

XVI SEMINÁRIO  
DE INTEGRAÇÃO

25 E 26  
OUTUBRO  
de 2017

DO GLOBAL AO LOCAL: O PODER DAS ESCALAS SOBRE O TERRITÓRIO



## Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Âmbito local: estudo e análise do caso de Campos dos Goytacazes.<sup>1</sup>

Sabrina Fernandes Santos Falçoni<sup>2</sup>

Mauro Macedo Campos<sup>3</sup>

Daniete Fernandes Rocha<sup>4</sup>

ST2. Cidades, Política Urbana e Processos Sociais

### Resumo

No seu sentido mais atual, o conceito de Segurança Alimentar refere-se à garantia de acesso regular aos alimentos, tem o aspecto de um direito social, do indivíduo e da família e vem sendo rediscutido em séries de eventos e conferências nacionais e internacionais. A política de SAN, a partir do Programa Fome Zero, tem caráter inovador, e trabalhos empíricos comprovam o protagonismo municipal na implementação e condução de suas ações. O objetivo deste artigo é apresentar uma síntese da estrutura institucional/legal e administrativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do País e, a partir desse cenário, analisar a atual conjuntura da Segurança Alimentar e Nutricional no município de Campos dos Goytacazes, Região Norte do estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à sua constituição institucional/política. Adotou-se como procedimento metodológico a análise de dados extraídos de um diagnóstico já existente. Concluiu-se que as iniciativas adotadas pelo poder público local, ainda que relevantes, precisam ser potencializadas, e, para isso, necessitam estar articuladas e coordenadas sob a ótica das políticas de SAN.

<sup>1</sup> Artigo baseado no trabalho monográfico “POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AÇÕES E ESTRATÉGIAS ADOTADAS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)” 2014 UENF.

<sup>2</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

<sup>4</sup> Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

**Palavras Chave:** Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas Públicas. Municípios. Ações/Políticas.

## **Introdução**

A questão da Segurança Alimentar tem sido discutida em nível mundial, sendo um tema central tanto em países desenvolvidos quanto, e especialmente, naqueles em desenvolvimento. A preocupação com a Segurança Alimentar aparece durante as duas Grandes Guerras, especificamente na Europa, onde notoriamente ficou evidenciada a importância da autossuficiência alimentar para a segurança nacional. Assim, sua origem está vinculada à ideia da segurança nacional e à capacidade de cada país em produzir sua alimentação, para evitar uma vulnerabilidade a embargos e boicotes políticos, militares e/ou econômicos. (CONAB, 2005).

A Segurança Alimentar como conceito vem se transformando desde a 2ª Guerra. Na década de 1970, a Primeira Conferência Mundial de Alimentos estabeleceu a segurança alimentar humana como prioridade, estando o conceito atrelado a uma política de armazenamento estratégico, que consistiria em um crescimento dos estoques e uma consolidação de acordos internacionais sobre produtos agrícolas (CONAB, 2005). À vista da percepção de que ampliar a produção e a oferta de alimentos simplesmente não promoveria o acesso à alimentação, em 1982 a FAO “preconizou que o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam”. (CONAB 2005, p.22). A 127ª Sessão do Conselho da FAO criou, em 2004, um documento com orientações práticas aos países, para implementarem a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto nacional. (FAO, 2015). No seu sentido mais

atual, o conceito de Segurança Alimentar refere-se à garantia de acesso regular aos alimentos e tem o aspecto de um direito social, do indivíduo e da família, e vem sendo rediscutido em séries de eventos e conferências nacionais e internacionais. Machado (2006).

No Brasil, foi importante o processo de descentralização do Estado, que aconteceu com o retorno da democracia na década de 1980, pois ela permeia nosso cenário político, sendo este também relevante no entendimento do rumo da Segurança Alimentar no País. A descentralização provocou uma maior autonomia para os Municípios e Estados, que adquiriram o status de unidades autônomas da federação. Nesse contexto, “os municípios passaram a ter uma série de encargos, como a gestão das políticas sociais de saúde, educação, incluindo merenda escolar e assistência social, destaca-se neste sentido, o aumento das parcerias envolvendo a sociedade civil, a iniciativa privada e o governo”. (GIL, 2012, p.21)

Na atual conjuntura, a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no Brasil, mostra algumas progressões (Belik, 2012), e o País vem conduzindo as discussões relativas à segurança alimentar em vários foros internacionais. Tem-se observado, neste cenário, que as experiências de SAN vinculam-se a aspectos de competência de acordo com as peculiaridades de cada município (Del Vecchio et al, 2015). Deste modo, a questão local ganha importância na análise desta política.

O objetivo deste artigo é apresentar uma síntese da estrutura institucional/legal e administrativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, abordando como ponto central a atual conjuntura da Segurança Alimentar e Nutricional em Campos dos Goytacazes, principal município da Região Norte do estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à sua constituição institucional/Política, mediante um diagnóstico existente.

## **1 Metodologia**

O presente artigo utiliza dados quantitativos extraídos por meio eletrônico de instituições de pesquisa ligadas ao meio acadêmico, governos e instituições não governamentais, juntamente com informações de indicadores sociais e econômicos, programas e ações de SAN que são desenvolvidos no município, que foram

coletados pelo projeto de extensão da UENF “*Diagnóstico e proposta de um desenho de política pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o município de Campos dos Goytacazes*”, objetivando a construção de um diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional no município.

O diagnóstico elaborado pelo grupo de extensão baseou-se nos instrumentos de políticas locais de abastecimento (produção, distribuição e consumo de alimentos) e nas ações de SAN já executadas, para a obtenção de subsídios em prol da formulação de uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional correspondente à realidade do município. Foi por meio da elaboração do diagnóstico que se pôde expor a real situação dos programas e das ações de Campos dos Goytacazes, hoje, em relação a SAN. A análise dos dados, feita a partir do diagnóstico, utiliza um modelo de política local de SAN elaborado por Cunha e Lemos (1997)<sup>5</sup>.

## **2 Base Teórica**

Os estudiosos das questões de Segurança Alimentar e Nutricional têm sustentado que existe uma variedade de desenhos institucionais relacionados a políticas federais, estaduais e municipais de SAN, e tem-se percebido que é no nível local que as contribuições são mais efetivas na garantia dos direitos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional. A política de SAN tem caráter inovador e trabalhos empíricos recentes comprovam o protagonismo municipal na implementação e condução de suas ações.

O diagnóstico de ações já existentes nos três eixos (produção, comercialização e consumo de alimentos) tem ajudado no desenho de linhas de ação a serem implementadas, na perspectiva de SAN. A articulação entre produção e consumo é uma contribuição do conceito de SAN às políticas de combate à fome e pobreza, que propõem garantir a alimentação como um Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Cidades como Santos/SP, Curitiba/PR, Santo André/SP e Belo Horizonte/MG executam ou executaram ações exitosas nas suas políticas de SAN (CAMPOS et al,

---

<sup>5</sup>Para maior aprofundamento da metodologia desenvolvida, ver em Cunha, A.R.A.A e Lemos, M. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. Fortaleza/CE: Revista Econômica do Nordeste, v. 28, 1997.

2012). Segundo os autores, esses resultados exitosos têm demonstrado que parcerias entre poder público, setor privado (produção e distribuição) e sociedade civil têm ajudado a melhorar as condições de acesso aos alimentos, principalmente para as camadas mais vulneráveis da população, e de renda para a agricultura, especialmente para a agricultura familiar.

Portanto, a questão local assume relevância na análise dessa política, que apresenta um caráter transversal, pois dialoga diretamente com outras políticas como as da saúde, educação e assistência social. E é na ponta que as ações são realizadas e os impactos são percebidos.

Cunha et al (2000) apontam a necessidade de um escopo analítico que permita estabelecer bases comuns de interpretação das formas locais de organização e efetivação de políticas de SAN. Tendo como referência as políticas de SAN implementadas em várias cidades brasileiras, os autores constituíram um referencial analítico que possa dar conta da diversidade e peculiaridade dos arranjos locais.

Os autores definem, em sua metodologia, três elementos relevantes para a análise:

1. A hierarquia da principal unidade administrativa;
2. O grau de nucleação de políticas; e
3. As parcerias, participação popular e articulação interinstitucional.

A hierarquia da principal unidade administrativa de SAN aponta o grau de comprometimento do poder público local com o tema, à vista das unidades administrativas diretamente subordinadas ao Executivo local, com orçamento e infraestrutura próprios. Este é o caso de a política de SAN ser alocada em uma secretaria ou empresa municipal específica, o que indica um comprometimento mais intenso da municipalidade com a SAN do que quando é alocada em estruturas mistas, como, por exemplo: secretarias de indústria, comércio e abastecimento ou de escalões inferiores, como diretorias ou departamentos. “Indicadores relativos de participação da principal unidade administrativa no orçamento da prefeitura e na alocação de pessoal, bem como informações orçamentárias e de repasses de fundos fornecem um quadro compreensivo sobre a capacidade e autonomia de condução de políticas públicas no nível local” (Campos, et al, 2012, p. 129).

Em relação ao grau de nucleação de políticas em torno de uma mesma estrutura administrativa no município, argumenta-se que quanto maior a nucleação de projetos em torno de uma mesma estrutura administrativa, maior a possibilidade de se atingir benefícios resultantes da sinergia de projetos distintos, reunidos sob uma mesma coordenação, deste modo sendo mais eficazes as ações de SAN.

As parcerias, a participação popular e a articulação interinstitucional na elaboração, execução e coordenação de projetos têm se mostrado como formas eficientes para a expansão do grau de cobertura e para a ampliação da eficácia de programas públicos, sejam elas organizações não governamentais, governamentais ou da iniciativa privada. Também são formas eficientes de garantir a continuidade e o aperfeiçoamento dos programas públicos, funcionando como suportes às políticas desenvolvidas, pois criam uma rede de apoio intersetorial. Isso pode ser notado por meio da análise das formas e efetividade da articulação intragovernamental (para dentro do governo) e intergovernamental (com outras esferas de governo) efetivados pela política.

### **3 Estrutura da SAN no Brasil a partir de sua Institucionalização**

Com a eleição de Luiz Inácio “Lula” da Silva, em 2002, para a presidência do Brasil, o projeto Fome Zero se transforma em política pública e programa de governo sob o aval de um Ministério. Foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para executar e coordenar um programa relativo ao combate à fome e que promovesse a Segurança Alimentar (SA). Esse ministério foi reestruturado e em seu lugar criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que recebeu e agregou os programas de transferência de renda do governo anterior. No dia 30 de janeiro de 2003, o Governo recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), mecanismo de articulação, controle social e participação dos movimentos sociais organizados, a fim de assessorar e orientar a formulação de políticas. Em 2004, os programas do Vale Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação foram fundidos e deram origem ao Bolsa Família, que passou a ser coordenado pelo MDS. Outros programas foram criados, bem como parcerias com ministérios que tinham programas ligados à questão da SA. Ainda no ano de 2004, na II Conferência

Nacional de Segurança Alimentar, foi definido o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e esta foi definida legalmente pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), por meio da Lei Federal nº 11.346/2006, que diz:

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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (LOSAN, art. 3º).

A LOSAN instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2007, que tem como objetivo promover em todo o território nacional o direito humano à alimentação adequada. Trata-se de um sistema público, que possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar e nutricional, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor (SISAN 2010). Dentro da estrutura do SISAN, foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a CAISAN (2007).

O SISAN é integrado por uma série de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios afetos à Segurança Alimentar e Nutricional - SAN. [...] Neste processo cabe aos estados, Distrito Federal e municípios, para integrarem o SISAN a reprodução dos componentes e atribuições do sistema supracitados, em especial dos conselhos e câmaras intersetoriais (congêneres da câmara interministerial). Desta forma, pretende-se assegurar futuramente condições para a construção dos pactos interfederativos e intersetoriais necessários para a devida estruturação do Sistema. (SISAN, 2010, p.7).

De acordo com o CONSEA (2009), as políticas de SAN devem estar subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar. Isto significa que tais princípios devem orientar as estratégias de desenvolvimento do País e as políticas públicas voltadas para as ações de SAN. O direito humano à alimentação adequada (DHAA) foi garantido legalmente por meio da Emenda Constitucional nº 64, pelo Congresso Nacional, em 4 de fevereiro de 2010, alterando-se o art.6 da Constituição Federal e incluindo-se a alimentação como um direito social, ao lado da educação, da saúde entre outros, passando a ser dever do Estado garanti-lo.

A partir do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, de regulamentação da LOSAN, instituiu-se a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(PNSAN) e suas diretrizes, instituindo-se, também, os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2012/2015, principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política. (SISAN, 2013, p.3)

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) “É composta atualmente por 21 ministérios e tem como principal atribuição coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (PLANSAN, 2016-2019, p.11)

Para o SISAN (2010), o grande desafio imposto pela gestão governamental é a constituição das Câmaras Intersetoriais de SAN, que têm a função de coordenar intersetorialmente a execução da política nacional e dos planos de SAN e de fortalecer a integração entre os diversos setores governamentais envolvidos com o tema em questão. Afirma a importância da coexistência das Câmaras Intersetoriais nos Estados e nos Municípios, pois:

pode significar um promissor diálogo intergovernamental no planejamento e execução de programas e ações integrantes da Política Nacional do SAN, tanto do ponto de vista da integração das políticas em nível local, uma vez que muitos dos programas e ações de SAN, como por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa Bolsa Família são intersetoriais em sua origem, quanto do ponto de vista do pacto federativo. (SISAN, 2010, p.7).

É atribuição da Câmara Intersetorial de SAN a elaboração do Plano Estadual, Distrital ou Municipal de SAN, de forma pactuada entre os diversos setores relacionados com a SAN e com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho de SAN (SISAN, 2010).

No âmbito Federal, atua sobre a SAN o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, mais especificamente, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), a quem cabe implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e realizar ações estruturantes e emergenciais de combate à fome e de inclusão produtiva rural. A SESAN exerce o papel de Secretaria Executiva da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).<sup>6</sup>

De acordo com o PLANSAN 2016-2019 (PLANSAN 2016-2019, p.18), nos últimos quatro anos, a descentralização do SISAN marcou uma nova frente de atuação, todos os estados e o Distrito Federal aderiram ao Sistema, bem como 129

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>



municípios, contando-se com a criação de Câmaras Intersetoriais e Conselhos de SAN estaduais e municipais e elaboração de Planos estaduais e municipais. Caisans e Conseas estaduais estão em níveis de amadurecimento e cenários políticos diferentes, estando em processo de estruturação e organização de seu funcionamento.

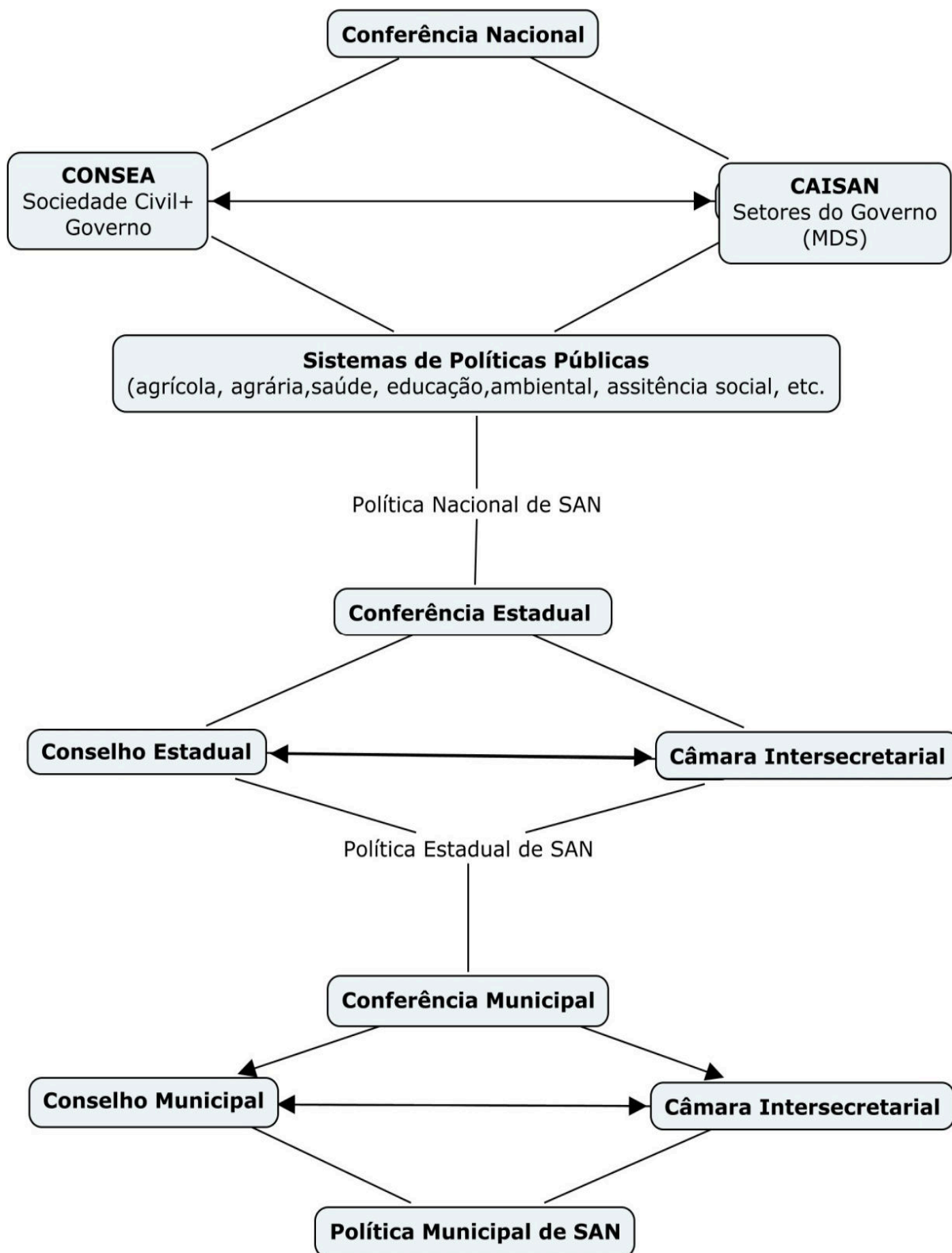
Segundo o PLANSAN, 2016-2019 (PLANSAN, 2016-2019, p.19), a Caisan Nacional estabeleceu junto às Caisans Estaduais um novo fluxo de adesão em 2013, e esse novo fluxo insere os estados como partícipes do processo, assim os estados, além da mobilização, devem também orientar, analisar e formalizar a adesão de seus municípios, ficando a Caisan Nacional com a responsabilidade de avaliar a adesão.

A Figura 1 apresenta a configuração do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, atualmente.

**Figura 1: Sistema e Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.<sup>7</sup>**

---

<sup>7</sup> O quadro representa uma análise do modelo de Estruturado Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional elaborado por Leão, Maluf (2012).



Esse arranjo esquemático sintetiza os principais componentes do sistema de segurança alimentar, evidenciando a participação dos entes federados. Destacam-se os Conselhos (nacional, estaduais e municipais) e sua inter-relação com as

Câmaras (em nível nacional, estadual e municipal). Ressalta-se, também, a Política Municipal de SAN em sua inter-relação com os demais entes federados.

## **4 Resultados e Discussão: O Caso de Campos dos Goytacazes**

### **4.1 Aspectos legais da SAN no Estado do Rio de Janeiro**

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 5.594, de 11/12/2009, criou o Sistema e a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – SISAN-RJ, que foi regulamentado pelo decreto nº 44.232, de 07 de junho de 2013. A lei estabelece definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - SISANS/RJ, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações, objetivando assegurar o direito humano à alimentação adequada.<sup>8</sup>

O CONSEA - RJ está vinculado à Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), é composto em 2/3 pela sociedade civil e em 1/3 pelo governo, e seu presidente é um representante da sociedade civil (SISAN, 2010).

No Estado do Rio de Janeiro, a LOSAN assegura a existência de: I) Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; II) Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do RJ; III) Câmara intersecretarias de SAN; IV) Órgãos e entidades de SAN do Estado e seus municípios; V) Órgãos e entidades de SAN da União, dos demais estados, do DF e dos demais municípios manifestados o interesse na adesão; e VI) Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão (SISAN, 2010, p. 13).

A Lei Estadual de SAN menciona a Política e o Plano de forma sintética e deixa a cargo da Câmara Intersecretarias a elaboração da Política e do Plano (SISAN, 2010, p.21).

### **4.2 Aspectos Socioeconômicos de Campos dos Goytacazes**

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/820612/lei-5594-09> e <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23494594/lei-n-5594-de-11-de-dezembro-de-2009-do-rio-de-janeiro>

O município de Campos dos Goytacazes compõe a Região do Norte Fluminense; é a maior cidade do Estado em extensão territorial ocupando 40,90% do total da Região Norte Fluminense; tem a população urbana em maior número, correspondendo a 88,13% da população total, enquanto a população rural ocupa 11,87% da sua população (Campos et al, 2012).

Campos dos Goytacazes ocupa o 5º lugar entre os municípios do estado do Rio de Janeiro em PIB per capita; na sua microrregião ocupa o 2º lugar e, em nível Nacional, ocupa o 25º lugar, de acordo com os dados do IBGE cidades, ano base de referência 2014.<sup>9</sup> Apesar de ser um dos municípios que mais recebe repasse dos royalties do petróleo no Estado e no Brasil, os *indicadores de pobreza do município*, do ano de 2003<sup>10</sup>, apontam um percentual de 33,26% da população total do município, bem próximo ao percentual da Região Norte Fluminense, que é de 32% de pobreza da população total.

Seu índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,716, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE 2010<sup>11</sup>. Em relação ao índice de GINI (que calcula a desigualdade na distribuição de renda, isto é, a concentração de renda em uma população, em que 0 corresponde à igualdade de renda e 1 corresponde à total desigualdade), o valor é de 0,49 no município, sendo este um resultado melhor que a média da região e a nacional. Na região, o valor é de 0,43. Apesar de ter disposto de recursos durante muitos anos, o município convive com um significativo grau de desigualdade de renda.

O Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM) da FIRJAN organiza um painel para acompanhamento socioeconômico do desenvolvimento dos municípios brasileiros. O indicador considera da mesma maneira e com os mesmos pesos as três variáveis do desenvolvimento humano: (emprego e renda), educação e saúde. O resultado varia entre “0 e 1”: quanto mais próximo de um (1), maior o nível de desenvolvimento do município. Dentro da avaliação dos resultados, a FIRJAN indica parâmetros para a classificação e acompanhamento de desempenho; Municípios com IFDM entre “0 e 0,4” são considerados com baixo nível de desenvolvimento,

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama> PIB per capita de R\$ 120,693,92 (2014)

<sup>10</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/pesquisa/36/30246>

<sup>11</sup> Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=330100&idtema=118&search=rio-de-janeiro|campos-dos-goytacazes|C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm->

entre “0,4 e 0,6” são considerados de desenvolvimento regular e, entre “0,6 e 0,8”, são considerados de desenvolvimento moderado e, entre “0,8 e 1,0”, de alto desenvolvimento.

Para o caso de Campos dos Goytacazes, comparando-se o IFDM da edição 2014 - Ano base 2010, utilizado nesta pesquisa e o da última edição 2015 – Ano base 2013, o seu desenvolvimento ainda é considerado moderado, porém, houve modificações na posição do ranking. Em 2010, o índice IFDM de Campos dos Goytacazes era de 0,7556, em 2013, caiu para 0,7512. O município ocupava a 752º posição no ranking Nacional no ano base de 2010, em 2013, caiu para a 1060º posição, uma queda considerável. No que se refere à classificação em nível Estadual, Campos dos Goytacazes, em 2010, ocupava a 23º posição, no ano de 2013, passou a ocupar a 26º posição<sup>12</sup>.

#### **4.3 Estrutura de SAN no município de Campos dos Goytacazes**

Argumenta-se que a política de SAN constitui e promove uma motivação para as políticas públicas de apoio à agricultura familiar. É um tema transversal, que permite uma abordagem ampla da realidade local e regional, podendo representar em nível local um estimulador (Maluf, 2007; Grisa e Schneider, 2015).

Assim, no âmbito do projeto de extensão, foi realizada a análise dos instrumentos de políticas locais de abastecimento (produção, distribuição e consumo de alimentos) e das atuais ações de Segurança Alimentar e Nutricional (executadas e em execução), baseada no modelo de política local de SAN, nos padrões elaborados por Cunha e Lemos (1997). O desenho da política proposto pelos autores tinha como propósito obter subsídios para a formulação de uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) adequada à realidade municipal.

Este artigo tem como cerne apresentar a constituição da Estrutura Institucional/Política da Segurança Alimentar e Nutricional no município de Campos dos Goytacazes, mediante o diagnóstico já existente.

---

<sup>12</sup> Informações coletadas no site: <http://www.firjan.org.br>

O Diagnóstico revela que as ações locais estão divididas em três eixos de classificação: Assistência Alimentar, Apoio à produção e comercialização (abastecimento) e Educação para o Consumo Alimentar, subdivididas em:

- **Assistência Alimentar:** Alimentação Escolar, Assistência Alimentar, Prevenção e Combate à Desnutrição, Distribuição Emergencial de Alimentos, Restaurante Popular/Cozinhas Comunitárias.
- **Apoio à produção e comercialização (abastecimento):** Feiras Livres, Marcados Municipais, Programa Direto da Roça, Hortas Escolares, Hortas Comunitárias.
- **Educação para o Consumo Alimentar:** Pesquisa Cesta Básica, Educação para o Consumo Alimentar, Cozinha Pedagógica.

O Diagnóstico aponta dois programas realizados em parceria com o Governo Federal no município:

- **Programa Bolsa Família:** São 33.153 famílias beneficiadas pelo Programa (dados do mês de agosto de 2017), representando uma cobertura de 89,73% da estimativa de famílias pobres no município.<sup>13</sup>
- **Cadastro Único:** São 63.180 famílias inscritas no programa, de acordo com os dados do MDS em agosto de 2017.<sup>14</sup>

Nota-se, por meio dos dados da pesquisa, que as iniciativas adotadas pelo poder público local, por mais relevantes que sejam, precisam ser potencializadas; para isso, necessitam estar articuladas e coordenadas sob a ótica das políticas de SAN. Segundo os próprios coordenadores, as ações ainda são fragmentadas e demandam ordenamento e maior adesão da Prefeitura, principalmente no que se refere à falta de comunicação entre os setores responsáveis pelas ações.

Sobre a unidade executora de SAN no município, constatou-se que é uma coordenação criada em janeiro de 2009 e alocada dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Essa coordenação formulou um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) 2012/2015, que contém, em alguns dos seus projetos, as diretrizes da PMSAN e propostas para sua articulação. O plano tem como “propósito viabilizar a melhoria das condições de

---

<sup>13</sup> Informações coletadas no site Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) / (SIGPBF) – Secretaria de Gestão do Programa Bolsa família. Acessado em 18/09/2017.

<sup>14</sup> Informações coletadas no site Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome(MDS)/(SIGPBF) – Secretaria de Gestão do Programa Bolsa família. Acessado em 18/09/2017.

alimentação, nutrição e saúde da população campista, principalmente dos grupos em vulnerabilidade social, através da articulação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional para a promoção da alimentação adequada e saudável, vigilância alimentar e nutricional e prevenção de agravos relacionadas à violação do DHAA.” (PMSAN, 2012, p.5 ). Constatou-se que a Coordenação não é autossuficiente, o que dificulta a garantia e fiscalização das ações que englobam o contexto de SAN.

Campos dos Goytacazes possui um Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA), uma Política Municipal de Alimentação e Nutrição e um Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISMUSAN), previsto em lei.

O COMSEA foi criado em 17 de outubro de 2007, pela Lei nº 7.947, com o intuito de ser um espaço de articulação entre o governo municipal e a sociedade civil, para a formulação de diretrizes para as políticas e ações de SAN. Em 14 de julho de 2009, foi criada a Lei nº 8.097 para alterar o art.4 da Lei nº7.947, que trata de sua composição.

A lei que dispõe sobre a Política Municipal de Alimentação e Nutrição e que implementa o SISMUSAN é a Lei municipal nº 8.132, de 17 de dezembro de 2009, que estabelece a finalidade, os princípios, as diretrizes e os objetivos da política e define normas de organização, gestão e as ações do SISMUSAN.

A Lei que regulamenta o SISMUSAN define um grupo gestor, composto por várias secretarias e órgãos municipais, que são: a Coordenadoria do Desenvolvimento Social, a Secretaria Municipal de Família e Assistência Social, a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria de Agricultura, a Secretaria de Justiça e Assistência Judiciária, a Fundação Municipal do Esporte e a Fundação Zumbi dos Palmares. Na Lei, as Secretarias de Saúde, Educação, Agricultura e de Justiça e Assistência Jurídica têm funções e ações específicas, para que ocorra o funcionamento do SISMUSAN.

A Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional relata a falta de adesão dos segmentos envolvidos na execução do SISMUSAN, argumenta que há uma limitação da atuação do COMSEA como segmento de apoio à política de SAN, por ser a participação dos seus envolvidos um pouco debilitada, e também aponta a carência de recursos financeiros para garantir a estrutura de funcionamento

(PMSAN, 2012). Ainda de acordo com essa Coordenação, a prefeitura cedeu um prédio que abarcará todos os conselhos municipais.

O Diagnóstico expõe que, apesar da existência de leis que regulamentam tais políticas, até mesmo de um Sistema Municipal de SAN, há falta de diálogo entre as secretarias, e o COMSEA, por sua vez, enxerga o governo municipal como um inimigo e não um aliado.

Também, com base no diagnóstico, pode-se dizer que em Campos dos Goytacazes:

Os dados de ações de SAN do município indicam a existência de iniciativas de uma política de segurança alimentar locais. Todavia estas estão desarticuladas, carentes de uma instância que possa coordená-las, a exemplo dos casos empíricos existentes (Belo Horizonte, Curitiba, Guarulhos, etc.), ou mesmo quando se trata de organizar a experiência local no sentido do que é apregoado na literatura sobre o tema e nos desenhos institucionais sugeridos pelo Governo Federal. (Campos et al, 2012,p.135).

Com base no referencial analítico criado por Cunha e Lemos (1997), no qual utilizam três elementos importantes para a análise, constata-se que com relação à Posição hierárquica da unidade executora das ações de SAN, em Campos dos Goytacazes, que ela é uma Coordenação alocada na estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, deste modo, com temáticas distantes da questão da SAN. Para uma melhor efetivação de suas ações, deveria estar constituída numa secretaria ou coordenadoria ligada diretamente ao gabinete do prefeito.

Com relação à Nucleação das Ações, fica evidente que as ações relacionadas a SAN estão dispersas em organogramas de outras unidades administrativas, deixando de aproveitar a sinergia que uma coordenação de programas, direta ou indiretamente ligados à entidade executora de SAN, poderia oferecer, e se destaca ainda, como agravante, o tema da SAN estar em duas secretarias de grande apelo social, como a de Saúde e a do Desenvolvimento social, retirando-se o foco da questão permanente do Direito à Alimentação (DHAA).

No que diz respeito à Participação Popular e Controle Social, o município possui, para fins de controle social das ações de SAN e também como mecanismo de participação popular, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA).

Campos et al (2012) afirmam que o município tem condições de minimizar, senão erradicar, a questão da insegurança alimentar, pois existem ações em



andamento e que poderiam ser aproveitadas outras de suas potencialidades, como, a produção de gêneros da agricultura familiar local:

[...] a produção de gêneros da agricultura familiar local (ou no entorno da cidade) para compras institucionais que significaria, por baixo, cerca de 67.314 refeições por dia (considerando-se os 1.649 leitos hospitalares e os 57.528 alunos do ensino fundamental e 8.140 da pré-escola – estaduais e municipais) (IBGE, 2009). (Campos et al, 2012,p. 136).

Com base na análise do diagnóstico que forneceu as bases para este estudo, a realização de um projeto de redução (ou, mesmo, erradicação) da insegurança alimentar no município depende de ações mais consistentes de SAN.

## **Considerações Finais**

Conclui-se, no que se refere à estrutura institucional/política da segurança alimentar e nutricional no município de Campos dos Goytacazes, que a não subordinação da unidade executora dessa política SAN ao gabinete do Prefeito e a fragmentação de ações em várias estruturas administrativas, sem coordenação central, têm influência na falta de foco e prejudicam uma melhor implementação das ações de SAN, o que é agravado pelas dificuldades de diálogo entre as secretarias e o COMSEA.

O município criou um aparato legal/institucional importante (representado pelo PMSAN, pela Política Municipal de Alimentação e Nutrição, pelo Sistema Municipal de Alimentar e Nutricional – SISMUSAN e pelo COMSEA), mas são necessários outros mecanismos que aumentem sua capacidade institucional/política de atendimento das necessidades de segurança alimentar da população, considerando-se a relevância, para uma melhor execução das ações, de um desenho de Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional com base nos moldes desenvolvidos por Cunha e Lemos (1997). Esse desenho já foi proposto e está sendo trabalhado pelo projeto de extensão, em conjunto com o COMSEA Campos e a Coordenadoria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

## Referências Bibliográficas

ARANHA, A.V. **Segurança alimentar, gestão pública e cidadania**: a experiência do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte/MG: Fundação João Pinheiro, 2000.

BELIK,W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 19(2): 94-110, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Rio de Janeiro/RJ: DP&A, 2002.

BRASIL. Presidência da República, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília/DF, 2004.

BRASIL. Lei Federal nº 11.346, 14/09/2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília/DF.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CAMPOS, M. M. et. al. Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional: Uma Análise do Caso de Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense. **Agenda Social** (UENF), v. 6, p. 118-138.

CASTRO, J. **Geografia da fome o dilema brasileiro**: pão ou aço. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Histórico do Abastecimento Alimentar no Brasil**. Brasília/DF, 2005.

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

CUNHA, A. R. A. A.; LEMOS, M. B. Segurança alimentar sob o prisma das políticas urbanas de abastecimento. Belo Horizonte/MG, CEDEPLAR, 1996 (Texto para discussão 113).

CUNHA, A. R. A. A.; LEMOS, M. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza/CE, v. 28, 1997.

CUNHA, A. et al. Políticas Locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias. In: Belik, W e Maluf, R.S. **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2000.

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

FAO. 2015. **Diretrizes voluntárias**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>>. Acesso em: 20/09/2017.

GIL, Rozilaine Corrêa. **Políticas públicas de segurança alimentar**: estudo sobre a eficácia dos eixos norteadores do programa cozinha comunitária no município de Contagem-MG. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) -Curso de Mestrado Profissional da Fead Centro de Gestão Empreendedora, Belo Horizonte.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014. Impressa em Fevereiro de 2015.

IPEA. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito a Alimentação no Brasil, Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão dos Direitos Humanos da Organização da Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação, Beghin, N (org), IPEA, Brasília, DF.

LEÃO, Marília. MALUF, Renato S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

\_\_\_\_\_. **Figura 3 do livro "A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira"**. Brasília: ABRANDH, p. 29, 2012.

MALUF, R. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

MACHADO, Moisés. **Políticas de segurança alimentar**: Belo Horizonte e Santos, uma visão sobre a continuidade e mudança. Dissertação (Mestrado) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

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

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Avanços e Desafios na Gestão do Sistema**. Brasília, Junho 2013.

SISMUSAN. Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (2012/2015). Campos dos Goytacazes – RJ, 2012.

## **Sites Consultados**

Índice de Desenvolvimento Municipal – FIRJAN. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-dedesenvolvimento-municipalresultado.htm?UF=RJ&IdCidade=330100&Indicador=1&Ano=2013>>. Acesso em: 14 de set. 2017.

IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>>. Acesso em: 16 de set. 2017.

Programas Bolsa família e Cadastro Único. Disponível em: <<http://mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 17 de set. 2017.

Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019). Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf>>. Acesso em: 11 de set. 2017.

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/sisan\\_avancos\\_desaafios.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/sisan_avancos_desaafios.pdf)>. Acesso em: 11 de set. 2017.

SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-1>>. Acesso em: 11 de set. 2017.