



ciência plural

O SISTEMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA NO ÂMBITO MUNICIPAL NO RIO GRANDE DO NORTE, BRASIL

The food and nutritional safety system as a governance mechanism in the municipal area in Rio Grande do Norte, Brazil

Laís Crislaine Duarte de Medeiros • Universidade Potiguar – UNP RN •
Graduanda em Nutrição • E-mail: laiscislaine@live.com

Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans • Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN • Professora do Departamento de Ciências Administrativas – DEPAD da UFRN • E-mail: dinaraleslye@yahoo.com.br

Nilá Patrícia Freire Pequeno • Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN • Professora do Departamento de Nutrição da UFRN •
E-mail: nilapfp@hotmail.com

Ursula Viana Bagni • Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN • Professora do Departamento de Nutrição da UFRN • E-mail: ursulaviana@gmail.com

Jean Pierre Tertuliano Câmara • Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte – CONSEA RN • Presidente do CONSEA RN •
E-mail: jeanpierre3148@gmail.com

Amanda Patrícia Gomes da Silva • Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte – CONSEA RN • Técnica em apoio à pesquisa e desenvolvimento do Projeto SISAN Universidades •
E-mail: amanda.gomesw@gmail.com

Autor responsável pela correspondência

Laís Crislaine Duarte de Medeiros • E-mail: laiscislaine@live.com

RESUMO

Introdução: O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) representa a institucionalização de governança pública para atuar na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de forma articulada e intersetorial no Brasil. **Objetivo:** Este estudo objetiva compreender os desafios enfrentados pela gestão pública nos níveis municipais para implementação do SISAN no Rio Grande do Norte em relação às práticas de governança. **Método:** O estudo consiste em uma pesquisa-ação, explicativa, qualitativa, no qual foi realizado um levantamento de dados e a análise documental das ações do projeto SISAN Universidades no Rio Grande do Norte (RN), recorte de um projeto de extensão multicêntrico, financiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), envolvendo três universidades federais (UFPB, UFRPE, UFRN) desenvolvido para fortalecer e/ou implantar os componentes municipais do SISAN em seus estados: o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAs) e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISANs). Foram consultados 651 atores sociais, entre gestores públicos e sociedade civil, de 45 municípios do RN, localizados em 10 diferentes territórios, no período de 2016 a 2018. **Resultados:** Foram observadas deficiências na administração pública dos municípios, com dificuldade no estabelecimento de metas que contribuam para o alcance efetivo dos objetivos da Política de SAN, além de alta rotatividade e falta de qualificação de técnicos e gestores para comporem o quadro legal de pessoal, ocasionando a perda de referências e informações relevantes que fragilizam a implementação do SISAN. O desconhecimento sobre os recursos para ações, ausência de monitoramento e mobilizações debilitadas em prol da operacionalização dos planos comprometem a *accountability* e a participação social. **Conclusões:** Os principais desafios encontrados em relação às práticas de governança para efetivação da SAN nas esferas municipais do RN pode fomentar ações direcionadas aos objetivos estratégicos da política, alinhados aos interesses da sociedade de forma organizada e consistente. Portanto, são necessárias capacitações contínuas aos técnicos e gestores municipais e engajamento nas atividades concernentes à SAN; construção de um plano operacional característico aos municípios que auxilie a implantação do Sistema, com definição de indicadores de desempenho que auxiliem na informação e transparência necessários. Assim, a adesão dos entes federados ao SISAN como mecanismo de gestão de SAN favorece uma boa governança pública, promovendo a efetividade das ações em prol do cidadão.

Palavras-Chave: Governança pública; Gestão de Políticas públicas; Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

Introduction: The Food and Nutrition Security System (SISAN in portuguese) represents the institutionalization of public governance to act in Food and Nutrition Security (SAN) in an articulated and intersectoral way, in Brazil.

Objective: This study aims to understand the challenges faced by public management at the municipal levels for the implementation of SISAN in Rio Grande do Norte in relation to governance practices. Method: The study consists of an action research, explanatory, qualitative. A data collection and documentary analysis of the actions of the SISAN Universities project in Rio Grande do Norte (RN) was carried out. Represents a cut of a multicenter extension project, it is funded by the Ministry of Social Development (MDS). It involves three federal universities (UFPB, UFRPE, UFRN) developed to strengthen and / or implant the municipal components of SISAN in their states: the Municipal Council of Food and Nutritional Security (COMSEAs) and the Inter-Sectoral Chamber of Food and Nutrition Security (CAISANs). A total of 651 social actors, including public managers and civil society, were consulted from 45 municipalities of the RN, located in 10 different territories. The collection period occurred between 2016 and 2018.

Results: There were deficiencies in the public administration of municipalities, with difficulties in establishing goals that contribute to the effective achievement of the objectives of the SAN Policy. There is high turnover and lack of qualification of technicians and managers to make up the legal framework of personnel, this causes the loss of reference and relevant information; this weakens the implementation of SISAN. The lack of knowledge about resources for actions, lack of monitoring and weak mobilizations in support of the operationalization of the plans compromise accountability and social participation.

Conclusions: The main challenges encountered in relation to governance practices for the implementation of SAN in the municipal spheres of the NR can foster actions directed to the strategic objectives of the policy, align the interests of society in an organized and consistent manner. Therefore, continuous training is required for municipal managers and engagement in SAN activities; construction of an operational plan that is characteristic of the municipalities that will assist in the implementation of the System, with the definition of performance indicators that will assist in the necessary information and transparency. Thus, the adherence of the federated entities to the SISAN as a mechanism of SAN management favors good public governance, promoting the effectiveness of actions in favor of citizens.

Keywords: Public governance/Management of public policies/ Food and nutrition security

Introdução

Se faz notório a necessidade do estabelecimento de estratégias de organização, construção e monitoramento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), de acordo com a realidade de cada estado. Para tanto, torna-se importante a aplicação de práticas governamentais que sejam essencialmente adequadas para o bom gerenciamento do sistema.

A governança e seus aspectos são apresentados como: procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados¹. Dentro do entendimento da governança, está a boa governança, que no setor público requer, entre outras ações, a criação de valor. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva às demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); que sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade².

Assim, o conceito de governança é como uma premissa para o desenvolvimento do SISAN. Pressupõe, portanto, um quadro de pessoal qualificado e competência em gestão no estabelecimento de uma relação de confiança com a sociedade, em que permitam aos cidadãos saber de forma transparente e informada, como as decisões relativas a eles estão sendo tratadas pelo poder público ². O SISAN foi estabelecido pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) com o intuito de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), por meio do qual reúne atores sociais – governos, sociedade civil e organizações privadas com ou sem fins lucrativos –

para a implementação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)³.

Para tal, como integrantes do SISAN, estabelecidos pela LOSAN, tem-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República; a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que é integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), no qual é responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do SISAN; os órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e, as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN⁴.

Destarte, o SISAN representa a institucionalização de governança para atuar na SAN de forma articulada e intersetorial no Brasil. No estado do Rio Grande do Norte, a adesão ao SISAN ocorreu através do Decreto n. 16.799, de 26 de março de 2003, com a instituição de CONSEA e CAISAN estadual. Em relação aos seus 167 municípios, até o mês de agosto de 2018, o estado contava apenas com 33 COMSEAs (19,8%) e 01 CAISAN municipal (Natal).

Em 2014, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) solicitou aos municípios que preenchessem o MapaSAN, uma ferramenta de pesquisa anual de informações sobre a gestão do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito dos estados e municípios brasileiros.

No Rio Grande do Norte foi observada uma baixa participação dos municípios ou inconsistência no preenchimento do formulário. Estes resultados levantam questões a serem respondidas. Quais são as dificuldades dos gestores

municipais para a governança das políticas e programas de SAN? Que mecanismos de gestão podem ser aliados dos gestores para uma boa governança em SAN? Deste modo, este trabalho objetiva compreender os desafios enfrentados pela gestão pública nos níveis municipais para implementação do SISAN no Rio Grande do Norte em relação às práticas de governança.

Metodologia

O presente estudo adotou como estratégia metodológica a pesquisa-ação, tipo de investigação social realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo, em que os pesquisadores e participantes da realidade a ser investigada estão envolvidos de modo cooperativo e participativo⁵. É explicativa quanto aos seus objetivos e de abordagem qualitativa, realizada a partir de procedimentos de levantamento de dados, observação participante e análise documental decorrentes das ações do Projeto SISAN Universidades no Rio grande do Norte.

Este projeto, caracterizado como de extensão, é coordenado pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), em parceria com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com recursos financeiros do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e objetiva fortalecer o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nesses três estados (PB, PE e RN) e seus respectivos municípios, através da implantação dos seus componentes por meio de processos de formação e mobilização de agentes públicos e da sociedade civil. A equipe é composta por professores universitários, gerentes de projetos sociais, técnicos de apoio à pesquisa e desenvolvimento e bolsistas de extensão universitária dos três estados, e conta com a colaboração dos CONSEAs das respectivas UF (Unidades Federativas). A participação deste último, organismo de controle social, fundamenta-se no seu total interesse para a mobilização, organização e

implantação de novos conselhos municipais de SAN, uma das funções dos CONSEAs.

No Rio Grande do Norte, o projeto ocorreu por meio de assessorias *in loco* (no período de 2016 a 2018), em 45 municípios, com o objetivo de apoiar a implementação do SISAN. As assessorias foram direcionadas a atores sociais e representantes de poderes públicos ocupantes das pastas de governo relacionadas às ações de SAN nas esferas municipais e estaduais, como Secretarias Municipais de Ação Social, de Educação, de Saúde, entre outras.

No tocante à coleta de dados, esta ocorreu em meio ao processo de articulação do projeto para cumprimento das ações, onde primeiramente buscou-se realizar um diagnóstico situacional dos municípios e seus gestores. Para isso, foram utilizados dados secundários de pesquisa realizada pelo CONSEA RN, onde foram aplicados questionários estruturados aos gestores (n=68) responsáveis pela pasta de Segurança Alimentar e Nutricional em seus respectivos municípios. Os eixos contemplados no questionário constaram de informações sobre a Gestão municipal (possuir Lei municipal de segurança alimentar e nutricional, CAISAN, COMSEA, Planos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional - PLAMSAN, ter realizado conferências municipais de SAN, capacitação e formação de gestores públicos); Controle social e política de SAN (orçamento para as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN e políticas de SAN desenvolvidas no município); e Equipamentos públicos (presença de equipamentos de oferta e consumo de alimentos e recebimento de alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, e equipamentos de apoio ao abastecimento e combate ao desperdício de alimentos). Foram consultados também os documentos do projeto que incluíram atas, relatórios, fichas de avaliação e demais materiais aplicados nas assessorias.

Adicionalmente, foram incluídas observações dos diversos aspectos da produção coletiva dos conhecimentos realizada durante as ações do projeto: assessorias da equipe de articuladores aos municípios (n=45), nos encontros territoriais (n=10), nas oficinas regionais (n=03) e nas reuniões com lideranças sociais (Associações, sindicatos, ONGs, Grupos populares, Povos e Comunidades Tradicionais, entre outros), profissionais e demais gestores públicos, resultando em um total de 651 pessoas consultadas.

Para análise, buscou-se o ordenamento da informação para estabelecer relações que podem explicar os problemas enfrentados pela gestão pública em relação a governança de SAN a partir de dois métodos: a análise de conteúdo no qual propõe captar um saber que está por trás da superfície textual⁶ das respostas aos questionários e documentos do projeto; e a análise de discurso, que aplicado às reuniões, encontros territoriais, assessorias aos gestores e lideranças sociais, verifica em que perspectivas a relação social de poder no plano discursivo se constrói⁶. Para tanto, foram consideradas como categorias de análise as dimensões determinadas pelo Banco Mundial para a prática da boa governança^{7,8}, a saber: administração do setor público, quadro legal, participação e *accountability*, informação e transparência⁹.

Resultados e Discussão

Como resultado, obteve-se um total de 651 pessoas consultadas, entre gestores públicos e representantes da sociedade civil, onde foi possível a análise da governança como mecanismo próprio para efetividade do SISO, no qual se pôde identificar algumas deficiências na gestão que impactam na sua implementação.

Administração do setor público

No tocante à administração pública, primeira dimensão proposta pelo Banco Mundial para avaliação das boas práticas de governança, no qual propõe a melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais⁹, observou-se dificuldades na governança em coleta de informações sobre a Política e o Sistema de SAN (MapaSAN) pela falta de compreensão da intersetorialidade por parte dos gestores públicos, cientes/conhecedores da importância da implantação e implementação das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e da Adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e sobre a localização de comunidades e/ou áreas geográficas com população em situação de vulnerabilidade em SAN no RN, em virtude da alta rotatividade e falta de capacitação dos mesmos. Outrossim, a metodologia aplicada ao questionário (MapaSAN), não assegurou total clareza aos gestores.

Portanto, sem o reconhecimento da intersetorialidade do SISA torna-se ímprobo a melhoria no gerenciamento econômico para o desenvolvimento das políticas públicas bem como da prestação de serviços ao município, deixando-o sujeito a violações ao DHAA.

A capacidade de administração representa a competência do poder público em atender de forma antecipada e resolutiva as necessidades da população. O guia de governança pública⁷ ressalta a dificuldade das instituições para identificar as aspirações da sociedade e produzir resultados de impacto sem que se atue de forma planejada. Neste sentido afirma que a “liderança e alinhamento com uma visão estratégica comum que coloque as necessidades e expectativas do cidadão como referência da ação governamental”⁷, é vetor fundamental para o gerenciamento. O próprio aspecto da rotatividade e falta de

capacitação imbricada, revelam outro aspecto que reverbera num desafio para a governança.

Quadro legal de pessoal

Uma boa política de governança não pode ser realizada sem abordar os servidores públicos envolvidos⁹. “Proporcionar boa governança requer pessoas capacitadas e motivadas, que trabalhem pelo interesse público”⁷. Este documento, produzido pelo governo federal brasileiro destinado à melhoria das instituições públicas destaca dentre os aspectos das boas práticas de gestão a manutenção de um quadro de pessoal qualificado, ao tempo que reforça que apesar de sua qualificação ser geralmente baseada em carreiras e meritocracia – o que proporciona capacidade de aconselhamento e implementação de políticas, não se deve desconsiderar os indivíduos que, não sendo servidores públicos de carreira, trabalham de forma comprometida e mantem competências necessárias para desenvolvimento de ações de interesse público^{7,8}.

Em relação ao pessoal necessário para implementação do SISAN, pelo município, envolve inúmeras regras conhecidas previamente, e o seu cumprimento é garantido por um órgão judicial independente e dos seus procedimentos para modificá-las, caso não sirvam mais aos propósitos inicialmente estabelecidos¹⁰. Logo, foi identificado que alguns municípios já iniciaram ou estão em processo de elaboração dos Planos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional por meio da Lei Municipal de SAN que regula, cria, ou fixa o SISAN e seus integrantes¹¹.

Contudo, as iniciativas carecem de um plano operacional característico à situação de cada município para que seja possível a implantação do Sistema através do PLAMSAN, o qual irá assegurar o planejamento, a gestão e execução de políticas, programas e ações de SAN¹². A governança exige também que os servidores públicos atuem de forma proativa e com um mínimo de autonomia

para fortalecer a capacidade de resposta e o compromisso de servir ao cidadão, o que inclui gerenciamento de projetos, orçamentos e capacitação em áreas como inovação, liderança e atendimento ao público^{7,9}.

Observou-se a falta de qualificação dos gestores estaduais e municipais na área de SAN e falta de incentivo à melhoria dessa qualificação. Logo, são os gestores que convergem e dirigem os esforços para o alcance dos objetivos estabelecidos¹⁶. De modo que se faz necessário tratar este grupo de forma especial e diferenciada, para que haja um desenvolvimento de maneira sistemática e progressiva, a fim de que estejam prontos para enfrentar os desafios existentes na jornada rumo a excelência na Gestão Pública.

Participação e accountability

No tocante à participação (social) e *accountability* (prestação de contas e responsabilidade)⁹, é conferida aos cidadãos a oportunidade para influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas¹³; e aos gestores a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitadamente a exigente prontidão para a prestação de contas¹⁴. “As ações do sistema administrativo devem ser transparentes e permitir que os cidadãos acessem e contestem as decisões administrativas”⁷.

Dessa forma, seja no âmbito público ou no privado, considerada a baixa adesão dos municípios ao SISAN, a participação social, por meio de conselhos (COMSEA), tem efetivado seu papel, contudo é uma pequena parcela diante dos municípios que não tem implantado/implementado o SISAN. O que obsta o processo de acompanhamento, monitoramento do DHAA e exigibilidade política junto ao governo e demais organizações com ou sem fins lucrativos a fim de exigir escolhas eficazes e cuidadosas para garantia dos direitos humanos¹⁵. É importante que o estado minimize as incertezas do cidadão em relação à proteção

dos direitos à cidadania, no que concerne à segurança alimentar, demonstrando confiabilidade e proporcionando mecanismos de diálogo aberto com a sociedade.

A falta de qualificação e incentivo aos gestores ocasiona a não disponibilização de apoio necessário pelas prefeituras para participação dos diversos atores em fóruns, seminários voltados à SAN que são importantes e necessárias a sua qualificação, conforme discutido anteriormente no quadro de pessoal; o que dificulta a compreensão, diálogo e troca de experiências dos atores, limitando sua participação nas ações do município. Aliado a isso, servidores públicos que atuam na pasta de SAN não demonstram conhecimento sobre o recurso disponível para ações e mobilizações em prol da operacionalização dos planos.

Entretanto, conforme o Decreto n. 7272, os técnicos e gestores, de municípios que possuem CAISAN e/ou COMSEA, devem estar engajados em atividades no que concerne à gestão do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) para que haja a seguridade do DHAA¹². E no que tange aos municípios sem o conselho implantado, o não conhecimento ou esclarecimento sobre a importância das atividades relacionadas à importância da implementação do SISAN dificultam a participação destes atores.

Portanto, foi observado que a participação e o controle social tem sua atuação limitada, o que impacta no engajamento das atividades pertinentes a SAN. Neste sentido, convém ressaltar que a responsabilidade associada à prestação de contas na administração de recursos públicos, preceito da *accountability*⁹, requer uma integração entre as decisões, condutas e competências dos gestores públicos que justifiquem os resultados alcançados, o que só é legitimado a partir do controle social da atividade administrativa, que fiscaliza e aponta eventuais desvios e/ou distorções de políticas implementadas⁷.

Informação e transparência

A transparência e informação, no processo de governança, consistem em providenciar abertura aos diversos atores e devolver-lhes num processo de confiança para tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade¹⁷. “A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade”⁷.

Desta forma, verificou-se que uma carência de informações tanto por parte da população como dos próprios agentes públicos responsáveis pela implementação de ações, o que pode prejudicar a transparência no sentido de assegurar que esses gestores sejam verdadeiramente responsáveis pelas ações propostas e que atuem como intervenientes chaves, mobilizando os demais atores. Ademais, por influência política (a exemplo das eleições) na indicação de cargos e funções de pastas de governo, a rotatividades de técnicos e gestores públicos nas secretarias municipais permanece alta, provocando a perda de referência, processo de registro histórico e de informações relevantes, prejudicando a continuidade de projetos e ações implantadas e/ou propostas.

Neste sentido, isso impacta na constituição e/ou atuação de COMSEAs e CAISANs, que precisam ser fortalecidos por meios de processos de formação contínua. O desafio que se impõe não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estejam holisticamente integrados dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários, e bem compreendida e aplicada dentro das entidades¹⁸. Assim, a ideia que prevalece é de que “a ideia de uma ‘boa’ governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico, equidade social e os direitos humanos”¹⁹. Dessa forma,

cabe ao governo a condução da coordenação do SISAN para apoiar o município o monitoramento e garantia ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

O monitoramento do desempenho, avaliação da implementação e seus resultados devem ser observados continuamente como princípio da confiabilidade que exige a boa governança^{7,9}. O ajustamento de conduta e/ou concertação deve ser efetuado por ocasião dos indicadores de desempenho – ferramenta essencial ao gerenciamento – uma vez não alcançados^{7,8}. Deste modo, no planejamento das ações e projetos em SAN para adesão dos municípios ao SISAN devem ser estabelecidas metodologias de acompanhamento capazes de produzir indicadores inteligíveis à população e à gestão sobre os recursos empregados, inclusive financeiros, de modo que haja preocupação constante com a qualidade do gasto público e processo de alcance dos resultados⁷. Cabe também, destacar nesse aspecto, a importância da universidade em articular ensino, pesquisa e extensão comprometidos com a sociedade levantando informações que possam subsidiar planejamentos em políticas públicas e publicitar ações como forma de *benchmarking* para os municípios atuarem.

A adesão dos entes federados ao Sistema como ferramenta de gestão auxilia às práticas de uma boa governança, proporciona ao governante uma ferramenta de gestão capaz de coordenar todas as ações voltadas à SAN no município, promovendo a eficiência, eficácia e efetividade das ações. Busca ainda a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população e promover a adequada utilização dos instrumentos de SAN disponíveis para tornar viável uma boa governança. O SISAN é, então, uma estratégia de governança, um sistema de gestão de política pública que trabalha a partir dos princípios constitucionais, que valoriza a ação intersetorial e a participação popular na gestão das políticas.

Conclusões

Os desafios enfrentados pela gestão pública nos níveis municipais para implementação do SISAN no Rio Grande do Norte em relação às práticas de governança são de diversas ordens e podem ser explicados pelas dimensões que envolvem seu arranjo, princípios e estruturas que permitem o desenvolvimento da capacidade de estabelecer metas para o bem-estar da sociedade e cumpri-las.

Em relação à administração pública, a incompreensão da segurança alimentar e nutricional (SAN) como uma política intersetorial e o desconhecimento do perfil e localização geográfica da população municipal em situação de vulnerabilidade comprometem os resultados e a implementação do sistema (SISAN); além disso, não é garantido o quadro legal de pessoal responsável pela operacionalização do sistema, o que dificulta o processo de construção dos planos municipais de SAN (PLAMSAN), essencial para assegurar a gestão da Política.

Há fragilidades na participação social e prática de *accountability*, não sendo identificada uma relação clara e objetiva entre os objetivos pautados pela Política de SAN – das quais a implementação do SISAN é mecanismo chave – e os resultados da atuação administrativa (decisão no emprego de recursos públicos) como também dos gestores públicos que dela são responsáveis. A alta rotatividade de técnicos e gestores, somado a carência de informações configuram em problemas que impactam na constituição e/ou atuação de COMSEAs e CAISANs. A descontinuidade das informações prejudica a transparência e monitoramento das ações, impactando negativamente no alcance dos resultados esperados.

A compreensão desses desafios, extraídos da escuta dos atores que participam, ou devem participar do processo de implementação pode fomentar ações direcionadas aos objetivos estratégicos da política de SAN, alinhados aos

interesses da sociedade de forma organizada e consistente. Com o estudo, também foi possível observar o baixo número de municípios aderidos ao SISAN, o que desencadeia uma série de dificuldades durante os processos de formação de COMSEAs e CAISANs e fortalecimento das instâncias já estabelecidas para asseguramento de uma política de Segurança Alimentar em nível municipal no Rio Grande do Norte.

Para tanto, é necessário um debruce sobre estes desafios, em um processo gradual de transformação e aprendizados que possam dirimir os obstáculos à implementação do sistema, de um lado, pela avaliação dos gestores responsáveis pela execução da política sobre sua própria atuação e, de outro, pelo fomento à sociedade civil organizada na tarefa de monitoramento e pautas reivindicatórias para o bem estar social.

Referências

1. Gonçalves A. O conceito de governança. [Apresentação no XIV Congresso Nacional do CONPEDI; 2005 nov 3-5; Florianópolis, Brasil]. [Acesso em: 10 out 2018]; Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>.
2. Matias-Pereira J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *RevAdm Pub GesSoc* 2010a jan/mar; 2(1): 110-135. [Acesso em: 10 out 2018]; Disponível em: <https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>.
3. Leão M. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. 1. ed. Brasília: ABRANDH; 2013a.
4. Brasil. Casa Civil. Legislação Básica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF, 2017.
5. Thiollent, M. Metodologia da pesquisa-ação. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
6. Rocha D, Deusdará B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. *Rev Alea: Est*

Neo 2005 jul/ dez; 7(2): 305-322. [Acesso em: 04 jul 2019]; Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-106X2005000200010.

7. Brasil. Casa civil. Guia da Política de Governança Pública. Brasília/DF, 2018.

8. International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. New York: Study; 2001. [Acesso em: 20 nov 2018]; Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm>.

9.-World Bank. World Development Report 2017: governance and the law. Washington: The World Bank, 2017. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

10. _____. Governance and development. Washington, Oxford University Press; 1992.

11. Brasil. Lei nº. 11346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano a alimentação adequada e dá outras providências. Presidência da República 15 set 2006; [Acesso em: 15 nov. 2018]; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm.

12. 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. Presidência da República 25 ago 2010; [Acesso em 12 out 2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm.

13. Word Bank. Governance and development. Washington, Oxford University Press; 1992.

14. Pinho JAG, Sacramento ARS. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? RevAdm Pub 2009 nov/ dez; 43(6): 1343-1368. [Acesso em 22 nov 2018]; Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_abstract&tlng=pt.

15. Leão M. O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH; 2013b.

16. Ferri MBR, Luchi RM, Bellon SH. A construção do modelo de capacitação do gestor público estratégico do Espírito Santo: um novo olhar para o desenvolvimento gerencial. [Apresentação na III Congresso CONSAD de Gestão Pública; 2010 mar 15-17; Brasília, Brasil. [Acesso em: 12 nov. 2018]; Disponível em:
http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_5/programa_estadual_de_desburocratacao_no_espírito_santo_simplificando_a_relacao_do_estado_com_cidadãos_e_empresas.pdf
17. Benedicto SC, Guimarães Júnior ES, Pereira JR, Andrade GHN. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. *RevOrgRur&Agr* 2013; 15(2): 286-300. [Acesso em: 12 out. 2018]; Disponível em: <http://revista.dae.ufla.br/index.php/ora/article/view/683>.
18. Matias-Pereira J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *RevAdm Pub GesSoc* 2010b jan/mar; 2(1): 110-135. [Acesso em: 12 out. 2018]; Disponível em:
<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>.
19. Santos MHC. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós constituinte. *Rev DADOS* 1997; 40(3): 335-376. [Acesso em: 12 out. 2018]; Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003.

Submetido: 20/05/2019

Aceito: 25/08/2019