

SUMÁRIO EXECUTIVO

POTENCIALIDADES E LIMITES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – ESTUDO DE CASO EM DOIS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

POTENCIALIDADES E LIMITES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – ESTUDO DE CASO EM DOIS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

LUCIENE BURLANDY - PROFESSOR ADJUNTO – FACULDADE DE NUTRIÇÃO, UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE.

ROSANA MAGALHÃES - PESQUISADOR TITULAR DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA ENSP/FIOCRUZ

EVELYNE LOBATO – ASSESSORA DA DIREÇÃO DO DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO DA POLICLÍNICA PIQUET CARNEIRO – UERJ, BOLSISTA DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO (CNPQ).

ANA MARIA FLORENTINO – BOLSISTA DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO (CNPQ)

ROSANA SALLES-COSTA – PROFESSOR ADJUNTO, INSTITUTO DE NUTRIÇÃO, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO.¹

¹ ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA: INSTITUTO DE NUTRIÇÃO/UF RJ. AV. CARLOS CHAGAS FILHO, 373. CCS, BLOCO J, 2º ANDAR. CIDADE UNIVERSITÁRIA. RIO DE JANEIRO, RJ.

Resumo

O estudo analisou fatores que potencializam e constroem a implementação de Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em dois municípios do estado do Rio de Janeiro. Foram considerados aspectos referentes à estrutura institucional existente, à concepção dos atores e ao processo de implementação dos princípios de intersetorialidade e participação social. A pesquisa de campo incluiu dados documentais, dados secundários gerais e estudos específicos sobre cada localidade e respectivas regiões. Foram utilizados questionários voltados às organizações sociais e aos representantes de governo participantes das pré-conferências e conferências municipais de SAN, e roteiros de entrevistas semi-estruturadas com organizações da sociedade civil e gestores públicos integrantes dos Conselhos Municipais de SAN (COMSEAs) nos dois municípios. Os resultados indicam diferentes fatores que mobilizam a inserção de atores e a implementação de ações de SAN nos contextos locais, bem como os distintos processos sociais, políticos e institucionais que cada município vivencia. A história do município B, pautada pela luta contra a fome e a desnutrição e protagonizada por atores e instituições específicas, conferiu um caráter próprio ao campo, distinto do município A, cuja trajetória vem sendo fortemente marcada pelas ações na área de promoção da saúde e alimentação saudável. As distintas percepções, os valores e as representações dos atores sociais locais sobre o problema alimentar e nutricional, assim como os contornos institucionais das políticas setoriais (saúde, assistência social, educação, dentre outras) nos condições macro e micro, influenciam de forma importante a conformação das ações implementadas. Portanto, compreender as diferentes trajetórias históricas e potencialidades locais de SAN dos estados e municípios brasileiros é crucial para o processo de consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

PALAVRAS CHAVE: SISTEMAS LOCAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL; INTERSECTORIALIDADE; PARTICIPAÇÃO SOCIAL; POLÍTICAS PÚBLICAS.

Introdução

O governo federal brasileiro instituiu em 2006 o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), formalizado por meio de Lei Orgânica (LOSAN), com o objetivo de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, a partir de alguns princípios e diretrizes, tais como: universalidade; equidade; participação social e intersetorialidade (Brasil, 2006).

Com base na LOSAN entende-se por Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Brasil, 2006).

A implantação de Sistemas Locais de SAN pautados em estratégias de articulação intersetorial defronta-se com vários obstáculos. Frente ao contexto de fragmentação institucional das estruturas de proteção social e a fragilidade das instâncias participativas, na maioria das vezes não são estabelecidos canais para o diálogo e a cooperação entre os diferentes setores da política pública. Apesar dos avanços recentes com a unificação dos programas federais de transferência de renda e a aproximação entre diferentes órgãos (educação, saúde, assistência social) para implementação de ações conjuntas, a articulação intersetorial ainda é débil na maioria dos municípios brasileiros (Magalhães et al, 2007). No que se refere à participação social, as comissões locais e os conselhos de controle social passaram a fazer parte da dinâmica institucional de diferentes políticas públicas, interferindo no desenho de Sistemas Locais de SAN e na implementação de programas sociais. No entanto, cabe investigar a natureza e a efetividade desta participação comunitária, buscando compreender até que ponto as demandas dos grupos sociais mais vulneráveis estão sendo incluídas no processo decisório contribuindo, portanto, para a emergência de novos padrões de governança (Arretche, 2000).

Considerando a diversidade das experiências nos estados e municípios brasileiros, o presente estudo teve como objetivo caracterizar as condições para construção e implementação do SISAN em dois municípios de grande porte do estado do Rio de Janeiro (aqui identificados como municípios A e B) no que se refere: à concepção dos atores sobre o tema da SAN; à estrutura institucional existente; aos programas e ações que afetam a produção, distribuição e consumo de alimentos; ao planejamento das políticas públicas em relação à intersetorialidade e à participação social. O presente capítulo privilegia o debate sobre os dois primeiros.

Método

O estudo baseou-se numa abordagem qualitativa e compreensiva sobre o processo de construção de Sistemas de SAN e as condições para a implantação destes sistemas nos municípios selecionados. Foram considerados os processos de apropriação desta temática por parte dos atores locais e aspectos ligados à institucionalidade local.

Foram desenvolvidas parcerias com a prefeitura municipal das cidades selecionadas para viabilizar a coleta de dados e observação local. Concomitantemente,

foi pactuado junto ao Conselho Estadual de SAN e Conselhos Municipais o apoio para realização da pesquisa nos municípios. A pesquisa de campo incluiu dados documentais, dados secundários gerais e estudos específicos sobre cada localidade e respectivas regiões. Foram utilizados questionários voltados às organizações sociais e aos representantes de governo participantes das pré-conferências e conferências municipais de SAN, e roteiros de entrevistas semi-estruturados com organizações da sociedade civil e gestores públicos integrantes dos Conselhos Municipais de SAN (COMSEAs) nos dois municípios.

Na etapa de elaboração e sistematização metodológica foram realizadas sínteses analíticas de documentos normativos, relatórios de gestão local das ações de SAN e atas de reuniões de conselhos, encontros e fóruns locais. A análise documental envolveu a sistematização de dispositivos legais e demais documentos sobre o contexto local, os espaços para articulação entre os setores, e os mecanismos de incentivo à ação intersetorial e à participação social. Para a caracterização do contexto de construção dos Sistemas Locais de SAN foram utilizados dados secundários e informações estatísticas divulgadas pelo IBGE e demais fontes relevantes. Este levantamento permitiu identificar atores e mapear fluxos prioritários. O entrecruzamento entre os dados oriundos das entrevistas com organizações da sociedade civil e gestores públicos, e as informações obtidas por meio de dados secundários, contribuiu para mapear as principais ações e políticas relacionadas com a SAN implementadas nos municípios estudados, bem como os principais aspectos do seu desenho institucional. Foram analisadas as estratégias governamentais articuladas ou não com as iniciativas de organizações sociais, as quais se mostram fundamentais para a consolidação do Sistema de SAN.

O procedimento adotado para delinear o universo dos atores sociais e as ações analisadas partiu de um mapeamento preliminar dos referidos atores, dos principais programas e dos espaços institucionais relevantes, realizado nas pré-conferências e conferências municipais de SAN e também junto aos governos locais e aos conselhos municipais de SAN, considerando: a) Instituições governamentais (secretarias, instituições de ensino, instituições de saúde, instituições de apoio técnico, programas/ações existentes) e organizações da sociedade civil; b) Espaços de concertação e diálogo intersetorial: existência de conselhos afins (desenvolvimento rural, saúde, alimentação escolar, CONSEA, comitês gestores, assistência social), consórcios de SAN e outros.

Foram acompanhadas todas as etapas das pré-conferências de SAN nos dois municípios, incluindo também as conferências municipais, estadual e nacional de SAN. Em todos os eventos e reuniões foram realizadas observações de campo, posteriormente consideradas em conjunto com os relatórios e registros de informações obtidas em cada etapa. Foram analisadas as diferentes pautas e programações dos eventos, as atas e os registros construídos pelas instituições participantes, buscando identificar basicamente as questões pautadas por essas organizações ao longo dos encontros, seus posicionamentos, bem como as concepções sobre SAN e os programas em destaque. Nessa etapa, como já referido, foram aplicados os questionários.

As entrevistas, por sua vez, foram realizadas em etapa subsequente com atores sociais vinculados ao conjunto de organizações que integram os conselhos municipais de SAN nas duas localidades, tanto gestores públicos como organizações da sociedade civil. Os depoimentos contribuíram para a compreensão das relações de poder e dos fluxos institucionais entre os setores de governo (Bardin, 1977), da interdependência e da coordenação das ações setoriais, dos mecanismos e dos processos de articulação intersetorial e das formas de participação social. Foram analisadas as ações conjuntas entre as secretarias municipais com impacto na questão alimentar e nutricional, bem como as ações, os convênios e as assessorias técnicas dos órgãos de governo com organizações não governamentais e agentes privados locais (produtores, comércio local de alimentos e refeições, etc.). Após o pré-teste dos roteiros, foram realizadas 13 entrevistas no município A e 18 no município B. As entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra.

Assim, o presente capítulo apresenta os principais resultados desta aproximação com a realidade local. Com especial destaque para o olhar e a percepção dos atores sociais quanto aos dilemas e desafios das políticas de SAN em cada contexto, foram apontados os principais contornos institucionais e políticos das estratégias de SAN nos municípios estudados.

Quanto aos aspectos éticos deste trabalho, antes do início das atividades os entrevistados foram informados sobre o tema e a proposta do projeto, sem detalhamento do objeto de estudo, e foram convidados a assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, deixando claro que poderiam desistir de participar a qualquer momento. O projeto seguiu o protocolo de ética em pesquisa com seres humanos, realizado após aprovação nos Comitês de Ética do Instituto de Estudos em Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (agosto de 2011), bem como com a Prefeitura do Município A (aprovado em maio de 2011).

Resultados e Discussão

DESCRIÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Com base nas informações do IBGE (2010), a população do município A é de cerca de seis milhões e trezentos mil habitantes na cidade e, de 11 milhões na região metropolitana, configurando a segunda maior aglomeração urbana do país. Em 2010, a densidade populacional na região foi estimada em 5.265,81 habitantes por km², sendo na sua maioria de mulheres (53,2%). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) no ano de 2000 era de 0,84.

Em relação ao município B, a população residente é de cerca de 860 mil habitantes em uma área de 468 km². Apresentou grande crescimento nos últimos anos, principalmente em relação às atividades industriais e de comércio. Segundo o IBGE (2007), o município registrou em 2005, o 46º maior Produto Interno Bruto (PIB) no *ranking* nacional e o segundo maior do estado a que pertence. A cidade ocupa o segundo lugar no *ranking* de arrecadação do estado. No ano de 2003, 53% da população vivia na pobreza, de acordo com o Mapa de Pobreza e Desigualdade dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2007). O IDH do município B é de 0,75.

Não existem dados oficiais sobre a proporção de famílias que vivem em situação de insegurança alimentar nos municípios. Dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada no período de 2008/2009, o estado no qual os municípios se inserem apresentou proporção de menos de 20% das famílias expostas a insegurança alimentar, aferidas pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional; destas, menos de 5% com insegurança alimentar grave (PNAD, 2010).

CONCEITOS E PRÁTICAS DE SAN: A PERSPECTIVA DOS ATORES LOCAIS

Uma questão identificada nos dois municípios, tanto ao longo das observações realizadas durante as pré-conferências e conferências municipais de SAN quanto nas entrevistas, se refere à diversidade de concepções sobre o conceito e as práticas de SAN. Diversos atores apresentaram limites e dificuldades para a compreensão do tema da SAN a partir da perspectiva formalizada na LOSAN. Muitas vezes foi possível observar certo desconhecimento e distanciamento do processo político nacional em curso, inclusive no que se refere à trajetória de revisão conceitual e metodológica vivida na área ao longo dos últimos anos no país. Isto pode ser parcialmente atribuído ao descompasso entre, de um lado os avanços que ocorreram no plano federal de governo (a partir da institucionalização do campo, formalização do conceito por meio da LOSAN e inclusão do direito à alimentação na Constituição Brasileira), e de outro lado, as diferentes dinâmicas do debate no plano local.

Em parte, esta tensão entre o conceito amplo e abrangente da SAN, presente nos documentos oficiais e dispositivos legais, e as categorias empíricas que emergem no cenário local, expressa a diversificação dos atores e grupos sociais envolvidos nestes espaços participativos e circuitos de debates sobre SAN nos diferentes municípios. Muitas vezes, a presença de setores preocupados com a conquista de maior vocalização de interesses particularistas e expansão de seus espaços de militância política partidária afeta de forma significativa o perfil da relação entre os atores.

Pode-se dizer que os conflitos decorrentes desta dinâmica condicionam o processo de discussão e reflexão sobre os desafios da área e sobre os próprios rumos do SISAN. Muitas vezes, são necessários amplos investimentos em estratégias de negociação para lidar com os conflitos advindos deste processo nas pré-conferências e conferências a fim de evitar a paralisação das atividades e favorecer a cooperação. Estes conflitos tendem a aflorar de forma mais significativa nestes eventos, obstruindo os processos em curso e demandando dos coordenadores algum tipo de resposta imediata. Isto ocorreu especialmente durante as etapas municipais e estaduais que antecederam a Conferência Nacional de SAN, quando alguns atores traçaram variadas estratégias para garantir sua inserção no movimento político nacional, a despeito da ausência de vínculos fortes com a discussão sobre SAN. Frente a esta tensão conflitiva, outros atores, os quais se consideram mais orgânicos com o campo em função de sua trajetória histórica de atuação na área de SAN no país e seu modo de inserção, se ressentem deste tipo de postura.

Na medida em que a expectativa é avançar no debate sobre a natureza, a complexidade e os principais desafios ligados aos processos de implementação de sistemas de SAN, especialmente para a integração de atores e ações, cabe considerar, portanto, arranjos e mecanismos capazes de contornar tais conflitos.

Não cabe aqui traçar considerações sobre a legitimidade ou não destas práticas no contexto em pauta. Na verdade, o processo de construção política de um campo de saber e prática mobiliza distintos recursos, distintas disposições, agentes e incentivos. Atores que não demonstram inserção mais orgânica com o campo da SAN podem trazer importantes contribuições a partir de suas experiências e aprendizados. No entanto, para ganhos e avanços mais sólidos na direção das ações de SAN é crucial manter um horizonte comum e a perspectiva da construção compartilhada. No âmbito da pesquisa, a observação das pré-conferências e das conferências, bem como a análise dos depoimentos dos participantes, indicaram que posicionamentos marcados por interesses particularistas ou estimulados por motivações partidárias tenderam a criar maiores conflitos e controvérsias. Embora seja importante considerar que a pluralidade político ideológica é um princípio básico da democracia e que as dimensões técnica e sociopolítica, inclusive a da militância política, estão profundamente correlacionadas e são constitutivas de todo processo decisório, o desafio é garantir a convergência e o trabalho integrado. Assim, cabe analisar as diferentes motivações que condicionam a inserção dos múltiplos atores neste campo de políticas, considerar os possíveis conflitos advindos desta dinâmica, bem como os caminhos construídos pelos atores locais para contorná-los visando a construção de estratégias de coordenação e integração.

O campo da SAN é extremamente amplo e até mesmo difuso, na medida em que engloba múltiplas dimensões e focos temáticos, tais como produção, comercialização, abastecimento, consumo de alimentos, questões agrárias, agrícolas, desigualdades sociais, de gênero, de etnia, de pobreza, de desenvolvimento, de acesso a bens e políticas públicas, saúde, dentre outros. Desta forma, coloca possibilidades múltiplas de inserção política de diferentes grupos, segmentos e organizações da sociedade civil e do governo. Estas possibilidades contribuem para uma progressiva expansão da temática no país e também para o fortalecimento de processos políticos que impactam a própria institucionalidade vigente. Por outro lado, favorece uma diversidade de aproximações e gera níveis muito diferenciados de conhecimento sobre o tema e sobre os processos em curso. Este fato se acirra frente à diversidade e às desigualdades que caracterizam o próprio contexto nacional, inclusive no que se refere ao acesso à informação e aos múltiplos recursos políticos, institucionais e socioeconômicos por parte dos diferentes atores envolvidos no processo. Não são triviais, portanto, os conflitos e os desafios a serem enfrentados para a integração destes múltiplos atores e das dinâmicas políticas decorrentes de sua interação. São desafios presentes em qualquer campo de interesses, mas que se apresentam de forma muito peculiar e significativa para a SAN, dada a sua natureza multidisciplinar e multisetorial. Um desafio que se coloca é a própria pactuação com os diferentes setores e grupos de interesses, a fim de avançar na consolidação das estratégias de SAN, que pode ser dificultada em um contexto de reatualização de demandas e pautas de mobilização próprias de cada área ou tema:

“O conselho de saúde vive só saúde. O meio ambiente é só meio ambiente; a mulher só se preocupa com a mulher; o negro só se preocupa com o negro. Educação, por exemplo, é um conselho fechado, tem acesso os profissionais da educação, merenda escolar; também é fechado, é só merenda escolar. O mesmo padrão se repete com o grupo dos idosos. Não existe intercâmbio (representante sociedade civil)”

No caso do município A o acompanhamento do processo de organização das pré-conferências municipais de SAN revelou diferenças de apropriação da temática da SAN por parte de gestores e técnicos de governo. Este processo esteve a cargo em grande medida de profissionais da assistência social, vinculados a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são estruturas descentralizadas.

O relato destes profissionais ao longo do processo preparatório das pré-conferências revelou a apropriação progressiva da temática da SAN, uma questão até então pouco tratada por este campo de políticas, especialmente da forma ampla e intersetorial como vem sendo desenvolvida no Brasil. Uma equipe responsável pelo processo no CRAS de um dos municípios relatou que foi necessário desenvolver um grupo de estudos sobre SAN entre as assistentes sociais participantes para que pudessem acompanhar de forma mais orgânica as próprias pré-conferências e a conferência municipal de SAN.

A dificuldade apresentada por alguns segmentos governamentais na apropriação do tema da SAN em sua abordagem ampla e intersetorial se refletiu também nas falas de representantes de governo nas pré-conferências e nos depoimentos orais. Isto se deve em grande parte à rotatividade dos representantes de governo em alguns cargos públicos, ou seja, alguns representantes governamentais que participam tanto das conferências como dos CONSEAs nem sempre tem familiaridade com o tema em pauta. Por vezes assumiram recentemente cargos de confiança, ou cargos de coordenação de programas. Os segmentos de governo que mais se apropriaram do tema foram os técnicos das secretarias que já vem acompanhando as dinâmicas políticas no campo da SAN ao longo dos últimos anos. A participação em processos de âmbito nacional, especialmente nas conferências de SAN, se reflete nas falas de alguns gestores, como será evidenciado em diferentes momentos ao longo da análise.

Cabe destacar o peso dos processos políticos induzidos pelo CONSEA nacional e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) no sentido de disponibilizar recursos para formação de gestores públicos em SAN nas esferas estaduais, bem como de estimular a participação de gestores estaduais e municipais nos movimentos nacionais desencadeados com as conferências nacionais e nos encontros que se realizam entre as conferências.

Desta forma, uma concepção mais ampla de SAN pôde ser identificada também nas falas de alguns gestores públicos que reconhecem que este campo de política abarca uma série de ações de diferentes setores, tais como agricultura, garantia de qualidade sanitária, ou seja, a segurança dos alimentos, ações de acesso aos alimentos e educação alimentar, ações destinadas a enfrentar problemas nutricionais (obesidade, desnutrição, anemia, doença celíaca).

“(...) obesidade é um problema de insegurança alimentar, doença celíaca é um problema de insegurança alimentar (...) (Gestor municipal)”

“SAN é muito ampla não é só prato de comida que é importante, mas ele tem que estar limpo, adequado para aquela pessoa comer em quantidade, qualidade, sem agrotóxico. Dependendo da água que lava o alimento, pode estar perto de um lençol freático que pelo uso do agrotóxico a pessoa vai receber o alimento em casa contaminado (...) (Gestor municipal).”

Cabe considerar as interfaces entre o conceito de SAN e outros conceitos que vêm sendo historicamente construídos no Brasil também de forma participativa e ampliada (Burlandy, 2009; 2011), como o conceito de saúde e o conceito de promoção da saúde e de alimentação adequada e saudável. As discussões sobre promoção da alimentação saudável foram aquelas “mobilizadoras” da inserção dos atores vinculados ao setor saúde no processo da construção da SAN como um campo intersetorial de políticas públicas.

De igual modo, foi possível perceber que alguns segmentos de instituições sociais que militam em campos específicos, como a agricultura urbana e a área de saúde, apresentam uma familiaridade maior com o tema e com a construção que vem sendo desenvolvida em âmbito nacional. Isto se expressou no posicionamento destas instituições nas pré-conferências e conferências municipais, bem como nas entrevistas. O peso significativo das discussões sobre agroecologia e produção de alimentos, e a militância de organizações que atuam neste campo também vem sendo identificados no nível federal em estudos sobre o CONSEA nacional (Pinheiro 2009; Costa, 2011).

Estas distintas percepções indicam que a apropriação do conceito brasileiro que reforça as duas dimensões, alimentar e nutricional, como constitutivas da SAN, vem sendo progressivamente ampliada ainda que de forma heterogênea por parte dos diversos segmentos envolvidos.

“O Brasil tem uma elaboração riquíssima sobre o que é SAN não só no âmbito teórico, mas também prático de gestões e ação na área de SAN. Algumas dimensões deste conceito ampliado de SAN às vezes não é tão vista como sendo algo que deve ser observado pelos conselheiros que compõem o CONSEA. Quando se fala de SAN e promoção da alimentação saudável as coisas estão “muito imbricadas” e é difícil delimitar onde começa uma coisa e a outra termina... são dois debates bastante complexos que tem a ver com o conceito ampliado de SAN e o conceito ampliado também que a saúde pública trabalha de promoção da saúde, determinantes sociais ... são duas gamas de conceitos que acabam se comunicando e nesta “imbricação” se perdendo... (Gestor municipal)”

Neste sentido, o campo da SAN, da mesma forma que o campo da saúde, é um espaço simultaneamente técnico e de militância política e ideológica, fato este já identificado em análises sobre o processo de constituição da SAN no nível nacional. (Pinheiro, 2009; Burlandy, 2011; Costa, 2011). Esta característica traz em si significativas potencialidades e simultaneamente múltiplos conflitos e tensões. Como já referido, fronteiras rígidas entre a racionalidade técnica e a lógica política não cabem na dinâmica concreta dos distintos campos de política e estas diferentes perspectivas convivem no curso do processo decisório. No entanto, alguns atores por vezes consideram que sua atuação é mais “técnica”, ou mais “política”, e se denominam em algumas situações como “técnicos”, sugerindo uma concepção que pode dissociar a técnica da política ou que visa distinguir-se de uma política mais “partidária”. Outros atores já associam em suas falas uma perspectiva de atuação, simultaneamente, técnica e política. Na medida em que se trata da construção de um sistema público de direitos sociais no campo da SAN, cabe instituir mecanismos e considerar formas de administrar os conflitos vigentes levando em conta estas diferentes percepções dos próprios atores visando à construção compartilhada de ações intersetoriais e interdisciplinares.

“Nós somos um órgão técnico da prefeitura... mas somos militantes da SAN... essa militância faz parte da área de alimentação e nutrição. (Gestor municipal)”

Essas distinções de percepção sobre o conceito e sobre as práticas indicam também como os atores e instituições provenientes dos diferentes setores que compõem a SAN se posicionam no processo de construção deste campo de políticas a partir de suas especificidades. Alguns participantes e, por vezes, suas respectivas instituições de origem, tem uma história de militância política em torno de alguns temas, como o combate à pobreza e à fome (Kliksberg, 1992), especialmente os segmentos ligados ao campo da assistência social.

“Eu sempre militei na questão do combate a fome... (Gestor municipal)”

Os representantes da área de saúde têm uma história fortemente pautada por uma inserção “técnica”, mas que se politiza pela própria participação no processo de construção da SAN, uma vez que este campo aponta para a formulação e implementação de políticas públicas e de processos pactuados entre sociedade civil e governo. Como visto, a vinculação destes profissionais ao processo de construção do SISAN se dá a partir de temas mobilizadores relacionados com a promoção da saúde e também pela temática da fome, quando articulada a problemas como desnutrição e dificuldades de acesso aos alimentos. Esta vinculação se deu de forma diferenciada nos dois municípios estudados, como será aprofundado posteriormente, uma vez que o principal (não o único) tema mobilizador no caso de um dos municípios foi a promoção da alimentação saudável, e no outro, a questão da fome e da desnutrição.

Quanto à temática da agricultura, as organizações mais politicamente ativas e militantes são aquelas ligadas ao movimento da agroecologia, agricultura urbana e os profissionais de governo que atuam neste tema através de órgãos como a EMATER ou outros. Estes apresentam também posicionamentos mais técnicos.

Desta forma, os setores aportam para o campo da SAN posicionamentos diferenciados que são pautados, por vezes, por preocupações mais técnicas, outras, por perspectivas de militância política, segundo suas próprias concepções. Sem dúvida, os maiores riscos estão na apropriação política partidária do campo da SAN e na atualização de práticas clientelistas em torno de programas que compõem o elenco de ações na área, especialmente quando envolvem a distribuição de alimentos. Tal fato é preocupante, de acordo com um gestor entrevistado.

“A cesta básica... este eu vejo que é um mecanismo valioso porque o conhecimento ali do CONSEA, das organizações que fazem parte... faz com que a cesta chegue às pessoas. Mas a questão política não pode estar inserida, ali o objetivo maior é atender a comunidade que está precisando. O que não pode acontecer é utilizar deste mecanismo politicamente... acho que isto é que tem que se repensar ... o objetivo não pode ser político, o objetivo tem que ser de enfrentar a situação das pessoas que estão em situação de insegurança alimentar, que estão precisando... levar o alimento para quem realmente precisa.. quando você vê esta situação, você vê que o Conselho está realmente funcionando.. não só isto, mas... (Gestor municipal)”.

Para o representante da sociedade civil no CONSEA do município B, tradicionalmente os governos locais tendem a privilegiar ações com maior visibilidade política:

“Geralmente os governos, não estão interessados na questão da segurança alimentar, porque a preocupação do governo é fazer aquilo que o povo vê...é a política do calçamento, é a política da praça, é a política da pintura, o que o povo vê e não que o povo precisa. (Representante da sociedade civil)”

Algumas ações, como a distribuição de cestas básicas, são historicamente relacionadas com práticas clientelistas e este problema se coloca na ordem do dia, uma vez que as questões referentes ao combate à fome ainda são relevantes para o CONSEA e programas pautados exclusivamente para este fim ainda são implementados.

“Muita gente aqui na cidade ainda passa fome... vocês precisam ir lá e ver que as coisas ainda acontecem (Gestor municipal)”

No que se refere à abordagem temática, que também diferencia a participação das organizações da sociedade civil, aquelas que militam no campo da agricultura, como dito, trazem de forma importante os temas da agroecologia, novos modelos produtivos pautados em perspectivas de sustentabilidade social, econômica, ambiental. Especialmente, trazem para municípios com características semelhantes aos analisados neste estudo (regiões metropolitanas e marcadamente urbanas) a perspectiva de recuperar a vocação agrícola destas localidades, mais ainda, de dar visibilidade a existência destas práticas mesmo em meios considerados urbanos. As organizações da área de saúde, por sua vez, pautam de forma significativa as questões relacionadas

com a promoção da saúde e da alimentação saudável e suas correlações com processos saúde-doença, mais especificamente as doenças condicionadas fortemente pela alimentação (obesidade, desnutrição, anemia, hipovitaminose A, doença celíaca).

Cabe destacar que apesar das discussões sobre o direito à alimentação estarem presentes nos depoimentos de atores vinculados ao CONSEA, ainda é frágil a reflexão sobre os mecanismos de exigibilidade de direitos no município. As ações do Ministério Público tendem a ser mais facilmente relacionadas a esta questão.

“Quem vai fiscalizar a lei é o Ministério Público... então se pode através do Ministério Público, a norma está ali e se não está sendo cumprida vamos buscar o fiscal da Lei (...)... então se entra com uma denúncia, uma ação no Ministério Público faz exigir e o ministério vai buscar através da constituição para atender a esta demanda. Hoje se tem uma norma maior para se questionar, hoje se tem como buscar isto: o direito à alimentação (Gestor municipal)”

Os mecanismos que podem ou estar mais próximos da população ou que podem, ser mais facilmente acessados pela população, não foram citados pelos depoentes.

Institucionalidade da área de SAN

No que se refere à estrutura político institucional da SAN, é importante refletir sobre o processo de constituição do SISAN e a dinâmica mobilizada pelo governo federal, a qual tem envolvido estados e municípios por meio de conferências, conselhos e câmaras inter-secretariais de SAN.

Os dois municípios estudados realizam conferências de SAN com regularidade, dispõem de conselho municipal de SAN (COMSEA), mas não de câmaras inter-secretariais. O município B dispõe de Lei Orgânica aprovada pela Câmara dos vereadores, mas ainda não sancionada pelo governo municipal. No município A, a Lei Orgânica de SAN está tramitando no departamento jurídico da prefeitura e segundo os depoimentos analisados é um tema que vem sendo fortemente pautado pelo CONSEA.

“Nós discutimos lá em Salvador (na IV Conferência Nacional de SAN) que a Lei é fundamental e a idéia é que todos os governadores fossem lá assinar. Nós não temos a LOSAN ainda... precisamos de uma lei que viabilize e dê norte para que cada um que chegue não faça o que quiser ... (Gestor municipal)”

No município B, apesar de o Conselho ter sido instituído e formalizado em Lei, seus integrantes nunca foram formalmente empossados, uma vez que sua composição não foi oficialmente publicada em Diário Oficial. Neste mesmo município o CONSEA é deliberativo e composto por nove representantes do setor governamental e nove da sociedade civil.

No município A, o CONSEA é consultivo e vinculado institucionalmente à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). É composto por oito representantes de

diferentes setores do governo: Assistência Social; Agricultura (através da Companhia Nacional de Abastecimento, uma vez que o município não dispõe de secretaria de agricultura); Saúde (único setor governamental que dispõe de duas vagas); Educação; Casa Civil, Meio Ambiente e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Solidário (SEDES). Conta ainda com 16 representantes da sociedade civil, incluindo comunidades tradicionais; entidades religiosas; organizações que atuam com agricultura; movimento negro e de mulheres (uma vaga); organizações que atuam na área de direitos humanos (três vagas); movimentos urbanos; associações, conselhos profissionais e sindicatos; universidades e centros de pesquisa; indústria e comércio; e portadores de necessidades alimentares especiais.

A presidência do COMSEA do município A é, alternada entre representantes da sociedade civil, e do governo, ao longo das diferentes gestões. O COMSEA deste município dispõe de Câmaras Temáticas (3) e Grupos de Trabalho. A última gestão pautou de forma importante os temas referentes ao regimento interno do Conselho, as pré-conferências, a conferência municipal, estadual e nacional. Cada câmara trabalhou também o tema da semana de alimentação em diferentes regiões do município.

Diferentes depoentes indicam que a gestão anterior do COMSEA do município A estava enfraquecida como observado nos seguintes relatos:

“(...) O COMSEA já existia e nesta gestão eu coloquei para funcionar...(Gestor municipal)”

“A gestão anterior tinha dificuldades de quórum, de uma participação efetiva dos conselheiros que à época faziam parte do COMSEA (Gestor municipal).”

A análise das instituições integrantes do CONSEA desde sua implantação, bem como as falas dos participantes mais antigos indicaram que, uma das principais questões a serem enfrentadas era a rotatividade da representação, uma vez que três faltas consecutivas ou seis faltas alternadas descredenciam a instituição.

O perfil de instituições representadas segue algumas tendências já identificadas em outros estudos que analisaram o processo no plano nacional, tais como a progressiva tendência de participação de representações étnicas, raciais, de direitos humanos e de gênero. Cabe ressaltar que no CONSEA do município A, a representação de gênero compartilha uma vaga com o movimento negro, que tem lutas políticas bastante específicas e diferenciadas do movimento de mulheres. Assim como no CONSEA nacional, pôde ser identificada a fragilidade da representação de consumidores e, por outro lado, de forma distinta do nacional, a presença de movimentos urbanos, conselhos profissionais e representações específicas de portadores de necessidades alimentares especiais (Pinheiro, 2009; Costa, 2001; Burlandy, 2011).

Uma questão que merece destaque e distingue os municípios estudados é o peso institucional e político que o campo e o tema da Nutrição, mais setorialmente adstrito ao âmbito da saúde, assumem no processo quando comparado ao tema da SAN. A SAN tem como proposta a intersetorialidade, mas institucionalmente acaba se situando no âmbito da assistência social e historicamente foi fortemente marcada pela questão do combate à fome, tanto no plano nacional quanto pode ser percebido no município B.

A estrutura institucional do município B se construiu historicamente em torno da temática da SAN, especialmente no que tange a questão do combate à fome e à desnutrição. Isto se reflete inclusive na nomenclatura institucional, ou seja, o município dispõe de um Departamento de SAN (DESANs) que institucionalmente está vinculado a Secretaria Municipal de Assistência Social. Quando foi criado, o DESANs era ligado diretamente ao gabinete do prefeito e esta vinculação atualmente está em pauta novamente (defendida por diferentes representantes da sociedade civil e técnicos do próprio DESANs), disputando politicamente com outra proposta, qual seja a de vinculação à Secretaria de Agricultura (proposta defendida por representantes de diferentes setores do governo municipal).

No município B, apesar da convergência entre as atividades do DESANs e do conselho de segurança alimentar no que se refere ao objetivo de acompanhar políticas públicas na área, a vinculação do conselho à Secretaria Municipal de Assistência Social é vista como um entrave para a consolidação da estratégia intersetorial.

“Fica muito difícil avançar em acordos porque nem todo mundo tem esse conhecimento do que é uma política intersetorial, aí você está andando numa secretaria, dá a impressão que é só para as políticas dessa secretaria, não é? E outra coisa é questão da infra-estrutura, que o Conselho não tem infra-estrutura nenhuma. Ele funciona nessa secretaria, mas ele não tem uma gaveta. Isso é uma dificuldade. (Gestor municipal).”

No município A existe uma gerência de SAN vinculada à Secretaria de Proteção Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social. Esta gerência substituiu um antigo núcleo de atenção nutricional que era mais voltado para ações de nutrição, compra e gestão da alimentação fornecida nos abrigos municipais. A modificação no nome e na dimensão (de um núcleo para uma gerência) possibilita a vinculação a um movimento de âmbito nacional em torno da SAN segundo os próprios gestores envolvidos.

“A gerência de segurança alimentar e nutricional é uma coisa nova. Tinha um núcleo de alimentação e nutrição e ele criou a gerência de SAN (...) mudou (...), o núcleo tinha só olhar técnico para a questão do alimento, de calorias, que também é importante. Mas nós temos a visão política nacional do que é SAN, que vai além do valor calórico, da quantidade, e insere aí também o Direito Humano à Alimentação. A nova gerência tem esta função e aí vem várias capacitações (Gestor municipal)”

“Qual o ganho desta mudança de status? Desta nova gerência?”

“Acho que foi novo... foi muito legal ... Acabo de vir da IV Conferência Nacional de SAN, o Brasil inteiro está vibrando com isto, está sendo ouvido. (...) estão trabalhando a SAN, os indígenas, as mulheres, presença fortíssima das mulheres neste movimento e quando a prefeitura trabalhava só com

esta questão de saber quantos quilos de alimentos vai para os abrigos, não tinha a perspectiva de saber que aquelas pessoas que estavam lá tem o direito humano à alimentação, tem uma visão, passou a ser lei. (...) está sendo um novo momento e com isto estamos vinculados nacionalmente, não é mais uma ilha, o núcleo de atenção nutricional era só aqui dentro da prefeitura. Só eu, já fui a três eventos nacionais falar de SAN (...), assim a SAN passou a ter uma cara aqui na secretaria (Gestor municipal).”

Duas características parecem distintivas da institucionalidade da SAN, (1) a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada e (2) a vinculação a um processo nacional em curso de constituição deste campo de políticas que tem como especificidade o fato de ser amplo e de avançar para além dos aspectos nutricionais em si. Ainda que formalmente, está associado ao setor de assistência social, ou seja, a SMAS, apesar de suas ações serem correlatas a outros setores de governo que tradicionalmente desenvolvem programas de nutrição, especialmente a saúde, a agricultura e a educação.

As discussões referentes à saúde e a área de nutrição tem um peso institucional extremamente relevante num dos municípios estudados, especialmente por meio das ações da Secretaria de Saúde e Defesa Civil (SMSDC).

A Área Técnica de Nutrição (ATAN) do município A articula as ações de nutrição nas áreas de prevenção, promoção, recuperação da saúde e também na alimentação escolar. De igual modo, desenvolve um conjunto amplo de ações e vem mobilizando o debate em torno da promoção da alimentação saudável no município.

Estas diferenças institucionais podem estar relacionadas aos distintos processos políticos e históricos vivenciados nos dois municípios em torno do tema da alimentação e nutrição. No município B, a ação de instituições religiosas deu origem a um movimento social organizado de combate à desnutrição, responsável pelo diagnóstico do estado nutricional de crianças residentes no município e pela ação política junto à prefeitura para o desenvolvimento de intervenções voltadas para a redução da desnutrição. Esta dinâmica esteve também fortemente articulada aos movimentos de associação de moradores no município.

A história de mobilização da sociedade civil foi construída de forma importante em torno dos temas do combate à fome e à desnutrição. Por outro lado, no município A outros temas foram mobilizadores dos movimentos sociais articulados à questão da nutrição, tais como a saúde pública e a promoção da saúde. Este fato pode ser especialmente vinculado à dimensão que o processo político em torno da luta pela reforma sanitária assumiu no município A.

O movimento nacional que protagonizou a construção do SUS no Brasil teve vários de seus expoentes intelectuais associados de diversas formas com instituições situadas no município A. Estas instituições constituíram-se referências para o campo político e acadêmico da saúde pública no Brasil, influenciando de forma importante a formação de quadros técnicos e o protagonismo do movimento sanitário. No curso deste processo, a temática da promoção da saúde ganhou progressiva relevância também em grande medida pela importância destas instituições como

formadoras e pelo modo como a secretaria de saúde do município A se apropriou das questões referentes à saúde pública.

Desta forma, a ATAN do município A desenvolve ações importantes no âmbito da promoção da alimentação saudável na cidade, envolvendo não só a rede municipal de saúde, mas também as escolas e mesmo estabelecimentos comerciais. O peso político e institucional desta área no município A também se expressa pelo recente processo protagonizado por esta instituição, qual seja, o da formulação da Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN) da secretaria municipal de saúde de forma pioneira no Brasil. O esforço que vem sendo desenvolvido no município A é, portanto, o de consolidar a área de alimentação e nutrição dentro do setor saúde, pensando as interfaces e a intersetorialidade que esta política demanda, inclusive com os demais setores que integram a SAN.

A formulação da PMAN do município A expressou um amplo processo participativo que envolveu diversas organizações sociais e setores de governo que atuam no município. As discussões sobre esta política estiveram presentes em diversos grupos de trabalho realizados nas pré-conferências municipais de SAN e o protagonismo da ATAN municipal se destaca neste processo. Por outro lado, não se identificou nenhum movimento de formulação de uma política municipal de alimentação e nutrição do setor saúde no município B.

Uma das questões ressaltadas no documento da PMAN do município A é o fato de ser uma política do setor saúde e que, portanto, se distingue de uma política de SAN que seria suprassetorial. Esta mesma distinção se coloca no plano federal, a partir da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, formulada em 1999, com uma atualização recentemente publicada pelo Ministério da Saúde em 2011. A questão da SAN se coloca desta maneira como parte das relações intersetoriais promovidas pelo setor saúde. No mesmo ano, a Câmara Interministerial de SAN publicou o Plano Nacional de SAN, formulado numa perspectiva intersetorial, uma vez que a Câmara é composta por 19 Ministérios (Presidência da República/CAISAN, 2011).

Depoimentos de integrantes do CONSEA municipal indicaram que o conselho, enquanto órgão em si, não está acompanhando diretamente a formulação da PMAN. Ainda assim, organizações que integram o CONSEA participaram de diversas etapas desenvolvidas ao longo do processo de formulação da PMAN, que durante dois anos (junho de 2009 a novembro de 2011) promoveu diferentes estratégias, incluindo seminários, encontros e grupos de trabalho, envolvendo organizações da sociedade civil e outras secretarias municipais além da saúde. A ATAN do município A realizou uma oficina sobre a PMAN com representantes do controle social. O CONSEA também participou deste evento, além de acompanhar alguns seminários na etapa inicial de construção da política. No entanto, trata-se de uma participação mais pontual e não um acompanhamento sistemático do processo de formulação da PMAN.

Estas questões indicam que diferentes temas mobilizam as ações de SAN nos contextos locais e em grande medida são movimentos condicionados pelos distintos processos sociais, políticos e institucionais que cada município vivencia (Bremaeker, 2001). Pode-se considerar que alguns temas estiveram presentes também na dinâmica nacional como questões estratégicas para este campo da SAN, tais como

a questão da fome, da pobreza e da desnutrição, bem como as questões relacionadas com o acesso à alimentação (que foram historicamente os principais temas mobilizadores deste campo), e mais recentemente a promoção da alimentação saudável e a temática da agroecologia e de modos de produção sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico. Esta última temática vem dando lugar às discussões sobre agricultura urbana que também vem se fortalecendo no plano nacional e que são especialmente importantes para municípios como os aqui estudados, de localização e porte metropolitano.

Conclusões

Os dois municípios estudados têm avançado no processo de construção institucional no campo da SAN. Esta trajetória tem sido fortemente apoiada pelo governo federal a partir de mecanismos indutores e incentivos. A institucionalização dos COMSEAS e das Leis orgânicas municipais que formalizam os espaços intersetoriais e participativos vem contribuindo para a aproximação dos atores locais e desta maneira garantindo avanços no processo de articulação intersetorial. Os conselhos possibilitam uma interação mais sistemática entre os diferentes atores envolvidos nas múltiplas dimensões e arenas da SAN. Neste processo há uma rica e ágil troca de informações, possibilitando formulação conjunta de propostas e iniciativas.

O caráter amplo e intersetorial de SAN é simultaneamente o grande desafio e a principal riqueza deste campo de políticas. A concepção de SAN consagrada em lei é apropriada de forma distinta pelos diferentes atores envolvidos com o tema e essas distinções indicam como os atores e instituições se posicionam no processo de construção deste campo de políticas a partir de suas especificidades. Os atores aportam para o campo da SAN posturas diferenciadas por demandas técnicas, militância política e também pelas possibilidades de apropriação política dos processos. De igual modo, diferentes temas mobilizam as ações de SAN nos contextos locais por meio de movimentos condicionados pelos distintos processos sociais, políticos e institucionais que cada município vivencia. A história do município B, pautada pela

luta contra a fome e a desnutrição, protagonizada por pessoas e instituições específicas, confere um caráter próprio ao campo, distinto do município A, cuja trajetória vem sendo fortemente marcada pelas ações na área de promoção da saúde e alimentação saudável, sem desconsiderar a relevância das demais iniciativas.

Desta forma, o campo abarca instituições com conhecimentos muito distintos sobre o tema, o que reforça a necessidade constante de processos de formação continuada, especialmente pela rotatividade de integrantes destes espaços.

Os resultados deste estudo destacam a ampla gama de atores que se apropriam de diferentes formas do processo político em curso no campo da SAN e que conferem a ele múltiplos significados de acordo com sua inserção institucional, trajetória profissional e projeto político.

Os desafios para a implementação de Sistemas Locais de SAN nos municípios brasileiros ilustram a natureza multidisciplinar e intersetorial do tema. Frente à complexidade das iniciativas e políticas de SAN é importante reafirmar a importância de estudos das experiências locais. Isto porque dificilmente as perspectivas prescritivas e normativas podem, de maneira isolada, garantir a implementação bem sucedida das ações de SAN. As diferentes percepções, valores e representações dos atores sociais locais sobre o problema alimentar e nutricional, assim como os contornos institucionais das políticas setoriais nas esferas macro e micro, influenciam fortemente a conformação de sistemas de SAN.

Considerar as diferentes trajetórias, limites e potencialidades locais de SAN, sobretudo as diferentes vocações agrícolas, produtivas, culturais, políticas e econômicas, é fundamental para a consolidação do SISAN. Neste sentido, uma maior adequação dos mecanismos “mobilizadores” nacionais, dentre os quais podemos ressaltar os editais de apoio ao SISAN e à implementação de programas de SAN, é tarefa chave para a consolidação institucional na área. A partir das singularidades de cada contexto local e do respeito às diferentes dinâmicas políticas, econômicas e sociais é possível um processo robusto de formação de princípios, valores, e construção de estratégias adequadas a cada realidade.

Referências Bibliográficas

Arretche MTS. Estado federativo e políticas sociais; determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

Bremaeker FEJ. Os prefeitos brasileiros; quem são e o que pensam. Revista de Administração Municipal, v.38, pags. 63-76, 1991.

CONSEA. Sistematização das contribuições ao documento-base da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. CONSEA, Brasília, 2007.

Bardin L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

Burlandy L. Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para promoção da intersetorialidade no nível federal de governo. Ciência & Saúde Coletiva, v.14, pags. 851-860, 2009.

Burlandy L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. Ciência & Saúde Coletiva v.16, n.1, pags 63-72, 2011.

CONSEA RJ. Contribuições do GT: Agricultura Urbana e Educação Alimentar da CTP 1 do CONSEA RJ, CONSEA RJ: Rio de Janeiro, 2011.

Costa CG, Maluf RS. Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar. S. Paulo, Instituto Pólis, 2001. (Publicações Pólis).

Costa, CGA. Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2011. 329p.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>. Acesso em 03/09/2011.

Instituto Polis. Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de SAN em regiões metropolitanas. São Paulo: POLIS, 2007.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Posição ocupada pelos 100 maiores municípios em relação ao Produto Interno Bruto. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 3 de abril de 2012).

_____. Mapa de pobreza e desigualdades dos municípios brasileiros. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2003. (Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 3 de abril de 2012).

_____. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios 2004/2009. IBGE, 2010. 183 paginas

Kliksberg B. (org.) Pobreza – um tema impostergable – Nuevas respuestas a nível mundial. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 1992 (4ª ed.).

Magalhães R; Burlandy L; Senna M; Schottz V; Scalercio G. A implementação do programa Bolsa Família: as experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caxias. Ciênc. Saúde Coletiva, v.12, n.6, pags. 1513-1524, 2007.

Pinheiro ARO. Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político. 2009. 234p. Tese [Doutorado em Política Social]. Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília.

Presidência da República. Leiº 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.

Presidência da República/ Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2011.