

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO EM JUAZEIRO DO NORTE - CE**

**GABRIEL SOUSA PEREIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

**HÁVILA REGINA GUEDES ARAÚJO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

**RAILSON ALMEIDA SANTOS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

**CLEIDIANE PINHO DE OLIVEIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

**FRANCISCO RANIERE MOREIRA DA SILVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI (UFCA)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecimento à Pró-reitoria de Extensão da Universidade Federal do Cariri pelo financiamento das bolsas.

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: PANORAMA DA IMPLEMENTAÇÃO EM JUAZEIRO DO NORTE - CE:

## INTRODUÇÃO

A segurança alimentar e nutricional (SAN) tem sido objeto de intensos debates ao longo dos anos, com seu conceito evoluindo significativamente desde a década de 1990. Com a redemocratização no Brasil e diante do cenário de fome e miséria no país, a sociedade passou a exigir políticas eficazes para garantir seus direitos básicos. Mobilizações nesse contexto resultaram em movimentos como a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, contribuindo para a criação de espaços de diálogo essenciais, como conferências, encontros e conselhos, fundamentais para a construção do conceito contemporâneo de SAN.

Observam-se ao longo dos anos avanços e retrocessos nas políticas de SAN. No final do século XX, o Governo Federal incluiu a segurança alimentar e nutricional na agenda governamental, implementando diversas estratégias para combater a fome e a miséria no Brasil. Embora muitas dessas políticas não tenham alcançado os resultados esperados, elas estabeleceram as bases para programas essenciais no início do século XXI, que contribuíram para a saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU.

A análise das políticas nacionais de SAN evidencia a necessidade de investigar sua implementação em nível local, ressaltando a importância do papel dos municípios nesse processo. São eles os responsáveis pela execução das políticas, e, dependendo da realidade local, disponibilidade orçamentária, conjuntura política, entre outros fatores, podem promover diferentes abordagens na implementação das políticas de SAN, afetando sua efetividade.

Neste contexto, o presente estudo se propõe a analisar a implementação das políticas de segurança alimentar e nutricional no município de Juazeiro do Norte, estado do Ceará. O texto inicia abordando a evolução conceitual da SAN, seguida pela trajetória histórica das principais políticas públicas para o problema, concluindo com um panorama detalhado da situação atual da SAN em Juazeiro do Norte, com ênfase nas ações de política pública e nos equipamentos disponíveis, bem como nos principais desafios de implementação.

Espera-se que este estudo contribua para o debate atual sobre SAN e para as discussões no campo da implementação de políticas públicas. Para isso, buscou-se explorar a produção científica existente sobre o tema, especialmente no que tange aos seus principais conceitos e políticas públicas. Por conseguinte, focou-se em analisar a realidade da SAN em Juazeiro do Norte, por meio de um levantamento das principais iniciativas do poder público em relação ao tema. Por fim, utilizando-se da base teórica encontrada ao longo da pesquisa e alicerçado nos dados coletados no município, focou-se em identificar as lacunas existentes e os principais desafios de implementação das políticas da SAN em nível local.

Para concretizar esses objetivos, adotou-se uma pesquisa exploratória, de uma abordagem qualitativa, que incluiu pesquisa bibliográfica e documental, além de visitas aos principais equipamentos públicos do município e entrevistas com gestores públicos e líderes de movimentos sociais ligados à SAN. O principal motivador para este trabalho foi a ausência de informações sobre os equipamentos e políticas relacionadas à área de SAN presentes no município, sendo o conhecimento destes essencial para a análise das políticas e o fortalecimento dos movimentos sociais existentes, que devem conhecer pelo menos o básico das principais iniciativas do poder público referentes à segurança alimentar e nutricional.

## **O DEBATE SOBRE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**

Para compreender a conjuntura atual acerca da segurança alimentar e nutricional no Brasil e refletir sobre como tais políticas e discussões estão presentes no contexto local, mostra-se essencial realizar a análise da trajetória histórica e política que levou à consolidação das políticas de segurança alimentar e nutricional vigentes. É notável que todo o debate sobre segurança alimentar e nutricional é resultado de uma construção coletiva que se iniciou na segunda metade do século XX, se consolidando na virada do século XXI, através da articulação de diferentes atores.

Ainda que haja uma delimitação do conceito, oferecida sobretudo pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar, é essencial entender como ele surgiu e como é compreendido pela sociedade, levando em consideração a pluralidade de atores sociais existentes no Brasil. Portanto, ao longo deste texto, serão apresentadas algumas contribuições para a construção conceitual da segurança alimentar e nutricional, bem como as perspectivas sobre seu entendimento pela sociedade.

A segurança alimentar teve suas primeiras aparições ainda na Idade Média, decorrente da ligação com o que se entendia de Segurança Nacional e o fortalecimento de países que eram independentes economicamente, e foi introduzida na sociedade a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Contudo, foi somente na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que o conceito começou a tomar forma, especialmente com o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 (Macedo et al., 2009). Nesse período, a segurança alimentar e nutricional era vista como "uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos" (Macedo et al., 2009, p. 33).

No Brasil, a década de 1980 foi um grande impulsionador do debate sobre segurança alimentar e nutricional, devido à realização de conferências de saúde e aos debates que originaram, posteriormente, o programa Fome Zero (Belik, 2012). Além disso, essa década foi marcada por vários avanços e situações que deram início ao que hoje se entende como o conceito de segurança alimentar e nutricional. Em 1980, houve um considerável aumento na criação e na luta de movimentos sociais em busca de melhores condições de vida e da superação das condições precárias que colocavam em risco o desenvolvimento humano (Amaral; Basso, 2016). Para os autores, dois eventos, o lançamento de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, deram o pontapé inicial para a consolidação de uma política de segurança alimentar e nutricional no país.

A proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, lançada em 1985 pelo Ministério da Agricultura, de acordo com Pinheiro (2009), tinha como foco o abastecimento alimentar, visando atender às necessidades alimentares da população e alcançar a autossuficiência na produção de alimentos. Por sua vez, a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, promovida em 1986 pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), apresentou uma série de ações que objetivavam a garantia da segurança alimentar e nutricional no país, através da incorporação do elemento nutricional no conceito de segurança alimentar e da defesa da alimentação como direito humano (Amaral; Basso, 2016).

É perceptível que, ao longo dos anos, e com a influência das lutas dos movimentos sociais, houve avanços, especialmente no que se refere às ações destinadas às camadas mais necessitadas da população, que viviam em constante abandono pelo poder público. Um ponto interessante a destacar é que "anteriormente a este período, as discussões enfatizavam mais a ideia do combate à fome e à desnutrição, sendo que a terminologia segurança alimentar e nutricional passa a ser usada algum tempo depois" (Amaral; Basso, 2016, p. 184-185).

Contudo, na década de 1990 houve um acentuado retrocesso nas políticas sociais, especialmente devido à adesão ao modelo de política neoliberal pelo governo brasileiro, o que resultou na desativação e em cortes orçamentários de várias políticas de alimentação (Amaral; Basso, 2016). Nesse período, observou-se um grande retrocesso em relação às lutas e aos avanços conquistados em termos de segurança alimentar e nutricional.

Sá Brito e Baptista (2021) afirmam que o presidente Fernando Collor adotou medidas que aprofundaram a crise e não atenderam às expectativas das forças políticas presentes, especialmente no que se refere às políticas sociais. Diante do cenário de crise, marcado pelo impeachment do presidente Fernando Collor e pelos graves problemas sociais do país, surge o Movimento Pela Ética na Política e, em desdobramento dele, o movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida (Pedrotti; Silva, 2022).

Apesar desse deterioramento nas políticas de alimentação, houve uma reviravolta na forma de pensar a segurança alimentar e nutricional no Brasil, com uma clareza conceitual que se fortalecia. Segundo Belik (2012), o pontapé inicial para a criação do conceito atual de segurança alimentar e nutricional foi a realização da Conferência Internacional sobre Nutrição em 1992, cujo objetivo era tratar do combate à fome no mundo.

O movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida tinha como um dos seus principais representantes o sociólogo Herbert de Souza, conhecido como Betinho. O movimento mobilizou a sociedade brasileira para a doação de alimentos, sensibilizou-a em relação aos problemas sociais que o país estava vivenciando e intensificou o debate em relação à fome e à miséria. Em parceria com o movimento, o governo Itamar Franco criou em 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), e em 1994 é realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA). Vale destacar que, durante o governo de Itamar Franco, também foi elaborado o Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e lançado o Plano de Combate à Fome e à Miséria.

Todas essas iniciativas simbolizaram grandes avanços no que se refere à política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. A criação do Consea possibilitou o estabelecimento de uma instância institucional no âmbito nacional, compartilhando a experiência de diferentes atores da sociedade civil e atores governamentais para proposição de soluções às problemáticas no que tange ao tema. A I CNSA, segundo Amaral e Basso (2016), teve como enfoque analisar as ações que estavam sendo realizadas na área e o trabalho do Consea, destacando-se pela pluralidade de organizações participantes e a diversidade de pensamento.

Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, não apresentou avanços significativos em relação à área. Durante o seu governo, as ações de combate à fome e à pobreza estavam concentradas no Programa Comunidade Solidária (PCS), que tinha como objetivo coordenar as ações governamentais para o atendimento da parcela da população que não tinha condições de prover suas necessidades básicas. Amaral e Basso (2016) afirmam que o PCS não obteve resultados satisfatórios, não conseguindo tornar a segurança alimentar e nutricional uma prioridade para o governo. Dentre outros aspectos durante esse período, cabe ressaltar a extinção do Consea e do INAN. De acordo com Amaral e Basso (2016), nesse período de 1995 a 2002 não houve tantos avanços no que diz respeito à segurança alimentar e nutricional, mas pode-se visualizar que conceitualmente a contribuição foi muito forte.

Fora do âmbito estatal e dando prosseguimento ao debate que havia sido iniciado no extinto Consea, é feita uma mobilização que levaria à criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN). O FBSSAN se constituiria como um importante espaço de debate em prol da segurança alimentar e nutricional, como afirmam Sá Brito e Baptista (2021).

Em 1996, com a preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação e a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) em 1998, já se tinha, de certa forma, um conceito formado de segurança alimentar e nutricional, embora ainda não fosse plenamente legitimado e normatizado:

É importante perceber que esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: a alimentar e a nutricional. A primeira se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde e a utilização biológica do alimento. (Marcelo et al., 2009, p. 37)

O início do século XXI foi marcado por um divisor de águas em relação ao tema, passou-se a exigir dos governantes, políticas de segurança alimentar e nutricional mais eficazes e abrangentes. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, parte desses anseios foram atendidos, visto que a segurança alimentar e nutricional, depois de vários anos, passou a ser prioridade na agenda governamental. Foram diversas iniciativas durante os seus dois mandatos, dentre elas, cabe destacar a criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, a retomada do Consea, o estabelecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), dentre outras (Pedrotti; Silva, 2022).

Um dos principais programas lançados durante esse período foi o Programa Fome Zero, que tinha como objetivo o estabelecimento de uma política interministerial e participativa, contando com uma ampla participação da sociedade civil para o combate à fome. O programa reunia políticas estruturais e emergenciais, atuando através da redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outras (Sá Brito; Baptista, 2021). Dentre as políticas que surgiram no âmbito do Fome Zero vale destacar o Programa Restaurante Popular, o Programa Banco de Alimentos, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa de Incentivo à Instalação de Cozinhas Comunitárias.

Outros avanços que podem ser mencionados em relação a esse período são a aprovação da Lei nº 11.346, que cria a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan); a Lei nº 11.326, conhecida como Lei da Agricultura Familiar; a Lei nº 11.947, que amplia o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Decreto nº 7.277, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e a Emenda Constitucional nº 64 de 2010, que introduziu na Constituição Federal a alimentação como um direito fundamental (Amaral; Basso, 2016). O conjunto dessas iniciativas fez com que o país alcançasse resultados positivos no que se refere ao combate à fome e à miséria. Alinhado ao programa de transferência de renda Bolsa Família, o Brasil conseguiu, em 2014, sair do Mapa da Fome da ONU.

Infelizmente, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, constatou-se uma série de retrocessos no que diz respeito à política de segurança alimentar e nutricional. Conforme explicitam Sá Brito e Baptista (2021), a partir de 2016 ocorre a aprovação de inúmeras medidas que atacam a soberania alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), entre elas o desmonte de ministérios da área social e corte em diversos programas sociais, o desmonte de uma rede de equipamentos de segurança alimentar e nutricional, a extinção do Consea e de vários outros espaços de participação, dentre outras. A partir de 2023, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da república, algumas destas medidas começaram a ser revertidas.

Ao longo desse percurso histórico, não se pode deixar de considerar o legado normativo e conceitual que continua a servir de lastro para as políticas de SAN no país. A Lei

nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 apresenta em seu Art. 3º o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, tornando oficial e concreto o que seria a SAN:

A segurança alimentar e nutricional consiste na 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, Art. 3)

A partir da criação da lei e da oficialização conceitual da segurança alimentar, passou-se a trabalhar com a perspectiva de que ter segurança alimentar não é somente ter comida, mas também ter condições dignas ao adquirir os alimentos. Então, a lei explicita que o direito à alimentação deve ser oferecido com segurança, em condições saudáveis e que respeite o ser humano enquanto indivíduo. Ela também deve oferecer alternativas de emancipação à população contemplada por essa política, tendo em vista a liberdade individual garantida a todos na Constituição Federal de 1988.

Outrossim, em 2019 teve-se a necessidade de ampliar o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, com isso criou-se a Lei 13.839, de 4 de junho de 2019 na qual diz que:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda (Brasil, 2019, Art. 1)

Diante de toda a constituição e desenvolvimento conceitual do que seria segurança alimentar e nutricional, é pertinente se pensar na visão dos variados grupos existentes na sociedade e a visão deles acerca da temática. Apesar de ter uma normatização específica que trata sobre segurança alimentar, não se pode negar e excluir a perspectiva dos diferentes grupos existentes na sociedade em relação ao tema.

Na pesquisa de Aliaga, Santos e Trad (2019), com líderes comunitários e moradores de Salvador-BA, obteve-se resultados interessantes que dão embasamento para a indagação anterior sobre as perspectivas variadas que a sociedade tem sobre segurança alimentar e nutricional. Um dos resultados foi “espontaneamente, os participantes da primeira oficina vincularam a segurança alimentar e nutricional à segurança sanitária dos alimentos (Aliaga, Santos, Trad, 2019, p. 6). Percebe-se que se limitou o significado de segurança alimentar a meramente sanitários. Obviamente, essa questão está incluída na Lei de Segurança Alimentar só que amplamente pensada.

Outros resultados obtidos mostraram o quanto são variadas as perspectivas do que seria segurança alimentar e nutricional para alguns grupos existentes na sociedade:

Um segundo significado, que apareceu já no momento inicial, diz respeito à qualidade nutricional dos alimentos e ao estado nutricional das pessoas. Esse aspecto estava presente nos primeiros mapas, por mencionarem alimentos saudáveis, hábitos alimentares, conscientização alimentar ou ainda práticas de consumo. A partir dos segundos mapas [...], surgiram as questões da obesidade e da desnutrição, assim como a “má alimentação” e o fast food. Nos terceiros mapas [...], apareceu o tema da alimentação adequada. Porém, nenhum dos mapas restringiu a segurança alimentar e nutricional à sua dimensão nutricional, e outros temas, por exemplo, o da produção de alimentos, também ocuparam um lugar importante. (Aliaga, Santos, Trad, 2019, p. 6)

Para a discussão conceitual sobre segurança alimentar, identificar visões diferentes ou limitadas acerca do assunto, demonstra uma precária aquisição de conhecimentos, mas, por outro lado, apresenta a realidade pela qual parcela da sociedade vivencia diariamente. É com essas diferentes perspectivas que novos conceitos são formados e formulados.

Segundo resultados de outro estudo sobre segurança alimentar e nutricional, esse especificamente em comunidades indígenas:

Segurança alimentar para as comunidades indígenas está mais centrada nas possibilidades diárias, e não nas possíveis perspectivas a longo prazo, pois os itens alimentares, nas comunidades, são fornecidos por meio de sazonalidade (disponibilidade de frutos oriundos da floresta ou os cultivados em quintais) e encontros casuais (em relação às fontes protéicas, à caça e à pesca). (Yuyama et al., 2008, p. 58)

Entender e estudar essas perspectivas, como mencionado anteriormente, é de extrema importância para se verificar a realidade de certos grupos da sociedade. Nesse sentido, observou-se que desde a elaboração conceitual até a visão já pré-estabelecida de variados grupos da sociedade, contribuíram para a formulação atual do conceito que continua sendo interpretado de diversas formas. Essa diversidade de modos de compreender a segurança alimentar e nutricional tem rebatimentos diretos na forma como os indivíduos e grupos agem sobre o problema e, conseqüentemente, na implementação das políticas públicas endereçadas à solucioná-lo.

## **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019), uma política pública é uma diretriz desenvolvida para enfrentar um problema coletivo relevante. Em essência, trata-se de uma orientação que guia a ação ou inação (Dye, 1972) de agentes públicos com o objetivo de tratar ou resolver problemas identificados como importantes para a sociedade. As políticas públicas possuem dois elementos essenciais: a intencionalidade pública (ou seja, a vontade de agentes públicos de abordar um problema) e a resposta a um problema público (o problema deve ser reconhecido como significativo para a coletividade). Embora a definição de política pública possa variar e não haja consenso absoluto na literatura especializada devido à diversidade de perspectivas e abordagens (Souza, 2006; Rua, 2009), sua essência reside na articulação de esforços para tratar questões de interesse público.

Na visão de Saravia (2006), o conceito de políticas públicas está diretamente ligado às maneiras de abordar e resolver problemas públicos. Para ele, as políticas públicas são um conjunto contínuo de decisões tomadas pelo governo que visam manter a estabilidade social ou introduzir mudanças significativas na sociedade. Essas políticas são vistas como estratégias utilizadas para alcançar objetivos específicos que são desejados por diferentes grupos envolvidos no processo de tomada de decisões. Portanto, Saravia enxerga as políticas públicas como instrumentos que servem tanto para preservar a ordem existente quanto para promover transformações conforme os interesses dos grupos que participam do cenário político.

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019) e Saravia (2006), políticas públicas são diretrizes orientadas para resolver problemas coletivos importantes reconhecidos pela sociedade. No contexto da segurança alimentar, isso envolve identificar e abordar questões relacionadas à disponibilidade, acessibilidade e qualidade dos alimentos para toda a população.

A literatura menciona diferentes fases e perspectivas do estudo de políticas públicas, conforme diversos autores. Vanmeter e Vanhorn (1975), definem as três grandes fases das políticas públicas como formação de agenda e formulação, implementação, e monitoramento e avaliação. Isso significa que o processo de políticas públicas é dividido em etapas claras e distintas, cada uma com suas próprias dinâmicas e desafios. Souza (2007), destaca que a fase de implementação das políticas públicas tem sido menos estudada em comparação com a formulação e a avaliação. Isso sugere uma lacuna na literatura acadêmica, onde a execução prática das políticas não recebe a mesma atenção que as fases de planejamento e análise de resultados. Hill e Hupe (2002), discutem duas principais perspectivas para estudar a implementação das políticas públicas: de cima para baixo (top-down) e de baixo para cima (bottom-up). A perspectiva top-down envolve a implementação das políticas de acordo com diretrizes e decisões centralizadas, enquanto a perspectiva bottom-up considera a influência e o papel dos atores locais e contextuais no processo de implementação. Mazmanian e Sabatier, (1983) e Pressman e Wildavsky, (1973) abordam as dificuldades de se atingir uma boa implementação das políticas públicas. Isso implica que, na prática, a execução das políticas enfrenta muitos obstáculos, desde desafios logísticos até a resistência dos atores envolvidos e por fim, O'Toole (2000), discute como conceituar uma boa implementação, sugerindo que há debates e diferentes critérios para definir o que constitui uma implementação eficaz de políticas públicas. Isso implica que não há consenso claro sobre os padrões ou indicadores de sucesso na execução das políticas.

Vanmeter e Vanhorn (1975), Souza (2007), Hill e Hupe (2002), entre outros, destacam as diferentes fases das políticas públicas, como a formulação, implementação e avaliação. Na implementação de políticas de segurança alimentar, por exemplo, é crucial não apenas planejar e formular estratégias, mas também garantir que as ações sejam efetivamente colocadas em prática para alcançar os objetivos de melhorar a nutrição e reduzir a insegurança alimentar.

Mazmanian e Sabatier (1983) e Pressman e Wildavsky (1973) discutem os desafios enfrentados na implementação das políticas públicas, como resistência de stakeholders e dificuldades logísticas. Isso é relevante na segurança alimentar, onde questões como distribuição equitativa de alimentos e garantia de qualidade necessitam de uma implementação eficaz para alcançar os resultados desejados.

Segundo Silva e Melo (2000), a fase de implementação de políticas públicas é crucial para o sucesso ou insucesso dessas políticas em atingir seus objetivos. Isso se dá porque a implementação é um processo autônomo onde decisões importantes são tomadas, não apenas executadas. Nesse sentido, os executores da política têm a oportunidade de fazer escolhas determinantes para o sucesso ou fracasso da política em questão. Eles destacam que a implementação não é apenas uma etapa mecânica de seguir diretrizes previamente estabelecidas, mas sim um momento em que ações, atividades e serviços são colocados em prática com o intuito de alcançar as metas e objetivos definidos na fase de formulação. Dessa forma, a fase de implementação envolve um grau significativo de tomada de decisão e de ajustes conforme necessário, o que pode influenciar diretamente o resultado da política pública.

Como exemplo, di Giovanni (2009) sustenta que uma política pública não consiste simplesmente em uma intervenção do Estado a uma situação social considerada problemática. Pensa a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante da interação entre Estado e sociedade, onde tamanha proximidade define as situações sociais consideradas problemáticas, os conteúdos e as modalidades da consequente intervenção estatal.

Ainda de acordo com os autores Silva e Melo (2000), a implementação de políticas públicas é descrita como um processo autônomo, onde as decisões cruciais não são

simplesmente executadas conforme um plano pré-estabelecido, mas sim tomadas durante a própria implementação. Isso significa que os executores dessas políticas têm a capacidade e a responsabilidade de fazer escolhas importantes que podem determinar o sucesso ou o fracasso da política em questão. Os autores destacam que a implementação é o momento em que as ações, atividades e serviços são colocados em prática, com o objetivo de alcançar as metas e objetivos definidos na fase de formulação da política pública. Assim, a execução não é apenas uma etapa mecânica ou burocrática, mas sim um processo dinâmico e crítico, onde a flexibilidade e a capacidade de adaptação dos executores desempenham um papel fundamental.

Lima e D'Ascenzi (2013), afirmam que a abordagem tradicional para a análise de políticas públicas é feita por meio do modelo sequencial, também conhecido como ciclo de políticas públicas. Esse modelo sequencial é uma forma simplificada e estruturada de entender e analisar o processo das políticas públicas, facilitando a identificação e a organização das etapas envolvidas desde a definição de um problema até a avaliação de seus resultados. Este modelo divide as políticas públicas em três fases principais: formulação, implementação e avaliação, conforme citado por Frey (2000), Muller & Surel (2002) e Secchi (2010). A Formulação é a fase que envolve a definição e a escolha dos problemas que necessitam de intervenção estatal. Nela, são produzidas soluções ou alternativas para esses problemas, culminando na tomada de decisão sobre quais ações serão adotadas. A Implementação refere-se à execução das decisões que foram adotadas na fase de formulação. Nesta etapa, as políticas são colocadas em prática. E a Avaliação esta fase consiste em avaliar o impacto das políticas implementadas, ou seja, analisar os resultados e efeitos das ações tomadas para verificar se os objetivos foram alcançados e quais foram as consequências das políticas.

Lima e D'Ascenzi (2013) abordam a importância da avaliação de políticas públicas para verificar se os objetivos foram alcançados e quais foram os impactos reais. Na segurança alimentar, isso implica em analisar como as políticas contribuíram para melhorar o acesso e a qualidade dos alimentos, além de monitorar os resultados para ajustar as estratégias conforme necessário.

Por outro lado, Humberto Martins (2003) aborda a fragmentação política como uma situação em que há uma perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas públicas. Ele menciona duas formas principais dessa fragmentação: horizontal e vertical. A fragmentação horizontal ocorre quando há falta de consistência e coordenação entre diferentes políticas dentro do mesmo subsistema ou área de atuação. Já a fragmentação vertical refere-se à falta de integração entre políticas de diferentes subsistemas ou níveis administrativos, como entre políticas municipais e estaduais. Essa falta de coerência e coordenação pode levar a uma implementação ineficaz das políticas públicas no município, dificultando que elas alcancem seus objetivos de forma eficiente. Assim, a adaptação das políticas se torna necessária para melhorar sua gestão e organização, garantindo que possam ser implementadas de maneira mais eficaz e coerente com os objetivos propostos.

Martins (2003) discute a fragmentação política, que pode afetar a implementação eficaz das políticas públicas. Na segurança alimentar, isso poderia se manifestar em falta de coordenação entre diferentes programas governamentais ou entre diferentes níveis administrativos, impactando a eficiência das ações e a integração dos esforços para garantir a segurança alimentar.

Do ponto de vista de Lotta (2019), dentro do enquadramento dos estudos sobre a implementação de políticas públicas, existe uma vasta gama de possibilidades analíticas e objetos de pesquisa. Esses recortes analíticos permitem uma abordagem multidisciplinar e abrangente, o que facilita uma compreensão mais completa e detalhada dos processos de implementação de políticas públicas e de seus impactos na sociedade. Tal abordagem interdisciplinar é fundamental, pois permite a integração de diversas perspectivas teóricas e

metodológicas, contribuindo para uma análise mais robusta e aprofundada das complexidades envolvidas na implementação e na eficácia das políticas públicas.

## **METODOLOGIA**

Tendo em vista o problema de pesquisa e o objetivo do estudo, realizou-se uma pesquisa exploratória. De acordo com Lakatos e Marconi (2006), a pesquisa exploratória contribui no aumento da percepção do pesquisador com o fenômeno pesquisado. Quanto à abordagem, o trabalho atuou por meio da abordagem qualitativa.

Em relação aos procedimentos, foi utilizado a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa em campo. Foi realizada uma pesquisa em dados primários, sendo estes: Decreto nº 1.366; Lei nº 11.346, Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Manual Programa Restaurante Popular; Lei nº 14.628, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; Panorama de Juazeiro do Norte.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada com a finalidade de possibilitar a compreensão conceitual acerca da segurança alimentar e nutricional e da implementação de políticas públicas. De acordo com Manzo, (1971) apud Lakatos e Marconi (2006), a pesquisa bibliográfica “oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente”.

Para realizar um paralelo entre os assuntos abordados na pesquisa bibliográfica e documental e compreender as políticas de segurança alimentar e nutricional de Juazeiro do Norte, foram realizadas visitas técnicas nos equipamentos que atuam sobre o fenômeno exposto. Os equipamentos visitados foram a Cozinha Comunitária do bairro Frei Damião, a sede do Banco de Alimentos, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa de Aquisição de Alimentos Modalidade Leite (PAA, leite). Deve-se destacar que o registro de todas as visitas foi feito em diários de campos. Salientando a importância para os fins já abordados, a pesquisa em campo com teor exploratório para assim “aumentar a familiaridade” do pesquisador com o fenômeno em estudo, sendo assim usado como instrumento para a investigação a observação empírica em campo. (Lakatos; Marconi, 2006, p. 188). Vale mencionar ainda a realização de oito entrevistas semiestruturadas, sendo seis com gestores públicos municipais diretamente envolvidos na implementação das políticas e gestão dos equipamentos, e duas com representantes de organizações da sociedade civil ligadas ao tema.

## **ANÁLISE DOS RESULTADOS**

### **Políticas e equipamentos de segurança alimentar e nutricional em Juazeiro do Norte**

Segundo o censo do IBGE de 2022, o município de Juazeiro do Norte possui 286.120 habitantes e uma área territorial de 258,788 km<sup>2</sup>. Localizado na região metropolitana do Cariri, no extremo sul do Ceará, a cidade exerce um papel central como polo de desenvolvimento regional, graças a sua localização estratégica, que possibilita a integração com outros municípios e estados. Apesar de sua influência no âmbito regional e estadual e seu desenvolvimento constante no setor comercial, industrial e acadêmico, Juazeiro do Norte apresenta um ambiente propício para a presença de políticas de segurança alimentar e nutricional. Esse cenário decorre por diferentes fatores, entre eles, destaca-se não apenas a presença do quadro agravante de pobreza, desigualdade de renda e insegurança alimentar e nutricional, mas também o potencial influenciador da cidade para implementação dessas políticas em outros municípios da região.

As Leis municipais nº 4334/2014 e 4815/2018 dispõem sobre os componentes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar - SISAN no âmbito do Município de Juazeiro do Norte/CE, definindo os parâmetros para elaboração e implementação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e dando outras providências. As duas normas estabelecem como componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN:

- I - a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- II - o CONSEA de Juazeiro do Norte/CE, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho - SEDEST;
- III - a Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN de Juazeiro do Norte/CE;
- IV - os órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional, instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN, nos termos regulamentados pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN Nacional.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho- SEDEST, é a secretaria responsável pelas políticas de segurança alimentar e nutricional no município, mantendo uma coordenadoria específica para tratar do tema. O município realizou seis conferências municipais de SAN. O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) foi criado e regulamentado em 2023. A câmara intersectorial nunca foi regulamentada. Enquanto equipamentos e serviços de segurança alimentar e nutricional foram identificados na pesquisa documental e de campo, um Restaurante Popular, quatro Cozinhas Comunitárias, um Banco de Alimentos e os programas PAA e PAA-Leite.

As quatro Cozinhas Comunitárias ativas estão localizadas nos bairros Frei Damião, Horto, João Cabral e Vila Nova. Cada Cozinha Comunitária oferece duzentas refeições diárias, que são direcionadas para o público cadastrado através do Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Esse processo junto ao CRAS, possibilita a construção de uma rede socioassistencial, de modo que pode atuar em conjunto com outras políticas. As Cozinhas Comunitárias possuem o mesmo sistema de organização. De acordo com a diretora do setor de Segurança Alimentar e Nutricional da SEDEST, além das duzentas refeições distribuídas por cada equipamento, a cozinha comunitária do bairro Frei Damião é responsável por realizar mais cinquenta e cinco refeições diárias, destinadas à população atendida pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

Os equipamentos apresentam uma instabilidade quanto aos mecanismos de adaptação na sua implementação e funcionamento. Após serem reativadas em 2021, as cozinhas comunitárias tiveram que se adaptar quanto à realização de suas atividades. O momento de convívio durante as refeições entre os usuários do serviço foi substituído pela distribuição das refeições para o consumo fora do equipamento. A adaptação foi pensada apenas para a manutenção das atividades no período da pandemia da Covid 19, mas perdura até hoje.

Na visão das gestoras responsáveis pela política e pelo equipamento, o serviço oferecido é de qualidade e atende de modo satisfatório às demandas a que se destina. Os representantes de movimentos sociais entrevistados, todavia, contrapõem essa visão, ressaltando que tanto a quantidade de cozinhas quanto de refeições servidas são insuficientes para dar conta da demanda por alimentos no município. Eles ressaltam que embora haja avanços no fato de existirem as cozinhas, há ainda necessidade de que o equipamento seja instalado em outras áreas periféricas e com altos índices de vulnerabilidade social. Ademais, afirmam que oitocentas refeições diárias é um montante ínfimo, diante de uma população de quase 200 mil habitantes.

De acordo com lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária, o PAA busca fomentar a agricultura familiar através da compra de alimentos de agricultores da região e o repasse para entidades públicas cadastradas. De acordo com a coordenadora do PAA em Juazeiro do Norte, o mesmo atende cerca de trinta e cinco entidades, incluindo: Associações; Banco de Alimentos; Centro POP; Cozinhas Comunitárias; CRAS entre outros.

Deve-se destacar que o equipamento não possui um sistema de informação eficaz. Todo controle de informações incluindo compra, vendas, cadastro dos agricultores e beneficiados da política é registrado em uma planilha eletrônica alimentada e gerida pela equipe do programa. Esse modelo de gestão das informações é frágil e pode dificultar o acesso à informação tanto pela equipe de implementação quanto por outras áreas de política pública que poderiam se utilizar das mesmas informações e atuar de modo integrado, além das dificuldades de gestão organizacional do equipamento. Tal constatação evidencia problemas de consistência e coordenação, gerando indícios do que Martins (2003) classifica como fragmentação horizontal da política. Além do mais, pode-se constatar que, em que pese uma boa capacidade técnica de implementação da política, esta capacidade acaba limitada pela fragilidade tecnológica, bem como pela fragmentação já referida.

No que toca ao Programa de Aquisição de Alimentos - modalidade Leite (PAA-Leite), vale destacar que esta é uma política de âmbito estadual, implementada em parceria com o governo municipal, por meio da rede de serviços socioassistenciais. O programa atende, de acordo com a coordenadora, em torno de cinquenta entidades e setecentas e quarenta e duas famílias em Juazeiro do Norte. O PAA-Leite, distribui um litro de leite para cada família composta por quatro membros que estejam enquadrados no perfil e cadastrados junto ao CRAS. Distribuindo cerca de quatorze mil litros de leite por semana, o PAA Leite, é a única política presente no município que realiza um acompanhamento nutricional com os beneficiados, sendo este realizado pela equipe municipal de assistência social.

Referido programa aponta evidências de uma coordenação interfederativa da política, envolvendo os entes estadual e municipal, o que pode ser muito útil no sentido de articular esforços e informações intergovernamentais e fortalecer a integração. Todavia, a fala das gestoras do programa no âmbito municipal deixa claro que essa integração se limita à execução das competências de cada ente e à prestação de contas e que os atravessamentos de cunho político partidário também geram dificuldades de integração intergovernamental.

O Banco de Alimentos em Juazeiro do Norte atende em torno de trinta e duas entidades, como associações, organizações da sociedade civil entre outros. Sua atuação ocorre através do repasse imediato de doações de alimentos para as entidades cadastradas no Banco de Alimentos.

Apesar da atuação de outras políticas de segurança alimentar e nutricional estarem ativas em Juazeiro do Norte, o Restaurante Popular do município está fechado desde 2019. Sob esse viés, o equipamento no município possui como público-alvo não somente pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, mas também comerciantes locais. Ademais, o Restaurante Popular de Juazeiro do Norte, quando em funcionamento, ofertava cerca de oitocentas refeições diárias. Localizado no Centro de Juazeiro do Norte, o equipamento contribuiu assiduamente no cumprimento de seu objetivo social e nutricional. Porém, há uma instabilidade quanto ao seu funcionamento desde sua implementação no município, de modo que passou por momentos inativos por diferentes causas. Em 2019, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho (SEDEST) publicou uma nota que atribuiu o fechamento do equipamento e das quatro Cozinhas Comunitárias à insuficiência de recursos. No início do primeiro semestre de 2024, a SEDEST informou que o Restaurante Popular estaria passando por uma reforma para sua reabertura. Ademais, vale ressaltar que o debate em torno da reabertura do Restaurante Popular no município ocorreu através da atuação de movimentos

junto à sociedade como por exemplo a Frente Juazeiro sem Fome, assim como à atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). A Frente Juazeiro Sem Fome, é um movimento Político e Social que surgiu durante a pandemia da COVID-19. O movimento atua em torno da segurança alimentar e nutricional através da arrecadação de alimentos e distribuição para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Vale ressaltar, no momento recente, a institucionalização e incentivo à articulações de caráter público-privadas no enfrentamento à fome e miséria, mobilizadas pelo governo estadual no âmbito do Pacto Pelo Ceará Sem Fome. A lei nº18.312, 2023, que institui o Programa Ceará Sem Fome, atua através da criação das redes de unidades sociais produtoras de refeições para combate à fome no estado do Ceará. No município de Juazeiro do Norte há cerca de vinte e uma entidades entre elas cozinhas comunitárias, cozinhas solidárias, associações e comunidades que atuam junto ao Programa Ceará Sem Fome, com intuito de possibilitar a redução do cenário de insegurança alimentar e nutricional garantindo a pessoas em situação de vulnerabilidade social uma refeição de qualidade diariamente. Embora não estejam incluídas entre os equipamentos integrantes do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juazeiro do Norte, vale ressaltar a importância destas unidades produtoras de alimentos para o município.

## CONCLUSÃO

A segurança alimentar e nutricional é um direito humano fundamental, sendo essencial para a promoção de uma vida digna e saudável. No Brasil, a construção de políticas públicas voltadas para a garantia desse direito tem sido um processo dinâmico e desafiador, envolvendo múltiplos atores e interesses, que revela avanços significativos, mas também destaca áreas que necessitam de maior atenção e aprimoramento.

Ao analisar a implementação das políticas e ações de segurança alimentar e nutricional em Juazeiro do Norte, observa-se uma fragmentação horizontal e vertical, de modo que a coerência, consistência e coordenação das políticas é frágil, impondo limites à sua gestão e organização. Assim, esses fatores implicam na necessidade de adaptação das políticas para cumprirem seus objetivos.

No panorama das políticas de segurança alimentar e nutricional de Juazeiro do Norte, a fragmentação se expressa de diferentes formas. Observa-se que entre os equipamentos e as políticas não há uma socialização de informações e atividades. Essa falta de relação interorganizacional não ocorre apenas entre as políticas municipais e estaduais, mas também entre os equipamentos e serviços públicos do município.

No caso investigado, o estudo revelou a importância de realizar um diagnóstico aprofundado das condições e capacidades locais para a implementação de políticas públicas. A identificação das áreas de vulnerabilidade e das necessidades específicas da população é crucial para a eficácia e efetividade da política. A existência de equipamentos de segurança alimentar, como bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, é fundamental, contudo, sua eficácia depende de políticas que considerem as especificidades culturais e sociais da população local. A avaliação dessas políticas em Juazeiro do Norte mostrou tanto pontos fortes quanto áreas que necessitam de melhorias para promover de forma eficaz a alimentação saudável no município.

Um dos principais desafios identificados é a ausência de informações detalhadas e acessíveis sobre as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no município de Juazeiro do Norte. A falta de transparência cria uma barreira significativa para o controle social e dificulta a participação ativa da comunidade.

Esta lacuna de informações não apenas enfraquece a eficácia das políticas públicas, mas também limita o empoderamento dos cidadãos, impedindo-os de exigir seus direitos e de contribuir de maneira informada para a melhoria da ação pública. A carência de dados e informações claras prejudica tanto os movimentos sociais quanto os beneficiários dessas políticas, que muitas vezes se encontram desinformados sobre os mecanismos de funcionamento e de acesso, comprometendo assim o pleno desenvolvimento e a efetividade das iniciativas de segurança alimentar e nutricional do município.

Portanto, é imperativo que o município de Juazeiro do Norte invista na transparência e na divulgação das informações sobre suas políticas de segurança alimentar e nutricional. Esse investimento é essencial para fortalecer o controle social, permitindo uma participação mais ativa e informada da população. A disponibilização de dados claros e acessíveis sobre as políticas públicas permitirá que os cidadãos compreendam melhor os serviços oferecidos, seus direitos, e os mecanismos de acesso e fiscalização.

Além disso, a transparência na divulgação de informações contribui para a confiança da população nas ações do governo, facilita a articulação dos movimentos sociais, e promove um ambiente onde as políticas públicas podem ser constantemente avaliadas e aprimoradas. Assim, será possível avançar na promoção da segurança alimentar e nutricional, assegurando que esse direito fundamental seja plenamente exercido por todos os cidadãos de Juazeiro do Norte.

Por meio do fortalecimento das políticas públicas e da participação ativa da sociedade civil, é possível avançar na construção de um Brasil onde todos tenham acesso a alimentos adequados e nutritivos, promovendo a saúde e o bem-estar de toda a população.

A política pública de segurança alimentar e nutricional, foco central deste estudo, é exemplo de como o campo da implementação pode fornecer insight e orientações para atender às necessidades básicas da população, promovendo a justiça social e o bem-estar. Essas políticas são um reflexo da capacidade de um governo de ouvir, entender e agir em resposta às demandas da sociedade, criando um ambiente onde todos têm acesso a uma alimentação saudável e adequada.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, V. R. DO; BASSO, D. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise em perspectiva histórica. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 13, n.1, p. 181-200, jan/jun. 2016. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/386/324>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BANDONI, Daniel Henrique et al. O programa de incentivo à instalação de cozinhas comunitárias: avaliação de uma política pública brasileira. **Nutrire: Revista da Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição**, v. 35, n. 1, p. 15-27, 2010. Disponível em: <http://files.bvs.br/upload/S/1519-8928/2010/v35n1/a002.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BELIK, Walter. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 19, n. 2, p. 94–110, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634614/2535>. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 de Janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/d1366.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm). Acesso em: 6 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 05 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.838, de 04 de junho de 2019. Altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para prever, no conceito de segurança alimentar e nutricional, a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, bem como a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13839.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13839.htm#art1). Acesso em: 05 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021.. . Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm). Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual Programa Restaurante Popular**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto\\_logico\\_restaurante\\_popular.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf). Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa Restaurante Popular**. [Brasília]: MDS, [2023?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/programa-restaurante-popular>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa Banco de Alimentos**. Brasília: MDS, 2023. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo\\_pesquisa/estudo\\_pesquisa\\_288.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/estudo_pesquisa/estudo_pesquisa_288.pdf). Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Banco de Alimentos**. [Brasília]: MDS, [2023?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/equipamentos-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/banco-de-alimentos>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Programa de Aquisição de Alimentos**. [Brasília]: SECOM, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/comunicabr/lista-de-acoes-e-programas/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa Cozinha Comunitária**. [Brasília]: MDS, [2023?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/programa-cozinha-comunitaria>. Acesso em: 11 jul. 2024.

BRITES, Carla Mario; CLEMENTE, Augusto Junior. Implementação de Políticas Públicas: Breve revisão da literatura. **Revista NAU Social** - v.10, n.18, p. 27 – 37 Maio 2019 / Out 2019.

BRITO, F. R. DOS S. DE S.; BAPTISTA, T. W. DE F.. Sentidos e usos da fome no debate político brasileiro: recorrência e atualidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 10, p. 2-18, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/QsKwnNkdFdDrbpBcVYGcYwz/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 4 jul. 2024.

CEARÁ (Estado). Lei nº 18.312, de 17 de fevereiro de 2023. INSTITUI O Programa Ceará Sem Fome, cria as redes de unidades sociais produtoras de refeições no combate à fome no estado do Ceará, e altera dispositivo da lei N.º 14.335, de 20 de abril DE 2009 . Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/seguridade-social-e-saude/item/8258-lei-n-18-312-de-17-02-2023-d-o-17-02-2023>. Acesso em: 03 jul. 2024

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa [do] NEPP/UNICAMP**, nº82, 2009, p. 1 – 29.

DIONE, Chaves de Macedo. TEIXEIRA, Estelema Maria Borges. JERÔNIMO, Marlene. BARBOSA, Ozeni Amorim. OLIVEIRA, Maria Rita Marques de. A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. **Simbio-Logias**, V.2, n.1, p. 31-46, maio, 2009. Disponível em: <https://simbiologias.ibb.unesp.br/index.php/files/article/view/42/68>. Acesso em: 06 jul. 2024.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun/2000.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementando Políticas Públicas**. London: Sage Publications Ltd., 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)-PANORAMA DE JUAZEIRO DO NORTE Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 11 jul. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia**. c6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação De Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOTTA, Gabriela (ORG). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. FGV: Rio de Janeiro, Dez. 2003.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. **Implementação e Políticas Públicas**. Glenview, Il.: Scott Foresman, 1983.

MULLER, P. & SUREL, Y.. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)** Rio de Janeiro 45(6):1943-67, nov./dez. 2011.

O'TOOLE, L.J.Jr. **Pesquisa sobre implementação de políticas: avaliação e perspectivas**. Journal of Public Administration Research And Theory, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

PEDROTTI, F.; OLIVEIRA E SILVA, D. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: ontem, hoje e o amanhã. **Revista de Alimentação e Cultura das Américas**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 176–188, 2023. Disponível em: <https://raca.fiocruz.br/index.php/raca/article/view/135>. Acesso em: 3 jul. 2024.

PINHEIRO, A. R. O. Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar (2003-2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção do consenso político. 2009. 234f. **Tese (Doutorado em Política Social)** - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementação**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). Políticas públicas, Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso**. 3ª Ed. São Paulo, SP: Cengage Learning Brasil, 2019.

SECCHI, L.. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, nº 48, NEPP UNICAMP, 2000.

SOUZA, Celina. “**Políticas Públicas: Uma revisão de literatura**”, Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

VANMETER, D.S.; VANHORN, C.E. **O Processo de Implementação de Políticas: um quadro conceptual**. Administração e Sociedade, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.