

Objetivo 6: Consolidar a implementação do SISAN, aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social.

Nos últimos anos, têm sido obtidos grandes avanços na estrutura de governança da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Exemplo disso foi a instituição (por meio da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, que tem como princípios a coordenação de ações intersetoriais e participativas, e como objetivo coordenar e articular as ações voltadas para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a partir: (i) da formulação e implementação de políticas e planos de Segurança Alimentar e Nutricional; (ii) do estímulo à integração dos esforços entre governo e sociedade civil; e (iii) da promoção, acompanhamento, monitoramento e avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Desde a sua criação em 2006, o Sisan tem logrado muitos avanços e resultados relacionados à sua implementação. Dentre eles, destaca-se, em âmbito nacional, um Conselho (Consea) atuante e uma Câmara Interministerial de SAN (Caisan Nacional) que assume as suas competências de coordenação intersetorial e de descentralização. A estruturação crescente da Caisan Nacional pode ser observada na elaboração, na revisão e no monitoramento do I Plansan (2012-2015) e no processo de mobilização para a adesão ao Sisan dos 26 estados, do Distrito Federal e de 89 municípios, ocorrido até o final de 2014.

Para o segundo semestre de 2015, está prevista a elaboração do II Plansan e a realização da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (5ª CNSAN). A Conferência, que é realizada de 4 em 4 anos, será o processo final de debates prévios que ocorrem nas esferas municipais e estaduais. Em 2019, estão previstas a elaboração do III Plansan e a realização da 6ª CNSAN.

Em todos os Estados e no Distrito Federal, foram instituídos Conseas e Caisans. Para fortalecer os componentes estaduais do Sistema, foram repassados recursos para 23 Estados e para o Distrito Federal, têm sido realizados encontros periódicos entre a Caisan Nacional e as Caisans Estaduais, e foram firmadas parcerias com Universidades Públicas (UNB, UFSC, UFT, UNESP, UECE, UEA e UFRPE)

Para consolidar a implementação do Sisan, reconhece-se que são necessárias outras estratégias para estabelecer um processo de formação continuada em Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, voltadas para gestores e representantes da sociedade civil, que incentivem a atuação intersetorial e a participação social. Da mesma forma, é necessário fomentar e apoiar a realização de ensino, pesquisas e extensão em SAN, ampliando o pensamento crítico e propositivo, necessários para aperfeiçoar o Sistema e as ações desenvolvidas.

Em relação ao funcionamento dos Caisans e Conseas estaduais, pode-se dizer que esta é uma realidade marcada por diferentes níveis de amadurecimento e cenários políticos. De forma geral, estas instâncias estão em processo de estruturação e organização. A valorização política e a complementariedade de atuação das mesmas dependem de questões técnicas, como conhecimento da temática de SAN, bem como de questões políticas relacionadas, sobretudo, à importância da SAN na agenda de governo.

Nesse contexto, observa-se que somente 8 Estados (Minas Gerais, Tocantins, Ceará, Pernambuco, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Maranhão) e o Distrito Federal possuem Plano Estadual de SAN elaborado. O Plano é um instrumento de gestão para coordenar intersetorialmente e monitorar as ações do Estado quanto à execução das diretrizes propostas para a PNSAN. Por isso, atendendo aos princípios que regem o Sisan, sua construção deve ser pactuada com o Consea Estadual e realizada atendendo às diretrizes apontadas pela Conferência Estadual de SAN. Por estes motivos, a elaboração de 26 Planos Estaduais e do Plano Distrital serve como um importante parâmetro para avaliar a consolidação dos componentes estaduais do Sisan.

No âmbito dos municípios, a Caisan Nacional passou a promover as adesões de municípios ao Sisan por intermédio do pacto com as Caisans Estaduais, feito em 2013. O novo fluxo de adesão coloca os estados como protagonistas nesse processo. Significa dizer que, além da mobilização, os estados devem orientar, analisar e formalizar a adesão de seus municípios, enquanto que a Caisan Nacional ficou com a responsabilidade de referendar a adesão, por meio de uma resolução.

A adesão ao Sisan é um processo técnico e político que envolve a criação e instalação de seus componentes, conforme estabelecido no Decreto 7.272/2010. Implica a criação de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e de Câmara Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional. E, ainda, no compromisso de elaboração dos Planos locais de SAN. Ou seja, é um processo que requer tempo para a mobilização política e atuação do legislativo em nível local. Pela complexidade deste processo, somente 89 municípios haviam realizado a adesão ao Sisan até o final de 2014.

A Caisan Nacional, em parceria com os componentes estaduais do Sisan, continuará estimulando a adesão dos municípios dando prioridade àqueles com população acima de 200 mil habitantes, que comportam 45% da população brasileira e influenciam os municípios menores a seguirem o seu caminho. A meta é alcançar a adesão da maioria dos 142 municípios brasileiros com população acima de 200 mil habitantes. Segundo estudo realizado pela Caisan Nacional (Mapeamento de SAN 2014), que contou com a participação de 1.628 municípios respondentes, 742 municípios afirmaram ter Conselhos Municipais de SAN (45% do total). Observou-se também, que 115 municípios com população acima de 200 mil habitantes responderam o mapeamento e, destes, 98 possuem Conselhos, cerca de 81%.

Existem desafios macro para a implementação do Sisan, que incidem sobremaneira sobre a adesão dos municípios. Dentre eles, estão os mecanismos de cofinanciamento da gestão do Sistema, a definição das competências no âmbito federativo, a formalização do processo de pactuação federativa e a instituição de mecanismos de exigibilidade do DHAA.

Com relação ao cofinanciamento da gestão, até o momento, os recursos aportados são realizados por iniciativas voluntárias dos entes federados. Assim, aponta-se a necessidade de definir com maior precisão as competências federativas, a fim de pactuar e regulamentar um mecanismo mais eficaz e capaz de atender ao cofinanciamento das ações de gestão intersetorial e de participação social.

Na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, a pactuação é estabelecida por intermédio do Pacto de Gestão pelo DHAA. O Pacto deve prever as estratégias de implementação e integração de programas e ações contidas nos Planos de SAN, a expansão progressiva dos compromissos e metas, e a qualificação das ações de SAN nas três esferas de governo. O Sistema prevê a organização de fóruns de pactuação federativa (fórum tripartite e bipartite), ainda não estruturados, que terão o papel de negociar e acompanhar os acordos efetuados entre as esferas de governo, o fortalecimento dos processos de descentralização, regionalização e gestão participativa da política e dos planos de SAN. A exigibilidade, por seu turno, significa a possibilidade de qualquer pessoa exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos competentes, sejam eles administrativos, políticos ou jurisdicionais, para prevenir ou reparar as violações a esses direitos. Além disso, no conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação por parte do poder público em tempo oportuno para a reparação da violação. O exercício da exigibilidade requer, de um lado, a disponibilidade e funcionamento de instrumentos de recepção e documentação de denúncias de violações aos direitos e, de outro, um sistema de monitoramento contínuo da situação de realização progressiva do direito. Desta mesma forma, precisam ser estabelecidos os mecanismos para que seja garantido ao cidadão realizar a exigibilidade do DHAA, bem como devem estar definidos o fluxo e as definições de funções federativas para que este direito seja atendido.

Seguindo na perspectiva de macro processos necessários para consolidar o Sisan, também está pendente avançar na regulamentação do Sistema com relação à adesão das entidades com e sem fins lucrativos. Para esta regulamentação, é prioritário estabelecer critérios de adesão baseados fundamentalmente nos princípios e diretrizes que orientam o Sistema e a Política de SAN.