

 Daniele Marano <sup>1,4</sup>  
 Caroline Maria da Costa Morgado <sup>2</sup>  
 Amanda da Silva Franco <sup>3</sup>  
 Izabel Cristina Oliveira da Silva Joia <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Unidade de Pesquisa Clínica. Instituto Nacional da Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira. Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ). Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, Secretaria Municipal de Saúde, Departamento de Nutrição. Duque de Caxias, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

<sup>3</sup> Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, Secretaria Municipal de Saúde, Departamento de Vigilância em Saúde. Duque de Caxias, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

<sup>4</sup> Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, Secretaria Municipal de Governo, Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Duque de Caxias, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### Correspondência

Daniele Marano  
danielemarano@yahoo.com.br

## Relato de Experiência: Percurso e desafios para adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

### *Experience Report: Paths and challenges of a municipality to join the National Food and Nutrition Security System*

#### Resumo

**Introdução:** O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional possibilita a gestão intersetorial e participativa, e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras de Segurança Alimentar e Nutricional. **Objetivos:** Relatar a experiência municipal de Duque de Caxias-RJ para adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e as principais perspectivas e desafios após essa conquista. **Métodos e Resultados:** No percurso para adesão ao sistema, os técnicos do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável realizaram ações para efetivação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional desde 2009, quando foi realizado o primeiro encontro com gestores municipais para mapear as ações, até 2015, quando foram publicadas a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a Lei do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Duque de Caxias revisadas. Além disso, foi realizado um encontro com secretários municipais visando criar a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Após árduo trabalho, Duque de Caxias formalizou a criação da Câmara e instituiu os membros de dez secretarias afetas ao tema. Em 2016, após esse longo percurso, o município obteve a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de forma pioneira no Estado do Rio de Janeiro. Alcançada essa etapa, as principais expectativas foram o fomento à participação social, o fortalecimento da intersetorialidade juntamente com debate sobre a alocação de recursos municipais, e o acesso aos recursos federais. **Conclusão:** O cenário nacional mudou o que se refletiu nos demais entes federados. Mesmo diante de tantos desafios, ter (e manter) todas as instâncias que compõem o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em nível municipal é de extrema importância para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional.. Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Intersetorialidade.

#### Abstract

**Introduction:** The National Food and Nutrition Security System permits intersectoral and participatory management, and the articulation between the affiliated entities to implement and promote its policies. **Objectives:** To report the experience of the municipality of Duque de Caxias/RJ to join the National Food and Nutrition Security System and the main subsequent prospects and challenges. **Methods and Results:** Since 2009, towards adhering to the system, technicians of the Department of Sustainable Food and Nutrition Security carried out actions to establish the Food and

Nutrition Security Policy. These continued from the first meeting held with municipal managers to map the actions, up to 2015 when the Organic Law on Food and Nutrition Security and the Law of the Security Council of the municipality of Duque de Caxias on Food and Nutrition were published. In addition, a meeting was held with municipal secretariats to create the Intersectoral Chamber of Food and Nutrition Security, the body responsible for the preparation of the Municipal Plan for Food and Nutrition Security. After hard work, Duque de Caxias formalised the creation of the Chamber and instated the members of ten secretariats associated to the plan. After such a long journey, in 2016, the municipality pioneered the affiliation to the National System of Food and Nutritional Security in the State of Rio de Janeiro. **Conclusion:** The main aspirations were the promotion of social participation, the strengthening of intersectoral work along with a debate on the allocation of municipal resources, and access to federal resources. The national scenario changed also affecting federated entities. Even in the face of so many challenges, to forge and maintain all the rankings of the National System of Food and Nutrition Security at the municipal level is extremely important for the fulfillment of the Human Right to Adequate Food.

**Keywords:** Food and Nutrition Security. Food and Nutrition Security System. Intersectoral action.

## CONTEXTUALIZAÇÃO DO RELATO DE EXPERIÊNCIA

Desde a década de 1930, as questões relacionadas a alimentação e nutrição fazem parte dos debates sobre ações públicas. Em decorrência de uma realidade de desigualdades e segregações históricas, ações desta natureza em nosso país são marcadas pela preocupação com o combate à fome e à má nutrição, com destaque muito especial à atuação do médico e geógrafo Josué de Castro, que dedicou sua vida à denúncia desse flagelo.<sup>1</sup>

Diversos programas e ações governamentais voltados para o combate à fome e às desigualdades sociais foram criados e extintos ao longo do século XX. Todavia, somente na década de 1980 e no início dos anos 90, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi referido nas políticas governamentais brasileiras, tendo o termo surgido oficialmente em 1985, com a elaboração da proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional “que visava atender às necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência na produção de alimentos”.<sup>2,3</sup>

Em 1986, a partir dos debates e resultados da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (um desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde), o conceito de SAN incorporou a dimensão nutricional quando se consagrou a alimentação como direito de cidadania.<sup>2</sup>

Apesar destas constatações, apenas em 1993 a SAN começou a ser debatida como política pública, mesmo que de forma frágil. Destaca-se que figuras emblemáticas, como Dom Mauro Morelli e Betinho, participaram desse momento fértil. Nesse ano foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), bem como foi elaborada uma primeira proposta de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). A primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) ocorreu em 1994, com ampla participação da sociedade e do governo; entretanto, em 1995 o CONSEA foi extinto. O debate da SAN permaneceu vivo nos encontros do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, criado em 1998. E, no âmbito do Ministério da Saúde, a criação em 1999, da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), recuperou e registrou os princípios da SAN.<sup>2,4,5</sup>

O ano de 2003 marcou o início de um novo ciclo de debates acerca da institucionalização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da efetivação de políticas públicas de SAN. Nesse ano, o CONSEA foi recriado em nível nacional, desencadeando processos de mobilizações estaduais, municipais e também comunitários, culminando em 2004 com a realização da II CNSAN.<sup>4</sup>

Um grande marco para a política de SAN foi a publicação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o DHAA. Durante a III CNSAN, realizada em 2007, foram discutidas por mais de 2.100 pessoas as diretrizes para a formulação da PNSAN e do PLANSAN.<sup>4</sup>

Após três anos da realização da III CNSAN, foi criada a PNSAN na forma do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Essa política tem como objetivo geral promover a SAN, assegurar o DHAA em todo território nacional e estabelecer os parâmetros para a elaboração do PLANSAN.<sup>3</sup>

Diante de tantos avanços observados há quase duas décadas na política de SAN em nível nacional, destaca-se que no município de Duque de Caxias, Estado do Rio de Janeiro, esse panorama não foi diferente, dada a atuação intensa e marcante da sociedade civil e dos técnicos municipais, que viabilizaram a inserção dessa política no contexto municipal de forma pioneira. Isso pode ser ratificado através de um breve comparativo em relação aos marcos de SAN nacional *versus* municipal (Duque de Caxias):

- Quanto à LOSAN, que dispõe sobre a PNSAN e o SISAN, e dá outras providências, observa-se que foi criada em nível nacional pela Lei nº. 11.346, de 15 de setembro de 2006.<sup>6</sup> Em Duque de Caxias, a LOSAN foi criada em 2007 pela Lei nº 2.100, de 21 de dezembro. Ressalta-se que essa lei foi alterada para se adequar aos parâmetros nacionais, sendo substituída pela Lei nº 2.704, de 4 de maio de 2015.<sup>7</sup>
- O CONSEA nacional foi criado em 1993<sup>2</sup>. Em Duque de Caxias, o CONSEA-DC foi criado pela [Lei nº 1.928/2005](#), com caráter deliberativo e composição paritária (metade dos conselheiros representava a sociedade civil e metade o governo). Essa lei foi alterada para se adequar aos parâmetros nacionais, sendo substituída pela Lei nº 2.703, de 4 de maio de 2015.<sup>8</sup>
- Quanto à Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, é observado que a primeira Conferência Nacional ocorreu em Brasília em 1994.<sup>2</sup> Além desta, já foram realizadas ao todo cinco conferências nacionais (2004, 2007, 2015 e 2017). Em Duque de Caxias, já foram realizadas dez Conferências Municipais de SAN (2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019).

Duque de Caxias criou, em 2005, um órgão governamental específico para tratar das questões relativas a SAN – o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (DESANS), pela Lei nº 1.881, de 1º de junho de 2005, substituída pela Lei nº 2.238, de 13 de março de 2009.<sup>9</sup> O DESANS é um órgão ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito e visa nortear o planejamento e a implementação de políticas públicas promotoras do DHAA através da intersetorialidade.

Com base neste breve histórico da política de SAN, este trabalho tem como objetivo relatar a experiência para a adesão ao SISAN no município de Duque de Caxias e apresentar as perspectivas e desafios advindos dessa conquista.

## **Percurso para adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Este artigo apresenta um relato da experiência do percurso para adesão ao SISAN a partir da vivência dos técnicos do DESANS de Duque de Caxias-RJ com vistas a auxiliar outros municípios na realização dessa adesão.

O SISAN é um sistema que tem como objetivo promover, em todo o território nacional, o DHAA. Trata-se de um sistema público que possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados (federal, estadual e municipal) para a implementação das políticas promotoras de SAN numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor.<sup>10</sup>

Em que pesem os esforços empenhados pelo Governo Federal em torno da criação e monitoramento dos programas e ações de SAN, é no âmbito local, no município, onde se executa e se efetiva a garantia do DHAA. Tendo em conta a importância das iniciativas setoriais da agricultura, saúde, educação e assistência social, entre outras, a efetivação do SISAN exige intervenções governamentais e não governamentais pautadas tanto na articulação vertical quanto horizontal. Dito de outra forma, trata-se de construir a intersetorialidade no cotidiano municipal, o que significa uma série de ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de

prioridades estabelecidas em conjunto. Se os diferentes setores do governo e da sociedade agirem isoladamente, não ocorre o alcance de uma política de SAN efetiva.<sup>2</sup>

É nesse sentido que os governos municipais, junto aos seus Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional, devem debater seus Sistemas Municipais, considerada uma pauta emergente. Esta é uma prioridade desafiadora diante da efetivação do DHAA, atuando de forma eficiente diante dos gigantescos e históricos caminhos apresentados nesse campo.

O Decreto Federal nº 7.272/10 – orientado pelo artigo 11, inciso V, § 2º da Lei nº 11.346/2006 – informou os pontos necessários para que os municípios aderissem ao SISAN, a saber: realizar Conferências Municipais de SAN; possuir Conselho Municipal de SAN composto por dois terços da sociedade civil e um terço de representantes governamentais com presidência da sociedade civil; possuir Câmaras Intersecretariais e elaborar/publicar o PLAMSAN.<sup>6</sup>

Um longo caminho foi percorrido por inúmeros atores durante muitos anos, com o objetivo de concretizar a adesão ao SISAN e, conseqüentemente, a atuação intersetorial no município em ações de SAN.

Antes mesmo da publicação do Decreto Federal de 2010, o DESANS, com o objetivo de contribuir para a efetivação do SISAN, da Política e do PLAMSAN de Duque de Caxias, realizou, em 2009, o 1º Encontro de Gestores Municipais, que teve como objetivo reunir gestores e técnicos municipais para identificar, articular e otimizar ações intersetoriais relativas a alimentação e nutrição no âmbito dos órgãos públicos.

Além disso, o DESANS, junto ao CONSEA-DC, iniciou um processo de reuniões para adequar as leis do CONSEA-DC e da Política Municipal de SAN vigentes aos parâmetros propostos pela legislação nacional. Entretanto, em 2012, o governo municipal suspendeu as portarias de designação dos membros dos Conselhos em Duque de Caxias até que se adequassem às exigências documentais relacionadas no Decreto nº 6.132, de 30 de novembro de 2011, o que levou à desarticulação das reuniões para revisão dessas leis.<sup>11</sup>

Em meio a esse ocorrido, em 2012, o DESANS realizou o 2º Encontro de Gestores Municipais, que teve como objetivo fortalecer e implementar instâncias e mecanismos existentes no município inerentes à estrutura do SISAN. Um grande avanço foi dado em dezembro de 2013, com a realização da 7ª Conferência Municipal de SAN, que teve como um dos objetivos adequar a representação do CONSEA-DC aos moldes da legislação nacional.

Em 2014, foram finalizadas as revisões das leis municipais (LOSAN e CONSEA-DC) para estarem em consonância com a Política Nacional de SAN. Finalmente, em 2015 ambas foram publicadas, avançando assim no preenchimento dos pré-requisitos para o envio do pedido de adesão ao SISAN. Ressalta-se que apenas em 2015, após a 8ª Conferência Municipal de SAN, foram nomeados os integrantes do CONSEA-DC através da Portaria nº 588/GP/2015, publicada no Boletim Oficial do Município de 28 de maio de 2015. A composição do CONSEA-DC se deu da seguinte forma: 12 integrantes do governo e 24 da sociedade civil, entre titulares e suplentes.<sup>12</sup>

Para adesão ao SISAN, além da mudança da composição do CONSEA-DC, foi necessária a formação da CAISAN-DC, que tem como objetivo executar a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e elaborar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN. No PLAMSAN deveriam ser indicadas as diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação. Para isso, em 2015, o DESANS realizou uma reunião com representação governamental para tratar da adesão ao SISAN, a criação da CAISAN-DC e a formulação do PLAMSAN. Essa foi a primeira reunião entre os gestores municipais para verificar possíveis integrantes para a CAISAN-DC.

Após esse primeiro encontro, o DESANS traçou uma agenda de reuniões com os secretários municipais que comporiam a CAISAN-DC. Após árduo trabalho, o município de Duque de Caxias formalizou a criação da CAISAN-DC através do Decreto nº 6.583, de 15 de dezembro de 2015.<sup>13</sup> Além disso, a Portaria nº 1.077, de 15 de setembro de

2015, instituiu os titulares e suplentes de nove secretarias relacionadas ao tema de SAN e o DESANS para integrarem a CAISAN-DC. A primeira reunião da CAISAN-DC ocorreu em janeiro de 2016 e manteve sua frequência mensal ao longo desse ano.

Após as inúmeras atividades realizadas, em 3 de agosto 2016 foi formalizada a adesão do município de Duque de Caxias ao SISAN, por meio da Resolução nº 5 da Secretaria Nacional de SAN, publicada no Diário Oficial da União de 12 de agosto de 2016.<sup>14</sup>

## Perspectivas e Desafios

A adesão ao SISAN foi uma grande conquista para o município de Duque de Caxias, pois é um instrumento norteador da PMSAN. Vale destacar que após a adesão, o município ficou responsável por elaborar o seu 1º PLAMSAN em até um ano. Diante disso, os técnicos do DESANS empreenderam esforços para concretizar esse objetivo, com apoio da CAISAN-DC e do CONSEA-DC, tendo sido o mesmo publicado pela Lei nº 2.818, de 27 de dezembro de 2016.

As principais expectativas após a adesão ao SISAN por parte dos técnicos e do CONSEA de Duque de Caxias eram o fomento à participação social, o fortalecimento da intersectorialidade e o acesso aos recursos federais, visto que no âmbito federal a política de SAN ainda era valorizada e incentivada, e as instâncias nacionais (CAISAN e CONSEA) ainda estavam atuantes para o alcance do DHAA. Todavia, naquela conjuntura política já eram escassos os editais de incentivo à implantação de novos equipamentos de SAN, como bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, feiras etc.

Em relação ao fomento à participação social e à intersectorialidade, o município de Duque de Caxias, na trajetória para a adesão ao SISAN, conseguiu adequar a composição do CONSEA-DC aos parâmetros nacionais e implementou a CAISAN-DC. Destaca-se que o CONSEA é composto majoritariamente pela sociedade civil; e a CAISAN é um espaço potente para o diálogo e a construção de propostas conjuntas e intersectoriais entre as secretarias.

Para entendermos os entraves em relação à participação social e à intersectorialidade vivenciados no município de Duque de Caxias, é importante elencarmos alguns aspectos históricos que impactaram a realidade nacional e municipal quanto à política de SAN.

A Constituição de 1988 estabeleceu como base legal a isonomia de direitos. Entretanto, a desigualdade na utilização desses direitos se manteve devido aos diferentes padrões de democracia no cotidiano. Sua retomada no país, trazendo a experiência da saúde, se deu a partir dos limites identificados pela democracia representativa parlamentar, em que foram criados os conselhos e as conferências que passaram a ser exemplos seguidos por outros setores.<sup>15</sup>

Ainda bebendo da história dos conselhos de saúde que foram implantados em todos os municípios e estados brasileiros, vemos que, infelizmente, eles não conseguiram ser o canal de participação privilegiado da população em suas demandas pela melhoria do sistema de saúde.<sup>15</sup> Pensando neles como instâncias formalizadas de participação social, importante refletir sobre a utilização e o impacto desses espaços nas políticas públicas.

Uma análise sobre a criação e a implantação dos conselhos locais de saúde no município de Anchieta, no estado do Espírito Santo, mostrou quatro aspectos que merecem ser destacados por sua possível interface com os conselhos de SAN. O primeiro deles esteve ligado às dúvidas e incertezas dos entrevistados sobre o papel de ser um conselheiro, e a demanda por atividades de educação permanente por parte da gestão. O segundo aspecto foi o desconhecimento da comunidade sobre os conselhos locais. O terceiro foi a compreensão de que o funcionamento e o desenvolvimento dos conselhos locais estão diretamente associados ao estabelecimento de elos

com outras instâncias – como as associações de moradores, os órgãos públicos de defesa e proteção ao cidadão e, principalmente, a gestão municipal. Destaca-se que, na ausência desses elos, os conselhos locais se tornam limitados ao exercer seu papel de mediador entre comunidade e gestão municipal.<sup>16</sup> E a última questão foi o fato de os entrevistados destacarem que um “bom conselheiro” tem de ser ativo, envolvido, interessado, líder na comunidade, participativo nas atividades do território e, acima de tudo, ciente de seus direitos e determinado a lutar por eles.<sup>16</sup>

Burlandy<sup>2</sup> colocou como principais desafios do CONSEA Nacional, constituído em 2003, a baixa interferência na alocação de recursos, principalmente em relação ao plano plurianual, e sua limitação em fomentar a intersetorialidade, dada a baixa participação dos primeiros escalões dos ministérios. Ademais, vale destacar que o trabalho nos conselhos é voluntário e que

[...] suas potencialidades estão condicionadas à capacidade do setor público em promover, regular, apoiar seu funcionamento e disponibilizar uma estrutura administrativa robusta e eficaz que possibilite implementar as intervenções necessárias e que envolva os segmentos governamentais que de fato têm poder decisório (p. 70).<sup>3</sup>

As dificuldades elencadas acima se aproximam da realidade do CONSEA-DC. Essa instância foi formada com ampla mobilização social para debater o DHAA com ações específicas, tais como o mutirão contra a desnutrição materno-infantil liderado pelo bispo Dom Mauro Morelli em 2001. Nos seus 15 anos de existência, o CONSEA-DC tem dificuldade de renovar seu quadro de conselheiros, tanto as representações da sociedade civil quanto as governamentais, o que pode ser explicado pelo baixo interesse da população e servidores, de uma maneira geral, pelas instâncias de participação social para garantia de seus direitos. Isso ocorre devido à descrença nas suas capacidades resolutivas ou por enxergarem esses espaços como mais uma arena política partidária. Além disso, não há investimento de recursos financeiros para estruturação mínima de funcionamento do CONSEA-DC, como sede própria, funcionário para secretaria ou material de escritório e outros suprimentos. Essa limitação deixa o Conselho, que é iminentemente intersetorial, “isolado” e com pouca força para pleitear suas reivindicações, mesmo que legítimas e fundamentadas, junto à gestão municipal.

Diante do desafio de implementar a intersetorialidade da política de SAN por meio dos conselhos, vale destacar que, nos dias atuais, as redes sociais são espaços que permitiram a certo número de cidadãos viver a experiência de serem vistos e reconhecidos e, conseqüentemente, de se considerarem importantes nas suas visões e opiniões. Logo, devemos olhar para essa nova modalidade de participação à distância, que formam coletivos difusos, como não menos política. Portanto, se as instâncias existentes não dão conta de apreender todas as demandas, nem de dar espaço para os diversos interesses, é importante pensar como desafio a complementaridade das formas de participação: representativa e direta; conselhos, manifestações e campanhas; redes e ruas; movimentos e espaços institucionais. Por isso, faz-se necessário dialogar com as diferentes formas de participação política, para que elas alimentem e fortaleçam as políticas públicas de participação, sem esvaziar essas estruturas que foram fruto de lutas históricas e sociais.<sup>15</sup>

Todavia, esse desafio é ainda maior quando se trata da SAN, que não é amplamente conhecida pela população, e se soma à pulverização de pautas cada vez mais individualistas e específicas. Outrossim, devemos destacar que a determinação de ações governamentais também contribui para o enfraquecimento das instâncias organizadas. Um acontecimento que retratou essa questão foi o veto da Presidência da República ao CONSEA Nacional, no primeiro dia do mandato do atual presidente (Medida Provisória nº 870/2019). Todavia, a sociedade civil organizada realizou inúmeros importantes movimentos em nível nacional, como abaixo-assinados virtuais, manifestações de rua com distribuição de alimentos, o “banquetaço” e a manutenção da realização das conferências municipais e estaduais de SAN.

Em relação à CAISAN, verifica-se que essa importante instância é composta por membros do governo para organizar, de forma articulada e integrada, os indicadores e informações disponibilizadas pelas diferentes secretarias que a compõem, contribuindo para o fortalecimento da SAN nos campos da produção, disponibilidade de alimentos, acesso à alimentação adequada e saudável, entre outros. O que se observa em nível local, entretanto, é que há o desconhecimento da política de SAN que pauta o DHAA, por parte de seus integrantes, majoritariamente técnico-administrativos indicados pelos primeiros escalões das secretarias municipais para a participação das reuniões, ou seja, sem poder decisório. Esse tipo de formação enfraquece a efetivação da intersetorialidade em um espaço que, por natureza, carrega enorme potência para discussão e construção de questões tão importantes e emergentes como a possível volta do Brasil ao mapa da fome.<sup>2</sup>

Ainda sobre a perspectiva de adesão ao SISAN, o município de Duque de Caxias vislumbrou esse ato como estratégico para a alocação de recursos financeiros municipais para o apoio e aperfeiçoamento da gestão do plano municipal de SAN; para garantir o adequado funcionamento do conselho e para a realização das conferências locais. Além disso, havia a expectativa de garantir pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas em editais de chamada pública federais. Entretanto, ao longo dos anos, os editais públicos federais com garantia de recursos financeiros para ações de SAN foram se tornando escassos.

No período de 2013 a 2018, observou-se a abertura de alguns editais de SAN que se detiveram em sua grande maioria no apoio dos estados para implementação e consolidação do SISAN, aperfeiçoamento das políticas de SAN, modernização de banco de alimentos e de centrais de abastecimentos. Todavia, não foram abertos editais para a implementação de equipamentos de SAN, tais como feiras, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, restaurantes populares, entre outros.

Diante de tantas mudanças econômicas e estruturais que o Brasil tem passado nos últimos anos, ressalta-se que a escassez de editais não pode ser um impeditivo totalitário para a implementação da política de SAN. É necessário reconhecer que a política é de base intersetorial e há, portanto, necessidade de uma forte articulação horizontal. Tal articulação visa ao alinhamento dos planos orçamentários de cada secretaria, para que ações de SAN sejam implementadas e realizadas no município. Portanto, a CAISAN é uma instância de enorme importância para transpassar esses desafios.

Os desafios são gigantescos, considerando os conflitos políticos que cercam a alocação dos recursos públicos. Nesse cenário, a promoção da intersetorialidade é tarefa desafiadora, pois, por ser uma política suprassetorial, abarca ações de subsistemas com estruturas institucionais próprias e robustas, como o próprio Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Assim, ou os objetivos integradores são incorporados pela instância máxima e os primeiros escalões do governo municipal, como prioridade política e não apenas técnico-administrativa, ou dificilmente se realizarão.<sup>2</sup>

Diante dessa reflexão, os pontos estratégicos que o município ainda precisa suplantar são: 1) a difusão da temática de SAN de forma que transpasse as limitações que as mudanças na gestão da administração pública municipal trazem; 2) a formação de um efetivo e qualificado envolvimento de gestores, de técnicos das secretarias municipais e da sociedade civil com a agenda de SAN; e 3) o alinhamento dos planos orçamentários de forma horizontal entre as secretarias municipais, potencializando ações que trarão como resultados a garantia do DHAA.

## REFERÊNCIAS

1. Vasconcelos FAG. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 24(11):2710-2717,2008. <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2008001100027>
2. Burlandy, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a

promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3):851-860,2009. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020>

3. Burlandy, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(1):63-72,2011. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100010>
4. Silva, SP. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. Texto para discussão 1953. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
5. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999. Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. D.O.U. - Diário Oficial da União; Poder Executivo, de 15 de junho de 1999.
6. Brasil. Lei 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.
7. Duque de Caxias. Lei 2.704, 04 de maio de 2015. Altera artigos da Lei 2.100, de 21 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PMSANS) e sobre o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e dá outras providências. Boletim Oficial nº 6.226, 05 de maio de 2015.
8. Duque de Caxias. Lei 2.703, 04 de maio de 2015. Altera a ementa e demais dispositivos da Lei 1.928, de 19 de dezembro de 2005, que criou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Duque de Caxias (CONSEA-DC) e dá outras providências. Boletim Oficial nº 6.226, 05 de maio de 2015.
9. Duque de Caxias. Lei 2.238, 13 de março de 2009. Cria o Departamento Geral de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Duque de Caxias (DESANS) e dá outras providências.
10. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN-DC, 2011. 132 p.
11. Duque de Caxias. Decreto nº 6.132, de 30 de novembro de 2011. Suspende os efeitos de portarias que designam membros de conselhos municipais, e dá outras providências. Boletim Oficial nº 5.851.
12. Duque de Caxias. Portaria nº 588 publicada no Boletim Oficial do Município nº 6.233, de 28 de maio de 2015, que dispõe sobre a nomeação dos membros conselheiros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Duque de Caxias.
13. Duque de Caxias. Decreto nº 6.583, de 15 de setembro de 2015. Cria no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN-DC) no município de Duque de Caxias. Boletim Oficial 6263, 15 de setembro de 2015.
14. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Secretaria Executiva. Resolução nº 5, de 3 de agosto de 2016. Formaliza a adesão do(s) Município(s) ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial 155, 12 de agosto de 2016.
15. Escorel S, Arouca LE. Democracia e participação: para além das Dicotomias. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, 40(n especial): 39-48,2016. <https://doi.org/10.1590/0103-11042016s04>.

16. Lisboa EA, Sodré F, Araujo MD, Quintanilha BC e Luiz SG. Conselhos Locais de Saúde: caminhos e (des)caminhos da participação social. Trab. Educ. Saúde. Rio de Janeiro, 14(3):679-698, 2016. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00013>.

**Colaboradoras**

Marano D e Morgado CMC participaram da concepção, produção e da análise de dados e redação do artigo e da sua versão final; Franco AS participou da análise de dados, da redação do artigo e da revisão da sua versão final; Joia ICOS participou da análise dos dados e da revisão da sua versão final.

Conflito de Interesses: As autoras declaram não haver conflito de interesses.

---

Recebido: 11 de maio de 2020

Aprovado: 24 de novembro de 2020