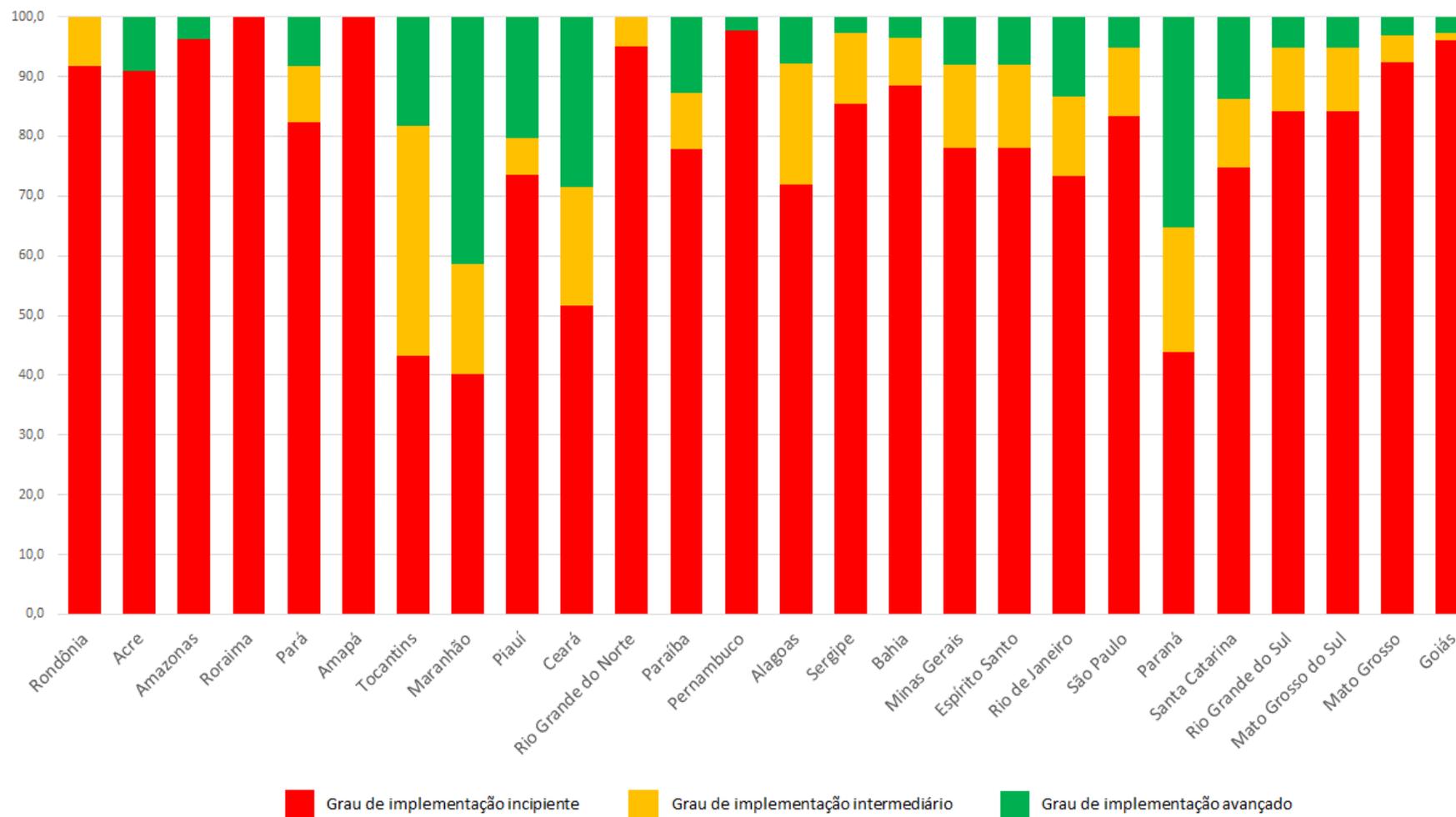


Tabela 1. Avaliação das Dimensões, Subdimensões e Indicadores da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros.

Dimensão Subdimensão Indicador	Ruim		Regular		Bom	
	n	%	n	%	n	%
Político-Institucional	1.773	76,4	269	11,6	277	12,0
<i>Gestão Municipal</i>	1.943	83,8	174	7,5	202	8,7
Institucionalidade Governamental do SISAN	1.812	78,1	253	10,9	254	11,0
Recursos e infraestrutura para a Gestão Municipal	2.023	87,2	104	4,5	192	8,3
Planejamento e Estratégias de Ação Governamental	2.043	88,1	244	10,5	32	1,4
<i>Controle Social</i>	1.589	68,5	314	13,5	416	18,0
Garantia Institucional para o Controle Social	1.499	64,6	339	14,6	481	20,8
Recursos e Infraestrutura para o Controle Social	1.873	80,8	22	0,9	424	18,3
Mecanismos para Participação da Sociedade Civil	1.644	70,9	522	22,5	153	6,6
Técnico-Operacional	1.280	55,2	942	40,6	97	4,2
<i>Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada</i>	420	18,1	1.347	58,1	552	23,8
Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social	397	17,1	1.159	50,0	763	32,9
Geração de Emprego e Renda	565	24,4	1.555	67,0	199	8,6
Distribuição de Alimentos e Refeições	998	43,0	1.172	50,5	149	6,5
<i>Estruturação de Sistemas de Produção Agroecológica e Abastecimentos Sustentável de Alimentos</i>	1.964	84,7	256	11,0	99	4,3
Mecanismos para Compras Institucionais de Alimentos	2.088	90,0	142	6,1	89	3,9
Incentivo a Práticas de Produção na Agricultura Familiar, Urbana e Agroecológica	1.608	69,3	588	25,3	123	5,4
Qualificação e Suporte Técnico para a Produção de Alimentos	2.001	86,3	194	8,4	124	5,3
<i>Instituição de Processos Permanentes de Educação, Pesquisa e Formação em SAN</i>	1.977	85,2	224	9,7	118	5,1
Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis	366	15,8	1.739	75,0	214	9,2
Estratégias de Pesquisa e Capacitação em SAN	2.091	90,2	146	6,3	82	3,5
<i>Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção à Saúde</i>	248	10,7	866	37,3	1.205	52,0
Vigilância Alimentar e Nutricional	395	17,0	1.094	47,2	830	35,8
Promoção da Alimentação Adequada e Saudável	399	17,2	528	22,7	1.392	60,1
Prevenção e Controle de Agravos à Saúde	786	33,9	1.314	56,6	219	9,5
<i>Promoção do Acesso Universal à Água</i>	1.829	78,9	464	20,0	26	1,1
Programas de Acesso ao Saneamento Básico	1.829	78,9	464	20,0	26	1,1
<i>Povos e Comunidades Tradicionais</i>	1.354	58,4	835	36,0	130	5,6
Identificação e Priorização de Ações para Povos e Comunidades Tradicionais	1.354	58,4	835	36,0	130	5,6
<i>Avaliação e Monitoramento</i>	0	0	2.266	97,7	53	2,3
Acompanhamento e Divulgação de Informações sobre SAN e SISAN	0	0	2.266	97,7	53	2,3

Tabela 2. Distribuição dos municípios segundo grau de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e associação com as características de contexto.

Variáveis	Total n	Grau de Implementação do SISAN			p- valor**
		<i>Incipiente</i> % (IC95%)*	<i>Intermediário</i> % (IC95%)	<i>Avançado</i> % (IC95%)	
Brasil	2319	75,0 (73,2;76,7)	12,4 (11,1;13,8)	12,6 (11,3;14,1)	
Região					<0,001
Norte	268	73,9 (68,3;78,8)	16,4 (12,4;21,4)	9,7 (6,7;13,9)	
Nordeste	737	73,4 (70,1;76,5)	12,2 (10,0;14,8)	14,4 (12,0;17,1)	
Centro-Oeste	160	92,6 (87,2;95,7)	3,7 (1,7;8,2)	3,7 (1,7;8,2)	
Sudeste	591	84,6 (81,4;87,3)	10,2 (7,9;12,8)	5,2 (3,7;7,4)	
Sul	563	62,5 (58,4;66,4)	15,5 (12,7;18,7)	22,0 (18,8;25,6)	
Porte Populacional					<0,001
Até 5.000	429	82,5 (78,6;85,8)	8,7 (6,3;11,7)	8,8 (6,5;12,0)	
5001 a 10.000	449	82,0 (78,1;85,3)	7,5 (5,5;10,4)	10,5 (7,9;13,7)	
10.001 a 20.000	1009	79,2 (76,6;81,6)	11,3 (10,0;13,4)	9,5 (7,8;11,5)	
20.001 a 50.000	195	65,2 (58,1;72,5)	17,9 (13,1;24,0)	16,9 (12,3;22,9)	
Mais que 50.000	237	38,4 (32,4;44,8)	28,3 (22,9;34,4)	33,3 (27,5;39,6)	
Densidade Populacional					<0,001
Até 15 hab/km ²	683	79,7 (76,4;82,5)	10,2 (8,2;12,8)	10,1 (8,1;12,6)	
16 a 50 hab/km ²	906	77,7 (74,9;80,3)	10,7 (8,8;12,9)	11,6 (9,6;13,8)	
51 a 100 hab/km ²	325	79,7 (74,9;83,7)	10,5 (7,6;14,3)	9,8 (7,0;13,6)	
Mais de 100 hab/km ²	405	57,3 (52,4;62,0)	21,2 (17,5;25,5)	21,5 (17,7;25,8)	
IDHm					<0,001
Baixo	181	85,1 (79,1;89,6)	5,5 (3,0;10,0)	9,4 (5,9;14,6)	
Médio	1318	77,5 (75,1;79,6)	12,0 (10,4;13,9)	10,5 (8,9;12,2)	
Alto e muito alto	820	68,8 (65,5;71,9)	14,4 (12,1;17,0)	16,8 (14,4;19,6)	
PIB per capita					<0,001
Até R\$10.000	594	81,1 (77,8;84,1)	7,6 (5,7;10,0)	11,3 (8,9;14,1)	
R\$10.000 a R\$20.000	737	78,7 (75,6;81,5)	12,6 (10,4;15,2)	8,7 (6,8;10,9)	
R\$20.001 a R\$30.000	485	71,5 (67,3;75,4)	13,2 (10,4;16,5)	15,3 (12,3;18,8)	
Mais de R\$30.000	503	65,6 (61,3;68,6)	16,9 (13,9;20,4)	17,5 (14,4;21,1)	
Coefficiente de Gini					0,001
Menor que 0,450	410	79,5 (75,5;83,4)	7,3 (5,2;10,3)	12,9 (10,0;16,5)	
0,450 a 0,499	623	76,7 (73,2;79,9)	13,0 (10,6;15,9)	10,3 (8,1;12,9)	
0,500 a 0,549	660	75,2 (71,7;78,3)	13,0 (10,6;15,8)	11,8 (9,6;14,5)	
≥ 0,550	626	70,0 (66,2;73,4)	14,4 (11,8;17,3)	15,6 (13,0;18,7)	
% População em Extrema Pobreza					0,046
Menos de 15%	972	71,9 (69,0; 74,7)	13,4 (11,4;15,7)	14,7 (12,6;17,1)	
15 a 29,9%	406	74,4 (69,9;78,4)	13,8 (10,7;17,5)	11,8 (9,0;15,4)	
30 a 49,9%	550	77,4 (76,8;80,8)	11,3 (8,9;14,2)	11,3 (8,9 (14,2)	
≥ 50%	391	79,8 (75,5;83,5)	10,0 (7,4;13,4)	10,2 (7,6;13,7)	
Espectro ideológico da gestão municipal					0,006
Esquerda progressista	333	76,9 (72,0;81,1)	9,0 (6,4;12,6)	14,1 (10,8;18,3)	
Esquerda conservadora	162	67,3 (59,6;74,1)	16,7 (11,6;23,3)	16,0 (11,1;22,6)	
Direita progressista	106	65,1 (55,4;73,4)	18,9 (12,4;27,6)	16,0 (10,1;24,4)	
Direita conservadora	1714	76,0 (73,9;78,0)	12,3 (10,8;13,9)	11,7 (10,3;13,3)	

**Nível de vulnerabilidade
em desnutrição**

0,015

Média	1163	72,6 (69,9;75,1)	13,7 (11,8;15,8)	13,7 (11,9;15,9)
Alta	228	71,9 (65,7;77,4)	11,0 (7,5;15,8)	17,1 (12,7;22,6)
Muito Alta	41	75,6 (59,6;86,7)	12,2 (5,0;26,9)	12,2 (5,0;26,9)

Nota. *Intervalo de Confiança 95%; **Teste qui-quadrado; hab/km²: habitantes por quilômetro quadrado.

Tabela 3. Análises bruta e ajustada entre as características de contexto e a implementação do SISAN nos municípios brasileiros (n=2319).

Variáveis	<i>SISAN implementado</i>			
	<i>Bruta</i>		<i>Ajustada**</i>	
	OR (IC95%*)	<i>p-valor</i>	OR (IC95%)	<i>p-valor</i>
Região		0,004		0,001
Norte	1,00		1,00	
Nordeste	1,56 (0,99; 2,46)		2,41 (1,40; 4,16)	
Centro-Oeste	0,36 (0,15; 0,90)		0,27 (0,10; 0,73)	
Sudeste	0,52 (0,30; 0,89)		0,41 (0,21; 0,79)	
Sul	2,63 (1,67; 4,13)		3,46 (1,81; 6,59)	
Porte Populacional		<0,001		<0,001
Até 5.000	1,00		1,00	
5001 a 10.000	1,20 (0,77; 1,88)		1,56 (0,97; 2,51)	
10.001 a 20.000	1,08 (0,73; 1,60)		1,58 (1,02; 2,45)	
20.001 a 50.000	2,09 (1,27; 3,46)		3,47 (1,95; 6,20)	
Mais que 50.000	5,15 (3,35; 7,89)		12,97 (6,98; 24,10)	
Densidade Populacional		<0,001		0,336
Até 15 hab/km ²	1,00		1,00	
16 a 50 hab/km ²	1,16 (0,85; 1,61)		0,65 (0,45; 0,96)	
51 a 100 hab/km ²	0,97 (0,62; 1,51)		0,42 (0,25; 0,71)	
Mais de 100 hab/km ²	2,43 (1,73; 3,43)		0,53 (0,31; 0,91)	
IDHm		<0,001		0,335
Baixo	1,00		1,00	
Médio	1,13 (0,66; 1,92)		1,15 (0,64; 2,07)	
Alto e muito alto	1,95 (1,15; 3,32)		1,66 (0,79; 3,48)	
PIB per capita		<0,001		0,260
Até R\$10.000	1,00		1,00	
R\$10.000 a R\$20.000	0,75 (0,52; 1,07)		0,69 (0,44; 1,09)	
R\$20.001 a R\$30.000	1,42 (0,99; 2,02)		0,90 (0,51; 1,58)	
Mais de R\$30.000	1,67 (1,18; 2,35)		0,83 (0,45; 1,53)	
Coefficiente de Gini		0,065	***	-
Menor que 0,450	1,00		-	
0,450 a 0,499	0,77 (0,52; 1,14)		-	
0,500 a 0,549	0,90 (0,62; 1,31)		-	
≥ 0,550	1,25 (0,87; 1,79)		-	
% População em Extrema Pobreza		0,010		0,015
Menos de 15%	1,00		1,00	
15 a 29,9%	0,78 (0,55; 1,10)		1,14 (0,72; 1,83)	
30 a 49,9%	0,74 (0,54; 1,01)		1,01 (0,52; 1,96)	
≥ 50%	0,66 (0,45; 0,96)		0,89 (0,42; 1,89)	
Espectro Ideológico da Gestão Municipal		0,093	***	-
Esquerda progressista	1,00		-	
Esquerda conservadora	1,16 (0,69; 1,96)		-	
Direita progressista	1,16 (0,64; 2,12)		-	
Direita conservadora	0,81 (0,57; 1,14)		-	
Nível de vulnerabilidade em desnutrição		0,003	***	-

Média	1,00	-
Alta	1,29 (0,88; 1,90)	-
Muito Alta	0,87 (0,34; 2,25)	-

Nota: Intervalo de Confiança 95%; **Modelo de análise ajustada incluiu em bloco único todas as variáveis com $p < 0,05$ na análise bruta ou que diminuíssem a qualidade do modelo pelo teste de qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Gente é pra brilhar
Não pra morrer de fome”
(Caetano Veloso, Gente, 1977)*

A proposta desta tese foi desafiadora desde seu início. O SISAN pode ser considerado como uma política social complexa, criada e organizada para romper com a fragmentação estrutural da administração pública, propondo-se a enfrentar os problemas contemporâneos da obesidade e seus determinantes sociais, ao mesmo tempo em que procura manter o foco sobre o histórico e insuperável problema da injustiça social, da miséria e da fome no Brasil. Caracteriza-se por ser um sistema que pretende abraçar toda a cadeia alimentar, da produção ao consumo, que se compromete a promover equidade ao priorizar populações socialmente vulneráveis. E se dispõe a enfrentar os interesses insustentáveis do ponto de vista ambiental e social de setores como o agronegócio e a indústria de alimentos ultraprocessados, para tornar o alimento e a alimentação adequada um direito garantido e realizado para todos. Trata-se de uma política pública recente, com elementos da sua formulação ainda não regulamentados, tais como os fóruns bipartite e tripartite, os pactos de gestão pelo DHAA e a efetivação das instituições da sociedade civil enquanto componentes do Sistema. Seus mecanismos para implementação e descentralização ainda são frágeis.

Definir o grau de implementação do SISAN no âmbito dos municípios brasileiros e identificar as características de contexto que influenciam esta implementação foi o objetivo geral desta tese, formulado com o propósito de manter aquecido o debate acadêmico sobre esta política pública e sua avaliação. Mas, principalmente para instrumentalizar os gestores e outros atores sociais com informações capazes de ressignificar e reorientar os processos de implementação do SISAN. Essa sempre foi a pretensão implícita desta tese, e chegamos a este momento com a tranquilidade de termos avançado neste caminho, e motivados para continuar os estudos frente aos inúmeros desafios que se apresentam.

Duas perguntas deram partida a esta pesquisa e acreditamos ter conseguido respondê-las com os resultados que encontramos. A primeira pergunta formulada foi: *Qual o grau de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros?* Com os resultados obtidos, podemos responder, de forma bem sintética, que o grau de implementação identificado foi incipiente para 3 em cada 4 municípios, tanto em relação à dimensão Político-Institucional (Gestão Governamental e Controle Social), quanto na dimensão Técnico-Operacional (execução de políticas, programas e ações de SAN). Este

achado parece indicar uma fragilidade das políticas de proteção social em um momento de retomada do crescimento das prevalências de InSAN e miséria no país. O Controle Social apresentou melhor implementação que a Gestão Governamental, assim como políticas, programas e ações para Promoção do Acesso Universal à Alimentação Adequada e, principalmente as Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção à Saúde têm avançado de forma bastante desigual em relação às outras Subdimensões.

A segunda questão norteadora foi: *Quais as características de contexto associadas à implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos municípios brasileiros?* Sintetizando os resultados obtidos, podemos dizer que a região do país, o porte populacional dos municípios e o percentual da população em situação de extrema pobreza foram as características que mantiveram a maior força de associação nas análises estatísticas realizadas. Vantagem para os municípios que possuem menos de 15% da sua população em extrema pobreza e que estão localizados na região Nordeste e, principalmente na região Sul do país. Os municípios situados no Rio Grande do Sul, Santa Catarina ou Paraná apresentaram pelo menos 3,5 vezes mais chances de implementar o SISAN quando comparados aos municípios das regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste. E, quando analisamos o porte populacional, verificamos que os municípios com mais de 50.000 habitantes tiveram quase 13 vezes mais chances de implementar o SISAN quando em comparação com os municípios com menos de 5.000 habitantes. Ao extrapolar os resultados para os 5.570 municípios brasileiros, apenas 111 reúnem estas três características (ser da região Sul, ter mais de 50.000 habitantes e menos de 15% da população em extrema pobreza). Do lado oposto, os municípios com menos de 5.000 habitantes, pertencentes à região Sudeste e, principalmente Centro-Oeste são os que encontram condições mais desfavoráveis para implementar o SISAN. São 510 municípios em todo o Brasil com estas duas características de contexto.

Frente a estes resultados, defendemos que o SISAN precisa ser fortalecido em suas dimensões Político-Institucionais e Técnico-Operacionais. Recursos precisam ser investidos pela União e estados para garantir condições de funcionamento adequado das estruturas de Gestão Municipal e Controle Social. A elaboração e o monitoramento dos Planos de SAN, enquanto principais instrumentos de gestão desta política pública, precisam ser amplamente estimulados. Gestores, técnicos de governo e conselheiros necessitam de formação e capacitação contínua para que se possa avançar em estratégias que auxiliem a superar os limites da fragmentação da administração pública e do desconhecimento sobre os objetivos, resultados esperados e potencialidades do SISAN.

A agenda da SAN precisa ser retomada e ressignificada para que os movimentos sociais assumam novamente as frentes de luta que na história do Brasil conduziram à construção deste Sistema. Em um cenário de avanço dos ideais e práticas neoliberais, onde as políticas econômicas tendem a sufocar as políticas sociais, aliado ao ressurgimento de movimentos conservadores e autoritários que têm assumido o controle do Estado, somente a reorganização dos movimentos sociais parece ser solução para que as políticas públicas sejam mantidas e fortalecidas. A indignação pela extinção do CONSEA Nacional não pode esmorecer, pois esta ruptura institucional desnuda a face impiedosa de um governo que não tem qualquer disposição de diálogo com seu povo.

Entretanto, no caso específico do SISAN, o termo “segurança alimentar e nutricional”, difícil de ser definido academicamente e compreendido entre os atores sociais envolvidos com esta política pública, parece não reverberar entre movimentos sociais e fazer sentido para a população em geral. “A leitura do mundo precede a leitura da palavra”, dizia Paulo Freire. E, à luz do maior educador da história deste país, parece ser necessário um esforço pedagógico para que a “segurança alimentar e nutricional” faça sentido para as pessoas, tal qual a palavra “fome”. E, assim, movimentos que já fizeram parte desta caminhada retornem, e aqueles que nunca estiveram conosco, se aproximem.

Além de fortalecer estratégias de forma generalizada, também é preciso atentar para as especificidades dos contextos de implementação do SISAN. Volume maior de recursos físicos, financeiros, humanos, administrativos entre outros, precisam ser investidos em maior quantidade nos municípios de pequeno porte, com maior concentração de pessoas em situação de vulnerabilidade social, sem deixar de monitorar e estimular municípios com melhores condições. E isto depende, principalmente, de uma gestão comprometida e inovadora, que focalize suas atenções e estratégias para reduzir as desigualdades encontradas na etapa de implementação do SISAN.

Ainda em relação às características de contexto, alguns estudos sobre o SISAN apontaram a “vontade política” dos gestores como fator determinante para a implementação do Sistema. Foi a partir desta percepção que nesta tese buscamos utilizar a variável “espectro ideológico da gestão municipal” como forma de tentar medir a “vontade política”. Contudo, nossos resultados não demonstraram associação entre o grau de implementação e esta variável. Assumimos que talvez a filiação partidária do chefe do executivo municipal não seja uma medida suficientemente sensível e específica para esta análise. Desta maneira, sugere-se que outros estudos possam se debruçar sobre esta questão, localizando ou construindo variáveis mais adequadas para aferir a “vontade política”.

Outro limite identificado nesta tese, refere-se a exclusão de mais de 50% dos municípios da amostra, o que pode ter gerado um viés de seleção. A participação dos municípios no inquérito do MapaSAN é voluntária e, diante da frágil institucionalidade do SISAN nos municípios, identificada pelo nosso estudo, levanta-se a hipótese de que a participação no MapaSAN e, conseqüentemente em nossa pesquisa, possa ter sido maior entre municípios com maior grau de implementação. Analisando a participação por região do país, percebemos que 60% dos municípios da região Norte foram incluídos em nosso estudo, 47% da região Sul, 41% da região Nordeste, e 34% das regiões Centro-Oeste e Sudeste. Esta análise pode indicar que o grau de implementação nos municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste possa estar subestimado, em comparação às demais regiões. Esta constatação revela a necessidade de que, em próximos estudos, seja aplicado algum fator de ponderação ou correção nas análises estatísticas para tentar diminuir este viés. Mas, ainda mais importante, é perceber a necessidade de que estratégias sejam pensadas e colocadas em prática para ampliar a participação dos municípios no MapaSAN, permitindo assim resultados mais próximos da realidade.

Reforçando-se a importância do MapaSAN para o monitoramento e avaliação contínua do SISAN, percebe-se possibilidades para sua qualificação. As questões levantadas junto aos municípios sobre aspectos da dimensão Político-Institucional parecem ser suficientes para a avaliação da implementação do Sistema. Todavia, em relação à existência e realização de políticas, programas e ações de SAN nos municípios, o MapaSAN focaliza questões sobre produção, abastecimento e distribuição de alimentos, e educação alimentar e nutricional, ao mesmo que tempo que aborda superficialmente aspectos relacionados ao acesso universal à água, povos e comunidades tradicionais, estratégias e instrumentos de monitoramento e avaliação de SAN, e questões referentes ao setor saúde e educação. Sugere-se que haja maior equilíbrio no número de questões a respeito de cada uma das Subdimensões Técnico-Operacionais. Também se sugere maior preocupação do MapaSAN em identificar a situação de financiamento do SISAN no nível municipal, tanto para a dimensão Político-Institucional quanto para a Técnico-Operacional.

Mesmo identificando-se alguns limites enfrentados por esta pesquisa, é necessário reconhecer que os resultados encontrados são robustos e permitiram qualificar a discussão sobre a implementação do SISAN, e apontar recomendações para esta política pública com base em uma avaliação cientificamente rigorosa. Cabe destacar que a proposta de adaptação ao modelo de avaliação parece ter sido acertada, principalmente em distinguir duas dimensões para a implementação do SISAN. Esta decisão permitiu identificar diferenças importantes entre aspectos Político-Institucionais e Técnico-Operacionais.

A proposição e utilização de um modelo de avaliação pautado na coleta de dados secundários, publicamente disponibilizados em sítios eletrônicos governamentais, também é uma qualidade a ser destacada nesta pesquisa. Mesmo que algumas possibilidades de medidas para a Matriz de Análise e Julgamento tenham sido descartadas pela não localização de dados disponíveis desagregados para o nível municipal, os dados que foram incluídos na Matriz permitiram uma avaliação consistente da implementação do SISAN. Defendemos que os inúmeros dados coletados rotineiramente por diferentes pesquisas, de distintos setores de governo, precisam ser amplamente utilizados para municiar gestores e sociedade civil para o monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A utilização da teoria do *ciclo da política pública* como enfoque orientador desta tese também parece ter sido adequada. A partir desta teoria, foi possível aprofundar conceitos sobre política pública e localizar o SISAN neste campo de conhecimento, qualificando o entendimento sobre a implementação e a avaliação desta política pública.

Mais pesquisas devem ser realizadas sobre o SISAN, aprofundando questões e gerando conhecimento que possam qualificar a tomada de decisão. A revisão de literatura apresentada nesta tese sobre aspectos teóricos e metodológicos da avaliação do SISAN e da PNSAN aponta algumas lacunas que ainda precisam ser respondidas. Os grupos de pesquisa que trabalham com o tema da SAN são fundamentais para fortalecer o SISAN e a PNSAN e, neste contexto, ressalta-se a importância das pesquisas avaliativas.

Se esta obra foi iniciada com uma epígrafe citando Josué de Castro, a fecharemos do mesmo modo, utilizando trechos do prefácio original de Geografia da Fome. “Nunca houve momento histórico no qual o concurso do pensamento e da consciência individuais fosse tão necessário e importante para o mundo como em nossos dias”. E, acreditando que toda pessoa, qualquer pessoa comum, “poderá contribuir para a melhoria do mundo” que espero que esta tese possa “contribuir com uma parcela infinitesimal para a construção do plano de ressurgimento de nossa civilização”.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Integrar sociedade e natureza na luta contra a fome no século XXI. **Cad. Saúde Pública**, v.24, n. 11, p. 2704-2709, 2008. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2008.v24n11/2704-2709/pt>. Acesso em: 10 Mar, 2020.
- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. e BEIRA, L. (Ed.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. p. 13-31.
- AFONSO, A. J. G. *et al.* Democracia, neoliberalismo e políticas públicas no velho e novo mundo: desajios para o século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, v.11, n. 2, p. 1-15, 2007. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3807/1919>. Acesso em: 9 Mar, 2020.
- AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v.51, n. 4, p. 5-60, 2000. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/35932>. Acesso em: 11 Mar, 2020.
- ALENCAR, Á. G. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Rev. bras. polít. int.**, v.44, n. 1, p. 137-144, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000100009>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n1/a09v44n1.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.
- ALLEN, T.; THOMAS, A. **Poverty and Development: Into the 21st Century**. 2 ed. London: Oxford University Press, 2000. 584 p.
- ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. Improving policy implementation through collaborative policymaking. **Policy & Politics**, v.45, n. 3, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557317X14972799760260>. Acesso em: 01 Abr, 2020.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v.83, p. 11-35, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.7458/SPP2017839969>. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n83/n83a01.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.
- ARAÚJO, R. T. *et al.* Caracterização e histórico das políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ensaios e Ciências**, v.16, n. 4, 2012. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/1f3d/c1d6c50d1d1e3b5fe8e444a1cc49b9fc4a12.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.
- ARKSEY, H.; O'MALLEY, L. Scoping studies: towards a methodological framework. **Int J Soc Res Methodol**, v.8, n. 1, p. 19-32, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1364557032000119616>.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (Ed.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saude Mater. Infant.**, v.7, n. 3, p. 319-326, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1519-38292007000300011>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v7n3/11.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

BBC BRASIL. **Direita ou esquerda? Análise de votações indica posição de partidos brasileiros no espectro ideológico**. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41058120>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. *In*: MOTA, A. E. S.; GOMES, L., *et al* (Ed.). **Serviços social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 408.

BELTON, B.; THILSTED, S. H. Fisheries in transition: Food and nutrition security implications for the global South. **Glob Food Sec**, v.3, n. 1, p. 59-66, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2013.10.001>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211912413000515>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

BEZERRA, T. A.; OLINDA, R. A.; PEDRAZA, D. F. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. **Ciênc. saúde coletiva**, v.22, n. 2, p. 637-651, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017222.19952015>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n2/1413-8123-csc-22-02-0637.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

BICKMAN, L. **Using Program Theory in Evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. New York: 2019. 339 p. Disponível em: https://books.google.com/books/about/An_Introduction_to_the_Policy_Process.html?id=VRkBrgEACAAJ. Acesso em: 01 Abr, 2020.

BISHWAJIT, D. Policy Evaluation Types and Models: A Theoretical Discussion. **Public Affairs And Governance**, v.83, p. 82-96, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5958/2321-2136.2017.00006.6>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

BRASIL *et al*. **Vigitel Brasil 2018: 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 2018**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019. 132 p. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/julho/25/vigitel-brasil-2018.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. 1988.

BRASIL. Decreto 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. 2007a.

BRASIL. Decreto no. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. 1995.

BRASIL. Decreto no. 6.272, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. 2007b.

BRASIL. Decreto no. 7.272, de 25 de agosto de 2010. 2010a.

BRASIL. Decreto no. 807, de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. 1993.

BRASIL. Emenda Constitucional no. 64, de 4 de fevereiro de 2010b. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. 2010b.

BRASIL. Lei nº 13.839, de 4 de junho de 2019. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. 2019a.

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. 2019b.

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. 2003a.

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.

BRASIL. Lei no. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006.

BRASIL. Medida Provisória no. 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003b.

BRASIL. Medida Provisória no. 870, de 1 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019c.

BRASIL; CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PlanSAN 2016-2019 Revisado**. Brasília: CAISAN, 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PLANSAN%202016-2019_revisado_completo.pdf. Acesso em: 12 Mar, 2020.

BRASIL; MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Cadastro Único: conhecer para incluir**. 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/index.html>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Sumário Executivo: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional de 2018 – MapaSAN 2018**. Brasília: MDS, 2018. Internet. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/caisan_nacional/Su m%C3%A1rio%20Executivo%20MapaSAN%202018.pdf.

BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018**. Brasília: IBGE, 2018. 149 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Rev. adm. empres.**, v.50, n. 1, p. 112-116, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

BROUSSELLE, A. *et al.* **Avaliação: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2011. 291 p.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciênc. saúde coletiva**, v.16, n. 1, p. 63-72, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n1/v16n1a10.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Ciênc. saúde coletiva**, v.14, n. 3, p. 851-860, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf>.

BURLANDY, L.; LABRA, M. E. Redes de política no combate à fome e à pobreza: a estratégia Comunidade Solidária no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, v.12, n. 6, p. 1543-1552, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600016>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a14.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. **Physis**, v.17, n. 1, p. 77-93, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312007000100006>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v17n1/v17n1a06.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

BYRNE, J. A. Improving the peer review of narrative literature reviews. **Res Integr Peer Rev** 1, v.12, p. 1-4, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1186/s41073-016-0019-2>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

CAISAN, C. I. d. S. A. e. N.-. **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na Desnutrição a partir da análise do Cadastro Único, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI) - 2016**. Brasília: CAISAN, 2018. 131 p. Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/Estudo_tecnico_Mapainсан_2018.pdf. Acesso em: 01 Abr, 2020.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN 2016-2019**. Brasília: MDSA, CAISAN, 2017. 73 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf.

CAPELA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M., *et al* (Ed.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 398. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/kgkv6>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cad. Saúde Pública**, v.34, n. 3, p. e00101417, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00101417>. Acesso em: 03 Abr, 2020.

CARVALHO, A. T. *et al*. Métodos de análise em programas de segurança alimentar e nutricional: uma experiência no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, v.18, n. 2, p. 309-321, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000200003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n2/03.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cad. Saúde Pública**, v.2, n. 11, p. e00009919, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csp/2019.v35n2/e00009919/pt>. Acesso em: 11 Mar, 2020.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. Rio de Janeiro: Antares, 1946.

CHAMPAGNE, F. *et al*. A avaliação no campo da saúde: conceitos e métodos. *In*: BROUSSELLE, A.; CHAMPAGNE, F., *et al* (Ed.). **Avaliação: conceitos e métodos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2011. p. 291.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2013. 312 p.

COLUSSI, C. F.; CALVO, M. C. M. Avaliação da Atenção em Saúde Bucal no Brasil: uma revisão da literatura. **Saúde Transform. Soc.**, v.3, n. 1, p. 92-100, 2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/sts/v3n1/v3n1a15.pdf>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **Globalización y desarrollo**. Brasília: CEPAL, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR - CONSEA. **1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília: CONSEA, 1995.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR - CONSEA. **2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: relatório final**. Brasília: CONSEA, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR - CONSEA. **5a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: comida de verdade no campo e na cidade - relatório final, carta política, manifesto, proposições e moções**. Brasília:

CONSEA, 2015. 145 p. Disponível em:

http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio_2015_consea_web-final.pdf.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR - CONSEA. **Seminário de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional (2012)**. Brasília: CONSEA, 2014. 208 p.

Disponível em: <http://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2019/01/I-Semina%CC%81rio-de-pesquisa-em-san-2012-1.pdf>.

CONTANDRIOPOULOS, A.-P. Avaliando a institucionalização da avaliação. **Ciênc. saúde coletiva**, v.11, n. 3, p. 705-711, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232006000300017>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11n3/30984.pdf>.

CONTANDRIOPOULOS, A.-P. *et al.* A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. *In*: HARTZ, Z. M. d. A. (Ed.). **Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/3zcf/pdf/hartz-9788575414033.pdf>. Acesso em: 13 Mar, 2020.

CORDEIRO, A. M. *et al.* Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Rev. Col. Bras. Cir.**, v.34, n. 6, p. 428-431, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-69912007000600012>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rcbc/v34n6/11.pdf>.

COREZOLA, F. C.; GRIZA, A.; RAMOS, M. P. **Políticas públicas: monitoramento, avaliação, controle e participação social no Governo do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2015. 212 p. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_65.pdf. Acesso em: 12 Mar, 2020.

COSTA, C. A.; BOGUS, C. M. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saude soc.**, v.21, n. 1, p. 103-114, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000100011>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v21n1/11.pdf>. Acesso em: 13 Mar, 2020.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, v.37, n. 5, p. 969-992, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, v.52, n. 4, p. 89-111, 2001. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/316/322>. Acesso em: 11 Mar, 2020.

CRUMPTON, C. D. *et al.* Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Rev. Adm. Pública**, v.50, n. 6, p. 981-1001, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612156363> Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/pt_0034-7612-rap-50-06-00981.pdf.

DALFIOR, E. T.; LIMA, R. C. D.; ANDRADE, M. A. C. Implementação de políticas públicas: metodologia de análise sob o enfoque da política institucional. **Saúde Debate**, v.39, n. (spe), 2015. DOI: <https://doi.org/10.5935/0103-1104.2015S005316>. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2015.v39nspe/283-297/pt>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

DALLAGO, C. S. T. Estado e políticas sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza. *In*: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007, São Luis/MA. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/da432eb1d3cfd b310903Cleonilda.pdf>.

DEGROFF, A.; CARGO, M. Policy implementation: Implications for evaluation. **New Dir Eval**, v.2009, n. 124, p. 47-60, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1002/ev.313>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/ev.313>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

DELEON, P. The democratization of the policy sciences. **Public Adm Rev**, v.52, n. 2, p. 125-129, 1992. DOI: <https://doi.org/10.2307/976465>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/976465>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

DENNY, D. M. T. *et al.* Segurança alimentar e e governança econômica global. **Braz. J. Int'l L.**, v.14, n. 126, 2017. DOI: <https://doi.org/10.152/rdi.v14i1.4381>. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/brazintl14&div=16&id=&page=>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

DOURADO, D. A.; ELIAS, P. E. M. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Rev. Saúde Pública**, v.45, n. 1, p. 204-211, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011000100023>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v45n1/1944.pdf>. Acesso em: 13 Mar, 2020.

DRUMOND, A. M.; RODRIGUES, L. P. D. Análise do policy cycle da política nacional de habitação de interesse social: contribuições de gestores municipais de habitação em Minas Gerais. **Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, v.11, p. e20180141, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180141>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v11/2175-3369-urbe-11-e20180141.pdf>. Acesso em: 03 Abr, 2020.

DUSSEL, E. **Ética da libertação: Na idade da globalização e da exclusão**. Rio de Janeiro: Vozes6, 2012. 672 p.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 2016. 368 p.

ELMORE, R. F. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. **Political science quarterly**, v.94, n. 4, p. 601-616, 1979. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a618/3002990bacebf07bcd80e9db41f539d15ea5.pdf>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=sYgTwhQbNAAC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Bringing+the+State+Back+In&ots=JcN8jssThd&sig=cYeHXU-1bRiH_i9J8w-CvJUQw3M. Acesso em: 12 Mar, 2020.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002) : entre a cidadania e a caridade**. 601 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Estudos de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2005. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285940>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v.20, n. 59, p. 97-110, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

FINE, B.; SAAD-FILHO, A. Thirteen things you need to know about neoliberalism. **Critical Sociology**, v.43, n. 4-5, p. 685-706, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1177/0896920516655387>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0896920516655387>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

FIORI, J. L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis**, v.7, n. 2, p. 129-147, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-73311997000200008>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

FISCHER, F. **Politics, values, and public policy: the problem of methodology**. New York: Routledge, 2019.

FONTE, F. M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. 368 p. Disponível em: https://www.academia.edu/17271189/Pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_e_direitos_fundamentais. Acesso em: 9 Mar, 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: 2014**. Roma: FAO, 2014. 62 p. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: 2018**. Roma: FAO, 2018. 218 p. Disponível em: <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

FREDERICKSON, H. G. Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. **Public Adm Rev**, v.56, n. 3, p. 263-270, 1996. DOI: <https://doi.org/10.2307/976450>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/976450>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

FYLLING, I.; BACIU, E.-L.; BREIMO, J. P. **EU Social Inclusion Policies in Post-Socialist Countries: Top-Down and Bottom-Up Perspectives on Implementation**. New York: 2019. v. (Studies in European Sociology Book 24)).

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Avaliação de quarta geração**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2011.

GUEDES, D. S.; RANGEL, T. L. V. O bolo cresceu, mas a fome aumentou: as contradições do milagre econômico brasileiro. **Múltiplos Acessos**, v.2, n. 1, 2017. Disponível em: <http://www.multiplosacessos.com/multaccess/index.php/multaccess/article/view/23>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

GUNNELL, J. G. The Reconstitution of Political Theory: David Easton, Behavioralism, and the Long Road to System. **J Hist Behav Sci**, v.49, n. 2, p. 190-210, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1002/jhbs.21593>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/jhbs.21593>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

HARTZ, Z. M. A.; SILVA, L. M. V. **Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e Sistemas de Saúde**. Salvador; Rio de Janeiro: EDUFBA; FIOCRUZ, 2005.

HEMERIJCK, A. Social investment as a policy paradigm. **Journal of European Public Policy**, v.25, n. 6, p. 810-827, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401111>. Acesso em: 03 Abr, 2020.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, v.21, n. 55, p. 30-41, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico**. 2010a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Divisão Territorial Brasileira - DTB**. Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/23701-divisao-territorial-brasileira.html>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativas da População**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Glossário: Censo 2010. Rio de Janeiro: IBGE: 5 p. 2010b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: <https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 25 Jun, 2019.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE. **Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030**. Washington: International Food Policy Research Institute, 2016. 156 p. Disponível em: <http://www.ifpri.org/publication/global-nutrition-report-2016-promise-impact-ending-malnutrition-2030>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

JESUS, A. S. S.; OMMATI, J. E. M. Segurança alimentar e revolução verde: questionamentos atuais acerca da luta contra a fome no plano internacional. **Revista do Direito Público**, v.12, n. 3, p. 191-215, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2017v12n3p191>. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/28121>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas sociais sob a perspectiva do Estado do Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro**. Niterói: CEDE, UFF, 2011. 45 p. Disponível em: <http://ghiraldelli.pro.br/wp-content/uploads/Celia-EBES.pdf>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

KINGDON, J. W.; THURBER, J. A. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown, 1984. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/agendas-alternatives-and-public-policy-lessons-from-the-us-foreign-policy-arena/AA28E86E484C00CAE944B8C935D9AEAB>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

KLIJN, E.-H. Complexity theory and Public Administration: what’s new; key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration. **Public Management Review**, v.10, n. 3, p. 299-317, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719030802002675>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030802002675>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

KNIELING, J.; OTHENGRAFEN, F. Ianning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? **European Planning Studies**, v.23, n. 11, p. 2133-2147, 2015. DOI: <http://doi.org/10.1080/09654313.2015.1018404>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

LEAL, L. P.; OSÓRIO, M. M. Fatores associados à ocorrência de anemia em crianças menores de seis anos: uma revisão sistemática dos estudos populacionais. **Rev. Bras. Saude Mater. Infant.**, v.10, n. 4, p. 417-439, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1519-38292010000400003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbsmi/v10n4/03.pdf>.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n. 8, p. 101-110, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/38765>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

LINDBLOM, C. E. **The Market System**. New Haven: Yale University Press, 2001.

LOBO, T. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. (Ed.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-84.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. São Paulo: Cortez, 2013.

MACHADO, M. L. **Avaliação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina**. 178 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição) - Centro de Ciências da Saúde (CCS), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/182908/350284.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1 Mar, 2020.

MACHADO, M. L. *et al.* Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v.34, n. 1, p. e00206716, 2018b. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00206716>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n1/1678-4464-csp-34-01-e00206716.pdf>.

MACHADO, M. L. *et al.* State Plan for Food and Nutrition Security: potentialities and limitations. **Rev. Nutr.**, v.31, n. 4, p. 413-422, 2018c. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98652018000400006>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v31n4/1415-5273-rn-31-4-0413.pdf>.

MACHADO, M. L. *et al.* Strategic evaluation of the Food and Nutrition Security Plan of the State of Santa Catarina, Brazil. **Rev. Nutr.**, v.31, n. 6, p. 617-630, 2018a. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98652018000600010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v31n6/1415-5273-rn-31-6-0617.pdf>.

MACHADO, N. M. V. *et al.* Tenda Josué de Castro - uma homenagem a um dos precursores do debate sobre Fome e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e no mundo. **RASBRAN**, v.7, n. 2, p. 3-8, 2016. Disponível em: <https://rasbran.com.br/rasbran/article/view/96/138>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

MACHADO, P. M. O. **Atenção nutricional no âmbito da atenção primária à saúde: análise de implantação em municípios brasileiros**. 298 f. (Doutorado em Saúde Coletiva) - Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2018. Disponível em: <http://tede.ufsc.br/teses/PGSC0211-T.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

MACHADO, P. M. O. *et al.* Planos de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma proposta de modelo avaliativo. Florianópolis: TearSAN/UFSC: 27 p. 2017.

MAGALHÃES, R. Avaliação de políticas e iniciativas públicas de segurança alimentar e nutricional: dilemas e perspectivas metodológicas. **Ciênc. saúde coletiva**, v.19, n. 5, p. 1339-1346, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232014195.12202013>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n5/1413-8123-csc-19-05-01339.pdf>.

MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997. 92 p.

MALTA, D. C.; SILVA JR, J. B. Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis no Brasil após três anos de implantação, 2011-2013. **Epidemiol. Serv. Saúde**, v.23, n. 3, p. 389-395, 2014. DOI: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742014000300002>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ress/v23n3/1679-4974-ress-23-03-00389.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

MALUF, R. S. Segurança alimentar e fome no Brasil-10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. **Relatórios técnicos**, v.2, 2006. Disponível em: <http://bvsuper.paho.org/texcom/nutricion/relatoriotecnico2.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

MATOS PINTO, I. C. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v.12, n. 1, p. 27-36, 2015. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

MCCONNELL, A. Policy success, policy failure and grey areas in-between. **J Public Policy**, v.30, n. 3, p. 345-362, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/policy-success-policy-failure-and-grey-areas-inbetween/57FC50487A2A9B02ED757C76857C5CB0>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

MCDUGAL, M. S.; REISMAN, W. M. Harold Dwight Lasswell (1902-1978). **Am J Int Law**, v.73, n. 4, p. 655-660, 1979. DOI: <https://doi.org/10.2307/2200737>. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/59146B537DC63D3B95EFE14695CA297E/S0002930000203862a.pdf/harold_dwight_lasswell_19021978.pdf. Acesso em: 9 Mar, 2020.

MEDEIROS, G. A. R.; NICKEL, D. A.; CALVO, M. C. Usos dos resultados da avaliação: revisão integrativa de artigos publicados no período de 2012 a 2016. **Revista Meta: Avaliação**, v.12, n. 34, p. 59-87, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v12i34.2188>. Disponível em: <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/2188/pdf>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

MEDINA, M. G. *et al.* Uso de modelos teóricos na avaliação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. In: HARTZ, Z. M. A. e SILVA, L. M. V. (Ed.). **Avaliação em Saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e Sistemas de Saúde**. Salvador; Rio de Janeiro: UFBA; FIOCRUZ, 2005. p. 41-63.

MONTEIRO, S.; MOREIRA, A. O ciclo da política pública: da formulação à avaliação ex post. In: FERRÃO, J. e PAIXÃO, J. M. P. (Ed.). **Metodologias de avaliação de políticas públicas**, 2018. p. 71-86. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/34438/1/ICS_AMoreira_OCiclo_da_politica_publica_CLI.pdf. Acesso em: 01 Abr, 2020.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.**, v.23, n. 80, p. 13-24, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000002>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12921.pdf>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

MUNN, Z. *et al.* Systematic review or scoping review? Guidance for authors when choosing between a systematic or scoping review approach. **BMC Med Res Methodol**, v.18, n. 143, p. 1-7, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12874-018-0611-x>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1186/s12874-018-0611-x>.

NAJAN, A. **Learnin from the literature on policy implementation: a synthesis perspective**. Laxenburg: IIASA, 1995. Disponível em: <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/4532/1/WP-95-061.pdf>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

NASCIMENTO, D. A. *et al.* Public Policy and Public Management: an Emphasis on the Evaluation Phase. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science** v.6, n. 5, p. 335-339, 2019. DOI: <https://dx.doi.org/10.22161/ijaers.6.5.44>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

NICKEL, D. A. *et al.* O uso de uma avaliação por gestores da atenção primária em saúde: um estudo de caso no Sul do Brasil. **Cad. Saúde Pública (Online)**, v.30, n. 12, p. 2619-2630,

2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00022314>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v30n12/0102-311X-csp-30-12-02619.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Genebra: ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU; COMITÊ SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, S. e. C. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=TphpCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Pacto+Internacional+dos+Direitos+Econ%C3%B4micos,+Sociais+e+Culturais&ots=HZ7V861pqf&sig=qY-ELVL2yslf-PYxy4CjvzJNyp0>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

PALMEIRA, P. A. **Efeito de programas governamentais na redução da insegurança alimentar: estudo longitudinal em município do semiárido nordestino**. 208 f. Tese (Doutorado em Nutrição) - Centro de Ciências da Saúde - Instituto de Nutrição Josué de Castro, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ. 2019. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7655833. Acesso em: 1 Mar, 2020.

PALMEIRA, P. d. A.; MATTOS, R. A.; SALLES-COSTA, R. Food security governance promoted by national government at the local level: a case study in Brazil. **Food Sec.**, v.12, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12571-019-01000-2>. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs12571-019-01000-2.pdf>.

PATTON, M. Q. **Qualitative research & evaluation methods**. 3 ed. Newbury Park: Sage Publications, 2002.

PETERS, B. G. **Institutional theory in political science: The new institutionalism**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019. 291 p. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=qY6ODwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP2&dq=peters+b.+g.&ots=njAY1X0uhC&sig=Gn_iDTv_ApwGVJ8NZ8SR5jr7. Acesso em: 9 Mar, 2020.

PIANA, M. C. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

PINHEIRO, A. R. O. Reflexões sobre o processo histórico / político de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v.15, n. 2, p. 1-15, 2008. DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v15i2.1813>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1813/1866>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

PINHEIRO, A. R. O.; CARVALHO, M. F. C. C. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciênc. saúde coletiva**, v.15, n. 1, p. 121-130, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000100018>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v15n1/a18v15n1.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

POTVIN, L. On the nature of programs: health promotion programs as action. **Ciênc. saúde coletiva**, v.9, n. 3, p. 731-738, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232004000300023>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v9n3/a18v09n3.pdf>.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1998. 411 p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Ranking IDHM Municípios 2010**. 2010. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

PRZEWORSKI, A. A social-democracia como fenômeno histórico. **Lua Nova**, n. 15, p. 41-81, 1988. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451988000200004>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n15/a04n15.pdf>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

RAEDER, S. T. O. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v.7, n. 13, p. 121-146, 2015. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/856>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

RANGEL, T. L. V. **Segurança Alimentar e Nutricional na região sudeste: encontros, desencontros e vulnerabilidades**. 539 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) - Instituto de Ciências Humanas e Filosóficas - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6393534. Acesso em: 1 Mar, 2020.

RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. **Saúde Debate**, v.40, n. spe, p. 14-24, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042016S02>. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/sdeb/2016.v40nspe/14-24/pt>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

RIBEIRO, S. M. **O processo de construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo/SP: participação e intersetorialidade na elaboração de uma política pública local promotora de saúde**. 183 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP. 2018. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6335163. Acesso em: 1 Mar, 2020.

RICHERS, G. Food Banks and Food Security: Welfare Reform, Human Rights and Social Policy. Lessons from Canada? **Soc Policy Adm**, v.36, n. 6, p. 648-663, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00309>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9515.00309>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

RIGON, S. A. **A construção de políticas públicas promotoras de saúde: um estudo de caso sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Paraná**. 535 f. Tese (Doutorado em Ciências) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo 2012.

Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-17052012-112530/publico/SilviaRigon.pdf>. Acesso em: 1 Mar, 2020.

ROBINSON, D. The search for community cohesion: Key themes and dominant concepts of the public policy agenda. **Urban Stud**, v.42, n. 8, p. 1411-1427, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980500150755>. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1080/00420980500150755?casa_token=rpg4YqnK2f4AAAAA:PARbdw3Ln1Mu-ApFZJlf5uMrTUiDTyarD5sd_lFq_FQIEofXS68fr2Pt-W0L8iNli5PSGReUFZMBK_c. Acesso em: 9 Mar, 2020.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta paul. enferm.**, v.20, n. 2, p. v-vi, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ape/v20n2/a01v20n2.pdf>.

RUTMAN, L. **lanning Useful Evaluations: Evaluability Assessment**. Beverly Hills: SAGE, 1980. 207 p.

SABOURIN, E. P. Desenvolvimento territorial e abordagem territorial – conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E. P. e TEIXEIRA, O. A. (Ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais – conceitos, controvérsias, experiências**. Brasília: Embrapa, 2002. p. 21-37.

SALAS-PORRAS, A. American think tank networks and expert debates around the Global Financial Crisis: Keynesian insurgents against austerity defenders. **Policy and Society**, v.37, n. 2, p. 243-259, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1397393>. Acesso em: 03 Abr, 2020.

SAMICO, I. *et al.* **Avaliação em saúde: bases conceituais e operacionais**. Rio de Janeiro: MedBook, 2010.

SAYER, A. Características chave do realismo crítico na prática: um breve resumo. **Estudos de Sociologia**, v.6, n. 2, p. 7-32, 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235465>.

SCHOENEFELD, J. J.; JORDAN, A. J. Environmental policy evaluation in the EU: between learning, accountability, and political opportunities? **Environmental Politics**, v.28, n. 2, p. 365-384, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549782>. Acesso em: 02 Abr, 2020.

SCHUBERT, K. **Politikfeldanalyse: Eine Einführung**. Opladen: Leske + Budrich, 1991. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-17758-4.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia**, v.31, p. 59-80, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/soc/v31/v31a04.pdf>.

SERRA, L. S. *et al.* Revolução Verde: reflexões acerca da questão dos agrotóxicos. **Revista do CEDS**, v.1, n. 4, p. 2-25, 2016. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/6461/material/revolu%C3%A7%C3%A3o_verde_e_agrot%C3%B3xicos_-_marcela_ruy_f%C3%A9lix.pdf. Acesso em: 10 Mar, 2020.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v.15, n. 2, p. 315-325, 2012. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/848>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

SILVA, S. P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. 102 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1898.pdf. Acesso em: 9 Mar, 2020.

SMITH, M. F. **Evaluability Assessment: A Practical Approach**. Boston: Kluwer Academics, 1989. 224 p.

SOARES, M. M. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. 112 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 13 Mar, 2020.

SØRENSEN, C. H.; PAULSSON, A. Contextualizing Policy: Understanding Implementation under Socio-technical Transitions. **International Journal of Public Administration**, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1665067>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2019.1665067?needAccess=true#aHR0cHM6Ly93d3cudGFuZGZvbmxpbmUuY29tL2RvaS9wZGYvMTAuMTA4MC8wMTkwMDY5Mi4yMDE5LjE2NjUwNjc/bmVIZEFjY2Vzcz10cnVlQEBAMA==>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

SOUZA, A. R. Configurando Dimensões Organizacionais e Modelos de Gestão Pública: em Busca de um Instrumento de Análise de Gestão para as Agências Reguladoras. *In*: Encontro de Administração Pública e Governança, 2006a, São Paulo. 22 a 24 de novembro de 2006. p. 1-17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG13>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: ARRETCHE, M. T. S.; HOCHMAN, G., *et al* (Ed.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 401.

SOUZA, C. M. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cad. Saúde Pública**, v.35, n. Suppl 2, p. e00046818, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00046818>. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/2019.v35suppl2/e00046818/pt>. Acesso em: 01 Abr, 2020.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 2045, 2006b. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

SOUZA, H. J. **Como se faz análise de conjuntura**. 11 ed. Petrópolis: Vozes, 1991. 54 p.

SOUZA, J. C. D. S.; SANTOS, A. Os desafios da regionalização do SUS no contexto federativo brasileiro. **Cad. Ibero-Amer. Dir. Sanit.**, v.7, n. 2, p. 29-47, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.17566/ciads.v7i2.478>. Disponível em:

<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/478>. Acesso em: 13 Mar, 2020.

TANAKA, O. Y.; RIBEIRO, E. L.; ALMEIDA, C. A. L. **Avaliação em saúde: contribuições para incorporação no cotidiano**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2017.

THURSTON, W. E.; POTVIN, L. Evaluability Assessment: A Tool for Incorporating Evaluation in Social Change Programmes. **Evaluation**, v.9, n. 4, p. 453-469, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1177/135638900300900406>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/135638900300900406#>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Rev. Adm. Pública**, v.42, n. 3, p. 529-550, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000300005>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

TREVISAN, M. S.; WALSER, T. M. **Evaluability Assessment: Improving Evaluation Quality and Use**. California: SAGE, 2014. 200 p.

TRIVIÑOS, A. S. A dialética materialista e a prática social. **Movimento**, v.12, n. 2, p. 121-142, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1153/115315946006.pdf>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. **Adm Soc**, v.6, n. 4, p. 445-488, 1975. DOI: <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/009539977500600404>. Acesso em: 9 Mar, 2020.

VASCONCELLOS, A. B. P. A. **Os Caminhos da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um Estudo Sobre a Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar 2004-2014**. 188 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF. 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5018853. Acesso em: 1 Mar, 2020.

VASCONCELLOS, A. B. P. A.; MOURA, L. B. A. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cad. Saúde Pública**, v.34, n. 2, p. e00206816, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00206816>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n2/1678-4464-csp-34-02-e00206816.pdf>.

VASCONCELOS, F. A. G. Avaliação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo multimétodo sobre implantação, plano e programas de segurança alimentar e nutricional. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina: 62 p. 2018.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr.**, v.18, n. 4, p. 1415-5273, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>. Acesso em: 10 Mar, 2020.

VASCONCELOS, F. A. G. *et al.* Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Rev. Nutr.**, v.32, p. e180161, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678->

9865201932e180161. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v32/1415-5273-rn-32-e180161.pdf>.

VÉGH, C. A. *et al.* **Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality.** Washington: The World Bank, 2019. 70 p. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31483/9781464814136.pdf?sequence=6>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

VELUPILLAI, K. V.; VENKATACHALAM, R. Herbert Alexander Simon: 15th June, 1916–9th February, 2001 A Life. **Computational Economics**, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10614-018-9811-z>. Acesso em: 02 Abr, 2020.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v.30, n. 2, p. 5-43, 1996. Acesso em: 9 Mar, 2020.

VIANA, A. L. D. Á.; LIMA, L. D.; OLIVEIRA, R. G. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. **Ciênc. saúde coletiva**, v.7, n. 3, p. 493-507, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232002000300008>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13027.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

VIANA, A. L. D. Á.; MACHADO, C. V. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, v.14, n. 3, p. 807-817, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300016>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/16.pdf>. Acesso em: 12 Mar, 2020.

WHOLEY, J. S. **Evaluation: Promise and performance.** Washington: Urban Institute, 1979. 234 p.

WIKIPEDIA. **Ministério do Desenvolvimento Social.** 2020. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A9rio_do_Desenvolvimento_Social. Acesso em: 01 Abr, 2020.

WRIGHT, J. T. C.; GIOVINAZZO, R. A. Delphi Uma Ferramenta de Apoio Ao Planejamento Prospectivo. **Caderno de Pesquisa em Administração**, 1, n. 12, p. 54-65, 2000.

XAVIER, A. R.; CHAGAS, E. F.; REIS, E. C. Direito positivo, miséria social e violência no capitalismo globalizado. **Serviço Social & Sociedade**, n. 134, p. 107-123, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.168>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n134/0101-6628-sssoc-134-0107.pdf>. Acesso em: 03 Abr, 2020.

ZIMMERMANN, S. A. **A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional – Democracia, Participação e Decisão Política.** 200 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2011. Disponível em: http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2011%20Tese_Silvia_Zimmermann_2011.pdf. Acesso em: 1 Mar, 2020.

APÊNDICE A – MATRIZ DE ANÁLISE E JULGAMENTO

DIMENSÃO – POLÍTICO-INSTITUCIONAL				
A adequada implementação de qualquer política pública envolve compreendê-la na sua dimensão política, o que significa que sua construção e condução é definida pela coalizão de múltiplos objetivos, na medida em que é composta por pessoas com diferentes interesses. Assim, se os indivíduos divergirem em seus interesses e opiniões, a organização social que coordena a política pública deve possibilitar que tais diferenças sejam reconciliadas pela negociação, e isto é uma prática política. No entanto, estas negociações são estabelecidas pela institucionalidade da política pública, que lhe confere organização e direção. No caso específico do SISAN, a institucionalidade está posta pelos componentes do Sistema, com ênfase ao papel da CAISAN e do CONSEA, que em sua relação estabelecem um ambiente político para implementar esta política pública.				
Subdimensão - Gestão Municipal				
A implementação adequada do SISAN depende de a gestão municipal assumir as competências atribuídas por meio das normativas que regulamentam o Sistema. Assim, para o desenvolvimento das ações de SAN em conformidade com o SISAN, é necessário que o município conte com órgãos institucionais vinculados ao SISAN, bem como forneça condições para que tais órgãos funcionem de forma adequada e atuem de forma coordenada.				
Indicador - Institucionalidade Governamental do SISAN				
A adequada implementação do SISAN, depende da institucionalização governamental no nível municipal, do reconhecimento e pactuação de compromissos no governo com as pautas da SAN e da possibilidade de orçamento para execução de ações de SAN. Além disso, o caráter intersetorial do SISAN impõe a necessidade de construção de estruturas que promovam a articulação entre os diversos setores relacionados à SAN do município.				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Situação da CAISAN municipal	Existência de CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Existe e fez reunião há menos de 3 meses (Bom)
	Data da última reunião da CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Nunca fez reuniões; 1 - Há menos de um mês; 2 - Há menos de três meses; 3 - Entre três meses e seis meses; 4 - Entre seis meses e um ano; 5 - Há mais de um ano; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Existe e fez reunião entre 3 meses e 1 ano (Regular) Outras opções (Ruim)
Intersetorialidade da CAISAN municipal	Representação da área do Trabalho na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	≥ 4 representações (Bom) Outras opções (Ruim)
	Representação da área da Fazenda na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área da Agricultura e/ou Agropecuária na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área do Desenvolvimento Agrário ou Rural na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área da Saúde na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

	Representação da área da Educação na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área da Assistência Social na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área da Segurança Alimentar e Nutricional na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área da Casa Civil na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área de Direitos Humanos na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área de Povos e Comunidades Tradicionais na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área de Abastecimento na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da área de Outras Áreas na CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Existência de órgão de coordenação das ações de SAN no município	Órgão responsável pela coordenação das ações de SAN no município	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não há um órgão para coordenar as ações de Segurança Alimentar e Nutricional; 1 - Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN; 2 - Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional (ou Seção, Setor ou similar); 3 - Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional (ou Diretoria, Secretaria Executiva, Secretaria Adjunta, Subsecretaria); 4 - Gabinete do Prefeito; 5 - Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional (ou Divisão, Superintendência ou similar); 6 - Secretaria de Agricultura (Abastecimento ou similar); 7 - Secretaria de Assistência Social (Ação Social, Promoção Social, Desenvolvimento Social ou similar); 8 - Secretaria de Desenvolvimento Agrário/ Rural (com foco na Agricultura Familiar); 9 - Secretaria de Educação (ou similar); 10 - Secretaria de Saúde (ou similar); 11 - Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional ou similar; 12 - Outro órgão municipal; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Órgão de SAN e intersetorial (Bom) Não existe órgão (Ruim) Outras opções (Regular)

	Caracterização do órgão responsável pela coordenação das ações de SAN no município	MapaSAN/CAISAN (2018)	1 - Órgão de articulação intersetorial, que coordena ações de SAN realizadas em diversas secretarias / setores de políticas; 2 - Órgão que coordena ações de SAN realizadas em apenas uma secretaria ou área de política pública; 3 - Nenhuma das opções anteriores; 999 - Não Disponível	
Adesão do município ao SISAN	Adesão formal do município ao SISAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	1 - Sim, o município aderiu formalmente ao SISAN Nacional; 2 - Sim, o município está em meio ao processo de adesão ao SISAN Nacional; 3 - Sim, o município já deu início ao trâmite de adesão ao SISAN junto à CAISAN Estadual e ao CONSEA Estadual; 4 - Não, o município ainda não aderiu ao SISAN Nacional, mas tem interesse em aderir em até um ano; 5 - Não, o município ainda não aderiu ao SISAN Nacional, mas tem interesse em aderir em dois anos ou mais; 6 - Não, o município não aderiu ao SISAN Nacional e não pretende aderir futuramente; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Opção 1 (Bom) Opção 2 ou 3 (Regular) Outras opções (Ruim)
Existência de Lei municipal de SAN	Existência de Lei municipal de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim (Bom) Outras opções (Ruim)

Indicador - Recursos e infraestrutura para a gestão municipal

Garantir condições adequadas para que os órgãos institucionalmente instalados e vinculados ao SISAN possam executar suas atividades da forma adequada é responsabilidade da gestão. Isto envolve disponibilização de recursos próprios para a manutenção das estruturas e processos. A Secretaria executiva da CAISAN é responsável por dar infraestrutura, suporte administrativo e operacional para viabilizar as atividades das Câmaras.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Existência de Secretaria Executiva para a CAISAN Municipal	Existência de Secretaria Executiva para a CAISAN municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim (Bom) Outras opções (Ruim)
Infraestrutura Disponível para CAISAN Municipal	Disponibilidade de sala própria para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	6 ou mais estruturas (Bom) 3 a 5 estruturas (Regular) Menos de 3 estruturas (Ruim)
	Disponibilidade de sala compartilhada para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Disponibilidade de mesas para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Disponibilidade de cadeiras para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Disponibilidade de armários para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de Aparelho(s) de televisão (TV) para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de Impressora para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de Máquina fotográfica para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de Projetor de Datashow para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de 1 a 3 computadores para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de mais de 3 computadores para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de acesso à internet para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de website específico da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de telefone de uso exclusivo para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de telefone compartilhado com outros setores para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível

	Disponibilidade de 1 veículo de uso exclusivo para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Disponibilidade de mais de 1 Veículo de uso exclusivo para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Disponibilidade de veículo de algum órgão para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Apoio Disponível para a CAISAN Municipal	Apoio de material de escritório e/ou expediente para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	3 ou mais apoios (Bom) 1 a 2 apoios (Regular) Outras opções (Ruim)
	Apoio logístico (diárias, passagens, ressarcimento de gastos com deslocamento, veículos ou similar) para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Apoio para confecção de materiais gráficos para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Apoio de comunicação ou divulgação de ações para funcionamento da CAISAN Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Indicador - Planejamento e estratégias de ação governamental

A gestão governamental do SISAN deve atuar de forma planejada e articulada com os demais níveis de governo. O principal instrumento de planejamento, implementação e gestão do SISAN é o Plano de SAN, que deve ser construído com base na realidade do município e estar vinculado ao Plano Plurianual, permitindo que as ações de SAN façam parte do orçamento municipal.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Situação do Plano Municipal de SAN	Existência de Plano municipal de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim e igual ou superior a 2018 (Bom) Sim e inferior a 2018 (Regular)
	Data do fim da vigência do Plano Municipal de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	Data	Outras opções (Ruim)

Consonância do Plano Municipal de SAN com o PPA Municipal	Elaboração do Plano municipal de SAN em consonância com o PPA municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim (Bom) Outras opções (Ruim)
Frequência de Comunicação entre CAISAN Municipal e Estadual	Frequência de comunicação entre a CAISAN Municipal e a CAISAN Estadual	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não existe um fluxo de comunicação com a CAISAN Estadual; 1 – Quinzenal; 2 – Mensal; 3 – Bimestral; 4 – Trimestral; 5 – Semestral; 6 – Anual; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Até semestral (Bom) Anual (Regular) Outras opções (Ruim)
Participação do Governo na Última Conferência Municipal de SAN	Participação de representantes do governo municipal na última Conferência Municipal de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim (Bom) Outras opções (Ruim)

Subdimensão – Controle Social

A participação e o controle social são direitos garantidos na Constituição Federal, e visam a inserção direta de representantes da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Ao garantir a implantação dos conselhos de SAN e a realização de Conferências de SAN como componentes institucionais do SISAN, contribui-se para o processo de implementação desta política pública no âmbito municipal.

Indicador - Garantia institucional para o controle social

Os aspectos relacionados ao controle social no SISAN devem ser garantidos pela gestão governamental, o que envolve além da instituição do CONSEA e realização das Conferências de SAN, o estabelecimento de uma relação com o nível estadual do Sistema.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Situação do CONSEA Municipal	Existência de CONSEA municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim, e se reuniu nos últimos 3 meses (Bom)
	Data da última reunião do CONSEA municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Nunca fez reuniões; 1 - No último mês; 2 - Nos últimos três meses; 3 - Entre três meses e seis meses; 4 - Entre seis meses e um ano; 5 - Há mais de um ano; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim, e se reuniu nos últimos 6 meses (Regular) Outras opções (Ruim)
Manutenção de Fluxo Permanente de Comunicação entre CONSEA Municipal e Estadual	Existência de fluxo de comunicação entre CONSEA Municipal e Estadual	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim (Bom) Outras opções (Ruim)
Realização Recente de Conferência Municipal de SAN	Realização de Conferência Municipal de SAN em 2018	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Fez Conferência até 2014 (Bom) Outras opções (Ruim)
	Realização de Conferência Municipal de SAN em 2017	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de Conferência Municipal de SAN em 2016	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de Conferência Municipal de SAN em 2015	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Realização de Conferência Municipal de SAN em 2014	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2013	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2012	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2011	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2010	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2009	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2008	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2007	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2006	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2005	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN em 2004	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Realização de Conferência Municipal de SAN antes de 2004	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível

Indicador - Recursos e infraestrutura para o controle social

O exercício do controle social de forma adequada requer recursos financeiros municipais para manutenção das estruturas e processos, o que envolve a disponibilização de uma secretaria executiva para dar suporte administrativo e operacional na viabilização das atividades do Conselho. Enquanto infraestrutura, o funcionamento adequado do CONSEA exige uma sala para a secretaria executiva e um espaço para as reuniões do Conselho, além de equipamentos e materiais de escritório.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Existência de Secretaria Executiva para o CONSEA Municipal	Existência de Secretaria Executiva para a CONSEA municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Sim (Bom) Outras opções (Ruim)
Infraestrutura disponível para o CONSEA Municipal	Disponibilidade de sala própria para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	6 ou mais estruturas (Bom) 3 a 5 estruturas (Regular) Outras opções (Ruim)
	Disponibilidade de sala Compartilhada para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Disponibilidade de mesas para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de cadeiras para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de armários para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de aparelho de televisão (TV) para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de impressora para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de máquina fotográfica para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de projetor de Datashow para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de 1 a 3 computadores para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de mais de 3 computadores para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de acesso à internet para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Disponibilidade de website específico do Conselho para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível

	Disponibilidade de telefone de uso exclusivo para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Disponibilidade de telefone compartilhado com outros setores para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Disponibilidade de 1 veículo de uso exclusivo para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Disponibilidade de mais de 1 Veículo de uso exclusivo para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Disponibilidade de veículos de algum órgão para o funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Apoio disponível para o CONSEA Municipal	Apoio de material de escritório e/ou expediente para funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	3 ou mais apoios (Bom) 1 a 2 apoios (Regular) Outras opções (Ruim)
	Apoio logístico (diárias, passagens, ressarcimento de gastos com deslocamento, veículos ou similar) para funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Apoio para confecção de materiais gráficos para funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Apoio de comunicação ou divulgação de ações para funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Outros tipos de apoio para funcionamento do CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

<i>Indicador - Mecanismos para participação da sociedade civil</i>				
A implementação adequada do SISAN exige que o CONSEA seja composto por 2/3 de representantes da sociedade civil. Para adequada implementação dos aspectos de controle social na dimensão político-institucional, deve-se garantir que a sociedade civil participe das Conferências de SAN e auxilie na elaboração do Plano de SAN, zelando para que as proposições das conferências façam parte das metas do Plano.				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Proporção de Membros da Sociedade Civil no CONSEA Municipal	Proporção entre o número de membros da sociedade civil e o de membros do governo representantes no CONSEA municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	1 - 1/3 governo e 2/3 sociedade civil; 2 - Paritário (metade de governo e metade da sociedade civil); 3 - Maioria de representantes de governo; 4 - Outra Proporção; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Opção 1 (Bom) Outras opções (Ruim)
Representatividade dos Segmentos da Sociedade Civil no CONSEA Municipal	Representação de Movimento ou associação ou cooperativas de agricultores familiares no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	$\geq 0,5$ (Bom) $\geq 0,3$ e $< 0,5$ (Regular) Outros valores (Ruim) Equação: Número de representações / Número de conselheiros / 2
	Representação de Movimento ou agricultores sem-terra ou assentados da Reforma Agrária no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Movimentos ou Associações de Bairro ou Comunitário no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Movimento sindical no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de pescadores artesanais no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Movimento agroecológico e outras pautas ambientais no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Movimento pastoral no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representações Religiosas no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação do Sistema S (SENAI, SESI, SESC, SENAR, SEBRA, outros) no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

	Representação de Organização patronal da rede varejista, Associação de Comércio ou Varejista no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação da Área de Nutrição no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Movimento Popular de Saúde, setor da saúde no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação do Setor da Educação, Associação de Pais e Mestres, universidades no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Entidades socioassistenciais no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Entidades de Direitos Humanos no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Organizações Não Governamentais (ONGs) no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Povos e Comunidades Tradicionais no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Outros Conselhos Municipais no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Outros Setores da Sociedade Civil no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Número de Conselheiros Titulares e Suplentes do CONSEA Municipal	MUNIC/IBGE (2018)	Conselheiros	
Presença de Segmentos de Povos e Comunidades	Representação de Apanhadores de Flores Sempre Viva no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	1 ou mais representantes (Bom) Outras opções (Ruim)

Tradicionalis no CONSEA	Representação de Benzedeiros no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Caatingueiro no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Caboclos no Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Caiçaras no Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Catadoras de Mangaba no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Cipozeiros no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Extrativistas no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Extrativistas marinhos e costeiros no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Faxinalenses no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Fundo e Fecho de Pasto no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Geraizeiros no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Ilheus no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Morroquianos no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Pantaneiros no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
	Representação de Pescadores Artesanais no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível
Representação de Pomeranos no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

	Representação de Povos Ciganos no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Povos e Comunidades de Terreiro ou Matriz africana no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Povos Indígenas no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Quebradeiras de Coco Babaçu no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Quilombolas no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Raizeiras no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Retireiros do Araguaia no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Ribeirinhos no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Vazanteiros no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Representação de Outros segmentos de Povos e Comunidades Tradicionais no CONSEA Municipal	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Percentual da Sociedade Civil na Última Conferência Municipal de SAN	Número de representantes da sociedade civil que participaram da última Conferência Municipal de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	Pessoas	$\geq 0,66$ (Bom) $\geq 0,33$ e $< 0,66$ (Regular) Outros valores (Ruim) Equação: Representantes sociedade civil / (representantes sociedade civil + representantes de governo)
	Número de representantes governamentais que participaram da última Conferência Municipal de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	Pessoas	

DIMENSÃO – TÉCNICO-OPERACIONAL

A implementação do SISAN deve ocorrer por meio da operacionalização técnica de programas e ações planejados em nível federal para serem executados no conjunto dos municípios brasileiros. Além disso, os municípios também devem desenvolver e alocar recursos para programas e ações próprias de SAN, garantindo uma ação sinérgica do Sistema. Os programas e ações devem respeitar as diretrizes da PNSAN, atender as demandas da população expressas nas Conferências e responder pelos determinantes de SAN nos territórios.

Subdimensão - Promoção do acesso universal à alimentação adequada

A promoção do acesso universal à alimentação adequada compreende a efetivação do direito de todos na escolha de alimentos adequados de forma ininterrupta. Sabe-se que o acesso a este direito humano está fortemente relacionado às iniquidades sociais, sendo que famílias em vulnerabilidade social possuem maior dificuldade de acesso a alimentos de qualidade, especialmente os alimentos frescos ou in natura. A implementação do SISAN deve ocorrer por meio de programas e ações que aumentem o acesso da população a alimentos adequados de forma contínua e em quantidade suficiente, em contraposição ao acesso facilitado a alimentos industrializados, priorizando as situações de insegurança alimentar e nutricional, povos e comunidades tradicionais, população rural, mulheres, população de rua e LGBT, entre outros.

Indicador - Atenção às populações em vulnerabilidade social

Para a promoção do acesso universal à alimentação adequada deve-se atender de forma prioritária as populações em situação de vulnerabilidade social, incluindo às populações de baixa renda, das grandes periferias, população rural, população de rua e LGBT, mulheres e as populações de povos e comunidades tradicionais existentes no território.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Percentual de Famílias Pobres ou Extremamente Pobres Inscritas no CadÚnico	Número de famílias pobres e extremamente pobres inscritas no CadÚnico	VIS Data/SAGI (2020)	Famílias	≥ 1 (Bom) $\geq 0,85$ e < 1 (Regular) Outros valores (Ruim) Equação: Número de famílias inscritas / Estimativa de famílias
	Estimativa total de famílias de baixa renda no município (Perfil CadÚnico)	VIS Data/SAGI (2020)	Famílias	
Percentual de Beneficiários do Programa Bolsa Família Acompanhados no Setor Saúde e Educação	Número de beneficiários do Programa Bolsa Família acompanhadas pelo setor saúde	VIS Data/SAGI (2020)	Beneficiários	$\geq 0,9$ (Bom) $\geq 0,8$ e $< 0,9$ (Regular) Outros valores (Ruim) Equação: Soma de beneficiários acompanhados / Soma de beneficiários com perfil
	Número de beneficiários do Programa Bolsa Família com perfil saúde	VIS Data/SAGI (2020)	Beneficiários	
	Quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família acompanhados pelo setor educação	VIS Data/SAGI (2020)	Beneficiários	
	Número de beneficiários do Programa Bolsa Família com perfil educação	VIS Data/SAGI (2020)	Beneficiários	

Realização de Ações de Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social no Município	Realização de rotina de identificação ou acompanhamento de famílias em InSAN no âmbito da Assistência Social no município	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	3 ou mais ações (Bom) 1 ou 2 ações (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de doações de alimentos, concessão de benefício ou oferta de pecúnia diretamente para famílias em situação de InSAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações voltadas para moradores em situação de rua	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações voltadas para imigrantes internacionais	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações voltadas para catadores de recicláveis	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Financiamento Municipal para Ações de Atenção às Populações em Vulnerabilidade Social	Financiamento municipal de ações de garantia dos direitos socioassistenciais	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	2 ações (Bom) 1 ação (Regular) Outras opções (Ruim)
	Financiamento municipal para doações de alimentos, concessões de benefício ou oferta de pecúnia para famílias em situação de InSAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Indicador – Geração de Emprego e Renda

O acesso à alimentação adequada está relacionado diretamente à renda familiar, uma vez que famílias de baixa renda estão mais suscetíveis à desnutrição infantil, doenças carenciais, entre outros agravos em função da insegurança alimentar grave ou moderada. Os domicílios de menor renda familiar per capita são os que mais presenciam a fome no Brasil. Assim, a implementação do SISAN deve ser capaz de combater continuamente a desigualdade de renda entre famílias, etnias, gênero, além de promover a geração de emprego e renda para a população.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Percentual de Famílias em Situação de Pobreza e Extrema Pobreza Atendidas pelo Programa Bolsa Família	Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família	VIS Data/SAGI (2020)	Famílias	$\geq 0,85$ (Bom) $\geq 0,7$ e $< 0,85$ (Regular) Outros valores (Ruim) Equação: Beneficiários do PBF / Soma famílias pobres e extremamente pobres
	Número de famílias em situação de pobreza inscritas no CadÚnico	VIS Data/SAGI (2020)	Famílias	
	Número de famílias em situação de extrema pobreza inscritas no CadÚnico	VIS Data/SAGI (2020)	Famílias	

Realização de Ações de Geração de Emprego e Renda no Município	Realização de ações de Inclusão produtiva e geração de renda	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	12 ou mais ações (Bom) 5 a 11 ações (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de ações de fomento a atividades produtivas rurais	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de oferta de Benefício Eventual da Assistência Social para famílias em situação de InSAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de qualificação profissional	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de Intermediação de mão de obra	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de mobilização e sensibilização para cursos de qualificação profissional	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de fomento a empreendimentos individuais urbanos	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de fomento a empreendimentos coletivos urbanos (Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária urbana e outros grupos não formalizados)	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de assistência técnico-gerencial a empreendimentos individuais urbanos (para formalização, melhora da produção, aspectos jurídicos e comerciais)	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de incubação de empreendimentos	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Realização de ações de fomento ao artesanato	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível		

	Realização de ações de doação de equipamentos ou kit básico para desempenho do trabalho	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações para promover o acesso a microcrédito produtivo orientado (Programa CRESCER e/ou similar)	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de acesso a crédito por meio do Banco do Povo ou outras organizações congêneres	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de acesso a crédito do Proger urbano	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de projeto(s) de apoio à comercialização de negócios, cooperativas e empreendimento solidários	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de projeto(s) de apoio ao associativismo, cooperativismo e economia solidária	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Financiamento Municipal para Ações de Geração de Emprego e Renda	Financiamento municipal para inclusão produtiva e geração de renda	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	2 ações (Bom) 1 ação (Regular) Outras opções (Ruim)
	Financiamento municipal para fomento a atividades produtivas rurais	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Indicador – Distribuição de alimentos e refeições

A gestão pública executa diversos programas de distribuição de alimentos ou refeições para populações específicas como pré-escolares, escolares, alunos de ensino fundamental, médio, educação de jovens e adultos, fornecimento de refeições para presídios públicos, estoques de alimentos para defesa civil, alimentação hospitalar, serviços de alimentação de servidores públicos, pagamento de vale-alimentação, entre outros. As recomendações de promoção da alimentação adequada devem orientar o foco na implementação de todos programas por meio dos planos de SAN. Também deve-se priorizar criação/manutenção de equipamentos públicos de SAN conforme as necessidades da população, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, hortas comunitárias, feiras, sacolões e/ou mercados populares.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Tipos de Equipamentos Públicos de SAN em	Existência de Mercados Públicos ou Populares em funcionamento	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	2 ou mais equipamentos (Bom) 1 equipamento (Regular)

Funcionamento no Município	Existência de Sacolões Públicos ou Quitandas Públicas em funcionamento	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	Outras opções (Ruim)
	Existência de Restaurantes Populares em funcionamento	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Existência de Cozinhas Comunitárias em funcionamento	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Existência de Banco de Alimentos em funcionamento	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Existência de Unidade de Distribuição da Agricultura Familiar em funcionamento	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Existência de Feiras Livres em funcionamento	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Existência de Subsídio Municipal para Preço de Alimentos em Equipamentos Públicos de SAN	Existência de subsídio municipal para preço de alimentos em Mercados Públicos ou Populares	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	1 ou mais subsídios (Bom) Outras opções (Ruim)
	Existência de subsídio municipal para preço de alimentos em Sacolões Públicos ou Quitandas Públicas	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Realização de Ações de Distribuição de Alimentos e Refeições	Realização de ações de abastecimento alimentar (garantia de disponibilidade de alimentos no município, seja do setor público ou privado)	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	3 ou mais ações (Bom) 1 ou 2 ações (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de ações de alimentação escolar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de oferta de refeições	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de doação de alimentos	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Financiamento Municipal para Ações de Distribuição de Alimentos e Refeições	Financiamento municipal para abastecimento alimentar (garantia de disponibilidade de alimentos no município, seja do setor público ou privado)	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	2 ou mais ações (Bom) 1 ação (Regular) Outras opções (Ruim)

	Financiamento municipal para alimentação escolar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Financiamento municipal para oferta de refeições	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Financiamento municipal para doação de alimentos	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Subdimensão - Estruturação de sistemas de produção agroecológica e abastecimentos sustentável de alimentos

O SISAN, por meio da PNSAN, tem como uma de suas principais diretrizes a perspectiva de promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. Na implementação do sistema deve-se priorizar povos e comunidades tradicionais, orientando a implementação de programas e ações com estas perspectivas.

Indicador – Mecanismos para compras institucionais de alimentos

Os programas de distribuição de alimentos/refeições executados pelo governo devem incentivar a sustentabilidade e a dinamização da economia local e regional, com melhora da qualidade da alimentação das populações atendidas. Assim, o SISAN deve implementar mecanismos de compras institucionais de todos os programas, órgãos e secretarias de governo que adquirem alimentos, no sentido de garantir a participação de agricultores familiares, quilombolas, indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, propiciando o desenvolvimento local e regional.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações de Compra Institucional de Alimentos	Realização de ações de compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	4 ou mais ações (Bom) 2 ou 3 ações (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de ações de formação de Estoques pela Agricultura Familiar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de compra direta da Agricultura Familiar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de incentivo à produção de Leite	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de Compra Institucional	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de Compra Institucional de Sementes	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações intersetoriais para a viabilizar a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Financiamento Municipal para Ações de Compra Institucional de Alimentos	Financiamento municipal para aquisição de alimentos da agricultura familiar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 – Não; 1 – Sim; 998 – Não Sabe; 999 – Não Disponível	1 ação (Bom) Outras opções (Ruim)
---	---	-----------------------	--	--------------------------------------

Indicador – Incentivo a práticas de produção na agricultura familiar, urbana e agroecológica

A agricultura familiar é a principal responsável pela produção e distribuição dos alimentos básicos brasileiros, geralmente de forma mais sustentável e gerando renda local e manutenção dos produtores no campo. Por estas questões, a implementação do SISAN deve considerar programas e políticas que incentivem este modo de produção de alimentos.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações de Incentivo a Práticas de Produção na Agricultura Familiar, Urbana e Agroecológica	Realização de ações de aquisição de alimentos da agricultura familiar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	6 ou mais ações (Bom) 3 a 5 ações (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de ações de fomento a organização em associação ou cooperativa para agricultura familiar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de fomento à produção, comercialização e consumo de alimentos orgânicos, de base agroecológica e da sociobiodiversidade	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de aquisição de alimentos orgânicos ou de base agroecológica ou da sociobiodiversidade	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de hortas escolares	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de hortas comunitárias em espaços públicos	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de hortas comunitárias em espaços privados	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de agricultura periurbana – cinturão verde	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de hortas em conjuntos habitacionais	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

	Realização de ações de hortas em Postos de Saúde	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de produção de Insumos	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de produção de plantas medicinais e transformação de remédios caseiros	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de outras iniciativas de agricultura urbana e periurbana	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Financiamento Municipal para Ações de Incentivo a Práticas de Produção na Agricultura Familiar, Urbana e Agroecológica	Financiamento municipal para aquisição de alimentos da agricultura familiar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	3 ou mais ações (Bom) 1 ou 2 ações (Regular) Outras opções (Ruim)
	Financiamento municipal para fomento a organização em associação ou cooperativa para agricultura familiar	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Financiamento municipal para fomento à produção orgânica, agroecológica ou em transição	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Financiamento municipal para fomento à produção, comercialização e consumo de alimentos orgânicos, de base agroecológica e da sociobiodiversidade	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Financiamento municipal para ações de agricultura urbana	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Percentual de Feiras Livres Municipais Orgânicas ou Agroecológicas	Número de feiras livres que comercializam produtos orgânicos ou de base agroecológica	MapaSAN/CAISAN (2018)	Feiras	≥1 (Bom) >0 e <1 (Regular) Outras opções (Ruim)
	Número de feiras livres em funcionamento no município	MapaSAN/CAISAN (2018)	Feiras	

Indicador – Qualificação e suporte técnico para a produção de alimentos				
A necessidade de uma transição do padrão atual de desenvolvimento rural para uma produção agroecológica aponta a demanda da assistência técnica. Diante disso, o SISAN deve reforçar o compromisso dos gestores públicos com o desenvolvimento de ações técnicas durante esse processo de transição dos sistemas de produção. A interlocução contínua entre técnicos e produtores deve apoiar as mudanças no sistema de produção agrícola de forma gradual, avançando na introdução dos princípios da agroecologia.				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações de Qualificação e Suporte Técnico para a Produção de Alimentos	Realização de ações de assistência técnica e extensão rural	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	2 ou mais ações (Bom) 1 ação (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de ações de apoio a transporte, armazenagem, comercialização e distribuição de alimentos	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de assistência técnico-gerencial a empreendimentos coletivos rurais (para formalização, melhora da produção, aspectos jurídicos e comerciais)	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Financiamento Municipal para Ações de Qualificação e Suporte Técnico para a Produção de Alimentos	Financiamento municipal para assistência técnica e extensão rural	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	1 ação (Bom) Outras opções (Ruim)
Subdimensão - Instituição de processos permanentes de educação, pesquisa e formação em SAN				
Espera-se que o SISAN reforce a garantia de acesso universal à educação pública, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de processos permanentes de educação alimentar e nutricional. Também deve valorizar a pesquisa e formação em SAN, contribuindo para a construção do conhecimento em SAN, como a valorização da cultura alimentar, a sustentabilidade ambiental, a promoção de hábitos alimentares saudáveis, promoção da cidadania e participação social nas políticas de SAN.				

<i>Indicador – Estímulo aos hábitos alimentares saudáveis</i>				
O estímulo aos hábitos alimentares saudáveis, principalmente por meio de ações de educação alimentar e nutricional precisa ocorrer de forma transversal às demais ações da política de SAN, fortalecendo a compreensão da alimentação adequada enquanto direito humano e promovendo cidadania a partir dos temas intersetoriais que envolvem o conceito de SAN. Assim, espera-se que as ações de educação alimentar e nutricional valorizem a cultura alimentar e tradicional, promovam a reflexão sobre a relação entre a cadeia alimentar e sustentabilidade ambiental, estimule hábitos alimentares promotores de saúde e discutam o papel da publicidade de alimentos sobre a construção de hábitos alimentares. Também, espera-se que o SISAN tenha entre suas ações propostas a articulação entre diversos setores no sentido de fortalecer o desenvolvimento da educação alimentar e nutricional em diferentes espaços, incluindo a utilização de verba pública para os diferentes tipos de mídia em prol da educação alimentar e nutricional.				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis	Realização de ações de Educação Alimentar e Nutricional para a população em geral	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	6 ou mais ações (Bom) 3 a 5 ações (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de ações de regulamentação de ambientes alimentares (regulação de comércio, publicidade, normatização sanitária)	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de oferta de alimentação adequada e saudável na escola	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de formação de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a alimentação escolar	SIGPC/FNDE (2019)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de articulação das políticas municipais, estaduais, distritais e federais no campo da alimentação escolar	SIGPC/FNDE (2019)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de dinamização do currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação e nutrição	SIGPC/FNDE (2019)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de estímulo e promoção na utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da sociobiodiversidade no ambiente escolar	SIGPC/FNDE (2019)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

	Realização de ações de estímulo aos hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis no ambiente escolar	SIGPC/FNDE (2019)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações de utilização do alimento como ferramenta pedagógica nas atividades de educação alimentar e nutricional no ambiente escolar	SIGPC/FNDE (2019)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Financiamento Municipal para Ações de Estímulo aos Hábitos Alimentares Saudáveis	Financiamento municipal de ações de Educação alimentar e nutricional para a população em geral	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	1 ação (Bom) Outras opções (Ruim)

Indicador – Estratégias de pesquisa e capacitação em SAN

Considerando que o SISAN e a PNSAN foram criados recentemente e que o processo de adesão ao sistema ainda não é realidade para a maior parte dos municípios, espera-se que sejam estimuladas ações de capacitação para gestores, técnicos dos diversos setores e sociedade civil sobre SAN, o SISAN e a PNSAN, orientando e estimulando os municípios para adesão, execução da política e articulação entre os níveis estadual e municipal. Além disso, o fomento à pesquisa também aparece como condição para a qualificação da política pública de SAN.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações de Pesquisa e Capacitação em SAN	Realização de ações de capacitação de gestores e/ou conselheiros na área de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	2 ou mais ações (Bom) 1 ação (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de ações de pesquisa, estudos e diagnósticos em SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de cursos voltados para agenda de SAN ou DHAA	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
Financiamento Municipal para Ações de Pesquisa e Capacitação em SAN	Financiamento municipal para capacitação de gestores e/ou conselheiros na área de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	2 ou mais ações (Bom) 1 ação (Regular) Outras opções (Ruim)
	Financiamento municipal para pesquisa, estudos e diagnósticos em SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Financiamento municipal para cursos voltados para agenda de SAN ou DHAA	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Subdimensão - Ações de alimentação e nutrição na atenção à saúde				
Ao reconhecer o quadro epidemiológico brasileiro de altas prevalências de sobrepeso/obesidade e doenças crônicas não-transmissíveis (DCNT) relacionados aos hábitos alimentares, em dual existência com doenças carenciais de micronutrientes e a persistência de casos de desnutrição. Deve-se reconhecer e reforçar as ações prioritárias na área de alimentação e nutrição no setor saúde, com vistas a incorporar o conceito de SAN nas estratégias de promoção, prevenção e assistência nos três níveis de atenção à saúde no Sistema Único de Saúde.				
<i>Indicador – Vigilância Alimentar e Nutricional</i>				
O SISAN precisa implementar ações que valorizem a necessidade de mapeamento contínuo do consumo alimentar e do estado nutricional da população. Por um lado, os profissionais da atenção básica precisam ser sensibilizados e capacitados para a coleta, análise e utilização dos dados no planejamento local em saúde, e por outro a gestão deve compilar os dados, garantir a infraestrutura necessária, alimentar os sistemas de informação existentes e propor medidas de melhoria nas ações de vigilância alimentar e nutricional e na modificação dos indicadores.				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Percentual da População com Dados Antropométricos atualizados no SISVAN	Número de crianças menores de 5 anos com dados antropométricos coletados em 2019	SISVAN/DAB/MS (2019)	Crianças	$\geq 0,3$ (Bom) $\geq 0,1$ e $< 0,3$ (Regular) Outras opções (Ruim) Equação: Soma das pessoas com dados coletados / População estimada
	Número de crianças maiores de 5 anos com dados antropométricos coletados em 2019	SISVAN/DAB/MS (2019)	Crianças	
	Número de adolescentes com dados antropométricos coletados em 2019	SISVAN/DAB/MS (2019)	Adolescentes	
	Número de adultos com dados antropométricos coletados em 2019	SISVAN/DAB/MS (2019)	Adultos	
	Número de idosos com dados antropométricos coletados em 2019	SISVAN/DAB/MS (2019)	Idosos	
	Número de gestantes com dados antropométricos coletados em 2019	SISVAN/DAB/MS (2019)	Gestantes	
	População estimada	Estimativa da População (IBGE)	População	

<i>Indicador – Promoção da alimentação adequada e saudável</i>				
A implementação do SISAN deve prever a adoção de ações de promoção da alimentação adequada na atenção básica que se baseiem no conceito de SAN com priorização do resgate da cultura alimentar, seleção e preparo de alimentos, estímulo à organização de hortas domésticas e comunitárias ou ações que ampliem o acesso a alimentos frescos e in natura para redução do consumo de alimentos industrializados. Devem também prever medidas que estimulem o aleitamento materno exclusivo até o 6º mês como um direito humano.				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Cobertura da Estratégia Saúde da Família	Cobertura da Estratégia Saúde da Família	E-Gestor AB/DAB/MS (2019)	Percentual	≥90% (Bom) ≥80% e <90% (Regular) Outras opções (Ruim)
Número de Equipes de Saúde da Família para cada Núcleo de Apoio à Saúde da Família	Número de Equipes NASF tipo I implantadas	E-Gestor AB/DAB/MS (2019)	Equipes	≤9 (Bom) >9 e ≤15 (Regular) Outras opções (Ruim) Equação: Soma Equipes NASF / Equipes ESF
	Número de Equipes NASF tipo II implantadas	E-Gestor AB/DAB/MS (2019)	Equipes	
	Número de Equipes NASF tipo III implantadas	E-Gestor AB/DAB/MS (2019)	Equipes	
	Número de Equipes de Saúde da Família implantadas	E-Gestor AB/DAB/MS (2019)	Equipes	
<i>Indicador – Prevenção e controle de agravos à saúde</i>				
Para a promoção efetiva de SAN é fundamental a realizações de ações no âmbito do SISAN que possam prevenir os agravos à saúde relacionados com a má-alimentação como doenças carenciais, bem como hipertensão, diabetes, doenças cardiovasculares, sobrepeso, obesidade e câncer, estimulando a população em hábitos saudáveis de vida e garantindo a inclusão dos indivíduos em programas de suplementação, além de acesso garantido a tratamento e acompanhamento pelas equipes de saúde				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações de Prevenção e Controle de Agravos à Saúde	Realização de ações de saúde, alimentação e nutrição	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	1 ação (Bom) Outras opções (Ruim)
Financiamento Municipal para Ações de Prevenção e Controle de Agravos à Saúde	Financiamento municipal para ações de saúde, alimentação e nutrição	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	1 ação (Bom) Outras opções (Ruim)

Subdimensão – Promoção do acesso universal à água				
<p>O acesso universal à água em qualidade e quantidade adequada para atender as necessidades das diversas atividades desenvolvidas pelos indivíduos apresenta relação direta com as condições de saúde e desenvolvimento de um país, estado, município ou região. O direito à água constitui parte indissociável do DHAA, sendo que o Brasil apresenta diferenças na garantia de acesso a água entre o espaço rural e o urbano e, neste último, entre as regiões centrais e a periferia. Além da preservação de nascentes e proteção das encostas, o Estado deve garantir políticas de saneamento reduzindo a exposição da população a riscos de enfermidades infectocontagiosas e promovendo um desenvolvimento sustentável. Deste modo, a adequada implementação do SISAN precisa contemplar ações com foco no gerenciamento responsável dos recursos hídricos, a fim de garantir o acesso à água para todos, agindo preventivamente às populações de insegurança hídrica.</p>				
<i>Indicador – Programas de acesso ao saneamento básico</i>				
<p>A adequada implementação do SISAN depende de ações que garantam o acesso universal à água para produção de alimentos e consumo humano, entre as quais destacam-se o desenvolvimento da rede de abastecimento de água, bem como execução de programas de construção de cisternas, aproveitamento da água da chuva, sistemas de irrigação e reservatórios públicos. Torna-se urgente a conformação da rede de esgoto sanitário (coleta e tratamento) e manejo de resíduos sólidos com coleta seletiva de lixo, incentivo à reciclagem, compostagem doméstica, comunitária e/ou municipal, além de extinção dos aterros sanitários a médio prazo em zonas urbanas e rurais com adoção de diferentes sistemas adaptados as diferenças regionais.</p>				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações de Acesso ao Saneamento Básico	Realização de ações de ampliação ao acesso à água, como a construção de cisternas, barragens ou outras tecnologias sociais	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	1 ação (Bom) Outras opções (Ruim)
Financiamento Municipal para Ações de Acesso ao Saneamento Básico	Financiamento municipal para ações de ampliação ao acesso à água, como a construção de cisternas, barragens ou outras tecnologias sociais	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	1 ação (Bom) Outras opções (Ruim)
Percentual de Domicílios Atendidos por Serviço Público de Abastecimento de Água	Número de domicílios particulares permanentes	Censo/IBGE (2010)	Domicílios	≥0,9 (Bom) ≥0,8 e <0,9 (Regular) Outras opções (Ruim)
	Número de domicílios particulares permanentes com rede geral de abastecimento de água	Censo/IBGE (2010)	Domicílios	Equação: Domicílios com serviço de água / Total domicílios
Percentual de Domicílios Atendidos por Serviço Público de Coleta de Lixo	Número de domicílios particulares permanentes	Censo/IBGE (2010)	Domicílios	≥0,9 (Bom) ≥0,8 e <0,9 (Regular) Outras opções (Ruim)

	Número de domicílios particulares permanentes com coleta de lixo	Censo/IBGE (2010)	Domicílios	Equação: Domicílios com coleta de lixo / Total domicílios
Percentual de Domicílios Atendidos por Serviço Público de Esgotamento Sanitário	Número de domicílios particulares permanentes	Censo/IBGE (2010)	Domicílios	$\geq 0,9$ (Bom) $\geq 0,8$ e $< 0,9$ (Regular) Outras opções (Ruim) Equação: Domicílios com serviço de rede de esgoto / Total domicílios
	Número de domicílios particulares permanentes com rede geral de esgoto ou pluvial	Censo/IBGE (2010)	Domicílios	

Subdimensão – Povos e comunidades tradicionais

A instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a partir do decreto 6.040/2007, estabelece um novo momento histórico de respeito, valorização e fortalecimento cultural de organizações sociais marginalizadas até então. Por serem estes povos portadores de direitos, porém vivenciando situações graves e persistentes de insegurança alimentar e nutricional, o SISAN deve prever ações que minimizem a exclusão histórica destes povos e garantam a melhoria das suas condições de vida, visando principalmente as condições para reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica transmitidas por meio de suas tradições

Indicador – Identificação e priorização de ações para povos e comunidades tradicionais

As políticas sociais devem ser capazes de romper com os ciclos de desigualdades impostas a população a que se destinam, no entanto, priorizar as populações historicamente marginalizadas e com condições graves de insegurança alimentar e nutricional são necessárias e alinhadas ao princípio da equidade, fundamentais no processo de implementação do SISAN no âmbito municipal.

Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações de Identificação e Priorização de Ações para PCT	Realização de ações de doação de alimentos e cestas de alimentos para PCT	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	3 ou mais ações (Bom) 1 ou 2 ações (Regular) Outras opções (Ruim)
	Realização de ações de SAN específicas para etnias indígenas, comunidades quilombolas ou outros PCT	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações para população negra	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações para população indígena	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações para população quilombola	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	
	Realização de ações para outros PCT	MUNIC/IBGE (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

Subdimensão – Avaliação e monitoramento

A avaliação e monitoramento deve possibilitar o acompanhamento da execução das políticas públicas, programas, planos e ações governamentais ligados à SAN. Além disso possibilita a adequação dos planos e metas, modificação e melhoria contínua das ações a serem desenvolvidas pela gestão. A implementação adequada do SISAN deve prever formas de avaliação e monitoramento das ações pactuadas, bem como o impacto das ações por meio nos indicadores de SAN.

<i>Indicador – Acompanhamento e divulgação de informações sobre SAN e SISAN</i>				
A avaliação e o monitoramento devem ser entendidos como parte integrante ao planejamento e gestão, pois os mesmos têm se revelado um instrumento de suporte na definição de prioridades, na tomada de decisão e na alocação de recursos, tanto orçamentários quanto, humanos. O monitoramento de um plano de governo se mostra essencial por possibilitar o acompanhamento na execução de suas proposições. Já a avaliação indica o juízo de valor sobre determinado objeto, incluindo quais objetivos foram atingidos ou não com o cumprimento das ações dos planos. Desta forma, a gestão do SISAN precisa apontar as formas de monitoramento da execução das ações, cumprimento das metas e acompanhamento dos resultados indicando a avaliação do mesmo.				
Medida(s)	Dado Coletado	Fonte de Informação (Ano)	Categorias de resposta na Fonte de Informação	Parâmetros (Juízo de Valor)
Realização de Ações de Acompanhamento e Divulgação de Informações sobre SAN e SISAN	Utilização de sistema informatizado para gestão, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de SAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	2 ações (Bom) 1 ação (Regular) Outras opções (Ruim)
	Participação e preenchimento das informações do último MapaSAN	MapaSAN/CAISAN (2018)	0 - Não; 1 - Sim; 998 - Não Sabe; 999 - Não Disponível	

APÊNDICE B – NOTA DE IMPRENSA

TESE DE DOUTORADO CRIA MODELO DE AVALIAÇÃO PARA SABER SE O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL ESTÁ IMPLEMENTADO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Desde 2006 o Brasil conta com um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN, que tem o objetivo de promover condições para que toda população brasileira possa se alimentar de forma adequada. E isto significa acabar com a fome, um fenômeno que ainda afeta 5 milhões de brasileiros, garantindo acesso a quantidade suficiente de alimento para todos. E, também, construir estratégias para que as pessoas tenham condição de fazer escolhas alimentares mais saudáveis, reduzindo os percentuais de excesso de peso corporal, de obesidade e, conseqüentemente, de doenças associadas como diabetes, hipertensão arterial, dislipidemias e certos tipos câncer.

Assim como Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), todos os municípios podem aderir ao SISAN e contar com esta política pública. Contudo, ainda não existia uma ferramenta que avaliasse como estava ocorrendo a implementação do SISAN nos municípios brasileiros.

Foi pensando nisso que tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Nutrição da UFSC elaborou um modelo de avaliação da implementação do SISAN. O modelo analisa informações coletadas em 17 sistemas de informação públicos e de livre acesso, de diferentes setores de governo. Permite identificar o grau de implementação do SISAN em qualquer município, possibilitando comparar diferentes realidades.

Os dados coletados para a tese identificaram que 3 em cada 4 municípios brasileiros possuem o SISAN implementado de forma incipiente. Além disso, os municípios situados no Rio Grande do Sul, Santa Catarina ou Paraná possuem pelo menos 3,5 vezes mais chances de implementar o SISAN quando comparados aos municípios dos estados das regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste. E, quando foi analisado o porte populacional, verificou-se que os municípios com mais de 50.000 habitantes possuem quase 13 vezes mais chances de implementar o SISAN quando em comparação com os municípios com menos de 5.000 habitantes.

Apesar de Santa Catarina ser um estado com condições favoráveis para a implementação do SISAN, em apenas 17 municípios do estado foi constatado que o SISAN estava efetivamente

implementado. Tal situação impede que boa parte da população catarinense e brasileira tenha acesso aos benefícios desta política pública.

E o seu município já implementou o SISAN? Para saber mais detalhes sobre este estudo entre em contato com a equipe da pesquisa.

Contatos:

Mick Lennon Machado: micklennon@yahoo.com.br

Prof. Dr. Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos: f.vasconcelos@ufsc.br

Prof^a. Dra. Cristine Garcia Gabriel: cristine.gabriel@ufsc.br

TearSAN/UFSC: tearsan.ufsc@gmail.com | www.tearsan.ufsc.br

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