

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ÂMBITO LOCAL: DISCUSSÕES E RESULTADOS DE UM PROJETO DE EXTENSÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)

PUBLIC POLICIES FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY AT A LOCAL LEVEL: DISCUSSIONS AND RESULTS OF AN OUTREACH PROJECT IN CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)

Brasil

Mauro Macedo Campos*
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9472-5165>
Daniete Fernandes Rocha**
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5624-5459>
Sabrina Fernandes Santos Falçoni***
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6606-2616>
Larissa Dias Pacheco****
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4001-3397>
Thiago Chagas de Almeida*****
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0928-4359>
Caroline Saboia Rangel*****
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5738-1770>
Maria Aparecida da Silva Pegoraro*****
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9066-4120>
Ivan Souza de Abreu*****
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2306-8190>
Mariana Henriques Siqueira*****
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4531-3989>
Bianca Leonardo de Jesus Rabelo de Barros*****
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1079-548X>

RESUMO:

O objetivo deste artigo é analisar a experiência do projeto de extensão voltado para diagnóstico e proposta de desenho de política pública em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para o município de Campos dos Goytacazes, região norte do estado do Rio de Janeiro, juntamente com a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). A pesquisa desenvolvida a partir desse projeto tem como base o conceito de SAN, que se refere à garantia de acesso regular aos alimentos como direito social. A metodologia utilizada para a confecção deste artigo baseou-se no próprio formato do projeto de extensão, na convivência com o campo, bem como em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. As análises dos resultados do projeto mostram que iniciativas de SAN do município precisam ser potencializadas. Não há interação entre secretarias da prefeitura local na condução de ações isoladas de SAN. Os impasses são enfrentados com maior participação da universidade na condução da política e proximidade com o conselho municipal de SAN. A partir do estudo que subsidiou este artigo, podem-se identificar alternativas que auxiliem no desenvolvimento da política de SAN para o município e que contemplem as lacunas observadas.

Palavras chave: Segurança alimentar e nutricional; Políticas públicas; Extensão universitária.

ABSTRACT:

The aim of this paper is to analyze the experience of the outreach project Food and Nutrition Security (SAN, in the Portuguese acronym) for the diagnosis and public policy proposal for the municipality of Campos dos Goytacazes, northern region of the state of Rio de Janeiro. The project was carried out in partnership with the State University of the Northern Rio de Janeiro Darcy Ribeiro (UENF, in the Portuguese acronym). The research developed is based on the concept of SAN, which refers to the guarantee of regular access to food as a social right. The methodology used in this article follows the format of the outreach project in the field, as well as in documentary research and semi-structured interviews. The analysis of the results demonstrate that municipal SAN initiatives need to be consolidated. It was also observed that there is no interaction between local government departments concerning the SAN isolated actions. The deadlocks are faced with greater participation of the university in the implementation of the policy and proximity with the SAN municipal council. Based on the study, it is possible to identify alternatives that help the development of the SAN policy for the municipality studied, and that address the gaps.

Keywords: Food and nutrition security; Public policies; University outreach project.

* Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: mauromcampos@yahoo.com.br

** Pesquisadora da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: daniet.rocha@gmail.com

*** Aluna de Mestrado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: sabrina_uenf@yahoo.com.br

**** Aluna de Graduação da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: larissadiaspacheco@hotmail.com

***** Aluno de Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória - ES, Brasil. E-mail: thiagoc-almeida@hotmail.com

***** Aluna de Graduação da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: caroline.saboia@yahoo.com.br

***** Aluna de Graduação da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: pegoromari@gmail.com

***** Aluno de Mestrado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: ivansouzadeabreu@gmail.com

***** Aluna de Graduação da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: henriquessmariana@gmail.com

***** Aluna de Graduação do Instituto Federal Fluminense (IFF), Campos dos Goytacazes - RJ, Brasil. E-mail: biancarabello10@hotmail.com

Introdução

Os estudos e experiências sobre a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) têm sido debatidos em nível mundial. Trata-se de um tema central, tanto em países desenvolvidos quanto, e especialmente, naqueles em desenvolvimento. A preocupação com a SAN aparece em um contexto caótico, durante as duas Grandes Guerras, especificamente na Europa, onde ficou evidenciada a importância da autossuficiência alimentar para a segurança nacional. Assim, sua origem vincula-se à ideia da segurança nacional e à capacidade de cada país em produzir sua própria alimentação, para evitar uma vulnerabilidade a embargos e boicotes políticos, militares e/ou econômicos (CONAB, 2005).

Na década de 1970, a Primeira Conferência Mundial de Alimentos estabeleceu a segurança alimentar como prioridade, atrelando o seu conceito à política de armazenamento, a partir do crescimento dos estoques, de forma estratégica, 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 não promoveria o acesso à alimentação, em 1982, a Food and Agriculture Organization (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). É neste ambiente que o conceito de segurança alimentar passa a referir-se à garantia de acesso regular aos alimentos, com o aspecto de um direito social – do indivíduo e da família – e vem sendo rediscutido em séries de eventos, conferências nacionais e internacionais (MACHADO, 2006).

No Brasil, foi importante o processo de descentralização, que aconteceu com o retorno da democracia em meados da década de 1980, para os rumos da política de segurança alimentar no país. O processo de descentralização, intensificado pela Constituição Federal de 1988, provocou uma maior autonomia aos 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).

A política pública de SAN no Brasil mostrou avanços (BELIK, 2012; CUSTÓDIO et al., 2013), tanto que o país vem conduzindo as discussões relativas à segurança alimentar em vários foros internacionais. Tem-se observado que as experiências de SAN se vinculam 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 dessa política.

Este artigo é fruto da experiência de um projeto de extensão universitária denominado “Diagnóstico e Proposta de um Desenho de Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o Município de Campos dos Goytacazes (RJ)”, realizado no âmbito da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), desde o ano de 2011. O objetivo do projeto de extensão é realizar um diagnóstico da conjuntura dessa política em âmbito local. Neste sentido, o projeto buscou um desenho de política pública que alcance as instituições e ações já existentes, em conjunto com a proposição de outras, a partir dos resultados encontrados. Parte, assim, do princípio da indissociabilidade acadêmica das atividades de ensino, pesquisa e extensão (FLÁVIA et al., 2016).

A abordagem concernente ao projeto teve como proposta empírica o auxílio na formulação de sugestões de uma Política Municipal de Segurança Alimentar (PMSAN) para o município, visando à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Assim, os resultados do projeto de extensão que subsidiam este artigo basearam-se nos instrumentos de políticas locais de abastecimento (produção,

distribuição e consumo de alimentos) e nas ações de SAN, para a obtenção de subsídios em prol da formulação de uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional correspondente à realidade do município. Neste artigo, propõe-se, então, a apresentação e discussão dos resultados do projeto, tendo como recorte a constituição do desenho institucional das ações de SAN em nível local, considerando-se a capacitação do município no que diz respeito à condução de uma política pública voltada para esse tema.

Metodologia

A abordagem metodológica adotada no artigo tem um caráter quantitativo / qualitativo, seguindo os preceitos de Minayo e Sanches (1993, p.247), em que uma investigação quantitativa “tem como campo de práticas e objetivos trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis”, enquanto a investigação qualitativa permite “aprofundar a complexidade de fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos mais ou menos delimitados em extensão e capazes de serem abrangidos intensamente”.

O projeto conta com oito bolsistas, alunos dos cursos de graduação em Ciências Sociais e Administração Pública, além de bolsistas pela modalidade “universidade aberta”, com variações de um ano a outro em relação aos integrantes do projeto. Há também voluntários que auxiliam no campo.

Foram utilizados relatórios anuais do projeto de extensão que demonstram o percurso da pesquisa e os seus resultados. Os dados do projeto foram obtidos junto a instituições acadêmicas, órgãos de governo, institutos de pesquisa e instituições não governamentais. Desta forma, foram coletados dados relativos aos programas e ações de SAN desenvolvidos no município de Campos dos Goytacazes, bem como informações sobre as condições socioeconômicas gerais do município.

Utilizaram-se, ainda, entrevistas semiestruturadas, realizadas também no transcorrer da execução do projeto de extensão com os gestores públicos das áreas envolvidas com a temática, com os representantes das confederações e federações rurais de produtores e dos conselhos, municipal e estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como com pesquisadores e estudiosos de políticas públicas de agricultura, economia agrícola e SAN.

Dada a inserção da equipe do projeto de extensão, as atividades no campo se misturam com o próprio funcionamento da política municipal, em especial com atuação no conselho municipal. Por isso, parte das descrições apontadas no texto decorre do cotidiano das atividades do campo, ao longo dos anos de vigência do projeto. Todavia, para a confecção do artigo, a escolha dos entrevistados foi feita de modo intencional, levando-se em consideração sua posição em entidades e instituições ligadas a SAN e sua relação e conhecimento relativos ao tema pesquisado. Assim, foram realizadas 11 entrevistas, entre integrantes do poder público e lideranças que fazem parte do conselho municipal de SAN, de Campos dos Goytacazes.

A análise dos resultados do projeto de extensão foi realizada a partir de um modelo de política local de SAN, conforme elaborado por Cunha e Lemos (1997). Além desse modelo, a discussão que ora se apresenta amparou-se em referencial teórico sobre políticas públicas e descentralização e sobre a literatura referente a questões de Segurança Alimentar e Nutricional.

Base teórica

O papel dos municípios

O diagnóstico de ações nos três eixos (produção, comercialização e consumo de alimentos) contribui para o desenho de linhas de ação 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 – o Direito Humano à Alimentação Adequada.

A literatura especializada aponta uma variedade de desenhos institucionais relacionados a políticas federais, estaduais e municipais de SAN. Um arcabouço institucional horizontal é para os municípios uma orientação essencial, porém, políticas de segurança alimentar desenvolvidas no âmbito local apresentam diferenças em termos da sua operacionalização (ALMEIDA et al., 2006). Além disso, tem-se percebido que, nesses espaços, as contribuições são mais efetivas na garantia dos direitos relacionados a essa política pública.

Trabalhos recentes apontam o protagonismo municipal na implementação e condução de suas ações. Tais evidências podem ser percebidas em ações de SAN nos municípios de Santos (SP), Curitiba (PR), Santo André (SP) e Belo Horizonte (MG), que já no início da década de 1990 executam boas práticas nas suas políticas de SAN. São iniciativas que lograram resultados exitosos, a partir de parcerias entre poder público, setor privado (tanto na produção, quanto na distribuição) e a sociedade civil, cujo envolvimento, por meio dos conselhos, tem 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 (CAMPOS et al., 2012).

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, assistência social, agricultura, dentre outras, na composição da gestão pública local. E é nesse âmbito que as ações são executadas e os impactos percebidos. Argumenta-se, assim, que as políticas de SAN constituem e promovem uma motivação para as políticas públicas de apoio à agricultura familiar, permitindo uma abordagem ampla e de estímulo à realidade local e regional (MALUF, 2007; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento teórico deste artigo discorre sobre aspectos do campo de política pública ligados à descentralização do Estado, contudo, inexistente a pretensão de expor uma perspectiva abrangente do tema, que não cabe no escopo deste trabalho, considerando-se, inclusive, a pluralidade de abordagens e teorizações incipientes na área (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). Neste contexto, Farah (2001) chama atenção para o fato de que a descentralização e a participação social passam a ser vistas como fundamentais no cenário do debate sobre uma mudança da ação do Estado na área social, no âmbito do processo de redemocratização do país nos anos 1980, em que ganharam visibilidade questões de equidade e de inclusão de setores da população anteriormente afastados dos benefícios das políticas sociais. Com base nesse novo desenho da gestão de tais políticas (SOUZA, 2003) é que se observa uma importância crescente da ação do município na área social (FARAH, 2001).

A descentralização não ocorre de forma homogênea. Resulta, assim, em uma situação de heterogeneidade na capacitação dos municípios no que tange ao enfrentamento dos desafios que lhes são antepostos. O grau e a forma de descentralização podem ser afetados pela dinâmica própria – política e social – de cada localidade, seja por pressões diferenciadas da sociedade civil em relação aos governos locais, seja pelo projeto político com que se apresentam as gestões. Pode, ainda, não mudar características indesejáveis e anteriores da relação Estado-sociedade, como é o caso da setorialização e da

fragmentação institucional das políticas ou da persistência/intensificação de práticas clientelistas (FARAH, 2001).

Para a autora, há o desafio da construção de redes institucionais que integrem diversos atores, a partir de articulações intersetoriais, intergovernamentais, com o mercado e a sociedade civil. Portanto,

[...] os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de 'concertação' de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns (FARAH, 2001, p.142).

Meny e Thoenig (1992, p.262) trazem contribuições ao debate, a partir de análises de políticas locais, onde argumentam que “el papel de las autoridades locales se encuentra revalorizado, y la colaboración entre «decisores» y «ejecutores» aparece, cada vez más, como una condición necesaria para el éxito de numerosas políticas”.

Descentralização e a Segurança Alimentar

Um dos pontos centrais das políticas de SAN é a sua vinculação intrínseca ao processo de descentralização, em que pese a atuação do poder público local e da sociedade civil na condução das ações. O papel de destaque do ente municipal na condução das políticas de SAN, sobretudo em se tratando de uma política pública sem coordenação federativa, se manifesta por meio da promulgação de uma miríade de normas específicas que regulam a política local. Contudo, autores como Del Vecchio et al. (2015) ressaltam que o elemento normativo, baseado nos apontamentos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), enfrenta dificuldades quanto à sua operacionalização no âmbito local, à vista da heterogeneidade que marca o território nacional. Para esses autores, a integração dos estados e municípios à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) tem se dado de forma gradual e, também, desigual, considerando-se as diversas regiões do país.

Os debates atuais sobre segurança alimentar incluem visões diversas, como é o caso da garantia de acesso regular aos alimentos como um direito social (MACHADO, 2006) com base em práticas “que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis” (LOSAN, art. 3º).

O conceito de soberania alimentar integra um projeto político de profunda modificação na forma de acesso a alimentos. Segundo Bernstein (2015), o conceito reflete o direito dos povos de controlarem seus sistemas alimentares (mercados, modos de produção, culturas alimentares e o meio-ambiente) e contempla uma visão de opostos, como, por exemplo, o local (rural) versus o global. O apelo à agricultura campesina pela abordagem da soberania alimentar surge na forma de uma proposta alternativa à agricultura corporativa industrial. É neste contexto que se ressalta o fato de que, dada a realidade em que aproximadamente 1/6 da população ainda padece das mazelas da fome, novas tendências quanto à produção e o consumo de alimentos se disseminam primeiramente nos países ricos e junto à população de alta renda, como é o caso da visão da soberania alimentar (FORNAZIER; BELIK, 2013).

Estes autores consideram como alternativa possível a expansão de estudos de sistemas agroalimentares locais, na perspectiva de uma maior valorização do espaço, referenciando questões como a distância entre a produção e consumo. Nesse sentido, o conceito de “foodshed” (que deriva em parte de “watershed” ou bacia hidrográfica) unifica lugar e pessoas, natureza e sociedade, reconstruindo a geografia dos sistemas alimentares. Os autores ressalvam, porém, que o fornecimento de alimentos pela agricultura familiar pode se mostrar restrito. Contudo, o conceito é importante em termos de implicações para o desenvolvimento territorial, quando da implementação de um sistema público de alimentação. Essas questões remetem à consideração da

heterogeneidade do país e de seus municípios, como ponderou Farah (2001). Ou seja, trata-se de um tema cujo tratamento é complexo em si mesmo, além da dificuldade que cerca a distinta capacitação dos municípios em lidar com os problemas objeto de políticas sociais, como é o caso do acesso a alimentos.

Altivo Cunha et al. (2000) apontam a necessidade de um escopo analítico teórico / metodológico que permita estabelecer bases comuns de interpretação das formas locais de organização e efetivação de políticas de SAN, implementadas em localidades distintas, cujo somatório dos exemplos contribui para dar forma a 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, 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. Já em relação ao grau de nucleação de políticas em torno de uma mesma estrutura administrativa local, argumenta-se que quanto maior for essa nucleação, maior a possibilidade de se alcançarem benefícios resultantes da sinergia de projetos distintos, reunidos sob uma mesma coordenação, sendo mais eficazes as ações de SAN.

Por fim, as parcerias, a participação popular e a articulação interinstitucional na elaboração, execução e coordenação de projetos têm se mostrado como formas adequadas para a expansão do grau de cobertura e para a ampliação de programas públicos, seja por meio de organizações não governamentais, governamentais ou da iniciativa privada. Também propiciam 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 através da análise das formas e efetividade da articulação intragovernamental (para dentro do governo) e intergovernamental (com outras esferas de governo), efetivadas pela política.

Considerações sobre a estrutura da política de SAN no Brasil

No primeiro governo Lula (2003-2006), ganha espaço o projeto Fome Zero, que se transforma em política pública e programa de governo. Foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para executar e coordenar um programa destinado ao combate à fome e que promovesse a Segurança Alimentar. 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.

Logo no primeiro ano de governo, em 2003, recriou-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como um mecanismo de articulação, controle social e participação dos movimentos sociais organizados, a fim de assessorar e orientar a formulação de políticas. Cabe ressaltar que, em um contexto de nova injunção política, o CONSEA foi extinto em janeiro de 2019 e recriado em maio do mesmo ano, sob pressão de categorias profissionais, institutos de pesquisa e universidades.

Os programas do Vale Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, formulados no governo anterior, foram fundidos e deram origem ao Programa Bolsa Família, que passou a ser coordenado pelo MDS, em 2004. Ainda nesse ano, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, foi deliberado 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,

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 (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, 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).

Segundo 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 princípio vinculado ao direito humano à alimentação adequada (DHAA) foi garantido por meio da Emenda Constitucional nº 64, pelo Congresso Nacional, em 2010, alterando o artigo 6º da Constituição Federal e incluindo a alimentação como um direito social, ao lado da educação, da saúde, entre outros, passando a ser dever do Estado. A partir do Decreto nº 7.272, de 2010, de regulamentação da LOSAN, instituiu-se a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), bem como os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), principal instrumento de planejamento, gestão e execução da política (SISAN, 2013, p.3). A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) é a responsável pela coordenação e execução da política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

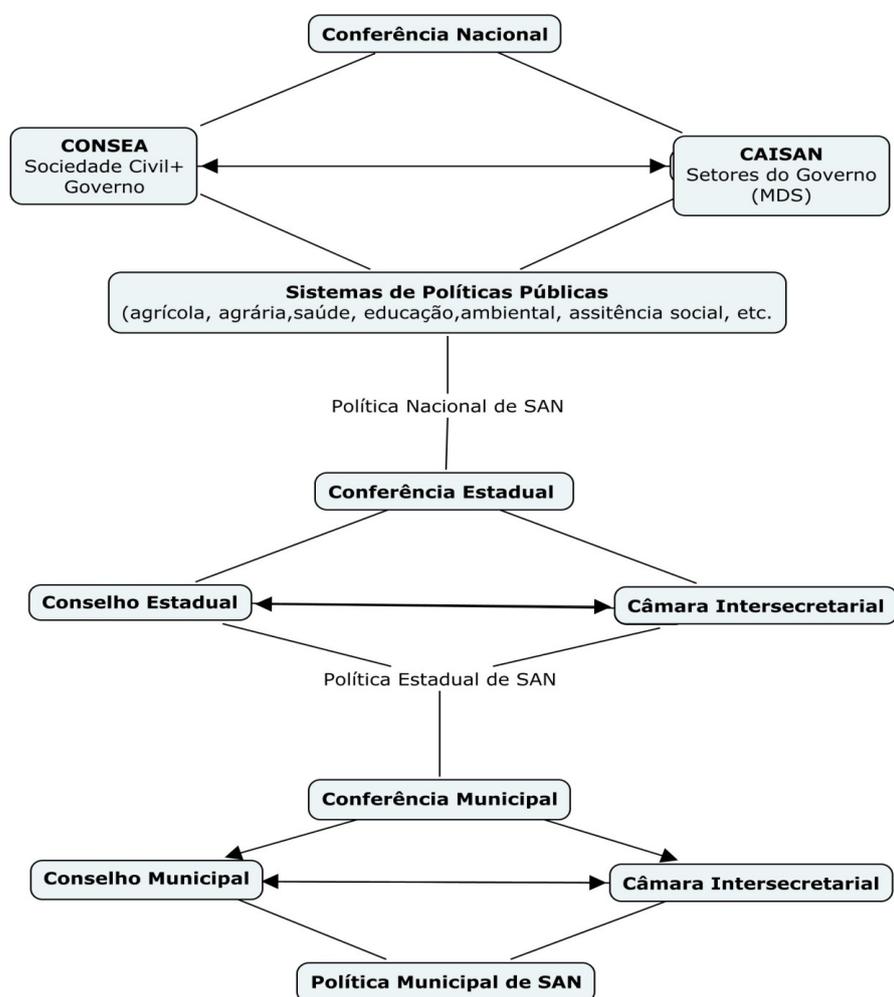
O grande desafio da gestão governamental nessa política é a constituição das Câmaras Intersetoriais de SAN, que têm a função de coordenar intersetorialmente a execução da política nacional e dos planos de SAN e fortalecer a integração entre os diversos setores governamentais envolvidos com o tema em questão. Articulações descentralizadas e coordenadas pelas Câmaras Intersetoriais de SAN,

[...] 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).

De acordo com o PLANSAN 2016-2019 (PLANSAN 2016-2019, p.18), a descentralização do SISAN marcou uma nova frente de atuação, todos os estados e o Distrito Federal aderiram ao Sistema, bem como 129 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. Ainda segundo o PLANSAN (2016-2019, p.19), a CAISAN nacional estabeleceu junto às CAISANS estaduais um novo fluxo de adesão iniciado em 2013, onde insere os estados como partícipes do processo. Deste modo, além da mobilização, devem também orientar, analisar e formalizar a adesão de seus municípios, ficando a CAISAN nacional com a responsabilidade de avalizar a adesão.

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

Figura 1 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.



Fonte: Leão, Maluf (2012, p.32).

Esse arranjo sintetiza os principais componentes do sistema de segurança alimentar, evidenciando a participação dos entes federados. Destacam-se os Conselhos 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.

Resultados da experiência local: impactos do projeto de extensão na política de SAN no município de Campos dos Goytacazes (RJ)

Aspectos legais da política de SAN no Estado do Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 5.594, de 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 2013. A Lei estabelece definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SISANS/RJ), por meio do poder público, com a participação da sociedade civil.

O CONSEA-RJ está vinculado à Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), sendo composto em 2/3 pela sociedade civil e em 1/3 pelo governo, e seu presidente é um representante da sociedade civil (SISAN, 2010). Já a LOSAN assegura a existência de: 1) Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; 2) Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do RJ; 3) Câmara intersecretarias de SAN; 4) Órgãos e entidades de SAN do Estado e seus municípios; 5) Órgãos e entidades de SAN da União, dos demais estados e dos demais municípios, manifestado o interesse na adesão; 6) 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). Tais considerações normativas, condizentes ao estado do Rio de Janeiro, ajudam a compreender como a formulação e implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional se conforma no lócus da pesquisa, o município de Campos dos Goytacazes.

Notas sobre os aspectos socioeconômicos de Campos dos Goytacazes (RJ)

O lócus da pesquisa é o município de Campos dos Goytacazes, situado na região norte do estado do Rio de Janeiro. É o maior do Estado em extensão territorial. Está localizado na Bacia de Campos (BC), conhecida como a principal área sedimentar em exploração da costa brasileira. Concentra a maior parte dos investimentos da indústria de petróleo e gás, o que lhe confere mais da metade da produção offshore do país, com 55 campos de petróleo, com 826 poços exploratórios (VIANNA; AZEVEDO NETO, 2016).

A importância econômica do município, neste sentido, foi impulsionada pela chamada “sorte geográfica” (SERRA; PATRÃO, 2003), que o coloca como o principal receptor dos recursos referentes à partilha dos royalties e participações especiais (VIANNA; AZEVEDO NETO, 2016). Com efeito, Campos dos Goytacazes se configura como um dos orçamentos mais expressivos do país, sendo que, no ranking dos municípios, está entre os 20 maiores PIB municipais do Brasil. Apesar de uma abundância orçamentária, os indicadores de pobreza do município, do ano de 2003, conforme dados do IBGE Cidades, apontavam 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. Nessa mesma linha, a Tabela 1 mostra uma grande concentração de riqueza nos 20% mais ricos, embora declinante. Todavia, essa concentração de renda nas camadas mais ricas aponta para um município cuja riqueza, manifesta pela “sorte geográfica”, não foi capaz de proporcionar condições minimamente equânimes de alocação de renda.

Tabela 1 - Porcentagem da Renda Apropriada por Extratos da População - Campos dos Goytacazes-RJ.

Ano / Descrição	1991	2000	2010
20% mais pobres	2,84	3,24	3,32
40% mais pobres	8,46	9,85	10,27
60% mais pobres	17,56	20,55	21,50
80% mais pobres	33,59	38,45	39,49
20% mais ricos	66,41	61,55	60,51

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,716, de acordo com o Censo Demográfico IBGE 2010 (IBGE CIDADES). Em relação ao índice de GINI (que calcula a desigualdade na distribuição de renda, isto é, a concentração de renda em uma população, onde 0 corresponde à igualdade de renda e 1 corresponde à total desigualdade), o valor informado pelo Ministério da Saúde é de 0,5756 no município e de 0,6116 no Estado do Rio de Janeiro (DATASUS). Apesar de ter disposto de recursos durante muitos anos, o município convive com um significativo grau de desigualdade de renda.

Já o Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM) da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (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; entre "0,4 e 0,6" são considerados de desenvolvimento regular; entre "0,6 e 0,8" são considerados de desenvolvimento moderado; e entre "0,8 e 1,0" de alto desenvolvimento.

Para 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, e em 2013 caiu para 0,7512. O município ocupava a 752ª posição no ranking nacional, no ano base de 2010, e em 2013 caiu para a 1.060ª posição. No que se refere à classificação em nível Estadual, Campos dos Goytacazes em 2010 ocupava a 23ª posição, e no ano de 2013 passou a ocupar a 26ª posição.

Diagnóstico da política de SAN e ações resultantes do projeto de extensão universitária

Os resultados apresentados neste artigo decorrem do projeto de extensão intitulado "Diagnóstico e Proposta de um Desenho de Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o Município de Campos dos Goytacazes (RJ)", e conta com uma equipe de professores, estudantes de graduação e pós-graduação, além de especialistas da área. O projeto é parte integrante do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), desde o ano de 2011. Desde o primeiro ano de vinculação do projeto, alguns avanços já merecem ser destacados. O Quadro 1 traz um resumo dos principais resultados do projeto de extensão.

Quadro 1 - Principais resultados obtidos no Projeto de Extensão (2011-2019).

Ano	Descrição das Ações do Projeto de Extensão
2011	Proposição de alterações na Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes, no que tange às questões relativas ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional.
2011	Auxílio na reformulação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).
2011	Participação da III Conferência Estadual de SAN do Estado do Rio de Janeiro, entre os dias 19 e 20 de agosto de 2011, ocorridas em Mendes/RJ.
2012	Premiação de Melhor Apresentação de Banner na Área Temática Direitos Humanos da Universidade Estadual do Norte Fluminense-UENF, na IV Mostra de Extensão IFF/ UENF/UFF, no período de 16 a 18 de outubro 2012.
2012	Artigo publicado na Revista Agenda Social, Vol. 6, nº 2, de 2012, intitulado: "Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional: Uma Análise do caso de Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense".
2013	Apoio às reuniões plenárias do COMSEA/Campos, que possibilitaram a parceria com as Secretarias de Agricultura, Pesca e Assistência Social, o que possibilitou estágios de alunos de graduação da UENF, para o desenvolvimento das ações acordadas por intermédio do Conselho, bem como o cadastramento dos agricultores do município.
2014	Premiação de Melhor Apresentação de Banner na Área Temática Direitos Humanos da Universidade Estadual do Norte Fluminense-UENF, na VI Mostra de Extensão IFF/ UENF/UFF, no período de 15 a 17 de outubro 2014.
2014	Base para a monografia de conclusão do Curso Graduação em Ciências Sociais na UENF, intitulada: "Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional: Ações e Estratégias Adotadas no Município de Campos dos Goytacazes (RJ)". Defesa em 2014.
2015	Organização e participação do II Seminário Internacional "Desenvolvimento Rural, Trabalho e Segurança Alimentar na América Latina", realizado em parceria; UENF e UFSJ, entre os dias 28 a 30 de abril de 2015.
2015	Participação da IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável", realizada na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) nos dias 13 e 14 de agosto de 2015.
2015	Organização e participação da II Conferência Municipal em Segurança Alimentar e Nutricional realizada em junho de 2015, na UENF.
2015	Artigo publicado na Revista de Extensão da UENF, Vol. 1, nº 3, de 2015, intitulado: "Desenho e Proposta de uma Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o Município de Campos dos Goytacazes (RJ)".
2016	Parceria com os professores e alunos do curso de Economia da UFF - Campos.
2016	Premiação de Melhor Apresentação Oral na Área Temática Direitos Humanos da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF, na VI Mostra de Extensão IFF/ UENF/UFF, no período de 17 a 21 de outubro 2016.
2016	Formalização de Grupos de Estudos e parceria com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Campos dos Goytacazes (COMSEA/Campos).
2017	Participação do processo eleitoral do presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e discussão sobre a composição do Conselho.
2017	Participação na concepção do "Polo Agroalimentar do Norte Fluminense", que congrega os nove municípios da região em torno da antiga CEASA, em Campos dos Goytacazes.
2017	Base para projeto de Mestrado em Sociologia Política da UENF, intitulado: "Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional em Campos dos Goytacazes (RJ): uma análise sobre a transversalidade da política e o diálogo com o poder público local". Em andamento.
2017	Base para projeto de Mestrado em Sociologia Política da UENF, intitulado: "O Limite entre o Público e o Privado na Política de Abastecimento: uma análise da interação entre os atores no Mercado Municipal de Campos Dos Goytacazes (RJ)". Em andamento.
2017	Artigo publicado nos Anais do Congresso Internacional de Administração, Vol. 14 de 2017, intitulado: "Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição: Uma análise da aplicação dos programas PNAE e PAA na merenda escolar do município de São João da Barra".
2018	Base para o projeto de Iniciação Científica, intitulado "Centro Integrado de Abastecimento Alimentar de Qualidade Campos dos Goytacazes/RJ: referências para Implantação de um Projeto de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar".
2018	Base para monografia de conclusão do Curso Graduação em Administração Pública na UENF, intitulada: "Mecanismos de logística e distribuição: uma análise das condições logísticas dos pequenos agricultores de Campos dos Goytacazes (2011 - 2015)". Defesa em 2018.
2018	Base para monografia de conclusão do Curso Graduação em Administração Pública na UENF, intitulada: "Política de Crédito Rural no Âmbito Local: uma análise das instituições de fomento ao setor agropecuário em Campos dos Goytacazes/RJ". Defesa em 2018.
2018	Base monografia de conclusão do Curso Graduação em Administração Pública na UENF, intitulada: "Políticas Públicas de Fomento à Agricultura Familiar: uma análise das iniciativas locais em Campos dos Goytacazes/RJ (2015 - 2016)". Defesa em 2018.
2018	Atuação direta no COMSEA/Campos, com auxílio na organização formal e burocrática, bem como a validação da participação de UENF como membro do Conselho.
2018	Auxílio na formulação do Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar, de Campos dos Goytacazes, cujo desenho e elaboração foi resultado de trabalho conjunto dos membros do Conselho com a equipe do projeto de extensão.
2018/19	Participação direta da equipe do projeto de extensão na reformulação do Restaurante Popular de Campos dos Goytacazes.
2018/19	Participação direta da equipe do projeto de extensão no desenho e análise da implantação de um Banco de Alimentos no município de Campos dos Goytacazes.
2018/19	Discussão e elaboração de um "Prêmio de Boas Práticas em SAN", a ser realizado no município, a partir do conhecimento e participação de instituições (públicas, privadas ou do terceiro setor), que desenvolvam alguma ação que se enquadre nos princípios da SAN.
2019	Organização e participação da III Conferência Municipal em Segurança Alimentar e Nutricional realizada em julho de 2019, na UENF.

Fonte: Relatórios Anuais de Pesquisa do Projeto de Extensão (2011 a 2018/19)

Para além das ações pontuais realizadas no âmbito do projeto de extensão, ao longo desse período foi realizada uma 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, o que pode ser factível à sua aplicação para o município de Campos dos Goytacazes. 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, Mercados Municipais, Programa Direto da Roça, Hortas Escolares, Hortas Comunitárias.
- √ Educação para o Consumo Alimentar: Pesquisa Cesta Básica, Educação para o Consumo Alimentar, Cozinha Pedagógica.

Aponta, ainda, dois programas realizados em parceria com o Governo Federal no município, conforme dados do MDS:

- √ Programa Bolsa Família: são 40.777 famílias beneficiadas pelo programa (em março de 2019), o que corresponde a aproximadamente 21,08% da população, sendo que 26.834 estariam em condição de extrema pobreza caso não estivessem no programa (MDS, 2019).
- √ Cadastro Único: são 64.123 famílias inscritas no programa, de acordo com os dados do MDS em março de 2019.

Nota-se, pela análise dos dados do diagnóstico, que as iniciativas adotadas pelo poder público local precisam ser potencializadas, e para isso necessitam de uma articulação e coordenação sob a ótica das políticas de SAN. Segundo os próprios coordenadores da política, 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, o que implica fragilidades na construção de uma política de SAN. Este é um ponto que se identificou como um entrave aos avanços das ações de SAN, localmente.

Não se trata aqui de ancorar a análise em propostas mais complexas, como é o caso do conceito de soberania alimentar apontado anteriormente (BERNSTEIN, 2015), mas da ideia de construir sinergias e avançar na política de SAN local, recompondo a fragmentação institucional. Na mesma linha apontada por Farah (2001), ao considerar que o sentido do processo de descentralização é afetado por projetos alternativos em disputa.

Com relação à unidade executora das políticas de SAN no município, as atribuições encontram-se a cargo de uma coordenação, criada em janeiro de 2009 e alocada dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. No entanto, observa-se que esta estrutura operacional não é autossuficiente, o que dificulta a garantia e fiscalização das ações que englobam o contexto de SAN. Mas, apesar da falta de condições, coube a essa coordenação a formulação de um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) 2012/2015, que contém alguns dos seus projetos, as diretrizes da PMSAN e propostas para sua articulação. O plano definia como propósito

[...] viabilizar a melhoria das condições de 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).

Campos dos Goytacazes possui Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA), bem como 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.

O conselho é a principal porta de entrada da equipe do projeto de extensão e, por consequência, da universidade, que ocupa uma cadeira de representante da sociedade civil. Assim, por meio dessa abertura foi possível, ao longo do período de execução do projeto, participar de três eleições para a presidência do conselho, ajudar na mobilização de instituições da sociedade civil, organizar burocraticamente o conselho, auxiliar na elaboração e votação do regimento interno, além das conferências municipais.

Em termos normativos, 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 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. Essa lei define, também, um grupo gestor, composto por 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 no 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). Esse resultado contraria a perspectiva teórica que aponta para a importância de redes institucionais que envolvam articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil na construção de interlocução e consolidação de parcerias (FARAH, 2001). Ainda de acordo com essa coordenação, a Prefeitura cedeu um andar de um prédio onde coabitam os conselhos municipais, a chamada “Casa dos Conselhos”, com as seguintes unidades representativas: Direitos do Idoso; Inclusão das Pessoas com Deficiência; Defesa da mulher, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional.

Contudo, apesar da existência de leis que regulamentam tais políticas e mesmo a existência de um sistema municipal de SAN, a convivência que se estabeleceu entre o projeto de extensão e o campo, que envolve o poder público e a sociedade civil organizada, pode-se dizer que há uma evidente falta de diálogo entre as secretarias e o COMSEA, que, por sua vez, encobre as ações e iniciativas das políticas de SAN. Tem-se ainda que

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 de Cunha e Lemos (1997), que utiliza três elementos para a análise, constata-se que, em relação à posição hierárquica da unidade executora das ações de SAN, em Campos dos Goytacazes, ela é uma coordenação alocada na estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, deste modo, com temáticas distantes da questão da SAN.

No que se refere 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, sobretudo pela característica de transversalidade inerente a essa política. Tem-se ainda como agravante o fato de que a condução das discussões sobre o tema da SAN encontra-se 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 Humano à Alimentação Adequada.

Observou-se também um papel ainda incipiente da sociedade civil, via conselho setorial, no que diz respeito à participação popular e controle social. Apesar de o município possuir, para fins de controle social das ações de SAN, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA/Campos), este órgão atua de forma isolada e sem penetração junto ao poder público local, o que requer mais atenção e auxílio das entidades que o compõem. Ressalte-se que, conforme Farah (2001), uma nova forma de promover políticas sociais implica na superação da setorização e da fragmentação institucional, entretanto, a construção de novos arranjos institucionais exige o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, fenômeno presente em várias experiências municipais. 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, por exemplo, a produção de gêneros da agricultura familiar local.

O apoio à agricultura familiar local poderia, neste caso, intensificar ações de segurança alimentar no município e conceder apoio a esse segmento produtivo. Em estudo sobre segurança alimentar ligada ao PAA, no Rio Grande do Sul, os autores Becker e Sacco dos Anjos (2010) argumentam que, no contexto de profundas mudanças que impactam as formas familiares de produção, torna-se fundamental a atuação do estado, com o objetivo de propor ações que possam atenuar uma crise que afeta a região da geografia gaúcha por eles analisada.

Com base nos estudos e iniciativas do projeto de extensão, que forneceu as bases para este trabalho, a realização de um projeto de redução (ou, mesmo, erradicação) da insegurança alimentar no município depende de ações mais consistentes de SAN, em que pese ações conjuntas do poder público e sociedade civil. Com efeito, busca-se elaborar, de forma dialogada, um desenho de política de SAN com o propósito de suprir as lacunas observadas a partir da análise dos dados em perspectiva com o referencial teórico/metodológico que orienta os rumos da pesquisa, subsidiando a elaboração de um desenho de política de SAN, trabalhado pelo projeto de extensão, em conjunto com o COMSEA/Campos e a Coordenadoria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

Considerações finais

A partir do percurso realizado pelo projeto de extensão, tem-se consolidado uma institucionalização dentro do espaço acadêmico, bem como junto ao setor público do município de Campos dos Goytacazes. Mais ainda, o projeto vem servindo de “ponte” entre a sociedade civil, por meio dos esforços de formatar o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, e o poder público local.

A inserção na pesquisa de campo do grupo de estudantes e pesquisadores fez com que o projeto ganhasse respaldo, tanto pela sociedade civil, como pelos representantes institucionais, fato que se reflete nas constantes consultas e convites para debater e participar das ações relativas a este segmento, no município. Posto isso, além da extensão universitária no sentido de inserção das comunidades no diagnóstico e no desenho das políticas de SAN, o projeto vem promovendo e desenvolvendo novas linhas de conhecimento na universidade, bem como articulações entre instituições governamentais e não governamentais nas áreas de produção, distribuição, comercialização e consumo de alimentos.

No que se refere à estrutura institucional e política da Segurança Alimentar e Nutricional no município de Campos dos Goytacazes, a não subordinação da unidade executora dessa política ao gabinete do prefeito e a fragmentação de ações em várias estruturas administrativas, sem coordenação central, fragilizam uma melhor implementação das ações de SAN, o que é agravado pelas dificuldades de diálogo entre as secretarias e o COMSEA. Tais questões foram apontadas pelo projeto de extensão à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social.

O município criou um aparato institucional importante (representado pelo PMSAN, pela Política Municipal de Alimentação e Nutrição, pelo Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 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. Por fim, tem-se, em um horizonte próximo, um aprofundamento do diagnóstico a partir da análise das diversas ações que o município conduz, em que pesem as possibilidades e restrições da conexão entre produção, distribuição e consumo local e o papel da agricultura familiar.

Referências

ALMEIDA, L. M.; PAULILLO, L. F.; BERGAMASCO, S. M.; FERRANTE, V. L. Políticas Públicas, Redes de Segurança Alimentar e Agricultura Familiar: Elementos para Construção de Indicadores de **Eficácia**. *Estud. Soc. Agric.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 205-235, 2006.

ALMEIDA, T. C.; ABREU, I. S.; CAMPOS, M. M. Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição: Uma análise da aplicação dos programas PNAE e PAA na merenda escolar do município de São João da Barra. In: ADMPG - CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 13., 2017. **Anais...** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2017.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**: Perfil do Município de Campos dos Goytacazes, RJ, 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/campos-dos-goytacazes_rj. Acesso em: 14 fev. 2019.

BECKER, C.; SACCO DOS ANJOS, F. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural: Limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, em municípios do Sul Gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.17, n.1, p. 61-72, 2010.

- BELIK, W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.19, n.2, p. 94-110, 2012.
- BERNSTEIN, H. Soberania Alimentar: Uma perspectiva cética. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, n. 39, p. 276-336, maio/ago. 2015.
- 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. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 2006.
- CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília: CAISAN, 2011.
- CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2016/2019**. Brasília: CAISAN, 2016.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 7.948 de 17 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <http://comseacampos.blogspot.com.br/p/composicao.html>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8.097 de 14 de julho de 2009**. Altera o Art, 4º da Lei nº 7.948 de 17/10/2007, que criou o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <http://www.camaracampos.rj.gov.br/images/legislacao/leismunicipais/saude/Lei8.097.pdf>. Acesso em: 24 maio 2018.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8.132, de 17 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a Política Municipal de Alimentação e Nutrição e implementa o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SISMUSAM e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camaracampos.rj.gov.br/images/legislacao/leismunicipais/saude/Lei8.132.pdf>. Acesso em: 24 maio 2018.
- CIDAC. Centro de Informações e Dados de Campos. **Perfil do Município de Campos dos Goytacazes, RJ**. Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013. Disponível em: https://cidac.campos.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/AtlasIDHM2013_Perfil_Campos-Dos-Goytacazes_rj.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.
- CAMPOS, M.; MACHADO, M.; ROCHA, D.; SANTOS, S. 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, 2012.
- CAMPOS, M. M.; HERNANDEZ, L. G.; MACHADO, M.; SANTOS, S. F. Desenho e Proposta de uma Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o Município de Campos dos Goytacazes (RJ). **Revista de Extensão - UENF**, v. 1, p. 33-48, 2015.
- CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Histórico do Abastecimento Alimentar no Brasil**. Brasília/DF, 2005.
- CONSEA. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a experiência brasileira. Brasília, nov. 2009.
- CUNHA, A.; LEMOS, M. 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.; MALUF, R. S. (Org.). **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2000.

CUSTÓDIO, M.; YUBA, T.; CYRILLO, D. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. **Rev Panam Salud Publica**, v.33, n.2, p.144–50, 2013.

DEL VECCHIO, M. C.; ARAÚJO, R.; JUNIOR, H.; MONTEIRO, P.; VENTURINI, A.; PINHEIRO, L. O Papel do Município na Efetivação das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. **Ensaio e Cienc. Biol. Agrar. Saúde**, v.19, n.2, p. 75-80, 2015.

FALÇONI, S. F. S.; CAMPOS, M. M.; ROCHA, D. F. Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em âmbito local: estudo e análise do caso de Campos dos Goytacazes. **Rev. Petróleo, Royalties e Região**, v. 16, p. 25-32, 2018.

FAO 2005. **Diretrizes voluntárias para apoiar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. 2005. Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>, 20.09.2017. Acesso em: 24 maio 2018.

FARAH, M. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP**, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p.119-44, jan. /fev. 2001.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Índice de Desenvolvimento Municipal – FIRJAN**. 2017. 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 set. 2017.

FLÁVIA, A.; FRAGOSO, A.; TAVARES, C.; MORAES, J.; MAIA, T. **Projeto de Ensino, Pesquisa e Extensão**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde pública hnt5742 - intervenção nutricional educativa. São Paulo, 2016. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1407060/mod_resource/content/1/Projeto%20de%20Ensino%2C%20Pesquisa%20e%20Extens%C3%A3o-2.pdf. Acesso em: 21 ago. 2018.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. Produção e Consumo Local de Alimentos: Novas Abordagens e Perspectivas para as Políticas Públicas. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.20, n.2, p.204-218, 2013.

GIL, R. **Políticas públicas de segurança alimentar**: estudo sobre a eficácia dos eixos norteadores do programa cozinha comunitária no município de Contagem-MG. Dissertação. (Mestrado Profissional em Administração) – Faculdade de Estudos Administrativos – FEAD - Centro de Gestão Empreendedora. Belo Horizonte, 2012.

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, v. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **IBGE Cidades, 2017**. [online] Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 16 set. 2017.

LEÃO, M. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: Abrandh, 2012.

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

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

MENY, Y.; THOENIG, JC. **Las Políticas Públicas**. Versión española a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel S. A., 1992.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programas Bolsa família e Cadastro Único**, 2019. [online]. Disponível em: : <http://mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 03 abr. 2019.

MINAYO, M.C.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Cad. Saúde Públ.**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p.239-262, 1993.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Tabela DATASUS. **Índice de Gini da Renda Domiciliar Per Capita segundo municípios do Estado do Rio de Janeiro**, Período: 1991, 2000 e 2010. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirj.def>. Acesso em: 21 maio 2018.

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

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 5594-09 de 11 de setembro de 2009**. Estabelece definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - SISANS/RJ, 2009.

SERRA, R.; PATRÃO, C. Improriedades dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro:Garamond, 2003.

SISAN. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **SISAN: Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual**. Brasília, out. 2010.

SISAN. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **SISAN: Avanços e Desafios na Gestão do Sistema**. Brasília, jun. 2013.

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

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**, v.. 18, n. 51, fev. 2003.

TREVISAN, A.; VAN BELLEN, H. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p. 529-50, maio/jun. 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO (UENF). Pró-Reitoria de Extensão (PROEX). **Relatórios Anuais (2011 a 2018)**. Diagnóstico da Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o Município de Campos dos Goytacazes (RJ). 2018. .

VIANNA DA CRUZ, J. L.; AZEVEDO NETO, J. A. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Ano XIII, n. 51, 2016.