

OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO COLETIVA DO PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL- PLAMSAN: A EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS SOB A COORDENAÇÃO DA SEAB-PR- NÚCLEO REGIONAL DE LONDRINA/PR.

Eliane Christine Santos de Campos
Patricia Fernanda Ferreira Pires
Ideni Terezinha Antonelo
Sandra Maria de Almeida Cordeiro

GRUPO DE TRABALHO: GT5: Desenvolvimento urbano, urbanização, inclusão social e qualidade de vida:

RESUMO

Os municípios, uma das instâncias que integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, desempenham papel fundamental na implantação e na gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN. Ao aderirem ao SISAN, os municípios, obrigatoriamente, devem construir seus planos municipais, considerado o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN, assim como, estratégia central para a melhora das condições de acesso e permanência à alimentação adequada da população brasileira. Partindo desta responsabilidade, o presente artigo tem como objetivo apresentar e problematizar o processo de construção dos Plano Municipais envolvendo os 19 municípios sob a coordenação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento Seab- Pr, Núcleo Regional de Londrina - Paraná. O diálogo com os gestores e trabalhadores durante o processo de assessoramento demonstrou os limites que determinam a efetividade da PNSAN - municipal com destaque para: o desconhecimento da operacionalização da PNSAN pelos gestores; a dificuldade de consolidar a intersetorialidade; a falta de equipe para o planejamento e monitoramento da política.

Palavras-chave: Planejamento; Municípios; Segurança Alimentar; PNSAN

INTRODUÇÃO:

A ampliação do debate em torno dos fatores determinantes da fome e as estratégias para sua erradicação em nível global levaram a um alargamento conceitual em relação à temática, de modo que os termos “segurança alimentar e nutricional” passaram a ser adotados

cada vez mais recorrentemente no vocabulário oficial das organizações internacionais e nacional.

Como destaca Silva (2014)

Ao se dizer segurança alimentar e nutricional, está-se afirmando o caráter fundamental que a alimentação, em quantidade e qualidade, tem para a garantia da sobrevivência humana. Sob essa ótica, o direito à alimentação adequada é encarado como um direito humano básico, e não uma mera ação assistencial do Estado que estará sujeita às vontades políticas dos governantes ou de arranjos favoráveis. Isto é, a própria afirmação do conceito foi um fator delimitador da luta política pela inclusão do direito à alimentação adequada no rol de obrigações do Estado, como condição de cidadania. (Silva, 2014, p. 13-14)

O Brasil manteve um papel ativo no debate internacional sobre estratégias globais de combate à fome e à miséria, conforme explicitado por Silva (2014). Parte desse protagonismo foi permeado por disputas, lutas e mobilização social e resultou em algumas conquistas para a sociedade brasileira, foi possível incluir na agenda pública algumas prioridades transformadas em políticas públicas, dentre elas destacamos a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, regulamentada por meio do Decreto nº 7.272¹, de 25 de agosto 2006,

Contudo, o reconhecimento legal não foi suficiente, ainda há muito a ser alcançado envolvendo a PNSAN. Segundo Silva (2014, p. 7) a (não)efetividade das políticas públicas que envolvem a segurança alimentar e nutricional são determinadas por um ambiente político-institucional pautado por descontinuidades, com avanços e retrocessos de acordo com as diretrizes de governos.

Complementar a PNSAN, em 2006, foi instituído o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)² pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), com objetivo de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A partir de então, Estados e municípios se organizaram para cumprir suas responsabilidades na implementação do Sisan.

Em relação aos municípios, a adesão ao SISAN está condicionada à elaboração do Plano Municipal de Segurança alimentar e Nutricional (PlamSAN), onde será levantado o diagnóstico da situação de SAN nos territórios e apontadas estratégias para o combate da Insegurança Alimentar e Nutricional (InSAN) da população, bem como possibilitará o acesso

¹ Dispõe sobre a sua gestão, os mecanismos de financiamento, o monitoramento e a avaliação e estabelece os parâmetros para a elaboração dos Plano Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (PlamSAN).

² Trata-se de um sistema público, de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os três níveis de governo, assim como com a sociedade civil organizada, para a implementação e a execução das políticas de segurança alimentar e nutricional. (<https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/sisan>)

aos recursos financeiros para o desenvolvimento de programas e projetos relacionados à SAN.

Os Planos Municipais devem ser estruturados seguindo as diretrizes do Plano Nacional³ e dos Planos Estaduais⁴, assim como, a criação de novas diretrizes de acordo com a realidade local.

Neste sentido, o presente artigo tem como objetivo apresentar os aspectos pertinentes e relevantes do processo de construção dos Plano Municipais, dos 19 (dezenove) municípios sob a coordenação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento Seab- Pr, Núcleo Regional de Londrina em parceria com a Universidade Estadual de Londrina. A intencionalidade é socializar e problematizar os limites evidenciados durante o processo de planejamento da PNSAN municipal, vivenciados por gestores e trabalhadores na busca de construirmos alternativas para a efetivação de uma gestão democrática efetiva da PNSAN.

Para tanto, o artigo está organizado a partir de cinco momentos. Iniciamos explanando sobre a centralidade do planejamento na gestão da PNSAN. Posteriormente apresentamos a metodologia utilizada no assessoramento aos municípios para a construção dos respectivos PlanSAN. No momento seguinte problematizamos os resultados encontrados e por fim as considerações finais.

A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO DA PNSAN

Para Teixeira (2010, p. 17) o termo planejamento é amplamente utilizado no cotidiano da política e da administração, tanto na esfera pública quanto na esfera privada. Por planejamento, segundo a autora, “entende-se um processo de racionalização das ações humanas que consiste em definir proposições e construir a sua viabilidade, com vistas à solução de problemas e atendimento de necessidades individuais e coletivas”.

Com a intensificação do desenvolvimento científico e tecnológico, observado na segunda metade do século XX, e as transformações decorrentes na prestação de serviços públicos, a prática do planejamento tornou-se uma necessidade reconhecida amplamente,

³ O III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PlamSAN) publicado em 5 de março de 2025 com vigência até 2027 apresenta oito diretrizes envolvendo o fortalecimento do SISAN; a superação da fome; o acesso à terra e à água; os sistemas alimentares resilientes; produção de alimentos saudáveis por agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais (PCTs); redução da má nutrição e ampliação da alimentação adequada e saudável; garantia do DHAA para populações vulneráveis; e cooperação internacional.

⁴ O IV Plano de SAN do estado do Paraná (2024-2027) é alinhado às diretrizes da Losan e está estruturado em três grandes marcos: Conceitual, Situacional e Operacional, abordando estratégias necessárias para assegurar a produção de alimentos, fortalecer a agricultura familiar e fomentar o acesso a alimentos saudáveis para toda a população paranaense

gerando o interesse de organismos internacionais de cooperação técnica, em desenvolver propostas metodológicas que pudessem subsidiar as ações do Estado.

Para Souza (2004), a década de 1980 foi um marco para a atividade de planejamento governamental:

alçada historicamente ao *status* de agenda governamental, começa na década de 1980, a passar por uma crise intensa em termos de credibilidade social e de legitimidade, ao mesmo tempo em que ocorrem grandes mudanças no cenário mundial e nacional, com os movimentos de globalização econômica, o acirramento da crise financeira do Estado e do modelo burocrático de intervenção do setor público, entre outras, que afetam profundamente a sociedade. (Souza, 2004, p. 5)

No Brasil, embora haja registro de experiências no planejamento governamental desde do século XIX, podemos destacar dois momentos decisivos para o planejamento de estado. Um primeiro momento se refere ao Estado Novo, somente a partir dos anos de 1930 é que o país passa a adotar a sistemática do planejamento de estado.

Num primeiro momento, essa prática de planejamento inicia-se por meio de pequenas comissões e coordenações *ad hoc* que, vinham para o país auxiliar governos e burocracias públicas na sistematização de planos, programas e projetos de ação, o que, posteriormente, transformou-se em atividade da Administração Pública Federal, responsável pela condução dos negócios públicos, pelos investimentos, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento social. (Souza, 2004, p. 6)

Num segundo momento com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Segundo Toni (2021) a Carta Magna evidencia a centralidade do planejamento público para a gestão governamental. O autor ressalta que este reconhecimento propiciou um avanço formal significativo representado pela codificação legal em si, e, conseqüentemente, com a criação de garantias mais sólidas de segurança jurídica e previsibilidade institucional. Contudo, apesar dos avanços normativos, pouco se avançou na dimensão estratégica do planejamento. Para Oliveira (2006), no Brasil, particularmente em nível federal, o planejamento ainda é visto como uma coisa estritamente tecnicista dominada por economistas e burocratas.

Por dimensão estratégica refere-se aqui a um conjunto de valores, procedimentos, instituições e organizações envolvidas na construção de objetivos de longo prazo, cuja execução implica em grande mobilização de recursos e que estão associados a grandes diretrizes de desenvolvimento nacional. (Toni, 2021, p. 7)

O não reconhecimento da dimensão estratégica por diferentes governos, segundo Toni (2021), é justificada a partir dos seguintes aspectos: da separação entre as dimensões técnicas e políticas do planejamento; da incapacidade de construir grandes consensos nacionais que ultrapassem com consistência o período dos mandatos eletivos; da real mudança cultural na administração pública federal para criar a necessidade permanente de pensar estratégias, articular o longo com o médio e curto prazo; da natureza interfederativa que obriga a uma governança compartilhada; das dimensões continentais do país e do grau de desigualdade estrutural no nível de desenvolvimento regional e na renda pessoal.

A inclusão de prioridades no planejamento público é uma decisão política e uma construção social. Em relação a inserção da temática da segurança alimentar e nutricional (SAN) na agenda governamental brasileira, segundo Silva (2014), foi permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais com maior ou menor poder de influência em termos de decisão política.

O reconhecimento da segurança alimentar e nutricional como prioridade de Estado se deu com a promulgação da LOSAN e a implementação do SiSAN. A partir de então houve a possibilidade dos órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais) e organizações da sociedade civil atuarem em conjunto na formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações. A formação de um desenho institucional criado a partir dos dois instrumentos (LOSAN e SiSAN), priorizou duas estratégias de atuação: a intersetorialidade e a participação social.

Para promover a gestão intersetorial, os três níveis de governo devem contar com a CAISAN que tem como principais atribuições a elaboração, a coordenação e o monitoramento do PlanSAN, observando as recomendações e orientações do CONSEA.

O PlanSAN é o principal instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nele estão previstas as diferentes ações do governo (federal, estadual e municipal) que se propõem a respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada para todos os/as brasileiros/as. A elaboração do Plano deve dar conta da amplitude do conceito de SAN e estabelecer os vínculos operacionais entre este conceito e os programas e ações governamentais, considerando as suas múltiplas interfaces. O Plano deverá:

- I - conter análise da situação nacional de segurança alimentar e nutricional;
- II - ser quadrienal e ter vigência correspondente ao plano plurianual;
- III - consolidar os programas e ações relacionados às diretrizes designadas no art. 3º e indicar as prioridades, metas e requisitos orçamentários para a sua execução;

IV - explicitar as responsabilidades dos órgãos e entidades integrantes do SISAN e os mecanismos de integração e coordenação daquele Sistema com os sistemas setoriais de políticas públicas;

V - incorporar estratégias territoriais e intersetoriais e visões articuladas das demandas das populações, com atenção para as especificidades dos diversos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade e de insegurança alimentar e nutricional, respeitando a diversidade social, cultural, ambiental, étnico-racial e a equidade de gênero; e

VI - definir seus mecanismos de monitoramento e avaliação. (Decreto nº 7.272/2010)⁵

A partir destas diretrizes e das deliberações das conferências e conselhos, o governo federal e os órgãos e entidades do Distrito Federal, estados e municípios, integrantes do SISAN, devem elaborar, implementar, monitorar e avaliar seus respectivos planos de SAN.

METODOLOGIA:

Esse estudo trata de um relato de experiência, de cunho descritivo-reflexivo, vivenciado no segundo semestre de 2024, quando foi proposta uma formação (curso de capacitação)⁶ para auxiliar os gestores e demais profissionais envolvidos com a PMSAN, dos municípios sob a coordenação do Núcleo Regional da SEAB de Londrina⁷, na construção dos Planos Municipais de SAN. A maioria destes municípios haviam aderido ao SISAN e enfrentavam dificuldades na elaboração dos PlamSANS.

As oficinas foram planejadas e estruturadas em parceria com o Grupo de Pesquisa em Segurança Alimentar e Territórios Vulneráveis do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e pelo NR da SEAB de Londrina/PR. As oficinas ocorreram entre os meses de julho a novembro do ano de 2024, sendo estruturadas em 5 encontros conforme quadro 1.

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em 25 de abril de 2025.

⁶ O técnico responsável por acompanhar a operacionalização da Política de Segurança Alimentar e Nutricional dos municípios pertencentes ao NRE- Londrina identificou que haviam dificuldades na construção dos planos municipais. Como possibilidade, procurou o Departamento de Serviço Social para estabelecer uma parceria na elaboração dos planos. Após reuniões preparatórias, ficou definido que seria realizada uma capacitação envolvendo membros dos Conselhos Municipais e CAISAN. Cada município poderia definir os participantes envolvendo os membros da CAISAN e do Conselho Municipal.

⁷ O Núcleo Regional da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) de Londrina é uma unidade administrativa da SEAB responsável por atender a região Norte do Paraná, incluindo Londrina e mais 18 municípios. O Núcleo foi criado para descentralizar a administração da SEAB, aproximando-a dos produtores rurais e das necessidades locais. A Regional de Londrina atende os municípios de Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Cambé, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Londrina, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sertãozinho e Tamarana. (<https://www.agricultura.pr.gov.br/>)

Quadro 1 – Estruturação temática das oficinas de aprimoramento do PlamSAN.

Datas	N° de participantes	N° de municípios	Temática abordada
Jun/2024	89	18	Reunião de Apresentação da Proposta
Jul/2024	83	17	Marco conceitual e estrutura do PlamSAN
Ago/2024	57	16	Marco situacional do PlamSAN
Set/2024	64	16	Marco operacional do PlamSAN
Out/2024	67	14	Indicadores, monitoramento e avaliação do PlamSAN
Nov/2024	61	13	Apresentação dos Planos Municipais de SAN construídos pelos municípios

Fonte: Os próprios autores.

No primeiro encontro com os municípios foram apresentados dados sobre a periodização e temáticas sugeridas para trabalho e foi realizada uma avaliação diagnóstica para levantamento das demandas relacionadas à elaboração dos planos. Estas demandas nortearam a organização e a ênfase que seria dada em cada oficina. Para que houvesse uma articulação com o planejamento do Estado do Paraná, a estrutura temática se baseou nos componentes do Plano Estadual de SAN (2020 - 2023) seguindo a ordem: Marco conceitual, Marco Situacional, Marco Operacional e Indicadores, monitoramento e avaliação. Esta estrutura está pautada no Planejamento Participativo, ou seja, em uma metodologia que propicia o envolvimento efetivo dos sujeitos no processo de elaboração do Plano. Segundo Gandin (2001)

Construir um processo de planejamento em que todos, com seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus

problemas, suas ideias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações. Todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado.

Ao pensarmos em Planejamento Participativo, conforme explicitado por Gandin (2001), devemos compreender que estamos nos reportando a três níveis de participação: o primeiro é o da colaboração; o segundo é o da decisão; e o terceiro nível envolve a construção em conjunto, quando de fato o poder está com as pessoas, independente das diferenças menores, pois está baseado na igualdade real entre as pessoas.

Para trabalhar o Marco conceitual foram abordados os Marcos Legais da PNSAN, em especial a Losan e seu decreto regulamentador, a evolução do conceito de SAN e outros conceitos vinculados à SAN como Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA, Insegurança Alimentar - InSAN e Soberania Alimentar - SOBAL, bem como as dimensões da SAN. De acordo com o comitê de experts em SAN da FAO - HLPE (High Level Panel of Experts) - as seis dimensões de SAN (agência, estabilidade, sustentabilidade, acesso, disponibilidade e utilização) estão intimamente ligadas à sua conceituação global:

“Segurança alimentar é uma situação que existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que atendam às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.” HLPE 2020

No encontro que se tratava do Marco situacional foram abordados temas como a importância do diagnóstico socioterritorial e socioeconômico identificação de regiões e populações com maior risco de IA e os determinantes da SAN que envolvem a produção e disponibilidade de alimentos, principalmente da agricultura familiar que abastece o mercado interno e os mercados institucionais, formas de acesso à alimentos e sua utilização como oferta de alimentos para aquisição e condições de trabalho e renda, bem como estratégias de educação em alimentação e nutrição em escolas e serviços de saúde e proteção social, e por fim as estratégias de diagnóstico em SAN, a oferta de serviços de atenção nutricional e saúde, a existência de equipamentos de SAN no município e os programas e ações de SAN executadas no município. Foram disponibilizados sites de pesquisa para obtenção de dados sobre as características do município, o perfil nutricional e de insegurança alimentar da população como IBGE, IPARDES, Ministérios, INEP, FNDE, entre outros.

Para a construção do Marco Operacional foram sugeridas formas de organizar os quadros com as ações e metas, os responsáveis, as parcerias, os prazos e os recursos para

operacionalização do PLAMSAN. Neste sentido, foi enfatizada a importância da participação social e de todos os componentes do SISAN neste processo.

Para auxiliar na identificação de metas, foram sistematizados os dados das Conferências Municipais de SAN dos 19 municípios, por eixos temáticos e por prioridade, onde os municípios puderam refletir e elencar metas a partir das propostas definidas nas Conferências realizadas em 2023.

Por fim, na oficina referente ao monitoramento e avaliação do PLAMSAN foram abordados os prazos e indicadores de monitoramento. Conforme prevê o Decreto nº7272/2010 os Planos devem ser monitorados a cada 2 (dois) anos e avaliados a cada 4 (anos), onde cada município pode criar suas estratégias para monitorar e avaliar o PLAMSAN. O estado do Paraná estabelece algumas variáveis para avaliação dos Planos como pertinência das ações e formas de mensuração da meta.

Após cada encontro eram encaminhadas orientações sobre as atividades a serem desenvolvidas e referências bibliográficas para possíveis consultas, além disso eram disponibilizados formulários para avaliação dos encontros e levantamento das dificuldades apresentadas pelos municípios na construção de cada etapa do PLAMSAN.

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

Durante a experiência observamos três desafios recorrentes, relatados nas avaliações pelos atores sociais que executam a política municipal de SAN e estavam em processo de elaboração do PLAMSAN, são eles: **a prática da intersetorialidade; a dificuldade em operacionalizar a PMSAN; e a falta de monitoramento e avaliação da PMSAN.**

A prática da intersetorialidade requer articulação estratégica de diferentes setores em prol da SAN, buscando integração de iniciativas e dos recursos gerenciais, financeiros e humanos. Portanto a intersetorialidade tem sido considerada uma nova lógica de gestão governamental frente ao padrão tradicionalmente fragmentado das agências públicas. Diante da complexidade que envolve as políticas de segurança alimentar e nutricional, o modelo de gestão proposto requer uma ampla e sólida articulação entre as instituições e atores envolvidos.

Para Lessa *et al* (2014), apesar de desafiadora a intersetorialidade

é necessária na medida em que a realização do DhAA não envolve somente “ter o que comer”, mas sim o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras

de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (Lessa *et al*, 2014, p. 143)

Na PNSAN a CAISAN é o principal órgão que representa essa intersetorialidade, já que na sua composição, deve haver os setores/pastas envolvidas na operacionalização da PNSAN nos municípios. O que observa-se é que apesar de vários setores participarem da CAISAN, desconhecem a política de SAN, seus objetivos e seu papel dentro da CAISAN, o que dificulta o trabalho articulado entre seus membros. Outro desafio é que muitas vezes os chefes dos setores/pastas que compõem a CAISAN possuem muitas atividades e não designam um técnico ou outra pessoa que possa representá-lo na CAISAN.

Em relação à **operacionalização da PMSAN**, os municípios relataram dificuldades em reunir os membros dos setores/pastas que compõem a CAISAN tanto para estabelecer as ações SAN já realizadas para elaboração do Marco situacional do PLAMSAN, bem como para elencar metas e ações no Marco operacional. Estes dois marcos envolvem decisões que devem se pautar no conhecimento amplo e profundo da realidade social dos territórios. O consenso, tão necessário na construção dos dois marcos, vai perpassar por diferentes visões e interpretações das necessidades e em um emaranhado de definições nem sempre claras e divergentes.

A implementação de uma política pública, neste estudo a PNSAN, requer um entendimento de sua complexidade. Segundo Oliveira (2006), o resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como

uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado, e muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada. (Oliveira, 2006, p. 278)

Outro desafio encontrado pelos municípios para operacionalizar a PNSAN, é a falta de um órgão/setor que faça gestão da PNSAN e propunha esta articulação intersetorial necessária, uma das dificuldades relatadas é a falta de conhecimento e de equipe de trabalho.

Os estudos de Oliveira (2006) sobre o planejamento de políticas públicas em países periféricos justificam os limites na operacionalização dessas políticas. O primeiro aspecto evidenciado pelo autor está relacionado a fragilidade nas relações políticas institucionais, ou seja, há uma inconstância na articulação entre Estado e sociedade civil; a participação social, embora estimulada pela institucionalização dos conselhos gestores, é um processo ainda em construção. Um segundo destaque dado pelo autor relaciona-se ao baixo investimento financeiro em políticas sociais, nas diferentes áreas, resultando em ineficiência das políticas

públicas. O terceiro aspecto está relacionado a capacidade técnica de planejamento e gestão de políticas públicas. Falta recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiências e competência técnicas dos órgãos responsáveis para planejar as políticas públicas.

Quanto ao **monitoramento e avaliação da PMSAN**, estes devem ficar a cargo das CAISANs e dos COMSEAs conforme explicitado nas diretrizes do SISAN: “promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN no país”.

Entre as diversas definições do processo de avaliação, existe um consenso quanto à formulação de julgamento de valor a respeito de uma intervenção, a depender dos atores envolvidos nessa dinâmica em tempos estipulados e de critérios determinados. Em relação ao monitoramento, entende-se que é realizado continuamente com a finalidade de fornecer informações e mensurar avanços e retrocessos em relação aos resultados. Monitoramento e avaliação são essenciais para a tomada de decisão, seja no âmbito do poder público ou da sociedade civil. (Oliveira *et al*, 2022, 632)

De acordo com a pesquisa do MapaSAN, realizada em 2022 pela CAISAN nacional para monitoramento da implementação da PNSAN no Brasil, as ações de SAN na maioria dos estados e municípios estão vinculadas às secretarias de Assistência Social, de Agricultura, de Educação e Saúde. No estado do Paraná a PNSAN é executada pela Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento (SEAB) a qual possui o Departamento Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (DESAN) com programas próprios de SAN no estado. Neste sentido, a maioria dos municípios participantes da formação para aprimoramento do PlanSAN, estão vinculados ao setor/secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, seguida pela Educação e Assistência Social com atores sociais de diferentes formações como engenheiros, nutricionistas, pedagogos, assistentes sociais e administrativos.

De acordo com os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-IBGE), de 2023 relacionados ao Censo SISAN, 44,9% dos municípios brasileiros possuem um COMSEA, 18,6% possuem CAISAN, 18,8% têm Planos Municipais publicados. Dentre os municípios do NR de Londrina/PR, 100% (19 municípios) possuíam adesão ao SISAN, no entanto apenas 6 já haviam iniciado a elaboração do Plano Municipal de SAN. A formação de aprimoramento para construção do PlanSAN foi realizada em momento oportuno, com um cronograma disciplinante como relataram os participantes, para que cada etapa fosse pensada e construída de acordo com a realidade de cada município, incluindo as ações de SAN já realizadas incorporando as propostas levantadas na última Conferência para melhoria da situação de SAN da população. Vale ressaltar, que a maioria das propostas eram voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e programas executados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A operacionalização de políticas públicas demanda tempo, recursos humanos e financeiros. Considerando a realidade brasileira, é um processo permeado por inconstâncias políticas, fragilidade técnica, interesses partidários na tomada de decisões que nem sempre consideram a vontade da maioria dos interesses da população.

Esta conjuntura interfere diretamente na agenda de SAN, permeada por avanços e retrocessos. Apesar disso, o estado do Paraná tem avançado porque mantém a agenda de SAN e seus componentes ativos, com programas próprios de SAN e subsídios para manutenção e criação de novos Equipamentos de SAN, mesmo em tempos de estagnação da política a nível nacional como os vivenciados a partir de 2016, com um golpe de Estado e seus desdobramentos.

Em relação à política de SAN nos municípios, seus componentes - a CAISAN, o COMSEA, as Conferências e o PlanSAN, apesar das fragilidades, estão presentes, garantindo a permanência das ações da SAN.

No entanto, vários são os desafios. O que observa-se é que apesar de vários setores participarem da CAISAN, desconhecem a política de SAN, seus objetivos e seu papel dentro da CAISAN, o que dificulta o trabalho articulado entre seus membros.

Quanto aos planos, podemos considerar que têm papel fundamental no compromisso assumido pelos governos na execução de ações que respondam pelas demandas emanadas das conferências e do CONSEA. Contudo evidências demonstram que pelo fato de a PNSAN estar pautada na intersetorialidade, a construção dos planos depende de um trabalho coletivo das diversas secretarias municipais envolvidas sob a coordenação da CAISAN. Diante de uma histórica organização setorial da gestão pública, a promoção da intersetorialidade ainda é desafiadora, constituindo um dos pontos de maior dificuldade para a construção do PlanSAN.

Ainda é limitada a compreensão dos gestores e profissionais que a garantia do DHAA e a promoção de segurança alimentar e nutricional é de responsabilidade dos diferentes órgãos municipais (assistência social, agricultura, educação, saúde, meio ambiente, entre outros, a depender da organização de cada município). Essa limitação é um indicativo para a construção de planos incapazes de atender ao conceito de segurança alimentar e nutricional. Esta incapacidade aponta para a limitação do planejamento e execução de ações e estratégias efetivas.

Ressalta-se a importância da relação dos PlanSAN com os PPAs dos municípios. A partir das orientações constitucionais, é o PPA de cada município que definirá os projetos e ações a serem executados, bem como a distribuição dos recursos financeiros utilizados na gestão do poder executivo. A não inclusão do PlanSAN no PPA resultará risco da existência de planos teoricamente bem estruturados, mas que apresentarão dificuldades para sua execução.

O fortalecimento dos planos em nível municipal (elaboração e execução), passa pelo desenvolvimento, por parte do Governo Federal e Estadual, de estratégias de apoio técnico e financeiro, bem como pela atenção aos processos avaliativos dos planos municipais.

Desse modo, aponta-se a necessidade de avanços teóricos e, particularmente, metodológicos que possam subsidiar a gestão e qualificação do SISAN, uma estratégia prioritária é a implementação de uma política de educação permanente, nos moldes já implementados nos SUS e SUAS.

Finalizando, podemos destacar que o contato com os municípios do NR de Londrina demonstrou que o fortalecimento das estruturas componentes do SISAN, apoio técnico e formações com CONSEA e, sobretudo com as CAISAN, podem qualificar o processo de construção, monitoramento e avaliação dos PlanSAN, sensibilizando atores e permitindo que gestores públicos e sociedade civil reconheçam a centralidade e importância desse instrumento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. "Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (Losan): 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." Diário Oficial da União (2006).

BRASIL. Decreto nº 7272, 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. Diário Oficial da União 2010; 25 ago.

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - Caisan. III Plano Nacional de Segurança Alimentar Nutricional (2025 - 2027). Diário Oficial da União (2025).

GABE, K.T.; JAIME, P.C. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). In. JAIME, P.C. Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição 1 ed. Rio de Janeiro: **Atheneu**, 2019. Páginas – 37 - 52.

GANDIN, D. **A prática de planejamento participativo**: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

HLPE. 2020. Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.

LESSA, M. BOCCHI, C. P., PERINI, J. H. de M., SÁ GONÇALVES, R. de. Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o Desafio da Intersetorialidade e da Participação Social em Processos de Gestão de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Nº 7, Jan-Jun de 2014. Disponível em

<https://rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201407009/pdf/1598015026-7-142.pdf> Acesso em 25 de abr. de 2025.

OLIVEIRA, A.S.B. *et al.* Monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional: um olhar sobre as publicações oficiais. **Ciência & Saúde Coletiva**, 27 (2), p. 631-640, 2022.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**. Rio de Janeiro, 40 (1). p. 273-288. Mar.-Abr., 2006.

SOUZA, A. R. de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. 55 (4). Out-Dez 2004, p. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1431/1/2004%20Vol.55%2Cn.4%20Souza.pdf>

Acesso em 30 de abr. de 2025.

STOLARSKI, M.C. IV Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - Curitiba: Caisan/Paraná, 2024.

TEIXEIRA, C. F. Enfoques teóricos-metodológicos do planejamento em saúde. In: TEIXEIRA, C. F. **Planejamento em saúde**: conceitos, métodos e experiências. Salvador; EDUFBA; 2010. p. 17-32.

TONI, J. de. Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público. Brasília, **Enap**, 2021.

VELOSO, V.B. III Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional: 2020-2023. organização de Veloso, Valdenir Batista. - Curitiba, PR : CAISAN/PR. 2021.