



## **Percepções de técnicos e conselheiros sobre Segurança Alimentar e Nutricional – SAN em municípios da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo**

**Maria Sylvia Carvalho de Barros<sup>1</sup> e Vera Mariza Henriques de Miranda Costa<sup>2</sup>**

O objetivo do trabalho é identificar percepções de técnicos e conselheiros de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN de municípios da CRSANS (Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável) Central do estado de São Paulo sobre a implantação e manutenção de sistemas locais de SAN. Foram utilizadas fontes secundárias oficiais de dados e entrevistados técnicos e conselheiros. As entrevistas foram estruturadas e analisadas pelo método do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) para pesquisas de atribuição social de sentido com base em depoimentos. Foram buscados conhecimentos, práticas e valores sobre ações de SAN, função do Conselho, atuação de conselheiros e diretrizes para garantia do DHAA (Direito Humano à Alimentação Adequada). Foram apuradas percepções sobre: restrição da função de conselheiro à participação em reuniões; privilégio de ações de acesso a alimentos e refeições, com indicação de ampliação do atendimento; fiscalização buscando maior eficiência como principal papel do Conselho; necessidade de conscientização de todos sobre importância para garantia de SAN e de ações de capacitação para conselheiros e população; necessidade de reforço do papel propositivo, deliberativo e de controle social do conselho sobre ações de governo e de reavaliação da composição dos conselhos para aumento da representatividade dos interesses sociais. O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de São Paulo (CONSEA-SP) vem estimulando municípios para a criação de estruturas legais, adoção de políticas de SAN e adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

**Palavras-chave:** percepção sobre segurança alimentar, conselhos de políticas públicas.

### **Technicians and counselors perceptions about Food and Nutritional Security in municipalities from the central administrative region of São Paulo**

The aim of this article was to identify the perception of food and nutrition security – SAN technicians and counselors from the municipalities that compose the central Regional Commission for Sustainable Food and Nutrition Security (CRSANS) of São Paulo state about topics that involve the implementation and the

<sup>1</sup> Curso de Nutrição, Centro Universitário Central Paulista – UNICEP. Endereço para correspondência: Rua Miguel Petroni nº 5.111 – CEP: 13563-470 – São Carlos – SP. *E-mail:* msylvia.barros@gmail.com  
<sup>2</sup> Bolsista FUNADESP, Programa de Mestrado Profissional em Engenharia de Produção da Universidade de Araraquara, UNIARA. Endereço para correspondência: Rua Carlos Gomes nº1.338 – CEP: 14801-320 – Araraquara – SP. *E-mail:* verammcosta@uol.com.br

maintenance of the SAN local systems. Official secondary sources of data were used and technicians and counselors were interviewed. The interviews were analyzed using the Collective Subject Discourse method (DSC), which is based in testimonials. The authors investigated practices, knowledge and values about SAN actions, as well as the function of the Council, counselors actions and directives for the guarantee of the Human Right to Adequate Food - DHAA. The perceptions found were about: restriction of the role of counselor to participation in meetings; privileges involving access to food and meals, with indication of expansion of service; greater oversight efficiency as the main role of the Council; necessary awareness of all about the importance of SAN certification and training actions for counselors and population; need to reinforce the council's propositional, deliberative and social control role over government actions and reevaluation of the composition of councils to increase the representativeness of social interests. Food and Nutrition Security Council of São Paulo – CONSEA-SP has been encouraging municipalities to create legal structures, adopt SAN policies and join SISAN.

**Keywords:** food security perceptions, public policy councils.

## INTRODUÇÃO

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

A formulação das políticas públicas ocorre em ambiente político e é afetada por contextos sociais, econômicos, culturais e governamentais. O processo de sua elaboração contempla embates e conflitos entre diferentes grupos e envolve agendas e interesses contraditórios. Nesse processo, de expressão dos conflitos e de busca de soluções, estão envolvidos aqueles que participam – defendendo seus interesses – e influenciam as decisões do Estado e os que se beneficiam dos resultados. Políticas públicas podem ser definidas por meio de diferentes processos que envolvem diversas variáveis, entre elas as institucionais, a atuação de grupos e redes, os condicionantes econômicos e sociais, as escolhas racionais, além das ideias e do conhecimento<sup>[2,4,5]</sup>.

Políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, por princípio, são implementadas no espaço local, permitindo mais efetividade na busca de equidade para o padrão alimentar da população. Organizações locais e políticas participativas estão na base da promoção da inclusão social, a partir de “novos valores socialmente construídos e compartilhados”<sup>[6]</sup>.

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

O conceito de SAN consagrado pela LOSAN, marco legal resultante do processo de construção da política pública de garantia de SAN para a população brasileira, é fruto de uma ampla discussão, levada a efeito ao longo de décadas, por organizações da sociedade civil, instituições governamentais e movimentos sociais. Este processo levou à constituição, nas diferentes instâncias administrativas do país (municipais, estaduais e federal), de um novo campo de políticas públicas<sup>[8]</sup>.

A amplitude do conceito de SAN estabelecido nesse processo de discussão pressupõe, para sua implementação, um conjunto de ações

vinculadas a vários setores. Além daquelas inerentes à cadeia de produção agroalimentar (agroindústria, sistemas de distribuição, comercialização e consumo), estão aí incluídas ações para o atendimento de situações emergenciais de combate à fome e à miséria, de vigilância alimentar e nutricional, de garantia da qualidade sanitária dos alimentos e de valorização da cultura tradicional, com incentivo à retomada de hábitos alimentares saudáveis. Como pilares de todas essas ações, estão as políticas relacionadas à economia e às condições de renda e emprego<sup>[9]</sup>.

Os Conselhos de SAN, existentes no nível federal (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA), nos níveis estaduais (em São Paulo, Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – CONSEA-SP) e em muitos municípios (Conselhos Municipais com denominações diversas), são importantes componentes do SISAN, pois têm papel definidor das políticas nacional, regionais e locais. Atuam no espaço do controle social das políticas públicas de SAN, pois propiciam o exercício efetivo da cidadania, do direito e do dever da sociedade de estar incluída nos debates sobre formulação, execução e avaliação dessas políticas.

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

Princípio fundamental para as ações de garantia de SAN, a intersetorialidade pressupõe decisões integradas entre diferentes setores de governo e organizações sociais e a operação conjunta de ações e programas. A coordenação adequada dessas ações deverá permitir que políticas e ações públicas integradas resultem em um efeito sinérgico. Sob este aspecto, o espaço institucional que representaria o mecanismo principal de coordenação do SISAN, nas três esferas de governo, seria o dos Conselhos de SAN<sup>[10]</sup>.

Nesse cenário, técnicos e conselheiros de SAN são personagens importantes para o sucesso do trabalho e a superação das dificuldades naturais decorrentes de política tão ambiciosa. Propôs-se, assim, a realização deste trabalho, cujos objetivos foram identificar conhecimentos, práticas e percepções de técnicos e conselheiros de SAN de municípios integrantes da CRSANS Central do Estado de São Paulo que mantêm ações de SAN e Conselhos atuantes, quanto às questões que envolvem o trabalho de coordenação da implantação e manutenção de sistemas locais de SAN que garantam o respeito ao DHAA.

## METODOLOGIA

Trata-se de estudo observacional, descritivo e transversal, com abordagem quali-quantitativa, utilizando pesquisa documental e a metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) para a coleta de informações junto aos entrevistados.

### O Discurso do Sujeito Coletivo – DSC: Características e Aplicação

O DSC, desenvolvido na Universidade de São Paulo (USP) por Lefèvre *et al.*<sup>[11]</sup>, busca explicitar a auto expressão do pensamento ou opinião coletiva, tanto na forma qualitativa quanto na quantitativa. A metodologia é uma proposta de reconstituição de uma entidade empírica coletiva, que explicita sua opinião na forma de um único discurso na primeira pessoa do singular. De acordo com os autores, o DSC, embora pareça paradoxal, é sociologicamente possível, porque as representações sociais, entendidas como o funcionamento normal das opiniões, são eficientes, pois os indivíduos creem que suas opiniões são suas, geradas em seus cérebros<sup>[11]</sup>.

Segundo Lefèvre *et al.*<sup>[12]</sup>, o DSC apresenta dupla pertinência - qualitativa e quantitativa – por ser composto a partir de depoimentos de indivíduos distintos, em um número determinado. Isso faz com que cada DSC tenha um peso também determinado, que equivale à proporção dos indivíduos que compartilham uma determinada opinião, em relação ao total de indivíduos pesquisados. Para os autores, as abordagens qualitativa e quantitativa não são distintas, mas sim “faces de uma mesma moeda” e devem levar a uma terceira abordagem, de caráter interdisciplinar.

Para Moscovici<sup>13</sup>, a produção do conhecimento se dá por meio da interação e da comunicação e, por esse motivo, está sujeita aos desejos, interesses e necessidades dos seres humanos. Na teoria das representações sociais, o autor afirma que essa é uma forma característica de conhecimento, construído a partir do processamento das informações (compreensão). Assim, o pensamento é uma reação à realidade, é um ambiente em que elaboramos uma visão da realidade com certa quantidade de autonomia somada ao condicionamento (natural e social) que trazemos. As representações sociais têm, para Moscovici, duas funções: uma é a de convencionalizar e categorizar as informações em modelos compartilhados, acrescentando experiências a uma realidade que já foi determinada por convenções anteriores; outra é uma função prescritiva, já que elas determinam a maneira tradicional de pensar dos indivíduos (não elaboramos representações de acordo com nossa maneira de pensar, mas, ao contrário, pensamos de acordo com tais representações). As representações, para o autor, caracterizam todas as interações humanas, são dinâmicas e se transformam ao longo do tempo: morrem e oportunizam o nascimento de novas representações. Isso ocorre porque cada ser humano pensa e produz suas próprias representações, compartilhando-as com aqueles com quem se comunica, utilizando-as para direcionar suas escolhas e a forma como conduz sua vida.

O DSC procura recuperar as Representações Sociais – RS, apresentando-as na forma de depoimentos coletivos, por entender que representam informações e conhecimentos “produzidos e/ou difundidos” nos diversos espaços sociais (meios de comunicação, escolas, locais de trabalho, centros religiosos, entre outros). A expressão na “primeira pessoa coletiva do singular” é uma artificialidade justificada porque, de acordo com a teoria das RS, os diferentes discursos individuais podem expressar e atualizar os demais depoimentos dos “sujeitos que compartilham a mesma opinião”. Na análise dos resultados, diferentes tipos de discursos representam, então, diferentes maneiras de pensar, tornando-se, cada um, um DSC diferente<sup>11</sup>.

### **Universo selecionado para desenvolvimento da investigação**

O universo selecionado foi a Região Administrativa Central do estado de São Paulo, que

abriga duas Regiões de Governo: a de Araraquara, com 19 municípios e a de São Carlos, com 7. Foram inicialmente coletados dados em fontes secundárias oficiais, para formação de um cadastro com informações sobre os municípios e, posteriormente, após contatos com os municípios, foram realizadas as entrevistas.

Os contatos com os municípios foram feitos entre fevereiro de 2012 e agosto de 2013, por meio do Gabinete do Prefeito, informando os objetivos da pesquisa e solicitando endereço eletrônico para envio de informações e de minuta de documento de autorização para coleta de dados no município. A mensagem incluía ainda a solicitação de informações sobre a existência de Conselho de SAN instalado e a indicação de um contato para a coleta de dados. Para aqueles municípios que não responderam, foram feitas no mínimo mais quatro solicitações (telefonemas e mensagens eletrônicas).

Do total de 26 municípios, autorizaram a coleta de dados e indicaram pessoas de contato (técnicos) os Municípios de Araraquara, Borborema, Cândido Rodrigues, Matão, Nova Europa, Porto Ferreira, Ribeirão Bonito e São Carlos. Destes, no entanto, somente os municípios de Araraquara e São Carlos – sedes de Regiões de Governo e os maiores municípios da Região Administrativa Central, com população, respectivamente de 208.662 e 221.950 habitantes segundo dados do censo de 2010 – informaram ter Conselho de SAN constituído e atuante e indicaram também contatos de Conselheiros para a coleta de dados.

A partir de contatos com o Gabinete de cada Prefeitura Municipal e de suas indicações, foram convidados a conceder entrevistas os técnicos responsáveis pelas ações de SAN, bem como os integrantes efetivos (ou, na falta deles, seus suplentes) dos Conselhos Municipais de SAN existentes nos municípios estudados. Foram contatados todos os 15 técnicos indicados e 27 conselheiros, selecionados entre os titulares e suplentes informados como oficialmente nomeados para compor os Conselhos. Todos os técnicos e apenas 18 conselheiros aceitaram conceder as entrevistas. Entre os 9 conselheiros não entrevistados, 2 recusaram o convite (alegando falta de tempo ou afastamento voluntário da função de Conselheiro) e o restante não respondeu ao convite.

Foram realizadas, dessa forma, um total de 33 entrevistas (15 técnicos e 18 conselheiros).

Para a coleta de dados por meio de entrevistas com os indicados pelas Prefeituras, foi utilizado roteiro com perguntas abertas que foram dirigidas aos técnicos e aos conselheiros que aceitaram participar da pesquisa.

As entrevistas, que buscaram identificar conhecimentos, práticas, valores e representações, foram gravadas após consentimento dos entrevistados. Todas elas foram transcritas e analisadas pelo método DSC, para pesquisas de atribuição social de sentido com base em depoimentos ou outros materiais verbais. Além dos dados iniciais de cadastro dos entrevistados, cada entrevista foi encerrada com uma questão elaborada com base na ferramenta *wishpoem* – poema dos desejos – método desenvolvido por Henry Sanoff para avaliação de prédios escolares<sup>[14]</sup>. Essa ferramenta favorece o pensamento exploratório global, estimulando os entrevistados a revelarem suas fantasias e desejos sobre o ambiente que está sendo avaliado, nesse caso, o espaço/território municipal. Solicita-se aos entrevistados que descrevam como seria o ambiente ideal para eles, por meio de uma questão aberta. O enunciado da questão, adaptado para o tema que foi investigado, foi uma frase que devia ser completada pelo entrevistado. Dessa forma, garantiu-se liberdade para que os entrevistados manifestassem seus anseios, fornecendo informações que poderiam ser relevantes sobre a adequação e a qualidade dos ambientes (ou das políticas) em construção<sup>[15,16]</sup>.

### **Etapas para Aplicação do DSC no universo selecionado**

Na elaboração do projeto e desenvolvimento da investigação foram seguidas as etapas previstas pelos autores do método DSC, conforme detalhado no Quadro 1.

Os roteiros para as entrevistas, destinados aos atores identificados como envolvidos com o planejamento e a implementação das ações de SAN (técnicos, gerentes, supervisores, entre outros) e integrantes dos Conselhos de SAN instalados nos

Municípios pesquisados, embora contivessem particularidades relacionadas aos papéis sociais dos participantes de cada um dos grupos, foram, no que diz respeito às questões formuladas, similares. Para o processamento e análise dos dados foi utilizado o *software* QualiQuantSoft®, desenvolvido pelos criadores do DSC na USP, em parceria com a empresa Sales & Paschoal Informática. O *software* tem como objetivo facilitar a realização de pesquisas quali-quantitativas que utilizam a técnica do Discurso do Sujeito Coletivo – DSC.

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

**Quadro 1.** Etapas de elaboração do projeto e de desenvolvimento da pesquisa com o Discurso do Sujeito Coletivo– DSC

Etapas da Metodologia – DSC <sup>[1]</sup>	Detalhamento neste Trabalho na Região Administrativa Central do Estado de São Paulo
Tema: Escolha do assunto a ser pesquisado	Condições para a implantação do SISAN, por meio de ações e políticas de SAN, nos municípios pesquisados
Problematização: Definição das questões referentes ao tema cujo “conhecimento, solução ou questionamento passam necessariamente pelos sentidos atribuídos pelos atores sociais envolvidos”.	Existe quadro técnico habilitado e capacitado para assumir as responsabilidades inerentes à execução de políticas públicas de SAN? As ações tendem a perpetuar o caráter assistencialista histórico das políticas de alimentação e nutrição no Brasil? Há adequada compreensão, por parte dos atores envolvidos, visibilidade adequada por parte da sociedade e formas de mensurar as ações voltadas para a garantia de SAN sob a perspectiva do DHAA, efetivamente geradoras de cidadania? Quais as dificuldades encontradas por Conselhos Municipais de SAN formalmente instalados, para a efetiva participação na construção do SISAN?
Campo Social: Definição dos atores/agentes sociais capazes de emitir julgamentos, opiniões ou argumentar a respeito do problema.	Agentes públicos responsáveis pelas ações de SAN nos municípios pesquisados e integrantes dos Conselhos Municipais de SAN, responsáveis pela coordenação da política de SAN e pela busca das interações necessárias para seu êxito.
Lugar do campo social: Escolha do espaço geográfico e institucional em que será realizada a pesquisa.	Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) Central do Estado de São Paulo, composta por 26 municípios das Regiões de Governo: de Araraquara (19) e de São Carlos (7).
Número de sujeitos: Seleção dos sujeitos de modo a incluir todos os possíveis portadores de ideias diversas a respeito do problema pesquisado.	Conjunto dos técnicos indicados como responsáveis pelas ações de SAN pelas Prefeituras Municipais e os integrantes efetivos, ou na falta deles seus suplentes, dos Conselhos Municipais de SAN existentes nos municípios estudados.
Formulário: Elaboração de roteiros não flexíveis de questões, a partir dos objetivos.	Formulário contendo dados de cadastro do entrevistado (município, nome, idade, sexo, escolaridade, participação prévia em treinamento ou capacitação ligada ao tema) e as perguntas abertas para estimulá-lo a se posicionar sobre o problema.
Coleta de dados: Coleta dos depoimentos (individuais, grupo foco ou entrevistas <i>online</i> ).	Entrevistas individuais presenciais gravadas e entrevistas <i>online</i> .
Transcrição de depoimentos: Transcrição de todos os depoimentos tomados nas entrevistas.	Transcrição de todos os depoimentos tomados nas entrevistas e análise dos dados coletados por meio da utilização dos operadores metodológicos das “expressões-chave” - EC (segmentos do discurso que revelam a essência de seu conteúdo) e “ideias centrais” – IC (o sentido do discurso) para cada conjunto de respostas a uma mesma pergunta.
Expressões-chave (EC): Identificação da essência do pensamento do entrevistado, buscando suas ideias sobre o tema pesquisado.	Não foram encontradas “ancoragens” (ideologia embutida no discurso).
Ideias centrais (IC): Categorização das ideias descrevendo de forma sintética e precisa o sentido das expressões-chave de cada depoimento.	“Discurso síntese” redigido na primeira pessoa do singular, reunindo as expressões-chave (EC) que compartilham a mesma ideia central (IC). Para cada questão da entrevista foi produzido um painel de DSCs contendo as opiniões coletivas a respeito do tema no conjunto da população pesquisada.
Ancoragem: Identificação da ideologia embutida no discurso (generalizações).	
DSC: Reunião, em um único discurso-síntese, na primeira pessoa do singular, de expressões-chave que tenham a mesma IC ou ancoragem.	
Intensidade: Apuração do grau de compartilhamento de cada representação presente nos depoimentos (número ou percentual de indivíduos que contribuíram com EC de mesma IC ou ancoragem para um dado DSC).	As análises quantitativas foram realizadas considerando-se o atributo “intensidade”, isto é, o grau de compartilhamento das representações sociais entre a população pesquisada.
Amplitude: Apuração do grau de espalhamento de uma ideia ou representação no campo pesquisado, de acordo com sua distribuição entre os diferentes estratos da população entrevistada.	

**RESULTADOS****O campo social**

Aceitaram conceder entrevistas 33 sujeitos (45% técnicos e 55% conselheiros de SAN), 82% dos quais do sexo feminino. No grupo, 12% apresentaram apenas o segundo grau como nível de escolaridade, 42% tinham nível superior, 27% Pós-Graduação *Lato Sensu* e 18% *Stricto Sensu* (6% mestrado e 12% doutorado). Quanto ao perfil profissional, o grupo era composto por nutricionistas (55%), advogados (9%) e engenheiros de alimentos (6%). Entre os demais profissionais observaram-se pós-graduados em Economia Rural e Produção Animal e graduados em Pedagogia, Letras, Biologia e Medicina Veterinária, além de um Técnico em Nutrição e Dietética e um

Técnico em Eletrônica. Apenas um dos entrevistados tinha formação sem profissionalização no segundo grau. Do grupo, 79% não receberam qualquer treinamento/capacitação sobre Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável ou Direito Humano à Alimentação Adequada.

**Discurso do Sujeito Coletivo**

A partir do banco de dados construído no software QualiQuantiSoft® procedeu-se a elaboração dos DSCs para as respostas às diferentes perguntas, que abordavam as descrições e as opiniões de cada entrevistado sobre aspectos relacionados às ações de SAN, como atividades desenvolvidas, parcerias com outros municípios, papel do Conselho, intersetorialidade no âmbito do município e o que

faltava para aprimorar o trabalho nessa área. Além disso, solicitou-se que os entrevistados completassem uma frase a respeito da realização da SAN em seu Município. A utilização dos operadores metodológicos do DSC permitiu a identificação, nas respostas obtidas para cada questão, das expressões-chave (EC) e a categorização dessas em ideias centrais (IC) que representam as opiniões expressas pelos respondentes.

Assim, para as respostas à questão a respeito das atividades realizadas pelos entrevistados, foram identificadas ICs que se referiram a ações de supervisão de programas de SAN em escolas e entidades beneficiadas (compartilhadas por 16% das respostas), participação em reuniões de Conselhos e Conferências (14%), atividades de planejamento e gestão de produção de refeições (9%) e educação nutricional (7%).

As ICs identificadas nas respostas à questão sobre ações integradas com outros Município para a realização de programas e ações de SAN referiram-se à inexistência de integração (compartilhadas por 35% das respostas), à importância dessas integrações e parcerias (20%), à existência de contatos com outros municípios (17%), ao desconhecimento sobre a existência das parcerias (13%) e às dificuldades para que tal integração ocorra (12%).

Quanto ao papel do Conselho Municipal de SAN, as ICs identificadas demonstraram o entendimento de que ele deve ser de fiscalização (compartilhada por 25% das respostas), monitoramento (7%), apresentação de proposições (5,5%), realização de diagnósticos de problemas de SAN (5,5%), capacitação em SAN (5,5%) e controle social (5,5%). Aproximadamente 13% das respostas entenderam que o papel não estava sendo cumprido, 9% que estava sendo parcialmente cumprido e 7% que estava sendo totalmente cumprido.

As respostas para a questão sobre intersetorialidade nas ações de SAN no âmbito do Município resultaram na identificação de ICs contraditórias. Cerca de 29% das respostas compartilharam a ideia de que não havia trabalho bem

articulado, enquanto que pouco mais de 26% afirmaram que esse trabalho existia. Outras 18% das respostas informaram que existia pouco trabalho intersetorial e mais 18% informaram não saber responder.

Os entrevistados foram solicitados a dar sua opinião sobre o que ainda precisava ser feito para aprimorar as ações e os programas de SAN em seus municípios. Foram obtidas 53 respostas bastante diversificadas, categorizadas em 14 ICs e, para cada uma, foi gerado um DSC, conforme apresentado no Quadro 2.

**Quadro 2.** Ideia Central (IC), frequência de resposta (f) e Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) de técnicos e Conselheiros Municipais referentes ao que ainda precisa ser feito para aprimorar os programas de SAN no município, 2014

IC (f)	DSC
Ações de educação e capacitação (28,3%)	Primeiramente entender melhor, tentar fazer mais cursos, também com as pessoas que trabalham junto com a gente, que fazem e distribuem esses alimentos e explicar a importância dessa segurança alimentar, tanto pra quem vai cuidar disso, quanto pra quem depende dela. Mas acho que é um trabalho muito difícil porque seria um trabalho de formiguinha pra tentar conscientizar a população, também! O que falta também é um acompanhamento técnico nas entidades, capacitação sobre como melhorar a utilização de alimentos, como reduzir o desperdício, orientar populações carentes sobre a alimentação saudável e o aproveitamento integral dos alimentos, sabe, porque o grande desperdício está dentro das casas. E capacitação também para as pessoas que estão regendo o Conselho, porque lógico que tem quem entende um pouquinho mais, mas as pessoas nem sabem que existe isso. Tem uma questão que eu acho que é política: o sentido amplo da Segurança Alimentar não está claro pra todo mundo, porque é um conceito abstrato e não só sobre privação, necessidade, sobre não deixar a pessoa morrer de fome. Como nós vamos conseguir explicar isso pra pessoas que são do povo? Ele até faz segurança alimentar, mas não sabe o que está fazendo. E a gente sai de uma história do país com política de alimentação de privação, do bolsa-família... até então, a gente dava cesta básica e de repente, quer segurança alimentar? É algo que deve ser construído e ainda vai demorar muito tempo.
Mais integração interinstitucional (16,98%)	Seria necessária a integração entre as diversas secretarias municipais, porque às vezes você está dentro de uma secretaria que trabalha com um programa e você não sabe o que é, quais são as ações. Não adianta você fornecer uma alimentação saudável na escola, se tem aquela família num bolsão de pobreza e não é só a criança que precisa, tem outras pessoas que podem ter acesso aos outros programas, mas nós não sabemos. Também não buscamos, mas não sabemos! O que eu posso fazer está restrito ao meu trabalho, porque os outros setores são outros profissionais e cada um toma conta do seu e a gente tem que respeitar a hierarquia. Teria que buscar parcerias, integrar mais, potencializar, fomentar as discussões. Falta mais comprometimento de todas as partes, porque quem é focado em abastecimento não vê o outro lado, o lado social, a cultura, o trabalho e a renda. Nosso trabalho aqui está sendo feito, porque eu estou aqui, os outros eu não sei. Talvez esteja sendo feito, mas não tem esse entrosamento pra gente saber. A gente está sempre pensando naquela pessoa de baixa renda, mas falta um cadastro e definir quem é essa população que deveria ser beneficiada por esses programas, porque aí você teria certeza que o dinheiro está sendo bem aproveitado. Teria que integrar com a Cidadania e Assistência Social, como uma coisa passageira, um socorro, enquanto a pessoa está passando por um momento de dificuldade, enquanto a Cidadania trabalha nesse suporte, pra colocar a pessoa no mercado de trabalho e pra sair disso. A pessoa não sai daquele lugar, porque ela se acomoda e aí deixou de ser uma assistente, passou a ser meio de vida. Isso é educação, cidadania e está envolvido com um monte de coisas, que sozinha, a nutrição não vai conseguir fazer. É o tal do trabalho em equipe e se uma parte falha, você acaba comprometendo o todo.
Mais infraestrutura para programas de SAN (7,55%)	Precisa fazer um banco de alimentos na cidade, urgente, organizar esses produtores, pegar esse excedente que eles fazem e não vendem, trabalhar isso com a comunidade, com apoio da própria prefeitura. Processar mais alimentos, pra minimizar o trabalho das merendeiras, diminuir o risco e dar um salto de qualidade. Melhorar a estrutura de recebimento, estrutura de pessoas, dentro da escola, permanente, uma nutricionista que controle isso aí, faça a merendeira seguir o cardápio. Acho que teria que ampliar os programas. Acho que com três unidades do Restaurante Popular (RP) na cidade vai melhorar bastante a qualidade. Eu percebo que existem vários programas, mas a população não tem tanto interesse. O projeto social do RP, por exemplo, tem um apelo maior: a população, pelo preço bem acessível, procura bastante porque é muito mais fácil você almoçar no RP do que fazer uma comida saudável em casa. Mas eles não procuram qualidade nutricional e sim praticidade. No centro atenderia a maior parte do comércio e nas periferias, não havia necessidade de ser grande, mas pelo menos um lugar que a criança se alimentasse melhor. Poderia fazer um cadastro, porque o problema hoje é funcionário e se você criar uma cozinha em cada lugar, vai demandar muito funcionário. Mas se você tiver uma cozinha muito grande, você leva até eles.
Divulgação das atividades do Conselho e das ações de SAN (7,55%)	Acho que falta mais divulgação porque eu percebo que poucas pessoas participam. A reunião do CONSEA-SP regional que a gente foi não tinha tanta gente. Também acho que falta um pouco de boa vontade, porque percebi que quem foi realmente estava disposto, mas eu acho que deveriam fazer campanhas pra que outras pessoas conhecessem realmente a importância disso e mais pessoas participassem. Eu percebo que tem qualidade, está indo pouca gente, mas quem está indo, está comprometido, mas mais pessoas deveriam estar envolvidas ou serem estimuladas a conhecer e participar, porque acho que tem gente que desconhece totalmente, então talvez não participe por conta disso. Precisava maior propagação das normas de SAN e o aumento da vigilância do cumprimento dessas normas.
Ações de SAN no município são adequadas (7,55%)	Eu acho que, até onde acompanhei o município tinha um programa bastante avançado! O município centralizou pra organizar o sistema de recepção dos produtos, de processamento e distribuição pras escolas e pras instituições. Um trabalho muito importante e muito bom, que ajuda muito as entidades, através do PAA, em que são distribuídos alimentação, legumes, frutas e verduras, um bom trabalho, que não está parado, está aumentando, desenvolvendo. A criança, quando está na escola, está com seu direito garantido, porque o cardápio já foi calculado para as necessidades que ela precisa. As Entidades Assistenciais, sempre quando a gente vê que está precisando de um ajuste, a gente vai fazer uma visita técnica em segurança alimentar, porque não é só doar. E as práticas higiênicas-sanitárias do local? E no RP a gente já tem um controle maior, porque aqui é nossa cozinha piloto, então tem uma nutricionista da nossa divisão, tem mais duas nutricionistas contratadas pela empresa e uma supervisora. Então a gente sabe que a gente está conseguindo garantir. Eu só não sei se está chegando pras pessoas que deveriam.
Conselho/Conselheiros mais atuantes (5,66%)	Precisa da reativação do CONSEA. Precisa cobrar as atitudes dos participantes, pra que todos participem. Eu acho que eu precisava voltar e aí, o problema é comigo. Porque eu, sem estar atuante, sem participar de reunião, sem saber o diagnóstico, eu não posso ajudar.
Melhor planejamento e organização do trabalho do Conselho e atividades de SAN no município (5,66%)	Acho que para avançar mais, teria que buscar mais investimento em gestão da estrutura, pra melhorar ou reduzir algumas ineficiências porque é uma estrutura avançada, pelo padrão que eu conheci em outros municípios. A atuação do Conselho podia ser maior. Não reuniões mensais, mas eu acho que em três anos eu fui em uma, então eu não sei como é que acontece isso. Talvez ser mais atuante, porque também fazer só um monte de reunião e não fazer nada, não adianta. Eu não sei se faltou coordenação, talvez falte organização, uma liderança lá dentro, que realmente funcione, que beneficie os produtores, quem está recebendo e também quem está fornecendo. Eu não sei onde que está falhando, se a gente se contenta com pouco! Tem que pensar em melhorar. Para as entidades, são pequenas coisas, pequenos cuidados, como evitar prazo curto de validade, embalagem inadequada. Eu acho que é falta de planejamento, de organização.

As demais ICs identificadas para esta questão referiam-se à implantação de ações e programas de SAN no município e à maior conscientização de

profissionais e da população, que tiveram compartilhamento, cada uma, de 3,77% das respostas e em que se alerta para a necessidade de maior ação da



Prefeitura Municipal e para a necessidade de maior interesse, envolvimento e participação de todos nas questões e ações relacionadas à SAN. Ainda foram identificadas mais quatro das ICs, compartilhadas, cada uma, por 1,89% das respostas: aumento das doações de alimentos, em que o entrevistado informa sempre buscar mais recursos para aumentar as doações de alimentos aos mais carentes; necessidade de mais recursos financeiros, em que a entrevistada afirma ser necessário intensificar a “apropriação” de recursos financeiros; melhorar qualidade da alimentação escolar, em que a entrevistada afirma que, quando estava trabalhando em unidade escolar, em 2008, havia muitos produtos enlatados na alimentação escolar e que isso precisava ser reduzido por não ser saudável e

realizar e manter diagnóstico da situação de SAN no município, que trata da necessidade de que sejam produzidos, tratados e disponibilizados dados para orientar a tomada de decisões e a definição de ações direcionadas e padronizadas. Aproximadamente 6% das respostas indicaram falta de conhecimento para responder à questão.

Foi solicitado aos entrevistados que completassem a frase: “A população do meu município terá Segurança Alimentar e Nutricional quando...”. As respostas a essa questão, 41 no total, foram categorizadas em nove ICs, descritas no Quadro 3.

**Quadro 3.** Ideia Central (IC), frequência de resposta (f) e Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) de técnicos e conselheiros municipais em complemento à frase “A população do meu município terá SAN quando...”, 2014

IC (f)	DSC
Houver maior conscientização (26,83%)	Quando todos se conscientizarem, poder público, população, mãe, professor, quem ganha, quem não ganha, todos, se conscientizarem sobre a importância da SAN e entenderem que isso é uma prioridade. Quando o povo tiver espaço, mas ele precisa primeiro ter conhecimento de causa, então, quando a população for conscientizada, informada, pelas autoridades, porque falta informação, e puder entender, opinar ter voz ativa, interesse em participar dos programas desenvolvidos pelo poder público. E também quando o governo parar pra pensar o que realmente a população necessita, uma alimentação digna dentro das creches, das escolas, porque a gente está vendo que isso não está acontecendo. Vai ter SAN na hora que o governo se conscientizar que o futuro está dentro da educação geral e os órgãos públicos, privados, a população em geral, tiverem mais consciência dos seus direitos e colocarem mais a mão na massa pra cumprir com seus deveres.
O poder público for mais eficiente (19,51%)	Devia ser o trivial, não é? Quando as políticas públicas que já existem aumentarem a sua abrangência e forem plenamente executadas, consolidadas, ampliadas, melhor geridas, tiverem prioridade e forem realmente eficazes. Isso ainda depende muito do líder político, porque as organizações sociais não são capazes de colocar ainda, principalmente nessa área, a sua pauta. Quando tudo funcionar, um município melhor, um lugar melhor pra viver, onde as coisas funcionem e a população interaja com o governo, que não pode ser distante e tem que ouvir mais a população para melhorar todo o sistema. Acho que todo mundo sonha com um sistema que funcione, não só pras entidades, não só pro governo, mas para a população e que seja eficiente. E quando todo mundo se preocupar com todo mundo, cada um em seu papel, sua função, porque a gente só consegue ter resultados na hora que consegue dar a mão e trabalhar juntos, realmente comprometidos com um objetivo em comum, falando a mesma língua. E quando os governantes entenderem que a Segurança Alimentar e Nutricional faz parte das ações de prevenção aos agravos de algumas patologias e vai além do cuidado nutricional clínico.
Houver mais informação e conhecimento sobre SAN (17,07%)	Falta educação sobre o que é Segurança Alimentar e sem informação correta e conhecimento sobre alimentação saudável é difícil as pessoas participarem. Falta orientação pelas autoridades, no próprio SUS. Quando houver educação alimentar como matéria fixa na rede pública e quando essas mães também tiverem, a partir da gestação, já no consultório médico, a orientação. Nem o próprio governo percebeu a que ponto chegou a má alimentação e quando eles acordarem, o SUS já estará supercarregado com doenças que eles adquiriram pela má alimentação. Então eu acho que tem que ser educação, mesmo, a partir de um ano, um ano e meio, aprender na escolinha e a mãe já na barriga, saber a importância.
Existe SAN no município (7,32%)	Eu estou acostumado a ver tanta coisa pior no Nordeste, fora, que eu nem me preocupo muito com meu município, que não está mesmo numa situação grave, embora existam problemas de insegurança alimentar aqui. Acredito que o maior programa de segurança alimentar se chama merenda escolar, que é uma garantia muito grande, pelo número de atendimentos, pela qualidade das refeições e garante a segurança alimentar no município. Vai continuar tendo (SAN) sempre que o município continuar apoiando as ações, enquanto o município der suporte, o Conselho e os membros se dedicarem. Eu garanto que tem SAN, porque os dados mostram.
O Conselho de SAN for mais atuante (7,32%)	Quando se criar um conselho e ele começar a agir, for bem ativo, com a união de todos os departamentos da prefeitura e boa organização na parte de produção rural. Ficaria mais fácil com a união de todos e com o poder do Conselho. Eu sei que não depende só do Conselho, mas quando esse Conselho tiver uma atuação efetiva, conseguindo planejar, coordenar e executar as ações que ele está propondo.
Houver acesso a alimentos saudáveis para todos (7,32%)	Quando todos tiverem acesso a alimentos saudáveis a preços adequados, melhor distribuição da alimentação. Se tiver uma cozinha ampla e distribuir mais, mais pessoas serão assistidas, porque a qualidade a gente sabe do que tá falando, mas a distribuição ainda não é ampla, tem que crescer. Quando nossas autoridades colocarem em prática o que realmente precisa colocar em relação à doação de alimentos e participarem mais, até de conselho, mesmo, em todo o trabalho social pertinente.
Houver participação social efetiva nas políticas públicas (7,32%)	Quando a gente aprender a alimentar uns aos outros: é uma troca. Enquanto não tiver essa troca, não funciona. Quando ou vai só de um lado ou volta só de um lado, tem sempre um explorador. Eu acho que toda vez que você troca, todo mundo ganha, todo mundo aproveita, fica mais leve. Se as pessoas não tiverem disponibilidade e a vontade de fazer, então não vai ter mudança. Quando tivermos maior interesse e trabalharmos para isso, depende de nós. A gente não pode esperar que tudo venha dos governos, que tudo venha de cima. A população tem que ser sujeito da sua vida. Quando todos participarem e cada um fizer o seu papel. Cada um dentro da sua (área), com informação. No caso de cada Secretária, dentro de cada entidade, do que lhe compete, ela realmente fizer o seu papel, executar o que precisa ser feito. Aí vai acontecer

Outras ICs foram compartilhadas, sendo uma delas relacionada à garantia de qualidade sanitária dos alimentos por meio da legislação (4,88%) e outra à melhor distribuição de renda (2,44%), mesmo que com demonstração de descrença de que isso melhorasse a situação de SAN em curto prazo.

Após todas as questões, os entrevistados foram indagados se queriam acrescentar algo que não havia sido perguntado ou respondido. Foram obtidas 55 respostas a essa indagação, sendo que 29,09% dos entrevistados afirmaram não haver mais nada a ser dito. Foram identificadas, entre as demais respostas, 18 ICs, correspondentes a relatos pessoais, exemplos de situações vividas ou considerações a respeito da questão de SAN, algumas delas já contempladas em respostas a questões anteriores. Destacaram-se o reconhecimento da necessidade de maior empenho pessoal, compartilhada por 10,91% das respostas e um sentimento de frustração com a situação (7,27%), em uma espécie de avaliação dos respondentes sobre sua participação em ações de SAN e no conselho e a falta de motivação dos conselheiros (5,45%), reforçando a questão da baixa participação. Alguns entrevistados (7,27%) demonstraram uma preocupação com a descontinuidade das ações em função das mudanças no ambiente político e outros (5,45%) externaram expectativas de melhoria do trabalho do conselho e da situação de SAN do município, declarando a esperança de que a situação se modifique e de que o desânimo não prejudique o trabalho que têm pela frente. Entretanto, a vivência levou alguns entrevistados à percepção de que as ações realizadas eram típicas de um assistencialismo não gerador de cidadania (5,45%), pela insegurança de não saber se os mais necessitados estavam de fato, sendo atendidos, se o trabalho de profissionalização estava sendo feito e pelo entendimento de que estaria havendo certa acomodação dos beneficiários às políticas de transferência de renda, com desestímulo à procura pela independência financeira das famílias beneficiadas.

Também foram feitas considerações sobre a necessidade de divulgação do papel do Conselho de SAN (5,45%) para propiciar a todos a compreensão sobre o que cabe a essa instância colegiada, sobre a construção de capital social, a oportunidade de empoderamento, maior participação e controle social das comunidades e sobre a situação de SAN no município (3,64%), incluindo preocupações com a obesidade infantil, uma possível situação de miséria na

periferia e as condições precárias das entidades filantrópicas atendidas.

Parte das respostas (3,64%), referiram-se às dificuldades nas parcerias e ações integradas, retomando a questão da intersectorialidade da SAN e ao insucesso para a realização de um trabalho integrado, tanto de setores públicos quanto das instituições colaboradoras não governamentais.

Foram identificadas ICs, representando cada uma 1,82% das respostas, que tratavam da ampliação do escopo de políticas de SAN, revelando uma preocupação com a compreensão do significado da segurança alimentar; da satisfação com os resultados percebidos a partir das ações desenvolvidas; de questões de representatividade dos componentes do Conselho de SAN, que, embora entendidas como garantia do trabalho intersectorial, pela variedade de instituições envolvidas, também foram vistas como uma preocupação, pelo tipo e efetividade da contribuição de cada integrante; da dificuldade de organização e de formação do capital social a partir das experiências dos conselhos, pela ineficiência e descompromisso do poder público na coleta e registro de dados e acompanhamento das ações; da desmotivação da população para ações educativas com pouca procura e frequência muito baixa. Foram ainda identificadas ICs relacionadas a um desejo de que entidades filantrópicas não necessitem mais de doações, demonstrando a dificuldade de manutenção do atendimento, do não reconhecimento do trabalho realizado por falta de divulgação de informações e dos desafios do trabalho cotidiano com o Programa de Alimentação Escolar.

## DISCUSSÃO

A informação, dos conselheiros de SAN, de que a participação em reuniões do Conselho e, com menor frequência, em conferências regionais de SAN, constituía sua atividade principal relacionada ao objeto da pesquisa, denota a concepção de que as reuniões constituem o objetivo, por si, da existência dos conselhos. Embora alguns discursos tenham chamado a atenção para o fato de que o desempenho das funções dos conselheiros em muito extrapola a participação nas reuniões, duas situações foram perceptíveis a partir das falas dos entrevistados: a desmobilização dos Conselhos em determinado período, com redução ou mesmo suspensão das

reuniões e a dificuldade para que os conselheiros comparecessem quando convocados. Nahra *et al.*<sup>[17]</sup>, em trabalho que avalia a representação do poder executivo em conselhos gestores de políticas públicas no município de Porto Alegre, chama a atenção para sua pouca dedicação aos afazeres do Conselho, inferindo que o envolvimento dos representantes se reduz, quase que exclusivamente, à participação nas reuniões. Wendhausen *et al.*<sup>[18]</sup> também relatam dificuldades com obtenção de quórum em diferentes Conselhos do município de Itajaí, SC. Carneiro<sup>[19]</sup> relata a reduzida presença de atores governamentais em conselhos estaduais de Minas Gerais, demonstrando o baixo grau de comprometimento e prioridade dos integrantes com as ações do Conselho.

Embora parte dos entrevistados, especialmente conselheiros, referiram não ter tido nenhuma dificuldade para o desempenho de sua função, outros registraram dificuldades relacionadas à falta de disponibilidade para participação nas reuniões, nos horários em que eram marcadas e à pouca familiaridade com os temas tratados, reforçando a necessidade de atividades de capacitação. Os discursos vieram ao encontro do apurado entre o grupo entrevistado, de que aproximadamente 80% não tiveram qualquer treinamento ou capacitação específica para atuar em SAN. Siqueira *et al.*<sup>[20]</sup> relatam situação semelhante entre os conselheiros de SAN do estado do Espírito Santo e Carneiro<sup>[19]</sup> refere-se ao mesmo problema em Minas Gerais. A questão da necessidade de capacitação para conselheiros reapareceu nas respostas sobre o que ainda precisava ser feito para aprimorar as ações nos municípios, estendendo-se aos executores das ações, seus beneficiários e à toda população. O discurso remete à compreensão de que as soluções para os problemas enfrentados estão na educação, de todos e sobre várias questões. Para alguns, a realização de ações de capacitação também é papel do próprio conselho. Os discursos se referiram tanto à necessidade de compreensão da amplitude do conceito de SAN para possibilitar uma ação cidadã efetiva em sua conquista e manutenção, como de treinamentos em boas práticas de manipulação de alimentos, educação para o consumo, educação nutricional para gestantes, crianças e adolescentes, entre outras. Encontram-se muitos materiais e oportunidades de capacitação para conselheiros, técnicos e outros atores sociais envolvidos com SAN, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, por governos

estaduais e mesmo por organizações da sociedade civil como a RedeSAN<sup>[21]</sup>, uma rede eletrônica de qualificação de gestores públicos e lideranças sociais de SAN, que oferece cursos à distância e a RedeSANS<sup>[22]</sup>, rede social que articula o poder público, universidades e movimentos populares em defesa do DHAA.

Possíveis arranjos regionais para o desenvolvimento de ações de SAN não foram relatados, embora tenha aparecido a compreensão de que integração intermunicipal ocorre por meio de troca de informações e experiências entre técnicos e conselheiros de diferentes municípios ou quando compras do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos são feitas de produtores de municípios vizinhos. Entretanto, uma das dificuldades percebidas pelos entrevistados é exatamente promover e sustentar uma regionalização efetiva, com ganhos para os envolvidos e que promova a melhor utilização dos recursos, devido aos diferentes interesses político-partidários e à falta de estrutura nos municípios menores. Bandeira<sup>[23]</sup> atribui à soma de dois fatores as dificuldades e obstáculos existentes para a articulação entre municípios próximos: a não existência, no país, de uma instância político-administrativa entre o estado e os municípios e a escassez de organizações de caráter microrregional, o que dificulta a criação e manutenção de uma cultura de articulação de caráter territorial. As subdivisões oficiais existentes, considerando aspectos territoriais e de caráter político administrativo, tampouco contribuem para uma integração prática efetiva já que não são coincidentes. Regiões Administrativas e Regiões de Governo e outras como as Direções Regionais de Saúde, não são coincidentes em relação ao conjunto dos municípios que as integram, o que desfavorece a criação de vínculos e um efetivo trabalho regionalizado.

Já a integração interinstitucional dentro do próprio município foi vista pelos entrevistados como uma necessidade, embora de realização bastante difícil e criticada. O caráter intersetorial do conceito de SAN, por si, requer atuação articulada na implementação de ações e políticas públicas. Paulillo *et al.*<sup>[6]</sup> afirmam que a formação de redes não hierárquicas de cooperação no âmbito local pode favorecer a concepção de soluções de SAN apropriadas para cada região. Carneiro<sup>[19]</sup> alerta para a necessidade de uma articulação horizontal de políticas e programas municipais, que tragam melhores resultados, mas cita a grande resistência às mudanças, observada em instituições estatais.

Monnerat *et al.*<sup>[24]</sup> entendem a intersetorialidade como uma eficiente estratégia de gestão urbana, que possibilita a otimização na utilização de recursos humanos e financeiros, mas também apontam dificuldades, já que os municípios tendem a reproduzir a fragmentação setorial observada nos níveis estadual e federal.

Outra percepção evidenciada nos discursos foi a de que a melhoria e o aprimoramento das ações e políticas de SAN ocorrerão na medida em que o atendimento for ampliado e mais cidadãos forem atendidos. Entretanto, mesmo havendo poucas considerações em relação à ampliação do escopo desse atendimento na direção dos demais aspectos que compõem o conceito de SAN, o entendimento predominante é no sentido de oferecer maior quantidade de alimentos e refeições a um maior número de atendidos. Embora poucos entrevistados tenham ressaltado que SAN não se reduz à garantia de acesso a alimentos, incluindo diversos outros aspectos, foi exatamente na ampliação das estruturas de garantia de acesso, especialmente aos cidadãos de baixa renda (Restaurantes Populares – RP e doações a entidades assistenciais), que os discursos se focaram. O desafio, portanto, está em incorporar a questão da adequação alimentar e nutricional à agenda da saúde e da nutrição. A construção de um conceito tão amplo e abstrato de SAN constituiu-se no início de uma longa jornada em direção à garantia do DHAA, em sua plenitude, para toda a população brasileira. O desafio de construir políticas públicas que atendam a todos os cidadãos – com informação que possibilite melhores escolhas, garantia de qualidade, adequação às necessidades e promoção da saúde, além de sustentabilidade – permanece e deve ser assumido por todos os que estão envolvidos com a construção do SISAN, incluindo os que atuam no nível municipal. A ausência de instrumentos de medição da condição efetiva de Segurança Alimentar dificulta tal tarefa, na medida em que não existem parâmetros de sucesso a serem alcançados. A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)<sup>[25]</sup> realça os aspectos do acesso suficiente – e da preocupação com a ausência de acesso – a alimentos em quantidade e qualidade em um futuro próximo, mas considera insegurança alimentar a limitação de acesso quantitativo aos alimentos. Monteiro<sup>[26]</sup> afirma que o monitoramento da segurança alimentar de uma população depende de uma série de indicadores de oferta de alimentos (quantidade, tipo, composição nutricional, qualidade

sanitária, adequação à legislação, comercialização, marketing e preço) e da demanda por esses alimentos (renda, capacidade de autoconsumo, preferências alimentares, conhecimentos sobre alimentação, nutrição e saúde e padrões de consumo alimentar). Já o monitoramento do perfil nutricional da população pode ser feito por estimativas sobre a frequência e evolução de distúrbios nutricionais. A maior parte desses indicadores sequer existe, colocando aos gestores e conselheiros obstáculos consideráveis para a realização de um trabalho com base em diagnósticos confiáveis sobre a situação de SAN da população de seus municípios.

Observou-se ainda que parte dos conselheiros, analisando a situação em seus municípios, considerou que as condições previstas nas diretrizes federais para a área estavam sendo atendidas – a manutenção de equipamentos públicos, programas e ações de acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social – concluindo pela inexistência de insegurança alimentar.

Com relação ao papel dos conselhos, foi contundente o entendimento de grande parte dos entrevistados de que sua principal atribuição é a de fiscalizar as ações e programas desenvolvidos nos municípios. Muitas respostas denotaram certa confusão com as funções do CAE – Conselho de Alimentação Escolar. Embora a fiscalização e o monitoramento das ações e políticas municipais de SAN estejam incluídos entre as funções previstas para os conselhos de SAN, não são as mais importantes. Poucos entrevistados alertaram para o papel propositivo e deliberativo do conselho, efetivamente contribuindo para a construção de uma política pública de SAN que atenda às necessidades de cada município. Nahra *et al.*<sup>[17]</sup> afirmam que a função de um conselho é eminentemente política, ao definir estratégias para garantia de direitos (diretrizes e formato de implementação de políticas públicas, planos de metas, fontes de recursos, parâmetros de qualidade, monitoramento e avaliação dessas políticas, bem como sua publicização). Rocha *et al.*<sup>[27]</sup>, analisando atas e pautas das reuniões do conselho do município de São Paulo, verificaram que as principais questões acerca de SAN não aparecem de forma articulada nas discussões ou não são adequadamente relatadas nas atas. O controle social e a promoção de SAN, ideia central de alguns dos discursos colhidos neste

trabalho, em seus aspectos mais amplos podem melhor definir o papel dos conselhos, embora os entrevistados não tenham claramente especificado a que tipo de ação se referiram. Publicização das questões relacionadas à SAN e às ações e políticas da área desenvolvidas pelos municípios também foram citadas por alguns dos entrevistados e parece, acertadamente, ser este um dos importantes papéis que o conselho tem a desempenhar. A construção da garantia de SAN para a população não pode prescindir de informação adequada e suficiente para que todos possam participar do processo e usufruir do DHAA.

Chamou a atenção o fato de que a resposta mais frequente à última questão da entrevista, aquela em que foi solicitado que completassem uma frase sobre quando a população do município teria SAN, foi relacionada à existência de maior conscientização – da população, dos próprios conselheiros e dos agentes do estado. Em alguns discursos, o estado (governo) apareceu como o responsável por levar essa consciência à população, embora, de modo geral, o discurso pareceu referir-se ao entendimento real do significado e da importância da segurança alimentar e nutricional por todos. Sem dúvida, a construção das condições necessárias à SAN, sob a perspectiva do DHAA, por meio de políticas públicas efetivas, requer a compreensão e a discussão de todos os aspectos relacionados ao tema. E essa também é uma construção dependente do processo educativo participativo. Oliveira *et al.*<sup>[28]</sup> afirmam que Paulo Freire conferiu ao termo “conscientização” um caráter político-pedagógico que implica, em um movimento dialético, a apreensão (do conhecimento) e uma subsequente ação transformadora (reflexão crítica). Por essa ótica, a realidade não deve ser tomada como já determinada, mas como algo em permanente construção. Mas os mesmos autores relatam que Freire também esclareceu que a conscientização não tem o poder mágico da resolução de conflitos nem pode ser considerada um instrumento de transformação conciliatória do mundo. Faz sentido, nessa perspectiva, que os conselhos tenham papel fundamental nesse processo de conscientização, integrando ação e reflexão numa compreensão dialética da SAN como um problema social. Entretanto, é ilusório esperar que uma lucidez moralizadora e repentina venha criar, como por encanto, as condições necessárias para a existência de SAN em qualquer município.

As demais respostas colocadas à questão – um poder público mais eficiente, maior disponibilidade de informações a respeito de SAN e um conselho mais atuante – são, nessa perspectiva, parte do processo transformador em permanente construção de uma sociedade mais justa.

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

Por fim, a crítica à efetiva representatividade das instituições que integram os conselhos indicou a necessidade de maior inclusão daquelas que atuam diretamente com ações de SAN (entidades de assistência, associações de produtores familiares e outras que mantêm contato mais próximo com a população assistida), maiores interessados e diretamente beneficiados, levando a uma ressignificação da natureza da colaboração de outros como universidades e instituições de pesquisa. Observou-se que a participação não ocorre na forma de efetiva representação, mas sim de forma individual, uma vez que aqueles que foram nomeados sequer tinham qualquer oportunidade de discutir os temas tratados em suas instituições de origem, promovendo um efetivo debate intersetorial.

## CONCLUSÃO

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

Observam-se dificuldades para a criação e a consolidação de canais que possibilitem aumentar a influência da sociedade civil sobre a tomada de decisões no setor público. Na Região Central do estado de São Paulo foram identificados apenas dois municípios que contam com Conselho Municipal de SAN constituído e atuante. Num universo de 26 municípios, em uma região com economia e desenvolvimento privilegiados, essa situação, que se manteve até 2017, causa desapontamento.

Os conselheiros e técnicos que atuam nos municípios e que participaram da pesquisa demonstraram práticas e percepções diversificadas a respeito das condições para a construção de um sistema de SAN para a região.

Foram consideradas equivocadas e, portanto, merecedoras de discussão e análise crítica no âmbito dos próprios conselhos, as seguintes percepções identificadas nos DSCs construídos a partir das respostas dos entrevistados: (a) o exercício da função de conselheiro se restringe ao comparecimento às reuniões (que têm sido realizadas com menor frequência do que deveriam e com adesão e participação insuficientes); (b) o aprimoramento das ações de SAN no município deve se dar principalmente por meio da ampliação das condições de acesso a alimentos e a refeições nos equipamentos sociais e programas já existentes, para uma maior parcela da população; (c) o principal papel do Conselho é o de fiscalizar a implementação dos programas e ações municipais de SAN, para garantir eficiência no atendimento; e (d) a garantia de condição de SAN para a população do município virá quando

houver conscientização geral sobre sua importância e prioridade, na perspectiva de que um súbito discernimento possa transformar magicamente a realidade.

Entretanto, foram consideradas consistentes e adequadas ao trabalho dos conselhos as seguintes percepções: (a) ações de capacitação são necessárias para os próprios conselheiros, para os atores envolvidos com ações e programas de SAN nos municípios e para a população, numa perspectiva de educação para a cidadania que possibilite reflexão e ação sobre o DHAA e sua garantia; (b) o papel dos conselhos é o de proposição de políticas e promoção da SAN em seus municípios, o que inclui deliberações e exercício de efetivo controle social sobre as ações de governo; e (c) a composição dos conselhos pode ser reavaliada, de forma a garantir maior representatividade aos que realmente têm interesse na garantia de SAN.

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

A partir de 2013, uma reestruturação do CONSEA-SP vem se constituindo fator de estímulo à retomada das discussões sobre o tema e à criação de estruturas legais municipais, de forma a permitir a adesão ao SISAN, desafio a ser enfrentado com disposição e empenho por parte de todos. A constituição de uma agenda temática para a execução da política municipal de SAN e a realização de fóruns intermunicipais e reuniões descentralizadas e itinerantes têm estimulado a participação de representantes de instituições e de movimentos sociais organizados. Além disso, a promoção de ações de formação de conselheiros e de outras ações de capacitação também têm sido mais efetivas.

A atuação para a consolidação de SAN na perspectiva de seu conceito amplo, cristalizado na LOSAN, vai requerer ainda mais comprometimento de todos os envolvidos. A estruturação e a manutenção de um sistema de política pública para a garantia do direito humano à alimentação adequada são tarefas permanentes, em um campo de diferentes disputas de interesses. No espaço local devem ser

concebidos e mantidos os alicerces para sua composição e preservação.

## COLABORADORES

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

## REFERÊNCIAS

- [1] Teixeira E. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade [Internet]. 2002. [acesso em 28 jan 2018]. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>
- [2] Höfling E. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*. 2001;21(55):30-41.
- [3] Souza C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. 2006;(16):20-45.
- [4] Kraft M, Furlong S. *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. 4th ed. Los Angeles: SagePublications;2013.
- [5] Faria C. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Rev. Bras. Ciências Sociais*. 2003;18(51):21-29.
- [6] Paulillo L, Almeida L. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. *Segur. Aliment. Nutr.* 2005;12(1):26-44.
- [7] 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. Brasília: Diário Oficial da União. 15 set 2006.
- [8] Anjos L, Burlandy L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. *Ciênc. Saúde Coletiva*. 2010;15(1):19-22.
- [9] Prado S, Gugelmin S, Mattos R, Silva J, Olivares P. A pesquisa sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil de 2000 a 2005: tendências e desafios. *Ciênc. Saúde Coletiva*. 2010;15(1):7-18.
- [10] Burlandy L, Burlandy B, Maluf R. Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas [Internet]. [acesso em 15 jun 2016]. Rio de Janeiro: Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional; 2006. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/ceresan/docs/relatoriotecnico3.pdf>
- [11] Lefèvre F, Lefèvre A. O sujeito coletivo que fala. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*. 2006;10(20):517-524.
- [12] Lefèvre F, Lefèvre A. *Pesquisa de representação social: um enfoque qualitativo*. Brasília: Liberlivro; 2010.
- [13] Moscovici S. *Representações sociais*. Petrópolis: Vozes; 2009.
- [14] Sanoff H. *School building assessment methods*. Washington, DC: National Clearinghouse for Educational Facilities; 2001.
- [15] Machado E, Silva H, Flemming L, Cavalcanti P, Azevedo G, Rheingantz P. Uma reflexão sobre métodos utilizados em apo: estudo de caso da Creche Edson Luiz – RJ. [Internet]. Fortaleza: XII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído; 2008 [acesso em 28 jan 2018]. Disponível em: <http://www.infohab.org.br/entac2014/2008/artigos/A1733.pdf>
- [16] Brasileiro A, Dezan M, Rheingantz P, Duarte C. *Avaliação de desempenho das instalações internas do PROARQ utilizando *nishpoem**. Cd-Rom. São Paulo: NUTAU; 2004.
- [17] Nahra CML, Bragaglia M. A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas [Internet]. 2007. [acesso em 17 fev 2007]. Porto Alegre; 2007. Disponível em: [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/executivo\\_conselhos.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/executivo_conselhos.pdf)
- [18] Wendhausen ÁLP, Barbosa TM, Borba MC de. Empowerment and resources for participation in management councils. *Saúde Soc*. 2006;15(3):131-44.
- [19] Carneiro CBL. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Rev. Adm. Pública*. 2002;36(2):277-292.
- [20] 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.
- [21] RedeSAN – PROJETO REDEgenteSAN – FAURGS/MDS [Internet]. 2017 [acesso em 18 jan 2018]. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/redesan>
- [22] RedeSANS – Rede de defesa e promoção da alimentação saudável, adequada e solidária [Internet]. 2017 [acesso em 18 jan 2018]. Disponível em: <http://redesans.com.br>
- [23] Bandeira PS, Aplicada IPE. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 1999.

[24] Monnerat GL, Souza RG. Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. *Rev SER Soc.* 2010;12(26):200–20.

[25] Segall-Corrêa AM, Marin-Leon L. Food security in Brazil: the proposal and application of the Brazilian Food Insecurity Scale from 2003 to 2009. *Segur. Aliment. Nutr.* 2009;16(2):1–19.

[26] Monteiro CA. Segurança alimentar e nutrição no Brasil. Saúde no Brasil – Contribuições para Agenda de Prioridades de Pesquisa. Brasília(DF): MS; 2004.

[27] 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.

[28] Oliveira PC, Carvalho P. A intencionalidade da consciência no processo educativo segundo Paulo Freire. *Paidéia.* 2007;17(37):219–30.