



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO**  
**INTERNACIONAL**

**DIEGO HENRIQUE ALVES DA SILVA**

**Capacidades estatais e a política de Segurança Alimentar e Nutricional:  
uma análise das ações dos governos estaduais da região Nordeste no cenário  
de pandemia**

João Pessoa

2021

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO**  
**INTERNACIONAL**

**DIEGO HENRIQUE ALVES DA SILVA**

**Capacidades estatais e a política de Segurança Alimentar e Nutricional:  
uma análise das ações dos governos estaduais da região Nordeste no cenário  
de pandemia**

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

**Orientador:** Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro

**Linha de Pesquisa:** Políticas Públicas

João Pessoa

2021

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S586c Silva, Diego Henrique Alves da.

Capacidades estatais e a política de segurança alimentar e nutricional : uma análise das ações dos governos estaduais da região Nordeste no cenário de pandemia / Diego Henrique Alves da Silva. - João Pessoa, 2021.

98 f. : il.

Orientação: Vanderson Gonçalves Carneiro.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Políticas públicas. 2. Capacidade estatal. 3. Segurança alimentar e nutricional. I. Carneiro, Vanderson Gonçalves. II. Título.

UFPB/BC

CDU 35.073.1(043)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**DIEGO HENRIQUE ALVES DA SILVA**

**Capacidades estatais e a política de Segurança Alimentar e Nutricional:  
uma análise das ações dos governos estaduais da região Nordeste no cenário  
de pandemia**

Dissertação de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

**Orientador:** Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro

**Linha de Pesquisa:** Políticas Públicas

**Data da aprovação:** 18/01/2022

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Vanderson Gonçalves Carneiro  
Orientador/Presidente da Banca Examinadora – PGPCI/UFPB

Prof. Dr. Marco Antonio de Castilho Acco  
Examinador Interno – PGPCI/UFPB

Prof. Dr. Maurício Sarda de Faria  
Examinador Externo – UFRPE

*Dedico a minha Mãe, pessoa mais importante da minha vida, pelo exemplo de coragem e luta, e que com muito amor e carinho não mediu esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.*

*A minha família e meus amigos pelas palavras de incentivo nos momentos mais difíceis e por acreditarem que isso seria possível.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a DEUS, autor da vida e de todas as coisas, que me deu força e coragem para vencer todos os obstáculos e dificuldades enfrentadas durante o curso. A quem agradeço imensamente por todas as oportunidades e conquistas que foram colocadas em minha vida.

Ao professor Vanderson, meu orientador, por ter acompanhado minha trajetória durante todo o curso e sempre ter me auxiliado e contribuído positivamente com minha vida acadêmica, desde a época da graduação e agora durante o mestrado, a quem serei sempre grato pelos ensinamentos adquiridos ao longo desses anos.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba. Obrigado a todos pelas palavras de carinho e incentivo, pelos conhecimentos repassados e por toda atenção dada durante esse período. Apesar das dificuldades impostas pelo cenário de pandemia, o trabalho e a dedicação de vocês foram surpreendentes. Dessa forma, sem vocês nada disso seria possível.

A todos os servidores que contribuem para que a UFPB continue sendo uma instituição grandiosa da qual eu me orgulho em fazer parte.

Aos meus amigos de curso, os que ingressaram comigo e aqueles que eu conheci durante essa jornada. Guardarei sempre com carinho os bons momentos que passei com todos vocês, tanto nas aulas presenciais quanto nos encontros *online*. Todos vocês têm grande parcela de contribuição na minha formação e sou grato por isso.

A toda minha família, em especial a você Mainha e a você meu Irmão, pelo convívio diário, pelos incentivos, por acreditarem em mim, por me ajudarem sempre que necessitei e por estarem comigo em todos os momentos. Vocês fazem parte dessa realização!

A todos que contribuíram direta ou indiretamente comigo nesta caminhada, saibam que, de algum modo, contribuíram para a realização de um sonho. Gratidão!

*“O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.”*

*José de Alencar*

## RESUMO

A pandemia da Covid-19 vem se estabelecendo como um dos maiores desafios sanitários mundiais deste século. O enfrentamento da pandemia foi marcado no Brasil pelo descompasso das estratégias do governo federal e dos governos estaduais e municipais. Além do caráter emergencial de saúde, a pandemia também afetou diversas outras áreas, principalmente a oferta e demanda de alimentos. Como consequência disso, acabou reduzindo o poder de compra e a capacidade de produzir e distribuir alimentos, afetando de forma mais impactante as pessoas em condições de vulnerabilidade social. A partir disso, esta pesquisa tem como objetivo analisar as principais ações de SAN adotadas pelos governos estaduais da região Nordeste durante o período de pandemia e verificar o grau de capacidades estatais necessárias para implementação das medidas. Para tanto, foi realizado um estudo exploratório-descritivo com abordagem qualitativa, mediante análise de fontes bibliográficas e documentais para avaliar as ações de SAN realizadas pelos governos estaduais da região Nordeste durante o período de março de 2020 a outubro de 2021. Dessa forma, buscou-se observar se os princípios fundamentais de uma política de SAN estavam presentes nas ações analisadas e, a partir disso, verificar o grau de capacidades estatais presentes nas ações, além de entender se as medidas adotadas tiveram um caráter emergencial ou estruturante do ponto de vista de uma política de SAN. Após a análise, os resultados obtidos apontaram que pouco mais de 90% das ações adotadas pelos governos estaduais do Nordeste foram classificadas como emergenciais, se concentrando em sua maioria na distribuição de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade social, em auxílios destinados para aquisição de gêneros alimentícios e em medidas referentes a distribuição da merenda escolar, seja diretamente ou por meio financeiro. Além disso, foi observado que, entre os princípios basilares de uma política de SAN, o princípio da intersetorialidade, caracterizado como o principal, não foi observado em quase 60% das ações, o que refletiu na observação do grau das capacidades analisadas, onde foi possível perceber que em pouco mais da metade das ações analisadas, o grau de capacidade político-relacional foi considerado baixo. Por outro lado, a análise mostrou um elevado grau de capacidade administrativa-burocrática exigida pelas ações, que pode ser refletido nos princípios da equidade e da articulação entre orçamento e gestão presentes nas ações analisadas.

**Palavras-chave:** Capacidade estatal; Políticas públicas; Segurança Alimentar e Nutricional



## ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has established itself as one of the greatest global health challenges of this century. The fight against the pandemic was marked in Brazil by the mismatch between the strategies of the federal government and state and municipal governments. In addition to the emergency nature of health, the pandemic also affected several other areas, especially the supply and demand for food. As a result, it ended up reducing purchasing power and the capacity to produce and distribute food, affecting people in conditions of social vulnerability more strongly. From this, this research aims to analyze the main SAN actions adopted by state governments in the Northeast region during the pandemic period and to verify the degree of state capacities necessary to implement the measures. Therefore, an exploratory-descriptive study with a qualitative approach was carried out, through the analysis of bibliographic and documentary sources to assess the food and nutrition security actions carried out by state governments in the Northeast region during the period from March 2020 to October 2021. Thus, we sought to observe whether the fundamental principles of a food and nutrition security policy were present in the actions analyzed and, based on that, to verify the degree of state capacities present in the actions, in addition to understanding whether the measures adopted had a specific character. emergency or structuring from the point of view of a food and nutrition security policy. After the analysis, the results obtained showed that just over 90% of the actions taken by the state governments in the Northeast were classified as emergency, focusing mostly on the distribution of food to people in a socially vulnerable situation, on aid for the purchase of foodstuffs and measures relating to the distribution of school meals, either directly or through financial means. Furthermore, it was observed that, among the basic principles of a food and nutrition security policy, the principle of intersectoriality, characterized as the main one, was not observed in almost 60% of the actions, which reflected in the observation of the degree of analyzed capacities, where it was possible to notice that in just over half of the actions analyzed, the degree of political-relational capacity was considered low. On the other hand, the analysis showed a high degree of administrative-bureaucratic capacity required by the actions, which can be reflected in the principles of equity and articulation between budget and management present in the analyzed actions.

**Keywords:** State capacity; Public policy; Food and nutrition security

## **LISTA DE FIGURAS**

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Figura 1</b> – Modelo de análise de políticas públicas                | 32 |
| <b>Figura 2</b> – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil | 45 |
| <b>Figura 2</b> – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil | 56 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Quadro 1</b> – Principais dimensões da capacidade estatal para Cingolani (2013)                         | 26 |
| <b>Quadro 2</b> – Principais dimensões da capacidade estatal para Gomide (2016)                            | 27 |
| <b>Quadro 3</b> – Principais grupos da capacidade estatal para Souza (2017)                                | 27 |
| <b>Quadro 4</b> – Indicadores do IQB                                                                       | 29 |
| <b>Quadro 5</b> – Capacidade estatal no Brasil, tipos de políticas analisadas                              | 31 |
| <b>Quadro 6</b> – Dimensões e aspectos que caracterizam a SAN.                                             | 38 |
| <b>Quadro 7</b> – Princípios da política de SAN                                                            | 47 |
| <b>Quadro 8</b> – Dimensões administrativa-burocrática e político-relacional                               | 57 |
| <b>Quadro 9</b> – Princípios da política pública de SAN                                                    | 57 |
| <b>Quadro 10</b> – Modelo de análise: relação entre princípios de SAN e dimensões de capacidade estatal    | 58 |
| <b>Quadro 11</b> – Modelo de análise: nível de capacidade estatal de acordo com a presença dos princípios  | 59 |
| <b>Quadro 12</b> – Modelo de análise: classificação da ação em estruturante e emergencial                  | 59 |
| <b>Quadro 13</b> – Caracterização do órgão gestor da política de SAN, segundo unidades da federação (2018) | 61 |
| <b>Quadro 14</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado de Alagoas                                          | 63 |
| <b>Quadro 15</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado da Bahia                                            | 64 |
| <b>Quadro 16</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado do Ceará                                            | 66 |
| <b>Quadro 17</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado do Maranhão                                         | 66 |
| <b>Quadro 18</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado da Paraíba                                          | 68 |
| <b>Quadro 19</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado de Pernambuco                                       | 70 |
| <b>Quadro 20</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado do Piauí                                            | 70 |
| <b>Quadro 21</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado do Rio Grande do Norte                              | 71 |
| <b>Quadro 22</b> – Ações de SAN realizadas pelo estado de Sergipe                                          | 72 |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Tabela 1</b> – Legislação Covid-19 dos estados da região Nordeste                                        | 56 |
| <b>Tabela 2</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado de Alagoas                                | 73 |
| <b>Tabela 3</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN de Alagoas                   | 73 |
| <b>Tabela 4</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado da Bahia                                  | 74 |
| <b>Tabela 5</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN da Bahia                     | 74 |
| <b>Tabela 6</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado do Ceará                                  | 75 |
| <b>Tabela 7</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN do Ceará                     | 76 |
| <b>Tabela 8</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado do Maranhão                               | 77 |
| <b>Tabela 9</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN do Maranhão                  | 77 |
| <b>Tabela 10</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado da Paraíba                               | 78 |
| <b>Tabela 11</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN da Paraíba                  | 79 |
| <b>Tabela 12</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado de Pernambuco                            | 80 |
| <b>Tabela 13</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN de Pernambuco               | 80 |
| <b>Tabela 14</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado do Piauí                                 | 80 |
| <b>Tabela 15</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN do Piauí                    | 81 |
| <b>Tabela 16</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado do Rio Grande do Norte                   | 82 |
| <b>Tabela 17</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN do Rio Grande do Norte      | 82 |
| <b>Tabela 18</b> – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado de Sergipe                               | 83 |
| <b>Tabela 19</b> – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN de Sergipe                  | 84 |
| <b>Tabela 20</b> – Tipo de ações de SAN adotadas pelos governos da região Nordeste                          | 84 |
| <b>Tabela 21</b> – Tipo de ações observadas nos atos de SAN elaboradas pelos governos estaduais do Nordeste | 85 |
| <b>Tabela 22</b> – Princípios observados nos atos de SAN elaborados pelos governos estaduais do Nordeste    | 86 |
| <b>Tabela 23</b> – Classificação das capacidades estatais observadas nas ações de SAN                       | 87 |
| <b>Tabela 24</b> – Classificação das capacidades estatais observadas nas ações de SAN por estado            | 88 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |                                                                   |
|----------|-------------------------------------------------------------------|
| BANESE   | Banco do Estado de Sergipe                                        |
| CAISAN   | Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional       |
| CASAL    | Companhia de Saneamento de Alagoas                                |
| CF/88    | Constituição Federal de 1988                                      |
| CFS      | Comitê de Segurança Alimentar Mundial                             |
| Cibrazem | Companhia Brasileira de Armazenamento                             |
| CMAIS    | Cartão Mais Inclusão                                              |
| CNA      | Comissão Nacional de Alimentação                                  |
| Cobal    | Companhia Brasileira de Alimentos                                 |
| COMSEA   | Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional           |
| Conab    | Companhia Nacional de Abastecimento                               |
| Consan   | Conferência Nacional de Segurança Alimentar                       |
| CONSEA   | Conselho Nacional de Segurança Alimentar                          |
| CPI      | Comissão Parlamentar de Inquérito                                 |
| DHAA     | Direito Humano à Alimentação Adequada                             |
| DUDH     | Declaração Universal dos Direitos Humanos                         |
| ESTADIC  | Pesquisa de Informações Básicas Estaduais                         |
| FAO      | Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura      |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                   |
| IDH      | Índice de Desenvolvimento Humano                                  |
| INSAN    | Insegurança Alimentar e Nutricional                               |
| Ipea     | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                          |
| IPTU     | Imposto Predial e Territorial Urbano                              |
| IQB      | Índice de Qualidade da Burocracia                                 |
| LOSAN    | Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional                 |
| LOSAN    | Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional                 |
| MAS      | Ministério da Assistência Social                                  |
| MDS      | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome             |
| Mesa     | Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                                     |
| PAA      | Programa de Aquisição de Alimentos                                |

|         |                                                         |
|---------|---------------------------------------------------------|
| PBF     | Programa Bolsa Família                                  |
| PNAE    | Programa Nacional de Alimentação Escolar                |
| PNAN    | Política Nacional de Alimentação e Nutrição             |
| PNSAN   | Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  |
| Pronan  | Programa Nacional de Alimentação e Nutrição             |
| REDESAN | Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição |
| SAN     | Segurança Alimentar e Nutricional                       |
| SISAN   | Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional   |
| SUNAB   | Superintendência Nacional do Abastecimento              |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....                                                                                                             | 17 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO .....                                                                                                    | 23 |
| 2.1 CAPACIDADE ESTATAL.....                                                                                                     | 23 |
| 2.1.1 Dimensões da capacidade estatal.....                                                                                      | 24 |
| 2.1.2 Formas de medir a capacidade estatal .....                                                                                | 28 |
| 2.1.3 Capacidades estatais e implementação de políticas públicas .....                                                          | 30 |
| 2.1.4 Capacidade administrativa-burocrática e Capacidade político-relacional.....                                               | 33 |
| 2.1.5 Capacidade administrativa-burocrática .....                                                                               | 34 |
| 2.1.6 Capacidade político-relacional .....                                                                                      | 35 |
| 2.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .....                                                                                     | 36 |
| 2.2.1 Evolução histórica do conceito.....                                                                                       | 36 |
| 2.2.2 O histórico da SAN no Brasil .....                                                                                        | 39 |
| 2.2.3 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Sistema Nacional de<br>Segurança Alimentar e Nutricional ..... | 42 |
| 2.2.4 Princípios de uma política pública de SAN.....                                                                            | 46 |
| 2.2.5 A política de SAN no contexto da pandemia .....                                                                           | 52 |
| 3. METODOLOGIA .....                                                                                                            | 55 |
| 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....                                                                                                  | 60 |
| 4.1 ANÁLISE DAS AÇÕES DE SAN POR ESTADO .....                                                                                   | 62 |
| 4.1.1 Alagoas .....                                                                                                             | 62 |
| 4.1.2 Bahia.....                                                                                                                | 63 |
| 4.1.3 Ceará.....                                                                                                                | 65 |
| 4.1.4 Maranhão .....                                                                                                            | 66 |
| 4.1.5 Paraíba .....                                                                                                             | 67 |
| 4.1.6 Pernambuco .....                                                                                                          | 69 |
| 4.1.7 Piauí.....                                                                                                                | 70 |
| 4.1.8 Rio Grande do Norte.....                                                                                                  | 71 |
| 4.1.9 Sergipe .....                                                                                                             | 71 |
| 4.2 ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS .....                                                                                      | 72 |
| 4.2.1 Alagoas .....                                                                                                             | 72 |
| 4.2.2 Bahia.....                                                                                                                | 73 |
| 4.2.3 Ceará.....                                                                                                                | 75 |
| 4.2.4 Maranhão .....                                                                                                            | 76 |
| 4.2.5 Paraíba .....                                                                                                             | 77 |

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 4.2.6 Pernambuco .....             | 79 |
| 4.3.7 Piauí .....                  | 80 |
| 4.2.8 Rio Grande do Norte.....     | 81 |
| 4.2.8 Sergipe .....                | 83 |
| 4.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ..... | 84 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....      | 89 |
| 6. REFERÊNCIAS .....               | 93 |



## 1. INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro incorporou atributos que sugerem alto grau de descentralização política, fiscal e de competências, particularmente para a execução das políticas pelos estados e municípios (MENICUCCI; COSTA; MACHADO, 2018). Com esse processo de descentralização, aliado a uma maior participação social adquirida pós redemocratização, estados e municípios começaram a ter uma maior autonomia para lidar com problemas públicos e uma das maneiras resolutivas desses problemas são as políticas públicas, que segundo Dias (2010), funcionam como um mecanismo de trabalho operado pelo Estado, de maneira coerente e metódica, para que se atinja determinado fim de comum interesse à sociedade.

Entretanto, inúmeros desafios são vivenciados por esses entes federativos para formulação, implantação e funcionamento adequado das políticas públicas. Esses desafios compreendem esforços em diversas áreas, sejam elas administrativas, fiscais, legais, políticas e/ou relacionais. E para entender melhor esses novos arranjos, alguns estudos têm se dedicado a explorar a relação entre capacidades estatais e a implementação de políticas no Brasil (MARENCO, 2017; FIANI, 2014; GOMIDE, SILVA, PIRES, 2014; GOMIDE, BOSCHI, 2016; SOUZA, 2015; PIRES, GOMIDE, 2016; GRIN, ABRUCIO, 2017).

Diferentes autores definem de diferentes formas o conceito de capacidade estatal, mas, de maneira resumida, pode-se definir como os atributos que os Estados possuem ou não para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (MATTHEWS, 2012), ou seja, são requisitos básicos para uma efetiva implementação de uma política pública. Nessa linha, Grin e Abrucio (2017) argumentam que, a descentralização ocorrida no período pós redemocratização, dando uma maior autonomia aos estados e municípios, não foi acompanhada pelo incremento das capacidades estatais necessárias às novas atribuições e status assumidos.

O conceito de capacidades estatais surgiu a partir dos estudos de sociologia política e economia política sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. (GOMIDE, 2016). E atualmente o conceito tem sido central nas análises sobre a efetividade do Estado. (CINGOLANI, 2013). Gomide (2016) complementa afirmando que o conceito de capacidades estatais pode ser elaborado sob a forma de variáveis associadas às atividades exercidas pelo Estado. E essas atividades poderiam ser englobadas nas seguintes dimensões: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política.

Segundo o autor a capacidade coercitiva está associada à função básica do Estado de manter a ordem pública e a defesa do território. A capacidade fiscal diz respeito a capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos para financiar seus programas e prover bens e serviços públicos. A capacidade administrativa refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas, através de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e instrumentos necessários. A capacidade relacional diz respeito às habilidades de se conectar com diferentes grupos da sociedade. A dimensão legal, refere-se às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo”. Por fim, a capacidade política diz respeito ao poder de agenda, a possibilidade de os governos eleitos fazerem valer suas prioridades.

Gomide (2016) ressalta também que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais. Elas acabam se modificando durante o tempo, no espaço e por área de atuação. Dessa maneira, dentro de uma federação, por exemplo, um ente subnacional pode ter mais determinado tipo de capacidade estatal que outro.

Nesse contexto, a política de segurança alimentar se mostra como uma política que requer um elevado grau de capacidade estatal, isso devido ao fato de que é uma política que engloba vários atores e várias áreas de conhecimento, como economia, direito, agricultura, educação, saúde, nutrição, assistência social, sociologia, antropologia, psicologia, entre outras. (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011).

Além disso, a política de segurança alimentar versa sobre um direito fundamental, que é o direito humano à alimentação adequada (DHAA), reconhecimento pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e que também é um direito estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948. No Brasil, há várias décadas são desenvolvidas ações direcionadas a melhorar a segurança alimentar e nutricional (SAN) de sua população. (KEPPLE; SEGALL-CORRÊA, 2011).

O Estado brasileiro, através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), define a SAN como:

A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Vasconcellos e Moura (2018), complementam argumentando que a SAN é observada a partir da concretização do direito ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade

suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais. Além disso, espera-se que para plena concretização desse direito, exista a convergência de políticas e programas de vários setores com o intuito de promover o acesso à alimentação adequada, por meio de um processo de descentralização, territorialização e gestão social.

Dessa maneira, como observou Vecchio *et al.* (2015), as experiências com a política de SAN acabam se vinculando a aspectos de competência de acordo com as peculiaridades de cada território. E apesar dos avanços nas últimas décadas relacionados a avanços legais de promoção e proteção a segurança alimentar, a fome ainda é algo presente na vida de milhares de pessoas. (ROSA; CORRÊA; SCHMITZ, 2020).

Um dos cenários adversos que tem contribuído como agravamento no quadro de insegurança alimentar e nutricional (INSAN) é a pandemia causada pelo novo coronavírus. A doença se espalhou rapidamente no mundo, causando milhares de mortes e forçando os governos a adotarem medidas rigorosas de contenção e isolamento. (GURGEL, *et al.*, 2020).

A pandemia da Covid-19 impôs diversos desafios a todos os setores da sociedade e diante desse cenário, coube aos governos adotarem medidas, em diversas áreas, com o objetivo de minimizar os riscos gerados pela proliferação da doença. Dentre os principais desafios esteve o de garantir o direito à alimentação e evitar que a fome se alastrasse, sobretudo entre os grupos mais vulneráveis.

Entretanto, o Governo Federal optou por tomar posicionamentos abertamente anticiência, adotando medidas que eram conflitantes com as principais recomendações dos órgãos de saúde e também conflitantes com as medidas adotadas pelos demais entes federativos.

Dessa forma, a partir da propagação de *fake news*, das constantes trocas de Ministros da Saúde, da banalização das mortes, do desrespeito as normas sanitárias e da insistência em tratamentos que eram comprovadamente ineficazes no combate da Covid-19, Ferreira *et al.* (2021), analisando as normas jurídicas produzidas pelo Governo Federal durante o período de pandemia, identificaram que as posturas adotadas pelo Governo Federal contribuíram na disseminação do vírus, aumentando o número de casos e de vítimas.

A partir disso, com o objetivo de entender que tipo de medidas os governos adotaram no sentido de garantir o DHAA durante o período da pandemia e vários autores trabalharam para mapear essas ações e entender como foi a atuação não apenas do governo federal, mas de outros entes federados.

Silva Júnior *et al.* (2021) analisaram as propostas emitidas pelos governos estaduais e do Distrito Federal para o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional durante a pandemia de Covid-19 no Brasil. Os autores constataram mais de 60% dos atos analisados mencionavam a articulação com municípios para a realização das ações de SAN, enquanto pouco mais de 67% dos atos mencionavam ações intra ou intersetoriais. Os autores também verificaram que prevaleceram as abordagens envolvendo alimentação escolar e a distribuição de cestas básicas de alimentos.

Gurgel *et al.* (2020) realizaram uma análise de documentos oficiais publicados entre 20 de março de 30 de julho de 2020 pela União, Distrito Federal, estados e capitais brasileiras, com foco em medidas que assegurassem disponibilidade e acesso físico ou financeiro a alimentos. Os autores conseguiram identificar que as medidas implementadas envolveram fundamentalmente a distribuição de alimentos e a garantia de uma renda mínima.

Amaral e Manaro (2021) verificaram as principais ações dos estados e do Distrito Federal em relação à alimentação escolar durante a pandemia e se as mesmas ações estão condizentes com a Lei Federal nº 13.987/2020, que autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). As autoras identificaram que as ações adotadas pelos estados foram díspares. Enquanto alguns optaram pela transferência direta de renda, outros distribuíram kits alimentos, alguns incluindo itens da agricultura familiar, além disso, o Distrito Federal realizou as duas modalidades. Além disso, as autoras verificaram que as ações se concentraram nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Por fim, Alpino *et al.* (2020) analisaram as primeiras ações, em âmbito federal, do governo brasileiro para a mitigação dos efeitos da pandemia que podiam repercutir na segurança alimentar e nutricional. Os autores destacaram que entre as ações propostas, destacaram-se aquelas relacionadas ao acesso à renda, como o auxílio emergencial, e a alimentos, como a autorização para distribuição de alimentos fora do ambiente escolar com os recursos federais do PNAE. No entanto, os autores afirmam que os desmontes e retrocessos na área de segurança alimentar podem comprometer a capacidade de resposta do Governo Federal no contexto da Covid-19.

Apesar da grande contribuição que os trabalhos de Silva Júnior *et al.* (2021), Gurgel *et al.* (2020), Amaral e Manaro (2021) e Alpino *et al.* (2020) trouxeram, sobretudo para poder identificar como o Estado brasileiro lidou com a questão da segurança alimentar e nutricional durante o período de pandemia, os autores não exploraram mais a fundo a relação que essas ações têm com a política pública de segurança alimentar e nutricional.

Dessa forma, este trabalho visa contribuir com esse debate na medida em que se busca além de observar as ações de SAN adotadas pelos governos, identificar nessas ações elementos que são imprescindíveis em uma política pública de SAN. Além de poder observar quais medidas demandaram maiores ou menores níveis de capacidade estatal na sua implementação e, com base nas suas características, identificar como elas se classificam entre estruturantes e emergenciais.

A contribuição que buscou-se trazer neste trabalho, partindo da perspectiva de análise das capacidades estatais, foi a de realizar um exercício de operacionalização de duas dimensões importantes dentro da avaliação de uma política pública, que são as dimensões administrativa-burocrática e a político-relacional.

Dessa forma, buscou-se elaborar um modelo que conseguisse mensurar os graus de capacidades estatais exigidos pelos governos estaduais da região Nordeste nas medidas adotadas no combate à pandemia utilizando as dimensões de capacidade estatais exploradas por Pires e Gomide (2016).

A partir disso, esta pesquisa se propõe a responder o seguinte questionamento: **qual o grau de capacidades estatais empregado nas ações de SAN adotadas pelos governos estaduais da região Nordeste e, dentro de uma perspectiva de ações emergenciais e estruturantes, de que forma essas ações podem ser classificadas?**

Com base nisso, esta pesquisa tem como objetivo: **identificar as principais ações adotadas pelos governos estaduais da região Nordeste, no que diz respeito a política de SAN, e observar o grau de capacidades estatais que foi exigido das ações colocadas em prática, além de classificar se tais medidas foram de caráter emergencial ou estruturante.**

De modo a alcançar esse objetivo, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- i) Mapear as principais ações de SAN elaboradas pelos governos estaduais da região Nordeste durante o período da pandemia;

- ii) Identificar quais os princípios de uma política de SAN estão presentes nas ações;
- iii) Observar os princípios presentes nas ações e relacioná-los com as respectivas capacidades estatais;
- iv) Classificar as ações como emergenciais ou estruturantes.

Após a apresentação da problemática e do objetivo da pesquisa, é necessário discorrer sobre como este trabalho se estrutura. Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos além desse capítulo introdutório. No segundo capítulo encontra-se o referencial teórico, onde foi realizado um apanhado da literatura sobre capacidade estatal e sobre segurança alimentar. Nesse capítulo é possível entender os conceitos estabelecidos para capacidade estatal, observar as várias dimensões que são analisadas, com o maior foco nas dimensões administrativa-burocrática e político-relacional. Também se encontra nesse capítulo o conceito de SAN, sua evolução histórica, o histórico de SAN no Brasil e a política nacional de SAN.

O capítulo três são apresentados os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, como foi realizada a coleta dos dados e como foi construído o modelo de análise. O capítulo seguinte trata sobre a apresentação da análise dos dados e a discussão dos resultados obtidos. Em seguida, o capítulo com as considerações finais é apresentado um apanhado geral sobre a pesquisa, as limitações encontradas e a indicação para futuras pesquisas. Por fim, o capítulo que finaliza esta dissertação é constituído pelas referências utilizadas para a construção desta pesquisa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 CAPACIDADE ESTATAL**

O conceito de capacidade estatal é abrangente e multidimensional, por esse motivo pode levar a interpretações intuitivas trazendo consigo o risco de confundir, em vez de elucidar, sua importância para aplicação empírica. (GOMIDE, 2016).

De maneira geral o debate sobre capacidade estatal está norteado pelas ideias de promoção do desenvolvimento. Entre as décadas de 1930 e 1970, principalmente nos períodos pós guerra, coube ao Estado criar alternativas para superação do atraso econômico e social por meio de projetos de industrialização, especialmente em países subdesenvolvidos. (AGUIAR; LIMA, 2019).

Gomide (2016) complementa ao afirmar que essa intervenção estatal era vista como um fator capaz de gerar desenvolvimento através do fortalecimento da industrialização, da modernização da agricultura e do provimento necessário de infraestrutura para o processo de urbanização.

Porém, com as mudanças ocorridas na conjuntura internacional no final da década de 1970 e início da década de 1980, provenientes sobretudo da crise do petróleo, o papel do Estado como ator principal no processo de desenvolvimento econômico foi colocado em questão. E isso foi sustentado a partir da teoria da escolha pública, que direcionou a atenção à investigação das falhas de governo e explorou as externalidades negativas da intervenção estatal. (AGUIAR; LIMA, 2019).

Esse contexto acabou alcançando as abordagens da gestão governamental, gerando desconfiança em relação à capacidade do Estado de alcançar objetivos socialmente relevantes, já que o Estado estaria capturado pelos diversos grupos que disputam os recursos que concentra. (EVANS, 1995).

Já no final dos anos 1990, com o desemprego, a instabilidade financeira e o alto grau de pobreza encontrados em países que adotaram as medidas do Consenso de Washington, essa agenda começou a perder legitimidade (AGUIAR; LIMA, 2019). A partir daí, nenhuma posição teórica ou política conseguiu ser hegemônica no que diz respeito sobre qual deve ser o papel do Estado para o desenvolvimento. (GOMIDE, 2016).

No final da primeira década dos anos 2000 o Estado teve papel fundamental na crise financeira global de 2008. Naquela ocasião, por meio de bancos públicos, Estados buscaram atenuar os efeitos negativos da crise financeira que teve efeitos em todo o mundo. No Brasil, a atuação de bancos públicos, através da concessão de crédito bancário, contribuiu para amenizar o impacto negativo da crise. (BARROS; SANTOS SILVA; OLIVEIRA, 2018).

Atualmente uma nova crise que tem demandado várias capacidades por parte do Estado é a crise da pandemia da Covid-19. Devido ao elevado grau de contágio, a doença obrigou diversos países a tomarem medidas severas como o estabelecimento de quarentena, com medidas que foram de fechamento de comércios e fronteiras a inúmeras outras restrições, todas estabelecidas com o objetivo de diminuir as formas de proliferação do vírus.

No combate a pandemia, alguns países tiveram experiências bem-sucedidas, como no caso da Alemanha, porém em outros casos, como o brasileiro, houve dificuldades, principalmente pelos conflitos e descoordenação intragovernamental. (ABRUCIO; *et al*, 2020).

A disseminação do vírus trouxe diversas consequências para além das geradas no campo da saúde, pois os governos não estavam preparados para lidar com algo do tipo. Dessa forma, o Estado teve que atuar de forma rápida na busca de soluções nas mais diversas áreas, o que exigiu desses entes diversos tipos de capacidade estatal, sendo algumas delas detalhadas mais a frente neste trabalho por meio de suas dimensões.

### **2.1.1 Dimensões da capacidade estatal**

Definir capacidade estatal de forma direta pode não ser uma tarefa tão simples, pois, segundo Cingolani (2013), o conceito, que tem uma longa história nas Ciências Sociais, tem sido definido de forma diferente por diversos autores, de acordo com os seus propósitos analíticos e tradições teóricas.

Para afirmar isso, Cingolani (2013) menciona que há uma versatilidade na literatura sobre capacidade estatal que acaba sendo associada a diferentes resultados que segundo ela são: crescimento e desempenho econômico (EVANS; RAUCH, 1999; HAMM; KING, 2010; HAMM; KING; STUCKLER, 2012; DINCECCO; KATZ, 2012; DENCECCO. PRADO, 2012), industrialização (EVANS, 1995), inovação (WEISS, 1998), níveis de violência (HUNTINGTON, 1968), prevenção de conflitos e guerras civis (FEARON; LAITIN, 2013; FEARON, 2005; DEROUEN; SOBEK, 2004; DEROUEN ET. AL., 2010), contágio de guerra



(BRAITHWAITE, 2010), implementação de acordos de paz (DEROUEN ET. AL. 2010), entre outros.

Para Jessop (2001) *apud* Cingolani (2013), nas ciências políticas podem ser identificados pelo menos dois níveis ou duas gerações de análise que tratam sobre a relevância do Estado. Em um nível mais amplo, o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, ou seja, estudos nesse sentido buscam explicar situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam suas sociedades e economias. (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; LEVI, 1988).

Já uma segunda geração de estudos sobre capacidade estatal procura refletir sobre as capacidades que os Estados possuem, ou não, para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços. (MATTHEWS, 2012). Segundo Pires e Gomide (2016), essa geração de estudos tem se dedicado a entender capacidades estatais como as capacidades do “Estado em ação”, ou seja, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega de resultados.

Pires e Gomide (2016) complementam afirmando que mesmo com as diferenças entre as análises das duas gerações, a literatura sobre capacidade estatal pode ser amplamente caracterizada pela preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los.

E foi a partir dessa variedade de conceitos que Cingolani (2013) realizou uma revisão da literatura internacional e sistematizou como se deu a evolução e o uso do conceito de capacidades estatais. A autora buscou mostrar como os conceitos e a forma de mensuração variam de acordo com o que se está sendo analisado.

Através da revisão sistemática, Cingolani (2013) identificou sete principais dimensões relacionadas aos estudos sobre capacidade estatal que podem ser analisadas no quadro 1:

**Quadro 1** – Principais dimensões da capacidade estatal para Cingolani (2013)

| <b>Capacidade Estatal</b>             |                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dimensão</b>                       | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                                                                       |
| Coercitiva/Militar                    | Capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo.                                                                                                                                               |
| Fiscal                                | Capacidade de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos. Também pode se referir à eficiência dos gastos públicos.                                                                             |
| Administrativa ou de Implementação    | Tem raízes weberiana em relação ao Estado moderno e a existência de uma burocracia profissional.                                                                                                                       |
| Transformativa ou de Industrialização | Capacidade do Estado de intervir no sistema produtivo e moldar a economia.                                                                                                                                             |
| Relacional ou Cobertura Territorial   | Capacidade que busca entender até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações.                                                                  |
| Legal                                 | Diz respeito a dimensão jurídica, a capacidade do Estado em ter um sistema jurídico estável, que garanta que compromissos sejam firmados e a execução de contratos.                                                    |
| Política                              | Diz respeito ao nível de acumulação de poder pelos líderes eleitos para produzir as prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais. É influência política ou a capacidade de formulação de políticas. |

Fonte: Elaboração própria com base em Cingolani (2013).

Em um esforço mais recente, Aguiar e Lima (2019), inspirados no trabalho da Cingolani, englobaram dados da literatura nacional neste debate, dando ênfase às definições, às dimensões da capacidade estatal e às formas de mensurá-la.

No Brasil, Aguiar e Lima (2019) mostram que as dimensões da capacidade estatal foram abordadas por Gomide (2016) e Souza (2017). Com base no apanhado feito por Cingolani (2013), Gomide (2016) argumenta que a capacidade estatal pode ser analisada a partir dos aspectos: coercitivos, fiscal, administrativo, relacional, legal e político. O autor então define o que seria cada uma delas da seguinte maneira:

**Quadro 2** – Principais dimensões da capacidade estatal para Gomide (2016)

| <b>Capacidade Estatal</b> |                                                                                                                                                                          |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dimensão</b>           | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                         |
| Coercitiva                | Associada à função básica do Estado de manter a ordem pública e a defesa do território.                                                                                  |
| Fiscal                    | Enfatiza a faculdade do Estado de extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos.                                                                     |
| Administrativa            | Refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas, sendo necessário a existência de um corpo administrativo profissional e dotados de recursos necessários. |
| Relacional                | Habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade.                                                                              |
| Legal                     | Refere-se às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores.                                                |
| Política                  | Poder de agenda ou à faculdade dos governos eleitos de fazerem valer suas prioridades.                                                                                   |

Fonte: Elaboração própria com base em Gomide (2016, p. 23).

Já Souza (2017), argumenta que por ser um conceito abrangente e envolver inúmeras dimensões, é possível agrupá-los em quatro grandes grupos, são eles: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. A autora então define o que seria cada uma deles da seguinte maneira:

**Quadro 3** – Principais grupos da capacidade estatal para Souza (2017)

| <b>Capacidade Estatal</b>     |                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Grupo</b>                  | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                                                                             |
| Político                      | Diz respeito as “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico.                                                                                                                                 |
| Legal                         | Diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições.                                                                                                                                  |
| Organizacional/Administrativo | Remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência.                                                                                                                                                                |
| Política Pública              | Diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Incorpora, entre outros, a construção da capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia. |

Fonte: Elaboração própria com base em Souza (2017, p.31).

É importante ressaltar que as capacidades estatais se tratam de processos, a análise nada mais é do que um retrato temporal, ou seja, ela não se constitui em um conjunto de atributos fixos e atemporais, mesmo que algumas capacidades consigam ser mantidas por séculos. (GOMIDE, 2016; SOUZA, 2017). Dessa forma, um Estado pode ter tido muita capacidade em determinado dimensão no passado, mas a mesma pode ter sido enfraquecida no decorrer do tempo, da mesma forma que em uma federação, um ente subnacional pode ter mais capacidade que o outro e também é comum que algumas agências ou burocracias possuam mais capacidades do que outras. (GOMIDE, 2016).

Além disso, Souza (2017) complementa argumentando que os achados das pesquisas baseadas no conceito de capacidade estatal ajudam a operacionalizar variáveis para se chegar a conclusões sobre uma ou alguma das inúmeras dimensões de capacidade.

Como é possível observar, tanto as dimensões analisadas por Cingolani quanto por Gomide tem uma conceituação muito similar em todas as dimensões. Embora analisem situações específicas, ao final elas, têm em comum o fato de que, em diferentes graus, elas buscam analisar se o Estado consegue ou não ser eficiente para executar aquilo que se propõe. A análise feita por Souza também não foge muito disso. Ao contrário dos outros dois autores, ela buscou agrupar dimensões em quatro grupos mais gerais, mas que também representam tudo aquilo que já foi visto tanto na análise de Cingolani quanto na de Gomide.

Por fim, após fazer um breve apanhado sobre as principais dimensões da capacidade estatal é preciso entender quais são as principais formas de medi-las e mensurá-las que estão presentes na literatura.

### **2.1.2 Formas de medir a capacidade estatal**

O trabalho realizado por Aguiar e Lima (2019) trouxe um compilado de formas de medir as capacidades estatais encontradas na literatura, tanto internacional quanto nacional, pioneiros e recentes, todos relevantes para o tema.

Aguiar e Lima (2019) mostram que foi o trabalho de Geddes (1994) que primeiro se debruçou sobre como medir a capacidade estatal. Geddes trabalhou com a capacidade administrativa/burocrática e para poder mensurá-la a autora desenvolveu um índice estratégico de nomeação (*appointment strategy index*) onde o critério de nomeação por parte do executivo eram analisadas, sendo observadas se eram nomeações partidárias ou baseadas em competência. Além disso, a autora também observou o número de reformas administrativas.

Já Evans e Rauch (1999) também analisaram a capacidade administrativa/burocrática, e para medi-la os autores utilizaram uma escala weberiana composta por indicadores de recrutamento meritocrático e evolução previsível para a carreira profissional. Outros autores que também trabalharam com essa dimensão buscaram mensurar essa capacidade analisando a escala weberiana e o crescimento econômico, quanto maior a pontuação na escala, maior o crescimento econômico em termos de PIB *per capita*. (AGUIAR; LIMA, 2019).

Na literatura brasileira Souza (2015) elaborou o índice de qualidade da burocracia (IQB) para poder mensurar a capacidade administrativa/burocrática, a autora elaborou o índice com o intuito de fazer uma comparação entre Brasil e Argentina e é pautado nas seguintes dimensões:

**Quadro 4 – Indicadores do IQB**

| <b>Dimensão</b>       | <b>Indicador</b>                                                                      |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Recrutamento          | IR 1 – Proporção de servidores com contrato temporário                                |
| Recrutamento          | IR 2 – Proporção de servidores requisitados                                           |
| Formação              | IF 1 – Proporção de servidores concursados – generalistas                             |
| Formação              | IF 2 – Proporção de servidores concursados para carreiras específicas – especialistas |
| Promoção interna      | IP 1 – Ocupação de cargos comissionados por servidores de carreira                    |
| <i>Accountability</i> | IA 1 – Proporção de servidores demitidos por processos administrativos                |

Fonte: Souza (2015, p. 35)

Para Souza (2015), a qualidade de burocracia medida pelo IQB está relacionada diretamente à eficácia das políticas públicas, ou seja, onde a qualidade é baixa, insatisfatória, a política pública tende a não funcionar. Dessa forma, quanto mais especializado for o corpo burocrático/administrativo, maior é a tendência que a política pública seja executada da melhor forma possível.

Já quando se trata de capacidade fiscal, política e administrativa/burocrática Aguiar e Lima (2019) mostram que Marengo, Strohschoen e Joner (2017) buscaram entender em que medida municípios com burocracias profissionalizadas tiveram melhores condições para aproveitar a transferência de responsabilidades e autoridade política e administrativas, para tributar e implementar políticas públicas. Para fazer essa mensuração os autores observaram a participação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) na arrecadação com três variáveis: tamanho do município; ciclos partidários e eleitorais e perfil; e qualidade da burocracia municipal. Ao final, os autores observaram que quanto mais profissionalizadas são as administrações municipais, maior é a chance do incremento da arrecadação do imposto patrimonial.

Para Cingolani (2013) há três tipos de abordagens para medir capacidade estatal, são elas: i) escolher uma medida genérica; ii) escolher uma definição limitada e unidimensional com variáveis correspondentes; ou, iii) escolher um composto multidimensional de índices ou várias medidas para cada dimensão.

Na primeira abordagem predominam estudos estatísticos com amostras grandes, alguns usam variáveis incomuns ao campo, como o de taxas de homicídios usado por Hamm e

King (2010). Na segunda abordagem Cingolani argumenta que o foco dos estudos recai apenas sob um aspecto da capacidade. Já a terceira abordagem reconhece múltiplas dimensões da capacidade estatal, o que acaba levando a utilização de indicadores compostos ou agregados que contabilizam muitos aspectos diferentes e é utilizada como estratégia para superar a natureza multidimensional do tema. (CINGOLANI, 2013 *apud* AGUIAR; LIMA, 2019).

Definir bem a forma de mensurar as capacidades estatais é algo importante, pois de acordo com Cingolani:

A falta de boas estruturas conceituais pode criar problemas importantes. Por um lado, pode levar a contradições bruscas (por exemplo, o poder do exército está diretamente ou inversamente relacionado com a capacidade estatal?). Por outro lado, pode levar ao uso de variáveis de resultados teoricamente opostas como medidas alternativas do mesmo conceito, mesmo que estejam positivamente associados ao mundo real. (2013, p. 39)

Ainda segundo Aguiar e Lima (2019), a maior parte da literatura se preocupou em associar a capacidade estatal à capacidade administrativa, a variável mais utilizada acabou sendo fruto das características weberiana. Gomide (2016) observa que o trabalho de Evans e Rauch (1999) traz a ideia de que a capacidade estatal envolve a habilidade de implementação das políticas públicas, o que exige uma burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários. Porém, a maioria das pesquisas teve o foco de análise apenas na burocracia, não levando em consideração os recursos e instrumentos que esta dispunha para desempenhar sua funcionalidade (AGUIAR; LIMA, 2019).

Por fim, Aguiar e Lima (2019) ainda argumentam que algumas capacidades ainda carecem de formas de mensuração, sendo a política a principal delas, entretanto eles informam que tal capacidade foi analisada recentemente na literatura internacional por meio de Gomide e Pires (2012), Pires e Gomide (2014, 2016), Marengo, Strohschoen e Joner (2017) e Nunes (2018). Além da capacidade política, a capacidade relacional também merece um destaque na sua forma de mensuração, pois a formulação e a implementação de políticas públicas sofrem influência de vários atores da sociedade. (EVANS, 1995).

### **2.1.3 Capacidades estatais e implementação de políticas públicas**

Gomide e Pires (2014) afirmam que os arranjos institucionais determinam a capacidade de implementar as políticas públicas, segundo eles:

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19).

Entender as políticas públicas, seus impactos e desdobramentos só é possível a partir de uma análise do Estado, pois ele permanece sendo um ator relevante para o desenvolvimento socioeconômico do país. E recentemente autores do campo da ciência política e da administração pública vem trabalhando o tema das capacidades estatais para produção de políticas públicas. (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018).

Aguiar e Lima (2019) ao realizar um levantamento sobre o tema, observaram quais foram os principais tipos de políticas estudadas, os autores e quais foram as dimensões enfatizadas. O levantamento pode ser visto no quadro 5.

**Quadro 5** – Capacidade estatal no Brasil, tipos de políticas analisadas.

| <b>Tema/Tipo de política</b> | <b>Autor(a)</b>                     | <b>Dimensão enfatizada</b>                |
|------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|
| Ambiental                    | Fonseca (2016)                      | Coordenação                               |
| Burocracia                   | Souza (2016, 2017)                  | Burocrática                               |
| Burocracia                   | Marenco, Strohschoen e Joner (2017) | Burocrática, Fiscal e Política            |
| Burocracia                   | Grin et al. (2018)                  | Burocrática, Política, Regulação e Fiscal |
| Comércio Exterior            | Anastasia e Las Casas (2016)        | Legal, Relacional, Política e Burocrática |
| Desenvolvimento              | Gaitán e Boschi (2016)              | Política e Relacional                     |
| Desenvolvimento              | Gomes (2016)                        | Relacional                                |
| Desenvolvimento              | Gomide e Pires (2012)               | Política e Burocrática                    |
| Desenvolvimento              | Nunes (2018)                        | Política e Burocrática                    |
| Industrial                   | Delgado (2016)                      | Coordenação                               |
| Infraestrutura Energética    | Santana (2016)                      | Coordenação e Regulação                   |
| Inovação                     | Castro (2016)                       | Política, Burocrática e Relacional        |
| Inovação                     | Jaguaribe (2015)                    | Burocrática                               |
| Internacionalização          | Leopoldi (2016)                     | Burocrática, Coordenação e Relacional     |
| Social                       | Bichir (2016)                       | Política, Burocrática e Coordenação       |
| Social                       | Steffen (2017)                      | Burocrática e Fiscal                      |
| Trabalho e Seguridade Social | Lanzara (2016)                      | Regulação                                 |

Fonte: Aguiar e Lima (2019).

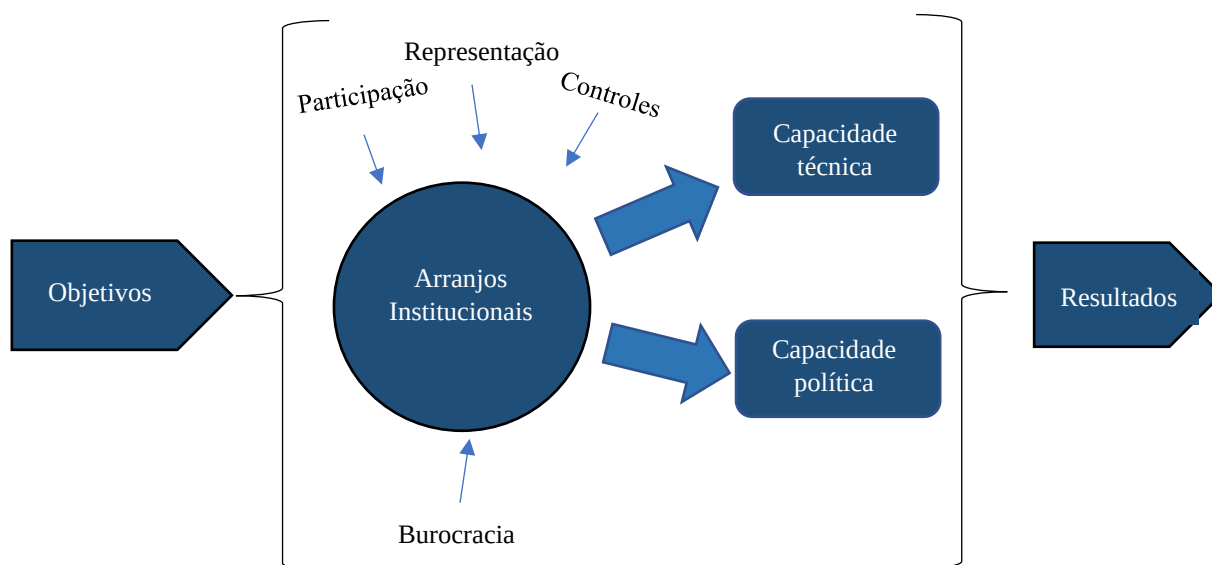
No levantamento feito pelos autores é possível ver que três tipos de capacidades receberam mais atenção nos estudos, foram elas: a dimensão burocrática, a dimensão relacional/de coordenação e a dimensão política. Como já visto anteriormente, a dimensão burocrática está ligada a um quadro de profissionais qualificados, já a relacional e a política dizem respeito a capacidade de negociação e de construção de consensos.

Essa sobressalência em relação a essas dimensões pode ser justificada pelo que Gomide e Pires (2014) comentam, quando argumentam que no contexto democrático, a capacidade do Estado de implementar políticas públicas pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. Essas seriam as dimensões administrativo/burocrática e político-relacional, por assim dizer.

Os autores continuam afirmando que, a primeira dimensão deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado, além da produção de ações coordenadas e orientadas pra a produção de resultados. Já a segunda refere-se às habilidades da burocracia em expandir os canais de interlocução e negociação, processando os conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. (GOMIDE, PIRES 2014).

Em busca de elaborar um modelo capaz de analisar as políticas públicas, levando em consideração o ambiente institucional e as capacidades estatais necessárias no processo de implementação de uma política pública, Pires e Gomide (2014) elaboraram o seguinte modelo:

**Figura 1** – Modelo de análise de políticas públicas



Fonte: Gomide e Pires 2014



O modelo de análise proposto por Gomide e Pires (2014) ajudará a compreender melhor a relação entre as dimensões administrativas/burocráticas e político-relacional quando relacionadas ao contexto de implementação de uma política pública. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as noções de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES; GOMIDE, 2014).

#### **2.1.4 Capacidade administrativa-burocrática e Capacidade político-relacional**

Antes de explorar mais as duas dimensões e suas relações com as políticas públicas é necessário esclarecer o que se entende por capacidade estatal nesta pesquisa, e para tanto utiliza-se a definição de Jaguaribe (2015), tendo em vista que em sua definição a autora abordou as dimensões burocrática/administrativa, política e relacional.

Sobre capacidades estatais a autora afirma que:

O uso do conceito de capacidades estatais abarca tanto as burocracias e instâncias de ação do Estado como a dinâmica de atuação política. Isto é, a capacidade de formular políticas, construir e coordenar consensos e abrir oportunidades, “*policy spaces*” entre objetivos e oportunidades. (JAGUARIBE, 2015, p. 10).

A partir desta definição é possível observar que as políticas públicas, para serem implementadas da maneira mais efetiva possível é necessário não apenas burocracias profissionalizadas e recursos necessários, mas também uma atuação política efetiva que ajude a construir e coordenar consensos, ou seja, o Estado precisa estar bem preparado não apenas de forma técnica, mas de forma política.

Pires e Gomide (2015) constataram isso ao fazer uma análise comparativa de programas do governo federal, na ocasião os autores buscaram entender como era o desempenho de algumas políticas públicas ao analisar as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. Ao fazer isso eles observaram que:

A combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico-administrativas, acarretando melhores resultados, em termos de eficácia (entrega de produtos). A interação dos agentes estatais com agentes políticos, bem como a existência e funcionamento de canais de participação dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas públicas trazem oportunidade para revisão de objetivos e a introdução de inovações na política pública. (PIRES e GOMIDE, 2015, p. 141)

A partir disso, é necessário agora compreender melhor do que se tratam essas capacidades e como identifica-las nas políticas públicas.

### **2.1.5 Capacidade administrativa-burocrática**

Como já foi visto nas seções anteriores, a capacidade administrativa/burocrática está muito ligada a presença de um corpo burocrático profissionalizado. Skocpol (1979) fala em “funcionários leais e qualificados e recursos financeiros abundantes” para garantir a eficácia de todos os objetivos. Evans e Rauch (1999) não fogem muito dessa linha ao relacionar essa dimensão ao “recrutamento meritocrático e oferecimento de carreiras previsíveis e de longo prazo”. Para esses autores fica claro que a capacidade administrativa/burocrática está diretamente ligada a presença de um corpo técnico atuando a frente das políticas públicas.

Para Pires e Gomide (2014, p. 20), a capacidade técnico-administrativa “deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para produção do resultado”. Os autores entendem que não basta apenas ter um corpo técnico especializado, é preciso também que haja coordenação entre os atores envolvidos e os recursos disponíveis.

Eles reforçam isso ao analisar as capacidades técnico-administrativas de programas federais, na ocasião os autores levaram em consideração não apenas a presença de burocracias governamentais profissionalizadas, mas também o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental e a existência de procedimentos de monitoramento da implementação. (PIRES; GOMIDE, 2015).

O debate sobre mecanismos intragovernamental acaba sendo pertinente no campo das políticas públicas uma vez que dificilmente apenas uma agência, um órgão, conseguirá planejar, implementar e executar sozinho determinada política, é necessário que haja em algum nível a interação com outros atores, sejam eles governamentais ou não, para que se busque excelência nos resultados esperados.

Os autores também apontam que as capacidades administrativa-burocrática podem ser relacionadas às noções de eficiência e eficácia. Dessa maneira, elementos que apontem para a existência de um planejamento, de uma estrutura profissionalizada dotadas de recursos, sejam eles financeiro ou tecnológicos, podem constituir boas fontes de observação e mensuração da capacidade administrativa-burocrática.

### **2.1.6 Capacidade político-relacional**

A capacidade político-relacional é parte fundamental na implementação das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2015; JAGUARIBE, 2015). Ela representa a capacidade do Estado de dialogar, coordenar e criar consensos, ou seja, versa sobre os aspectos da interação complexa entre diversos atores (AGUIAR; LIMA, 2019). Para Gomide (2016), ela pode ser entendida como às habilidades das burocracias estatais de se conectarem com os diversos grupos da sociedade.

Embora seja uma dimensão importante dentro do cenário de implementação de políticas públicas, como destacou Evan (1995), a dimensão político-relacional ainda carece de formas de mensuração como destacaram Aguiar e Lima (2019). Para os autores a escassez de estudos sobre a forma de medir as capacidades políticas e relacional geram uma grande lacuna na literatura de capacidade estatal.

Um dos estudos relevantes e que ajuda a entender mais sobre como a capacidade político-relacional tem um papel importante dentro de uma análise de políticas públicas é o de Pires e Gomide (2015). Nele os autores observaram que altas capacidades político-relacionais envolvendo interações com agentes políticos e canais para a participação da sociedade civil, tendem a ampliar, relativamente, o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas.

Para os autores a capacidade político-relacional está relacionada a noção de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. E isso ocorre pelo fato de ser uma dimensão que é caracterizada pela inclusão de múltiplos atores dentro do contexto da política pública. Sendo assim, elementos que apontem para a existência de mecanismos de participação entre diversos atores estatais e não estatais ou ações articuladas entre Estado e sociedade, podem constituir boas fontes de observação e mensuração da capacidade político-relacional.

A partir disso, com base nessas capacidades propostas por Pires e Gomide (2015) busca-se compreender como essas capacidades se mostram presentes nas políticas públicas, especificamente na política de segurança alimentar e nutricional, uma política que envolve a participação de vários atores e demanda um certo nível de coordenação para que seja bem executada, em um contexto de pandemia.

Para que isso seja possível, é necessário entender os princípios que regem uma política de segurança alimentar e nutricional e relacioná-los a partir da perspectiva de duas dimensões de capacidade estatal: a administrativa-burocrática e a político-relacional. Dessa maneira, a análise será realizada com base na terceira abordagem proposta por Cingolani (2013), onde são trabalhadas múltiplas dimensões de capacidade estatal e levados em consideração indicadores compostos.

## **2.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

### **2.2.1 Evolução histórica do conceito**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu artigo 25, diz que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a si próprio e à sua família a saúde, o bem-estar – principalmente quanto à alimentação –, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica [...]” (ONU, 1948). Dessa forma, além de essencial, podemos entender a garantia de uma alimentação saudável e suficiente como um direito de todos.

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se mantém em constante construção, pois além de estar relacionada com diferentes interesses e diversos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, o conceito evolui à medida que avança na história da humanidade e a organização social e as relações de poder dentro de uma sociedade vão se alterando. (LEÃO, 2013).

Segundo Leão (2013), foi durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) que o termo segurança alimentar passou a ser utilizado na Europa. Na ocasião o conceito estava relacionado com o de segurança nacional e com a capacidade de cada país em produzir sua própria alimentação, de maneira que não ficasse vulnerável a possíveis embargos, cercos ou boicotes devido a razões políticas ou militares.

Leão (2013) ainda argumenta que foi a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em especial a partir da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), que se observou uma tensão política maior entre aqueles que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano e aqueles que compreendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado. Após a Segunda Guerra, a segurança alimentar passou a ser tratada, de forma hegemônica, como uma questão de insuficiente disponibilidade

de alimentos, dessa forma, foram então instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar que utilizavam os excedentes de produção de países ricos. (LEÃO, 2013).

O conceito de segurança alimentar também variou entre as décadas de 1970 e 1990. Nos anos 70, a Conferência Mundial de Alimentação (1974) considerou que a garantia da segurança alimentar passaria por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos associada à proposta de aumento da produção de alimentos, ou seja, não era preciso apenas produzir, era preciso garantir a regularidade do abastecimento. (LEÃO, 2013).

Já na década de 80, com grandes excedentes na produção, reconheceu-se que a falta de recursos econômicos impedia o acesso das pessoas a uma alimentação adequada. Na década de 90, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também as noções de acesso a alimento seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. (LEÃO, 2013).

Valente (2002) complementa afirmando que a partir disso, agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, passando então a ser denominado de Segurança Alimentar e Nutricional.

Esse novo conceito reside no fato de existirem duas dimensões distintas, porém complementares: i) a dimensão alimentar, que se refere aos processos de produção, comercialização e disponibilidade de alimentos; e ii) a dimensão nutricional, que diz respeito mais diretamente à escolha, preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde humana. (MACEDO *et al.*, 2009; BURITY *et al.*, 2010 *apud* SILVA, 2014).

Dessa forma, Maluf e Menezes (2000) afirmam que a SAN pode ser entendida como “duas faces da mesma moeda”, não podendo garantir uma delas sem que a outra também esteja garantida. O quadro 6 mostra os principais aspectos de cada dimensão e como elas se relacionam.

**Quadro 6** – Dimensões e aspectos que caracterizam a SAN.

| <b>Dimensão alimentar</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Dimensão nutricional</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Produção e disponibilidade de alimentos que seja:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Incorpora as relações entre o homem e o alimento, implicando na:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suficiente para atender a demanda;</li> <li>2. Estável e continuada para garantir a oferta permanente;</li> <li>3. Autônoma para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos;</li> <li>4. Equitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas;</li> <li>5. Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escolha de alimentos saudáveis;</li> <li>2. Preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário</li> <li>3. Boas condições de saúde, higiene e de vida para melhorar e garantir a adequação utilização biológica dos alimentos consumidos;</li> <li>4. Promoção dos cuidados com sua própria saúde, de sua família e comunidade;</li> <li>5. Promoção dos fatores ambientais que interferem na saúde e nutrição como as condições psicossociais, econômicas, culturais e ambientais.</li> </ol> |

Fonte: Burity *et al.* (2010)

Burity *et al.* (2010) complementa afirmando que a segurança alimentar é um importante mecanismo para a garantia nutricional, ela não é capaz de dar conta por si só de toda sua dimensão.

Para além do conceito de segurança alimentar, um outro conceito importante a ser tratado é o conceito de soberania alimentar. Esse conceito surge em contraponto as ideias de segurança alimentar da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), criada em 1945. A FAO tem como objetivos: promover a erradicação da fome e da insegurança alimentar, buscar a erradicação da pobreza e conduzir a melhoria da nutrição, além de gerar avanço agrícola. (BELAIDI, 2014).

Além disso, a FAO apresenta quatro dimensões para a segurança alimentar, são eles: i) disponibilidade de alimentos suficientes para toda população; ii) acesso físico e econômico aos alimentos; iii) utilização dos alimentos e dos nutrientes, que é pensada em termos da sua utilização biológica; e, iv) a estabilidade, referente ao elemento temporal das três outras condições. A FAO também associa a insegurança alimentar a pobreza acrescida a outras causas como guerras, terrorismo, insustentabilidade do planeta, corrupção, entre outros. Sugerindo assim a adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável e o aumento da produção, vinculando às soluções de combate a fome a perspectivas capitalistas (SCARABELI; MANÇANO, 2019).

Por outro lado, a Via Campesina – um movimento internacional e autonômico que articula 150 organizações em 70 países –, constrói o conceito de soberania alimentar visando combater a fome atacando as suas causas. Nesse conceito a fome é compreendida como um problema social e não natural, ou seja, é consequência de um regime social, a exemplo do capitalismo que ao mesmo momento em que produz em abundância, também há produção da escassez para garantir maior lucratividade. (SCARABELI; MANÇANO, 2019).

Dessa forma, Scarabeli e Mançano (2019, p.38), ainda argumentando sobre o conceito de soberania alimentar, dizem que, “a construção de políticas públicas com base nessa concepção entende que o povo em qualquer parte do mundo tem potencial de decidir o que produzir, como produzir e para quem produzir os alimentos”. Meirelles (2014) complementa essa discussão ao afirmar que a noção de soberania alimentar incorpora várias dimensões (econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais), todas relacionadas ao direito de acesso ao alimento, à produção e oferta, à qualidade sanitária e nutricional, à conservação e controle da base genética do sistema alimentar, além das relações comerciais que se estabelecem em torno do alimento.

Como foi possível observar, há divergências entre os conceitos de segurança alimentar e soberania alimentar. Enquanto a segurança alimentar surgiu das condições criadas pelo aparecimento de um paradigma tecnológico, relacionado a existência dos oligopólios, a soberania alimentar surge do exercício democrático das camadas mais populares de diferentes partes do mundo, ou seja, teve como protagonistas as organizações representativas daquela parcela da população que não é integrada aos segmentos pactuados com interesses de grandes empresas e corporações de alimentos. (ALEM *et al.*; 2015). A partir disso, é preciso entender como o debate sobre SAN, bem como sua evolução ao patamar de política pública ocorreu no cenário brasileiro.

### **2.2.2 O histórico da SAN no Brasil**

No cenário brasileiro, apesar da preocupação com a fome ser apresentada desde os tempos coloniais, quando os escravos morriam de fome por não ter acesso a alimento suficiente (RIGON, 2009; NOGUEIRA, 2008), foi a partir de 1918 que se deu início as ações na área de alimentação e nutrição com a criação do Comissariado de Alimentação Pública, que tinha o

intuito de minimizar problemas dos altos custos dos alimentos decorrentes dos impactos da Primeira Guerra Mundial. (BURLANDY, 2009).

Segundo Silva (2014), a temática da assistência às populações mais pobres foi incorporada de fato ao campo das políticas públicas no fim dos anos 1930, como parte da estratégia de poder do “Estado Novo” do presidente Getúlio Vargas. Os estudos de Josué de Castro, médico e sociólogo, aprontavam que a fome desencadeava uma série de consequências sociais em todo o território, especialmente na região Nordeste.

O trabalho de Josué de Castro teve uma grande repercussão não só nacional, mas também internacionalmente, o que acabou servindo de base para novos estudos na área e também tendo impacto na criação do salário mínimo e da cesta básica alimentar (ração essencial mínima) – composta por alimentos que atendessem as necessidades nutricionais de um trabalhador adulto – em 1938, e na criação da Comissão de Abastecimento, que tinha o objetivo de evitar o aumento dos preços decorrente da escassez de alimentos em 1939. (VASCONCELOS; BATISTA FILHO, 2011; SCHAPPO, 2014). Castro também acabou presidindo por dois anos a Sociedade Brasileira de Nutrição. (ANDRADE, 2014).

Para poder comandar as políticas de alimentação que estavam começando a emergir no país, foi criada em 1945 a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que foi a responsável pelo I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1952, a partir de um diagnóstico feito pela própria CNA sobre os hábitos alimentares e o estado nutricional da população brasileira. (PINHEIRO, 2009).

Silva (2014) argumenta que ao longo da segunda metade do século XX as políticas de assistência alimentar no Brasil estavam tomando um rumo de esquecimento dentro do governo, isso devido ao fato de que elas estavam sempre subjugadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor.

Já no início da década de 1960 foram criadas estruturas que tiveram papéis importantes no processo de operacionalização das políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos pelo governo federal, foram elas: a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), elas compunham o Sistema Nacional de Abastecimento. (SILVA, 2014).



Ainda segundo Silva (2014), a década de 1970 ficou marcada por mais dois novos programas que marcaram o avanço da ação governamental nessa área. O primeiro foi o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e o II Pronan. A região Nordeste foi aprontada como prioritária para os programas e esperava-se que esse aparato institucional tivesse como resultado o estímulo à produção ao garantir a aquisição dos alimentos produzidos a preços mais vantajosos para os agricultores e suas organizações produtivas.

Na década de 1980, com o processo de redemocratização, a construção da discussão da SAN no Brasil se fortaleceu, mas apesar da elaboração de uma nova Constituição que assegurava os direitos básicos dos cidadãos brasileiros, a alimentação não se encontrava entre eles. (BELIK, 2012; RABELO; RUCKERT, 2014).

Para Leão e Castro (2007), as décadas de 1970 e 1980 ficam marcadas então por uma agenda governamental de políticas de alimentação e nutrição que privilegiava programas de caráter assistencialista e compensatório, sendo às ações direcionadas contra a fome e a pobreza das populações que viviam em total exclusão social.

Na década de 1990 houve avanços nas políticas de SAN. Em 1991 ocorreu a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Fome que avaliou ilegalidades nos programas de assistência da época. Em 1992, surgiu a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, coordenada pelo sociólogo Herbert de Sousa. Já em 1993, foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) o Mapa da Fome, revelando que, em 1990, 32 milhões de brasileiros passavam fome. Também em 1993 foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que tinha como objetivo buscar implementar políticas e programas de SAN, além de incluí-la na agenda política. (MELO *et al.*, 2017).

O CONSEA acabou sendo extinto em 1995, porém, antes, no ano de 1994, realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (Consan), discutindo a criação de uma política nacional de SAN e a garantia de acesso à alimentação para populações específicas com o tema: “Fome: uma questão nacional” (CUSTÓDIO; YUBA; CYRILLO, 2011 *apud* MELO *et al.*, 2017). Já em 1999 foi criada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). (PINHEIRO, 2009).

A recriação do CONSEA se deu em 2003, cuja composição contava com representantes governamentais, mas a participação majoritária era da sociedade civil. Retomou então o debate sobre a SAN e a alimentação como um direito humano. As articulações

intersetoriais passaram então a ser valorizadas como forma de alcançar a plena realização do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), de maneira sustentável. (LEÃO, 2013).

O ano de 2003 também foi marcado pela criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), responsável por gerir o programa Fome Zero criado no mesmo ano. No ano seguinte o Mesa foi unido ao Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (PBF), o que acabou virando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). (PAES-SOUSA, 2013).

Segundo Burlandy (2009), um avanço expressivo se deu em 2006 com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que acabou instituindo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), visando garantir o DHAA, o acesso alimentação adequada e a SAN. Para Leão e Maluf (2012, p. 14), “a construção do SISAN não foi uma decisão política de um governo, mas sim um processo partilhado com a sociedade civil resultante de duas décadas de mobilização e luta social”.

Recentemente, por meio da Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, o CONSEA acabou saindo da estrutura da Presidência da República, sem que tivesse sido vinculado institucionalmente a outra área. (VILLAS BÔAS; SOARES, 2019), o que acaba representando um grande retrocesso dentro da política de SAN e no que diz respeito ao DHAA, além é claro de enfraquecer o diálogo entre o governo e a sociedade civil.

### **2.2.3 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

O Brasil tem uma vasta experiência na execução de programas sociais voltados para questão alimentar e nutricional – o PNAE, instituído na década de 50, é o mais antigo em funcionamento – porém foi nos últimos anos, ao elaborar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que o país começou a consolidar, de forma institucionalizada, como uma política de Estado e não de governo, as ações voltadas a SAN. (CUSTÓDIO; YUBA; CYRILLO, 2013).

Em 2006, por meio da Lei nº 11.346, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, foi criado o SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada. A lei que cria o SISAN estabelece definições, princípios, diretrizes,

objetivos e composição do sistema. Já em 2010, com o Decreto nº 7.272 que regulou a LOSAN, foi instituída PNSAN.

A PNSAN é estruturada em oito diretrizes que mostram seu caráter intersetorial e deixam claro como uma política de SAN perpassa por diversas áreas de atuação, exigindo-se assim uma atuação conjunta entre diversos órgãos e entre governos e sociedade civil. São diretrizes da PNSAM:

- I – promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- II – promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III – instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- IV – promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- V – fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;
- VI – promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
- VII – apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e
- VIII – monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada. **(BRASIL, 2010).**

Além disso, a PNSAM traz como objetivos:

- I – identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil;
- II – articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;
- III – promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e
- IV – incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais. **(BRASIL, 2010).**

De acordo com o CONSEA (2009) as políticas de SAN devem estar subordinadas aos princípios do DHAA e da Soberania Alimentar. Ou seja, esses princípios devem orientar as

estratégias de desenvolvimento do país e as políticas públicas voltadas para as ações de SAN. (FALÇONI; CAMPOS; ROCHA, 2018).

Um dos grandes desafios dentro da política de SAN é a constituição das Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Elas têm por função coordenar intersetorialmente a execução da política nacional e os planos de SAN, além de fortalecer a integração entre os diversos setores governamentais envolvidos com o tema (SISAN, 2010).

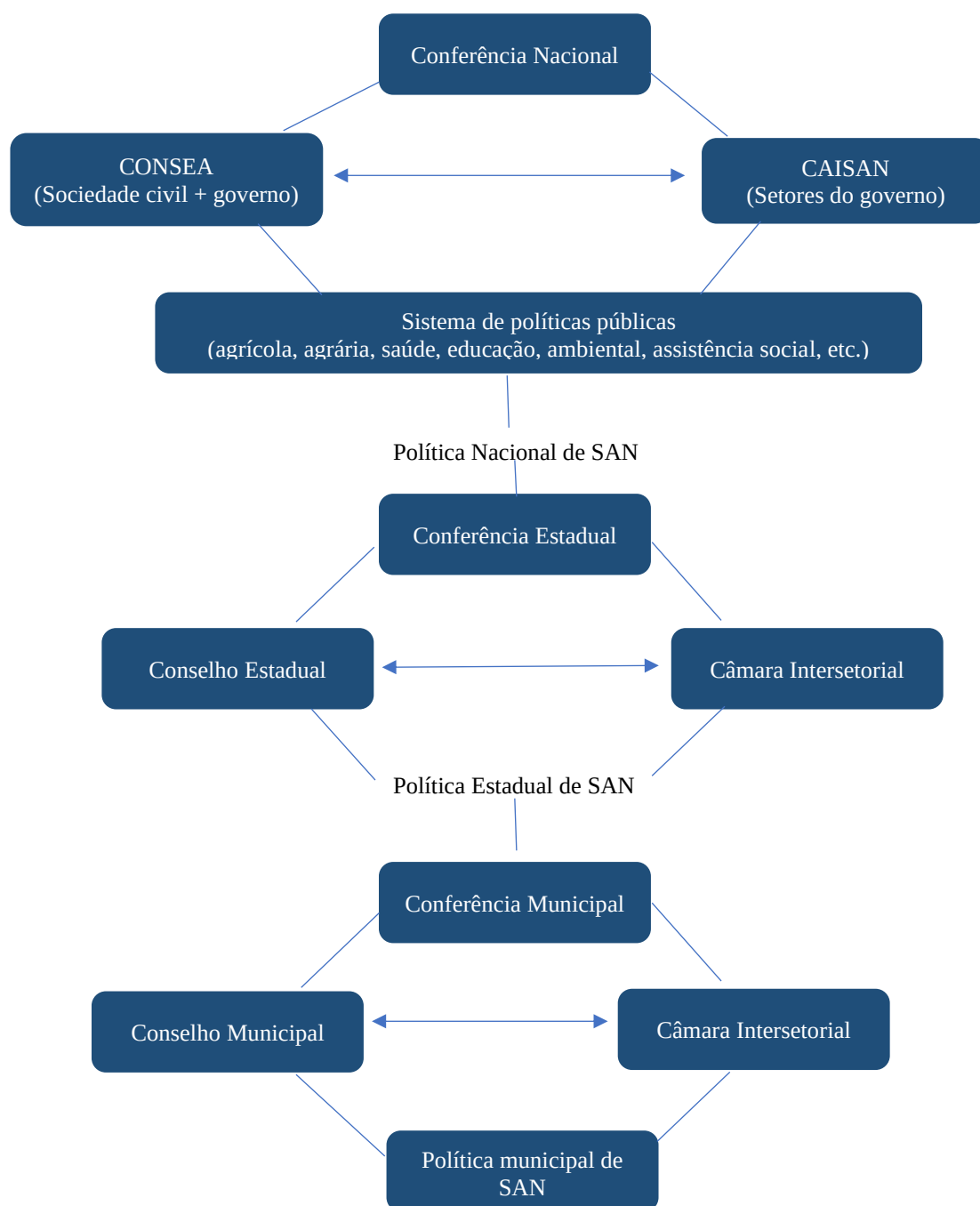
Falçoni, Campos e Rocha (2018) esquematizaram os principais componentes do sistema de segurança alimentar, esse esquema que demonstra a estrutura da política de SAN pode ser visto na figura 2.

Em 2007 a LOSAN instituiu o SISAN, com o objetivo de promover em todo o território nacional o DHAA. O SISAN é um sistema público, que possibilita a gestão intersetorial e participativa, além de articulação entre os entes federativos para a implementação das políticas promotoras da SAN (SISAN, 2010).

A adesão ao SISAN é um dos processos que pode fortalecer a política de SAN, tal adesão é feita de forma voluntária. As condições para que isso ocorram são: a instituição de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), de uma CAISAN no município e a elaboração de um plano municipal de SAN em até um ano. (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020).

A adesão ao SISAN é fundamental para o sucesso da política de SAN pois possibilita que os participantes do sistema promovam pactos federativos, permite uma maior organização e participação social na proposição de políticas públicas, promove um maior acesso à alimentação adequada aos titulares de direitos, facilita a avaliação da condição de insegurança alimentar no âmbito municipal, além de melhorar o acompanhamento de indicadores e programas de SAN. (BRASIL, 2017).

Silva e Panelli-Martins (2020) complementam ao afirmar que além desses pontos já mencionados, o município que adere ao SISAN também poderá receber recursos para o aprimoramento da gestão dos seus planos de SAN e apoio financeiro para os conselhos e conferências municipais de SAN, além de poder se credenciar em editais públicos para receber adicionais para implementação de iniciativas que garantam a SAN.

**Figura 2** – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

Fonte: Falçoni, Campos e Rocha (2018)

As autoras também buscaram entender como anda o processo de adesão ao SISAN, e em seu estudo elas constataram que nos municípios a realidade é difícil, pois, menos de 5% dos municípios brasileiros tinham aderido ao sistema e desses, 54% estão em situação de insegurança alimentar e nutricional e menos de 40% deles possuem planos de SAN publicados. (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020).

Esses números apresentados na pesquisa de Silva e Panelli-Martins (2020) demonstram que o fortalecimento da política de SAN, por meio de adesão ao SISAN ainda precisa ser amadurecida por quase toda a totalidade dos municípios brasileiros. Para as autoras, faz-se necessário ponderar sobre o “preparo (político, técnico e de recursos humanos) que os municípios brasileiros possuem na instituição do SISAN e na implementação dos planos de SAN”.

Já por parte dos estados e o Distrito Federal, Silva e Panelli-Martins (2020) verificaram que todos aderiram ao SISAN, porém menos de 50% possuíam um plano estadual de SAN. Machado *et al.* (2018), ao realizar um levantamento com dados de 2016, com o objetivo de analisar como andava a adequação dos planos estaduais de SAN em relação as normas estabelecidas pela PNSAN, conseguiram traçar um cenário de SAN nos estados brasileiros.

Os autores identificaram que todos os estados e o Distrito Federal possuíam CONSEA, com período de criação entre 1999 e 2011. Todos os estados e o Distrito Federal também possuíam CAISAN, com data de criação entre 2006 e 2014. Além disso, todos eles também já tinham aderido ao SISAN em processos iniciados em 2011 e 2014. (MACHADO *et al.*, 2018).

Por fim, afunilando ainda mais, os autores verificaram que entre as regiões brasileiras, a região Sul destacava-se como sendo a única em que todos os estados possuíam planos de SAN publicados. Na região Nordeste esse número é de 55%, o que corresponde a cinco estados com planos publicados. (MACHADO *et al.*, 2018).

## **2.2.4 Princípios de uma política pública de SAN**

Para Menezes, Burlandy e Maluf (2004) uma política de SAN trata-se de um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde.

Os autores complementam afirmando que a política de SAN deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo, além disso, requer envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, de diferentes setores ou áreas de ação (saúde, educação, agricultura, desenvolvimento, trabalho, social, meio ambiente, entre outros) e em diferentes esferas (produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo).

Os autores também afirmam que a política de SAN conseguirá avançar em relação as ações e programas desenvolvidos por essas diferentes áreas ao promover alguns princípios, são eles:

**Quadro 7 – Princípios da política de SAN**

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intersetorialidade</li> <li>2. Ações conjuntas entre Estado e sociedade</li> <li>3. Equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas</li> <li>4. Articulação entre orçamento e gestão</li> <li>5. Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.</li> </ol> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Menezes, Burlandy e Maluf (2004)

Sambuichi *et al* (2019) ainda argumentam que, a garantia de uma política de SAN, envolve a convergência de diversas estratégias de intervenção do Estado na sociedade. Essas intervenções são feitas visando melhorar os sistemas agroalimentares, assim como as cadeias produtivas e a economia agrícola. Leite e Arraes (2006) também vão ao encontro dessa ideia ao afirmarem que “a segurança alimentar, pela abrangência de seu conteúdo, permeia muitas das políticas sob responsabilidade do Estado”.

Considerando as dimensões da SAN, as iniciativas e políticas para sua garantia devem conter ações que contemplem tanto o componente alimentar, quanto o componente nutricional, e para que isso ocorra é necessário a mobilização de diferentes setores da sociedade, sejam eles ligados a agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistencial social, trabalho, etc., pois são essas ações em conjunto que acabam promovendo a SAN. (LEÃO, 2013).

A autora ainda ressalta que:

A Segurança Alimentar e Nutricional é uma temática e um objetivo essencialmente intersetorial. Isso significa dizer que cada setor ligado a ela deve desenvolver ações para sua promoção. Significa, também, que esses diferentes setores devem trabalhar de maneira interligada e articulada para potencializar suas ações. Além disso, é importante que algumas políticas estratégicas sejam construídas e geridas por vários setores em conjunto. (LEÃO, 2013, p. 16).

A intersetorialidade nas políticas públicas, que pode ser compreendida como uma articulação de saberes e experiência na elaboração, aplicação e avaliação das ações, com o objetivo de atingir resultados integrados em situações complexas. (JUNQUEIRA, INOJOSA, KOMATSU, 1997). Nascimento (2010) complementa ao afirmar que “a intersetorialidade das

políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperada na implementação de políticas setoriais”.

Ainda segundo Nascimento (2010) a intersectorialidade acabou trazendo articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinadas áreas passaram a integrar agendas coletivas e compartilhas objetivos comuns. Isso acaba trazendo benefícios para a população, para a organização das ações que são definidas e também para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios.

Sposati (2006) enxerga a intersectorialidade não apenas como um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas como um processo estruturador na construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas.

A intersectorialidade como ferramenta de gestão tem como objetivo melhorar a eficácia e eficiência da ação governamental na resolução dos problemas. A ação sinérgica entre os vários departamentos responsáveis pelo serviço prestado pelo governo contribui para evitar a fragmentação da atenção às ações que precisam ser implementadas. (CKAGNAZAROFF; MOTA, 2003).

No contexto da política de SAN, intersectorialidade se mostra então como uma das premissas básicas, pois enquanto os diferentes setores do governo e da sociedade civil agiram isoladamente, não é possível ter uma política de SAN de maneira efetiva. As ações devem ser articuladas e coordenadas, utilizando de modo eficiente os recursos existentes em cada setor, sejam eles materiais, humanos ou institucionais, e direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. (MENEZES; BURLANDY; MALUF, 2004).

O SISAN permite que órgãos governamentais, sejam eles da esfera municipal, estadual ou federal, e organizações da sociedade civil atuem em conjunto na formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações, tendo em vista a promoção e a garantia a SAN. (LESSA; BOCCHI; PERINI; GONÇALVES, 2014).

Os autores também argumentam que apesar de desafiadora, a intersectorialidade é necessária na medida que a realização do DHAA não envolve apenas “ter o que comer”, e sim um acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficientes, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitam a diversidade cultural e que



sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. Ou seja, há uma dependência de vários setores do governo e sociedade envolvidos nesta agenda.

Silva (2014) complementa argumentando que, no que diz respeito a inserção da SAN na agenda governamental, tanto em nível internacional quanto em nível nacional, ela sempre foi permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais com maior ou menor poder de influência em termos de decisão política.

Menezes, Burlandy e Maluf (2004) indicam que para construir a intersectorialidade dentro da política de SAN é preciso:

1. Aproximar os setores que atuam na área de SAN, para que juntos possam planejar e coordenar suas ações;
2. Identificar as frentes de ação em comum, formular objetivos e definir instrumentos e indicadores de monitoramento de forma conjunta e pactuada entre os diferentes atores envolvidos, sejam eles governo ou sociedade;
3. Identificar dentre as ações que vêm sendo desenvolvidas pelos diferentes setores aquelas que têm maior impacto sobre a SAN e identificar formas de garantir os recursos para sua realização e/ou ampliação;
4. Criar mecanismos de gestão e monitoramento integrados de ações;
5. Criar condições para tomar decisões estratégicas para o campo de SAN conjuntamente, além de criar espaços para promover consensos em torno de questões-chave, como montante de recursos a ser destinado para as ações.

Como foi visto, nem o governo nem as organizações da sociedade civil, agindo de forma isolada, têm condições de garantir a SAN da população de modo eficaz e permanente. Dessa forma é necessário que haja um esforço para uma ação conjunta e coordenada, de modo que cada parte cumpra suas atribuições específicas. (MENEZES; BURLANDY; MALUF, 2004).

Menezes, Burlandy e Maluf (2004) complementam afirmando que as potencialidades e as fraquezas do setor governamental acabam se completando e se compensando com as do setor não-governamental. Apesar da importância das ações conjuntas, os autores destacam para importância de não confundir o caráter complementar das ações de um setor em relação ao outro com a delegação de funções que eximam o Estado de suas obrigações.

Além disso, ainda segundo Menezes, Burlandy e Maluf (2004), desigualdades econômicas, de gênero e étnicas, bem como a diferença no acesso aos bens e serviços públicos são fatores determinantes da situação de insegurança alimentar. Para poder superar esse cenário é preciso que as políticas de SAN, sejam planejadas e implementadas de forma democrática, visando equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial.

Para tanto, uma política de SAN mobiliza recursos gerenciados por setores do governo e da sociedade. É preciso então observar a disponibilidade desse recurso, saber quanto se tem disponível e qual a previsão para as ações na área de SAN. Além disso, é preciso definir como serão utilizados e quanto será destinado para cada ação. Se faz necessário que o orçamento e a gestão sejam feitos de maneira integrada, pela mesma instância responsável pela formulação e implementação da política de SAN. Decisões feitas em diferentes órgãos de governo, sem a articulação necessária, a melhor utilização dos recursos dificilmente será alcançada. (MENEZES; BURLANDY; MALUF, 2004).

Outro ponto relevante dentro de uma política de SAN é a capacidade de abranger tanto as dimensões de produção, acesso e consumo e também estabelecer as relações entre alimento e saúde, a utilização biológica do alimento e sua utilização comunitária e familiar. Essas ações podem ter caráter tanto estruturais como emergenciais. As estruturais terão o objetivo de reverter o quadro de insegurança alimentar dos indivíduos, grupos sociais e do próprio país, já as ações emergenciais tem um caráter mais imediato de grupos em condições adversas do ponto de vista social e de saúde. (MENEZES; BURLANDY; MALUF, 2004).

Como foi observado anteriormente, para que a política de SAN seja efetiva é necessário que ela seja elaborada e implementada envolvendo diversos atores, governamentais ou não, e além disso engloba diversas áreas/setores. Essas ações podem ser divididas em eixos como: assistência alimentar, apoio à produção e à comercialização, educação para o consumo alimentar, entre outras. (FALÇONI; CAMPOS; ROCHA, 2018).

Para Pinto e Quiroga (2010) as políticas públicas de SAN exigem uma abordagem muito mais complexa e de caráter multidisciplinar e interdisciplinar. A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) é integrada por vários equipamentos e ações, por exemplo: restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos. Dessa forma, a REDESAN acaba sendo um dos pilares estratégicos da política de SAN, a atuação se dá principalmente no abastecimento e no consumo, mas também pode ocorrer indiretamente na produção (PERINI *et al.*, 2010).

Perini *et al.* (2010) também comenta que o acesso à alimentação adequada e saudável por meio da produção e oferta de refeições gratuitas e/ou a preços acessíveis acontece por meio dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias, já as técnicas que orientam o melhor aproveitamento e diminuição do desperdício com vista as boas práticas ambientais é trabalho executado pelo banco de alimentos. Além disso, é possível identificar diferentes ações setoriais como assistência social, educação, saúde, cultura, esporte, trabalho, agricultura, meio ambiente, entre outras, que possuem funções dentro da REDESAN.

Entre programas que fazem parte da estrutura da política de SAN é possível citar tanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o PNAE, ambos os programas possibilitam os governos municipais, estaduais e federal comprar alimentos produzidos pela agricultura familiar com dispensa de licitação e o seu destino a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional ou diretamente para a merenda escolar. (DEPONTI *et al.* 2018).

O PAA promove acesso à alimentação e incentiva agricultura familiar por meio da aquisição de alimentos da agricultura familiar por parte do Estado, contribuindo dessa forma para a construção de estoques públicos de alimentos. O programa é executado pelos estados e pelos municípios, em parceria com o Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) através de cinco modalidades: compra com doação simultânea, compra institucional, PAA leite, formação de estoques e aquisição de sementes. (GURGEL; *et al.*, 2020).

Já o PNAE foi instituído na década de 50, é o programa de alimentação mais antigo em funcionamento (CUSTÓDIO; YUBA; CYRILLO, 2013). O PNAE é destinado à oferta de alimentação adequada e saudável e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes da educação básica pública. Através do programa, o Governo Federal repassa a estados, municípios e escolas federais recursos para compor o orçamento para a compra de gêneros alimentícios durante o ano letivo, de acordo com o número de alunos matriculados. Além disso, o PNAE considera a alimentação escolar como um direito de todos os alunos e um dever do Estado, com o objetivo de garantir a SAN, priorizando os mais vulneráveis. (GURGEL; *et al.*, 2020).

Durante o período da pandemia, com a suspensão das aulas presenciais, foi autorizado, de maneira excepcional, por meio da Lei Federal nº 13.987 que fossem distribuídos gêneros alimentícios com os recursos provenientes do PNAE, com o objetivo de garantir o acesso à alimentação aos alunos matriculados na rede pública de ensino e a seus familiares.

### 2.2.5 A política de SAN no contexto da pandemia

A pandemia da Covid-19 vem se estabelecendo como um dos maiores desafios sanitários mundiais deste século. No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em fevereiro de 2020, e até meados de novembro de 2021, segundo dados do Ministério da Saúde<sup>1</sup>, foram registrados 21.977.661 casos e 611.851 mortes.

O enfrentamento da pandemia foi marcado no Brasil pelo descompasso das estratégias do governo federal e dos governos estaduais e municipais. Houve dificuldades na luta contra o Covid-19, especialmente por conflitos de descoordenação intergovernamental (ABRUCIO; *et al*, 2020).

Segundo Alpino *et al.* (2020), uma das principais medidas adotadas no Brasil no combate à pandemia foi o isolamento social, medida que foi alvo de profundos debates em função das repercussões econômicas, sociais e psicológicas. Além disso, os autores também afirmam que apesar de ter sido uma das principais medidas, o isolamento social foi colocado em prática em distintos graus entre os estados e municípios brasileiros.

Os autores ainda argumentam que a pandemia afeta a oferta e demanda de alimentos, reduzindo o poder de compra e a capacidade de produzir e distribuir alimentos, afetando de forma mais impactante os mais vulneráveis. Dessa forma, a SAN pode ser afetada pelos impactos sociais e econômicos da Covid-19, principalmente em situações de desigualdade social, de renda, étnico-racial, de gênero e de acesso a serviços de saúde. (ALPINO; *et al.*, 2020).

Para Silva Filho e Gomes Júnior (2020), a pandemia tornou evidente as desigualdades sociais, que foram marcadas pela ameaça ao DHAA em decorrência das restrições de renda que dificultaram o acesso regular aos alimentos. Os autores explicam que a pandemia contribuiu para a instauração de situações de insegurança alimentar e nutricional (INSAN) no Brasil, com anuência do governo federal.

Zago (2021), esclarece que durante o contexto pandêmico se destacam os desafios de duas dimensões da SAN: alimentar e nutricional. A dimensão alimentar diz respeito a produção, comercialização e o acesso aos alimentos, já a dimensão nutricional diz respeito à escolha, ao

---

<sup>1</sup> Painel Coronavírus: <https://covid.saude.gov.br/>

preparo e ao consumo alimentar e sua relação com a forma de utilização do alimento e com sua saúde.

Sobre isso, Ribeiro-Silva *et al.* (2020) mencionam que na dimensão alimentar, as necessárias medidas preventivas de isolamento adotada pela maioria dos governos estaduais e municipais, tendem a gerar comprometimentos particularmente para a população mais vulnerável no que concerne à oferta suficiente de alimentos. Agricultores viram seus canais de comercialização serem suspensos, seja pelo fechamento temporário de restaurantes, pela paralisação de aquisições no PNAE ou pela redução da comercialização nas feiras livres e mercados.

Além disso, na dimensão nutricional, as precárias condições de vida – presente aqui a falta de acesso à água e ao saneamento básico e também a fragilidade dos sistemas de saúde sobrecarregados pela pandemia – incidiram no estado de saúde dos indivíduos, sobretudo nos mais vulneráveis, colocando-os em risco de desenvolver má nutrição (RIBEIRO-SILVA, 2020).

A FAO, no relatório global de 2020 sobre crises alimentares deixa explícito que uma das preocupações consiste na avaliação de que as previsões agudas de INSAN para 2020 foram produzidas antes do Covid-19 se tornar pandemia e que a pandemia poderia ser um fator que pode induzir a INSAN ainda mais, principalmente nos contextos mais sensíveis, particularmente entre os mais vulneráveis. (FAO, 2020).

O Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CFS) também demonstrou preocupação em relação ao cenário da SAN no contexto da pandemia. Além disso, o CFS também alertou o impacto da pandemia sobre os mais vulneráveis:

A pandemia do Covid-19 já está afetando diretamente os sistemas alimentares por meio de impactos no suprimento da demanda de alimentos e indiretamente – mas igualmente importante – por meio das reduções no poder de compra, a capacidade de produzir e distribuir alimentos e a intensificação das tarefas de assistência, que terão impactos diferenciados e afetará mais fortemente os pobres e vulneráveis. O risco potencial de disponibilidade e preços globais de alimentos dependerá da duração do surto e a gravidade das medidas de contenção necessárias. (CFS, 2020, p. 4).

Com base nessa situação de crise instalada pela pandemia, que afetou não apenas o sistema de saúde, mas teve consequências para além da questão sanitária, cabe ao Estado, como instituição garantidora de direitos, trabalhar de maneira eficiente e coordenada com o objetivo de mitigar as consequências causadas pelo Covid-19.

A partir disso, torna-se fundamental investigar se as ações de SAN adotadas pelos governos estaduais da região Nordeste durante o período de pandemia e observar que tipo de capacidades estatais foram exigidas das ações colocadas em prática, além de classificar se tais medidas foram de caráter emergencial ou estruturante

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa trata-se de um estudo exploratório-descritivo com abordagem qualitativa, mediante análise de fontes bibliográficas e documentais para avaliar as ações de SAN realizadas pelos governos estaduais da região nordeste durante o período de março de 2020 a outubro de 2021.

A partir disso, foi realizada uma revisão da literatura sobre capacidades estatais, SAN e também sobre os impactos da pandemia na SAN através de um processo de seleção de artigos científicos, de forma não sistemática, em diversas bases de dados (Google Acadêmico, periódicos da CAPES, SciELO, entre outros), com o objetivo de reunir as informações mais recentes sobre os temas.

Para identificar as ações de SAN elaboradas pelos governos estaduais da região nordeste foram analisados atos (decretos, leis, medidas provisórias e resoluções) emitidos entre o período de março de 2020 e outubro de 2021. Os dados foram coletados nos portais da transparência<sup>2</sup> dos próprios estados em áreas destinadas a reunir todos os normativos legais publicados pelos governos relacionados ao coronavírus e ao combate à Covid-19.

Além disso, também foram consultadas *homepages* dos próprios governos estaduais em busca de informações sobre as ações utilizando as seguintes palavras-chaves e suas combinações: “segurança alimentar”, “alimentação”, “alimentos”, “Covid-19”, “segurança alimentar e Covid-19”, “alimentos e Covid-19”.

Os atos selecionados foram submetidos à leitura e em seguida foram selecionados para a etapa de análise aqueles que abordavam ações referentes a temática de SAN. A partir disso os atos foram agrupados com base nas características que se encaixavam nas diretrizes da PNSAN.

A busca pelos atos oficiais resultou na obtenção de 24 documentos que trazem ações de SAN, sendo: 9 decretos, 14 leis e 1 medida provisória. Além disso, também foram mapeadas

---

<sup>2</sup> Legislações Covid-19:

AL: <http://www.alagoascontraocoronavirus.al.gov.br/#medidas-governamentais>;

BA: <https://estudoscolaborativos.sei.ba.gov.br/covid19/?p=611>;

CE: <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/coronavirus?locale=pt-BR>;

MA: <https://www.corona.ma.gov.br/atos-normativos>;

PB: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/legislacao-covid-19>;

PI: <https://www.pi.gov.br/decretos-estaduais-novo-coronavirus/>;

PE: <http://web.transparencia.pe.gov.br/fiscalizacao-e-controle/covid-19/>;

RN: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC000000000238551.PDF>;

SE: <https://www.pge.se.gov.br/decretos/>

8 ações de SAN nas *homepages* sem a devida indicação de seu dispositivo legal. Esses atos foram selecionados para análise documental por abordarem a temática de SAN e normativas da PNSAN.

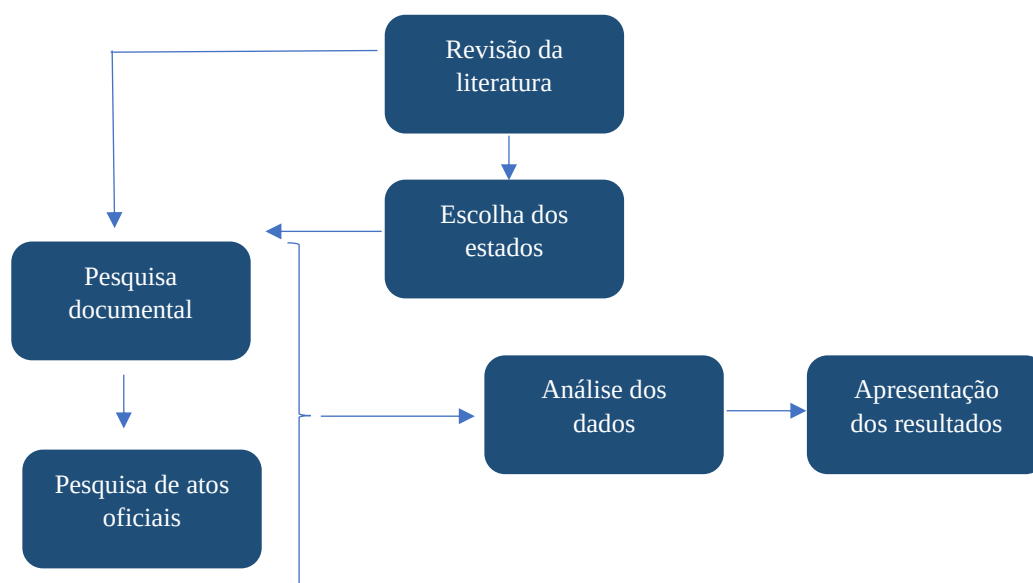
**Tabela 1** – Legislação Covid-19 dos estados da região Nordeste

| Ato                           | Quantidade |
|-------------------------------|------------|
| Atos encontrados              | 24         |
| Outras ações                  | 8          |
| <b>Total</b>                  | <b>32</b>  |
| <b>Tipo de ato encontrado</b> |            |
| Decreto                       | 9          |
| Lei                           | 14         |
| Medida Provisória             | 1          |

Fonte: Elaboração própria (2021).

A figura 3 apresenta um esquema que resume os passos que compõe o desenho desta pesquisa.

**Figura 3** – Desenho da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2021).

Para compor um dos critérios de análise foram utilizadas as dimensões administrativa-burocrática e político-relacional elaboradas por Pires e Gomide (2016), onde a primeira diz respeito a um aspecto mais inicial de uma política pública, avaliada por questões burocráticas, organizacionais, financeiras e tecnológicas. Já a segunda, trata de um aspecto mais operacional, onde são observadas as ações de múltiplos atores e formação de consensos.



**Quadro 8** – Dimensões administrativa-burocrática e político-relacional

| <b>Dimensão</b>            | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Administrativa-burocrática | Envolve capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada.                         |
| Político-relacional        | Habilidades e procedimentos de inclusão de múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. |

Fonte: Adaptado de Pires e Gomide (2016).

Além disso, também foram utilizados como critérios de análise os princípios que norteiam uma política de SAN, segundo Menezes, Burlandy e Maluf (2004). Para os autores, a política se norteia com base em cinco princípios básicos, sendo eles: intersectorialidade, ações conjuntas entre Estado e sociedade, equidade, articulação entre orçamento e gestão, abrangência entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

**Quadro 9** – Princípios da política pública de SAN

| <b>Princípio</b>                                                            | <b>Descrição</b>                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Intersetorialidade                                                          | As ações devem ser articuladas e coordenadas com diversos atores sociais de diversos setores, utilizando de modo eficiente os recursos existentes em cada setor.                                                               |
| Ações conjuntas entre Estado e sociedade                                    | Articulação entre Estado e sociedade de modo que as potencialidades e as fraquezas do setor governamental sejam complementadas e compensadas pelo setor não-governamental.                                                     |
| Equidade                                                                    | Ações planejadas e implementadas de forma democrática, visando equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial.                                                                                                         |
| Articulação entre orçamento e gestão                                        | Disponibilidade de recursos e alinhamento entre o orçamento e a gestão.                                                                                                                                                        |
| Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais. | As ações estruturais terão o objetivo de reverter o quadro de insegurança alimentar dos indivíduos, já as ações emergenciais têm um caráter mais imediato de grupos em condições adversas do ponto de vista social e de saúde. |

Fonte: Adaptado de Menezes, Burlandy e Maluf (2004)

Dessa forma, foi realizada uma comparação entre as dimensões administrativa-burocrática e político-relacional e os princípios que norteiam a política de SAN, de modo que se chegasse a um modelo de análise onde fosse possível observar em que princípios essas dimensões se enquadram.

Dos cinco princípios de SAN, quatro foram enquadrados dentro das dimensões elaboradas por Pires e Gomide (2016) com base em características das dimensões que podem ser observadas em tais princípios.

Na dimensão político-relacional foram enquadrados os princípios da intersectorialidade e as ações conjuntas entre Estado e sociedade. Para observar esses princípios dentro das ações analisadas foram utilizadas duas fontes de observação: i) a participação de diferentes atores estatais e não estatais; e ii) ação conjunta e coordenada entre Estado e sociedade.

Na dimensão administrativa-burocrática foram enquadrados os princípios da equidade e a articulação entre orçamento e gestão. E para observar esses princípios dentro das ações foram observados se existiam características que indicassem: i) ações planejadas e implementadas de forma democrática, visando equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial; e ii) a existência de recursos necessários para conduzir as ações.

**Quadro 10** – Modelo de análise: relação entre princípios de SAN e dimensões de capacidade estatal

| Princípio                            | Dimensão                   | Fontes de observação                                                                                                     |
|--------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Intersetorialidade                   | Político-relacional        | 1. Participação de diferentes atores estatais e não estatais.                                                            |
| Ações conjuntas                      |                            | 2. Ação conjunta e coordenada entre Estado e sociedade.                                                                  |
| Equidade                             | Administrativa-burocrática | 1. Ações planejadas e implementadas de forma democrática, visando equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial |
| Articulação entre orçamento e gestão |                            | 2. Existência de recursos necessários para conduzir as ações.                                                            |

Fonte: Elaboração própria (2021)

Para realizar análise, as dimensões e princípios foram classificados em duas categorias: “Sim” e “Não”. Essa classificação se deu a partir da leitura dos atos e das ações em busca de características que pudessem enquadrá-los nos princípios de SAN e consequentemente, nas dimensões adotadas. Dessa forma, se uma ação traz características que indiquem a participação de diferentes atores estatais e não estatais, por exemplo, é possível classificar que aquela ação atende o princípio da intersectorialidade e demonstra que, dentro da análise de capacidade estatal, a dimensão político-relacional encontra-se presente ali.

Para classificar as dimensões administrativas-burocráticas e político-relacionais das ações analisadas adotou o seguinte critério: se na dimensão em questão verificou-se a presença de dois dos dois princípios analisados, ela é classificada como alta; se um dos dois princípios são verificados, a dimensão é considerada média; e se nenhum dos princípios está presente, a dimensão é avaliada baixa.

**Quadro 11** – Modelo de análise: nível de capacidade estatal de acordo com a presença dos princípios

| <b>Critério</b>                    | <b>Capacidade</b> |
|------------------------------------|-------------------|
| Presença de dois princípios        | Alta              |
| Presença de um dos dois princípios | Média             |
| Nenhum princípio presente          | Baixa             |

Fonte: Elaboração própria (2021)

Já o último princípio, que trata sobre a abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais, foi analisado separadamente, sendo utilizado para identificar se aquelas ações se enquadram em um caráter mais emergencial ou se é uma política estruturante. Assim, com base nas fontes de observação, foi possível classificar se as medidas adotadas eram classificadas como “estruturantes” ou “emergenciais”.

**Quadro 12** – Modelo de análise: classificação da ação em estruturante e emergencial

| <b>Princípio</b>                                                            | <b>Caráter</b> | <b>Fontes de observação</b>                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais. | Estruturante   | 1. Ações com o objetivo de reverter o quadro de insegurança alimentar dos indivíduos.             |
|                                                                             | Emergencial    | 1. Ações de caráter imediato de grupos em condições adversas do ponto de vista social e de saúde. |

Fonte: Elaboração própria (2021)

A partir disso foi possível observar que tipo de princípios e dimensões de capacidade estatal são observadas nas ações estruturantes e nas medidas emergenciais de SAN adotadas pelos governos da região nordeste.

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Brasil é um país marcado por muitas desigualdades no acesso a direitos básicos. Condições de acesso ao saneamento básico, à renda, à saúde, à educação, à segurança, entre outros, variam de acordo com o local onde o indivíduo vive.

A região analisada nesta pesquisa é a região Nordeste, composta por nove estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). Esse conjunto de estados representa uma média de 0,62 no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), além disso, a maior parte da população do Nordeste é parda/preta (67,75%), a taxa de analfabetismo e de desemprego alcançam respectivamente 19,47% e 9,43% e 18,35% das pessoas da região encontram-se em extrema pobreza (SANTANA *et al.*, 2020).

Para Santana *et al.* (2020), esses dados mostram que esses fatores sociais e econômicos podem ser determinantes no processo de adoecer e morrer, sobretudo num contexto de pandemia como a da Covid-19. Dessa forma, se faz necessário a intervenção do setor público adotando estratégias que reduzam a contaminação e que também forneçam subsídios para que as pessoas, principalmente as mais vulneráveis, consigam acessar direitos constitucionalmente garantidos, como é o caso do direito à alimentação adequada.

Antes de entrar de fato na análise das ações adotadas pelos governos durante a pandemia, faz-se necessário entender de que forma a política de SAN está estruturada nos nove municípios da região. Para tanto, utiliza-se dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com dados de 2018.

Com relação a estrutura organizacional adotada pelos estados da região Nordeste para a política de SAN observou-se que, nenhum dos estados apresentou uma secretaria exclusiva como órgão responsável pela política de SAN. Na maioria deles, a política de SAN está presente em algum setor subordinado a outra secretaria.

**Quadro 13** – Caracterização do órgão gestor da política de SAN, segundo unidades da federação (2018)

| Unidade da Federação | Caracterização do órgão gestor da política de SAN     |                                      |                      |                                                     |                             |
|----------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------|
|                      | Secretaria em conjunto com outras políticas setoriais | Setor subordinado a outra secretaria | Secretaria exclusiva | Setor subordinado diretamente à chefia do executivo | Câmara Intersetorial de SAN |
| Alagoas              |                                                       | X                                    |                      |                                                     |                             |
| Bahia                |                                                       |                                      |                      |                                                     | X                           |
| Ceará                |                                                       |                                      |                      |                                                     | X                           |
| Maranhão             |                                                       |                                      |                      |                                                     | X                           |
| Paraíba              |                                                       | X                                    |                      |                                                     |                             |
| Pernambuco           |                                                       | X                                    |                      |                                                     |                             |
| Piauí                |                                                       | X                                    |                      |                                                     |                             |
| Rio Grande do Norte  |                                                       | X                                    |                      |                                                     |                             |
| Sergipe              |                                                       |                                      |                      | X                                                   |                             |

Fonte: Adaptado de ESTADIC – IBGE (2019).

A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) realizou um inquérito populacional visando analisar o quadro de INSAN no Brasil no contexto da pandemia da Covid-19. Como resultados, estima-se que do total de 211,7 milhões de brasileiros, 111,6 milhões convivam com algum grau de INSAN, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões enfrentavam a fome. (VIGISAN, 2021).

Ao fazer a análise por região, a estimativa é de que dos pouco mais de 55 milhões de habitantes da região Nordeste, quase 23 milhões sofreram de insegurança alimentar leve, 9,4 milhões sofreram de insegurança alimentar moderada e outros 7,6 milhões sofreram de insegurança alimentar grave. (VIGISAN, 2021).

É a partir desse cenário de insegurança alimentar que, ampliado ainda mais pela pandemia da Covid-19, que se inicia então a análise das ações dos governos do Nordeste na tentativa de minimizar esses efeitos que a pandemia trouxe ao direito humano à alimentação adequada.

## **4.1 ANÁLISE DAS AÇÕES DE SAN POR ESTADO**

### **4.1.1 Alagoas**

No estado de Alagoas foi possível identificar dois atos oficiais, sendo uma lei e um decreto, que tratam sobre SAN. Além disso, também foi possível identificar uma outra ação com a temática de SAN, mas sem que tivesse sido possível encontrar o seu dispositivo legal.

A Lei nº 8.260 de 07 de maio de 2020 foi identificada como a primeira ação de SAN adotada pelo estado alagoano, tal dispositivo trata sobre a autorização do fornecimento de merenda escolar para os alunos da rede pública estadual durante o período de suspensão das aulas e é uma alteração de um dispositivo que já vigorava antes do período pandêmico, a Lei nº 8.241, de 27 de janeiro de 2020.

O Decreto nº 69.845 de 20 de maio de 2020 foi a segunda ação de SAN identificada. O normativo trata sobre o Programa de Auxílio Alimentação que é destinado também aos estudantes da rede estadual de ensino. O programa garante o pagamento de R\$ 50,00 aos estudantes regularmente matriculados e busca ser um auxílio que ajude no quesito da alimentação desse público alvo.

Também foi possível observar uma outra medida adotada pelo governo alagoano, por meio da Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL) – uma autarquia estadual. A ação foi classificada pelo governo do estado como uma das medidas de proteção social adotadas pelo estado e consistiu na doação de água potável às famílias da região da orla lagunar, no município de Maceió, que não possuem rede de abastecimento.

**Quadro 14** – Ações de SAN realizadas pelo estado de Alagoas

|    | <b>Ato</b>                            | <b>Medidas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AL | Lei nº 8.260, 07 de maio de 2020      | Autoriza o governo do estado a fornecer alimentação de qualidade aos alunos da rede pública estadual de ensino durante o período de férias, recesso escolar e suspensão das atividades em razão da calamidade pública.                                                                                                                      |
|    | Decreto nº 69.845, 20 de maio de 2020 | Programa de Auxílio Alimentação destinado à manutenção das ações de segurança nutricional aos estudantes regularmente matriculados na rede estadual de ensino e com frequência comprovada no período de férias, recesso e suspensão das atividades em razão da calamidade pública. O valor fixado é de R\$ 50,00 a serem pagos mensalmente. |
|    | Outras ações                          | 1. Doação de água potável às famílias da região da orla lagunar, em Maceió, que não possuem rede de abastecimento para saciar a sede e auxiliar no preparo de alimentos.                                                                                                                                                                    |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.1.2 Bahia

Na Bahia, foi possível identificar três atos, sendo duas leis (Lei nº 14.256 de 06 de abril de 2020 e a Lei nº 15.259 de 14 de março de 2020) e um decreto (Decreto nº 19.627 de 27 de março de 2020). Além desses dispositivos, também foi possível mapear outras três ações realizadas pelo governo baiano.

O Decreto nº 19.627 foi identificada como a primeira ação de SAN adotada pelo governo da Bahia durante o período da pandemia. A medida visa garantir o fornecimento de alimentação para os voluntários que atuam no enfrentamento do novo coronavírus. O dispositivo informa que o fornecimento da alimentação se dará nas instalações onde o serviço do voluntário estiver sendo realizado.

A Lei nº 14.256 por sua vez, tem como objetivo a garantia da água a pessoas de baixa renda residentes no estado. A lei garante que o estado pagará três faturas residenciais aos consumidores de baixa renda e que sejam beneficiários da tarifa social e que tenham um consumo mensal menor ou igual a 25m<sup>3</sup>.

Uma outra medida foi a Lei nº 14.259, que criou o Projeto Vale Alimentação Estudantil, sendo uma ação de transferência de renda que tem como público alvo os estudantes da rede pública estadual de ensino. Além dessas medidas, também foi possível identificar outras três ações realizadas pelo governo da Bahia.

A primeira é a entrega a domicílio de alimentos do PAA, com essa medida, além de garantir o direito à alimentação o governo buscou evitar aglomerações e minimizar o contágio da doença. A segunda ação é a doação de alimentos por concessionários da Ceasa a entidades da rede socioassistencial que atendem famílias em situação de INSAN.

Por fim, uma terceira medida encontrada foi um edital emergencial, voltado para 10 mil famílias de agricultores familiares, que buscou beneficiar os agricultores que tiveram sua renda prejudicada por conta da pandemia além de garantir uma alimentação de qualidade para à população do estado da Bahia.

**Quadro 15** – Ações de SAN realizadas pelo estado da Bahia

| UF | Ato                                    | Medidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BA | Decreto nº 19.627, 27 de março de 2020 | Fornece alimentação aos voluntários que atuam no enfrentamento do novo coronavírus durante o exercício de suas atividades voluntárias, nas instalações físicas onde o serviço for realizado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|    | Lei nº 14.256, 06 de abril de 2020     | O estado pagará três faturas residenciais de água de consumidores de baixa renda beneficiários de tarifa social, cujos consumos mensais sejam iguais ou inferiores a 25m³.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|    | Lei nº 14.259, 14 de abril de 2020     | Cria o Projeto Vale Alimentação Estudantil destinado às ações de transferência de renda aos estudantes da rede pública estadual de ensino, configurando benefício complementar emergencial, em razão do estado de calamidade pública de saúde decorrente da pandemia da COVID-19.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|    | Outras ações                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entrega de Alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos realizadas em domicílio, para evitar aglomerações.</li> <li>2. Doação de alimentos, por permissionários da Ceasa, às entidades da rede socioassistencial, que atende famílias em situação de insegurança alimentar na Bahia, nesse momento de enfrentamento à Covid-19, numa parceria entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), a Secretaria Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS) e a Associação de Permissionários da Ceasa (Aspec).</li> <li>3. Edital emergencial, lançado dia 25/05/2020, voltado para 10 mil famílias de agricultores familiares. O objetivo é valorizar o produtor familiar que teve seu negócio impactado pela pandemia e, ao mesmo tempo, garantir alimento de qualidade na mesa dos baianos. São R\$ 15 milhões destinados à produção, comercialização e ao consumo de alimentos saudáveis, que tem a meta de financiar 300 propostas no valor de até 50 mil.</li> </ol> |



Fonte: Elaboração própria (2021)

#### **4.1.3 Ceará**

As ações de SAN identificadas no estado do Ceará durante o período analisado foram três leis. A primeira foi a Lei nº 17.194 de março de 2020 que autorizou o governo do estado e os governos municipais a compararem de forma emergencial cestas básicas para o fornecimento às famílias em situação de vulnerabilidade social.

A segunda legislação é a Lei nº 17.443 de 14 de abril de 2020 que autorizou o Poder Executivo a conceder auxílio cesta básica aos trabalhadores, inclusive os autônomos, que tiveram a renda familiar prejudicada em decorrência da pandemia. E a terceira legislação encontrada foi a Lei nº 17.205 de 17 de abril de 2020, que autorizou o pagamento de um auxílio financeiro às famílias de alunos da rede pública estadual de ensino para aquisição de produtos alimentícios.

A Lei nº 17.205, posteriormente ao ser regulamentada, resultou na entrega de um cartão vale-alimentação no valor de R\$ 80,00 destinado aos estudantes da rede pública estadual de ensino, buscando beneficiar mais de 400 mil estudantes, durante o período o período de suspensão das aulas presenciais.

Além disso, fora os atos normativos encontrados, também foi possível observar uma outra medida adotada pelo governo cearense que garantiu o pagamento de faturas de água as famílias que residem em imóveis cadastrados como padrão básico e que consomem até 10m<sup>3</sup> de água por mês.

**Quadro 16** – Ações de SAN realizadas pelo estado do Ceará

| UF | Ato                                | Medidas                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CE | Lei nº 17.194, 27 de março de 2020 | Autoriza ao Estado e aos municípios a compra emergencial de cestas básicas para o fornecimento às famílias em situação de vulnerabilidade social.                                                                                          |
|    | Lei nº 17.443, 14 de abril de 2020 | Autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio cesta básica em apoio a trabalhadores, inclusive autônomos, que tiveram a renda familiar prejudicada em razão da pandemia da Covid-19.                                                       |
|    | Lei nº 17.205, 17 de abril de 2020 | Autoriza o pagamento de um auxílio financeiro às famílias de alunos da rede pública estadual de ensino para aquisição de produtos alimentícios, buscando garantir condições mínimas de alimentação durante o estado de calamidade pública. |
|    | Outras ações                       | 1. Isenção do pagamento das faturas para famílias que moram em imóveis cadastrados como padrão básico, que consomem até 10m <sup>3</sup> de água por mês. Válida para todos os municípios atendidos pela CAGECE.                           |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.1.4 Maranhão

No estado do Maranhão foram identificados dois dispositivos legais que tratam sobre SAN durante o período da pandemia. O primeiro dispositivo foi a Lei nº 11.380 de 15 de dezembro de 2020, que instituiu o Programa Estadual de Incremento à Renda dos Catadores Maranhenses enquanto estiverem vigentes os efeitos da Covid-19. Um dos objetivos apresentados pelo programa é promover a segurança alimentar desse público alvo.

O segundo dispositivo encontrado é a Lei nº 11.508 de 08 de julho de 2021 que instituiu o Auxílio Cuidar, um programa destinado às crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente da pandemia. O auxílio visa garantir uma transferência de renda as crianças e adolescentes que perderam seus pais/responsáveis em decorrência do coronavírus.

**Quadro 17** – Ações de SAN realizadas pelo estado do Maranhão

| UF | Ato                                   | Medidas                                                                                                                                                                        |
|----|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MA | Lei nº 11.380, 15 de dezembro de 2020 | Institui o Programa Estadual de Incremento à Renda dos Catadores Maranhenses enquanto vigentes os efeitos da COVID-19, entre os objetivos o de promover a segurança alimentar. |
|    | Lei nº 11.508, 08 de julho de 2021    | Institui o “Auxílio Cuidar”, destinado às crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral.                                                                          |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### **4.1.5 Paraíba**

Entre os estados analisados o estado da Paraíba foi o que mais desenvolveu ações de SAN que puderam ser mapeadas. Foram quatro decretos (Decreto nº 40.167 de 03 de abril de 2020, Decreto nº 40.171 de 03 de abril de 2020, Decreto nº 41.085 de 08 de março de 2021 e o Decreto nº 40.257 de 18 de maio de 2020) além de duas leis (a Lei nº 11.682, 04 de maio de 2020 e a Lei nº 11.703 de 10 de junho de 2020). Também foi possível identificar outras três ações realizadas pelo governo paraibano.

A primeira ação de SAN tomada pelo governo foi identificada pelo Decreto nº 40.167, em seu texto o dispositivo apresenta duas medidas, a primeira referente ao aumento de R\$ 15,00 no Programa Cartão Alimentação por 90 dias e a segunda ação trata da destinação de quase 2 milhões de reais para aquisição de 20 mil cestas básicas e 5 mil kits de higiene a serem distribuídos com pessoas em condições de vulnerabilidade social.

O Decreto nº 40.171 foi outro dispositivo utilizado pelo governo paraibano contendo ações de SAN. O decreto apresenta duas medidas importantes, ambas referente a aquisição de alimentos para abastecimento e distribuição e a preferência dada no momento da aquisição é que ela seja feita junto aos produtores da agricultura familiar ou cooperativas. Além dele, o Decreto nº 40.257 também é referente aquisição de alimentos para distribuição e também a aquisição de 60 mil cestas básicas para distribuição.

O Decreto nº 41.085 é um dispositivo que contempla o maior número de ações de todos os analisados, trazendo um total de nove ações. Entre as ações destacam-se a distribuição de cestas básicas tanto para pessoas em condição de vulnerabilidade social quanto para alunos da rede estadual de ensino, a ampliação no atendimento dos Restaurantes Populares, a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a distribuição a pessoas em condições de vulnerabilidade social, a ampliação das ações de SAN para pessoas em condições de rua com o aumento das refeições oferecidas e também a suspensão do corte de água, além da isenção do pagamento da tarifa para 26.000 famílias cadastradas na Tarifa Social.

Já a Lei nº 11.682 trata sobre a obrigatoriedade do fornecimento de alimentação escolar aos alunos da rede estadual de ensino durante o período de suspensão das aulas, enquanto a Lei nº 11.703 aborda o Plano Emergencial para proteção das pessoas em situação de rua no estado

da Paraíba, entre os seus objetivos encontra-se o da garantia de alimentação adequada para a população em situação de rua.

Além desses dispositivos legais, também foi possível mapear mais outras três ações adotadas pelo governo da Paraíba. Mais cestas básicas foram distribuídas aos estudantes da rede estadual de ensino. O restaurante popular teve um aumento nas refeições diárias prorrogada, inicialmente por 90 dias, sendo prorrogados por mais 90. Além disso, também houve um investimento de R\$ 25 milhões no PAA Leite, beneficiando mais de 30 mil famílias e mais de mil produtores rurais.

**Quadro 18** – Ações de SAN realizadas pelo estado da Paraíba

| UF | Ato                                    | Medidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PB | Decreto nº 40.167, 03 de abril de 2020 | Destinação de R\$ 2.340.000,00 para aumento de R\$ 15,00 no Programa Cartão Alimentação, por 90 dias, possibilitando que itens de higiene também possam ser adquiridos.                                                                                                                                                                                                                     |
|    |                                        | Destinação de R\$ 1.750.000,00 para a aquisição emergencial de 20 mil cestas básicas e 5 mil kits de higiene e distribuição com carentes.                                                                                                                                                                                                                                                   |
|    | Decreto nº 40.171, 03 de abril de 2020 | Aquisição de gêneros alimentícios para abastecimento e distribuição, preferencialmente, dos produtores da Agricultura Familiar.                                                                                                                                                                                                                                                             |
|    |                                        | Aquisição de proteína animal (peixes e aves) para abastecimento e distribuição, preferencialmente, das suas respectivas Cooperativas.                                                                                                                                                                                                                                                       |
|    | Lei nº 11.682, 04 de maio de 2020.     | Obriga o fornecimento de alimentação escolar aos estudantes da rede pública estadual de ensino quando declarado estado de calamidade pública com suspensão das aulas.                                                                                                                                                                                                                       |
|    | Decreto nº 40.257, 18 de maio de 2020  | Aquisição de 60 mil cestas básicas para distribuição com pessoas em condição de vulnerabilidade social.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|    |                                        | Aporte de R\$ 1.000.000,00 para aquisição de gêneros alimentícios para abastecimento e distribuição, preferencialmente, dos produtores da agricultura familiar.                                                                                                                                                                                                                             |
|    | Lei nº 11.703, 10 de junho de 2020     | Plano Emergencial para a proteção das pessoas em situação de rua no Estado da Paraíba. Medidas prioritárias:<br><br>Art. 7º, VIII – garantia de alimentação adequada para a população em situação de rua nos estabelecimentos públicos e demais locais em que se encontrem durante o período em que for necessário o distanciamento social para prevenção à propagação do novo coronavírus. |
|    |                                        | Distribuição de 100 mil cestas básicas com pessoas em condição de vulnerabilidade social e segmentos mais afetados pela crise.                                                                                                                                                                                                                                                              |

|  |                                        |                                                                                                                                                                                               |
|--|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Decreto nº 41.085, 08 de março de 2021 | Distribuição de 500 mil cestas básicas para os alunos da rede pública estadual nos meses de março e abril.                                                                                    |
|  |                                        | Ampliação do atendimento dos Restaurantes Populares com aumento de 50% no número de refeições diárias fornecidas pelo prazo de dois meses.                                                    |
|  |                                        | Aquisição e distribuição de 60 toneladas de peixes destinadas ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social.                                                                |
|  |                                        | Aquisição de 500 toneladas de alimentos aos produtores da Agricultura Familiar para distribuição às pessoas em situação de vulnerabilidade social.                                            |
|  |                                        | Ampliação das ações de assistência social e segurança alimentar voltadas à população em situação de rua, com aumento de 50% no número de refeições diárias fornecidas.                        |
|  |                                        | Reajuste em 42% o valor do Cartão Alimentação, passando para R\$ 50,00 (cinquenta reais) para as atuais 52 mil famílias beneficiárias do programa por dois meses.                             |
|  |                                        | Suspensão do corte de água, pela Cagepa, por atraso de pagamento da cobrança de tarifa para consumidores residenciais, com consumo de até 10 m <sup>3</sup> , por mês, pelo prazo de 60 dias. |
|  |                                        | Isenção do pagamento das contas de água de 26.000 famílias cadastradas na Tarifa Social junto à Cagepa, durante os meses de março e abril de 2021.                                            |
|  | Outras ações                           | 1. Distribuição de cestas básicas para todos os 253 mil estudantes da rede estadual de ensino.                                                                                                |
|  |                                        | 2. Restaurante popular: aumento de 2.000 refeições por dia, inicialmente no período de 90 dias, sendo prorrogados por mais 90 dias.                                                           |
|  |                                        | 3. Programa de Aquisição de Alimentos – Leite. Investidos R\$ 25 milhões beneficiando diretamente cerca de 30 mil famílias e 1.300 produtores rurais.                                         |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.1.6 Pernambuco

No estado de Pernambuco foi possível identificar dois atos oficiais que trataram sobre SAN no período da pandemia. O primeiro ato foi o Decreto nº 48.938 que tratou sobre o Programa de Alimentação Escolar, uma medida temporária adotada pelo governo estadual para conceder aos estudantes da rede pública estadual, beneficiárias do Cadastro Único do Governo Federal, um auxílio financeiro para a aquisição de alimentos.

O segundo ato encontrado foi a Lei nº 11.45 que instituiu o Benefício Continuado Pernambuco Protege. Esse programa tem como objetivo conceder um auxílio às crianças e adolescentes em situação de orfandade total e com isso busca-se conferir aos beneficiados pelo auxílio, uma qualidade de vida melhor, sobretudo no que diz respeito ao acesso à alimentação.

**Quadro 19** – Ações de SAN realizadas pelo estado de Pernambuco

| UF | Ato                                    | Medidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PE | Decreto nº 48.938, 09 de abril de 2020 | Dispõe sobre o Programa de Alimentação Escolar da rede pública estadual de ensino em virtude da suspensão das aulas para o enfrentamento ao COVID-19, concedendo aos estudantes da rede pública estadual, inseridos em unidades familiares cadastradas e beneficiárias do Cadastro Único do Governo Federal, auxílio financeiro para aquisição de alimentos em estabelecimentos comerciais. |
|    | Lei nº 17.415, 29 de setembro de 2021  | Institui o "Benefício Continuado Pernambuco Protege" destinado às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade total no Estado de Pernambuco e tem por finalidade conferir melhores condições para o exercício do direito à vida e à saúde e o acesso à alimentação.                                                                                                                |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.1.7 Piauí

No estado do Piauí foi encontrada uma medida, a Medida Provisória nº 01, que teve como objetivo a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados na rede pública estadual de ensino, a alimentos adquiridos por meio do PNAE. A medida buscou garantir o acesso à alimentação por parte dos alunos matriculados durante o período de suspensão das aulas.

**Quadro 20** – Ações de SAN realizadas pelo estado do Piauí

| UF | Ato                                       | Medidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PI | Medida Provisória nº 01, 02 de abril 2020 | Autoriza a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados na rede pública de ensino, de gênero alimentícios em estoque ou recursos financeiros à conta do PNAE, durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública. |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.1.8 Rio Grande do Norte

No estado do Rio Grande do Norte foi possível observar a elaboração de três atos oficiais que versavam sobre ações de SAN. O primeiro ato foi o Decreto nº 26.613 que instituiu o Programa Estadual Emergencial de Segurança Alimentar e de Itens de Higiene e Limpeza – RN Mais Unido. O programa RN Mais Unido tem como objetivo operacionalizar o recebimento e distribuição de doações destinados ao enfrentamento e amenização dos impactos causados pela Covid-19.

A segunda medida foi observada a partir da elaboração do Decreto nº 29.889 que instituiu o Programa Emergencial de Assistência Social – RN Chega Junto. O RN Chega Junto é um programa de caráter complementar e um dos objetivos do programa é a assegurar a garantia constitucional ao acesso à alimentação.

Por fim, o estado também elaborou a Lei nº 10.889 que versa sobre medidas de apoio às comunidades tradicionais e aos povos de terreiro. Essas medidas tem como objetivo minimizar os impactos da pandemia utilizando medidas de enfrentamento, além de garantir a soberania alimentar desses grupos, incluindo-os, por exemplo, em grupos que são beneficiários de ações de distribuição direta de alimentos.

**Quadro 21** – Ações de SAN realizadas pelo estado do Rio Grande do Norte

| UF | Ato                                     | Medidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RN | Decreto nº 26.613, 14 de março de 2020  | Institui o Programa Estadual Emergencial de Segurança Alimentar (RN Mais Unido).                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|    | Decreto nº 29.889, 05 de agosto de 2020 | Institui o Programa Emergencial de Assistência Social (RN Chega Junto), de caráter complementar e acessório à garantia constitucional ao direito à alimentação.                                                                                                                                                                                              |
|    | Lei nº 10.889, 04 de maio de 2021       | Dispõe sobre as medidas de apoio às comunidades tradicionais e aos povos de terreiro, para o enfrentamento a surtos, epidemias, pandemias e endemias e seus impactos socioeconômicos, no Estado do Rio Grande do Norte, garantindo a soberania alimentar aos povos e às comunidades tradicionais incluindo-os nas ações de distribuição direta de alimentos. |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.1.9 Sergipe

No estado de Sergipe foi possível encontrar dois dispositivos legais, porém ambos tratam da mesma ação. O primeiro dispositivo foi a Lei nº 8.664 que criou em caráter temporário

o Cartão Mais Inclusão (CMAIS), que tem como objetivo promover o acesso à alimentação as pessoas em situação de vulnerabilidade social e INSAN.

Alguns meses depois o estado sergipano promulgou a Lei nº 8.808 que tornou o programa CMAIS um programa de caráter permanente e contínuo, buscando dar continuidade à política que foi iniciada de maneira emergencial e temporária.

**Quadro 22 – Ações de SAN realizadas pelo estado de Sergipe**

| UF | Ato                                  | Medidas                                                                                                                                                                                                                                        |
|----|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SE | Lei nº 8.664, 25 de março de 2020    | Cria o "Cartão Mais Inclusão - CMAIS", visando promover o acesso à alimentação das pessoas em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável. |
|    | Lei nº 8.808, 29 de dezembro de 2020 | Torna o Cartão Mais Inclusão - CMAIS um programa de caráter permanente e contínuo.                                                                                                                                                             |

Fonte: Elaboração própria (2021)

## 4.2 ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS

### 4.2.1 Alagoas

Ao realizar a análise das ações adotadas pelo governo alagoano foi possível identificar que as três medidas observadas trataram-se de medidas de caráter emergencial. A Lei nº 8.260 deixa claro logo em seu Art. 1º que o fornecimento de alimentação de que trata a lei diz respeito ao período de férias, recesso escolar e suspensão das atividades em razão da calamidade pública.

O Decreto 69.845, que trata sobre o Programa Auxílio Alimentação, em seu Art. 6º informa que cessando a suspensão das aulas, as transferências dos recursos serão automaticamente suspensas, o que reforça um caráter temporário e emergencial. A ação realizada pela CASAL também se mostrou ser realizada de maneira emergencial, sendo informado que foram distribuídas cerca 700 garrafas de água, mas sem informações de continuidade, o que também demonstra um caráter pontual.

Observando os princípios foi possível observar que a intersetorialidade só esteve presente em uma ação, no Programa Auxílio Alimentação. Isso porque o dispositivo legal informa no Art. 2º, § 4º que tal auxílio só será realizado com contas bancárias da Caixa Econômica Federal (CEF), deixando evidente a participação de um outro ator estatal na operacionalização da política.



Os outros dispositivos não apresentaram indicativos do princípio da intersetorialidade e em nenhuma das ações apresentadas foi possível observar uma ação conjunta entre Estado e sociedade. Com relação ao princípio da articulação entre orçamento e gestão, foi possível detectá-lo tanto na Lei 8.260 quanto no Decreto 69.845, ambos os dispositivos deixam claro a fonte de recursos necessários para conduzir as ações.

**Tabela 2** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado de Alagoas

| ATO                       | AÇÃO        |       | PRINCÍPIOS |      |          |
|---------------------------|-------------|-------|------------|------|----------|
|                           | EST / EM    | INTER | A CONJ     | EQUI | ORÇ GEST |
| Lei nº 8.260              | EMERGENCIAL | NÃO   | NÃO        | SIM  | SIM      |
| Decreto nº 69.845         | EMERGENCIAL | SIM   | NÃO        | SIM  | SIM      |
| Outras ações <sup>1</sup> | EMERGENCIAL | NÃO   | NÃO        | SIM  | NÃO      |

Fonte: Elaboração própria (2021)

A baixa adesão desses princípios nos dispositivos adotados indica também um baixo grau de capacidade político-relacional necessário para a implementação dessas ações. Por outro lado, o grau de capacidade administrativa-burocrática mostrou-se elevado. Isso devido ao fato de que o princípio da equidade foi observado em todas as ações. As ações deixam claro que tem um caráter de diminuir desigualdades que foram ampliadas devido ao estado de calamidade pública.

**Tabela 3** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN de Alagoas

| ATO               | CAPACIDADE POLÍTICO-<br>RELACIONAL | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA-<br>BUROCRÁTICA |
|-------------------|------------------------------------|-------------------------------------------|
|                   |                                    |                                           |
| Lei nº 8.260      | Baixa                              | Alta                                      |
| Decreto nº 69.845 | Média                              | Alta                                      |
| Outras ações 1    | Baixa                              | Média                                     |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.2.2 Bahia

Ao analisar as ações adotadas pelo governo baiano, foi possível observar e classificar todas as ações como emergenciais. Esse caráter fica claro ao observar que as medidas adotadas tem caráter pontual e pelo tempo que durar o estado de calamidade pública.

O princípio da intersetorialidade foi identificado em duas das seis ações analisadas. O caráter da intersetorialidade fica claro na Lei nº 14.259, que cria o Projeto Vale Alimentação Estudantil. Logo em seu Art. 2º, o texto deixa claro que será contratada a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil como instituição financeira que irá operacionalizar o programa.

Além disso, também foi possível identificar elementos, não apenas da intersetorialidade, como também do princípio de ação conjunta entre Estado e sociedade, na ação de doação de alimentos que ocorreu em conjunto entre permissionários da Ceasa e algumas secretarias estaduais, esses princípios foram observados pela articulação entre os permissionários e as secretarias de estado.

**Tabela 4** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado da Bahia

| Ato               | Ação        | Capacidade político-relacional |       |        | Capacidade administrativa-burocrática |          |
|-------------------|-------------|--------------------------------|-------|--------|---------------------------------------|----------|
|                   |             | EST / EM                       | INTER | A CONJ | EQUI                                  | ORÇ GEST |
| Decreto nº 19.627 | EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | NÃO      |
| Lei nº 14.256     | EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Lei nº 14.259     | EMERGENCIAL |                                | SIM   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Outras ações 1    | EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| 2                 | EMERGENCIAL |                                | SIM   | SIM    | SIM                                   | NÃO      |
| 3                 | EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |

Fonte: Elaboração própria (2021)

A baixa adesão aos princípios da intersetorialidade e das ações conjuntas entre Estado e sociedade revela um baixo grau de capacidade político-relacional exigido por essas ações de SAN adotadas pelo governo baiano durante a pandemia.

Por outro lado, o grau de capacidade administrativa-burocrática aparenta ser muito maior, isso devido ao fato de que além do princípio da equidade ser identificável em todas as ações analisadas, o princípio da articulação entre orçamento e gestão esteve presente em quatro das seis ações analisadas.

**Tabela 5** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN da Bahia

| ATO               | CAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA-BUROCRÁTICA |
|-------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
|                   |                                |                                       |
| Decreto nº 19.627 | Baixa                          | Média                                 |
| Lei nº 14.256     | Baixa                          | Alta                                  |
| Lei nº 14.259     | Média                          | Alta                                  |
| Outras ações 1    | Baixa                          | Alta                                  |
| Outras ações 2    | Média                          | Média                                 |
| Outras ações 3    | Baixa                          | Alta                                  |

Fonte: Elaboração própria (2021)

### 4.2.3 Ceará

Na análise das ações foi possível identificar todas as medidas tomadas pelo governo do Ceará caracterizaram-se como medidas emergenciais. Todas as medidas foram elaboradas com um caráter imediato buscando minimizar as ações da pandemia e chegando ao fim junto com o fim do estado de calamidade. Além disso, foi possível observar que as Lei nº 17.194 e 17.205, além da ação “1”, cumpriram os mesmos princípios. Em todas essas ações só não foi possível observar elementos que caracterizassem os princípios da equidade e o da ação conjunta entre Estado e sociedade.

A Lei nº 17.194 apesar de tratar também dos municípios, ao autorizá-los a comprar de forma emergencial cestas básicas para doação, o texto legal não faz menção de que essas ações sejam realizadas em conjunto com o governo do estado, nem fazem indicação de fontes de recursos, sendo uma medida meramente autorizativa. Porém, atende ao princípio da equidade ao ter como objetivo incentivar ações que visem diminuir as desigualdades maximizadas durante a pandemia.

O caráter intersetorial na Lei nº 17.443 se refere a contratação de uma instituição financeira que operacionalize o pagamento do auxílio cesta básica a trabalhadores de vários setores definidos na própria lei.

**Tabela 6** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado do Ceará

| Ato                       | Ação        | Capacidade político-relacional |       |        | Capacidade administrativa-burocrática |          |
|---------------------------|-------------|--------------------------------|-------|--------|---------------------------------------|----------|
|                           |             | EST / EM                       | INTER | A CONJ | EQUI                                  | ORÇ GEST |
| Lei nº 17.194             | EMERGENCIAL | NÃO                            | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | NÃO      |
| Lei nº 17.443             | EMERGENCIAL | SIM                            | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Lei nº 17.205             | EMERGENCIAL | NÃO                            | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Outras ações <sup>1</sup> | EMERGENCIAL | NÃO                            | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |

Fonte: Elaboração própria (2021)

Como é possível observar, apesar das ações adotadas pelo governo do Ceará demandarem uma alta capacidade administrativa-burocrática, com quase todas as ações atendendo os princípios da equidade e da articulação entre orçamento e gestão, as capacidades político-relacionais aparentam um baixo grau dentro dessa proposta de análise, pois só foi possível observar um princípio, o da intersetorialidade, nas ações analisadas.

**Tabela 7** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN do Ceará

| ATO            | CAPACIDADE POLÍTICO-<br>RELACIONAL | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA-<br>BUROCRÁTICA |
|----------------|------------------------------------|-------------------------------------------|
|                |                                    |                                           |
| Lei nº 17.194  | Baixa                              | Média                                     |
| Lei nº 17.443  | Média                              | Alta                                      |
| Lei nº 17.205  | Baixa                              | Alta                                      |
| Outras ações 1 | Baixa                              | Alta                                      |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.2.4 Maranhão

Analisando as ações do estado do Maranhão foi possível observar que o estado adotou uma medida emergencial e uma medida estruturante. A Lei nº 11.380 que trata sobre o Programa Estadual de Incremento à Renda dos Catadores Maranhenses é uma medida emergencial. O texto da lei deixa claro que se trata de uma medida temporária, até dezembro de 2022, devido ao contexto de suspensão e de retomada gradual dos eventos presenciais.

O valor a ser pago é de R\$ 400,00 e entre os objetivos do auxílio está o de promover a segurança alimentar desse público alvo. Além de uma instituição financeira que operacionalize o pagamento, a medida também conta com a colaboração das associações e cooperativas de catadores, que tem o papel informar os catadores que as integram, além de estar de acordo com a legislação para seus membros estarem aptos a receber o auxílio.

A medida busca minimizar os impactos da pandemia sobre um grupo específico, deixando claro que se baseia no princípio da equidade. Ademais, a próprio texto legal informa como se dará a questão orçamentária necessária para o bom funcionamento do programa. Apesar de ser uma medida de caráter emergencial, essa ação demonstrou altos graus de capacidades político-relacional e administrativa-burocrática, sendo possível observar todos os princípios dentro da ação.

Já a Lei nº 11.508, que trata sobre a instituição do Auxílio Cuidar, foi classificada como uma medida estruturante. O auxílio no valor de R\$ 500,00 deverá ser pago a criança e adolescentes que ficaram órfãos em decorrência da Covid-19 até que se atinja a maioridade civil (18 anos completos).

O caráter intersetorial desta medida encontra-se mais uma vez no papel da instituição financeira responsável por operacionalizar ação. O próprio texto da lei deixa claro que, nos

casos de crianças e adolescentes em acolhimento institucional, o valor do auxílio deve ser recolhido e mantido em conta da instituição financeira oficial. A medida também deixa claro a busca pela equidade, fornecendo um tratamento especial aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade por conta da pandemia. Além disso, por se tratar de um programa de longo prazo a lei também deixa ajustado a fonte de recursos que irá suprir as necessidades necessárias.

**Tabela 8** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado do Maranhão

| Ato           | Ação         | Capacidade político-relacional |       |        | Capacidade administrativa-burocrática |
|---------------|--------------|--------------------------------|-------|--------|---------------------------------------|
|               |              | EST / EM                       | INTER | A CONJ | EQUI ORÇ GEST                         |
| Lei nº 11.380 | EMERGENCIAL  | SIM                            | SIM   | SIM    | SIM                                   |
| Lei nº 11.508 | ESTRUTURANTE | SIM                            | NÃO   | SIM    | SIM                                   |

Fonte: Elaboração própria (2021)

Dessa forma, as ações adotadas pelo governo maranhense mostraram elevados níveis de capacidade estatal, tanto na dimensão político-relacional, quanto na dimensão administrativa-burocrática. Apenas um princípio não foi identificado entre as duas ações analisadas.

**Tabela 9** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN do Maranhão

| ATO           | CAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA-BUROCRÁTICA |
|---------------|--------------------------------|---------------------------------------|
|               |                                |                                       |
| Lei nº 11.380 | Alta                           | Alta                                  |
| Lei nº 11.508 | Média                          | Alta                                  |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.2.5 Paraíba

Apesar de ser o estado com mais ações de SAN mapeada, todas as ações de SAN adotadas pelo governo da Paraíba foram classificadas como medidas emergenciais. Foram ações pontuais, de caráter emergencial, a maioria tratando sobre doação de cestas básicas.

Das ações levantadas, uma apresentou o caráter intersetorial, que foi o caso da ação “3”, que trata sobre o auxílio o PAA na modalidade leite, onde o governo do estado aportou mais de R\$ 4 milhões como contrapartida e junto com recursos do governo federal os investimentos chegarão à casa dos R\$ 24 milhões, beneficiando cerca de 30 mil famílias e mais de 1 mil produtores rurais.

Observando o princípio da ação conjunta entre Estado e sociedade, ele esteve presente na Lei nº 11.703, que trata sobre o Plano Emergencial para proteção das pessoas em

situação de rua. Um dos objetivos do programa é assegurar a SAN através de ações que podem ser elaboradas, segundo as diretrizes do plano, com o apoio e participação da sociedade civil não só na elaboração, mas também na execução, acompanhamento e monitoramento das ações.

O princípio da equidade e do orçamento e gestão estiveram presentes em todas as ações. Todas foram elaboradas com o objetivo de reduzir o quadro de desigualdade, sobretudo no contexto alimentar, decorrentes do período da pandemia. Além disso, boa parte dos dispositivos já deixa claro os valores que serão aportados para a plena execução das ações.

**Tabela 10** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado da Paraíba

| Ato            | Ação           | Capacidade político-relacional |       |        | Capacidade administrativa-burocrática |          |
|----------------|----------------|--------------------------------|-------|--------|---------------------------------------|----------|
|                |                | EST / EM                       | INTER | A CONJ | EQUI                                  | ORÇ GEST |
| Decreto 40.167 | nº EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Decreto 40.171 | nº EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Decreto 40.257 | nº EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Decreto 41.085 | nº EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Lei nº 11.682  | EMERGENCIAL    |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Lei nº 11.703  | EMERGENCIAL    |                                | NÃO   | SIM    | SIM                                   | SIM      |
| Outras ações1  | EMERGENCIAL    |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
|                | 2 EMERGENCIAL  |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
|                | 3 EMERGENCIAL  |                                | SIM   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |

Fonte: Elaboração própria (2021)

Diante disso, pode-se observar que a capacidade político-relacional exigida nas ações de SAN elaboradas pelo governo paraibano durante a pandemia são baixas, com apenas duas ações sendo caracterizadas como médias por apresentarem um dos princípios analisados.

Porém, com relação a capacidade administrativo-burocrática, é possível afirmar que se exige um elevado grau, pois os princípios dessa categoria são visíveis em todas as ações analisadas.

**Tabela 11** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN da Paraíba

| ATO               | CAPACIDADE POLÍTICO- | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA- |
|-------------------|----------------------|----------------------------|
|                   | RELACIONAL           | BUROCRÁTICA                |
| Decreto nº 40.167 | Baixa                | Alta                       |
| Decreto nº 40.171 | Baixa                | Alta                       |
| Decreto nº 40.257 | Baixa                | Alta                       |
| Decreto nº 41.085 | Baixa                | Alta                       |
| Lei nº 11.682     | Baixa                | Alta                       |
| Lei nº 11.703     | Média                | Alta                       |
| Outras ações 1    | Baixa                | Alta                       |
| Outras ações 2    | Baixa                | Alta                       |
| Outras ações 3    | Média                | Alta                       |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.2.6 Pernambuco

No estado de Pernambuco, das duas ações, uma foi classificada como emergencial (Decreto nº 49.938) e a outra (Lei nº 17.415) como estruturante. Essa classificação ocorreu porque o decreto versa sobre uma ação de caráter temporário, que tem seus efeitos válidos durante o tempo da suspensão das aulas. Já a Lei nº 11.415 tem um caráter estruturante e se assemelha ao benefício também instituído no estado do Maranhão.

Foi possível detectar no Decreto nº 48.938 três dos quatro princípios analisados. A intersetorialidade está presente pois o estado fica autorizado a contratar pessoa jurídica especializada na disponibilização do serviço de gerenciamento de cartões alimentação e que seja credenciada em estabelecimentos em todo o estado.

A medida também contempla os princípios da equidade, sendo um auxílio no valor de R\$ 50,00 que tem por objetivo garantir o acesso à alimentação durante o período de suspensão das aulas e também existe a articulação entre o orçamento e a gestão, uma vez que os recursos são remanejados da merenda escolar e destinados aos alunos.

A Lei nº 17.415 também atendeu três dos quatro princípios analisados. A lei trata de um benefício destinado às crianças e as adolescentes em situação de orfandade no estado de Pernambuco. O valor destinado a que faz jus ao auxílio é de meio salário mínimo por beneficiário e tem como um dos objetivos garantir, entre outros, o acesso à alimentação.

O pagamento do benefício será realizado até a maioridade civil ou até 24 anos, desde que o beneficiário esteja comprovadamente matriculado em instituição de ensino superior. O benefício visa minimizar desigualdades, atendendo ao princípio da equidade. Além disso, é um programa que conta com dotações orçamentárias próprias. A intersectorialidade também se faz presente com a instituição financeira que será responsável por realizar os pagamentos.

**Tabela 12** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado de Pernambuco

| Ato               | Ação         | Capacidade político-relacional |       |        | Capacidade administrativa-burocrática |          |
|-------------------|--------------|--------------------------------|-------|--------|---------------------------------------|----------|
|                   |              | EST / EM                       | INTER | A CONJ | EQUI                                  | ORÇ GEST |
| Decreto n° 48.938 | EMERGENCIAL  |                                | SIM   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Lei n° 17.415     | ESTRUTURANTE |                                | SIM   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |

Fonte: Elaboração própria (2021)

Ambas as ações apresentam um grau de capacidades parecidos. Ao observar os princípios presentes nota-se que se exige um grau médio de capacidade político-relacional, no que diz respeito a capacidade administrativa-burocrática é possível observar um elevado grau, pois todos os princípios analisados nessa capacidade foram atendidos.

**Tabela 13** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN de Pernambuco

| ATO               | CAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA-BUROCRÁTICA |
|-------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| Decreto n° 48.938 | Média                          | Alta                                  |
| Lei n° 17.415     | Média                          | Alta                                  |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.3.7 Piauí

A ação de SAN identificada durante o período analisado se resumiu a autorização de distribuição aos pais/responsáveis dos estudantes matriculados na rede pública de ensino. A ação tem um caráter emergencial, sendo válida durante o período de suspensão das aulas.

**Tabela 14** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado do Piauí

| Ato                     | Ação        | Capacidade político-relacional |       |        | Capacidade administrativa-burocrática |          |
|-------------------------|-------------|--------------------------------|-------|--------|---------------------------------------|----------|
|                         |             | EST / EM                       | INTER | A CONJ | EQUI                                  | ORÇ GEST |
| Medida Provisória n° 01 | EMERGENCIAL |                                | NÃO   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |

Fonte: Elaboração própria (2021)



Apesar de não ter sido possível identificar elementos que caracterizassem os dos primeiros princípios, classificando essa ação que exige um baixo grau de capacidade político-relacional, os princípios da equidade e do orçamento e gestão estão presentes. Isso porque a medida visa garantir o acesso à alimentação aos estudantes durante o período da pandemia, minimizando os impactos ligados SAN. Além disso, a medida prevê a destinação de gênero alimentícios ou de recursos financeiros provenientes do PNAE.

**Tabela 15** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN do Piauí

| ATO                        | CAPACIDADE POLÍTICO-<br>RELACIONAL | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA-<br>BUROCRÁTICA |
|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------|
| Medida Provisória nº<br>01 | Baixa                              | Alta                                      |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.2.8 Rio Grande do Norte

As três medidas adotadas pelo estado do Rio Grande do Norte foram classificadas como medidas de caráter emergencial. O Decreto nº 26.163 institui o programa RN Mais Unido e em seu texto demonstra que o programa será executado pela Controladoria-Geral do Estado, a Secretaria do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social e a Coordenadoria de Proteção e Defesa Civil, cada órgão tendo suas competências definidas em lei, estando evidente o caráter intersetorial da medida.

Por se tratar de uma legislação que regulamenta as doações recebidas, também é possível observar o princípio da ação conjunta entre estado e sociedade, uma vez que as doações são frutos da sociedade civil e são armazenadas e distribuídas pelo governo do estado. Um dos objetivos do programa é minimizar os impactos da pandemia, dando assistência aqueles mais vulneráveis, o que deixa evidente o princípio da equidade.

Já o Decreto nº 29.889 institui o programa RN Chega Junto, o próprio texto legal deixa claro ser um programa de caráter complementar e acessório à garantia constitucional ao direito à alimentação, entre outros.

A execução do programa fica a cargo da Coordenadoria de Proteção e Defesa Civil, do Gabinete Civil da Governadora do Estado e da Cruz Vermelha Brasileira no Rio Grande do Norte, o texto legal determina as competências que cada órgão exerce na execução da política, deixando evidente o princípio da intersetorialidade.

O princípio da equidade também está presente nessa ação, uma vez que ela traça estratégias para diminuir impactos da pandemia, sobretudo em públicos mais vulneráveis. Por fim, o decreto também deixa claro os recursos que servirão de fonte para financiar as ações planejadas, sendo dotações da própria Secretaria do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social.

Já a Lei nº 10.889, que trata das medidas de apoio às comunidades tradicionais e aos povos de terreiro, traz implícito no texto da lei o princípio da ação conjunta entre Estado e sociedade, uma vez que as medidas contidas na lei devem levar em consideração a organização social, as línguas, os costumes, as tradições e o direito à territorialidade dos povos e das comunidades tradicionais. Exigindo-se assim um diálogo entre o Estado e as comunidades para que as ações sejam implementadas da melhor maneira possível.

A medida também traz o princípio da equidade, uma vez que o próprio texto classifica esse público alvo como um grupo que deve ser considerado como de extrema vulnerabilidade devendo por tanto receber uma atenção pelo poder público com o objetivo de diminuir essas vulnerabilidades que são ampliadas com os impactos da pandemia. Por fim, a lei não deixa claro de onde vem os recursos nem o quanto será investido para executar as ações pretendidas.

**Tabela 16** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado do Rio Grande do Norte

| Ato               | Ação        | Capacidade político-relacional |       |        | Capacidade administrativa-burocrática |          |
|-------------------|-------------|--------------------------------|-------|--------|---------------------------------------|----------|
|                   |             | EST / EM                       | INTER | A CONJ | EQUI                                  | ORÇ GEST |
| Decreto nº 26.613 | EMERGENCIAL |                                | SIM   | SIM    | SIM                                   | NÃO      |
| Decreto nº 29.889 | EMERGENCIAL |                                | SIM   | NÃO    | SIM                                   | SIM      |
| Lei nº 10.889     | EMERGENCIAL |                                | NÃO   | SIM    | SIM                                   | NÃO      |

Fonte: Elaboração própria (2021)

A pesar do caráter emergencial, as medidas demonstraram um médio/alto grau de capacidade político-relacional e administrativa-burocrática, isso devido ao fato de que foram identificados quase todos os princípios que devem nortear uma política de SAN.

**Tabela 17** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN do Rio Grande do Norte

| ATO               | CAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA-BUROCRÁTICA |
|-------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| Decreto nº 26.613 | Alta                           | Média                                 |
| Decreto nº 29.889 | Média                          | Alta                                  |
| Lei nº 10.889     | Média                          | Média                                 |

Fonte: Elaboração própria (2021)

#### 4.2.8 Sergipe

As duas ações mapeadas no estado de Sergipe se referem ao mesmo programa, o Cartão Mais Inclusão. Uma tem um caráter emergencial, sendo uma política temporária, pontual e a segunda tem o caráter estruturante, tornando o programa uma política de estado. Porém, ambas apresentaram elevados graus de capacidade administrativo-burocrático e político-relacional.

A Lei nº 8.664 implementou o programa em caráter temporário e emergencial e a Lei 8.808 tornou o programa de caráter permanente e contínuo. Entre os objetivos do programa está o de atender pessoas e famílias em situação de INSAN.

O caráter intersetorial da ação está presente na operacionalização da política, uma vez que dentre outras medidas são necessárias informações de beneficiários e pagamentos sendo realizados pelo Banco do Estado de Sergipe (BANESE). Também é possível observar o princípio das ações conjuntas entre Estado e sociedade, uma vez que o texto legal deixa claro que uma das formas de financiamento do programa pode acontecer por meio de doações de pessoas físicas ou jurídicas.

A política também apresenta o princípio da equidade, uma vez que busca minimizar as desigualdades que foram ampliadas em decorrência da pandemia, ofertando um auxílio financeiro de R\$ 100,00 para a população em situação de vulnerabilidade social.

Além disso, o dispositivo legal deixa claro quais são as fontes de recurso que vão subsidiar a política, sendo as dotações orçamentárias e créditos adicionais consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), emendas parlamentares, Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, convênios, contratos e outros instrumentos firmados com outros federativos ou suas entidades administrativas doações de pessoas físicas e jurídicas e outras fontes permitidas legalmente.

**Tabela 18** – Análise das ações de SAN realizadas pelo estado de Sergipe

| Ato          | Ação         | Capacidade político-relacional |       | Capacidade administrativa-burocrática |               |
|--------------|--------------|--------------------------------|-------|---------------------------------------|---------------|
|              |              | EST / EM                       | INTER | A CONJ                                | EQUI ORÇ GEST |
| Lei nº 8.664 | EMERGENCIAL  | SIM                            | SIM   | SIM                                   | SIM           |
| Lei nº 8.808 | ESTRUTURANTE | SIM                            | SIM   | SIM                                   | SIM           |

Fonte: Elaboração própria (2021)

Todos os princípios requeridos em uma política de SAN foram abordados em ambas as leis que tratam da mesma ação. Deixando evidente o alto grau de capacidade político-relacional e também o alto grau de capacidade administrativa-burocrática para execução dessa política.

**Tabela 19** – Análise das capacidades estatais observadas nas ações de SAN de Sergipe

| ATO          | CAPACIDADE POLÍTICO- | CAPACIDADE ADMINISTRATIVA- |
|--------------|----------------------|----------------------------|
|              | RELACIONAL           | BUROCRÁTICA                |
| Lei nº 8.664 | Alta                 | Alta                       |
| Lei nº 8.808 | Alta                 | Alta                       |

Fonte: Elaboração própria (2021)

### 4.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As principais ações dos governos nordestinos em relação a SAN foram medidas emergenciais. Dos 32 atos oficiais encontrados, 90,6% deles foram classificados como “emergenciais”, que segundo Menezes, Burlandy e Maluf (2004), são aquelas ações que tem um caráter mais imediato, visando atender de forma mais rápida possível grupos que se encontram em condições adversas.

Por outro lado, as ações estruturantes, que seriam aquelas que tem como objetivo reverter um quadro de INSAN, representaram apenas 9,4% das ações encontradas. Ações de caráter estruturante requerem um maior grau de capacidade dos estados para sua implementação, além disso são frutos de uma estrutura mais consolidada que ajude na implementação.

Nos últimos anos a política de SAN vem sofrendo grande baixas e desmontes, principalmente por parte do Governo Federal, sendo o grande exemplo disso a extinção do Consea em 2019, medidas como essa podem ter contribuído com o tipo de reposta dado pelos estados durante a pandemia no quesito de SAN.

**Tabela 20** – Tipo de ações de SAN adotadas pelos governos da região Nordeste.

| Tipo          | Quantidade | %    |
|---------------|------------|------|
| Estruturantes | 3          | 9,4  |
| Emergenciais  | 29         | 90,6 |
| Total         | 32         | 100  |

Fonte: Elaboração própria (2021).

Ao fazer uma análise mais minuciosa sobre os tipos de ações elaboradas pelos governos, é possível notar que a maior parte das ações se concentrou na distribuição de alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade (28,6%), auxílio destinado para aquisição de gênero alimentício (21,4%) e ações referentes a alimentação escolar (21,4%).

A maioria dessas ações de distribuição de alimentos foi feita de maneira direta, onde os estados faziam as aquisições, preferencialmente da agricultura familiar, e destinavam a grupos específicos. Ao tratar de auxílio destinado para aquisição de gêneros alimentícios, os principais beneficiados foram trabalhadores que perderam empregos ou tiveram suas atividades comerciais prejudicadas devido os impactos da pandemia. Já as medidas referentes a alimentação escolar foram adotadas por quase todos os estados e foi realizada de maneiras distintas, desde a doação direta, quanto a programas de transferência de renda aos estudantes matriculados nas respectivas redes estaduais de ensino.

**Tabela 21** – Tipo de ações observadas nos atos de SAN elaboradas pelos governos estaduais do Nordeste.

| Especificação da ação atribuída ao ato                                    | Absoluta<br>(n) | Relativa (%) |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------|
| Medidas referentes a alimentação escolar                                  | 9               | 21,4         |
| Distribuição de cestas básicas                                            | 5               | 11,9         |
| Auxílio destinado para aquisição de gênero alimentício                    | 9               | 21,4         |
| Distribuição de alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade social | 12              | 28,6         |
| Acesso à água                                                             | 5               | 11,9         |
| Outras                                                                    | 2               | 4,8          |
| <b>Total</b>                                                              | <b>42</b>       | <b>100%</b>  |

Fonte: Elaboração própria (2021).

Observação: O número total de atos é de 32, porém alguns atos do estado da Paraíba apresentam mais de uma ação, sendo contabilizados nessa análise para uma melhor observação, totalizando assim 42 ações.

Em relação aos princípios observáveis em uma política de SAN, foi possível observar que todos os atos analisados apresentaram, em maior ou menor número, todos os princípios. Um fato que acaba chamando atenção diz respeito ao princípio da intersetorialidade que não esteve presente em 59,4% dos atos observados. Esse fato acaba chamando atenção pois a intersetorialidade é uma das premissas básicas de uma política de SAN (MENEZES; BURLANDY; MALUF, 2004). Além disso, para Leão (2013), a SAN é um objetivo essencialmente intersetorial, o que reforça a importância desse princípio dentro de uma política do tipo.

As ações conjuntas entre o Estado e sociedade estiveram presentes em poucas ações analisadas, apenas em 21,9% delas. Talvez a situação de isolamento social devido a atuação de um vírus altamente contagioso tenha contribuído para que os estados, ao elaborarem as medidas adotadas, não buscassem atender tanto esse princípio justamente por presumir que em tempos de pandemia tal colaboração não conseguisse ser totalmente efetiva.

O princípio da equidade foi observado em 100% das ações. Por ser um princípio que busca minimizar as desigualdades econômicas, social, de gênero, étnica e racial, por meio de medidas implementadas de forma democrática, as ações acabaram se enquadrando perfeitamente dentro desses princípios, pois todas foram planejadas com o objetivo de diminuir as ações causadas pela pandemia, principalmente em determinados públicos socialmente vulneráveis. Já a articulação entre o orçamento e gestão foi observada em 84,4% dos atos. Boa parte deles indicava fontes de recursos e a maneira como iriam conseguir custear as ações que foram planejadas.

**Tabela 22** – Princípios observados nos atos de SAN elaborados pelos governos estaduais do Nordeste.

| Princípio                                | Sim        |      | Não        |      | Total (%) |
|------------------------------------------|------------|------|------------|------|-----------|
|                                          | Quantidade | %    | Quantidade | %    |           |
| Intersetorialidade                       | 13         | 40,6 | 19         | 59,4 | 100%      |
| Ações conjuntas entre Estado e sociedade | 7          | 21,9 | 25         | 78,1 | 100%      |
| Equidade                                 | 32         | 100  | 0          | 0    | 100%      |
| Articulação entre orçamento e gestão     | 27         | 84,4 | 5          | 15,6 | 100%      |

Fonte: Elaboração própria (2021).

A tabela 23 mostra em quantas ações as capacidades político-relacional e administrativa-burocrática estiveram presentes e de que forma elas puderam ser classificadas. Como é possível observar, o grau de capacidade político-relacional observado nas ações de SAN foi baixo na maioria das ações, 53,1% delas. Em apenas 12,5% das ações foi possível observar um alto grau de capacidade político-relacional.

No que diz respeito a capacidade administrativo-burocrática, é possível notar um contraste. Enquanto a capacidade analisada anteriormente demanda um baixo grau de capacidade, nessa é o oposto, tendo em vista que 81,2% das ações analisadas demonstraram possuir um alto grau de capacidade administrativa-burocrática.

Entretanto, vale salientar que, devido a forma como os dados foram coletados – observando o dispositivo legal – é possível que as dimensões administrativa-burocrática e político-relacional tenham sido distorcidas. Para chegar em uma conclusão mais fidedigna seria necessário fazer a observação da execução de todas essas políticas e contrastar aquilo que foi ou não executado com o que foi disposto na legislação.

Segundo Pires e Gomide (2016), a dimensão administrativa-burocrática está relacionada com as ideias de eficiência e eficácia, enquanto a dimensão político-relacional pode ser associada às noções de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. Dessa forma, altas capacidades administrativa-burocrática estão relacionadas com a alta entrega de produtos, já as médias e altas capacidades político-relacionais estão relacionadas com a alta inovação.

Essas relações descritas pelos autores se encaixam nos princípios de SAN descritos por Menezes, Burlandy e Maluf (2004). Por exemplo, o princípio da ação conjunta entre Estado e sociedade e o princípio da equidade visa, respectivamente, uma articulação entre esses atores de modo que as potencialidades e fraquezas do setor governamental sejam complementadas e compensadas pelo setor não-governamental, além disso, uma atuação conjunta entre diversos setores utilizando os recursos disponíveis em cada setor de maneira mais eficiente. Esse tipo de articulação pode trazer, além da legitimidade da política, a aprendizagem e o caráter de inovação mencionados por Pires e Gomide.

Por outro lado, os princípios da equidade e a articulação entre orçamento e gestão viam, respectivamente, que as ações sejam planejadas e implementadas de maneira efetiva para se atingir os objetivos da política, além disso, que seja necessário um aparato de recursos disponíveis para a execução das ações e também que exista um alinhamento entre o recurso e o processo de tomada de decisão. Como é possível observar, envolve um caráter mais associado a ações que buscam eficiência e eficácia, e estão relacionados a alta entrega de produtos.

Pelos dados que puderam ser observados, percebe-se que nas medidas adotadas pelos governos do Nordeste, o objetivo maior foi de buscar uma maior eficiência e eficácia, buscando uma alta entrega de produtos em detrimento de um caráter mais inovador, participativo que é um dos pilares da política de SAN.

**Tabela 23** – Classificação das capacidades estatais observadas nas ações de SAN.

|              | <b>Político-relacional</b> |              | <b>Administrativa-burocrática</b> |              |
|--------------|----------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|
|              | Absoluta (n)               | Relativa (%) | Absoluta (n)                      | Relativa (%) |
| Alta         | 4                          | 12,5%        | 26                                | 81,2%        |
| Média        | 11                         | 34,4%        | 6                                 | 18,8%        |
| Baixa        | 17                         | 53,1%        | 0                                 | 0,0%         |
| <b>Total</b> | <b>32</b>                  | <b>100%</b>  | <b>32</b>                         | <b>100%</b>  |

Fonte: Elaboração própria (2021).

Legenda: (n) número de ações por grau de capacidade; (%) percentual relativo ao número de ações por grau de capacidade.

Por fim, a tabela 24 mostra como se deu esse processo de classificação das capacidades estatais com base nas ações de cada estado. Percebe-se que a maioria dos estados apresentaram um índice alto de capacidades administrativas-burocráticas. Não foi possível identificar uma baixa capacidade em nenhum deles. Por outro lado, a capacidade político-relacional esteve presente de forma mais evidente nos estados a partir de uma perspectiva de baixo grau.

**Tabela 24** – Classificação das capacidades estatais observadas nas ações de SAN por estado.

| UF | <b>Político-relacional</b> |      |              |      |              |      | <b>Administrativa-burocrática</b> |      |              |     |              |     |
|----|----------------------------|------|--------------|------|--------------|------|-----------------------------------|------|--------------|-----|--------------|-----|
|    | <b>Alta</b>                |      | <b>Média</b> |      | <b>Baixa</b> |      | <b>Alta</b>                       |      | <b>Média</b> |     | <b>Baixa</b> |     |
|    | (n)                        | (%)  | (n)          | (%)  | (n)          | (%)  | (n)                               | (%)  | (n)          | (%) | (n)          | (%) |
| AL | 0                          | 0%   | 1            | 33%  | 2            | 67%  | 2                                 | 67%  | 1            | 33% | 0            | 0%  |
| BA | 0                          | 0    | 2            | 3%   | 4            | 67%  | 4                                 | 67%  | 2            | 3%  | 0            | 0%  |
| CE | 0                          | 0    | 1            | 25%  | 3            | 75%  | 3                                 | 75%  | 1            | 25% | 0            | 0%  |
| MA | 1                          | 50%  | 1            | 50%  | 0            | 0%   | 2                                 | 100% | 0            | 0%  | 0            | 0%  |
| PB | 0                          | 0%   | 2            | 22%  | 7            | 78%  | 9                                 | 100% | 0            | 0%  | 0            | 0%  |
| PE | 0                          | 0%   | 2            | 100% | 0            | 0%   | 2                                 | 100% | 0            | 0%  | 0            | 0%  |
| PI | 0                          | 0%   | 0            | 0%   | 1            | 100% | 1                                 | 100% | 0            | 0%  | 0            | 0%  |
| RN | 1                          | 33%  | 2            | 67%  | 0            | 0%   | 1                                 | 33%  | 2            | 67% | 0            | 0%  |
| SE | 2                          | 100% | 0            | 0%   | 0            | 0%   | 2                                 | 100% | 0            | 0%  | 0            | 0%  |

Fonte: Elaboração própria (2021).

Legenda: (n) número de ações por estado; (%) percentual relativo ao número de ações por estado.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta última seção será analisado se o objetivo geral e os objetivos específicos foram atendidos no decorrer da pesquisa e também se o problema de pesquisa foi respondido com os resultados encontrados.

O objetivo dessa pesquisa foi identificar as principais ações adotadas pelos governos estaduais da região Nordeste, no que diz respeito a política de SAN, e observar o grau de capacidades estatais que foi exigido das ações colocadas em prática, além de classificar se tais medidas foram de caráter emergencial ou estruturante.

Como consequência, buscando alcançar esse objetivo foram traçados os seguintes objetivos: i) Mapear as principais ações de SAN elaboradas pelos governos estaduais da região Nordeste durante o período da pandemia; ii) Identificar quais os princípios de uma política de SAN estão presentes nas ações; iii) Observar os princípios presentes nas ações e relacioná-los com as respectivas capacidades estatais; e iv) Classificar as ações como emergenciais ou estruturantes.

O primeiro objetivo específico desta pesquisa foi alcançado por meio de pesquisa realizada em portais oficiais dos governos. Com base nessa busca foi possível mapear 32 atos oficiais e mais 8 ações de SAN encontradas em *homepages* dos respectivos governos estaduais.

Analisando as especificações das ações foi possível observar que a distribuição de alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade social, a instituição de auxílio destinado a aquisição de gêneros alimentícios e medidas referentes a alimentação escolar compuseram a maioria das ações analisadas.

Esses dados corroboram com os dados encontrados por Silva Júnior *et al.* (2021), que analisando as propostas de SAN elaboradas pelos governos estaduais e do Distrito Federal durante a pandemia, verificaram que prevaleceram as abordagens envolvendo alimentação escolar e a distribuição de cestas básicas de alimento.

Gurgel *et al.* (2020) e Alpino *et al.* (2020) também observaram resultados semelhantes já que também identificaram que as medidas de SAN implementadas durante a pandemia envolveram fundamentalmente a distribuição de alimentos e a garantia de uma renda mínima por meio de algum tipo de auxílio.

O fato de terem sido identificadas muitas ações referentes a alimentação escolar tem relação com o a autorização dada, de forma excepcional, Lei Federal nº 13.987 de durante o período de suspensão das aulas serem distribuídos gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE. Amaral e Marano (2021) observaram a execução dessas ações e observaram que essa distribuição se deu de forma direta e também através do pagamento de auxílio.

O segundo objetivo específico desta pesquisa foi alcançado por meio da análise detalhada de todos os atos encontrado, com o objetivo de identificar quais os princípios fundamentais de SAN estavam presentes nos atos. Como resultado, foi possível observar que o princípio da intersetorialidade, que é um dos princípios básicos da política de SAN, não foi identificado em quase 60% das ações mapeadas.

Por outro lado, o princípio da equidade, que também é um dos princípios fundamentais da SAN, pois trata da busca pela implementação democrática da política, visando a equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial, foi identificado em 100% das ações analisadas. Demonstrando que as ações elaboradas buscaram minimizar o máximo possível as desigualdades que foram agravadas durante o período de pandemia.

O terceiro objetivo específico desta pesquisa também foi alcançado a partir da relação das dimensões de capacidade estatal elaboradas por Pires e Gomide (2016) com os princípios de uma política de SAN. Os princípios da intersetorialidade e de ações conjuntas entre Estado e sociedade foram enquadrados como um tipo de capacidade político-relacional, pois ambos os princípios apresentam características que remetem a essa dimensão. Dessa forma, a participação de diferentes atores estatais e não estatais e ações conjuntas e coordenadas entre Estado e sociedade serviram como fonte de observação dessa capacidade dentro dos atos analisados.

Já os princípios da equidade e o da articulação entre orçamento e gestão foram enquadrados como uma dimensão administrativa-burocrática. Esses princípios apontam mais pra uma ideia de eficiência e eficácia, demonstram a preocupação das ações serem bem planejadas e executadas com o objetivo de oferecer o melhor resultado possível e, dessa forma, consegue se moldar as ideias de uma dimensão administrativa-burocrática. Dessa maneira, para servir como fonte de observação buscou identificar ações planejadas e implementadas visando equidade econômica, social, de gênero, étnica e racial e também a existência de recursos necessários para conduzir as ações.

Dessa forma, quanto ao grau de capacidades estatais observáveis na pesquisa, foi possível perceber que 81,2% das ações exigem um alto nível de capacidade estatal quando se trata da dimensão administrativa-burocrática. Por outro lado, a dimensão político-relacional demonstrou graus médios em 34,4% e baixos em 53,1% das ações. Demonstrando que, se comparado a dimensão anterior, ela exigiu um pouco menos do que se esperava, já que a política de SAN é marcada por essa interação entre diversos atores, estatais ou não, e esperava-se dessa forma que as capacidades político-relacionais encontradas fossem maiores do que as observadas.

O quarto objetivo específico também foi alcançado. Para tanto foi necessário fazer a análise das ações com base no princípio da abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais. Esse princípio demonstra que as ações estruturais tem por objetivo reverter o quadro de INSAN dos indivíduos, enquanto as ações emergenciais têm um caráter mais imediato visando atender de forma mais rápida grupos em condições adversas do ponto de vista social e de saúde. Após a análise foi possível identificar com a maioria das ações mapeadas, 90,6%, tiveram um caráter emergencial e apenas 9,4% tiveram um caráter estruturante.

Com base nisso, é possível constatar que os resultados obtidos durante a pesquisa conseguiram traçar um perfil das ações de SAN adotadas pelos governos estaduais do Nordeste, e dessa forma, conseguiram responder o problema da pesquisa, que era entender qual o grau de capacidades estatais empregado nas ações de SAN adotadas pelos governos estaduais da região Nordeste e, dentro de uma perspectiva de ações emergenciais e estruturantes, de que forma essas ações podem ser classificadas.

O estudo acaba trazendo contribuições no campo de SAN e também no campo das capacidades estatais. Pois, foi possível elaborar um modelo de análise, que pode ser adaptado ou reformulado, que buscou observar características presentes em uma política de SAN e a partir disso estabelecer parâmetros para que se possa observar os níveis de capacidade estatal exigidos na implementação dessas ações.

Como qualquer pesquisa acadêmica, esta pesquisa apresenta limitações que ocorreram durante a sua construção e que devem ser refletidas e expostas para todos terem conhecimento. A principal limitação encontrada no decorrer da pesquisa foi a pandemia da Covid-19. A princípio a pesquisa busca analisar ações de SAN elaboradas no contexto dos governos

municipais e demandaria de entrevistas com gestores locais, o que acabou sendo dificultada por conta desse cenário de pandemia.

Com essa opção prejudicada, foi decidido então avaliar as ações dos governos estaduais. Por disponibilizarem os dados em seus portais da transparência, a coleta se deu de forma mais tranquila e pode ser feita no próprio ambiente *online*, evitando riscos de contaminação que poderiam surgir a partir de deslocamentos para realização de pesquisa de campo.

Porém, apesar do acesso mais facilitado aos dados, cabe destacar uma limitação nesse sentido que diz respeito a dificuldade em acessar informações mais detalhas acerca das ações disponíveis nos próprios dispositivos legais e nas *homepages* governamentais, visto que tais informações foram disponibilizadas, na maior parte das vezes, de forma sintética.

Também surge como limitação a dificuldades na obtenção de informações sobre a implementação das políticas analisadas, para entender como de fato elas aconteceram e se houveram modificações desde a sua proposta até sua implementação de fato. Dessa forma, essas dificuldades podem ter limitado a análise.

Entretanto, essas limitações podem contribuir para o surgimento de novos estudos. Dessa forma, quanto às recomendações para futuras pesquisas, sugere-se que possam ser investigadas mais adianta os impactos dessas ações adotadas durante a pandemia para buscar identificar se elas atingiram os objetivos pelas quais foram planejadas. Por fim, outra sugestão é a realização de uma pesquisa que aborde o grau de capacidades estatais das ações de SAN realizada por outras unidades federativas, com o objetivo de comparar o grau de capacidades presentes nas ações dos estados e observar onde as ações foram mais efetivas.

## 6. REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B; LIMA, L. L. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. São Paulo, n. 89, pp. 1-28, 2019.
- ALEM, D. *et al.*. **Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: construção e desenvolvimento de atributos**. XX Encontro Nacional de Economia Política. Foz do Iguaçu, 2015.
- ALPINO, T. M. A., *et al.*. **COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais**. Cadernos de Saúde Pública, 36(8), 2020.
- AMARAL, Y. N. V., MANARO, D.. **Principais ações dos Estados e do Distrito Federal para preservar o direito à alimentação escolar durante a pandemia do novo coronavírus**. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde. v. 16, 2021.
- ANDRADE, L.C. **A resposta brasileira aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: o papel do governo nacional e o envolvimento de governos subnacionais**. Rev. Estud Intern. vol. 2 n. 2. p. 291-320. 2014.
- BARROS, L. A. B. de C.; SANTOS SILVA, C. K.; OLIVEIRA, R. F.. **Presença Estatal no Mercado de Crédito: o papel dos bancos públicos e do crédito direcionado na crise de 2008**. Trabalhos para Discussão. Brasília, nº 488, p. 1-43, nov, 2018.
- BELAIDI, R. **Redistribuir pelo Direito? O discurso de algumas organizações internacionais sobre o acesso a terra**. Confluências. Revista Inter Socio Direito. Vol. 16, n. 2. p. 95-106, 2014.
- BELIK, W. **A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados**. Rev. Seg Alim e Nutri, Campinas, pp. 94-110, 2012.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Orienta Plansan: curso de orientações para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.727, de 25 de ago de 2010. **Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN**. Brasília, DF, ago 2010.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

BURLANDY, L. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo**. Ciênc. saúde colet. vol.14, n.3, pp. 851-860. 2009. Editora, 2002, p.40-43.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working paper, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 58 p. 2013.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R.. **Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais**. E & G Economia e Gestão, Belo Horizonte, v. 2, n. 6, p. 23-41, dez. 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília. Nov, 2009.

CUSTÓDIO, M. B., YUBA, T. Y., CYRILLO, D. C.. **Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos**. Rev Panam Salud Publica. 33(2): 144-50. 2013.

DEL VECCHIO, M. C. *et al.* **Papel do Município na Efetivação das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional**. Ensaios Cienc. Biol. Agrar. Saúde, v.19, n.2, p. 75-80, 2015.

DEPONTI, C. M. *et al.* **O mercado institucional da compra de alimentos da agricultura familiar – PAA e PNAE – no território do Vale do Rio Pardo/RS**. DRd – Desenvolvimento Regional em debate, v. 8, n. 1, p. 4-23, jan/jun, 2018.

DIAS, Reinaldo. **Forças Políticas: grupos de pressão, movimentos políticos e opinião pública**. In: DIAS, Reinado. Ciência Política. In: - 1º ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. **Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth**. American Sociological Review, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FALÇONI, S. F. S.; CAMPOS, M. M.; ROCHA, D. F.. **Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em âmbito local: estudo e análise do caso de Campos dos Goytacazes**. Boletim Petróleo, Royalties e Região. Campos dos Goytacazes. Ano XVI, nº 59, abril, 2018.

FERREIRA, A. B. *et al.*. **A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19**. Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (Cepedisa). São Paulo, 2021.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. In: A. Gomide; R. Pires (eds.), Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília, Ipea, p. 57-81, 2015.

GEDDES, B. **Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley / Los Angeles: University of California Press, 1994.

GOMIDE, A. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil**. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro, Ipea, 2016.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R.. **Burocracia e Capacidade Estatal na pesquisa brasileira**. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

GOMIDE, A.; SILVA, F.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Passado, Presente e Futuro da Ação Governamental para o Desenvolvimento**. In. L. Monasterio; M. Neri; S. Soares (eds.) Brasil em Desenvolvimento; Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, Ipea, p. 231-246, 2014.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas?** In: XIII Congresso Nacional de Ciência Política, 2017, Buenos Aires. Anais, 2017, v. 1, p. 1-26.

GURGEL, A. M., *et al.*. **Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil.** Ciência & Saúde Coletiva, 25(12): 4945-4956, 2020.

HAMM, P.; KING, L. **Post-Manichean Economics: Foreign Investment, State Capacity and Economic Development in Transition Economies.** Working papers, n. 227. Amherst: Political Economy Research Institute, 2010.

JAGUARIBE, A. **Capacidade Estatais Comparadas: China e a Reforma do Sistema Nacional de Inovação.** Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2.085)

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza.** In: El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública. Caracas: Unesco/Clad. 1997. p. 63-124.

LEÃO, M.; MALUF, R. S. **A construção social de um sistema pública de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira.** ABRANDH: Brasília, 2012.

LEÃO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.

LEITE, J. P. de A.; ARRAES, N. A. M. **Políticas municipais de Segurança Alimentar: O caso do município de Campinas, SP.** Organizações Rurais & Agroindustriais, Lavras, v. 8, n. 1, / p. 91-1004, 2006.

LESSA, M.; BOCCHI, C. P.; PERINI, J. G. M.; GONÇALVES, R. S.. **Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: o desafio da intersectorialidade e da participação social em processos de gestão de políticas públicas.** Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação. N. 7, jan-jun, 2014.

LEVI, M. **Of Rule and Revenue.** Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1988.



MACHADO, M. L. *et al.*. **Adequação normativa dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil**. Cadernos de Saúde Pública, 34(1), 2018.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. **Caderno segurança alimentar**. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000.

MARENCO, André. **Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, Rio de Janeiro, 2017.

MATTHEWS, F. **Governance and State capacity**. In: LEVI-FAUR, D. (Org.) The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, p. 281-293, 2012.

MELO, Z. M.; *et al.* **Marcos referenciais na trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional: Panorama mundial e nacional**. Pensar Acadêmico, Manhuaçu, v. 15, n. 1, p. 95-108, jan-jun, 2017.

MENEZES, F.; BURLANDY, L.; MALUF, R. S.. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Texto de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. CONSEA, Brasília, jul. 2014.

MENICUCCI, T. M. G.; COSTA, L. A.; MACHADO, J. A. **Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa**. Ciência & Saúde Coletiva, vol. 23, n. 1, p. 29-40, 2018.

NASCIMENTO, S.. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 95-120. Jan/mar. 2010.

NOGUEIRA, J.G. **Segurança alimentar: abrangência do Programa Bolsa Família no município de Vila Velha – ES**. Rev. Políticas Públicas. São Luís, vol. 12, n. 1, pp. 83-92. 2008.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, ONU, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 15 de jan de 2021.

PAES-SOUSA, R. **Plano Brasil Sem Miséria: Incremento e Mudança na Política de Proteção e Promoção Social no Brasil**. International Policy Centre for Inclusive Growth Working Papers. 2013.

PERINI, J. H. M. *et al.*. **A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) como estratégia da política de segurança alimentar e nutricional**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate: rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição: resultados de avaliações. Brasília, 2010, n. 14.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006)**. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PINTO, A. R.; QUIROGA, J. **Aspectos de Avaliação de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN)**. Cadernos de Estudos – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v. 14, p. 11-18, 2010.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

RABELO, M.M.; RUCKERT, I.N. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre**. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, vol. 41, n. 3, pp. 85-100, 2014.

RIGON, S.A. **Construir a Segurança Alimentar e Nutricional e uma Vida Sustentável no Planeta – Os Desafios de Nosso Tempo**. 2009.

SAMBUCHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: Modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar**. Iepa, 2019. (Texto para Discussão, n. 2482).

SANTANA, J. M., *et al.*. **Determinantes sociais da saúde e óbitos por Covid-19 nos estados da Região Nordeste do Brasil**. Revista Brasileira de Saúde Funcional. Vol 11, nº1, agosto de 2020.

SCARABELI, V.; MANÇANO, B. F. **O debate paradigmático em torno da insegurança alimentar com base nos conceitos de Segurança Alimentar, Soberania Alimentar e Agroecologia**. GEOGRAFIA: Ambiente, Educação e Sociedades – GeoAmbES, Jan./Jun. vol. 3, n. 1, p. 35-52, 2019.

SCHAPPO, S. **Josué de Castro e a agricultura de sustentação em Geografia da fome.** Sociologias. vol.16, n.35, pp. 306-338. 2014.

SILVA JUNIOR, A. T., *et al.*. **Análise das ações dos estados e Distrito Federal para segurança alimentar e nutricional na pandemia de Covid-19 no Brasil.** Research, Society and Development, v. 10, n. 9, e7910917827, 2021.

SILVA, D. A. S.; PANELLI-MARTINS, B. E.. **Processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 27, p. 1-12, 2020.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação.** IPEA: Rio de Janeiro, 2014.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual.** Brasília. Out, 2010.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China.** New York: Cambridge University Press, 1979.

SOUZA, C. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença.** Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2.035).

SOUZA, C. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.** Revista de Administração Pública, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SPOSATI, A. **Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

TILLY, C. **The Formation of National States in Western Europe.** Princeton: Princeton University Press, 1975.

VALENTE, F. L. S. **Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada.** In:\_\_\_\_\_. Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez

VASCONCELOS, F.A.S., BATISTA FILHO, M. **História do campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva no Brasil.** Ciênc. saúde colet. vol.16, n.1, pp. 81-90. 2011.

**VIGISAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** Rede PENSSAN, 2021.

**VILLAS BÔAS, R. V.; SOARES, D. S.. O fechamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: desafiando o direito fundamental social à alimentação (adequada) e dificultando a efetividade da inclusão de vulneráveis socioeconômicos.** *Direito & Paz*. São Paulo, n. 41, p. 4-23, 2019.