



## **Estratégias, oportunidades e desafios do processo de construção de um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**

**Caroline Maria da Costa Morgado<sup>1</sup>, Juliana Pereira Casemiro<sup>2</sup> e Larissa Maia da Cruz<sup>3</sup>**

O artigo tem como objetivo analisar o processo de construção do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de Duque de Caxias – Rio de Janeiro procurando identificar estratégias, oportunidades e desafios expressos no contexto local e sua articulação com eventos e conjuntura nacional. Para tanto, foi realizada análise documental a partir de buscas em *site* oficial, consulta a acervo físico em órgão municipal responsável pela SAN e os registros realizados durante a elaboração do plano. Os resultados apontam a relevância do engajamento da sociedade civil e da administração pública no tema para a publicação do Plano Municipal de SAN. Mesmo com o cenário atual de desconstrução da política de SAN a nível federal associado ao surgimento da pandemia pelo coronavírus, que vem contribuindo para o aumento da insegurança alimentar e nutricional, existem oportunidades no nível local para que as instâncias de SAN ativas no município deem continuidade aos debates sobre as políticas públicas de SAN com vistas à implantação de medidas pertinentes.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; Políticas públicas; Direitos Humanos; Intersetorialidade.

## **Strategies, opportunities and challenges in the process of construction of a Municipal Food and Nutrition Security Plan**

The article aims to analyze the process of construction of the 1st Municipal Plan for Food and Nutritional Security of Duque de Caxias – Rio de Janeiro, seeking to identify opportunities, barriers and challenges expressed in the local context and its articulation with events and national circumstances. For this purpose, a document analysis was carried out based on searches on the official website, consultation of the physical collection in a municipal institution responsible for Food and Nutritional Security (FNS) and the notes and records made during the preparation of the plan. The results point to the relevance of the engagement of civil society and public administration in the theme for the publication of the Municipal Plan of SAN. Even with the current scenario of deconstruction of the FNS policy at the federal level associated with the emergence of the coronavirus pandemic, which has been contributing to the increase in food and nutritional insecurity, there are opportunities at the local level for SAN bodies active in the city to continue the debates on SAN public policies in order to implement relevant measures.

**Keywords:** Food and Nutrition Security; Public policies; Human Rights; Intersectionality.

---

<sup>1</sup> Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, Secretaria Municipal de Saúde, Departamento de Nutrição. Duque de Caxias, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8748-8245>. Endereço para correspondência: Rua Carolina Santos nº95, 409. Méier. Rio de Janeiro, RJ. CEP: 20720-297. E-mail: [caroline.morgado@gmail.com](mailto:caroline.morgado@gmail.com)

<sup>2</sup> Instituto de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – INU/UERJ. ORCID: 0000-0001-6940-2479

<sup>3</sup> Nutricionista formada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3482-2139>

Submetido em: 15/08/2021

Aceito em: 17/02/2022

## INTRODUÇÃO

Passados mais de 70 anos da publicação da Declaração dos Direitos Humanos, a garantia de direitos fundamentais, dentre estes o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), permanece sendo um dos grandes desafios da humanidade. De tempos em tempos novos mecanismos são propostos a fim de repactuar obrigações de governos e Estados para o alcance de níveis de vida adequados e suficientes para o conjunto da população<sup>[1]</sup>.

Nesse sentido, a Constituição Brasileira de 1988 destaca-se como marco importante no contexto nacional. Chamada de “Constituição Cidadã”, incorpora uma série de anseios e necessidades de uma sociedade brasileira recém-saída de duros anos de governos autoritários. Apesar de todos os avanços – considerando o fato de que historicamente o Brasil tem convivido com o flagelo da fome – permanecia como lacuna a garantia na “letra da lei” da incorporação da alimentação dentre os direitos sociais, o que foi garantido pela Emenda Constitucional 64 em 2010<sup>[2]</sup>. Essa conquista deu-se no bojo de um amplo processo de mobilização social e de um cenário político favorável à consolidação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) cujos principais marcos são a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN<sup>[3]</sup> e o Decreto nº 7272/2010 que a regulamentou<sup>[4]</sup>.

O instrumento que concretizou as prioridades para o campo da SAN foi o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), organizando metas, objetivos e iniciativas relacionadas ao “acesso à alimentação adequada e à água, ao fortalecimento da agricultura familiar, ao abastecimento alimentar e à promoção da alimentação saudável e adequada”, também apoiando o monitoramento e a análise de resultados<sup>[5]</sup>. O Brasil publicou dois PLANSAN, sendo o primeiro com vigência de 2012-2015<sup>[6]</sup> e o segundo de 2016-2019<sup>[7]</sup>.

O Brasil vivenciou uma frutífera e vigorosa trajetória de construção dessa Política entre os anos de 2003 e 2016, ano em que, após o impedimento da presidente Dilma Rousseff, sucedeu-se uma série de iniciativas de desmonte e ataques ao DHAA em todo o território nacional<sup>[8]</sup>. Iniciou-se assim, durante o governo Michel Temer, o esvaziamento e desconstrução de programas de SAN acompanhada da concomitante aprovação pelo congresso nacional da Emenda Constitucional 95 que determinou o congelamento de gastos sociais por 20 anos<sup>[9]</sup>. Tal processo culminou em 2019, durante o governo Jair Messias Bolsonaro, com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), minguando e tornando disfuncional a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)<sup>[10,11]</sup>. Nesse contexto, observaram-se significativos retrocessos na garantia da SAN registrados num momento de grave crise econômica e política com reflexos agudos na renda, consumo alimentar e na situação de insegurança alimentar (IA) das famílias, como demonstram os dados da Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar 2017-2018<sup>[12]</sup>. Da mesma forma, as pesquisas realizadas a partir da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) demonstraram que o contexto da pandemia de Covid-19 agravou esse quadro, cabendo mais uma vez mencionar os impactos do desmonte das ações governamentais relacionadas à garantia do DHAA<sup>[13,14,15,16,17]</sup>.

No cenário internacional tal deterioração também se expressou. Durante duas décadas o Brasil despontou como país exitoso na garantia do DHAA e saiu do Mapa da Fome da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO em 2016. Apesar do avanço de pautas neoliberais e do aumento do poder das grandes corporações alimentícias e do agronegócio, a proposição de uma agenda de combate à fome no mundo dava sinais de fortalecimento com a introdução de debates sobre sistemas alimentares saudáveis, sustentabilidade, agricultura familiar e camponesa, dentre outros. Contudo, dados do relatório anual *SOFI (The State of Food and Nutrition in the World/ O Estado de Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo)* da FAO já em 2019

alertavam sobre os impactos da desaceleração das economias no aumento da fome em diferentes partes do mundo, o que se tornou mais grave em 2020 com a pandemia da COVID-19<sup>[18,19]</sup>. Da mesma forma, este fenômeno foi observado no Brasil ficando evidente em relatórios publicados no mesmo período denunciando o aumento da insegurança alimentar<sup>[13,14]</sup>.

As conjunturas global e nacional exercem grande pressão sobre as condições de vida, saúde e alimentação de uma população, contudo é no âmbito local que são expressas e tornam-se mais visíveis tais condições. Da mesma forma, em contexto de crescentes dificuldades, o olhar para o local pode ser revelador de estratégias de criatividade, resistência e resiliências construídas em torno de ações e políticas públicas.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar o processo de construção do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de município localizado em uma região metropolitana. Nas reflexões apresentadas procura-se identificar estratégias, oportunidades e desafios expressos no contexto local e sua articulação com eventos e conjuntura nacional.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa envolve as informações obtidas no município de Duque de Caxias, localizado em uma região metropolitana do Rio de Janeiro, e que mostra uma das maiores desigualdades de distribuição de renda e condições de vida do país.

Para esta construção foi realizada pesquisa qualitativa<sup>[20]</sup> baseada em análise documental<sup>[21]</sup> com consultas ao site da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, bem como ao acervo físico do Departamento Geral de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Duque de Caxias (DESANS) com coleta entre os meses de novembro de 2016 a janeiro de 2017. Os documentos foram organizados em dois blocos: (1) documentos a respeito da legislação e (2) relatórios e outras publicações.

Ao todo foram consultados: 08 legislações (07 leis e 01 decreto), 08 relatórios técnicos de equipe, 01 relatório de conferência municipal de SAN e 01 PlaMSAN.

A análise foi construída a partir de duas questões-chave: De acordo com a perspectiva cronológica e conceitual, como se chegou à criação da Política Municipal de SAN (PMSAN) e do PlaMSAN? E a partir da adesão ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), como foi realizada a trajetória de construção do 1º PlaMSAN? A descrição das etapas e procedimentos de construção do PlaMSAN foram realizadas a partir de notas e registro da primeira autora deste artigo que participou de todo o processo, quando atuava no DESANS.

Este artigo foi organizado em três seções: inicialmente breve exposição dos antecedentes municipais da institucionalização da SAN na gestão municipal e a sua interseção com os movimentos populares; a segunda parte contém a descrição da experiência de construção do 1º PlaMSAN de Duque de Caxias; e, por fim, são apresentadas reflexões sobre desafios para as ações de SAN no âmbito municipal e as considerações finais.

## **Da luta contra a desnutrição infantil à institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional**

Duque de Caxias (município do estado do Rio de Janeiro) tem um reconhecido pioneirismo no campo da SAN destacando-se por ser um dos primeiros municípios do país a aprovar uma legislação própria e criar um órgão para atuação no tema: o DESANS. Ressalta-se ainda a realização de 10 (dez) Conferências Municipais de SAN, a atuação perene do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA-DC) e, mais recentemente, a criação da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN-DC) em 2015, a adesão ao SISAN, e a publicação do 1º PlaMSAN, ambos em 2016.

Destaca-se como marca desta trajetória a atuação expressiva de movimentos populares, sobretudo as organizações de bairro e religiosas com forte destaque para os temas relacionados ao direito à saúde, ao saneamento e abastecimento de água e à educação. Além da força da mobilização popular, cabe destaque à liderança de Dom Mauro Morelli<sup>[22,23]</sup>.

Tendo participado da construção do primeiro CONSEA e presidido o mesmo, durante o governo Itamar Franco, Dom Mauro Morelli foi apoiador de iniciativas como a Ação da Cidadania e o movimento Ética na Política. Sua atuação foi decisiva no percurso de institucionalização da SAN em Duque de Caxias. Ao questionar durante uma audiência pública no ano de 2001 dados sobre vigilância alimentar e nutricional (VAN) reivindicou que se conhecesse o nome, rosto e endereço de cada criança desnutrida moradora do município. Com esse ato, o bispo provocou o engajamento de vereadores, de lideranças populares e técnicos e servidores municipais ao tema da SAN<sup>[24]</sup>.

Desdobrou-se dessa manifestação a criação do Mutirão de Combate à Desnutrição Materno-infantil, uma organização da sociedade civil que, capacitando voluntários para a realização de diagnóstico nutricional em comunidades, atuou de forma bastante ativa por muitos anos no município e inspirou a criação de outros mutirões similares em diversas cidades da Baixada Fluminense. Em seu primeiro ano de atuação (2001) o Mutirão coletou dados antropométricos de cerca de 23.000 crianças. Após diagnóstico e análise dos dados, realizado junto com servidores municipais, a coordenação desse trabalho apresentou ao Prefeito e aos Secretários de Saúde, de Educação e de Assistência Social no ano de 2003, o primeiro Projeto de Combate à Desnutrição Infantil no município de Duque de Caxias<sup>[24]</sup>.

No campo da gestão, esta iniciativa foi acolhida e incentivada pelos servidores da Área Técnica de Alimentação e Nutrição da Secretaria Municipal de Saúde contribuindo para o fortalecimento do Sistema de Vigilância Alimentar e

Nutricional (SISVAN), realização de atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) em escolas e unidades de saúde<sup>[22]</sup> para a implantação do Programa Bolsa Alimentação (2001) e, posteriormente, do Programa Bolsa Família (2004)<sup>[23]</sup>, assim como para a criação de uma política pública municipal de combate à desnutrição infantil, chamada de “Creche Portal do Crescimento”. A partir de 2003, sete “Creches Portal do Crescimento” foram inauguradas no município ganhando, posteriormente, o nome de Creches e Centros de Atendimento à Infância Caxiense (C-CAIC) e permanecendo em funcionamento até os dias atuais<sup>[24]</sup>.

Deriva deste mesmo processo de mobilização a criação do DESANS (Lei nº 1.881, de 01 de junho de 2005)<sup>[25]</sup> e do CONSEA-DC (Lei nº 1.928, de 19 de dezembro de 2005)<sup>[26]</sup> e a publicação da Lei Orgânica Municipal de SAN (Lei nº 2.100, de 21 de dezembro de 2007)<sup>[27]</sup>. Assim, em 2006 e 2010 quando houve a publicação, respectivamente, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)<sup>[3]</sup> e do Decreto nº 7.272<sup>[4]</sup>, o município já contava com seus marcos legais e, por isso, precisou revisar sua legislação para adequar à federal e poder aderir ao SISAN.

Essa revisão começou no final de 2011, num cenário ainda favorável à Política de SAN demarcado pela realização da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) e publicação do primeiro PLANSAN (2012-2015). Nessa Conferência, foi anunciado que 22 estados e o Distrito Federal estavam aptos a aderir ao SISAN e foi realizada a indicação de que os planos estaduais, do Distrito Federal e municipais de SAN deveriam estar em sintonia com as diretrizes emanadas dessa Conferência e que pudessem interagir entre si e com o PLANSAN<sup>[28]</sup>. Configurou-se um momento estratégico para que os municípios também ingressassem no SISAN.

No entanto, a revisão da legislação municipal durou quatro anos, pois houve a suspensão das portarias de designação dos membros dos Conselhos em Duque de Caxias por parte do

governo municipal, desarticulando essa ação. Sua conclusão e publicação ocorreu após a identificação de um contexto político local favorável que permitiu sua apreciação pelo CONSEA-DC e aprovação na Câmara Municipal<sup>[29]</sup>.

Durante esses quatro anos foi mantido o debate sobre SAN, assim como a atuação do CONSEA-DC e do DESANS. Buscava-se sintonia com a produção técnica, política e acadêmica do campo, o que foi bastante oportunizado pela atuação de Regina Carvalhaes de Oliveira (2009 a 2012) na direção do DESANS. Como servidora municipal e nutricionista, atuou na construção do Mutirão e, posteriormente, foi presidente do Conselho Estadual de SAN Sustentável e conselheira do CONSEA nacional, representando respectivamente os Conselhos Regional e Federal de Nutricionistas. Nesse período, o contexto político nacional foi muito favorável à SAN, no entanto, localmente foi adverso aos avanços possíveis e necessários para a efetivação da PMSAN.

No ano em que foi aprovada a revisão da legislação, o DESANS tinha em sua direção um ex-vereador, José Zumba Clemente da Silva que esteve à frente do DESANS por dois períodos (2005-2008 e 2013-2016) e atuou na pauta da SAN desde as primeiras atividades com Dom Mauro Morelli, exercendo importante papel articulador<sup>[29]</sup>.

A legislação revisada foi publicada em 2015<sup>[30,31]</sup>, mesmo período em que foi criada a CAISAN-DC<sup>[32]</sup>, tornando o município apto a encaminhar o seu pedido de adesão ao SISAN, o que aconteceu oficialmente em agosto de 2016, tendo sido um dos primeiros municípios do Estado do Rio de Janeiro a fazerem parte do Sistema<sup>[33]</sup>.

Ressalta-se, assim, que o histórico de mobilização e participação popular em torno da SAN e DHAA e a liderança de Dom Mauro Morelli foram decisivos para a criação da PMSAN<sup>[22]</sup>. Há um forte reconhecimento sobre a relevância da participação social na formulação de propostas, ações e políticas públicas relacionadas à SAN no Brasil, o que inclui as estratégias de monitoramento e avaliação. Em

âmbito nacional, foi marcante o processo de parceria estabelecido pela sociedade civil organizada e o governo na construção de marcos legais e políticas públicas em SAN<sup>[34,35]</sup>.

Outro elemento relevante é o fato de ter um Departamento localizado no Gabinete do Prefeito e atuando exclusivamente dedicado ao tema. Cumprindo papel de assessoramento técnico, este órgão realizou amplo diagnóstico municipal em 2012<sup>[24,36,37,38]</sup>, o que contribuiu para criar as bases para a publicação do 1º PlaMSAN em 2016.

### **O processo de construção do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Duque de Caxias**

Ter um Plano de SAN publicado é a representação concreta de uma ferramenta elementar de planejamento, gestão e execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, nos âmbitos federal, estadual e municipal. No âmbito municipal, o Plano deve ser construído a partir do diagnóstico da sua situação de SAN, sendo um instrumento de gestão da PMSAN que materializa as diretrizes da PNSAN em nível local<sup>[39]</sup>.

Ciente disso, o DESANS coordenou em 2009 e 2012<sup>[29]</sup> dois mapeamentos de ações de SAN municipal em uma atividade chamada Encontro de Gestores, com o objetivo de contribuir para a elaboração do PlaMSAN, que não ocorreu naquele momento. Apesar do acúmulo de debate no âmbito do CONSEA-DC e de servidores do DESANS e de outras secretarias afetas ao tema, faltava entendimento e força política junto às esferas de gestão municipal.

A adesão ao SISAN ocorreu em um ano de eleições municipais (2016). Logo, o prazo de um ano após essa adesão para ter o PlaMSAN elaborado e publicado foi revisto pelo DESANS, tendo em vista que havia a possibilidade de mudanças no governo municipal. Assim, o cronograma de etapas a serem percorridas foi ajustado para seis meses a fim de garantir que a tramitação ocorresse dentro de uma

gestão em que as forças pró e contra ao Plano já estavam mapeadas.

Com a conjuntura favorável, concomitantemente ao andamento para adesão ao SISAN, o DESANS já havia iniciado um novo processo de mapeamento municipal de ações SAN no segundo semestre de 2015, o que era imprescindível para subsidiar o PlaMSAN. Então, logo após a adesão ao SISAN, o Departamento decidiu que era o momento de alavancar essa elaboração para aproveitar o contexto político e a participação ativa dos membros da CAISAN-DC e do CONSEA-DC.

Todo o processo de elaboração do Plano levou aproximadamente um ano e meio, tendo iniciado um ano antes da adesão oficial ao SISAN, mas tendo sido fortemente fomentado no segundo semestre de 2016. O ponto de partida para sua realização foi a leitura e análise do documento Orientações para elaboração de um Plano de SAN nos estados e municípios<sup>[5]</sup> e do primeiro PLANASAN (2012-2015)<sup>[6]</sup> com um olhar voltado para sua estrutura, organização e fontes de dados. A partir dessas análises, o Departamento organizou o material que subsidiou o mapeamento municipal das ações de SAN, com a seleção das ações e metas do primeiro PLANASAN que poderiam ter correlação com o município e a identificação de atores chave das secretarias municipais e outras organizações afetas à SAN que poderiam ser entrevistados.

Ao todo foram entrevistadas 22 pessoas, sendo técnicos das secretarias municipais de Assistência Social e Direitos Humanos (03); Saúde e Defesa Civil (08); Educação (04); Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento (03); Obras (01); Urbanismo (01); e da CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro) (01) e EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) (01). A identificação dos técnicos foi a partir do DESANS e dos representantes da CAISAN-DC, sendo que alguns deles também foram entrevistados.

Em seguida, o primeiro capítulo do PlaMSAN de Duque de Caxias foi redigido, tendo o mesmo se conformado com a revisão dos relatórios técnicos já publicados pelo DESANS<sup>[24,36,37,38]</sup>, a atualização de informações de SAN disponíveis em sites e publicações oficiais, informações de artigos científicos com temáticas de SAN realizadas no município e a consolidação das entrevistas.

Concomitantemente à realização do mapeamento das ações de SAN no segundo semestre de 2016, o DESANS utilizou o espaço da CAISAN-DC para realizar, junto com seus membros, um levantamento conjunto dos Planos e/ou Relatórios das Conferências das Secretarias que a compõem mais recentes e dos Quadros de Detalhamento de Despesas (QDD) com o objetivo de identificar ações de SAN previstas que poderiam ser realizadas de forma intersetorial.

Com o capítulo de contextualização e o levantamento anteriormente citados prontos, era preciso avançar na discussão e definição das metas. Para tanto foi proposta uma metodologia de trabalho participativa que permitisse avançar na construção do Plano. Nessa etapa, foi solicitado o apoio da Universidade do Estado do Rio de Janeiro através da equipe do Internato de Nutrição em Saúde Coletiva, com o qual o município já possuía convênio e parceria estabelecidos.

Existe grande diversidade nas formas de colaboração e engajamento das universidades brasileiras na construção e fortalecimento da SAN. Seja realizando pesquisa, desenvolvendo extensão ou voltando-se às atividades de ensino, essa atuação tem sido reconhecida<sup>[40,41,42]</sup>. Dessa forma, direta ou indiretamente, em ações locais ou em iniciativas de âmbito nacional e colaboração internacional, a atuação das universidades tem muito a contribuir com o campo da SAN.

Após essas etapas, o DESANS e a CAISAN-DC realizaram, com o apoio da universidade, três Oficinas de Elaboração do 1º PlaMSAN, reunindo 40 técnicos de diferentes secretarias afetas à SAN, como Saúde, Educação,

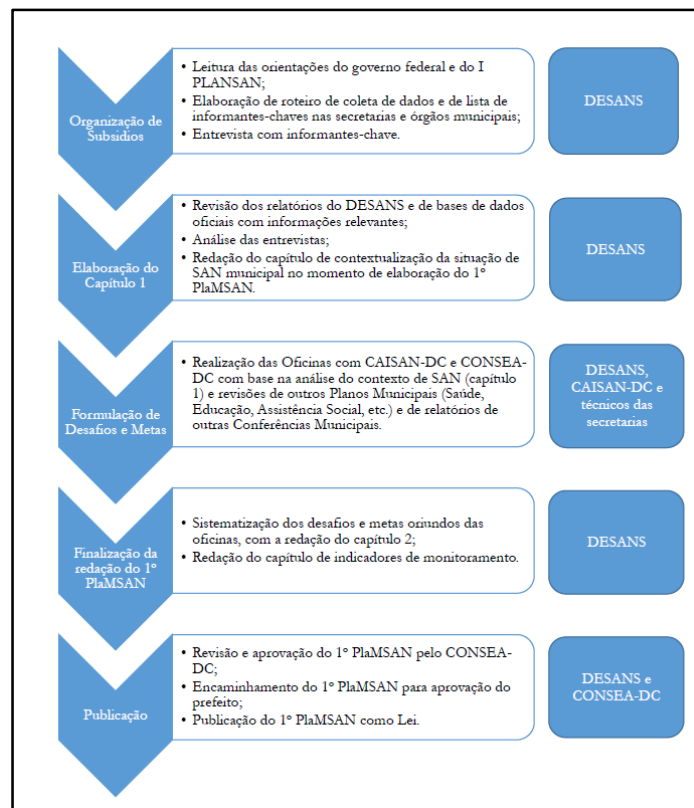
Assistência Social e Direitos Humanos, Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento, para elencar desafios, metas e ações para compor o Plano. Essas Oficinas tiveram como base para os debates: o capítulo 1 do PlaMSAN com a contextualização local, os Planos Municipais e os relatórios de Conferências Municipais de outras secretarias afetas à SAN.

O material obtido nas Oficinas de Elaboração do 1º PlaMSAN foi sistematizado pelo DESANS, que originou o capítulo 2 contendo os desafios, metas e ações a serem superados e implementados em prol da garantia do DHAA em Duque de Caxias. O Departamento ainda se debruçou sobre a redação do capítulo 3 com as

propostas dos indicadores de monitoramento de SAN no município. Essa versão do Plano foi submetida à revisão e aprovação do CONSEA-DC em reuniões extraordinárias convocadas para esta finalidade, de acordo com os dispositivos da Lei nº 2.703 de 04 de maio de 2015<sup>[30]</sup>, sendo essa a contribuição desse órgão.

Por fim, o 1º PlaMSAN (2017-2020) foi encaminhado para aprovação do prefeito e da Câmara de Vereadores, tendo sido decretado e sancionado sob a Lei Municipal nº 2.718 de 27 de dezembro de 2016<sup>[43]</sup>. A Figura 1 sistematiza as etapas percorridas até a publicação do 1º PlaMSAN.

**Figura 1.** Etapas de elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Duque de Caxias, RJ



Fonte: Elaboração das autoras

O 1º PlaMSAN (2017-2020) foi estruturado em três capítulos. O capítulo 1 de contextualização foi organizado de forma similar ao utilizado no primeiro PLANSAN (2012-2015), em seis dimensões: (1) produção e disponibilidade de alimentos; (2) renda e condições de vida; (3) acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; (4) saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; (5) educação; e (6) programas e ações relacionados à SAN. Tal organização já havia sido prevista no Decreto nº 7.272/2010 quando trata do monitoramento e avaliação da Política Nacional de SAN (PNSAN)<sup>[4]</sup>.

Vale esclarecer que, devido a essa definição metodológica prévia, optou-se pela não utilização do 2º PLANSAN que foi publicado em maio de 2016 como modelo para organização da estrutura do plano municipal, mas isso não representou prejuízos para a

estrutura e conteúdo do PlaMSAN em construção naquele momento.

O capítulo 2 agrupou os desafios, metas e ações em quatro grandes eixos, instituídos a partir das 11 diretrizes da PMSAN, que foram: Acesso ao Direito Humano à Alimentação Adequada; Educação Alimentar e Nutricional, Pesquisa e Formação em SAN; Saúde, Alimentação e Nutrição; e Agricultura Familiar, Agroecologia, Meio Ambiente e Água. Também foram identificados quatro desafios gerais e foram elencadas 42 metas ao todo. E o capítulo 3 trouxe os indicadores de monitoramento pensados para as metas e sua organização seguiu as seis dimensões utilizadas no capítulo 1, de contextualização. O quadro 1 apresenta a estrutura e conteúdo do plano e o quadro 2 apresenta todas as metas e os seus respectivos indicadores.

**Quadro 1.** Estrutura e conteúdo do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Duque de Caxias, RJ

Capítulo	Conteúdo	Organização do conteúdo	Referências e materiais utilizados
1	Diagnóstico situacional de SAN	- Contextualização em seis dimensões: 1. Produção e disponibilidade de alimentos; 2. Renda e condições de vida; 3. Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo a água; 4. Saúde, Nutrição e acesso à serviços relacionados; 5. Educação; 6. Programas e Ações relacionados à SAN.	- Relatórios Técnicos do DESANS - Artigos científicos - Informações oficiais de livre acesso - Consolidação de análise de entrevistas a informantes-chaves nas secretarias e órgãos municipais - Relatórios de Conferências Municipais de SAN
2	Desafios e Metas	- Desafios gerais - Desafios e metas organizados em 04 eixos: 1. Acesso ao DHAA; 2. Educação Alimentar e Nutricional; 3. Pesquisa e Formação em SAN; 4. Saúde, Alimentação e Nutrição; 5. Agricultura familiar, agroecologia, meio ambiente e água.	- Sistematização de oficinas
3	Indicadores e Monitoramento	- Organizados pelas seis dimensões utilizadas no capítulo 1	- Metas definidas no capítulo 2

Fonte: Elaboração das autoras



**Quadro 2.** Metas e indicadores do 1º PlaMSAN (2017-2020), Duque de Caxias, RJ

Eixo	Nº da meta	Meta	Indicador de monitoramento
<b>Eixo 1 – Acesso e Monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)</b>	1.1	Criar uma Central de Abastecimento de Alimentos e Entrepasto de Pescado Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Central de Abastecimento de Alimentos e Entrepasto de Pescado Municipal criado;</li> <li>Quantidade de agricultores que participam das Centrais de Abastecimento, Entrepastos de Pescado e Feiras da Agricultura Familiar e da Economia Solidária no município.</li> </ul>
	1.2	Criar um Banco de Alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Banco de Alimentos criado</li> </ul>
	1.3	Monitorar os equipamentos públicos de SAN já implantados (Feira Popular da Agricultura Familiar, C-CAIC, Restaurante Popular) e a implantar (Banco de Alimentos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quantidade de equipamentos de SAN implantados;</li> <li>Quantidade de equipamentos de SAN monitorados.</li> </ul>
	1.4	Adequar a necessidade de nutricionistas e técnicos de nutrição para atender aos equipamentos públicos de saúde, educação, assistência social e agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentual de adequação do quadro técnico.</li> </ul>
	1.5	Instituir fluxo de acesso à informação às Políticas e Programas de fortalecimento da Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quantidade e tipo de meios de comunicação criados e divulgados;</li> <li>Percentual de escolas, conselhos, rádios comunitárias, cooperativas, pastorais sociais e outros alcançados pelos meios de comunicação.</li> </ul>
	1.6	Criar um plano intersetorial para execução e acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano Intersetorial para acompanhamento e execução do Programa Bolsa Família criado.</li> </ul>
	1.7	Regular a oferta e publicidade de alimentos na rede municipal de educação e nas unidades escolares particulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei municipal de regulamentação da oferta e publicidade de alimentos na rede de ensino publicada;</li> <li>Percentual de escolas em adequação com a Lei municipal.</li> </ul>
	1.8	Adequar a quantidade de creches à demanda de crianças de 1 (um) a 4 (quatro) anos incompletos no Município.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentual de adequação das creches municipais à demanda municipal</li> </ul>
	1.9	Adequar a quantidade de pré-escolas à demanda de crianças entre 4 (quatro) e 6 (seis) anos incompletos no Município	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentual de adequação de pré-escolas à demanda municipal.</li> </ul>
	1.10	Garantir, pelo menos, 30% das compras de alimentos da agricultura familiar, tendo como prioridade os agricultores locais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentual de alimentos fornecidos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pelos agricultores familiares do Município.</li> </ul>
	1.11	Fortalecer o SISAN a nível municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de SAN criada;</li> <li>Percentual de metas do Plano Municipal de SAN cumpridas;</li> <li>Quantidade de ações realizadas interconselhos.</li> </ul>
	1.12	Acompanhar Programas de Esporte e Lazer do Município que atendam pessoas em vulnerabilidade alimentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alimentação para atletas e alunos dos projetos de Esporte e Lazer garantidos.</li> </ul>

*(Continua)*

**Quadro 2.** Metas e indicadores do 1º PlaMSAN (2017-2020), Duque de Caxias, RJ (*Continuação*)

<b>Eixo</b>	<b>Nº da meta</b>	<b>Meta</b>	<b>Indicador de monitoramento</b>
<b>Eixo 2 – Educação Alimentar e Nutricional, Pesquisa e Formação em SAN</b>	2.1	Capacitar de forma continuada profissionais da rede municipal das áreas de educação, saúde e assistência social em SAN, EAN, Guia Alimentar para a População Brasileira, aleitamento materno, alimentação complementar, SISVAN, manejo da obesidade e outros temas prioritários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de capacitações realizadas por temática por ano;</li> <li>• Percentual de profissionais de saúde, educação e assistência social capacitados por temática e total</li> </ul>
	2.2	Instituir fóruns de debates com a sociedade civil sobre SAN, EAN, Agroecologia e Guia Alimentar para a População Brasileira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de fóruns instituídos;</li> <li>• Quantidade de encontros realizados por temática;</li> <li>• Quantidade de participantes por fórum e total.</li> </ul>
	2.3	Fomentar a implantação do cultivo de hortas e pomares em unidades escolares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de escolas com hortas e pomares implantados;</li> <li>• Percentual de escolas com hortas e pomares mantidos após um ano de sua implantação.</li> </ul>
	2.4	Realizar ações destinadas às Boas Práticas de Fabricação e Manipulação de Alimentos de forma intersetorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de ações destinadas às Boas Práticas de Fabricação e Manipulação de Alimentos realizadas de forma intersetorial.</li> </ul>
	2.5	Propor a inclusão da EAN no Projeto Político Pedagógico das unidades escolares, priorizando a temática Alimentação e Nutrição no PSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de escolas com o tema EAN incluído no Projeto Político Pedagógico (PPP).</li> </ul>
	2.6	Realizar EAN nas unidades de Assistência Social e de Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de ações de EAN realizadas nas unidades de Assistência Social e de Saúde.</li> </ul>
	2.7	Realizar diagnóstico de Insegurança Alimentar através de um mapeamento, em parceria com Universidades, de todas as comunidades carentes no município	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual do diagnóstico realizado em cada ano, até alcançar 100%.</li> </ul>
<b>Eixo 3 – Saúde, Alimentação e Nutrição</b>	3.1	Ampliar a cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de cobertura de ESF.</li> </ul>
	3.2	Ampliar o número de equipes de Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) para atender o total de ESF existentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação da relação de equipes de NASF/ equipes de ESF.</li> </ul>
	3.3	Implantar uma rede de identificação de crianças em risco nutricional (desnutrição e obesidade), incluindo os C-CAIC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fluxos da rede definidos e divulgados;</li> <li>• Percentual de profissionais capacitados para atuar na Rede;</li> <li>• Evolução percentual dos registros de crianças no SISVAN-<i>web</i>.</li> </ul>
	3.4	Tornar a Iniciativa Unidade Básica Amiga da Amamentação (IUBAAM) a estratégia municipal oficial de incentivo ao aleitamento materno na Atenção Básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria tornando a IUBAAM a estratégia municipal oficial de incentivo ao aleitamento materno publicada.</li> </ul>
	3.5	Implantar duas Unidades Amigas da Amamentação (UBAAM) por ano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duas unidades credenciadas como UBAAM por ano.</li> </ul>
	3.6	Incluir o Programa de Atenção aos Distúrbios Alimentares na Infância (PADAI) na relação de processos licitatórios prioritários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adequação da quantidade de crianças inscritas/fórmulas distribuídas no PADAI.</li> </ul>
	3.7	Elaborar um Plano Municipal Intersetorial de Combate à Obesidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Municipal Intersetorial de Combate à obesidade elaborado.</li> </ul>

*(Continua)*

**Quadro 2.** Metas e indicadores do 1º PlaMSAN (2017-2020), Duque de Caxias, RJ (*Continuação*)

Eixo	Nº da meta	Meta	Indicador de monitoramento
<b>Eixo 3 – Saúde, Alimentação e Nutrição</b>	3.8	Implantar o SISVAN na rede de atenção básica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de unidades de saúde da rede básica com o SISVAN implantado.</li> </ul>
	3.9	Elaborar um Guia para o Cidadão com os Serviços de Saúde (com todas as unidades de saúde, atendimentos e programas oferecidos, além das formas de acesso – fluxos gerais)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guia para o Cidadão com os Serviços de Saúde publicado e divulgado.</li> </ul>
	3.10	Aprovar o Código Sanitário Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Código Sanitário aprovado e publicado;</li> </ul>
	3.11	Integrar o trabalho da Vigilância Sanitária (VISA) ao da Agricultura em prol do Serviço de Inspeção Municipal e do controle de Zoonoses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabalho da VISA integrado ao da Agricultura em relação ao Serviço de Inspeção Municipal.</li> </ul>
	3.12	Adequar os estabelecimentos municipais aos padrões de qualidade exigidos pela VISA municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de estabelecimentos municipais adequados aos padrões da VISA.</li> </ul>
	3.13	Criar canais de informação para a população sobre aquisição de alimentos seguros e de qualidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canais de informação criados.</li> </ul>
	3.14	Reestruturar a VISA Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VISA Municipal reestruturada.</li> </ul>
<b>Eixo 4 – Agricultura Familiar, Agroecologia, Meio Ambiente e Água</b>	4.1	Elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, incluindo ações de infraestrutura, cultura e lazer na área rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário elaborado.</li> </ul>
	4.2	Realização de um novo convênio do município com a EMATER	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convênio com a EMATER realizado.</li> </ul>
	4.3	Realizar um diagnóstico rural, incluindo dados de produção, socioeconômicos e ambientais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual do diagnóstico realizado em cada ano, até alcançar 100%.</li> </ul>
	4.4	Consolidar e expandir a produção agroecológica da agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de ações que incentivem a produção orgânica;</li> <li>• Quantidade de produtores que possuem certificação orgânica no Município;</li> <li>• Quantidade de novos agricultores que acessam o Projeto PAIS e outros;</li> <li>• Percentual de agricultores que permanecem no Projeto PAIS e outros</li> </ul>
	4.5	Expandir a coleta seletiva no município, incluindo a área rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de cobertura de coleta de lixo municipal na área rural e urbana;</li> <li>• Percentual de cobertura de coleta seletiva no município.</li> </ul>
	4.6	Ampliar o quadro técnico de profissionais da área das agrárias (técnicos agrícolas, agrônomo, engenheiros florestais, veterinário e zootecnistas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de adequação do quadro técnico.</li> </ul>
	4.7	Mapear as áreas degradadas na área rural para propor a criação de um programa de recuperação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual do diagnóstico realizado em cada ano, até alcançar 100%.</li> </ul>
	4.8	Garantir e monitorar o abastecimento e a qualidade da água fornecida pela CEDAE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percentual de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de água no total de domicílios particulares permanentes</li> </ul>
	4.9	Criar uma agroindústria na área rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma agroindústria criada e funcionando.</li> </ul>

Fonte: Elaboração das autoras com base no 1º PlaMSAN, Duque de Caxias, RJ (2016).

Após as eleições municipais de 2016, confirmou-se que haveria mudanças na gestão executiva e legislativa municipal. Do mesmo modo, haveria mudanças nas representações junto à CAISAN-DC. Tais alterações sinalizavam para a necessidade de se apresentar a política de SAN e o 1º PlaMSAN, recém-publicado, para os novos atores políticos como uma forma de “pressionar” a nova gestão a assumir a pauta.

### **Plano Municipal de SAN: conquistas e desafios à sua implementação**

O município de Duque de Caxias ter cumprido o prazo de publicação do PlaMSAN após a adesão ao SISAN é, sem dúvida, uma conquista importante. Em estudo publicado sobre o Processo de adesão municipal ao SISAN, Silva & Panelli-Martins<sup>[39]</sup> relataram naquele momento que dos 276 municípios brasileiros aderidos ao Sistema, apenas 60 haviam publicado seu Plano Municipal de SAN. Um panorama dos estados brasileiros e do Distrito Federal publicado em 2018, apontou que 48%, ou seja, 13 estados, incluindo o Distrito Federal, haviam elaborado seus Planos de SAN após regulamentação do SISAN<sup>[44]</sup>. Como pode ser observado, o processo de elaboração de um Plano de SAN

é complexo e envolve várias etapas metodológicas, interlocução com diferentes setores do governo e a participação da sociedade. Se não houver uma articulação e engajamento entre todos os atores envolvidos nesse processo, o resultado pode ser o insucesso na construção do Plano<sup>[39]</sup>.

Nesse sentido, vale a pena registrar que, em uma pesquisa realizada com base nos dados das pesquisas de informações básicas, estaduais e municipais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2014, a análise da combinação dos critérios de adesão ao SISAN – incluindo aqui a elaboração do plano de SAN, observou-se que o mesmo se encontrava estruturado em apenas 1,7% dos municípios respondentes<sup>[45]</sup>.

Do mesmo modo, são concretas as dificuldades de se colocar o mesmo em prática, assim como realizar o seu monitoramento. A análise de implantação do 1º PLANSAN publicada como “lições aprendidas” já no 2º PLANSAN apontou para o número elevado de metas como um grande

dificultador do seu monitoramento, prejudicando inclusive o foco em questões mais prementes e sensíveis<sup>[7]</sup>. Esse tipo de análise também pode fazer sentido para o município de Duque de Caxias, uma vez que foram elencadas 42 metas.

Como já mencionado, diante da conjuntura nacional com a extinção do CONSEA Nacional, a CAISAN Nacional perdeu espaço estratégico junto ao governo e as políticas públicas de SAN não estão sendo priorizadas, logo, o ente federado – estado ou município – que ainda tem CONSEA e CAISAN ativos e um PlaMSAN publicado traz um significado político não só de resistência, mas também de defesa da pauta.

A permanência dos conselhos nos municípios e nos estados mantém vivo o SISAN e representa a força da sua descentralização não em quantidade, mas na capacidade de permanência e influência mesmo no atual cenário da censura da representatividade nacional. Assim como a existência de instância intersetorial, mesmo esbarrando na lógica de gestão fragmentada e precisando torná-la tangível na abordagem da política local<sup>[45]</sup>.

No município de Duque de Caxias, mesmo após os fortes ataques à PNSAN, foram realizadas duas Conferências Municipais de SAN. A 9ª Conferência Municipal (2017) teve como tema central a “Política Municipal de SAN: Desafios e Perspectivas para a consolidação do SISAN”. Contou com a participação de 70 pessoas, entre membros do governo e sociedade civil, que discutiram os desafios para o monitoramento do PlaMSAN e da execução das suas metas, procurando-se definir prioridades. Nessa conferência, foi apresentado o processo de construção do PlaMSAN<sup>[46]</sup>. Já a 10ª CMSAN (2019) foi importante para demonstrar vigor e vitalidade tanto da sociedade civil quanto de servidores permanentemente engajados na SAN, tendo em vista que a Conferência Nacional não ocorreria com o apoio do governo federal. O tema central foi “Alimentação Adequada e Saudável: Direito de Todos” e contou com a participação de 79 pessoas. Nessa conferência, discutiu-se a definição de metas prioritárias a serem trabalhadas<sup>[47]</sup>.

Um Plano Municipal reúne metas e ações concretas que são fruto de debates com a sociedade

civil, especialmente a partir das conferências. Deve ser encarado pelos gestores municipais como ferramenta para o planejamento de ações prioritárias, o que inclui a alocação de recursos financeiros dentro dos mecanismos legais para que sejam executados, quais sejam: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Todas essas etapas, depois de cumpridas, ainda requererão outras etapas de execução, igualmente importantes, que normalmente precisam de servidores públicos engajados e apoiados pelas demais instâncias que compõem o SISAN: CONSEA-DC, CAISAN-DC e DESANS. Trata, assim, da agenda intersetorial da SAN para que o Plano não corra o risco de ter um fim em si mesmo.

Para impedir isso, só o apoio firme dessas instâncias poderá tensionar a balança a favor da defesa do DHAA. Talvez a pandemia pelo COVID-19, que trouxe à tona a insegurança alimentar e nutricional, especialmente das populações mais vulneráveis<sup>[13,14,17]</sup> possa contribuir na sensibilização real dos gestores municipais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fome, desnutrição e IA constituem-se em expressões históricas das injustiças e desigualdades que marcam o Brasil desde os seus primórdios e devem ser examinadas considerando suas diferentes dimensões e escalas para a proposição de ações mais adequadas e efetivas.

A trajetória do município de Duque de Caxias na construção da PMSAN, adesão ao SISAN e elaboração do 1º PlaMSAN focalizadas neste artigo apontam para a importância da formação de bases participativas sólidas para que a temática permaneça na agenda municipal. Essa consolidação se funda no engajamento de pessoas da sociedade civil e da administração pública que sejam sensíveis à temática, atuando junto às suas respectivas instâncias de inserção, construindo e reconstruindo as ações da PMSAN. Estratégias, oportunidades e desafios apontados no cenário local parecem encontrar forte vínculo com a habilidade de criar e manter processos de mobilização e parcerias intersetoriais em torno do tema da SAN que reúnam capacidade propositiva e de pressão na agenda de governo.

A criação e consolidação da PNSAN e do SISAN bem como a atuação do CONSEA Nacional e os investimentos realizados pelo governo federal impulsionaram estados e municípios a atuarem no tema da SAN e do DHAA, com resultados concretos<sup>[44]</sup>. Com a saída destes temas da agenda do governo federal e o contexto político e econômico que contribui para o crescimento da IA, ampliam-se os desafios e torna-se mais importante as estratégias de sustentação de iniciativas locais.

## AGRADECIMENTOS

À equipe do DESANS na época da elaboração do 1º PlaMSAN, que participou em diferentes etapas no processo de sua construção: Lívea Cristina Rodrigues Bilheiro, Amanda da Silva Franco e Izabel Cristina Oliveira da Silva Joia. E ao diretor José Zumba Clemente da Silva, que compreendeu a importância de se dar prioridade à elaboração e aprovação do Plano, apoiando todo o trabalho técnico que foi desenvolvido.

## REFERÊNCIAS

- [1] Burity V, Franceschini T, Valente F, Recine E, Leão M, Carvalho MF. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional [Internet]. Brasília: ABRANDH; 2010 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em [https://www.redsan-plp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa\\_no\\_contexto\\_da\\_san.pdf](https://www.redsan-plp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf)
- [2] Brasil. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social [Internet]. 2010 [acesso em 2020 out 03]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm)
- [3] 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 [Internet]. 2006 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)
- [4] Brasil. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito

humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências [Internet]. 2010 [acesso em 2018 set 19]. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)

[5] Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Secretaria-Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Orientações para elaboração de um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados e municípios [Internet]. Brasília: Secretaria Executiva da CAISAN; 2014 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/335.pdf>

[6] Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015. Brasília: CAISAN; 2011.

[7] Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2016/2019 [Internet]. Brasília: CAISAN; 2016 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranc\\_a\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/PLAN\\_SAN%202016-2019\\_revisado\\_completo.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranc_a_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PLAN_SAN%202016-2019_revisado_completo.pdf)

[8] Recine E, Fagundes A, Silva BL, Garcia GS, Ribeiro RCL, Gabriel CG. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. *Rev Nutr.* 2020; 33:e200176 [Internet]. 2020 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200176>

[9] Santarelli M, Burity V, Silva LNB, Prates L, Rizzolo A, Rocha NC, Trabuco L. Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil. Brasília: FIAN Brasil; 2017.

[10] Santarelli M, David G, Burity V, Rocha NC. Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil; 2019.

[11] Oliveira ASB, Casemiro JP, Brandão AL, Pinto AMS. Monitoramento e Avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional: um olhar sobre as publicações oficiais. *Cien Saude Colet* [Internet]. 2020 [acesso em 2021 ago 15]. Disponível em <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br>

[12] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil/IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento [Internet]. Rio de Janeiro: IBGE; 2020 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>

[13] Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – PENSSAN. VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil [Internet]. Rede PENSSAN; 2021 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <http://olheparaafome.com.br>

[14] Galindo E, Teixeira MA, Araújo M, Motta R, Pessoa M, Mendes L, Rennó L. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. Food for Justice Working Paper Series n. 4 [Internet]. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy; 2021 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.17169>

[15] Alpino TMA, Santos CRB, Barros DC, Freitas CM. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cad. Saúde Pública* [Internet]. 2020; 36(8) [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>

[16] Ribeiro-Silva RC, Pereira M, Campello T, Aragão E, Guimarães JMM, Ferreira AJF, Barreto ML, Santos SMC. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Ciênc. Saúde Coletiva* [Internet]. 2020; 25(9) [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.22152020>

[17] Burity VTA, Rocha NC. Resumo Executivo Informe DHANA, 2021: pandemia, desigualdade e fome [Internet]. Brasília: FIAN Brasil; 2021 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Dhana-2021-versao-pre-lancamento.pdf>

[18] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns [Internet]. Rome: FAO. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. 2019 [acesso em 2020 out 03]. Disponível em <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>

- [19] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets [Internet]. Rome: FAO. 2020 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <https://doi.org/10.4060/ca9692en>
- [20] Minayo MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec Editora; 2014.
- [21] Cellard A. Análise documental. In: Poupart J, Deslauriers JP, Groulx L, Laperrrière A, Mayer R, Pires AP. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes; 2014.
- [22] Casemiro JP, Fonseca ABC, Machado ECS, Peres SC. Impasses, desafios e as interfaces da Educação Alimentar e Nutricional como processo de participação popular. *Trab. Educ. Saúde*. 2015; 13(2):493-514.
- [23] 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. *Ciência & Saúde Coletiva*. 2007; 12(6):1513-1524.
- [24] Departamento Geral de Segurança Alimentar e Nutricional – DESANS. Perfil nutricional e socioeconômico das crianças matriculadas nas creches e centros de atendimento à infância caxiense (CCAICs) do município de Duque de Caxias. Duque de Caxias: DESANS; 2012.
- [25] Duque de Caxias. Lei nº 1.881, de 1ª de junho de 2005. Cria o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Duque de Caxias (DESANS-DC) e dá providências. 2005.
- [26] Duque de Caxias. Lei nº 1.928, de 19 de dezembro de 2005. Cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Duque de Caxias – COMSEA, e dá outras providências. 2005.
- [27] Duque de Caxias. Lei nº 2.100, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PMSANS), e dá outras providências. 2007.
- [28] Brasil. Relatório Final da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [Internet]. Salvador; 2011. 2012 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca\\_alimentar\\_IV/relatorio\\_preliminar\\_4\\_conferencia\\_seguranca\\_alimentar\\_nutricional.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_alimentar_IV/relatorio_preliminar_4_conferencia_seguranca_alimentar_nutricional.pdf)
- [29] Marano D, Morgado CMC, Franco AS, Joia ICO. Relato de experiência: percurso e desafios para adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Demetra* [Internet]. 2021; 16:e50901 [acesso em 2021 nov 16]. Disponível em <https://doi.org/10.12957/demetra.2021.50901>
- [30] Duque de Caxias. Lei nº 2.703, de 04 de maio de 2015. Altera a ementa e demais dispositivos da Lei nº 1.928, de 19 de dezembro de 2005, que criou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Duque de Caxias (CONSEA) e dá outras providências. 2015.
- [31] Duque de Caxias. Lei nº 2.704, de 04 de maio de 2015. Altera artigos da Lei nº 2.100, de 21 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PMSANS) e sobre o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e dá outras providências. 2015.
- [32] Duque de Caxias. Decreto nº 6.583, de 15 de setembro de 2015. Cria no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN-DC) no município de Duque de Caxias. *Boletim Oficial* 6263. 2015 set 15.
- [33] Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Secretaria Executiva. Resolução nº 5, de 3 de agosto de 2016. Formaliza a adesão do(s) Município(s) ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Diário Oficial* 155. 2016 ago 12.
- [34] Costa CA, Bógus CM. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *Saúde e Sociedade* [Internet]. 2012; 21(1):103-114 [acesso em 2021 ago 15]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000100011>
- [35] Burlandy L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. *Ciência & Saúde Coletiva* [Internet]. 2011; 16(1):63-72 [acesso em 2021 ago 15]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100010>
- [36] Departamento Geral de Segurança Alimentar e Nutricional – DESANS. Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável no Município de Duque de Caxias: Balanço de Ações (2009-2011). Duque de Caxias: DESANS; 2012.

[37] Departamento Geral de Segurança Alimentar e Nutricional – DESANS. Diagnóstico situacional do Município de Duque de Caxias. Duque de Caxias: DESANS; 2012.

[38] Departamento Geral de Segurança Alimentar e Nutricional – DESANS. Georreferenciamento dos equipamentos públicos relacionados à segurança alimentar e nutricional do Município de Duque de Caxias. Duque de Caxias: DESANS; 2012.

[39] Silva DAS, Panelli-Martins BE. Processo de adesão municipal ao SISAN. *Segur. Aliment. Nutr.* [Internet]. 2020; 27:1-12 [acesso em 2021 nov 21]. Disponível em <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8655377>

[40] Belik W. Segurança alimentar: contribuições das universidades. São Paulo: Instituto Ethos; 2003.

[41] CONSEA. Seminário de pesquisa em SAN: relatório final. Brasília: Presidência da República; 2014.

[42] Maluf R. Tempos sombrios de pandemia e fome: responsabilidades da pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional. *Segur. Aliment. Nutr.* [Internet]. 2020; 27:1-5 [acesso em 2021 nov 21]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.20396/san.v27i0.8659993>

[43] Duque de Caxias. Lei nº 2.818, de 27 de dezembro de 2016. Aprova o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável para o Quadriênio 2017-2020 e dá outras providências. 2016.

[44] Machado ML *et al.* Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Cad. Saúde Pública* [Internet]. 2018;34(1):e00206716 [acesso em 2021 nov 21]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0102-311X00206716>

[45] Vasconcellos ABPA, Moura LBA. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cad. Saúde Pública* [Internet]. 2018;34(2):e00206816 [acesso em 2021 nov 21]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0102-311X00206816>

[46] Departamento Geral de Segurança Alimentar e Nutricional – DESANS. Relatório Anual de Ações do DESANS [Internet]. Duque de Caxias: DESANS; 2018 [acesso em 2021 nov 21]. Disponível em <https://drive.google.com/file>

[47] Duque de Caxias. Relatório da 10ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do município de Duque de Caxias. Duque de Caxias: DESANS; 2019.