

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**SABRINA FERNANDES SANTOS FALÇONI**

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM  
CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ): UMA ANÁLISE SOBRE A  
TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA E O DIÁLOGO DO PODER PÚBLICO  
LOCAL**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ  
JUNHO DE 2020**

**SABRINA FERNANDES SANTOS FALÇONI**

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM  
CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ): UMA ANÁLISE SOBRE A  
TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA E O DIÁLOGO DO PODER PÚBLICO  
LOCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Macedo Campos

Coorientador: Prof. David Maciel de Mello Neto

**CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ  
JUNHO DE 2020**

## FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

F184

Falçoni, Sabrina Fernandes Santos.

Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional em Campos dos Goytacazes (RJ)

:  
uma análise sobre a transversalidade da política e o diálogo do poder público local / Sabrina Fernandes Santos Falçoni. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.

115 f. : il.

Bibliografia: 107 - 115.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2020. Orientador: Mauro Macedo Campos.

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Intersetorialidade/transversalidade. 3. Políticas Públicas. 4. Burocratas de Médio Escalão (BME). 5. Representações Sociais. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

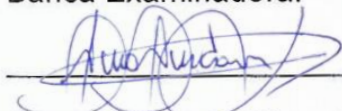
**POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM  
CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ): UMA ANÁLISE SOBRE A  
TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA E O DIÁLOGO DO PODER PÚBLICO  
LOCAL**

**SABRINA FERNANDES SANTOS FALÇONI**

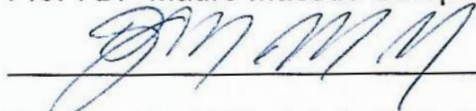
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em 08 / 06 / 2020 .

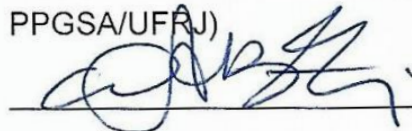
Banca Examinadora:



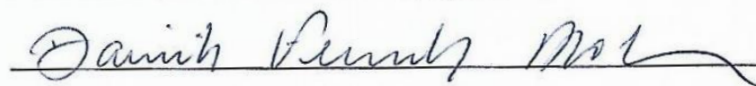
Prof.º Dr.º Mauro Macedo Campos (Orientador – LGPP/UENF)



Prof. Dr. David Maciel de Mello Neto (Coorientador – Pós-Doutorando do PPGSA/UFRJ)



Prof.ª Dr.ª Wânia Belchior Mesquita – (Professora do PPGSP – LESCE/UENF)



Prof.ª Dr.ª Daniete Fernandes Rocha (Examinadora Externa – FACULDADES ARNALDO JANSSEN)

## DEDICATÓRIA

Dedico à minha família, ao meu marido, aos professores que me ajudaram a construir esta dissertação e aos amigos que não soltaram a minha mão e estiveram ao meu lado.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço à Deus, pois a fé me ajudou no caminho para concluir este trabalho. Agradeço também à UENF, ao PPGSP pela concessão de bolsa, pois sem ela seria impossível cursar e finalizar o mestrado. Ao PPGSP, agradeço a todos os professores e funcionários, mas principalmente ao meu orientador Mauro Macedo Campos, ao meu coorientador David Maciel de Mello Neto e a coordenadora Wania Amelia Belchior Mesquita por acreditar e me dá todo apoio para a conclusão dessa dissertação. A Professora Daniete Fernandes Rocha agradeço por sempre ser tão solícita, amiga e um exemplo de profissional. Aos familiares que sempre estiveram ao meu lado e prestarem toda a assistência enquanto estive cursando o mestrado, são eles meus pais Letícia e Paulo, minha irmã Patrícia, meu marido Vagner Falçoni, meus sogros, cunhados e sobrinhos. Agradeço com todo carinho, admiração e amor aos meus amigos, que estiveram ao meu lado, me incentivaram e ajudaram nesta jornada à Vanessa Palagar, Elson Júnior, Thaisa Tavares, Débora Domingos, José Luiz Ernandes, Adriana Gomes e não menos importante, Danielle Pessim.

## RESUMO

FALÇONI, Sabrina Fernandes Santos. Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional Em Campos Dos Goytacazes (RJ): uma análise sobre a transversalidade da política e o diálogo do poder público local. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.

A política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), implementada no Brasil em 2003, foi estruturada de forma a integrar e ordenar as políticas e programas dos diferentes setores, governamentais e não governamentais a nível nacional, estadual e municipal, e pelas instituições sem fins lucrativos relacionadas ao tema. Com base nesta temática, a pesquisa desta dissertação teve como intuito investigar as relações e atuações dos representantes do poder público local que compõem o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), apresentar como esses agentes públicos locais compreendem e interagem com as políticas de SAN, sendo partícipes das mesmas em suas respectivas áreas de atuação, apresentado a existência ou não das interações e diálogos entre os conselheiros, entre as secretarias e as outras instituições que compõem a estrutura de SAN no município de Campos dos Goytacazes. São apresentados a compreensão e interação dos representantes do poder público do Município, bem como as coletas dos dados que foi realizada através da compilação de dados quantitativos descritivos, além dos métodos qualitativos de pesquisa desde sua criação no mês de outubro de 2007 até agosto de 2019. Sendo assim, observou-se que o diálogo e interação traduzidos em transversalidade/intersetorialidade para além do COMSEA, seria mais efetivo para as políticas de SAN municipais. Os representantes do poder público municipal no COMSEA são em sua maioria Burocratas de Médio Escalão (BMEs) e suas representações de SAN são construídas e estão ligadas diretamente a realidade sócio-histórico-cultural e se traduzem através das memórias afetivas, atuação e formação profissional desses atores.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional, Intersetorialidade/Transversalidade, Políticas Públicas, Burocratas de Médio Escalão (BME), Representações Sociais.

## ABSTRACT

FALÇONI, Sabrina Fernandes Santos. Public Policies in Food and Nutritional Security In Campos Dos Goytacazes (RJ): an analysis on the transversality of politics and the dialogue of the local public power. Dissertation (Mestrado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.

The Food and Nutrition Security (SAN) policy, implemented in Brazil in 2003, was structured in order to integrate and order the policies and programs of the different sectors, governmental and non-governmental at national, state and municipal levels, and by non-profit institutions. related to the topic. Based on this theme, the research of this dissertation aimed to investigate the relationships and actions of the representatives of the local public power that make up the Municipal Council for Food and Nutritional Security (MCFNS), to present how these local public agents understand and interact with the SAN policies, participating in them in their respective areas of activity, presenting the existence or not of the interactions and dialogues between the councilors, between the secretariats and the other institutions that make up the structure of SAN in the municipality of Campos dos Goytacazes. The understanding and interaction of the representatives of the public authorities of the Municipality are presented, as well as the data collections that were carried out through the compilation of quantitative descriptive data, in addition to the qualitative research methods since its creation in the month of October 2007 until August 2019 Thus, it was observed that the dialogue and interaction translated into transversality/intersectorality, in addition to (COMSEA), would be more effective for municipal SAN policies. The representatives of the municipal government in COMSEA are mostly Middle-Level Bureaucrats (BMEs) and their representations of SAN are built and are directly linked to the socio-historical-cultural reality and are translated through the affective memories, performance and professional training of these actors.

**Keywords:** Food and Nutrition Security, Intersectorality/Transversality, Public Policy, Middle-Level, Bureaucrats, Social Representations.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fases ou ciclo das políticas públicas.....	28
Figura 2 - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.....	54
Figura 3 - Núcleo Central e Periférico de SAN.....	102

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Perfil dos Entrevistados .....	24
Quadro 2 - Siglas das Secretarias Municipais entrevistadas .....	24
Quadro 3 - Objetivos específicos da Política Municipal de SAN - Campos dos Goytacazes-RJ. .....	45
Quadro 4 - Princípios e Diretrizes do SISAN .....	50
Quadro 5 - Princípios e Diretrizes da Política Municipal de SAN - Campos dos Goytacazes - RJ - Lei nº 8882 -12/12/2018 .....	61
Quadro 6 - Objetivos específicos da Política Municipal de SAN - Campos dos Goytacazes - RJ .....	62
Quadro 7 - Quantidade de Atas realizadas por ano. ....	86
Quadro 8 - Assunto das Atas de 2007 e 2008. ....	87
Quadro 9 - Assunto das Atas de 2009 e 2011. ....	88
Quadro 10 - Assunto das Atas de 2012 e 2015.....	90
Quadro 11 - Assunto das Atas de 2017.....	91
Quadro 12 - Assunto das Atas de 2018.....	94
Quadro 13 - Assunto das Atas de 2019.....	96
Quadro 14 - Publicações em Diário Oficial. ....	97

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- APACE** - Associação Pescadores Artesanais do Rio Paraíba - Coroa Grande
- ARARA** - Associação Regional de Reforma Agrária
- ASCOFAM** - Associação Mundial de Luta Contra a Fome
- BMEs** - Burocratas de médio escalão
- CAE** - Conselho de Alimentação Escolar
- CAISAN** - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CAISAN MUNICIPAL** - Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CAISANS** - Câmaras Interministeriais de Segurança Alimentar e Nutricional
- CCH** - Centro de Ciências do Homem
- CEASA** - Centrais de Abastecimento
- CEASA/RJ** - Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro
- CEFET/IFF - CAMPOS** – Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos/ Instituto Federal Fluminense Campus Campos Centro
- CEPERJ** - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
- CESANS** - Centro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
- CESAN** - Centro de Segurança Alimentar e Nutricional
- CIDAC** - Centro de Informação e Dados de Campos
- CMAS** - Conselhos Municipais de Assistência Social
- CMSAN** - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- CNA** - Comissão Nacional de Alimentação
- CNAE** - Campanha Nacional de Alimentação Escolar
- CNAN** - Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
- CNME** - Campanha Nacional de Merenda Escolar
- CODEMCA** - Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos
- COMSEA** - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSEA-RJ** - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro
- CONAB** - Companhia Nacional de Abastecimento
- CONSEA** - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CRAS** - Centros de Referências em Assistência Social
- D.O** - Diário Oficial

**DAP** – Declaração de Aptidão do PRONAF

**DAS** – Cargos de Direção e Assessoramento Superior

**DF** - Distrito Federal

**DHAA** - Direito Humano à Alimentação Adequada

**EMATER** - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

**EMBRAPA** - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

**EMBRATER** - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

**EOS** - Économies Organisations Sociétés

**FAO** - *Food and Agriculture Organization* / Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

**FAMAC** - Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos

**FIDA**-Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

**GT** - Grupo de Trabalho

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano

**IFDM** - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

**IFF** - Instituto Federal Fluminense

**INAE** - Instituto Nacional de Assistência ao Educando

**INAN** - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

**ISOBRAS** - Instituto Solar Brasil de Desenvolvimento Saúde e Pesquisa

**ITEP** - Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

**ITERJ** - Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro

**LBA** - Legião Brasileira de Assistência

**LOSAN** - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

**MAPASAN** - Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional

**MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MESA** - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

**MP** - Ministério Público

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**ODM** - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

**OMS** - Organização Mundial da Saúde

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar  
**PAIF** - Programa de Atenção Integral às Famílias  
**PAT** - Programa de Alimentação dos Trabalhadores  
**PBF** - Programa Bolsa Família  
**PCA** - Programa de Complementação Alimentar  
**PFZ** - Programa Fome Zero  
**PIB** - Produto Interno Bruto  
**PLANSAN** - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**PLESANS** - Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
**PMSAN** - Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  
**PNAD** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**PNAE** - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
**PNAN** - Política Nacional de Alimentação e Nutrição  
**PNE** - Programa de Nutrição Escolar  
**PNLCC** - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes  
**PNSAN** - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**PPA** - Plano Plurianual  
**PPGSP** - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política  
**PPGSSDR** - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional  
**PROAB** - Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda  
**PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
**PRONAN** - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
**PMA** – Programa Alimentar Mundial  
**RU** - Restaurante Universitário  
**SA** - Segurança Alimentar  
**SAN** - Segurança Alimentar e Nutricional  
**SAPS** - Serviço de Alimentação da Previdência Social  
**SEA** - Secretaria de Estado do Ambiente  
**SEAPPA** - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento  
**SEASDH** - Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos  
**SEC** - Secretaria de Estado de Cultura  
**SEDHMI** - Secretaria de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos  
**SEEDUC** - Secretaria de Estado de Educação  
**SES** - Secretaria de Estado de Saúde

**SESAN** - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**SETRAB** - Secretaria de Estado de Trabalho  
**SIMSAN** - Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  
**SINAC** - Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento  
**SISAN** - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**SISMUSAN** - Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  
**SISANS/RJ** – Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
**SISVAN** - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
**SMDHS** - Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social  
**SOBER** - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural  
**SSAN** - Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional  
**SMA**- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agricultura  
**SDA**- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental  
**SE**- Secretaria de Educação, Cultura e Esporte  
**SDHS**- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social  
**SP**- Subsecretaria Municipal de Pesca  
**SS**- Secretaria Municipal de Saúde  
**TCU** - Tribunal de Contas da União  
**UENF** - Universidade Estadual Norte Fluminense – Darcy Ribeiro  
**UF** - Unidades da Federação  
**UFRRJ** - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
**UNICEF** - Fundos das Nações Unidas para a Infância  
**WFS** - *World Food Summit* / Cúpulas Mundiais de Alimentos

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
METODOLOGIA.....	19
1 REFERENCIAL TEÓRICO .....	26
1.1 Política pública: descentralização e intersetorialidade/ transversalidade .....	26
1.2 Burocratas de Médio Escalão (BMEs).....	35
1.3 Representações sociais no contexto do COMSEA: poder público e as suas práticas .....	37
1.3.1 O conflito entre os atores sociais do COMSEA – A concepção de conflito social em George Simmel .....	42
2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E DA POLÍTICA DE SAN NO BRASIL: UMA BREVE REVISÃO. ....	44
2.1 Breve contextualização sobre a Segurança Alimentar e Nutricional – Conceito e transformação em política pública no Brasil.....	44
2.2 Aspectos legais da SAN no Estado do Rio de Janeiro.....	55
3 RESULTADOS DA PESQUISA .....	57
3.1 Aspectos Socioeconômicos de Campos dos Goytacazes (RJ) .....	57
3.2 Estrutura Institucional: PMSAN e COMSEA Campos dos Goytacazes.....	60
3.2.1. Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PMSAN .....	60
3.2.2. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA.....	66
3.2.3. Descrição e Análise pela Ótica da Observação Participativa e Documental: O Cotidiano do COMSEA – Campos. ....	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	107

## INTRODUÇÃO

A política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) implementada no Brasil foi estruturada de forma a integrar e ordenar as políticas e programas dos diferentes setores, governamentais e não governamentais a nível nacional, estadual e municipal. Trata-se de um sistema – Sistema nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) integrado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), pelas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, pelas Câmaras Interministerial de San (CAISAN), por um conjunto de entidades dos governos federal, estadual, municipal e o Distrito Federal e pelas instituições sem fins lucrativos relacionadas ao tema. (CARVALHO E SEIDL, 2017).

O processo de descentralização que aconteceu no Brasil com o retorno da democracia em meados da década de 1980 foi importante para os rumos da política de segurança alimentar no país, pois promoveu maior autonomia aos municípios e estados que adquiriram o status de unidades autônomas da federação. “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 questão local ganha importância na análise desta política, que apresenta um caráter transversal, pois “conversa”, diretamente com outras políticas como saúde, educação e assistência social. E, é na ponta que as ações são realizadas e os impactos são percebidos.

A política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no Brasil, ganhou notoriedade em 2003, sobretudo, com formulação e implementação do Programa Fome Zero (PFZ). Os avanços dessa política foram tema recorrente em discussões relativas à SAN em vários foros nacionais e internacionais. Exemplos de diagnósticos de ações já existentes nos três eixos (produção, comercialização e consumo de alimento) em instâncias municipais, têm ajudado no desenho de linhas a serem implementadas.

Esta pesquisa apresenta a compreensão e interação dos representantes do poder público do município de Campos dos Goytacazes (RJ), integrantes do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) com a Política/Ações de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo estes partícipes dessa política em suas respectivas áreas. Esta temática se insere numa ampla discussão sobre as questões relativas à garantia de acesso regular aos alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, tem o aspecto de um direito social do



indivíduo e da família, Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e de Soberania Alimentar.

A pesquisa desta dissertação parte de uma perspectiva de análise comparativa da execução e do comportamento das ações/políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Campos dos Goytacazes no Estado do Rio de Janeiro. Utiliza-se o termo ações/políticas, pois as ações de Segurança Alimentar e Nutricional podem ser executadas e desenvolvidas mesmo não existindo Política Municipal institucionalizada de Segurança Alimentar e Nutricional.

No município de Campos dos Goytacazes existe atualmente um conselho municipal formado, um sistema de SAN (SISMUSAN) promulgado em lei e uma Lei municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, porém, com carência de recursos e a participação debilitada, além da baixa adesão dos seguimentos envolvidos para execução do SISMUSAN e uma Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).<sup>1</sup>

A premissa básica da Política de SAN desenvolvida no Brasil é a intersetorialidade, significa dizer que são ações articuladas e coordenadas que utilizam recursos existentes de cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente direcionando-os para ações que cumpre uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. A articulação de ações deve ocorrer não só entre diferentes setores, como também nos diferentes níveis de um mesmo setor. Verificar o caráter intersetorial dessa política é, portanto, um dos argumentos que orientam essa proposta de pesquisa.

Os conceitos de intersetorialidade e transversalidade são pressupostos fundamentais para as perspectivas de análise desta dissertação, considerando as questões da elaboração de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Um dos aspectos a serem abordados referem-se aos operadores destas políticas e as suas representações sobre estas e a identificação de descompasso entre o que consta nas diretrizes políticas com o que pensa os agentes responsáveis pela implementação da SAN (GALLINA *et al* 2012). Estes autores analisaram um conselho de Alimentação Escolar do oeste catarinense e concluíram que os conselheiros possuem uma visão equivocada e/ou limitada sobre o que seria a Segurança Alimentar e Nutricional. Tal incompreensão sugerem os autores, seria um impeditivo na efetivação da SAN. Recomendam, por isso, uma qualificação dos conselheiros sobre o tema.

---

<sup>1</sup> Parte atualizada da análise das ações/políticas de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Campos dos Goytacazes que consta na monografia intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS EM SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: AÇÕES E ESTRATÉGIAS ADOTADAS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)” autoria própria.

Talvez numa abordagem menos normativa, este trabalho também se propõe a investigar a relação entre o que os executores das políticas municipais de SAN pensam e o que consta na bibliografia consensual sobre o que é ou deve ser uma política de Segurança Alimentar e Nutricional eficaz. Parte-se do pressuposto de que, por causa de sua orientação intersetorial/transversal, a SAN tem o potencial teórico-normativo de costurar as áreas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente e agricultura num mesmo tecido de políticas públicas.

Estas perspectivas teóricas são centrais para identificar e analisar como os representantes do poder público do município de Campos dos Goytacazes (RJ), integrantes do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), compreendem e interagem com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo partícipes dessa política em suas respectivas áreas.

Foi construído um consenso no Brasil, em diversos fóruns de representação pública, governamental e não governamental como o CONSEA de que uma Política efetiva e eficaz de SAN deve ter um caráter interdisciplinar, intersetorial e transversal. Interdisciplinar por que envolve diversas áreas do conhecimento das ciências da natureza, ciências humanas e ciências exatas. Intersetorial porque envolve todos os setores envolvidos na produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos. E transversal à medida que envolve ações que mobilizam conhecimentos para afetar positivamente de forma simultânea diversos setores através de políticas públicas articuladas.

Propõe-se a investigar como esse pressuposto se evidencia na prática, com o olhar direcionado ao setor público local, tendo como base argumentativa a própria composição do conselho municipal de SAN do município de Campos dos Goytacazes (COMSEA), no que se refere aos 1/3 dos representantes do poder público (considerando que os 2/3 são instituições que representam a sociedade civil). Em outras palavras, como as instâncias do poder público local compreendem e interagem com as políticas de SAN.

Dado o exposto, busca-se nessa pesquisa entender como os gestores públicos locais compreendem essa política, como uma espécie de “fio condutor”, que perpassa pelas áreas da saúde, educação, assistência social, agricultura, meio ambiente e planejamento que viria ao encontro da implantação de uma política municipal de SAN capaz de fazer frente a uma realidade complexa como é a realidade das políticas públicas no Brasil, especificamente na realidade das políticas públicas do município de Campos dos Goytacazes. A pergunta que

norteia esta pesquisa é a maneira com que os representantes do setor público municipal no COMSEA interpretam e interagem com a política de SAN?

Assim, tem-se por objetivo analisar de que forma os representantes do poder público do município de Campos dos Goytacazes (RJ), integrantes do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), compreendem e interagem com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo partícipes dessa política em suas respectivas áreas.

De forma mais específica se objetiva apresentar a relação desses atores políticos com a sociedade civil organizada em torno do Conselho, atualizar as informações do diagnóstico das ações de SAN no município de Campos dos Goytacazes; investigar através de entrevistas semiestruturadas e abertas à compreensão sobre Segurança Alimentar e Nutricional das secretarias conselheiras, além da existência de diálogos e interações entre as mesmas.

O primeiro capítulo é dedicado ao referencial teórico onde se encontra a base analítica utilizada nesta dissertação. O segundo capítulo apresenta uma breve introdução ao tema da Segurança Alimentar e Nutricional abordando um pouco sobre seu histórico, como seu conceito se consolida, a construção e institucionalização da Política de SAN no país, sua estrutura e a situação no País, Estado e no mundo atualmente. No terceiro e último capítulo concentra-se na apresentação dos resultados obtidos ao longo da pesquisa. Nos quatro subtópicos que compõem este capítulo serão apresentados a estrutura da Política Municipal de SAN atual e suas alterações desde sua criação, juntamente com a apresentação da estrutura do COMSEA – Campos dos Goytacazes (normativas e administrativa) e a observação participativa do cotidiano dos conselheiros representantes do poder público, suas relações, conflitos, ações e por fim a na análise das relações que circundam a organização e a articulação dos representantes do setor público, sua atuação no Conselho e como compreendem e interagem com a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

O último capítulo é encerrado com algumas conclusões sobre os achados e suas implicações para as políticas públicas municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.

## **METODOLOGIA**

A abordagem metodológica quantitativa/qualitativa aqui segue as orientações 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”.

Assim, a coleta dos dados foi realizada através da compilação de dados quantitativos descritivos que são dados e informações disponíveis nas instituições de pesquisa ligadas a academia, governos e instituições não governamentais, como: (IBGE, IBGE cidades, CEASA/RJ, Conselho Estadual e Nacional de SAN, Ministério da Cidadania, MAPASAN, site do COMSEA, Câmara Municipal Campos dos Goytacazes, site prefeitura municipal de Campos dos Goytacazes, Diário Oficial – Campos dos Goytacazes) bem como métodos qualitativos de pesquisa (pesquisa documental, análise dos documentos do Conselho Municipal de Segurança Alimentar do município de Campos dos Goytacazes – (COMSEA) desde sua criação no mês de outubro de 2007 até agosto de 2019, participação das reuniões e eventos do Conselho Municipal de Segurança Alimentar – COMSEA e também das reuniões da Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional CAISAN, entrevistas com os representantes do poder público no COMSEA, através de um roteiro semiestruturado elaborado com três perguntas norteadoras).

Foi utilizado ainda um banco de dados que contém a análise dos instrumentos de políticas locais de abastecimento (produção, distribuição e consumo de alimentos) e das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (executadas e em execução) do município de Campos dos Goytacazes durante os anos de 2011 e 2012. Este foi elaborado e atualizado pelo projeto de extensão da UENF intitulado “Diagnóstico e Proposta de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Campos dos Goytacazes” ao qual fiz parte desde a seu início em 2011, sendo durante anos bolsista de graduação, bolsista de universidade aberta e voluntária, o projeto continua em andamento.

Por análise documental, André Cellard um dos autores do livro *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos* (2008) enfatiza como o documento escrito é uma fonte de extrema importância e preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais, pois é imprescindível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante podendo representar os vestígios da atividade humana em determinadas épocas ou como o único

testemunho de atividades particulares ocorridas em um passado recente. Permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão social, fazer um corte que favorece a observação do processo de maturação ou evolução de indivíduos, grupos, conceitos entre outros. Metodologicamente, afirma Cellard:

“Trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência a ser exercida pela presença ou interferência do pesquisador do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida.” (Poupart, Jean et al, 2008; p.295).

Portanto, a pesquisa documental realizada para esta dissertação tem como recorte temporal a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) instituída pela lei nº 7.948 de 17 de outubro de 2007 até o mês de agosto de 2019. A composição que está em vigor atualmente é regida pelo artigo 4º da lei nº 8.097 de 14 julho de 2009, sendo constituída por 2/3 de representantes da sociedade civil organizada e 1/3 de representantes do poder público local. O interesse da pesquisa tem como foco a composição de 1/3 dos representantes do poder público, devido propósito de investigar na prática, como as instâncias do poder público local compreendem e interagem com as políticas/ ações de SAN. Assim foram analisadas as atas das reuniões, das eleições e as publicações nos diários oficiais relacionados à temática de SAN sobre o município.

A pesquisa empírica aconteceu no período de abril de 2018 até o final do mês de novembro de 2019 onde foram realizadas pesquisa de campo, estas consistiam na observação participante das reuniões mensais e ordinárias do COMSEA e das reuniões da CAISAN MUNICIPAL nos últimos três meses do campo. As entrevistas foram realizadas durante os meses de agosto, setembro e início de outubro de 2019.

O observador participante, afirma Becker (1999) realiza a coleta de dados a partir da sua participação na vida cotidiana do grupo ou organização que estuda, observa as pessoas que está estudando para enxergar as situações com que se deparam habitualmente e como se comportam diante delas, estabelece conversação com alguns ou todos os participantes desta situação e percebe as interpretações que os mesmos têm sobre os acontecimentos que observou.

Dessa maneira, a observação nesta pesquisa foi participante em razão da minha inserção no campo ter sido construída ao longo dos anos que fui integrante do projeto de extensão mencionado anteriormente, onde foram criados vínculos e parcerias tanto com os membros do Conselho quanto com os agentes do poder público da Secretaria Municipal de Desenvolvimento

Social cujos cargos ocupados são o de gerente da Segurança Alimentar e Nutricional, o Advogado do Setor Jurídico, a Assistente Social e a Nutricionista.

Em relação às entrevistas, nove dos onze representantes do poder público que compõem o 1/3 do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes – COMSEA foram entrevistados juntamente com o Presidente do Conselho. Os representantes entrevistados são das secretarias de Agricultura, Saúde, Desenvolvimento Humano e Social e Educação e as Subsecretarias de Pesca e Meio Ambiente. Os representantes do poder público que não foram entrevistados foram os da Secretaria de Governo, o Poder Legislativo e o Gabinete do Prefeito, pois os mesmos não participam e nem mandam representantes ao Conselho. O mesmo aconteceu com os representantes da Saúde e da Educação, porém estes, a aproximação se fez através das reuniões da CAISAN (Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional) órgão representado e de atuação do poder público para elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

Da Secretaria de Agricultura e Subsecretaria de Pesca foram entrevistados tanto o conselheiro que representam a pasta no Conselho, como os respectivos Secretários, da Subsecretaria de Pesca foi entrevistado o Secretário, pois ele é o representante da pasta no Conselho, da Secretaria de Saúde aconteceram várias tentativas de entrevista com o Secretário, porém, somente a representante da pasta concedeu entrevista, devido contado na reunião do CAISAN, pois a Secretaria de Saúde não participa e não manda representante para o COMSEA. Já na secretaria de Educação, foi realizada entrevista com o Secretário, pois a representante da pasta no Conselho não se faz presente e por último foram entrevistados na Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social a gerente de SAN, a Assistente Social que representa a pasta no Conselho e uma conselheira que tem dupla inserção, representa uma instituição de ensino superior privada, mas também é funcionária pública relacionada à pasta de Educação com o cargo de Nutricionista, que no momento está lotada na Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social. No total foram entrevistados dez representantes, contando com o presidente do COMSEA.

Todas as entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado, no qual foi perguntado aos entrevistados: 1) o que eles entendiam por Segurança Alimentar e Nutricional; pergunta complementar: Qual era a história de envolvimento/experiência com o tema; 2) Qual a relação/ações do órgão que eles representavam com a Segurança Alimentar e Nutricional; 3) Falar sobre a atuação do órgão que ele representava no conselho. No decorrer da entrevista, conforme questões específicas surgissem, foram feitas novas perguntas, seja para esclarecer

algum ponto que necessitasse de maior esclarecimento e/ou fosse interessante desenvolver, dado os objetivos da pesquisa.

Todas as conversas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, exceto uma em que o entrevistado não se sentiu à vontade e pediu para que a entrevista fosse transcrita. Por esse e pelo acordo feito com os entrevistados, na apresentação dos resultados, não serão divulgados nomes ou outros registros pessoais, somente os cargos de ocupação.

Foi empregado como um guia para análise do que os conselheiros entendem sobre a Segurança Alimentar e Nutricional o 3º artigo da LOSAN, nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 que contém a definição de SAN no Brasil:

“Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.” (LOSAN – Lei Federal nº 11.346/2006).

Assim, com o primeiro questionamento feito aos entrevistados “O que você entende por Segurança Alimentar e Nutricional”, que tinha uma pergunta complementar que era quando começou a experiência com a SAN, buscou-se identificar a visão de SAN de cada conselheiro, analisar o quão cada resposta se aproxima ou se distancia da letra da lei, analisando também existência de uma possível representação coletiva dos mesmos.

A primeira questão tem uma pergunta complementar, pois, com base na representação social que guia essa análise, foi pensado antes da realização das entrevistas que as respostas poderiam vir do lugar de fala, do contexto social do entrevistado. Durante as entrevistas, foi perceptível o lugar de fala e o contexto social (visão de mundo) nos entrevistados antes mesmo da pergunta complementar.

Com a segunda questão teve por objetivo de saber se os representantes do setor público conseguem fazer a ponte entre como sua pasta agrega na formulação e implementação das políticas de SAN a nível local. Buscou-se identificar a existência de ações em conjunto, diálogo e entendimento da Intersetorialidade/Transversalidade acerca da formulação e implementação para a formulação e efetivação de ações/políticas de SAN.

Na terceira questão o objetivo foi captar como cada representante do setor público do COMSEA falam da atuação da sua pasta em relação à SAN e como realmente agem. Eles atuam e influenciam na gestão da SAN em suas respectivas áreas de atuação?

Pensando o papel que as representações exercem na dinâmica das relações e nas práticas sociais conforme aborda Abric (2000) e na afirmação de Moscovici (2004) que as representações são partilhadas pelos indivíduos, influenciando-os, tendo como significado a circulação de todos os sistemas de classificações, todas as imagens e todas as descrições, mesmo as científicas, justifica a escolha e utilização das categorias analíticas da teoria das Representações Sociais para este estudo que se propõe apresentar como os representantes do poder público municipal no COMSEA compreendem a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e suas Políticas/Ações, melhor dizendo, qual a representação de SAN desses representantes do poder público municipal.

Cabe salientar e justificar a entrevista com o presidente do COMSEA, primeiramente o conselho é o “pano de fundo”, o cenário onde as relações, interações e parte da atuação do objeto do estudo escolhido para essa pesquisa ocorrem; segundo por causa do seu histórico no Conselho, ele foi o primeiro presidente e participou das discussões e reuniões da sociedade civil e sindicatos em torno da questão da segurança alimentar antes da formação e institucionalização do COMSEA Campos dos Goytacazes (RJ).<sup>2</sup>

O Quadro 1 apresenta o perfil dos entrevistados dos representantes do poder público municipal, dentre eles estão os que participam das reuniões e atividades do COMSEA, os que mandam seus representantes e os que não participam. Dentre eles também, estão os que participam ou mandam seus representantes para as reuniões da CAISAN (Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar Nutricional Municipal). Os detalhes serão explicitados no capítulo 3.

Para fim de análise, também optou-se por categorizar os entrevistados, facilitando a apresentação das suas respostas e análise dos mesmos no capítulo de resultados. Dentre os conselheiros do COMSEA, foi utilizado a Letra C (Maiúscula) para indicar conselheiros e as letras t ou s (minúsculas) para indicar se são titulares ou suplentes em suas respectivas áreas de atuação. Para representar cada Secretaria Municipal foram utilizadas siglas, apresentadas no Quadro 2.

---

<sup>2</sup> Informação relatada pelo próprio em uma entrevista realizada para um trabalho da disciplina de metodologia científica ao qual cursei durante a realização do mestrado.



**Quadro 1 - Perfil dos Entrevistados**

<b>CARGO SETOR PÚBLICO</b>	<b>CARGO NO COMSEA</b>	<b>VINCULAÇÃO</b>	<b>PROFISSÃO DE ORIGEM</b>
<b>Gerente de SAN</b>	suplente	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social - SMDHS	Nutricionista
<b>Secretário</b>	-	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social - SMDHS	Advogado
<b>*Nutricionista transf. da Secre. Educação</b>	-	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social - SMDHS	Nutricionista
<b>Assistente Social</b>	Conselheira	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social - SMDHS	Assistente Social
<b>Secretário</b>	-	Secretaria Municipal de Saúde	Médico
<b>Representante Saúde CAISAN</b>	-	Secretaria Municipal de Saúde	Nutricionista
<b>Sub-Secretário</b>	Representante. Secr. Meio Ambiente	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental	Engenheiro Agrônomo
<b>Secretario</b>	-	Subsecretaria de Pesca	Delegado do Trabalho
<b>DAS – Diretor de Pesca</b>	Representante. Secr. De Pesca	Subsecretaria de Pesca	Engenheiro Civil
<b>Secretario</b>	-	Secretaria Municipal de Agricultura	Servidor/Técnico em Agropecuária
-	Representante Secr. Agricultura	Secretaria Municipal de Agricultura	Medico Veterinário
<b>Secretário</b>	-	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte	Sociólogo

Fonte: Elaboração Própria

**Quadro 2 - Siglas das Secretarias Municipais entrevistadas**

Secretaria Municipal de Agricultura	SMA
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental	SDA
Secretaria de Educação, Cultura e Esporte	SE
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social	SDHS
Subsecretaria Municipal de Pesca	SP
Secretaria Municipal de Saúde	SS

Fonte: Elaboração Própria

Para o desenvolvimento desta dissertação decidiu-se por fazer o acompanhamento e a análise das relações cotidianas e eventos ocorridos no COMSEA no período compreendido entre setembro de 2017 a dezembro de 2019.

Assim, foram acompanhadas as reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho a partir do mês de setembro de 2017 até o mês de outubro de 2019, participação em algumas reuniões na Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN nos meses de setembro e outubro de 2019 e as Conferências Municipais de SAN. O levantamento e escaneamento dos documentos que compunham o arquivo físico do COMSEA foi realizado entre os meses de setembro a dezembro de 2018.

Destaca-se dentro deste período a parceria do projeto com o conselho para organização formal e burocrática (participação em comissões temáticas; digitalização de documentos; organização administrativa; elaboração de modelos para padronização de ATA e ofícios), auxílio na reformulação do Regimento Interno do qual o desenho e elaboração foi um trabalho conjunto dos membros do Conselho com a equipe do projeto, auxílio no desenho e análise para implantação de um banco de Alimentos no município.

# 1 REFERENCIAL TEÓRICO

## 1.1 Política pública: descentralização e intersectorialidade/ transversalidade

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um objeto de políticas públicas que faz com que ela seja passível de distintas acepções e meios para sua execução, com pouca possibilidade de uma única compreensão a respeito. A concepção de SAN teve sua construção no Brasil desde 1990 e foi formalizada na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006. Retomou o processo dinâmico de relações entre os sistemas de produção, comercialização e consumo de alimentos e as muitas formas de acesso a uma alimentação saudável e adequada. São valorizados os aspectos da qualidade e da quantidade, as condições biológicas, psicossociais, culturais, econômicas e ambientais que dão especificidades à alimentação nos diferentes segmentos populacionais. (MALUF, 2007; MALUF e REIS, 2013).

Assim como a SAN tem diversas possibilidades de compreensão, a política pública tem uma variedade de definições, Souza (2006) afirma não existir uma ou melhor definição, apresenta as definições de autores como Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) mas, reitera que a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936) na qual decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, porquê e que diferença faz.

Como área de conhecimento e disciplina acadêmica, a política pública origina-se nos EUA, sem estabelecer conexão com as bases teóricas sobre o papel do Estado, dando destaque aos estudos sobre a ação dos governos, diferentemente do surgimento na Europa, onde os estudos se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições relata a autora. Já no Brasil, de acordo com Arretche (2003) o seu desenvolvimento como área de estudo, começa a partir dos anos 1980 e estava relacionado às mudanças da sociedade brasileira, tais como o processo de inovação e experimentação em programas governamentais, as oportunidades abertas à participação nas diversas políticas setoriais que estimularam a curiosidade sobre os “micro”<sup>3</sup> mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, tal como, evidenciou o desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo.

Um resumo sobre a política pública foi elaborado pela Souza (2006) definindo-a como um campo de conhecimento que tenta simultaneamente “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e se preciso for, propor mudanças no rumo ou curso

---

<sup>3</sup> Aspás colocadas pela autora.

dessas ações (variável dependente), enfatizando que a formulação de políticas públicas é concebida quando os governos democráticos expressam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que provocarão resultados ou mudanças na realidade.

Secchi (2010) também argumenta que a política pública é construída a partir de um problema que é coletivamente pertinente para o Estado e para a sociedade demandante. Contudo, um tema só integrará a agenda de um governo conforme a transformação dele, em um problema de sua agenda política, inseridas nas prioridades de governo, transformando-se em agenda institucional.

Para o que se pretende neste estudo, cabe trazer a política pública como um campo holístico, pois ela envolve diversas áreas em suas totalidades, pois a área transforma-se em território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos e por mais que pertença ao ramo da ciência política atua também como um objeto analítico de diversas áreas de conhecimento dentro das subáreas das políticas públicas. Esse caráter holístico significa que ela comporta vários olhares. (SOUZA, 2006).

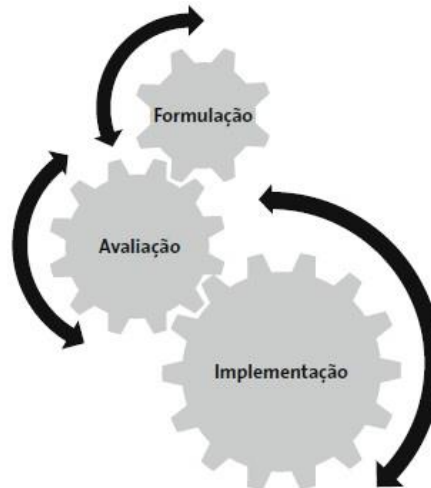
As autoras Leão e Morais (2013) seguem a linha de definição de políticas públicas como sendo a formulação explícita de diretrizes que orientam a ação do poder público, estabelecem regras e procedimentos para as interações entre o poder público e a sociedade, desenvolvidas e apresentadas em documento (programas, planos, decretos, leis) que guiam as ações públicas e a alocação de recursos vindos dos impostos. Seu processo de elaboração deve ser resultado de um complexo processo de negociações e confrontações que envolvem burocracia pública, profissionais, partidos políticos, sindicatos, grupos de interesses e organizações da sociedade civil.

Afirmam que as políticas públicas possuem diversas fases e comumente são intituladas de “Ciclo das Políticas Públicas” e classificadas em três fases: a formulação, implementação e avaliação. Tratam-se de apontamentos, tanto teóricos quanto empíricos, complexos com vasta produção acadêmica, mas que para efeito do que se pretende aqui, apresentamos de uma maneira simplificada. A fase de formulação é composta por agenda social (inserção de determinado tema/demanda nas prioridades da agenda de governo), decisão política (decisão política de se fazer) e a elaboração da política propriamente dita. Na fase de implementação que o planejamento realizado anteriormente converte-se em realidade, também ocorre à elaboração dos planos referentes às políticas públicas.

A última fase do “Ciclo das Políticas Públicas” é o da avaliação, esse é o cenário ideário para toda política pública, ser formulada tendo em vista o “acompanhamento e avaliação”, mas,

como ressalta as autoras, infelizmente nem sempre isso acontece. A avaliação, de forma ideal, deveria ser realizada antes e após a etapa de implementação, para permitir a mensuração e análise dos impactos produzidos. Afirma que nem sempre ocorre e que a cultura da avaliação das políticas públicas em nosso país está começando. Abaixo, segue a Figura 1 expõe a explicação das autoras.

**Figura 1** - Fases ou ciclo das políticas públicas



Fonte: Leão e Morais (2013) p. 139.

A Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional, passou por todas as fases do ciclo das políticas públicas. Primeiramente a sociedade civil organizada (movimentos sociais, fóruns estaduais e nacionais e organizações não governamentais) estabeleceu uma agenda social no caso o combate à fome e à miséria e a promoção da segurança alimentar e nutricional. Essa agenda foi ganhando força até ser agregada à agenda do governo federal, resultando na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 1993, este que seria extinto no ano seguinte, sendo recriado somente em 2003. (LEÃO; MORAIS 2013)

Até aqui foram expostos às definições de política pública, conceitos e suas fases de desenvolvimento, pois a SAN configura-se como uma política pública, pelo mesmo motivo, faz necessário discorrer sobre a descentralização do Estado, pois no Brasil, a redemocratização do país nos anos 80 e a Constituição Federal de 1988, foram significativas para os rumos da política de SAN no país, a partir delas, observou-se um movimento mais abrangente de reformas que envolveram todas as esferas de governo, onde se acentuou principalmente as iniciativas de governos municipais, estas expandiram significativamente as ações no campo das políticas sociais, fomentando também, programas voltados ao desenvolvimento local. (FARAH 2001).

Assim, com a constituição de 88 as relações intergovernamentais foram alteradas nos três níveis de governo, os municípios definidos como entes federativos e ocorreu a descentralização fiscal, estados e municípios transformaram-se em seres politicamente soberanos e independentes em relação ao governo central (ARRETCHE, 1999). A autora salienta que a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais viabiliza a estes adotarem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo Federal, em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo possibilitam que os governos locais definam sua própria agenda na área social. (ARRETCHE, 2004).

Soares e Machado (2018) esclarecem que o federalismo fiscal brasileiro foi marcado nos anos de 1980 por um processo de descentralização que beneficiou sobretudo os municípios. Com a Constituição Federal de 88 o município alcançou a categoria de terceiro ente federativo e aumentou expressivamente sua participação na distribuição das receitas públicas, principalmente por meio de transferências intergovernamentais do estado e da União. A municipalização se tornou assim, a principal característica e novidade do atual federalismo brasileiro e trouxe resultados importantes para as políticas sociais.

Uma redistribuição das responsabilidades referentes às ações e serviços entre os vários níveis de governo aconteceu, ocasionando uma redefinição das atribuições que aumentou a responsabilização do município em várias áreas sociais. Todavia, vale destacar que existe uma grande dependência econômica dos estados e municípios, estes necessitam de dotação orçamentária do governo federal, impossibilitando o exercício da autonomia plena. (GIL, 2012; DEL VECCHIO, *et al*, 2015).

Arretche (2004) explica que os Estados federativos tendem a dificultar os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando assim, superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, devido relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas. Afirma que a maneira como estão estruturadas as relações federativas nas políticas específicas influencia nas estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais. Por fim, declara que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos e elenca os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas que esta distribuição de competências produz, são elas: “superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais.” (ARRETCHE, 2004, p.22).

Farah (2001) reitera que a descentralização não acontece de forma homogênea no país, configura-se de forma bem diversificada no que se refere à capacitação dos municípios em

relação aos desafios enfrentados. O grau e a forma de descentralização também são afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, seja por pressões da sociedade civil sobre o governo local ou pelo projeto político de cada gestão. Aponta a existência do desafio da construção de redes institucionais que inclui diversos atores, a partir de articulações intersetoriais, intergovernamentais, com o mercado e a sociedade civil. Afirma assim, que os governos locais se responsabilizam pela função de “coordenação e 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).

Com os avanços alcançados na política pública de SAN no Brasil durante a primeira década 2000 (BELIK, 2012; MENEZES F., *et al*, 2015; IPEA 2019) foram observadas várias experiências de SAN que vinculam-se a aspectos de competência de acordo com contextos e peculiaridades locais (DEL VECCHIO, *et al*, 2015). O ente municipal se destaca no papel da condução das políticas de SAN, especialmente se tratando de uma política pública sem coordenação federativa, marcada por meio da promulgação de abundantes normas específicas que regulam a política local, apresentando diferenças em sua operacionalização. Assim, para os autores a integração dos estados e municípios à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) acontece de forma gradativa, mas também desigual tendo em conta essa diversidade de regiões do país. Além disso, observa-se que nesses espaços as contribuições são mais efetivas na garantia dos direitos relacionados a esta política pública. Cabe enfatizar assim, a importância da questão local na análise dessa política.

A nível local, principalmente nos governos de Lula e Dilma, as experiências de SAN eram estimuladas, as ações nacionais tinham reflexos pontuais e intermitentes nos municípios, pois elas acabam sendo delineadas de acordo com as peculiaridades de cada um, seja pelo perfil econômico social ou por características produtivas. Para solucionar esse problema, há propostas como a de Cunha e Lemos (1997), que elaboraram uma tipologia de ações de SAN que poderia vir a ser desenvolvidas a nível municipal. Essa mesma tipologia já foi usada por Machado (2006) numa análise comparativa entre os municípios de Santos/SP e Belo Horizonte/MG. O resultado obtido apontou a existência de uma variedade de desenhos institucionais relacionados às políticas federais, estaduais e municipais de SAN. O autor concluiu que, a nível local, a maior efetividade está na garantia dos direitos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional.

Autores como Grisa e Schneider (2015) afirmam que a política de SAN constitui e promove uma motivação para as políticas de apoio à agricultura familiar, Maluf (2007) fala da capacidade que a SAN tem de exercer um papel incentivador na articulação de ações públicas

que atuam no combate à pobreza e a precariedade do abastecimento alimentar principalmente nas localidades mais carentes. Ambos concordam que a política de SAN como um tema transversal que estabelece contato com ações sociais nas áreas de saúde, educação, agricultura e assistência social, permite uma abordagem ampla da realidade local e regional e podem representar a nível local um estimulador.

Vasconcellos e Moura (2018) afirmam que tanto a descentralização como a intersectorialidade são novos paradigmas da gestão pública, referem-se a uma nova lógica de identificação de problemas advindos das demandas e necessidades da população, assim, a intersectorialidade rompe com a lógica fragmentada da gestão e traz questões que se encontram sob a governabilidade do poder público municipal, tornando-se um tema significativo na abordagem da política.

Desta forma, a questão da intersectorialidade e transversalidade se faz necessária neste contexto analítico, pois ao longo da história da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil foi construído um consenso de que uma política de SAN deve ser, dentre outras características, intersectorial e transversal. Intersectorial porque envolveria todos os setores envolvidos na produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos. Transversal na medida em que envolveria ações que mobilizassem conhecimentos para afetar, positivamente e simultaneamente diversos setores da sociedade, através de políticas públicas articuladas (SOUZA, 2015). Na bibliografia especializada, contudo, não há consenso sobre as diferenças entre intersectorialidade e transversalidade. Vez ou outra os dois termos são usados em alternância, como sinônimos um do outro. Ou então o segundo é a versão aprofunda do primeiro.

Junqueira (2000) afirma que a intersectorialidade agrega a ideia de integração, de território, de equidade, em suma, dos direitos sociais e é uma nova maneira de abordar os problemas sociais. Ela transcende um único setor social, se caracteriza pela articulação de saberes e experiências no planejamento, realizações e avaliação de ações para o alcançar um efeito sinérgico em situações complexas objetivando o desenvolvimento social, superando a exclusão social. O autor argumenta que a intersectorialidade constitui uma concepção que informa uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, traduzindo-se assim, na alteração da forma de articulação dos vários segmentos da organização governamental e de seus interesses, devendo esta nova forma de atuar, promover mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras das políticas sociais.



De acordo com Bronzo (2007), a emergência do tema da intersectorialidade na agenda pública apresenta-se mesclada à outros termos como transversalidade, *crosscutting* e matricialidade, dificultando estabelecer, sem ambiguidades, os limites entre eles. A transversalidade e intersectorialidade são abordadas pela própria autora de forma intercambiável. São entendidas como meios de gestão que podem ser concebidas a partir de critérios territoriais, apoiando-se em eixos temáticos (exclusão, imigração), faixa etária ou de determinados coletivos (deficientes grupos étnicos etc); são pautados por estratégias que dão lugar a processos multidimensionais incorporados por um fio condutor, espécie eixo que se projeta sobre múltiplos campos específicos da política pública local.

A autora pondera que os elementos de “gestão” e “organização” são como duas vias nas quais a intersectorialidade/transversalidade se situa. Na primeira, a gestão, tem-se que a integralidade das políticas decorre de uma visão e uma cultura que incorpore a compreensão completa dos problemas e que, desse modo, aceite a intersectorialidade/transversalidade como uma premissa de trabalho. Na segunda, a da organização, o conceito se refere à integralidade na provisão de serviços, bens e políticas, que devem atravessar as clássicas segmentações profissionais, permitindo localizar, nos circuitos de trabalho, problemas complexos e multidimensionais. Saliencia ainda, que a busca por uma solução integral de determinados problemas e questões implica em uma busca pela integração dos diversos setores das políticas públicas. O fundamento político de seu argumento é de que a intersectorialidade/transversalidade permite uma atuação mais eficaz para resolução de problemas sociais, pois envolve o compartilhamento de recursos e a complementação das diferenças entre os diversos setores – setores estes para além do poder público, englobando também o mercado, a indústria e a sociedade civil.

Já o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) define que o conceito de transversalidade está relacionado com a atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogos e tomada de decisão, onde conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em cooperação. É uma espécie de ressignificação aprofundada da estratégia de intersectorialidade. Na política aplicada para grupos populacionais específicos (mulheres, negros, idosos, deficientes, jovens entre outros), o conceito compreende ações com intuito de lidar com determinada situação enfrentada por um ou mais destes grupos; ações estas que articulam diversos órgãos setoriais, níveis da federação ou mesmo setores da sociedade na sua formulação e/ou execução. Dessa maneira, o desafio da transversalidade gira em torno da necessidade de estabelecer relações de confiança e

reciprocidade entre gestores, órgãos públicos e sociedade civil. Na sua aplicação, envolve um desenho institucional marcado por atores com interesse de cooperar para alcance de objetivo comum (NATALINO, 2009).

Silva (2011) por sua vez, vai na mesma linha do IPEA, na medida em que parece tratar a transversalidade como um aprofundamento da intersetorialidade. Para ela, a transversalidade seria uma resposta às novas demandas sociais, cujo atendimento requer respostas operacionalmente complexas por parte dos aparatos governamentais. Nesse novo terreno, a transversalidade, tanto como conceito como proposta de atuação, vem encontrado campo fértil para se desenvolver. Em suas palavras, a transversalidade seria um instrumento de intervenção social:

(...) compreende-se então a transversalidade como instrumento de intervenção social que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade que são determinantes para o atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, atravessando vários campos de análise e atuação e ressignificando suas respectivas atividades (SILVA, 2011, p. 4).

A autora ainda afirma que a necessidade de atuar de forma transversal tem se tornado “lugar comum” especialmente no debate sobre políticas públicas e atenção a minorias e públicos vulneráveis, ainda comenta que a pressão fiscal e o propósito de eliminar redundâncias e aumentar a eficiência são fatores motivadores para sua implantação. Ressalta também, o fato de que entender o aspecto transversal de uma política não significa que ela possa ser simplesmente “adicionada a uma determinada abordagem nos programas e projetos, pois as questões em foco devem atravessar todos os componentes desses programas e projetos” (SILVA, 2011, p.8).

Silva (2011) aponta que o desafio para que se possa avançar e aprofundar na compreensão desses aspectos, passa pelo entendimento sobre a transversalidade e seus requisitos operacionais, instrumentos de ação e sua inter-relação com o ciclo das políticas públicas.

Dentro do debate relacionado a temática de SAN, Burlandy *et al* (2013) afirma que a articulação entre a dimensão alimentar e a nutricional é o diferencial que a ótica da SAN confere ao campo das políticas públicas, e ainda reforça que para o acontecimento dessa articulação, é necessário que os setores que desenvolvem programas e ações nas variadas áreas que constituem essa política (agricultura, saúde, desenvolvimento social, educação, meio ambiente entre outras) pensem e atuem de maneira integrada, intersetorialmente, deixando claro que a

intersetorialidade consiste em uma diretriz fundamental da política de SAN. Afirmam também, que intercâmbio entre as instâncias da sociedade civil e as políticas governamentais em curso impasses críticos da dinâmica dos governos que precisam ser encarados para que as estruturas institucionais estatais atuem de maneira mais integrada.

Os autores explicam, que os fatores que determinam a situação alimentar e nutricional de uma população são complexos e multidimensionais, assim, a inclusão da ótica de SAN em cada ação setorial pressupõe, principalmente, uma mudança de lógica de atuação dos setores, como também o diálogo entre eles, a construção de uma concepção comungada do que seja SAN e como devem ser concebidos programas e políticas nesse campo. Um dos resultados dessa diretriz para as políticas públicas é a necessidade de um planejamento integrado das ações e produção de projetos intersetoriais. A criação de espaços institucionais que colaborem para a aproximação entre os setores é uma estratégia pertinente para o estabelecimento da intersetorialidade.

Autores como Anjos e Burlandy (2010) e Abrandh (2013) também destacam a essencialidade da intersetorialidade para o desenvolvimento da temática de SAN. Anjos e Burlandy (2010) reconhecem este princípio como um componente estratégico para as análises neste campo.

Abrandh (2013) ainda afirma que a SAN requer políticas e programas estratégicos e que sejam construídos e geridos por diversos setores em cooperação (formulação, implementação e monitoramento/avaliação) como também de maneira horizontal quando referente à interligação e articulação entre os atores, com objetivos e resultados comuns para que assim, promovam e potencializem sua atuação sobre determinantes sociais, garantindo um processo democrático e inclusivo. Embora a transversalidade e intersetorialidade apareçam mais na literatura e nos programas federais de gestão e organização das políticas públicas voltadas para grupos vulneráveis grupos populacionais específicos (mulheres, negros, idosos, deficientes, jovens) um exemplo da eficácia da prática de intersetorialidade e transversalidade nas políticas públicas relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional, se dá na pesquisa de Zanini (2016) no município de Toledo (PR), onde a autora observou que, naquele município, possui a maior quantidade de restaurantes populares do Estado em função da ação de interação de variáveis e programas municipais, estaduais e federais, apresentando essa interação como fator chave para que o programa tenha bom desempenho e sua garantia de continuidade em projetos futuros.

## 1.2 Burocratas de Médio Escalão (BMEs)

Observado a importância das políticas públicas de SAN e a sua maior efetividade a nível local, e tendo este estudo, como objeto os gestores públicos locais componentes do COMSEA - Campos dos Goytacazes, que são majoritariamente gerentes e coordenadores em suas respectivas pastas de atuação, cabe a utilização do termo “Burocratas de médio escalão” – (BMEs) e alguns recursos de análises apresentados por autores que abordam a temática.

Lotta *et al* (2014) os classificam como os que exercem função de gestão ou direção intermediária na estrutura hierárquica da organização, mas deixa explícito que a conclusão que se extrai da literatura é a existência da ambiguidade e a dificuldade de definir com exatidão essa caracterização, por isso, para efeito de simplificação e operacionalização os autores fizeram essa classificação, assumindo que a simplificação não presume a complexidade que os níveis intermediários da estrutura organizacional em que estão localizados.

Os Burocratas de médio escalão - (BMEs) de acordo com Lotta et al (2014) são um conjunto central de atores que estão nos processos de implementação de políticas públicas, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula. Eles são os que interagem com o alto escalão e também com a burocracia implementadora, detêm o conhecimento técnico para liderar a última, como a habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora, assim, os BMEs são peças-chave do complexo embaraçado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas. Para os autores, a atuação desses agentes e as relações que se estabelecem a partir deles ampliam as nossas capacidades de compreender os processos de produção de políticas públicas, afirmando que uma atenção maior aos BMEs nas análises dos processos de produção de políticas públicas oferece ganhos analíticos e interpretativos importantes. Pires (2011) destaca que nas burocracias governamentais ganham relevância reflexões a partir da dicotomia técnico-política, esses BMEs desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico político. No papel de técnico-gerencial, as ações referem-se como os burocratas traduzem as determinações estratégicas provenientes dos níveis superiores em ações cotidianas nas organizações, produzindo padrões de procedimentos e gerenciando serviços, tornam-se os burocratas implementadores. (WILSON, 1968; KAUFMANN, 1960; DALTON, 1959; CHETKOVICH E KIRP, 2001; OLIVEIRA, 2008).

No papel técnico-político tem relação com a construção das negociações e barganhas pertencentes aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão, esse papel

e sua relevância são dependentes da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas e por conseguinte, na cadeia de atores e entre a formulação e a implementação. (ROCHA, 2003; BIANCCHI, 2002; SCHNEIDER, 1994).

Kuratko *et al.*, (2005) indica que o grau de influência desses atores intermediários pode depender do seu posicionamento na estrutura organizacional, do nível de conflito com os profissionais responsáveis pelos processos cotidianos e da sua responsabilidade para compreender o contexto estratégico no qual se insere a organização. Autores como Lee e Wilkins, 2011; Chen e Bozeman, 2014 e Oliveira et al., 2010 afirmam que gestores do setor público têm preferências, motivações e valores distintos e que os mesmos podem levar a resultados diferentes das demais organizações. Os gestores públicos inclinam-se a uma percepção de que suas habilidades são menos aproveitadas e seu trabalho é menos estimulante, isso, pode afetar a qualidade do serviço que desempenham. (CHEN e BOZEMAN, 2014).

Dentre as perspectivas para examinar a atuação dos Burocratas de médio escalão nas políticas públicas, Wise (2004) explica que eles podem ser entendidos como “engrenagens” de um mecanismo, tendo sua atuação predefinida por uma estrutura organizacional e normativa mais ampla. Nesta perspectiva estrutural, baseada na burocracia como um sistema de dominação impessoal, obra de Max Weber, tais agentes estão inseridos em cadeias de comando hierárquico bem definidas, a partir das quais os superiores determinam o cumprimento de tarefas pelos subordinados e o comportamento dos burocratas seria produto das normas e estruturas formais que determinam as organizações nas quais atuam, vindo de uma “lógica de adequação” onde os agentes detectam seu papel e compreendem as obrigações e tarefas associadas a ele. (MARCH e OLSEN, 1984).

Na perspectiva relacional, a ênfase está nas relações que esses atores constituem com os demais atores a sua volta, busca-se entender como esses burocratas interagem com uma rede de atores internos e externos ao Estado, suas influências e regulações nas relações dos próprios implementadores e como mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação, sendo eles um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo político e o implementador que faz a ponte com o usuário, entre as múltiplas agências e suas compreensões para produção de consensos acerca das políticas públicas. Os BMEs são interpretados como atores que interagem e disseminam informações para os níveis superiores e inferiores da organização, são relevantes as responsabilidades cognitivas e comunicacionais desses, pois, dada sua posição estrutural sempre estão em interação e agindo entre outros atores

a seu redor e também conciliando distintos pontos de vistas do topo e da base, indo além do entorno. (LOTTA *et al*, 2014).

Autores como Keiser (2010), Huising e Silbey (2011) chegam a conclusões semelhantes quando se trata de uma ideia central na perspectiva relacional, em que esse posicionamento intermediário dos BMEs lhes concede capacidade de criar e regular as relações entre as várias agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional. Com este papel, os burocratas acabam assumindo posições estratégicas, regulando como as ações se darão e também por centralizar informações. Por fim, é valido ressaltar que a atuação dos BMEs é influenciada pelo seu perfil que está ligado à formação profissional e sua história de vida e também pelo contexto em que atua e pelas interações em que se encontra envolvido. (LOTTA *et al*, 2014).

### **1.3 Representações sociais no contexto do COMSEA: poder público e as suas práticas**

A teoria das Representações Sociais - (RS) de Moscovici e suas abordagens através dos autores Jodelet, Abric e Spink neste trabalho são a base para analisar como os representantes do poder público municipal no COMSEA - Campos dos Goytacazes compreendem a Política/Ações de Segurança Alimentar e Nutricional, pois as representações sociais é uma teoria sobre a produção de saberes social, designada notadamente aos saberes gerados no cotidiano e como eles são captados, interpretados, visualizados e expressos pelos indivíduos ou grupos.

O estudo baseado na Teoria das Representações Sociais viabiliza um contexto de análise e de interpretação que possibilita compreender as relações entre o universo individual e as condições sociais nas quais os atores sociais agem mutuamente, abarcar também, entender os processos que intervêm na adaptação sociocognitiva dos indivíduos às realidades cotidianas e ao seu meio social e ideológico. (PARREIRA, P. et al, 2018).

Assim, indagam-se quais as representações de SAN dos indivíduos que compõem o objeto dessa pesquisa, como cada um deles fala que age em relação a SAN, existe uma representação social de SAN partilhada pelo grupo? Para responder a essas questões cabe neste tópico, discorrer sobre o conceito, função e as chaves de análise da Teoria das Representações Sociais.

Moscovici faz um resgate do conceito sociológico de Representações Coletivas desenvolvido por Durkheim (1978), mas opta pela mudança do termo ‘coletivo’ por ‘social’, decisão que não ocorreu

...devido a uma mera originalidade nominal [...], mas sim para realçar o dinamismo social que existe no âmago da representação, impregnando a vida afetiva e intelectual dos indivíduos de uma sociedade (PERRUSI, 1995, p. 61).

A opção por ‘social’ considera a representação, por um lado como inerente ao conhecimento socialmente construído e partilhado e, por outro, como inserção no comportamento psicológico e afetivo do indivíduo. Ou seja, além de existirem indivíduos pensantes, existiriam, também, sociedades pensantes. As sociedades produziriam desta forma suas próprias interpretações e representações do seu cotidiano e construíram suas teorias e explicações de dadas situações.

O conceito de representações social, parafraseando Moscovici, não é tão fácil de se captar, como de percebê-lo na realidade. Além disso, existe uma variedade enorme “*de conceitos sobre o conceito*”, de modo que utilizaremos neste momento a proposição do autor, que entende a representação social como

...um conjunto de conceitos, afirmações e explicações originado na vida diária, no curso de comunicações interindividuais. São o equivalente, em nossa sociedade, aos mitos e sistemas de crenças das sociedades tradicionais; pode-se dizer mesmo que são a versão contemporânea do senso comum (MOSCOVICI, 1981 p.181).

Para Moscovici o objeto mais importante na teoria das representações sociais é a prática comunicacional entre os sujeitos, ou seja, elas são geradas nas próprias interações e comunicações cotidianas, nas conversas e trocas de ideias que fazem parte da vida diária dos indivíduos. Dessa forma, o autor entende que:

...o estudo das representações sociais focaliza a maneira pela qual os seres humanos tentam captar e compreender as coisas que os circundam e resolver os lugares comuns e quebra-cabeças que envolvem seu nascimento, seus corpos, suas humilhações, o céu que vêem, os humores de seu vizinho (MOSCOVICI, 1981, p.182).

Cabe enfatizar que o ato de representar vai além da imagem, traz consigo um sentido simbólico, Jodelet (2001, p.21) apresenta quatro características fundamentais no ato de representar, primeiramente, a representação social sempre será a representação de alguma coisa (objeto) e de alguém (sujeito); em segundo tem com seu objeto uma relação de simbolização e

de interpretação (confere significações); em terceiro a representação social é apresentada como uma forma de saber (modelização do objeto diretamente perceptível em vários suportes comportamentais, linguísticos ou materiais) sendo ela uma forma de conhecimento e por último quando esse saber é classificado como prático, trata da experiência a partir da qual ele é produzido, contextos e condições em que ele o é, principalmente a representação serve para agir sobre o mundo e o outro.

Abrieux (1998) autor que faz uma abordagem dentro da Teoria das Representações Sociais com enfoque estrutural enfatiza o papel primordial das representações na dinâmica das relações e nas práticas sociais e identifica quatro funções básicas das mesmas. Primeiro aponta a função de saber, esta possibilita compreender e explicar a realidade; em segundo, tem a função identitária que define a identidade do grupo além de defender as especificidades dos grupos; em terceiro, possui a função de orientação, pois guiam os comportamentos e as práticas e por fim, coloca a função justificadora da representação, esta que concede a posteriori, a justificativa das tomadas de posição e de comportamentos.

As representações sociais são fenômenos complexos, principalmente por desconstruírem, no nível teórico, a falsa dicotomia entre o individual e o coletivo. *“É necessário entender sempre como o pensamento individual se enraíza no social e como um e outro se modificam mutuamente”* (SPINK, 1993, p.89). Elas podem ser, segundo Moscovici (1988), analisadas em dois níveis de compreensão: o intrapessoal e o interpessoal.

Em nível intrapessoal, as representações sociais dos sujeitos nunca serão iguais, na medida em que dois sujeitos também não são iguais, pois suas histórias e os modos de compreensão da realidade estão relacionados a seus projetos de vida e ao momento sócio-histórico no qual estão inseridos. Dessa maneira, a construção da representação social de cada indivíduo é elaborada a partir da realidade sócio-histórico-cultural de cada indivíduo, existindo assim uma diferença representacional de indivíduo para indivíduo.

Em nível interpessoal, na medida em que as representações sociais são uma modalidade de conhecimento e interpretação da realidade, ela também é determinada pela estrutura da sociedade em que o indivíduo se desenvolve e, especificamente, do grupo ao qual pertence. Tendo em vista que as formas de conhecimento compartilhado e os modelos de pensamentos existentes serão apropriados pelos indivíduos no decorrer de seu processo de socialização, as representações constituem-se mecanismos de controle social, funcionando como mantenedores da ordem social estabelecida, influenciando dessa maneira o comportamento e a própria construção da identidade pessoal do indivíduo. Desse modo, o grupo torna-se referência para o



indivíduo, influenciando suas ações, sendo também base da comunicação e para que os indivíduos possam estabelecer consenso em situações problemáticas. A representação social se caracteriza por indivíduos encontrarem alguma coisa que partilhar ou construir em conjunto essa coisa nova.

Moscovici (2004) argumenta que para compreendermos o fenômeno de algumas Representações Sociais temos que perguntar: Porque criamos essas representações? A resposta para o autor é que a finalidade de todas as representações é tornar familiar algo não-familiar. Explica que geralmente, a dinâmica das relações é de familiarização onde os objetos, pessoas e acontecimentos são apreendidos antecipadamente. Para assimilação do não-familiar, o autor classifica dois processos produtores de Representações Sociais o processo de ‘ancoragem e de objetivação’.

A Ancoragem é o processo no qual procuramos classificar, encontrar um lugar e dá nome a alguma coisa para encaixar o não-familiar, dessa forma, familiar o que antes era estranho e ameaçador. A classificação dá-se a partir daquilo que já está na nossa memória e nos nossos conhecimentos anteriores, com o qual podemos comparar o objeto a ser representado e decidir ou não o incluir, classificando o que é inclassificável, dando nome ao que não tinha nome, somos capazes de imaginá-lo, de representa-lo. (MOSCOVICI, 2004).

A objetivação procura simplificar os elementos de informação relativos ao objeto, faz uma correspondência das coisas com as palavras. É a materialização do conhecimento acerca da realidade que está sendo representada. É a naturalização do objeto representado, no qual a abstração se torna mais palpável, uma concretude. Assim, a objetivação, aproximadamente é direcionada para fora, cria conceitos e imagens para reproduzi-los no mundo exterior. (MOSCOVICI, 2004).

Pode ser afirmar, portanto que os processos sociocognitivos de objetivação e ancoragem estabelecem a forma na qual as novas informações são percebidas, transformadas, integradas e moduladas em um conjunto de conhecimentos já existentes em uma rede de significações construídas a partir das relações sociais e que interpretam o objeto. (AZEVEDO, 2016, p.52).

Spink (1993) explica que as Representações Sociais são construções, pois elas sempre são a representação de um sujeito sobre um objeto, nunca sendo reprodução deste objeto. As representações são interpretações da realidade, pois argumenta que a relação com o real nunca é direta, sempre é permeada por categorias histórica e subjetivamente constituídas.

As temáticas podem ser estudadas/pesquisadas dentro da teoria das representações sociais, segundo Spink (1993), sob duas formas: como produto ou como processo. Como

produto (ou campos estruturados), o estudo/pesquisa visa depreender os elementos constitutivos das representações: as informações, imagens, opiniões, crenças, etc. Como processo (ou como núcleos estruturantes), o estudo/pesquisa visa compreender a elaboração e a transformação das representações, a força das determinações sociais, ou o funcionamento e eficácia das representações sociais na interação social. No estudo aqui pretendido, as formas de análise das representações sociais apresentadas pela Spink (1993) são utilizadas para analisar quais elementos constituem as representações de SAN (produto) dos atores sociais desta pesquisa e como essas representações são aplicadas e funcionam na interação entre estes representantes no COMSEA.

Outra chave de análise aplicada neste estudo é a teoria de Núcleo Central proposta por Abric (1998), cuja ideia essencial é a de que toda representação está organizada em torno de um núcleo central. 1998)

O subsistema central (núcleo central) se constitui por elementos estáveis ou mais permanentes da representação social, está relacionado com a memória coletiva que se traduzem na significação, consistência e permanência na representação, sendo utilizado pelos indivíduos como modelo para orientar suas apreensões e percepções sobre a realidade nos quais vivem. O subsistema periférico se encarrega pela atualização e contextualização da representação, os elementos periféricos propiciam a adaptação à realidade e à proteção ao núcleo central. Pretendem, portanto, explicar os aspectos contraditórios e complementares das representações sociais, estabilidade/flexibilidade e de consenso/diferença, a partir de seu funcionamento (Abric,1998). Assim, com base nessa categoria de análise, busca-se evidenciar a existência ou não de um núcleo central partilhado entre os entrevistados do poder público municipal que participam do COMSEA, caso exista, quais são os elementos periféricos que o circunda?

Por fim, é importante destacar que esta pesquisa parte da premissa de que as práticas sociais não são somente e simplesmente ações; são ações dotadas de um significado, de um sentido. Nesse aspecto aproximamo-nos do método compreensivo Weberiano, que compreende que o objeto fundamental da sociologia “*é a captação da relação de sentido da ação humana*” e que não é possível explicá-lo somente como resultante de um relacionamento de causas e efeitos; é necessário compreendê-lo como fato carregado de uma rede de significados e sentidos.

### **1.3.1 O conflito entre os atores sociais do COMSEA – A concepção de conflito social em George Simmel**

A teoria sociológica Simmeliana, aborda o indivíduo como elemento fundamental constituinte da sociedade, pois Simmel entende por sociedade além de um complexo conjunto de indivíduos e grupos unidos na mesma comunidade, mas toda a parte onde os indivíduos se encontram em reciprocidade de ação e estabelecem uma unidade permanente ou passageira. Nela o conflito tem relevância para a união do grupo e a oposição entre os indivíduos, afirma que é da própria luta que advém a unidade. Assim, para alcançar a definição de sociedade é preciso então invocar todas as formas da socialização e forças que os mantêm unidos seus elementos. (SALTURI, 2016)

Relevante como recurso de análise dos conflitos identificados durante a pesquisa de campo e na realização das entrevistas com os representantes do poder público municipal no COMSEA, será a concepção de conflito social de Georg Simmel (1983), para o autor, o conflito é gerado juntamente com as ações interativas e relacionais sociais. Considera que o “[...] conflito produza ou modifique grupos de interesse, uniões, organizações” [...] (SIMMEL, 1983, p.122) ele é uma forma de socialização. Se encarado como uma forma social, o conflito pode propiciar momentos de construções e destruições seja sob instituições, estruturas, arranjos, processos, relações e interações sociais, sendo um tempo socialmente espacializado e agentes de indeterminadas formas sociais, e uma exteriorização das relações existente entre formas e conteúdos. Por este ângulo, os conflitos sociais são evidenciados como socialmente importantes e predominantes nas interações de convivência social. (JUNIOR, 2005, p.8)

Simmel (1983) afirma que os aspectos positivos e negativos do conflito estão integrados, podendo ser separados conceitualmente, mas não empiricamente. Em sua análise, aponta que as formas sociais apresentam-se sob nova perspectiva quando vistos pelo aspecto do caráter sociologicamente positivo do conflito, assim, seu foco é nas virtudes do conflito.

Junior (2005) aborda que dentre as virtudes do conflito classificadas por Simmel, é importante salientar que o próprio é um elemento integrante das interações sociais, da rotina, podendo se expressar em vários níveis, desde relações sociais ásperas a confrontos físicos. Desta forma, é capaz de produzir uma variedade de arranjos coletivos e sociais derivados desta substância social. Em relação ao conflito nos grupos, o autor, entende este é um meio (des)integrador tanto nos pequenos quanto nos grandes grupos. Nos pequenos grupos, o conflito é uma força existente e pode causar desentendimento. Nos grandes grupos, influi na delimitação dos espaços e das formas, dando a distinção interna e externa, percebem-se bem as divisões e o

elemento controversia se caracteriza como uma forma avançada de condução dos elementos que forma o conflito. Esses conflitos internos e externos se caracterizam como próprios elementos constitutivos e mantenedores destes grupos.

A abordagem sociológica dos fenômenos conflituosos propostas por Simmel (1983), nos ajuda a encontrar uma hierarquia de relações. Os vários arranjos sociais manifestam-se como produtos sociais, concebidos por múltiplas formas estabelecidas nas interações e nas relações fomentadas pelos diversos modelos de embates, determinados entre os jogos combinatórios que formam a sociação. As formas de sociação estarão repletas de energias, consideradas '*energias de repulsa*' quando em contato com as '*forças de cooperação, afeição, ajuda mútua e convergências de interesses*' (SIMMEL, 1983, p. 126-127) criam formas e distinções grupais. (JUNIOR, 2005).

Assim, a partir da abordagem sociológica do conflito elaborada por Georg Simmel, serão analisados os aspectos que retratam os conflitos existentes entre os próprios representantes do poder público municipal que compõem (participantes ou não) o COMSEA e entre o presidente do COMSEA e a CAISAN (Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional).

O próximo capítulo terá como tema e abordagem a construção do conceito e da Política de SAN no Brasil através de uma breve revisão e atualização do tema.

## 2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E DA POLÍTICA DE SAN NO BRASIL: UMA BREVE REVISÃO.

### 2.1 Breve contextualização sobre a Segurança Alimentar e Nutricional – Conceito e transformação em política pública no Brasil

A Segurança Alimentar e Nutricional é um campo em constante construção, seja na esfera política, cultural, econômica, no âmbito científico e conceitualmente. A questão alimentar e nutricional está associada a diferentes interesses e vários aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, motivo para sua concepção ser debatida por variados segmentos da sociedade, tanto no Brasil como no mundo. O conceito evolui no tempo e modifica-se conforme a organização social e relações de poder da sociedade (LEÃO, 2013).

As inquietações e receios no entorno das discussões sobre as mazelas da fome, como questão a ser tratada mundialmente e de forma conjunta pelas nações surgem durante as duas Grandes Guerras, notoriamente na Europa, pois vários países tiveram suas economias devastadas por elas. Assim, sua origem está vinculada à ideia da segurança nacional e a capacidade de cada país em produzir sua alimentação, para evitar a vulnerabilidade à embargos e boicotes políticos, militares e/ou econômicos (IPEA, 2014; CONAB, 2005).

Segundo Maluf e Reis (2013), os debates mundiais em torno da segurança alimentar das populações remontam à década de 1930. Contudo, nas políticas públicas o termo só começa a aparecer explicitamente na década de 1950, com uma ênfase maior na produção de alimentos. Neste período, um marco importante é a criação, em 1945, da *Food and Agriculture Organization* (FAO), órgão da Organização das Nações Unidas voltado para o combate à pobreza e erradicação da fome. A partir dos anos de 1980, há uma mudança de foco: da produção, para o acesso. Em grande parte, essa inflexão é causada pelo avanço da globalização da economia, que segue *pari passu* com a substituição de políticas econômicas neodesenvolvimentistas e de bem-estar social por outras de caráter neoliberal. Essa abertura econômica acaba por incentivar a especialização produtiva que, por sua vez, leva à queda de preços que, finalmente, ocasiona a inviabilização da produção de alimentos em muitos países pobres.

Nesse novo contexto, as nações buscam suplantar seu déficit de alimentos através de compras no mercado internacional. Passam a ser classificadas enquanto importadores líquidos quando suas importações de alimentos superam as exportações – e exportadores líquidos no caso contrário. Ou seja: a questão não é mais o desenvolvimento das forças produtivas num

nível suficiente para satisfazer as necessidades de todos, mas sim a distribuição desses recursos, que agora passa a ser pautada pela disponibilidade de renda e capital. Quando esta não é suficiente, tem-se a carência alimentar e, em última instância, a fome.

A crise mundial de produção alimentar na década de 1970, impulsionou a Conferência Mundial de Alimentação em 1974 constatar que uma política de armazenamento estratégico, promoção de alimentos associada à proposta de aumento da produção seriam necessários para garantia da segurança alimentar, não bastava somente a produção, mas a regularidade do abastecimento. O foco na época era predominante no produto e não no ser humano, nessa conjuntura, a Revolução Verde se fortaleceu estimulando a produção, principalmente de soja, o aumento da produção ocorreu, porém, o número de famintos e excluídos também, o aumento da produção não gerou garantia de acesso (ABRANDH, 2013).

Menezes *et al* (2015) ressalta que da década de 70 para a de 80 aconteceu no Brasil uma forte e rápida urbanização, sendo que essa nova configuração acarretou algumas ameaças para os cidadãos, como aumento no custo de vida e inflação na alimentação. Com efeito, há um recrudescimento do papel do setor público na organização e regulação do abastecimento, por causa do aparato institucional montado e intervenções diretas em situações específicas. Importantes também foram as iniciativas de construção de mercados de alimentos, segue o Quadro 3 com as estruturas criadas nas décadas de 70 e 80 que futuramente voltariam a ser fortalecer, por empenhar um papel importante na construção da política de segurança alimentar e nutricional dos anos 2000.

**Quadro 3** - Objetivos específicos da Política Municipal de SAN - Campos dos Goytacazes-RJ.

Programa	Ano de Criação	Descrição
CNAE (Campanha Nacional de alimentação escolar)	1965	Em 1955 é instituída a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) pelo Decreto Federal nº 37.106, que define as atribuições desse órgão, voltadas para o incentivo da merenda escolar, a melhora do valor nutritivo e a promoção de medidas para a aquisição de produtos ricos em proteínas e vitaminas. Em 1965, o novo regime alterou a denominação da Campanha Nacional de Merenda Escolar para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e ampliou sua atribuição, com a incorporação da assistência e educação alimentar. A CNAE permaneceu responsável pela execução do programa até 1981, quando foi transformada em Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE).
CEASA (Centrais de Abastecimento)	1970	Na década de 1970 foram criadas 21 CEASAs em capitais de todo o país. Essas CEASAs foram formadas como entidades de economia mista, cujos acionistas eram a União, os estados e os municípios sede das Centrais.

Fonte: Elaboração própria adaptado de Menezes *et al* (2015)

Quadro 3 - Continuação da Quadro 3.

SINAC (Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento)	1972	Com a criação do SINAC foram estabelecidas normas de comercialização, informações de mercado e incentivo à produção para o segmento hortigranjeiro.
EMBRAPA (Empresa Brasileira em Pesquisa Agropecuária)	1973	A instituição introduziu novas cultivares, por meio da melhoria genética, e aprimorou o controle de pragas. A atuação da EMBRAPA sempre esteve articulada com a indústria de processamento de alimentos, visando contribuir com a modernização do setor.
EMBRAPA (Empresa Brasileira em Pesquisa Agropecuária)	1973	A Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), que existiu entre 1975 e 1990, mas que foi extinta e passou as suas responsabilidades para os estados, por meio das Ematers. São objetivos da EMBRATER: I - Colaborar com os órgãos competentes do Ministério da Agricultura na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural; II - Promover, estimular e coordenar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social; III - colaborar com as Unidades da Federação (UF) na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da EMBRATER. Art. 5º Poderão a EMBRAPA e a EMBRATER dar apoio financeiro a empresa sob controle estadual constituídas para os fins previstos no inciso III ao artigo 1º, desde que se sujeitem estas às seguintes condições cumulativas: I - Adotar diretrizes organizacionais e critérios de escolha de dirigentes semelhantes aos estabelecidos para a EMBRAPA e a EMBRATER, conforme o caso; II - Operar em consonância com os sistemas de programação e de controle técnico e financeiro fixados pelas Empresas mencionadas no inciso anterior; III - ajustar a metodologia de trabalho e de avaliação às normas preconizadas pelas Empresas a que forem associadas, nos termos do disposto o inciso III do referido artigo 1º; IV - constituir-se no principal instrumento local de pesquisa agropecuária ou de assistência técnica e extensão rural, contando, em consequência, com a maior proporção de recursos destinados, a uma ou outra atividade, pelo Governo da respectiva UF.
PRONAN I (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição)	1973	Em março de 1973, lançou o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN), que envolveu 12 subprogramas das diversas estruturas governamentais. O PRONAN transcorreu com muitas dificuldades, devido a imprecisões normativas, e foi interrompido em 1974.

Fonte: Elaboração própria adaptado de Menezes *et al* (2015)

**Quadro 3** - Continuação da Quadro 3.

PRONAN II (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição)	1974	No biênio 1974-75, foram desenvolvidos estudos visando à concepção do novo formato da política governamental de alimentação, o que resultou no II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), com enfoque mais estrutural e menos assistencialista (Peliano et al., 1985). O II PRONAN tinha dois objetivos: equacionar o problema da desnutrição no país e, simultaneamente, provocar a modernização da produção e comercialização da agricultura de pequena escala, menos capitalizada. O programa, no entanto, não conseguiu realizar o segundo objetivo, pela própria contradição que estabelecia com a política econômica e com as prioridades ditadas pelo regime autoritário. De qualquer forma, conseguiu inovar na criação de alguns instrumentos, que depois viriam a se aperfeiçoar e se afirmar, como o crédito para os pequenos produtores, o chamado “Crédito PRONAN”, que dispensava uma série de exigências que até então prevaleciam na aprovação de crédito para a produção. O II PRONAN enfatizou a política de suplementação alimentar, visando especialmente crianças matriculadas em escolas, trabalhadores de baixa renda e outros grupos considerados socialmente vulneráveis.
PNE (Programa de Nutrição Escolar)	1980	Como parte do PRONAN II, o programa fazia parte da área destinada a suplementação escolar em conjuntos com outros programas, também criados para este fim.
PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)	1989	Assegurar assistência alimentar de modo a suplementar as necessidades nutricionais e contribuir para maior eficiência do sistema educacional.

Fonte: Elaboração própria adaptado de Menezes *et al* (2015)

Na década de 70 fica perceptível a consolidação do tripé da estratégia agrícola, com a formação da pesquisa via EMBRAPA, pela extensão rural com a EMBRATER e o ensino pelo fortalecimento das faculdades de agronomia, toda essa estratégia era voltada para implantação da revolução verde brasileira. Nela, ocorreu o fortalecimento da estrutura física e institucional relevantes na área de abastecimento, sendo implementada até a década seguinte inovações na distribuição e no varejo, o Estado optou pelo comprometimento na garantia de condições de produção, distribuição e abastecimento.

O período em que o poder executivo foi ocupado por militares (1964 – 1985) economicamente foi marcado por uma peculiar condução, estratégia de desenvolvimento capitalista de base liberal assumida sem rodeio que limitou a presença do Estado por um lado e a natureza do regime militar fez com que o governo intervisse com mão forte nas situações que apresentou riscos às suas intenções por outro lado. O abastecimento de alimentos seguiu a mesma linha, chamado de “modernização conservadora” da agricultura nacional, modernização referente às técnicas de produção e conservadora na manutenção da estrutura agrária concentrada. (MENEZES *et al*, 2015).



Em relação aos anos 1990, Menezes *et al* (2015) mostra como os temas referentes a segurança alimentar e nutricional e do abastecimento oscilaram na agenda pública. Este período foi assinalado por intensas mobilizações sociais, descentralização do Estado e fortalecimento da sociedade civil, nessa ocasião, várias proposições surgiram no debate e forma discutida por diferentes atores, contudo, por conta de opções políticas em jogo algumas delas nem chegaram a se institucionalizar, as poucas que viraram ações tiveram vida curta. Importante salientar, que apesar das dificuldades de institucionalização da temática em instrumentos e políticas públicas, o grupo de ações e atividades realizados nos anos 90, além de mostrarem a expressividade da pobreza e da insegurança alimentar do país, foi marcante para o avanço no amadurecimento da noção de SAN, que teriam um ambiente mais propício para seu desenvolvimento no início dos anos 2000.

Segundo Silva (2014) a década de 80 e início dos anos 90, também significou para além de ações governamentais, a consolidação do conceito de SAN no Brasil que passou a herdar “todo o histórico das lutas e conquistas sociais em torno do tema em todo o mundo (...)” (p.23). Assim, em 1985 nasceu oficialmente o termo com a elaboração por parte do mapa da sugestão de Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) este que pretendia atender às necessidades alimentares da população e alcançar a autossuficiência na produção de alimentos (IPEA, 2008).

No Brasil a Segurança Alimentar ganha força e notoriedade com a primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Um ano depois, em 2003, o então presidente implementa uma de suas bandeiras de campanha, o Programa Fome Zero (PFZ). A partir de então, o Brasil liderou as discussões das questões relativas à SAN em vários foros internacionais, Tais discussões ocorreram em instituições e organizações internacionais como a FAO e o Banco Mundial.

No transcorrer desta história, o Brasil faz incorporar o adjetivo “nutricional”, transformando a Segurança Alimentar em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (MALUF; REIS, 2013, p. 21). Essa nova definição é a que norteou e norteia as políticas públicas nacionais sobre o tema a partir de então. Ela data já de 2004, dois anos depois da primeira eleição de “Lula”, quando, durante a II Conferência Nacional de Segurança alimentar, foi definido que:

(...) uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso de alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo (CONSEA, 2004, p.4).

No primeiro mandato do ex-presidente Lula (2003-2006), o Programa Fome Zero (PFZ) se transformou em política pública e programa de governo sob o aval de um Ministério: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), criado exclusivamente para executar e coordenar um programa relativo ao combate à fome e que promovesse a SAN. Já em 2003 é recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como um mecanismo de articulação, controle social e participação dos movimentos sociais organizados. (SANTOS, 2014)

Pouco tempo depois, em 2004, o Ministério foi reestruturado e, em seu lugar, criou-se o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Este, por sua vez, recebeu e agregou os programas de transferência de renda do governo anterior. Vale Gás, Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação foram fundidos e viraram o Programa Bolsa Família (PBF), coordenado pelo MDS. Ainda nesse mesmo ano, outros programas e parcerias foram criados com ministérios que tinham programas ligados à questão da SAN (MACHADO, 2006). Nesse interim, o PFZ, mais focado na mobilização da sociedade, acabou extinto. O PBF, concentrado na transferência de renda, veio a se tornar o carro-chefe do governo, incorporando o objetivo de promover a Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 15 de setembro de 2006, foi sancionada a Lei Orgânica e Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que estabelece a inclusão pelo Estado das obrigações de promoção, fiscalização e avaliação da SAN por meio da política pública. Cabe a ressalva do artigo 3º, pois evidencia a definição de SAN:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base, práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (LOSAN – Lei Federal nº 11.346/2006).

Essa definição foi formulada pelo Fórum Brasileiro de SAN em 2003, e foi referenciada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE) em 2004. Dessa forma, a SAN se estabeleceu em um objetivo público, estratégico e permanente, características que a colocam como categorias fundamentais para formulação de opções de desenvolvimento de um país. Maluf (2007) ainda coloca que o acréscimo do adjetivo “nutricional à tradicional formulação “segurança alimentar” a partir da década de 1990 é peculiar ao caso brasileiro que interligou os dois principais enfoques que estiveram na base da noção de SAN (Socioeconômico e Saúde).

A LOSAN também instituiu também o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que visa através do poder público juntamente com a participação da sociedade civil organizada, formular e implementar políticas, planos, programas e ações visando assegurar o direito à alimentação adequada. Ele é um sistema público que possibilita a gestão intersetorial, participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas provedoras da segurança alimentar e nutricional, na perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor (SISAN, 2010).

Burlandy et al (2013) explica que os princípios e diretrizes da política são norteadores quanto aos rumos das ações e estão sintonizados com os grandes pilares que orientam o sistema de SAN de acordo com Lei Orgânica. O Quadro 4 apresenta os princípios e diretrizes do SISAN.

**Quadro 4 - Princípios e Diretrizes do SISAN**

Princípios	Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequado, sem qualquer espécie de discriminação;
	Preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;
	Participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo;
	IV - descentralização administrativa de ações
Diretrizes	Promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
	Descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
	Monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
	Conjugação de medidas diretas e imediatas da garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
	Articulação entre orçamento e gestão;
	Estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Fonte: PACHECO (2019).

Nascimento (2019) afirma que a mobilização da sociedade civil e os avanços nas políticas públicas pela garantia da efetivação da SAN no Brasil e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) promulgado na emenda Constitucional nº 64 pelo Congresso Nacional em 4 de fevereiro de 2010 que incluiu a alimentação como um direito social, com destaque ao início do Governo Lula (2013) trouxe reconhecimento internacional ao Brasil em SAN e nos retiraram do mapa da Fome, em 2014 de acordo com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

Naquele ano, de acordo com o autor, foram atingidas tanto a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir pela metade a proporção da população que sofria de fome e também da mais rigorosa meta do *World Food Summit* (WFS) que era reduzir pela metade o número absoluto de pessoas famintas. Coloca também, que a melhora dos

indicadores de SAN foi devido programas e políticas intersetoriais implementadas no período de 2002 à 2015, estes que estavam em consonância ao princípio do DHAA e como reflexo das lutas e mobilização social, que produziram conquistas pela cidadania.

Vasconcelos *et al* (2019), nessa mesma linha, fazem uma análise da política pública de alimentação e nutrição no Brasil dos últimos quinze anos (2003-2018), onde apontam a centralidade do discurso do combate à fome e à miséria nas políticas públicas durante os governos Lula e o primeiro governo Dilma. O governo Dilma, é caracterizado pelo foco na alimentação saudável, e pela apresentação do início da fragilização das políticas públicas em alimentação e nutrição.

Já com o governo Temer (2016-2018), os processos de ruptura institucionais e programáticas são acentuados, acontecem os cortes orçamentários e retrocessos em direitos conquistados anteriormente, que fragilizaram as políticas sociais, de redução da fome, miséria, da pobreza e da promoção da segurança alimentar e nutricional.

Em 2018, na carta final do encontro da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 apresentaram a conjuntura política e institucional que passamos a vivenciar:

(...) contudo, a atual conjuntura de retrocessos na democracia impôs um cenário de desconstrução de direitos, precarização das relações de trabalho, aumento do desemprego, esvaziamento de políticas públicas e iminente volta do Brasil ao Mapa da Fome. A agenda de reformas representa uma grave violação aos direitos de cidadania. Setores da sociedade brasileira, sobretudo aqueles em situação de maior vulnerabilidade social, já sofrem as consequências do desmonte do sistema de proteção social devido, principalmente, a limitação dos gastos imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016<sup>4</sup>. Essas medidas compõem um modelo de Estado que atende a interesses privados e é pautado no racismo institucional, mercantilização e privatização de serviços e dos recursos naturais (pré-sal, água, energia, terras e sementes). Identifica-se uma profunda incoerência entre a imposição de medidas de austeridade para a maioria da população e, por exemplo, o perdão de dívidas, subsídios e isenção fiscal para uma minoria privilegiada...”. “[...] Esse contexto vem comprometendo seriamente a trajetória virtuosa de construção participativa do SISAN. Os mesmos cortes orçamentários e a desestruturação institucional identificados em diferentes setores se reproduziram no SISAN, como a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), a fragilização institucional da agenda relacionada a pesca, mulheres, juventude, direitos humanos e igualdade racial. Ocorreram cortes orçamentários brutais nos programas de apoio e fomento à agricultura familiar e camponesa (Assistência Técnica e Extensão Rural/Ater, modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos/PAA, crédito e financiamento), agroecologia, pesca artesanal, reforma agrária e acesso à água (CONSEA, 2018, p.17).

Juntamente com o CONSEA, a antropóloga Maria Emília Pacheco que já foi conselheira e também presidente do CONSEA, faz críticas durante seu discurso de comemoração dos 11

---

<sup>4</sup>Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que limita por 20 anos os gastos públicos. Mais informações acessar: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.ht](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.ht)

anos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), onde denuncia as manobras políticas e o uso da crise para adoção de medidas austeras e de violação aos direitos humanos, dentre os cortes e retrocessos citados em seu discurso estão: violação de direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, flexibilização das normas ambientais no Código Florestal, Redução dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) entre outros (PACHECO, 2017).

Somando-se a esse quadro, o aumento da extrema pobreza no país alcançou 11% de 2016 para 2017 (13,3 milhões para 14,8 milhões de pessoas) segundo dados da PNAD Contínua/IBGE, o Banco Mundial afirmou que esse número estaria entre 16 milhões de pessoas em 2017 (BANCO MUNDIAL, 2017). Alinhado ainda, com a 10ª posição que o Brasil ocupa como o país mais desigual do mundo, no *ranking* de mais de 140 países, de acordo com o relatório de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2017) o desafio se torna ainda maior não de apenas mensurar, mas de combatê-las. Corroborando com as críticas e dados apresentados acima, Burlandy *et al* (2013) afirmam que se a política econômica que um país adota não consegue combater o desemprego, conseqüentemente, pode aumentar o risco de insegurança alimentar e os gastos com programas sociais provavelmente serão insuficientes para equacionar os problemas gerados.

Cabe apontar, que a fragilização em relação a Segurança Alimentar e Nutricional que acomete o nosso país não acontece somente aqui, dados apresentados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019) indicam 821,6 milhões de pessoas em subnutrição no mundo no ano 2018, destes 42,5 milhões se encontram na América Latina e Caribe. Os relatórios de 2017 e 2018 da FAO sobre a Segurança Alimentar no mundo apontaram que a diminuição da fome da qual o mundo se favoreceu por mais de uma década havia chegado ao fim e que o número de pessoas famintas no mundo vinha aumentando, mesmo que paulatinamente. Além disso, observa-se o avanço da insegurança alimentar em nível moderado, que ocorre quando o indivíduo não tem acesso regular à alimentação nutritiva e suficiente, a porcentagem da população mundial chega a 17,2%, isso significa 1,3 bilhão de pessoas. Juntando os índices de pessoas em situação de insegurança alimentar em níveis moderados e em grave, a porcentagem aumenta para 26,4 %, representando cerca de 2 bilhões de pessoas. (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019).

Dentro da estrutura do SISAN, foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a CAISAN (2007). A CAISAN é a responsável pela coordenação e execução da política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Desde 2003, quando o Brasil ganhou protagonismo nos fóruns de discussão sobre SAN, o país vinha promovendo o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Concomitantemente, estava procurando consolidar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que foi instituído pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), promulgada em setembro de 2006. Desde então, através da consolidação do SISAN, busca-se alcançar a descentralização na gestão das políticas e ações de SAN, prevista e coordenada pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Tal meta fica clara no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, promulgada pelo Decreto nº 7.271/2010, em que se afirma que:

(...) a adesão dos estados e municípios ao SISAN e a consolidação das câmaras intersetoriais e conselhos de segurança alimentar e nutricional nestas esferas são passos fundamentais para a descentralização e estruturação do sistema e para o estabelecimento de condições para a pactuação federativa, a formulação de planos estaduais e municipais e o fortalecimento da participação e controle social das políticas públicas de SAN. (CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2011).

Porém, a partir do governo Temer, as políticas sociais de redução da fome, da pobreza e de fomento a SAN vem sofrendo cortes orçamentários e se fragilizando. Atualmente a Política de SAN no âmbito Federal está subordinada ao Ministério da Cidadania, mais especificamente à Secretaria Especial do desenvolvimento Social, esta que tem por competência assessorar o Ministro da Cidadania na formulação e coordenação de políticas, programas e ações relacionadas à pasta<sup>5</sup>. Vale evidenciar, que no primeiro dia do ano de 2019, o atual presidente eleito, tentou extinguir o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) via Medida Provisória nº 870 de 01/01/2019 e um pouco depois a exoneração de funcionários da Secretaria Nacional de SAN (SESAN) em 06/02/2019, sendo um período de desmonte de políticas sociais e paralisando ou piorando indicadores sensíveis à degradação das condições de vida (NASCIMENTO, 2019).

O CONSEA não foi formalmente extinto por causa da legislação vigente a Lei nº 11.346<sup>6</sup> e o Decreto nº 6.272/2007<sup>7</sup> que o cita. A extinção ocorre na prática, pois o conselho desaparece da estrutura da presidência e da lista de órgão que integram o SISAN, ficando assim a estrutura do Sistema e da Política brasileira como um “corpo sem cabeça”. Essa medida

---

<sup>5</sup>Informações extraídas do site do Ministério da Cidadania no endereço eletrônico: <http://desenvolvimentosocial.gov.br/secretaria/agenda-de-autoridades>.

<sup>6</sup>Lei que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

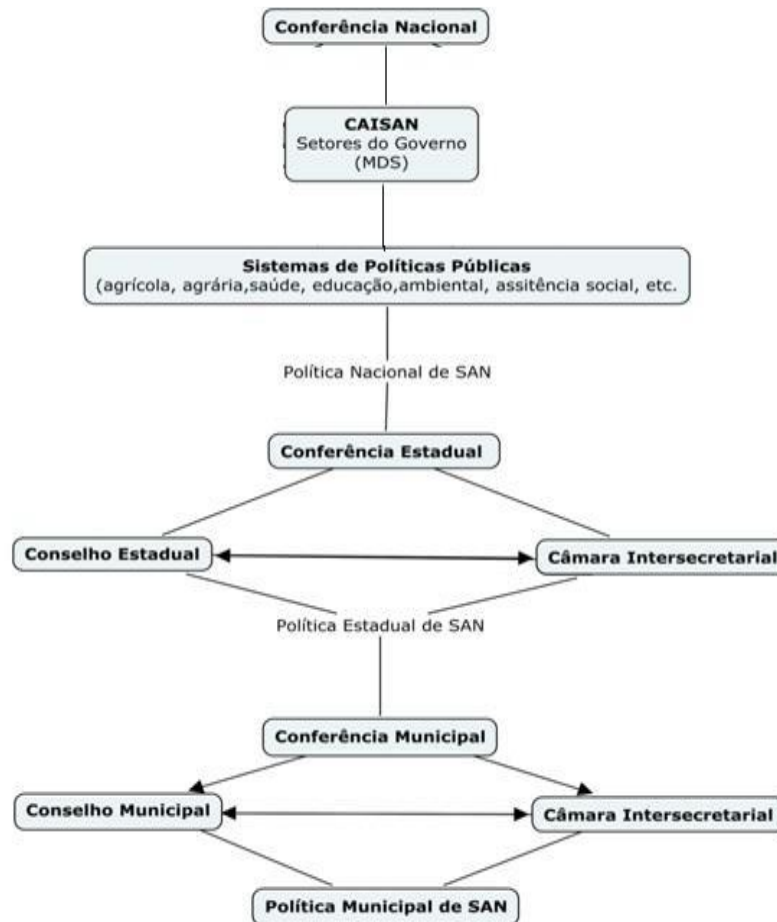
<sup>7</sup>Decreto que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

desprezou a importância e necessidade desse instrumento na condução dessa política pública, visto que ele foi um dos fatores para a saída do Brasil do Mapa da Fome, em 2014, afirma o relatório da FAO (PACHECO, 2019).

A Figura 2 apresenta a configuração do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil atualmente, com os principais componentes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, fica perceptível conforme relatado anteriormente, como a estrutura se apresenta como um “corpo sem cabeça”. (PACHECO, 2019)

Na esfera Estadual, no ano de 2018<sup>8</sup> todos os Estados Federados tinham aderido ao SISAN e possuíam Conselhos Estaduais de SAN. De acordo com o Mapa de SAN nos Estados e Municípios de 2014 – Resultados Preliminares, um total de 24 Estados possuíam Lei Estadual de SAN. Em relação aos municípios, o MAPASAN 2018 apontou que 324 municípios integravam formalmente o SISAN naquele ano.

**Figura 2** - Estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.



Fonte: adaptado de Leão, Maluf (2012, p.32).

<sup>8</sup> Dados extraídos do site: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/sisan-recebe-adesao-de-municipios-de-todo-o-pais>.

## 2.2 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.

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; 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). Em dezembro de 2018 foi elaborado o I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio de Janeiro, disponível em formato de minuta pública, acompanhado pela Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Este Plano foi elaborado pela Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CAISANS), a partir de um processo de pactuação intersetorial. A elaboração do Plano foi iniciada com a formação de um Grupo de Trabalho formado por técnicos estaduais, pesquisadores e membros do CONSEA-RJ. Que realizaram reuniões com a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento (SEAPPA), Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (CEASA), Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), Secretaria de Estado de Trabalho (SETRAB), Secretaria de Estado de Cultura (SEC), Secretaria de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos (SEDHMI), Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação



de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) e CASA CIVIL para sensibilização e mobilização das Secretarias de Estado para participarem da I Oficina de Elaboração do PLESANS.

A obrigatoriedade e o prazo para a sua elaboração foram determinados pela Lei Estadual nº 5.594/2009 e pela Adesão do ERJ ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Um dos parâmetros legais que foram definidos pelo Decreto Presidencial nº 7.272/2010 para a elaboração dos Planos pelos Estados que aderiram ao SISAN é que a sua elaboração ocorra no âmbito do Plano Plurianual (PPA). Atendendo a este dispositivo, o I PLESANS teve sua vigência de um ano, encerrando-se com o PPA 2016-2019, em dezembro de 2019. O plano contou com um capítulo que expôs alguns dos desafios elementares intersetoriais a serem almejados no próximo plano e que necessitem serem amadurecidos no diálogo participativo e intersetorial.

As ponderações abordadas neste capítulo referente as normativas da Política Nacional e Estadual de SAN, auxiliam a compreender a formulação e implementação da política de SAN no município de Campos dos Goytacazes.

### 3 RESULTADOS DA PESQUISA

#### 3.1 Aspectos Socioeconômicos de Campos dos Goytacazes (RJ)

De início, cabe destacar algumas características locais, de modo a localizar o campo da pesquisa. O município de Campos dos Goytacazes compõe a região do Norte Fluminense, sendo o maior do Estado em extensão territorial, ocupando 40,90% do total da região Norte Fluminense.

Campos dos Goytacazes ocupa o 4º lugar entre os municípios do estado do Rio de Janeiro em PIB per capita e a nível nacional ocupa o 41º lugar, de acordo com os dados do *IBGE Cidades*, ano de referência 2017. O município de campos dos Goytacazes tem o perfil econômico e orçamentário diferenciado dos demais, contado com a chamada “sorte geográfica” (SERRA e PATRÃO, 2003) é o maior beneficiário na partilha dos *royalties* e participações especiais do petróleo dos municípios que integram a Bacia de Campos, retem algo entorno de 80% de toda a produção *offshore* do país e possui 55 campos de petróleo e 826 poços exploratórios<sup>9</sup> (VIANNA e AZEVEDO NETO, 2016). Se configurando o município como um dos orçamentos mais expressivos do país, porém, no *ranking* dos municípios, está entre os 20 maiores PIB municipais do Brasil, sua estrutura social local permaneceu marcada por expressiva desigualdade e baixos índices de trabalho formal.

Apesar dos recursos volumosos de *royalties* e participações especiais, oriundos da exploração do petróleo na Bacia de Campos, estes não produziram alterações substantivas na estrutura socioeconômica regional no município, mesmo com abundância orçamentária, seus indicadores de pobreza do ano de 2003<sup>10</sup> os indicadores de pobreza do município, do ano de 2003, conforme dados do *IBGE Cidades*, 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.

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

---

<sup>9</sup> Cabe salientar, que a bonança orçamentária decorrente dos *royalties* diminui a partir de 2014, por causa da mudança de lei de partilha destes recursos.

<sup>10</sup> Último ano de obtenção de dados fornecido pelo IBGE Cidades.

informado pelo Ministério da Saúde (Data SUS) é de 0,5756 no município e de 0,6116 no Estado do Rio de Janeiro. Apesar de ter disposto de recursos durante muitos anos, o município convive com um significativo grau de desigualdade de renda.

Sobre a implementação das políticas campistas de SAN, entre os anos de 2011 e 2012 o projeto “Diagnóstico e proposta de um desenho de política pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o Norte Fluminense” (UENF) realizou uma análise dos instrumentos de políticas locais de abastecimento - produção, distribuição e consumo de alimentos - bem como das ações de Segurança Alimentar e Nutricional – tanto as executadas como as em execução. O trabalho teve como base o modelo de política local de SAN nos padrões elaborados por Cunha *et al* (CUNHA et al., 2000; CUNHA; LEMOS, 1997). Os autores constituíram um referencial analítico capaz de dar conta da diversidade e peculiaridade dos arranjos locais. Em sua metodologia, definiram três elementos relevantes para a análise:

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

Com base nesse modelo, o diagnóstico realizado pela UENF revelou que as ações locais eram divididas em três eixos de classificação: Assistência Alimentar, Apoio à produção e comercialização (abastecimento) e Educação para o Consumo Alimentar. Cada um desses eixos era subdividido da seguinte maneira:

- 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.

O Diagnóstico apontou ainda dois programas realizados em parceria com o Governo Federal no município, o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único. Atualmente, em relação ao eixo de Assistência Alimentar, o Restaurante Popular não existe mais, foi fechado em 2017, desde então, houve uma tentativa da prefeitura em reabri-lo, mas como Centro de Segurança Alimentar, mas não foi bem sucedido. A cozinha comunitária nem chegou a ser inaugurada, pois o prédio foi invadido e não continuaram a obra. Sobre o Programa Bolsa Família e Cadastro Único do Governo Federal, eles são efetivos no município e vem aumentando o número de

beneficiário a cada ano. Fazendo uma análise entre os anos de 2018, mais especificamente, do mês de agosto e o mês de maio deste ano, os números indicam um aumento de 22,46 % de aumento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF e de 14,67 das famílias com inscrição no Cadastro Único. Este dado nos apresenta e corrobora com a conjuntura de instabilidade política e econômica que o país vem vivenciando nestes últimos anos. Abaixo, segue os números de famílias beneficiárias do PBF e do Cadastro Único retirados do site do MDS<sup>11</sup>:

- Bolsa Família (Agosto 2018): 36.384 famílias beneficiadas pelo programa;
- Bolsa Família (Maio de 2020): 44.558 famílias beneficiadas pelo programa.
- Cadastro Único (Setembro de 2018): 60.556 famílias inscritas no programa
- Cadastro Único (Maio de 2020): 69.443 famílias inscritas no programa

Ainda segundo o site do MDS, nesse mês de maio de 2020, o número de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família equivalia a aproximadamente 23% da população total do município, que sem o programa estariam em condição de extrema pobreza.

Em relação à hierarquia da principal unidade administrativa como proposta pelos autores, foi diagnosticado que tendo em vista que essa unidade de análise reflete o grau de comprometimento do poder público local com o tema, constatou-se no ano do Diagnóstico que ela era uma coordenação alocada na estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, deste modo, com temáticas distantes da questão da SAN. Atualmente, a unidade administrativa de SAN no município foi rebaixada a Gerencia, apesar de ter tido alguns avanços em termos legais, dentro do organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, como a própria Gerente deixou claro na entrevista concedida para esta pesquisa de dissertação. Em relação ao grau de nucleação de políticas, em 2012, ano do diagnóstico, ficava evidente que as ações relacionadas a SAN estavam 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 segundo os autores. Os autores afirmam que para uma melhor efetivação de suas ações, a principal unidade administrativa de SAN deveria estar constituída numa secretaria ou coordenadoria ligada diretamente ao gabinete do prefeito.

Sobre as parcerias, participação popular e articulação interinstitucional, foi observado no diagnóstico um papel ainda incipiente da sociedade civil, via conselho setorial. Apesar do

---

<sup>11</sup> Dados extraídos do site: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/bolsafamilia/relatorio-completo.html>  
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/bolsafamilia/relatorio-resumido.html>

município possuir, para fins de controle social das ações de SAN, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA), a atuação deste órgão necessitava de mais atenção e auxílio das entidades ligadas ao conselho, que atua de forma isolada e sem penetração junto ao poder público local.

### **3.2 Estrutura Institucional: PMSAN e COMSEA Campos dos Goytacazes.**

O município de Campos dos Goytacazes possui atualmente uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN), um Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – (SIMSAN), um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes – COMSEA e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar Nutricional – CAISAN – Municipal. A Lei municipal nº 8.132, de 17 de dezembro de 2009 criou a PMSAN e implementou o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISMUSAN)<sup>12</sup> onde foi estabelecido a finalidade, os princípios, as diretrizes e objetivos da política, definindo as normas de organização, gestão e ações do SISMUSAN. Em 2017, o então prefeito Rafael Diniz regulamentou a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN MUNICIPAL. Este órgão integra o SISAN Nacional e o SISAN no âmbito municipal, através do Decreto nº 258/2017 em 27 de novembro de 2017, com propósito de promover a articulação e integração dos órgãos, entidades e ações da Administração Pública Municipal relacionados à área de SAN. (Campos dos Goytacazes, Lei nº 8.882 de 12 de dezembro de 2018)

Nos próximos subtópicos serão apresentados a estrutura da Política Municipal de SAN atual e suas alterações desde sua criação, juntamente com a apresentação da estrutura do COMSEA – Campos dos Goytacazes (normativas e administrativa) e a observação participativa do cotidiano dos conselheiros representantes do poder público, suas relações, conflitos e ações durante a realização da pesquisa de campo no conselho.

#### **3.2.1. Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PMSAN<sup>13</sup>**

---

<sup>12</sup> Esta sigla foi usual até a revogação da lei municipal de SAN nº 8882 de 12 de dezembro de 2018 em que passa a ser SIMSAN.

<sup>13</sup> Este tópico foi elaborado utilizando a Lei nº 8882 de 12 de dezembro de 2018 que "Institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - PMSAN no município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências." Extraído do site: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2018/889/8882/lei-ordinaria-n-8882-2018-institui-a-politica-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-pmsan-no-municipio-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias>

Em 12 de Dezembro de 2018 o prefeito revoga a lei municipal nº 8.132, que passa a ser a Lei nº 8882, que institui a nova Política Municipal de SAN e dá outras providências. Essa lei regula e modifica a lei 8.132 atualizando as definições, princípios e diretrizes da Política Municipal de SAN, adequando-as de acordo com as diretrizes e princípios da LOSAN – (Lei Federal nº 11.346/2006). Ela também fala da criação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SIMSAN, esse sistema substituiu o antigo SISMUSAN, acrescenta diretrizes para o COMSEA, para a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PMSAN, para a Conferência municipal de segurança alimentar e nutricional sustentável, para o Centro de segurança alimentar e nutricional, para a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, para o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e para o Monitoramento e a Avaliação.

A Lei nº 8882 possui cinco artigos para abordar especificamente a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. A primeira fala da garantia à segurança alimentar e nutricional no município pelo poder público em conformidade tanto com a lei municipal, quanto das normas do direito observadas a nível Estadual, Nacional e Internacional. O segundo, praticamente copia a definição de SAN do 3º artigo da LOSAN nº 11.346/2006. O terceiro e o quarto tratam dos princípios e diretrizes da política, que estão na Quadro 5.

**Quadro 5** - Princípios e Diretrizes da Política Municipal de SAN - Campos dos Goytacazes - RJ - Lei nº 8882 - 12/12/2018

Princípios	I - soberania alimentar
	II - direito humano à alimentação adequada, incluindo o acesso à água
	III - participação e controle social
	IV - descentralização administrativa de ações
	V - intersetorialidade, consistente na articulação de políticas, planos e programas entre áreas afins
Diretrizes	I - promoção do acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
	II - promoção do abastecimento público e da estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e solidária de produção, processamento, distribuição e comercialização de alimentos;
	III - instituição de processos permanentes de educação alimentar, nutricional e de cultura alimentar, com foco nas tecnologias de informação e na educação popular, visando à promoção de hábitos alimentares saudáveis, a partir de diagnósticos locais, bem como, o incentivo à pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional;
	IV - promoção, universalização e coordenação das ações de Segurança Alimentar e Nutricional voltadas para os povos quilombolas e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
	V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição, em todos os ciclos da vida;
	VI - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

Fonte: Elaboração Própria baseada na Lei nº 8882 de 12 de dezembro de 2018.

O quinto artigo aborda os objetivos específicos da Política Municipal de SAN também exposto na Quadro 6.

**Quadro 6 - Objetivos específicos da Política Municipal de SAN - Campos dos Goytacazes - RJ**

I - diagnosticar, mapear, identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no município;
II - articular programas e ações de diversos setores para respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a livre orientação sexual;
III - fomentar, ampliar e efetivar sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, agricultura urbana e periurbana, os povos quilombolas, indígenas e as comunidades tradicionais, assegurando o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável e respeitada a diversidade da cultura alimentar no município.
IV - o atendimento suplementar e emergencial a indivíduos ou grupos populacionais em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar;
V - o fortalecimento das ações de vigilância sanitária dos alimentos;
VI - o apoio à geração de trabalho e renda, especialmente de natureza associativa;
VII - a preservação e a recuperação do meio ambiente e dos recursos hídricos;
VIII - o respeito às comunidades tradicionais e aos hábitos alimentares locais;
IX - a promoção da participação permanente dos diversos segmentos da sociedade civil;
X - o apoio à agricultura familiar e à produção rural, urbana e periurbana de alimentos, com incentivo e valorização da agroecologia;
XI - a promoção de políticas integradas visando à superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas a fim de combater a exclusão social;
XII - a promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais.

Fonte: Elaboração Própria baseada na Lei nº 8882 de 12 de dezembro de 2018

Em relação ao Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SIMSAN, ele sofre modificações consideráveis. Quando foi instituído pela primeira vez em 2009, o sistema era voltado para implementação da Política de SAN no município. A garantia ao acesso regular e permanente à alimentação adequada e em quantidade era pensada para população em vulnerabilidade social e grupos populacionais específicos. Um grupo Gestor composto por várias secretarias e órgão municipais era responsável pela elaboração e execução dos programas, planos e ações do Sistema. Cabe assinalar que as Secretarias de Saúde, Educação, Agricultura e de Justiça e Assistência Jurídica tinham funções e ações específicas, para que acontecesse o funcionamento do então Sistema de SAN municipal intitulado SISMUSAN, juntamente com a antiga Coordenação do Desenvolvimento Social, a quem cabia presidir esse grupo gestor.

Atualmente, o SIMSAN antigo SISMUSAN abrigado pela Lei nº 8882, onde coloca o Sistema em prol da obtenção do direito humano à alimentação adequada (DHAA) e da segurança alimentar e nutricional (SAN) da população do município, que passa a ser integrado por um conjunto de órgãos governamentais e instituições privadas relacionadas ao tema e que se interessem em integrar o Sistema. A participação obedece tanto aos princípios e diretrizes do próprio Sistema, quanto aos critérios estabelecidos pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Assegura a autonomia a cada órgão e entidade que compõe o Sistema, mas assinala a interdependência entre eles. Os componentes do Sistema de SAN são a Conferência Municipal de SAN, o Conselho Municipal de SAN – COMSEA, o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, o Centro de Segurança Alimentar e Nutricional – CESAN e as organizações da sociedade civil.

No que tange a Conferência Municipal de SAN, a lei impõe o acompanhamento do calendário que é definido para a realização das Conferências Estaduais e Federais, com intervalo não superior a quatro anos entre uma e outra. Consta como objetivo apresentar proposições de diretrizes e prioridades para o Plano Municipal de SAN e fazer sua revisão. A organização, convocação e avaliação cabem ao COMSEA, assim como a participação nela, que além dos membros, seguirá normas regimentais aprovadas pelo referido conselho.

A respeito do Conselho Municipal (COMSEA), a lei disserta sobre suas atribuições, sendo elas: a de propor as diretrizes da Política municipal de SAN de acordo com as respectivas Leis (Estadual e Federal) de SAN; colaboração na formalização do Plano municipal de SAN; contribuição no alinhamento do plano municipal de SAN com os programas de combate à fome e SAN instituídos pelos governos estadual e federal; estabelecer parcerias para garantir mobilização e racionalização no uso dos recursos disponíveis; promoção e coordenação de campanhas, tanto de educação alimentar quanto de formação de opinião pública sobre o direito à alimentação adequada; realização, promoção e apoio à estudos que fundamentem as propostas ligadas a SAN; estabelecer cooperação com os conselhos municipais afins, bem como com os conselhos municipais de SAN de municípios da região, do Estado e da União e, por último, a organização e implementação da Conferência Municipal de SAN.

O dispositivo segue abordando sobre o Plano Municipal de SAN, afirmando a necessidade de ser ele um instrumento resultante do diálogo entre governo e sociedade civil, de orientação para a organização das ações para a garantia do direito humano à alimentação adequada. No âmbito do PPA (Plano Plurianual de Ação), deverá identificar estratégias, ações



e metas para serem implementadas segundo cronograma; indicar as fontes orçamentárias e recursos técnicos, administrativos e financeiros alocados para a concretização da demanda do DHAA; potencializar as ações de SAN no município, criar condições efetivas de infraestrutura e recursos humanos que possibilitem atendimento ao DHAA e por fim, definir e estabelecer formas de monitoramento identificando e acompanhando indicadores de vigilância alimentar e nutricional.

Sobre a Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN) a lei explica que ela coordenará as ações da política citada aqui. Foi criada pelo Decreto Municipal nº 258/2017<sup>14</sup> e está vinculada administrativamente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Define que o poder Executivo, por meio da CAISAN, deverá articular ações, projetos e programas relativos à SAN para a garantir a intersectorialidade com as diversas políticas implementadas no município. Assim, cabe a ela articular as ações do poder público no campo de SAN; elaborar a partir das demandas vindas da Conferência Municipal e do COMSEA o Plano Municipal de SAN e indicar as diretrizes, metas, fonte de recursos e instrumentos de monitoramento e avaliação de implementação; monitorar e avaliar, de forma integrada, o destino e aplicação dos recursos em ações e programas de interesse da SAN no PPA e nos orçamentos anuais; subsidiar o COMSEA com relatórios de atividades e de execução financeira para a política municipal de SAN e promover e desenvolver estudos, pesquisas para embasar as análises de necessidades e formulação de proposições.

Essa Lei cria o Centro de Segurança Alimentar e Nutricional – CESAN, este vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano Social, instituindo-o como um espaço de inclusão onde diversas atividades podem ser desenvolvidas, principalmente a produção e distribuição de refeições saudáveis para atender indivíduos em situação de insegurança alimentar e a oferta de refeições balanceadas e vindas de processos seguros e da agricultura familiar. Determina também, o desenvolvimento de atividades de educação alimentar e nutricional que estimule a sociedade a combater a fome e a adotar hábitos alimentares saudáveis, palestras sobre higiene e saúde, treinamentos e oficinas como estratégia de combate à pobreza e à insegurança alimentar e nutricional.

---

<sup>14</sup> No Decreto Municipal nº 258/2017, Art. 1º constam somente como titulares para composição do CAISAN a Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos dos Goytacazes – CODEMCA; Superintendência de Agricultura e Pecuária e Superintendência de Pesca e Aquicultura. Quando foram realizadas as pesquisas de campo nas reuniões da CAISAN nos meses de setembro, outubro e novembro de 2019, participavam e colaboravam para a formulação do Plano Municipal de SAN os representantes das secretarias municipais de: Desenvolvimento Humano e Social – SMDHS, de Saúde, do Desenvolvimento Ambiental, de Educação, Cultura e Esporte, Subsecretaria de Pesca e a Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos dos Goytacazes – CODEMCA.

Sobre o Monitoramento e Avaliação da PMSAN, a lei instrui que ele deve ser realizado por instrumentos, metodologias e recursos adequados para medir a efetivação progressiva do DHAA, do grau de implementação da política e ao atendimento dos objetivos e metas estabelecidas no Plano Municipal de SAN. Deverá contribuir para o fortalecimento dos sistemas de informação existentes nos vários setores componentes da PMSAN, afirma que cabe à CAISAN compartilhar ao público as informações relativas a SAN da população do município. Determina ainda, o desenvolvimento e implementação de um sistema próprio de monitoramento e avaliação que utilize informações e indicadores já disponibilizados nos sistemas de informações existentes nos setores e esferas do governo municipal, ele deverá seguir como princípios a participação social, a equidade, a transparência, a publicidade e a facilidade de acesso às informações.

Depois de implementado, tem como atribuição a organização dos os indicadores de vários setores de forma articulada e contemplará como dimensão de análise a produção de alimentos, disponibilidade de alimentos, renda e condições de vida, acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; educação; programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Cabe também a identificação dos grupos populacionais mais vulneráveis à violação do DHAA e demonstrar dados sobre desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero.

Pode ser observado que a Lei nº 8882 de 12 de dezembro de 2018 foi melhor elaborada e estruturada, ela está bem mais alinhada com a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 que cria e regulamenta a SAN no Brasil. A Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - PMSAN, rege-se pelos princípios de Soberania Alimentar, pelo direito humano à alimentação adequada, incluindo à água, participação e controle social, descentralização administrativa de ações, intersetorialidade, consistente na articulação de políticas, planos e programas entre áreas afins. Esses princípios foram extraídos da Lei Federal.

A PMSAN do ano de 2018 não só revoga a PMSAN do ano de 2009, mas dá mais corpo, estrutura melhor o texto e os capítulos, orienta e incentiva as ações tanto a nível da sociedade civil, pois contém uma seção sobre as competências do COMSEA e um Capítulo específico relacionado ao monitoramento e a avaliação. Cabe ressaltar que a PMSAN, também regulamenta a CAISAN municipal, este órgão integra o SISAN nacional e o SISAN no âmbito municipal, ele foi criado pelo Decreto nº 258/2017 para promover a articulação, integração nas ações da Administração Pública Municipal, por mais que ainda não esteja pronto o Plano

Municipal de SAN, ele está em andamento no município, graças à criação e regulamentação desse órgão. Podendo assim, evidenciar um avanço no aspecto legal da SAN no município.

### 3.2.2. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA<sup>15</sup>

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes – COMSEA que é a base da referida pesquisa, foi criado em 17 de outubro de 2007, pela Lei nº 7.947. De acordo com o disposto em sua lei de criação, ele tem caráter consultivo e deve ser um espaço de articulação entre o governo e a sociedade civil na formulação de diretrizes tanto para políticas quanto para ações na área da SAN, abaixo segue o Art.5º do seu Regimento Interno instituído no ano de 2014:

**Art. 5º** Cabe ao COMSEA – CAMPOS/RJ estabelecer o diálogo permanente entre o Governo Municipal e as organizações sociais nele representadas, com o objetivo de assessorar na formulação de políticas públicas na área de segurança alimentar e nutricional (SAN) e na definição de diretrizes e prioridades que visem à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). (COMSEA, 2014)<sup>16</sup>.

Em 22 de setembro de 2008, a Lei nº 8043 é criada para alterar a redação do Artigo 1º e do Artigo 4º, que modificou a composição do conselho. Inicialmente com 12 Conselheiros Titulares e igual número de suplentes, passou a ser formado por 22 (vinte e dois) conselheiros titulares e igual número de suplentes. Também acrescentou o § 8º, que fala sobre a composição da estrutura da diretoria, composta por um presidente, um vice-presidente e um Secretário Geral. No ano seguinte, novamente é alterado o Artigo 4º da lei nº 7.948 através da Lei nº 8.097 de 14 de julho de 2009 onde o conselho passou a ser formado por 27 (vinte e sete) conselheiros titulares e igual número de suplentes, sendo 1/3 destes representantes do poder público e 2/3 representantes das entidades da sociedade civil. Consta tanto na Lei que o regulamenta como em seu Regimento Interno, a quantidade e os representantes de cada segmento.

A minuta do Regimento Interno do COMSEA foi realizada no 1º Fórum Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em 28 de novembro de 2008, o evento aconteceu na Faculdade de Direito de Campos dos Goytacazes, um ano e um mês depois da criação do conselho. No arquivo documentado desse evento, que teve por finalidade aos participantes a

---

<sup>15</sup> As informações neste subitem foram baseadas no Regimento Interno do COMSEA, a Lei nº 8882 de dezembro de 2018 que institui a nova Política de San no município de Campos dos Goytacazes e as observações e participação nas reuniões e eventos do COMSEA durante os dois anos de pesquisa.

<sup>16</sup> O documento impresso e digitalizado referente ao Regimento Interno do COMSEA que consta nos arquivos do mesmo, não possui data e mês da aprovação e nem da publicação no D.O, somente o ano de 2014.

Política Nacional de SAN e suas diretrizes, como também eleger 15 representantes da Sociedade Civil, juntamente com seus suplentes e sete representantes do Poder Público também com seus suplentes para a composição do COMSEA, se estabeleceu então um total de 22 membros. Esse documento é importante, pois registrou um momento importante do Conselho, sua primeira eleição.

Fazem parte como conselheiros representantes do Poder Público (Governo): um representante da Secretaria Municipal de Governo; um representante da Empresa Municipal de Habitação; um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social; um representante da Secretaria Municipal de Saúde; um representante da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte; um representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental; um representante da Secretaria Municipal de Agricultura; um representante do Gabinete do Prefeito; um representante da Superintendência da Igualdade Racial e um representante do Poder Legislativo.

Os conselheiros representantes da Sociedade Civil Organizada são: um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; dois representantes de Comitês e Redes de Mobilização Social; um representante do Sindicato dos Pequenos Trabalhadores Rurais; um representante da Comunidade Ribeirinha/Pesqueira; um representante da Comunidade Quilombola; um representante do Movimento Negro; dois representantes das entidades de ensino; dois representantes das entidades religiosas; um representante das pastorais sociais; um representante dos clubes de serviços; um representante da Associação Regional de Reforma Agrária-ARARA; um representante das instituições com atuação em pesquisa; um representante do MST; um representante da Federação das Associações de Moradores e Amigos de Campos – FAMAC; um representante do sistema “S”.

Em relação às atribuições do Conselho, o Regimento Interno instituído em 2014 coloca que àquele compete propor as diretrizes gerais da política municipal de SAN para implantação no município, estando estas de acordo com as políticas Estadual e Nacional de SAN; estabelecimento de projetos e ações prioritárias da política municipal de SAN para inclusão no plano plurianual de investimentos, na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento do município de Campos dos Goytacazes; proposição de formas de articulação e mobilização da sociedade civil organizada no âmbito da política municipal de SAN, indicando as prioridades; indicar realização de estudos que fundamentam as propostas ligadas à SAN; organização e implementação das Conferências Municipais de SAN a cada dois anos; auxílio na formulação do Plano Municipal de SAN; proposição de campanhas educativas em alimentação e nutrição;

acompanhar a elaboração de diagnóstico da situação da insegurança alimentar e a realização do monitoramento e aferição dos resultados obtidos e por fim, o estabelecimento de relações de cooperação com o Conselho Estadual de SAN do Estado do Rio de Janeiro e com o Conselho Nacional de SAN.

Depois da leitura do Regimento Interno e da Lei nº 8882 de dezembro de 2018 entende-se que a Lei nº 8882 se baseou no Regimento Interno do COMSEA para compor a parte em que fala das atribuições do Conselho municipal. Porém, alterou a parte que consta no Regimento Interno do Conselho como auxílio na formulação do Plano Municipal de SAN (inciso IV do 6º artigo) para colaboração na formalização do plano Municipal de SAN (inciso II do 10º artigo). Colocou também como responsabilidade do Conselho realizar, promover e apoiar estudos que fundamentam as propostas ligadas a SAN. No Regimento Interno só colocam como indicar a realização de estudos na área e, por fim, aumentam também a responsabilidade do Conselho em relação a campanhas de educação alimentar, estando na lei que os mesmos devem promover e coordenar.

Sobre as sessões, o Regimento Interno institui que o conselho se reúne ordinariamente em sessões mensais e extraordinariamente quando convocado pelo presidente ou pelo menos pela metade de seus membros com a antecedência mínima de (5) cinco dias. A ordem do dia das sessões plenárias será organizada pela presidência e será comunicada previamente a todos. Tem direito a voto os Conselheiros Titulares e, na sua ausência, os suplentes correspondentes. Os assuntos e deliberações tratados nas sessões são registrados em livro Ata. As Atas devem ser redigidas pelo Secretário do COMSEA, aprovadas pelo plenário e assinadas pelo secretário, pelo presidente e pelos conselheiros presentes. A palavra é dada ao conselheiro que se inscrever para fazer o uso dela, concedida a palavra, o presidente deverá fixar tempo e o conselheiro deverá ater-se ao limite concedido. O tempo total disponível para o debate deverá ser dividido de modo que todos os interessados façam o uso da palavra. Observa que as questões de ordem que interrompam o andamento dos trabalhos só deverão ser solicitadas em caso de emergência e a presidência poderá ou não acatar a questão de ordem, segundo seu critério.

Em termos operacionais, regulamento das sessões somente permite alterações em sessão extraordinária, convocada especificamente para este fim, e com o aval de 2/3 (dois terços) dos conselheiros presentes. A aprovação das decisões do Conselho dependerá do voto da maioria dos conselheiros presentes. Sobre as Reuniões, o Regimento Interno ainda fala que elas são públicas e que podem participar sem direito a voto, titulares de outros Órgãos ou Entidades Públicas, bem como representantes da Sociedade Civil Organizada, que tenham atuação conexa

com assuntos pertinentes à causa. O plenário do COMSEA reunir-se-á em sessões ordinárias, mensalmente, em dia e horários definidos pelo Plenário. As reuniões terão duração de duas horas, podendo ser prorrogadas mediante autorização do Plenário e por fim que a convocação para a realização de reunião ordinária dar-se-á com sete dias úteis de antecedência.

A diretoria executiva que representa o COMSEA é composta por um presidente; um Vice-presidente e um Secretário Geral. A presidência, constituída por um presidente e um vice-presidente, exerce a superintendência de todas as atividades exercidas pelo Conselho e será escolhida pelos seus pares, em reunião especificamente marcada para esse fim e terá mandato de dois anos, permitindo uma reeleição por igual período.

No que se refere às câmaras e comissões temáticas, o Regimento Interno institui que essas serão compostas por conselheiros designados pelo plenário, na fase de elaboração, as mesmas poderão convidar representantes da sociedade civil, de órgão e de entidades públicas e técnicas relacionados ao tema nelas estudado. Cada Câmara ou Comissão será constituída por, no mínimo, três conselheiros, aprovados em plenário. A Câmara será composta por um coordenador e um relator, eleitos pelos seus pares e com mandato de dois anos, com reeleição imediata. As comissões serão criadas com objetivos e duração determinados, por iniciativa do presidente ou de 2/3 terços dos conselheiros, e terão um coordenador e um relator, que serão eleitos pelos seus pares. Estes poderão ser convidados pelo presidente, ouvido o plenário, especialistas para participarem das atividades das câmaras e comissões.

Compete às Câmaras e Comissões oferecer ao Conselho sugestões sobre elaboração do Plano Municipal de SAN e acompanhar sua execução, analisar e deliberar sobre expedientes e submetê-los à aprovação do plenário e examinar relevantes problemas de SAN, oferecendo propostas para sua solução. As mesmas poderão se reunir por convocação do Presidente, coordenador ou ainda por solicitação de 2/3 de seus membros.

Por fim, o Regimento Interno afirma que as informações publicadas do COMSEA são por comunicados, com numeração anual específica e sempre resultante das decisões das reuniões plenárias. Todas as decisões do Conselho são publicadas no Diário Oficial do Município e em outras publicações.

O processo de eleição do conselho inicia-se de dois a três meses antes do fim do mandato vigente, com a formulação da comissão eleitoral em uma ou mais das reuniões ordinárias ocorridas neste período. Com a comissão formada, geralmente composta por três a quatro membros, decide-se o cronograma eleitoral, composto por documentação para

participação (formulário de inscrição e documento de indicação dos representantes), inscrições, recurso, resultado de habilitação, eleição, resultado das eleições.

No último processo eleitoral, que foi para o biênio de 2018/2019, foi publicado também como regra que eram aceitos documentos mesmo desatualizados para o processo eleitoral e que as instituições poderiam entregar os documentos atualizados depois da finalização do processo eleitoral e no máximo em três dias úteis. Outras regras estabelecidas neste processo foram as instituições terem desenvolvido trabalho na área de SAN por no mínimo um ano e no ato da eleição as propostas dos candidatos serem apresentadas em dois minutos. Sobre a questão dos documentos desatualizados, foi percebido na análise documental e também em participação nas reuniões ordinárias depois das eleições que tinham como pauta a documentação das instituições componentes do COMSEA que a maioria delas estava com a documentação defasada e/ou desatualizada. Assim, tiveram como estratégia para que houvesse o processo eleitoral, a aceitação de documentação desatualizada.

Em relação ao Regimento Interno, especificamente sobre sua reformulação e discussão no COMSEA, vale ressaltar que desde o ano de 2013 a discussão e intenção são verbalizadas por seus membros principalmente os mais ativos e pela maioria dos representantes do poder público, diretamente impulsionado pelo atual presidente e pela atual Gerente de SAN, pois alegam que servirá para uma melhor orientação a todos os membros em relação aos deveres e compromissos, como também, para diminuir a quantidade de membros, pois muitas entidades, principalmente da sociedade não está regularizada e também não comparece, prejudicando o quórum e o melhor andamento das ações.

Nos anos de 2018 e 2019 onde aconteceram os acompanhamentos das reuniões extraordinários e ordinárias do COMSEA, várias dessas reuniões o Regimento Interno era a pauta ou fazia parte da pauta. No ano de 2018 as discussões começaram na reunião ordinária do mês de maio de 2018, esta pauta permaneceu durante o ano, ela sempre foi pauta das reuniões ordinárias e em algumas das extraordinárias. Uma comissão para reformulação foi montada na reunião ordinária do dia 05 de julho de 2018, composta pelo presidente do COMSEA, Secretário Executivo, Setor Jurídico da SMDHS, representante da Comunidade Quilombola, Subsecretário do Meio Ambiente e pela autora desta dissertação. No mês de julho alguns membros da comissão se reuniram na Secretaria do Meio Ambiente para fazer algumas alterações no Regimento Interno.

A pauta sempre se fazia presente e se arrastou para o ano de 2019, pois disputava espaço com a discussão levantada na maioria das vezes por um ou dois membros sobre a publicação

no Diário Oficial das representações da sociedade civil que compuseram a eleição para o biênio de 2018/2020, os representantes eleitos e sobre a regularização das entidades. Durante o ano de 2018 e o primeiro semestre de 2019, o COMSEA trabalhou na regularização das entidades com representação no conselho e recomposição de representantes. A Portaria 001/2018, que discorre sobre as entidades/representações do conselho que fazem parte da composição do COMSEA que estão regulares em relação às exigências documentais e regimentais e as que estão irregulares, foi publicada dia 23 de novembro de 2018 no Diário Oficial. Já a publicação sobre os membros eleitos os cargos de presidente, vice-presidente e secretário executivo no pleito de 2017, foi publicado no dia 18 de maio de 2019 no Diário Oficial juntamente com as datas das reuniões mensais do ano de 2019.

No segundo trimestre de 2019 as pautas das reuniões giraram em torno dos assuntos sobre o Regimento Interno, da adesão do município ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, vagas abertas de membros no COMSEA e a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, foi apresentada e aprovada na reunião ordinária do Conselho no dia 04 de abril, a adesão do município de Campos dos Goytacazes ao SISAN, com a publicação da resolução COMSEA nº 01/2019 no Diário Oficial Municipal no dia 10 de abril de 2019 sobre a adesão municipal ao SISAN.

O regimento interno ainda não havia sido enviado para câmara de vereadores ou para publicação no D.O, mas sofreu alterações e acréscimos nas seções ou artigos, que trouxeram melhorias na organização do texto, no entendimento e de orientação para os membros, foram acrescentadas oito páginas, totalizando um regimento interno com 15 páginas. Antes de elencá-las, faz-se necessário discorrer sobre os debates e discussões que as permearam, datadas a partir de 2013, as discussões sobre sua reformulação estiveram presentes em vários anos nas reuniões e no cotidiano do Conselho, nos arquivos de atas catalogados essa pauta ou assunto aparecem nos anos de 2009, 2011, 2017, 2018 e 2019. Foi percebido através do relato dos conselheiros representantes do poder público uma unidade em relação à diminuição da quantidade de entidades que compõe o Conselho, pois a quantidade atual e principalmente as entidades que nunca estiveram presentes ou que há muito tempo não participam atrapalham na formação mínima do quórum. Os conflitos mais observados durante as reuniões da pesquisa de campo giraram em torno da suplência dos conselheiros serem ou não da mesma entidade, faltas e justificativas, produção e assinaturas das atas e atualizações e prazos de entrega referentes às documentações necessárias tanto para ser membro do COMSEA, quanto para se candidatar a um cargo.



Como Já apontado por Simmel (1986) o conflito nos pequenos grupos é um meio (des)integrador e causa desentendimento, durante essas reuniões observou-se que quando havia um desentendimento em relação à algum assunto, este conseguia integrar o grupo que ajudava na argumentação contra um conselheiro ou contra um grupo que discordava, por exemplo, em relação a realização das atas serem finalizadas e assinadas no final de cada reunião, esse tema gerava discussões ásperas e sempre tinha um grupo que era a favor da finalização e assinatura logo após a reunião (composto por *C.t* e *C.s* dos dois tipos de representação) e se juntava um ou dois conselheiros, hora era formado por representantes do poder público, hora era misto em que era contra, pois faltava o material adequado (impressora, *notebook*), ou por várias vezes o conselheiro que estava exercendo o cargo de secretário executivo, falava que não conseguia chegar pontualmente nas reuniões devido seus outros compromissos e por isso não conseguiria terminar a ata com as informações necessárias.

Abaixo, seguem as alterações e acréscimos realizados no texto do Regimento Interno:

- Inclusão no artigo 2º do capítulo I: de ser um conselho deliberativo, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social - SMDHS,
- Alterações no capítulo IV, Seção I da Composição: Atualização dos nomes das secretarias, diminuição para o total de 18 entidades representantes,
- Seção II da Presidência e vice-presidência: Acréscimo de dois incisos, o primeiro acréscimo sobre a obrigatoriedade do presidente e vice-presidente serem representantes da sociedade civil e o segundo sobre a autorização a partir da maioria absoluta de ( $\frac{2}{3}$ ) terços de seus membros para qualquer conselheiro pleitear a substituição do presidente e vice-presidente mediante requerimento fundamentado;
- Inclusão de um capítulo sobre as Substituições - Capítulo V;
- Inclusão de um capítulo sobre Perda do Mandato - Capítulo VI;
- Inclusão de um capítulo sobre Faltas e Justificativas - Capítulo VII;
- Inclusão de um capítulo sobre Estrutura e do Funcionamento - Capítulo VIII
- Inclusão da seção I - Plenária no capítulo VIII;
- Inclusão da seção II da Diretoria Executiva no capítulo VIII;
- Inclusão de 2 (dois) incisos VI e VII no artigo 17º, sobre cópia da ata por email no máximo em 7 (sete) dias depois da plenária e assinatura na impossibilidade do presidente e vice-presidente o fazer.
- Inclusão de parágrafo único no artigo 17º sobre o não cumprimento do inciso VI,

- Inclusão no capítulo VIII a Seção III, sobre presidente e vice-presidente e inclusão de mais um inciso.
- Inclusão do inciso VII no artigo 19º.
- Inclusão da Seção IV sobre os Conselheiros no capítulo VIII e de dois incisos nessa seção o VI e o VII;
- Inclusão da seção V sobre Câmaras e Comissões no capítulo VIII.

### **3.2.3. Descrição e Análise pela Ótica da Observação Participativa e Documental: O Cotidiano do COMSEA – Campos.**

Este tópico se dedica a apresentar as observações do cotidiano administrativo do Conselho, obtidas através do acompanhamento das reuniões ordinárias e extraordinárias, das reuniões das câmaras técnicas, as propostas e projetos desenvolvidos nas reuniões, as relações existentes entre os conselheiros representantes do poder público e os conflitos percebidos durante a pesquisa de campo realizada entre abril de 2018 à novembro de 2019, bem como a análise de todas as documentações existentes desde a criação do conselho.

As reuniões ordinárias são realizadas mensalmente com datas estipuladas para o ano corrente, e as extraordinárias, caso haja assunto (s) de caráter de urgência ou com prioridade, elas ocorrem desde o ano de 2014 no auditório da Casa dos Conselho, que é no décimo primeiro andar do Prédio Executivo na Avenida Alberto Torres, número 371. Principalmente nestes dois últimos anos, as reuniões têm se iniciado no horário das 14:00 e duração média entre 1:30 a 2:30 horas.

Durante as reuniões do ano de 2018 e 2019 acompanhadas, ocorreram muitas discussões acerca da diminuição da quantidade de conselheiros, por causa de algumas entidades, em sua maioria representantes da sociedade civil, não estarem se fazendo presentes, influenciando no número mínimo de coro e sobre a reformulação do regimento interno, que ainda não foi finalizada. Estas foram pautas constantes do meio do ano de 2018 em diante. Os representantes do poder público que não se fazem presentes no Conselho são a Secretaria de Governo, o Poder Legislativo e o Gabinete do Prefeito.

No primeiro trimestre do ano de 2018, as reuniões giraram em torno da finalização do processo eleitoral, que começou em dezembro de 2017 e terminou na reunião ordinária do dia 02/03/2018. A gerente de SAN da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Humano comunica que através do contato com a Secretária da CAISAN - Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, o COMSEA Campos dos Goytacazes foi orientado a seguir

a estrutura do COMSEA-RJ, onde o presidente e o vice-presidente são representantes da sociedade civil e, por isso, nesta mesma reunião foi aceita e aprovada em plenária esta orientação, sendo iniciada ali mesmo o processo para eleição complementar para o vice-presidente. O presidente, indicou o representante da APACE - Associação Pescadores Artesanais do Rio Paraíba - Coroa Grande para o cargo de vice-presidente, a representante da Comunidade Quilombola se candidatou também para o cargo, depois da votação, o representante da APACE foi eleito com 6 votos.

No final do mês de março e início do mês de abril começou o diálogo sobre a formação de câmaras técnicas e a participação dos bolsistas do projeto de extensão mencionado anteriormente, no qual sou voluntária, para o levantamento e digitalização dos documentos do conselho, juntamente com orientações para uma melhor organização administrativa como, por exemplo, modelos para padronização das atas, ofícios, criação de mídia social, entre outros. A parceria entre o projeto de extensão e o COMSEA foi formalizada na reunião extraordinária do dia 05/04/2018.

No mês de abril ainda ocorreram mais duas reuniões (Ordinária e Câmara Técnica): a ordinária no dia 19/04/2018, onde se iniciou o diálogo para criação do Banco de Alimentos no Mercado Municipal e a discussão sobre alterações no Regimento Interno. Nesta reunião, informações sobre banco de alimentos existentes, a quantidade de descarte de alimentos do Mercado Municipal de Campos dos Goytacazes e uma conversa já existente com a CODEMCA - Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos - sobre a possibilidade de disponibilizar um espaço dentro do mercado municipal para a separação dos alimentos descartados, foram passadas a todos os participantes. Decidiu-se formar uma Câmara Técnica para o Banco de Alimentos, esta foi intitulada “Câmara Técnica do Direito Humano à Alimentação Adequada no Mercado Municipal” composta por: Secretário Executivo, Gerente de SAN - SDHS, representante da Entidade de Ensino Superior, representante da Promoção da Igualdade Racial, aluna mestrado do PPGSP- UENF, aluna mestrado do PPGSSDR - UFF e pela autora desta dissertação.

Deliberou-se também sobre a próxima reunião da Câmara Técnica, que ficou agendada para o dia 26/04/2018 com propósito inicial de pesquisa e levantamento de dados sobre Banco de Alimentos. A pauta da próxima reunião ordinária do dia 03/05/2018 seria as abordagens sobre as alterações no Regimento Interno, a ênfase seria dada ao Art. 4º, pois aborda sobre os segmentos com representatividade e a quantidade deles no conselho, por último foi

compartilhado o e-mail institucional do conselho, comsea@campos.rj.org.br. Ressalta-se que a reunião ordinária só aconteceu no dia 18/05/2018.

Na reunião da Câmara Técnica, houve a explanação sobre definição de banco de alimentos, vídeo de experiências de banco de alimentos em outras Cidades/Estados, formas de doações de alimentos naquele momento (produtos que ainda podem ser aproveitados, revendidos, doação direto do produtor rural, CONAB), que o município custeava 33 hortas comunitárias. As deliberações foram uma visita técnica da câmara no mercado municipal para conversa com o administrativo e visualização do espaço para separação dos alimentos; grupo de pesquisa e produção do projeto de Banco de Alimentos para o município formado pelas mestrandas que faziam parte da câmara técnica.

Ocorreram outras reuniões da câmara técnica durante os meses de maio e junho, as quais serviram para alinhar o que cada grupo dentro da câmara estava fazendo. A maioria das vezes ocorria troca de mensagens no grupo do *whatsapp*. Desde as primeiras reuniões, ficou claro para o grupo da Câmara Técnica que o Banco de Alimentos que poderia se concretizar não era o ideal. Citaram-se também os vários exemplos existentes em nosso país, onde é construída toda uma estrutura de captação, transporte, separação/higienização e doação para instituições beneficente, escolas, creches, hospitais entre outros, através de parceria entre o setor público e o setor privado, ou somente pelo poder público. Pois o diálogo girava em torno do que poderia ser feito naquele momento e não a fidedignidade ao projeto de Banco de Alimentos.

A gerente de SAN sempre enfatizava nas reuniões e conversas sobre o Banco de Alimentos que o espaço do antigo Restaurante Popular fechado em 09 de junho de 2017 poderia ser utilizado, juntamente com a possibilidade de contar com a doação de alimentos de alguns permissionários do Mercado Municipal, os quais teriam cedido um espaço para separação dos mesmos, que seriam levados para o antigo Restaurante Popular e lá seriam higienizados e preparados para serem distribuídos como sopa para a população em situação de vulnerabilidade. A ideia de utilizar o espaço do antigo Restaurante Popular era para aproveitar a cozinha, os utensílios e o espaço que possibilitaria a preparação e distribuição da sopa.

O grupo de pesquisa e produção do projeto do Banco de Alimentos, no qual fui integrante, elaborou a parte do embasamento teórico e enviou para a gerente de SAN da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social a fim de ser completado com as informações socioeconômicas e financeiras. O projeto a partir do envio à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano migra do âmbito do COMSEA para o da Secretaria Municipal.

Depois das alterações feitas, o projeto foi repassado da Gerência de SAN para a Secretária Municipal (em exercício na época), que o apresentou para o prefeito Rafael Diniz. Esse Projeto, portanto, foi aprovado e se transformou no CESAN - Centro de Segurança Alimentar e Nutricional. O projeto do CESAN tem por objetivo o fornecimento de refeições saudáveis e nutricionalmente adequadas para pessoas em vulnerabilidade social e insegurança alimentar; promoção de projetos de conscientização alimentar e nutricional através de palestras, cursos e oficinas, juntamente com ações compartilhadas com outros órgãos governamentais e sociedade civil; oportunizar integração da rede de agricultura tradicional e familiar, para ser uma das partes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Sobre o público-alvo, afirmam que qualquer pessoa poderá frequentar o CESAN, mas a prioridade será as famílias em situação de vulnerabilidade e a população de rua inseridas no Cadastro Único, sendo que as pessoas em situação de rua e em extrema pobreza e pobreza receberão as refeições gratuitamente.

No projeto, pretende-se contratar por processo licitatório (terceirização) uma empresa para produção das refeições, que seriam desjejum, almoço e jantar, dando ênfase que o serviço de jantar visa especialmente os moradores em situação de rua, pois a demanda foi levantada pelo Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social – SMDHS. Na época o quantitativo levantado era de 100 refeições, mas atenderá os demais usuários. Nesse projeto também é informado sobre a criação do Banco de Alimentos com a parceria dos permissionários do Mercado Municipal, que doariam alimentos não comerciáveis, mas próprios ao consumo, querendo garantir pelo menos 30% dos alimentos da CESAN sejam provenientes da agricultura familiar local e de cooperativas.

Uma vez que não há funcionamento do equipamento (restaurante) nos fins de semana, foi pensado pela SMDHS uma parceria com a Liga Gastronômica de Campos, que possibilitaria abertura do equipamento nos finais de semana e realizações de atividades complementares. Cabe acrescentar que o modelo de gestão do equipamento, segundo a Secretaria Municipal, será misto e participativo, com a contratação de uma empresa na área de alimentação para o cumprimento das normas técnicas obrigatórias para unidades de alimentação, e também executará a manutenção preventiva e de correção dos equipamentos que compõem o CESAN, pois, o espaço funcionará como ferramenta de inclusão social e atividade diversas de educação alimentar (palestras de higiene e saúde, treinamentos, cursos e oficinas) .

Na apresentação do projeto no site da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, a secretaria coloca que será discutido com os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e o

COMSEA. Na reunião ordinária do COMSEA de 06 de setembro de 2018, a gerente de SAN comunica a vontade de reintegrar o projeto banco de alimentos do mercado municipal, incorporando-o a um projeto maior, que vem sendo elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social.

A apresentação e discussão sobre a criação do Centro de Segurança Alimentar e Nutricional - CESAN - na reunião extraordinária do dia 27 de novembro de 2018 contou com a participação de alguns membros convidados da CMAS e teve o tema como pauta. Esse projeto foi apresentado e aprovado pelo Prefeito no ano de 2018, porém, em setembro de 2019 não se tinha um acordo com o governo do Estado do Rio de Janeiro para a utilização do Antigo Restaurante Popular, localizado na Lacerda Sobrinho, nº 72/74 na área central, e se publicou no diário oficial do município no dia 27/09/2019 abertura para processo licitatório para obra e reforma de um imóvel alugado para funcionar o novo Restaurante Popular. Isso gerou muitas críticas, devido o valor alto da obra em um imóvel alugado. As críticas também se deram pela demora em reabri-lo, por causa das refeições não permanecerem com o preço baixo, como era esperado, e um entrave administrativo, a mudança por três vezes de Secretário Municipal da SMDHS desde 2017.

Aqui pode ser observado o conflito entre o governo do Estado do Rio de Janeiro e o prefeito de Campos dos Goytacazes em relação à utilização do espaço do Antigo Restaurante Popular e uma reação negativa e inflamada por parte da imprensa e da sociedade civil contra a reforma de um imóvel alugado, pela ótica da abordagem sociológica dos conflitos de Simmel (1983) percebe-se a hierarquia na relação entre o Governo do Estado e o Prefeito, nesse embate o governo consegue impor sua decisão devido deter a propriedade do Antigo Restaurante e maior força política.

Ainda em relação à reabertura do “Restaurante Popular”, devido minha participação em alguns anos anterior a esta pesquisa em si, no COMSEA através do Projeto de Extensão já citado no início deste tópico, que a Gerente de SAN na época das discussões nas reuniões do COMSEA e mesmo quando a Câmara Técnica do COMSEA que estava produzindo pesquisa e o projeto do Banco de Alimentos para o município, sempre falava nas reuniões do COMSEA ou em conversas informais “que não poderíamos perder/ deixar de aproveitar o espaço do Restaurante Popular, como foi perdido espaço da Cozinha Comunitária quando estava em construção.”

Campos dos Goytacazes foi selecionado através do Edital do MDS/SESAN nº 03/2012 que era uma seleção pública de propostas para implantação de unidades de apoio à distribuição

de alimentos da agricultura familiar em municípios dos territórios da cidadania. Essas unidades de apoio à distribuição de alimentos da agricultura familiar eram estruturas públicas de abastecimento alimentar e apoio à agricultura familiar e tinham por finalidade garantir a logística e estrutura física aos agricultores familiares e organizações da agricultura familiar, que participavam do PAA e PNAE (em atendimento à Lei nº 11947/2009), que se apoiavam na distribuição dos gêneros alimentícios. Os recursos eram destinados à construção de espaço físico adequado às normas sanitárias, aquisição de equipamentos, veículo e materiais de consumo.

Na época o município de Campos visava construção de uma cozinha comunitária, esta que seria localizada no bairro Chatuba, foi uma ação conjunta da então Secretaria Municipal de Família e Assistência Social, especificamente da então Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Campos dos Goytacazes – COMSEA. Na época, quando o município foi aprovado, houve um embate entre o poder público representado pela Secretaria Municipal de Família e Assistência Social e o COMSEA, pois apesar de ter sido debatido e realizado em conjunto com o COMSEA, o Órgão público não escutou o Conselho, que na época, havia sinalizado que o Bairro Chatuba não seria um bom lugar, especificamente, onde foi escolhido o terreno para a construção, pois ficaria de difícil acesso para a população que seria beneficiada, mesmo assim, eles não foram escutados e quando a cozinha ainda estava em construção ela foi “invadida”, se tornando lugar que os carroceiros deixavam seus cavalos para pastar e pessoas sem teto, também invadiram o prédio.

Cabe ressaltar os embates e entraves existentes em relação ao Banco de Alimentos, Espaço do Restaurante Popular e o Projeto da CESAN. Apesar do projeto da CESAN ter sido aprovado e divulgado no site oficial da prefeitura municipal de Campos dos Goytacazes, ele não saiu do papel, ocorreram muitos entraves tanto para sua formulação quanto para a implantação. Na época das discussões na câmara técnica e no Conselho pode ser observado a vontade de parte dos conselheiros e voluntários para a formulação e implementação do Banco de Alimentos nos moldes existentes e em contrapartida os conselheiros representantes do poder público incentivando e insistindo em fazer um Banco de Alimentos realizável como descrito anteriormente.

Analisando a Gerente de SAN (*C.s*) e os outros atores do setor público (*C.t*) (SDHS, SMA, DAS e SP) cabe suscitar o recurso de análise de Pires (2011) em que aborda a dicotomia entre o papel de técnico-gerencial e o papel de técnico-político dos BMEs, a Gerente de SAN sendo avaliada pelo papel técnico-gerencial consegue exercer liderança em relação a sua equipe

e também persuadir os outros (*C.t*) representantes das outras Secretarias em relação a forma de viabilizar e propor ações referentes a SAN no ambiente do COMSEA. Pensando no papel técnico-político da Gerente de SAN, quando se trata do diálogo e negociações referentes a produção e implementação das políticas de SAN com os Burocratas de Alto Escalão observa-se pouca influência, pois através de suas falas no Conselho e pontos abordados durante a entrevista realizada, onde a mesma, relata a dificuldade de encontrar e dialogar com o secretário da SDHS, este que havia assumido o cargo em fevereiro de 2019, em relação à sua antecessora, o diálogo eram um pouco melhor, mas não suficiente para conseguir ter um grau de influencia na configuração ou reconfiguração das ações/políticas de SAN.

Salienta-se também a ênfase nas falas da Gerente de SAN em conseguir executar o que foi direcionado pelos superiores naquele momento, “fazer o que dá para fazer”, parte desse comportamento, parece ser influenciado por um histórico de formulação de ações/políticas de SAN e a não concretização da implementação dessas ações/políticas, como exemplo se tem o caso da Cozinha Comunitária não implementada.

Em relação as discussões e debates em torno da formulação do Banco de Alimentos (CESAN) e o Restaurante Popular, foi possível identificar alguns conflitos durante a formulação e tentativa de implantação, para analisa-los, recorre-se ao suporte teórico de Simmel (1983) onde considera o conflito como produtor ou modificador de grupos de interesse, uniões e organizações e por ele é categorizado como uma forma de sociação, quando encarado de tal forma, o mesmo pode propiciar momentos de construções e destruições em instituições, estruturas, arranjos, processos, relações e interações sociais.

Assim, percebeu-se que durante a formulação do projeto do Banco de Alimentos, quando estas aconteciam na câmara técnica os primeiros conflitos foram referentes a construção do projeto de Banco de Alimentos, pois, alguns membros conselheiros e outros que eram voluntários componentes desta, divergiam sobre o modelo de Banco de Alimentos à ser formulado, ocorriam neste caso debates, por parte dos voluntários para explicar a importância da formulação e implantação de um Banco de Alimentos nos moldes bem sucedidos já existentes, mesmo que ele não fosse totalmente implementado, mas pudesse ser um plano mais completo e a Gerente de SAN explicava que era necessário fazer um plano com o que era realizável, através dos recursos disponíveis naquele momento, como já elencado anteriormente.

Dentro da literatura de BMEs, os autores Keiser (2010), Huising e Silbey (2011), afirmam que a ideia central dentro da perspectiva relacional se baseia que o posicionamento intermediário desses BMEs, conferem-lhes a capacidade de criar e regular as relações entre as



agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional, assim, corroboram a ideia que esses burocratas acabam assumindo posições estratégicas podendo regular ações e informações, como exemplo temos a formulação do projeto de Banco de Alimentos que seguiu e foi muito influenciado pela orientação da Gerente de SAN, os componentes da câmara técnica acataram a decisão, reafirmando sua posição de liderança para aquele grupo como também era perceptível sua influência no Conselho.

Foi observado também no ano de 2018 que o COMSEA passou por percalços técnico administrativos, o mesmo ficou dois meses sem (*notebook* ou computador) para uso administrativo (digitação de Atas, Ofícios e Documentos para publicação no Diário Oficial). O *notebook* que foi cedido pela SMDHS, porém parou de funcionar. Foi realizado um pedido formal para o Órgão Municipal de um e-mail institucional, para que o conselho pudesse ter acesso ao Sistema da Prefeitura, este necessário para realização dos trâmites de publicações de Ofícios e no Diário Oficial. Enquanto não havia um *notebook* ou computador, a gerente de SAN disponibilizou utilizar a secretaria SMDHS. Cabe assinalar, que por causa da falta de uma estrutura administrativa mínima, a reunião do mês de julho foi informada via rede *whatsapp*, apesar de terem sido feitos todos os pedidos formais.

Ainda sobre esta questão, quando foram realizadas a digitalização dos documentos físicos do COMSEA a partir de agosto de 2018, o *notebook* ou computador não tinha sido providenciado e foi preciso escanear as documentações por um aplicativo de celular, estes pertencentes as duas bolsistas, que juntamente comigo realizaram a digitalização.

O ano de 2019 começa com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, decisão tomada pelo governo federal recém-empossado Jair Bolsonaro, por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 que também estabeleceu a organização básica do órgão da Presidência da República e dos Ministérios, detalhou a organização dos órgãos que trata esta Lei estabeleceu a vinculação das entidades aos órgãos da administração pública federal.

Na primeira reunião do ano em 07 de fevereiro de 2019, a extinção do CONSEA foi uma das pautas. Também foi sugerida a criação de uma biblioteca com literatura sobre segurança alimentar com doações pelos representantes presentes da UENF. O Secretário Executivo sugere procurar o acervo da antiga DITEC FERNORT. A reunião tratou sobre a recomposição do COMSEA, devido ausência de alguns órgãos do poder público e ficou agendada uma reunião extraordinária com os membros ativos sobre a manutenção do conselho.

No dia 18 de março de 2019 aconteceu um evento realizado pelo COMSEA em parceria com o projeto de extensão no auditório da Casa dos Conselhos com o título: “A importância do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): uma abordagem sobre as interrelações, competências e atuações dos governos e sociedade civil nos âmbitos nacional, estadual e municipal” com a palestrante Renata Aparecida de Souza Seidl, doutora em Sociologia e Geografia pelas Universidades Paris Quest/ École doctorale “Économies Organisations, Sociétés” (EOS) e pela Universidade Federal de Minas Gerais/Instituto de Geografia. Pesquisadora e profissional com experiências em organização social, políticas públicas nas áreas de segurança alimentar, desenvolvimento rural, agricultura familiar entre outros. A palestra esmiuçou o tema do SISAN, da Segurança Alimentar em suas esferas e proporcionou o intercâmbio de ideias, experiências e ações entre todos os participantes, o auditório ficou lotado, com 52 participantes, contando com a participação para além dos membros do Conselho. A palestrante também nos contou um pouco da experiência de SAN que vivencia na França. Esses eventos e as conferências traziam uma visibilidade e movimentava o Conselho, pois o cotidiano girava em torno das reuniões ordinárias mensalmente ou por vezes as reuniões extraordinárias e da câmara técnica, composta na maioria das vezes pelos mesmos membros que tinham uma participação ativa. Assim, as reuniões geralmente contavam com no máximo 10 a 12 pessoas, nestes eventos podiam chegar de 100 a 120 pessoas.

No mês de abril, a superintendente de SAN do Estado do RJ via ligação cobrou da Gerente de SAN da SMDHS a ata da reunião de eleição do COMSEA e a nomeação dos cargos concorridos no pleito. As discussões sobre publicação dos documentos da eleição, já ocorriam desde o início do segundo trimestre de 2018, foi perceptível em algumas reuniões, por parte dos membros da sociedade civil organizada. Fica explícito ao acompanhar o COMSEA que as ações são morosas, não necessariamente por falta de vontade, mas na maioria das vezes, por depender de quórum, ou nesse caso da publicação dos membros eleitos, a publicação das entidades/representantes em situação regular ou irregular só foi publicada no final de novembro de 2018, e a publicação dos membros eleitos foi publicada no Diário Oficial no dia 18 de maio de 2019, a ligação da superintendente de SAN no estado do RJ, acabou surtindo efeito.

Nesses meses também ocorreram as discussões sobre a Conferência Municipal, formação de uma comissão para sua organização/ realização e reuniões onde eram lidas e apresentadas as modificações do Regimento Interno e algumas reuniões adequação e avaliação.

Em relação à 3ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve como tema “Alimentação Adequada e Saudável - Direito de Todos”, realizada no auditório do

CCH - UENF nos dias 17 e 18 de julho de 2019, ocorreram duas reuniões ordinárias no conselho uma no dia 17 de junho de 2019 e a outra no dia 04 de julho de 2019 que abordaram exclusivamente sobre a organização e preparativos da Conferência. A comissão organizadora era composta pelo presidente do COMSEA, Secretário Executivo, a Gerente de SAN da SMDHS, Representante da CODEMCA, bolsistas do projeto de extensão da UENF, Representante do Ensino Superior do COMSEA.

A 3ª Conferência Municipal teve como programação no dia 17 de julho:

- Credenciamento, Abertura Oficial
- Palestra Alimentação adequada e saudável direito de todos com a representante do CONSEA-RJ,
- Palestra Enfoque sobre a Elaboração do plano municipal de SAN - Kátia Cardoso - Consultora voluntária de SAN para os municípios.

A programação do dia 18 de julho:

- Credenciamento e Recepção
- Leitura do Regimento Interno CMSAN
- Mesa Redonda: A garantia de acesso a alimentação de qualidade e em quantidade suficiente: desafios e possibilidades na construção de política pública. Debatedores: Alessandra Frasnelli (Nutrição Escolar), Robson Corrêa (PMCG Hortas Comunitárias), Juliana Vidigal (PNAE- IFF) e Elaine Ibrahim (Aquisição de alimentos agroecológicos e orgânicos para o RU UFRRJ).
- Experiência da rede Nacional do Banco de Alimentos - Mesa Brasil Sesc
- Grupos de Trabalhos sobre Eixos Temáticos - GT - Eixo 1: Participação da sociedade civil na construção da democracia e do SISAN (Consea RJ, COMSEA Campos e CAE Campos), GT - Eixo 2: Fortalecimento do SISAN e Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (Kátia Cardoso e Elaine Ibrahim), GT - Eixo 3: Situações recorrentes de violação do DHAA (Fase, Fernanda PMGC)
- Plenária de Eleição dos delegados para a 5ª CESANS.

A conferência foi muito bem-sucedida tanto nas palestras quanto na efetivação da proposta de eleger os delegados para participarem da 5ª Conferência Estadual, e Campos participar da Conferência Estadual do ano 2019, isso foi muito enfatizado nas reuniões preparatórias da Conferência Municipal. Os delegados eleitos da sociedade civil organizada

foram Presidente COMSEA, *C.t* do Ensino Superior da UENF no COMSEA, Vice-Presidente COMSEA e a Representante da Comunidade Quilombola, os delegados do Poder Público foram o Secretário Executivo COMSEA e a Representante da Secretaria Municipal de Agricultura.

A partir do mês de setembro de 2019 fui convidada a participar de algumas reuniões da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN pela Gerente de SAN da SDHS, pois as Secretarias que compõem esta Câmara comprometeram-se a enviar os dados quantitativos e qualitativos das suas respectivas área de atuação, para a produção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, então, o intuito da minha participação e consequentemente dos bolsistas do projeto de extensão era auxiliar na produção textual do plano municipal de SAN.

De acordo com o 3º§ do 2ª artigo do Decreto 258/2017 que regulamenta a CAISAN, ela é composta pelos Titulares das seguintes Secretarias Municipais:

- I – Secretaria Municipal de Governo;
- II – Secretaria Municipal de Transparência e Controle;
- III – Secretaria Municipal de Fazenda;
- IV – Secretaria Municipal de Gestão Pública;
- V – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- VI – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social;
- VII – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental;
- VIII – Secretaria de Educação, Cultura e Esporte;
- IX – Secretaria Municipal de Saúde.

Pude participar de duas reuniões, nelas, a pauta era o envio e discussão sobre os dados necessários de cada secretaria para formulação e sobre aprovação do seu Regimento Interno. Ao longo dos meses de setembro, outubro e novembro houve diálogo tanto com a Gerente de SAN, quanto com o Secretário Executivo da CAISAN, que compõe o Setor Jurídico da SMDH. Foi observado que os representantes da Secretaria Municipal de Governo e Secretaria Municipal de Transparência e Controle nunca estiveram presentes. As secretarias que são mais presentes nas reuniões do COMSEA, também são mais presentes nas reuniões da CAISAN. Uma diferença observada na reunião da CAISAN é a presença dos representantes das Secretarias Municipais de Educação e de Saúde, o que não acontece nas reuniões do COMSEA, nesses anos de participação e observação.

No mês de novembro, ainda faltavam informações necessárias para a formulação do Plano Municipal de SAN de pelo menos quatro Secretarias Municipais. O prazo estipulado

para a publicação do Plano Municipal de SAN era no mês de dezembro de 2019, segundo a Lei Orgânica Municipal de SAN nº 8882 de 12 de dezembro de 2018 no capítulo IV das Disposições Finais, sendo o prazo estipulado de 12 meses após a publicação da Lei, podendo ser prorrogado por igual período, portanto, o Plano Municipal de SAN ainda não foi finalizado, utilizando da possibilidade da prorrogação do prazo.

Um dado interessante observado através da realização da entrevista com o Presidente do COMSEA, foi a descoberta do evento intitulado “Encontro dos Agricultores e Agricultores familiares independentes” realizado no dia 24 de julho de 2019 no sindicato dos trabalhadores rurais de Campos dos Goytacazes, que foi organizado por algumas entidades representantes da sociedade civil que compõem o COMSEA. Ainda de acordo com o presidente, este evento contou com a participação de aproximadamente 150 pessoas, dentre elas estavam representantes da sociedade civil dos segmentos da agricultura familiar, pesca, comunidade quilombola, educação e também segmentos do poder público da agricultura, educação, ministério público, INCRA, EMATER, entre outros. Ele relata que o intuito desse encontro foi promover um diálogo maior com o poder público local, sobre infraestrutura, fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar.

Um ponto importante da fala do presidente, é quando ele afirma que através das demandas levantadas nesse encontro vai ajudá-los (COMSEA) a formular um plano municipal de fortalecimento da agricultura familiar e segurança alimentar, seu objetivo é que o Conselho proponha uma lei municipal relacionada à agricultura e a segurança alimentar até o fim do ano. Argumenta que nesse encontro também saiu a proposta de criação de uma frente parlamentar municipal para o fortalecimento da agricultura e segurança alimentar no município.

Quando perguntado “Como você enxerga a relação da segurança alimentar e nutricional com as secretarias componentes do COMSEA, elas agregam?” O Presidente responde, que se surpreendeu positivamente com os representantes do poder público desta gestão, principalmente se tratando da anterior, que agora consegue dialogar, mesmo o poder público afirmando a falta de recursos. Mas chama a atenção que respondendo a mesma pergunta, ele fale da formulação de um plano municipal por parte do Conselho, sendo que primeiramente, o COMSEA é um órgão consultivo e não deliberativo e segundo a atual Lei nº 8.882 de 12 de dezembro de 2018, na seção II delibera ao COMSEA a colaboração na formalização do Plano municipal de SAN e na seção IV, inciso II das atribuições da CAISAN

compete a partir das demandas vindas da Conferência Municipal e do COMSEA a elaboração do Plano Municipal de SAN.

Assim, através das falas e entrevista realizadas percebe-se que tanto o Presidente, quanto os representantes do poder público no COMSEA expressam a existência de diálogo e cooperação entre si, porém, as ações mostram uma realidade diferente. No exemplo acima, o presidente acompanhado de alguns representantes da sociedade civil se organiza para levar e debater a formulação de um plano municipal que contempla a SAN ao COMSEA, sendo que o mesmo está sendo formulado no âmbito da CAISAN. Os representantes do poder público na CAISAN que são igualmente conselheiros no COMSEA, não fazem a comunicação e interação com o Conselho sobre o plano municipal em andamento, por mais que o mesmo só seja levado para apresentação e aprovação ao COMSEA depois de formulado. Fica evidente, a falta do estabelecimento de relações de confiança e reciprocidade entre os gestores públicos e a sociedade civil e atuação de forma isolada para fora do ambiente do Conselho, como afirma Natalino (2009) em relação a transversalidade que está relacionada com a atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogos e tomada de decisão, onde conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em cooperação, sendo uma espécie de ressignificação aprofundada da estratégia de intersetorialidade, na sua aplicação envolve conseqüentemente, atores com interesse de cooperar para o alcance de objetivo comum. Depois do exposto fica claro o baixo interesse em cooperação para além do espaço do Conselho.

Em relação ao levantamento das documentações físicas que o COMSEA arquiva em sua sala, na Casa dos Conselhos Av. Alberto Torres, nº 371, 11º andar, foi observado que o arquivo físico tem muito pouco material, a ser pensar no tempo de existência do mesmo, que foi criado no ano de Outubro de 2007, tendo assim 12 anos de existência Com o levantamento da documentação e sua digitalização, criamos um arquivo digital composto por pastas nomeadas de Criação do COMSEA, Atas, D.O (Diário Oficial), Declarações, Documentos Institucionais, Ofícios, Lista de Presença, Declarações, 2º Conferência Municipal e Declarações. Estes arquivos digitalizados foram entregues a atual gestão do Conselho.

Existe o arquivo do projeto de criação, a lei de criação e o ofício de criação enviado da Secretaria de Desenvolvimento e Promoção Social para o então prefeito Alexandre Mocaiber. Em relação às outras documentações, quando existem, são poucas e vai até o ano de 2015. A partir do levantamento e digitalização dos arquivos do COMSEA, foi possível quantificar a quantidade e do conteúdo da documentação existente, mas para fim de análise a seleção e

apresentação aqui serão da quantidade de ATA e das Publicações no Diário Oficial que o conselho detinha até o ano de 2018. Abaixo, segue o Quadro 7 com as quantidades de Atas que existiam no arquivo do COMSEA por ano:

**Quadro 7 - Quantidade de Atas realizadas por ano.**

ATAS	QUANTIDADE
2007	1
2008	3
2009	2
2011	4
2012	2
2015	1
2017	10
2018	4
2019	4
Total	31

Documentação COMSEA -Elaboração Própria

Analisando o Quadro 7, percebe-se que o ano que mais tem arquivos de Ata é o de 2017, este ano especificamente foi o ano da criação da CAISAN, do fechamento do Restaurante Popular e da eleição para os cargos de presidente, vice-presidente e secretário executivo, dando a entender o porquê de ter tido mais reuniões, ou porque nesse ano, quem era responsável pelas atas, cumpriu o seu papel e as realizou mais. Fica visível, que durante os anos de 2010, 2013, 2014 e 2016 não foi realizado ou não foi arquivado nenhuma Ata de reunião do COMSEA. Mostrando assim, a falta de uma organização administrativa, falta de padronização e o não cumprimento de uma das competências do Secretário Executivo do COMSEA. O arquivo das documentações de um conselho não são importante apenas para as questões administrativas e organizacionais, mas também para escrever e guardar a História daquele movimento e da atuação do mesmo.

O Quadro 8 que resume os assuntos e a quantidade de Atas no ano de 2007 e 2008, nele se apresenta o início da atuação e estruturação do COMSEA. Campos nesse período sediou um evento importante de SAN no ano de 2007, a Conferência da Região Norte Fluminense composta por oito municípios da região norte do Estado do Rio de Janeiro, para a escolha dos delegados que representaria cada município na Conferência Estadual de SAN naquele ano. As atas do ano de 2008, as três atas retratam a organização e realização do I Fórum Municipal de SAN, onde foi elaborado o primeiro Regimento Interno e onde ocorreu a primeira eleição do Conselho. Apesar da pequena quantidade, consegue a visualização do início desse processo.

No Quadro 9 - Assunto das Atas de 2009 e 2011 abaixo, os temas abordados nas duas

reuniões do ano de 2009 ainda tratam da estruturação do COMSEA, pois abordam entrega de documentação dos representantes, deliberação de regras para substituição de conselheiros devido ausências e já começa as insatisfações em relação à morosidade e não resolução dos trâmites municipais para a publicação das alterações aprovadas na Conferência Municipal para a formação e eleição das representações para a gestão do COMSEA. Através dessas atas, começa a percepção sobre os entraves de gestão e de política vivenciados pelo COMSEA naquele ano.

**Quadro 8 - Assunto das Atas de 2007 e 2008.**

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2007	03/04	I Conferência Sub-regional Norte Fluminense de SAN - "Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.	Aborda sobre as propostas e escolha de delegados do município de Campos e de outros municípios da Região Norte para a Conferência Estadual. O município de Campos dos Goytacazes foi escolhido pela comissão organizadora da Conferência Estadual para sediar a Conferência da Região Norte composta pelos municípios (Macaé, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, São Fidélis, Conceição de Macabú, Quissamã, Cardoso Moreira e Campos). Municípios presentes na Conferência: Campos dos Goytacazes, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra e Cardoso Moreira (entre setores da sociedade civil e poder público).	Auditório Maria Cristina Bastos/CEFET-Campos.
2008	29/10	Organização da Comissão do Fórum do COMSEA.	Definição dos 4 membros da comissão organizadora e sugestões para o Fórum, juntamente com a comunicação de 60 dias para a elaboração do Regimento Interno conforme orientação da parte jurídica da Secretaria de Promoção Social.	Sala do conselho do Idoso, na Secretaria de Promoção Social na Travessa Sta. Elias - Jardim Carioca.
	14/11	Ata de reunião do COMSEA.	Foi definido o local onde ocorreu o primeiro Fórum Municipal de SAN, do regimento interno, convites, distribuição, arte, programação. Foi falado também sobre delegação para a Conferência.	Não declarado.
	17/12	Ata de reunião do COMSEA.	Escolha de um secretário, encaminhamento à câmara e as alterações, entrega da documentação das instituições representantes para 60 dias, escolha dos representantes que serão eleitos: presidente, vice-presidente e secretário geral, data para próxima reunião (29/01/2009)	Associação de Enfermagem, nº 44 - Centro.

Documentação COMSEA -Elaboração Própria



**Quadro 9 - Assunto das Atas de 2009 e 2011.**

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2009	10/02	Ata reunião extraordinária do COMSEA- Estruturação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e Avaliação das documentações encaminhadas e das documentações a serem solicitadas às instituições com respectivas representações no espaço do COMSEA.	Estabeleceu prazo máximo para entrega dos documentos dos respectivos titulares e suplentes até dia 16/02/2009 e os mesmos terão que comparecer na reunião do dia 17/02/2009. Abordaram sobre permanência de participação das instituições com seus representantes nas reuniões ord. e extra. tendo em vista o fator assiduidade. Deliberou-se que 3 ausências consecutivas sem justificativa somadas ao quantitativo de ausências de 5 reuniões alternadas sem justificativas no curso de 1 ano como presidente a substituição do conselheiro. Formou-se uma comissão para as providências dos encaminhamentos dessa reunião extraordinária.	Travessa Santo Elias -Pq. Jardim Carioca.
	17/02	Reunião - Leitura da Ata da reunião do dia 10/02/2009, aprovação dos representantes titulares e suplentes na estruturação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; Eleição do Presidente / Vice-Presidente, Apresentação das alterações e aprovação do regimento interno, Definição da sistemática das reuniões ordinárias com a criação de uma agenda do COMSEA, Planejamento Estratégico e Editais de Financiamento.	Ocorreu a leitura da Ata da reunião do dia 10/02 e os representantes presentes reclamaram da morosidade e não resolução dos trâmites municipais para a publicação das alterações efetivadas na Conferência Municipal de SAN para formação e eleição das representações para gestão do COMSEA.	Travessa Santo Elias - Pq. Jardim.
2011	06/05	Reunião do COMSEA.	Discussão acerca da entrega de documentação e indicação dos titulares e suplentes para representação do COMSEA. O representante do gabinete da prefeita fez questionamentos sobre a SAN, a representante da SMFAS respondeu sobre e ainda ressaltou os projetos enviados para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Foi estabelecido o prazo e os documentos para serem apresentados na próxima reunião dia 13/05/2011 que também contará com a apresentação do histórico do COMSEA. Para a reunião do dia 17/05/2011 será consolidada a composição do COMSEA com a publicação, após eleição será debatido os aspectos da elaboração da 1ª Conferência de SAN em Campos.	Não declarado.

Documentação COMSEA -Elaboração Própria

**Quadro 9** – Continuação do Quadro 9.

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2011	13/05	Reunião COMSEA.	Foi lida a ata da reunião anterior e aconteceu a apresentação do histórico do COMSEA como definido na reunião anterior. Representante da SMFAS respondeu perguntas a respeito da SAN e das ações atuais. Os demais participantes também colocaram suas considerações e ressaltaram a importância do COMSEA para as ações de políticas públicas, priorizando minimizar a insegurança alimentar, fortalecer o PAA e implantação de programas viáveis após a instituição de fato do COMSEA. 10 pessoas presentes.	Centro de Referência da Assistência Social - Jardim Carioca.
	05/06	Reunião COMSEA - concluir a formação do Conselho.	A indicação hoje será pelos membros da Sociedade Civil o nome do Presidente e Primeiro (a) Secretário (a) para composição do CONSEA. Aconteceu também a definição da data, horário e local para a realização da Conferência Municipal que foi dia 20/07/2011 as 17h00minhs no Edifício Ninho das Águias no SEPE. Foram indicados para presidente do COMSEA Davi Barbosa do Nascimento do projeto ARARA (ASSOCIAÇÃO REGIONAL DE REFORMA AGRARIA) e como primeira secretária Gesilene Monteiro da Silva, OBRA DO SALVADOR. Por fim, coloca a data do dia 7 de julho de ser reunirem as 17h00minh no SEPE para Reunião da Sociedade Civil Nosso. 15 pessoas.	Reúne-se no clube. de Regatas Campista
	15/08	Reunião COMSEA.	Foi proposto pelo presidente reunião ordinárias mensais, ocorrendo na primeira segunda-feira de cada mês às 15:00 horas, local definido posteriormente. As reuniões extraordinárias serão passíveis as necessidades, sendo estas convocadas via D.O. O presidente também comunicou que teria reunião com o Reitor da UENF para fechar pendências e definir via ofício os representantes para o COMSEA. Também foi definido criação de e-mail do COMSEA para facilitar articulação entre os conselheiros, será passado na próxima reunião, marcada para 05 de setembro de 2011.	Auditório do CODC, localizado no Jardim Carioca.

Documentação COMSEA -Elaboração Própria

Em relação às quatro atas das reuniões de 2011, sendo duas do mesmo mês (maio), uma de junho e outra de agosto, os temas discutidos são entrega de documentação dos candidatos a titulares e suplentes para representação do COMSEA, a primeira participação documentada do representante do Gabinete da então Prefeita Rosângela B. A. M de Oliveira (Rosinha Garotinho) vale lembrar que esse setor do poder público está na composição dos representantes do poder público neste conselho desde sua criação. Neste ano de 2011 foi realizada a eleição dos cargos de presidente, vice-presidente e secretário geral, o atual presidente foi eleito neste ano também para presidente do COMSEA. A pauta também girou em torno da Insegurança Alimentar, o fortalecimento do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e programas viáveis. Pela análise o Conselho ainda estava em institucionalização, pois as falas dos representantes e devido entraves em publicações e gestão pública. Neste ano também, as reuniões começaram a ter dia fixo para as reuniões, possibilitando a publicação no Diário Oficial com antecedência. Nessas

Atas constam os números de participantes que não passam de 15 pessoas durante este ano.

No Quadro 10, assuntos das Atas de 2012 e 2015, percebe-se que as duas Atas do ano de 2012 falam do Edital MDS nº 03/2012, mencionado anteriormente que se transformaria em uma cozinha comunitária, a primeira fala do não envio da proposta pois, os membros da sociedade civil não compareceram para a reunião que trataria da aprovação e logo no mês seguinte, aconteceu a reunião, ocorreu a leitura da proposta referente ao Edital nº 03/2012 e ainda foi acordado que todos teriam acesso à proposta e também as etapas posteriores. O que chama atenção é que o cronograma anual só foi decidido e anunciado passado sete meses do ano em questão, mostrando mais uma vez a morosidade e a falta de organização e mesmo de engajamento da maioria dos membros.

**Quadro 10** - Assunto das Atas de 2012 e 2015.

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2012	18/06	Reunião COMSEA.	Em virtude da ausência dos membros da sociedade civil na reunião programada para hoje, esta não pode acontecer o que poderá inviabilizar o envio do projeto ao MDS edital 03/2012 Implantação de Unidades de Apoio a distribuição de alimento da agricultura familiar em municípios dos territórios da cidadania). Estando presentes os membros do governo representados (Danielle Quilici vice-presidente COMSEA, Daniella Nogueira, Fabiana Machado secretaria Mun. Saúde, Jaqueline Andrade SMEC - departamento nutrição escolar e Heraldo Vieira Secretaria da Agricultura).	Não Declarado
2012	03/07	Reunião COMSEA - Pauta: Cronograma de reunião anual, regimento interno, aprovação do projeto MDS nº 003/2012 de Unidade de apoio à agricultura familiar nos territórios de cidadania.	Cronograma de reuniões mensais (todas 1ªsegundas de cada mês e quando for feriado na próxima segunda, local Sindicato dos Trabalhadores Rurais provisoriamente). Leitura da proposta de trabalho referente ao edital MDS nº003/2012 colocados pontos pertinentes para continuação do projeto e participação do COMSEA e dos agricultores familiares na execução. Além de ser acordado que todos terão acesso a proposta de trabalho o as posteriores etapas para implantação da unidade de apoio à agricultura familiar no território da cidadania norte, no município de Campos dos Goytacazes, localização no CEASA Campos. 10 pessoas.	Sindicato dos Trabalhadores Rurais.
2015	24/07	2º Conferência Municipal de Segurança Alimentar - Tema: Comida de verdade no campo e na cidade -por direitos e soberania alimentar.	Apresentações de palestras sobre diversos temas ligados a pauta e foi montado um grupos de eixos temáticos .	Auditório do prédio CCH - UENF.

Documentação COMSEA -Elaboração Própria

No Quadro 11 o assunto das Atas de 2017 é perceptível à existência de um número maior de Atas, neste ano, especificamente foram realizadas 10 reuniões com registro de Atas. Esse ano foi produtivo para o COMSEA, ocorreram mais discussões sobre políticas públicas relacionadas a SAN, debates sobre o planejamento do PPA, onde o representante do Gabinete do prefeito participou da reunião do dia 23 de maio de 2017 que tratava das prerrogativas do Marco Legal de SAN, sendo o COMSEA consultado e apresentado a ele a proposta do plano plurianual. Este foi o ano da Criação da CAISAN municipal, esse tema foi discutido no conselho, em uma das atas fala da importância da CAISAN e do diálogo e participação que o COMSEA deve ter com o mesmo.

**Quadro 11** - Assunto das Atas de 2017.

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2017	10/02	Reunião COMSEA - Discussão da proposta de alteração do quadro atual de representação do conselho. Atualização de informes e cronograma para 2017.	Foi definida a data para discussão com os demais representantes do conselho no dia vinte e três fevereiro de 2017. A pauta dessa reunião considerará assuntos supracitados na reunião de hoje. Seis pessoas	Avenida Alberto Torres, 371, 11º andar.
	19/05	Reunião do COMSEA.	Sugeriu-se um calendário de reuniões para avanços nas políticas do SAN e falou-se do encaminhamento de propostas para criar uma política municipal. Ficou marcado a próxima reunião para traçar metas em conjunto com a sociedade civil para 23/05/2017. 6 representantes.	Não declarado.
	23/05	Reunião do COMSEA - Tratar das prerrogativas do Marco legal de SAN.	O presidente destaca a presença do representante do Gabinete explanou sobre a dificuldade de reunir os representantes da sociedade civil nas reuniões do COMSEA e a importância reforçar articulação com o governo e desenvolver um plano de ação nesta nova gestão. Elencou alguns equipamentos que contribuem com agricultura familiar como, restaurante popular, Comunidade Pesqueira, entre outros. Relata informações sobre uma reunião que foi realizada com integrantes da agricultura familiar da qual diz ter saído satisfeito com as propostas. Davi inicia sua fala ressaltando a importância do desenvolvimento dos trabalhos realizados no começo e os desafios na construção de parceiros que agregam COMSEA e as suas políticas. Representante da SMDHS acrescenta o planejamento do PPA que seja coerente e factível. Marcel explica a organização do PPA do corrente ano fará as propostas baseadas do PPA priorizando as regiões. O presidente do conselho toma a fala abordando o possível fechamento do restaurante popular. Marcel o que deve ser discutido o perfil dos usuários e contratos realizados pela gestão anterior Por fim, todos concordaram que o COMSEA deve emitir uma carta, documento, com esclarecimentos para manutenção do restaurante popular nesta gestão.	Não declarado.

**Quadro 11** – Continuação do Quadro 11.

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2017	10/08	Reunião do COMSEA.	O presidente passou os informes da última reunião para atualizar os representantes. O presidente destaca a importância da criação das CAISANS e diz providências que o conselho está tomando sua criação. Representante da igualdade racial destacou a importância de se buscar parceiros. A gerente de SAN reforça a necessidade de enviar a lei do COMSEA para ser avaliada pelo jurídico.	Não declarado.
	14/09	A reunião com nova secretaria do COMSEA.	O presidente fala a respeito da produção de material técnico para divulgação do COMSEA e o presidente também fala a respeito do mapeamento do Município de Campos dos Goytacazes.	Não declarado.
	19/10	Reunião do COMSEA.	Falou-se a importância da realização das eleições, pois o prazo expirou. Tratativas para resolução de problemas junto aos assentamentos em termo de agricultura familiar, DAP e EMATER. Especificamente em um caso de terra tombada destacou-se a falta de suporte do governo. Na esfera local avalia-se representação do COMSEA na câmara de vereadores, de forma a auxiliar as atividades familiares. Sugeriu-se diminuir o número de representantes nas reuniões com lei do próprio COMSEA. 8 representantes.	Não declarado.
	09/11	Reunião do COMSEA.	Reunião ordinária e sem quórum. Destaque para convocação de eleições e nova reunião com data de 14/11/2017, pautando sobre a criação da comissão pré-eleitoral e agendamento da eleição em 14/12/2017. 4 representantes.	Não declarado.
	23/11	Reunião do COMSEA.	A secretaria do conselho, explica a organização do administrativo e informa horários de funcionamento; Professor representante do Ensino Superior - UENF apresenta proposta de realização de pesquisa envolvendo a UENF, uma replicação do que foi realizado em Minas Gerais. Mapear ações de segurança alimentar no município, apresentar prêmios boas práticas das experiências, auxiliar presidência; A gerente de SAN, fala a respeito do banco de alimentos e explica o projeto da cozinha comunitária não irá avançar; Representante comunidade quilombola propõe que seja feito apresentação do COMSEA do projeto do professor Mauro; A gerente de SAN sugere organização de grupo de trabalho para elaboração dos projetos; O presidente fala da importância da formação do comissão eleitoral e pede que um dos membros dirija a comissão eleitoral. Esta foi formada pelo Presidente, Representante ISOBRAS, Secretária Executiva, Gerente de SAN e Subsecretário do Meio Ambiente. Foi sugerida o dia 18/12/2017 para plenária da eleição depois empossamento na câmara dos vereadores.	Não declarado.
	01/12	Reunião a comissão eleitoral.	Os documentos elaborado para fortificação do processo eleitoral serão disponibilizados no blog COMSEA: conseacampos@blogspot.com, estes após preenchimentos devem ser entregues na sala do COMSEA até o dia 14/12/2017. Sem mais a tratar, a secretária fecha essa ata.	Não declarado.
	18/12	Reunião a comissão eleitoral.	Reunião com ausência do presidente justificada e pauta no processo eleitoral para o biênio 2017/2018. A comissão eleitoral deu voz a representantes da sociedade civil com 2 minutos de fala e, em seguida, foi definido em plenária, normas para a eleição. Faz-se necessário encaminhamento de lei com modificação no artigo 4º sobre quantidade de integrantes nas reuniões. Candidataram-se os representantes do assentamento Che Guevara e ISOBRAS resultando em empate. Antes de estabelecer um critério de desempate primeiro representante declinou da candidatura e o representante da ISOBRAS foi eleito, seguido da vice-presidente e secretário executivo.	Não declarado.

Documentação COMSEA -Elaboração Própria

No último trimestre desse ano foram realizadas as reuniões e organização para as eleições do conselho e também a apresentação por parte do projeto de extensão da UENF, na proposta de realizar juntamente com o COMSEA o “Prêmio Boas Prática” este que premiaria ações de SAN nos vários segmentos (públicos, privados e ONG’S).

Os quadros 12 e 13 apresentam as Atas arquivadas pelo COMSEA nos anos de 2018 e 2019. O ano de 2018 do COMSEA foi pautado por três temas: Eleição Complementar, Banco de Alimentos e regularização documental das entidades/representantes eleitas no ano anterior.

Além das informações das Atas arquivadas e catalogadas aqui, cabe expor as informações coletadas através da participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias desse ano, havia um conflito entre o (C.t) da entidade que representa os Comitês e Redes de Mobilização Social (CRMS) - Instituto Solar Brasil de Desenvolvimento Saúde e Pesquisa - ISOBRAS e o (C.t - SP) que ocupava o cargo de Secretário Executivo e Presidente do COMSEA.

Conforme abordado por Simmel (1983) o conflito é gerado juntamente com as ações interativas, ele é um elemento da rotina e pode se expressar em vários níveis, desde relações ásperas a confrontos físicos, nas reuniões do Conselho o conflito entre o (C.t – CRMS), o (C.t – SP) Secretário Executivo e o Presidente eram visíveis desde o processo eleitoral. O (C.t – CRMS) foi candidato ao cargo de presidente nas eleições de dezembro de 2017, durante o pleito, aparentemente ele acreditou que havia conseguido angariar votos para vencer, porém, o resultado foi diferente, desde então, aliado com a ausência e/ou desatualização das documentações referentes à eleição para presidente, vice-presidente e secretário executivo do COMSEA, por parte de algumas entidades participantes que ocasionou a demora excessiva da publicação no diário oficial. Na reunião de 02 de agosto de 2018, o conflito alcançou o nível de exaltação das vozes e trocas de acusações, por conta da não publicação no Diário Oficial de toda a documentação e também dos eleitos.

**Quadro 12** - Assunto das Atas de 2018.

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2018	02/03	Reunião do COMSEA - Finalizar Processo Eleitoral	Finalizar o processo eleitoral iniciado em 18/12/2017. A gerente de SAN comunica que após contato com a Sr. Cátia do CAISAN, a orientação é seguir o COMSEA-RJ onde o presidente e o vice são representantes da sociedade civil, foi aceita e aprovada a orientação pela plenária. Assim, o presidente Davi indica o Sr. Elenilson para o cargo de vice-presidente e entra a votação, a representante Érica Dandara do Quilombola se candidatou, após a votação o Sr. Elenilson recebeu 6 votos e a Érica 4. Foi feita orientação para entregar documentação no dia 05/03/2018. O sr. Elenilson do Espírito Santo Dias foi eleito como Vice-presidente do COMSEA; o senhor Elenilson do Espírito Santo dia- APACE - Associação pescadores artesanais do rio Paraíba - Coroa Grande. 13 representantes.	Não declarado
	05/07	Reunião COMSEA- Chegada da nova secretária; Criação de Comissão do Banco de Alimentos; Criação de Comissão de Regimento Interno; Informes Gerais.	Definições da Reunião: A gerente de SAN informa que a reunião da Comissão do Banco de Alimentos será dia 11/07 às 9h na Secretaria Municipal de Humano Social. Criação de Comissão para Elaboração de Regime Interno - A Comissão será composta por: David, Simone, Sabrina, Ronald, Tiago, José Armando e Érica. A primeira reunião acontecerá no dia 11/07 às 14h na Secretaria de Desenvolvimento Ambiental. Informes Gerais - José Armando solicita a Amanda, nova secretária, que envie um e-mail as instituições que ainda não enviaram seus representantes para comporem o conselho e que após o recebimento dos nomes poderá ser realizada a publicação em Diário Oficial com o nome de todos os conselheiros titulares e suplentes. 14 pessoas.	Auditório da Casa dos Conselhos -Centro Executivo - Avenida Alberto Torres, nº 371, 11º andar,
	02/08	Reunião COMSEA	Informe do Presidente sobre o assentamento Che Guevara está planejando a reativação da agroindústria COPAMAB com auxílio da incubadora ITEP/UENF. A colaboradora Sabrina Socióloga da UENF trouxe as informações de como foi o Congresso da SOBER que teve como pauta políticas agrárias nos assentamentos, seguro e crédito rural, fomento da produção entre outros assuntos. Professor representante do Ensino Superior – UENF, informa sobre a necessidade de organização dos dados e documentos dos conselhos pelos estagiários da UENF desde o início das atividades deste. José Armando faz informes sobre situação da falta de computadores e levanta a necessidade urgente de atualização documental das instituições visando sua necessária formalização junto ao COMSEA. Representante da ISOBRAS, solicita os e-mails relacionados a formalização do conselho para secretaria, fala sobre chamada para eleição e apresenta ofício assinado por ele mesmo pedindo cópia de todas as atas desde a eleição, questiona a não publicação dos membros eleitos, solicita leitura da Ata da reunião anterior em todas as reuniões. Exige a publicação imediato no D.O de todas as instituições eleitas. Pergunta sobre o regimento interno aprovado e questiona a funcionalidade do grupo de WhatsApp para fins de informe. Professor representante do Ensino Superior – UENF pede o checklist de documentos das instituições membros para que sejam feitas cópias digitalizadas para posterior identificação. Finalizada a reunião pelo presidente informado que foi cumprida as pautas. 14 pessoas.	Não declarado

Documentação COMSEA -Elaboração Própria

Quadro 12 – Continuação do Quadro 12.

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2018	06/09	Reunião COMSEA	Com a concordância de todos os presentes nessa reunião foi invertida a pauta, de reintegrar o projeto banco de alimentos do mercado municipal, incorporando-o a um projeto maior, que vem sendo elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, estando com uma das coordenadoras a membro do conselho representante da SMDHS. Seguir foram apresentados aos membros do conselho todas as pendências, também exigências documentais não atendidas pelas entidades participantes eleitas no processo eleitoral 2017/2019; ficou acordado pela plenária, nesta reunião com comprovação do quórum ideal, a publicação da decisão de concessão do prazo máximo de 30(trinta) dias a partir da data de publicação da exigência de regularização das instituições. 36 pessoas	Não declarado
	04/10	Reunião COMSEA- Aprovação da Ata da reunião plenário do dia 06/09/2018; Informe sobre andamento para formalidade legal das entidades membros do conselho diálogos sobre demandas para implementação do Banco de alimentos; Assuntos Gerais	Presidente informa que foi publicado no D.O. solicitação de regularização das entidades que estão com os documentos pendentes e caso seja necessário solicitar eleições para vagas das instituições não regularizadas. As poucas atividades são destacadas, e justificadas devido a inaptidão de algumas instituições. Foi sugerido 90 dias para as devidas regularizações das instituições, as quais foram informadas e descritas em ata. Discutiu-se sobre possíveis problemas de comunicação com as instituições durante os 9 meses de atividades e colocou-se à disposição auxílio dos estudantes envolvidos às instituições. Finalizou-se as reuniões estabelecendo prazo de 30 dias, prorrogados por mais 30 para haver as devidas regularizações. 9 participantes.	Auditório da Casa dos Conselhos - Centro Executivo - Avenida Alberto Torres, nº 371, 11º andar,

Documentação COMSEA -Elaboração Própria



**Quadro 13** - Assunto das Atas de 2019.

ANO	DATA	PAUTA	ASSUNTO	LOCAL
2019	07/02	Reunião do COMSEA - Assuntos Gerais; Extinção do (CONSEA) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Pela MP nº870 de 01/01/2019.	Sugeriu a criação de uma biblioteca com literatura sobre segurança alimentar com acervo da antiga DITEC FENORT. Avaliou a convocação de uma reunião sobre a recomposição do COMSEA devido ausência do poder público. Extinguiu-se o CONSEA e definiu-se para as 14h do dia 25/02/2019 uma nova reunião com os membros ativos do COMSEA sobre a manutenção do conselho. 15 representantes.	Auditório da casa dos Av. Alberto Torres, 371 11 andar.
	04/04	Reunião do COMSEA - Assuntos Gerais; Marcar uma nova data para discutir e aprovar o Regimento interno; Marcar eleição para recompor novas vagas no COMSEA.	Ao GT (Grupo de Trabalho) definiu-se a data de 25/04/2019 reunir-se para avaliação do Regimento Interno. A gerente de SAN apresentou a demanda de adesão de Campos ao SISAN. O conselheiro indicou a resolução COMSEA nº1/2019, que foi aprovada e publicada em D.O. Discutiu-se a organização de uma conferência Municipal de Segurança Alimentar com prazo para julho de 2019 e comissão definida. Outra comissão foi aprovada para discussão das vagas abertas no COMSEA e prazo de 60 dias. 6 representantes.	Não declarado.
	02/05	Reunião do COMSEA - Assuntos Gerais; Leitura da proposta de alteração do Regimento interno; Marcar uma nova data para recomposição de novas vagas no COMSEA.	Para a futura reunião com o MP pretende-se buscar uma solução para a qualidade de água o abastecimento nos assentamentos Che Guevara e Ilha Grande. Ao Regimento Interno adequação e atualização. Ao COMSEA eleições, para qual foram agendadas reunião para elaboração de documento de convocação e envio para publicação em até 60 dias. 13 representantes.	Não declarado.

Documentação COMSEA -Elaboração Própria

Ainda sobre o ano de 2018, foi observado que o Secretário Executivo, na maioria das vezes não fazia a ata no momento da reunião e que também as mesmas não eram lidas antes de começar a seguinte. Nesse mesmo ano, o projeto de extensão por volta do final do 2º trimestre começou a parceria com o COMSEA, auxiliando entre muitas coisas de ordem administrativa, a padronização das Atas, porém, além da não realização das Atas, o conselho ficou uns meses sem *notebook ou computadores*, sendo utilizado como um dos motivos.

Em relação ao Quadro 14, composto pelas Atas de 2019, os temas mais abordados tanto nas atas apresentadas quando na observação participativa, foi no início do ano a extinção do CONSEA, a reformulação do Regimento Interno que perpassou por todo o ano de 2019, a organização e realização da 3º Conferência Municipal de SAN e as eleições.

**Quadro 14 - Publicações em Diário Oficial.**

ANO D.O.	DATA	ASSUNTO
2007	17/10	Publicação da Criação do COMSEA.
2008	22/11	Publicação da Composição do COMSEA.
2009	14/07	Foi sancionado a lei nº7.948 de, 17 de setembro de 2007, e definido a quantidade de representantes do Poder Público e sociedade civil no COMSEA.
2010	29/04	Convocação para confirmação ou indicação do Representante Legal do COMSEA a realizar-se no dia 06/05/2010.
2011	18/04	Publicação sobre convocação para eleição do COMSEA no dia 20/04/2011
	31/05	Publicação sobre a 1ª Conferência de SAN em Campos dos Goytacazes.
	31/08	Publicação da Nomeação do Presidente David Barbosa do Nascimento, vice-presidente Danielle Quilici e Secretária Geral Gesilene Monteiro da Silva.
2012	17/07	Reuniões mensais ordinárias serão realizadas às primeiras segundas-feiras do mês durante o ano de 2012, salvo quando houver feriados ou ponto facultativo, no Sindicato dos Trabalhadores Rurais.
2015	02/03	Publicação do regimento interno de alimentação escolar.
	24/06	Convocação da 2ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar a ser realizada no mesmo dia às 17:30 horas no CCH-UENF.
	25/08	Convocação da eleição de seus representantes dia 27/08/2015 e as inscrições com data limite em 26/08/2015.
2017	24/07	Publicação de informações de regimento interno do COMSEA.
	03/10	Convocação de reunião ordinária com pauta em eleição, atualização de informes do conselho, escolha de grupos de trabalhos técnicos e divulgação de material institucional do COMSEA.
	22/11	Convocação dos conselheiros para assembleia geral extraordinária no dia 23/11/2017.
	06/12	Publicação de regras para participação do processo de eleição do COMSEA biênio 2017/2019.

Documentação COMSEA -Elaboração Própria

Sobre o quadro 14, apresenta-se a quantidade e os assuntos das publicações no Diário Oficial – D.O do município arquivada fisicamente no COMSEA. O arquivo só conta com 15 publicações no D.O arquivadas, sendo um número pequeno pensando novamente no tempo de existência do Conselho, novamente fica explícita a lacuna de informação, os anos de 2013, 2014, 2016 não estão documentados. As publicações arquivadas são na sua grande maioria de eventos importantes relacionados ao COMSEA, como por exemplo: Criação do Conselho, Eleição, Conferência. É importante salientar que todo mês existe a publicação da convocação para as reuniões ordinárias e às vezes extraordinárias. Manter um arquivo atualizado é de extrema importância para questões administrativas, quando existe a mudança de gestão ela seria utilizada para situar e planejar as ações e movimentações do Conselho, vale ressaltar que ele serve também para registrar a história do conselho, o atual presidente mostrou interesse em criar uma memória para o conselho, por isso viu com bons olhos a parceria do projeto de extensão com a UENF.

### **3.3 A atuação e a Representação SAN do poder público municipal de Campos dos Goytacazes através do COMSEA.**

O conteúdo deste tópico será pautado na análise das relações que circundam a organização e a articulação dos representantes do poder público, sua atuação no Conselho e como compreendem e interagem com a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

Abordando primeiramente a participação dos representantes do poder público no COMSEA, foi observado durante as reuniões e através da análise das atas que os mais ativos e participativos eram os representantes das secretarias municipais de Desenvolvimento Humano e Social (SDHS), de Desenvolvimento Ambiental (SDA), de Pesca (SP) e de Desenvolvimento Agricultura (SMA). Nas reuniões da CAISAN, foi observado que os mesmos também tinham o mesmo comportamento, porém, o próprio Secretário da Pesca era quem participava e diferentemente do que acontecia no COMSEA, representantes das Secretarias Municipais de Educação e de Saúde participavam e eram mais ativo.

Essa diferença entre a participação de membros diferentes entre o COMSEA e a CAISAN, pode ser explicada por duas questões, na primeira o motivo para a participação dos representantes do poder público nas reuniões da CAISAN se dá pela produção do plano municipal de SAN, este como descrito na Lei 8882 de 12 de dezembro de 2018 é um instrumento resultante do diálogo entre governo e sociedade civil que ser para orientação e organização das ações para a garantia do DHAA, que indicará para o PPA as estratégias, ações e metas (fontes orçamentárias, recursos técnicos, administrativos) para potencializar e implantar ações da política no município e conforme consta no Art. 18 em que determina a elaboração do Plano Municipal de SAN no prazo máximo de doze meses, com prorrogação por igual período a contar da data de publicação da Lei. As reuniões da CAISAN para formulação do plano ainda aconteciam nos meses de setembro e outubro de 2019, nessas reuniões a pauta era a entrega dos dados quantitativos e qualitativos das secretarias que a compunham para a produção do mesmo. No último mês de acompanhamento do CAISAN, no início do mês de dezembro de 2019, o plano municipal de SAN estava parado, pois muitas secretarias ainda não tinham enviado os dados quantitativos e qualitativos das suas respectivas pastas, necessários para sua formulação e finalização.

A segunda questão está relacionada ao conflito existente entre o Subsecretário (SP) o representante da pasta no COMSEA, este ocupa o cargo de Diretor de Pesca<sup>17</sup>. Durante a

---

<sup>17</sup> Ocupa o cargo de (Cargos de Direção e Assessoramento (DAS)- 03.

entrevista realizada com o Subsecretário (SP), aconteceu o relato do conflito existente entre ele e o representante da Subsecretaria de Pesca no COMSEA (*Ct – SP*) o mesmo informou que o *Ct – SP* não trabalhava na Subsecretaria, pois havia cinco meses que o mesmo não aparecia na sede da Subsecretaria. Para não entrar em embate com o *Ct – SP*, pois afirmou que existia uma denúncia de roubo de peças de maquinários do Assentamento Che Guevara, segundo relato, agiram juntos no ato o *Ct – SP* e o P. Assim, o Secr – SP argumentou que ele participava das reuniões da CAISAN e o *Ct – SP* participava das reuniões do COMSEA, evitando assim, encontrar com o mesmo.

Com o relato apresentado pelo entrevistado Subsecretário (SP), pode ser observado através da análise de SIMMEL (1983) em relação ao conflito nos pequenos grupos onde explica que neles o conflito é uma força existente e provocadora de desentendimento. O conflito como virtude em sua visão é um elemento próprio das interações sociais, da rotina expressas nos vários níveis das relações, capaz de produzir uma variedade de arranjos coletivos e sociais derivados desta substância social. Neste caso, esse conflito alterou o membro representante da secretaria de Pesca no CAISAN, prejudicando o diálogo do COMSEA com a CAISAN, consequentemente deixando de existir uma interação tanto interna desses atores, quanto externa com o COMSEA e a CAISAN, como apontado pela perspectiva relacional na análise dos Burocracia de Médio Escalão (BME).

Os (*C.t e s*) do poder público da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SDHS), da Secretaria Municipal de Agricultura (SMA) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental (DAS) quando responderam à questão em que se indaga a relação da pasta/ações com a SAN, apresentaram elementos argumentativos em que explicitaram entender a SAN como uma política transversal e intersetorial. Existe um diálogo e alinhamento nas pautas existentes desses conselheiros dentro do Conselho, porém, quando se trata da atuação para além do COMSEA, esse diálogo e alinhamento se enfraquecem.

O (*C.t*) da SP, a Representante da Saúde e o Secretário de Educação responderam a mesma questão direcionando o entendimento de SAN exclusivamente para sua área de atuação, no caso a garantia da produção e comercialização da pesca, a nutrição e sobre a alimentação escolar.

Através das entrevistas e informações coletadas foi identificado uma (*C.t*) com dupla inserção no COMSEA, na primeira a (*C.t*) representa a entidade do Ensino Superior e na outra ela exerce cargo público, é uma funcionária cedida da SE para a SDHS e está alocada no setor de SAN. Na entrevista, optou por responder como (*C.t*) da entidade do Ensino Superior. Esta

(C.t) tem um histórico no Conselho, tendo exercido cargo de secretária executiva e mantém diálogo e interação muito próxima da Gestão de SAN, mesmo antes de exercer um cargo dentro da secretaria de SDHS.

Em relação as entrevistas não concedidas, cabe explicitar o motivo e análise para possível recusa, os gestores que não responderam foram o Secretário Municipal da Saúde e o Secretário Municipal da SDHS. Ao Secretário Municipal de Saúde (SS) foi enviado ofício institucional, diretamente não foi obtida uma resposta, e só aconteceu após o contato com a representante da SS na CAISAN, dois dias após a realização da entrevista com a mesma, que me enviou uma mensagem via *whatsapp* informando que sua resposta era para ser considerada a resposta da (SS). Assim, observa-se que a (SS) tem uma visão da SAN direcionada para sua área de atuação como foi percebido através das repostas da sua representante, enfatizando que a colaboração na para a SAN no município era em relação ao Plano municipal de SAN.

A outra entrevista não concedida foi do Secretário da (SDHS) a ele também foi enviado ofício institucional, onde ficou acordado com a secretaria um agendamento para a entrevista, porém, desde a entrega do ofício, isso não aconteceu. Em contrata partida, fui auxiliada pelos (C.t e s) da SDHS e pelo secretário executivo da CAISAN que também exercia um cargo na SDHS, enquanto esperava o agendamento da secretária, ocorreram 8 tentativas de entrevistas, estas aconteciam após os funcionários da SDHS me enviarem mensagem via *whatsapp* avisando o momento do dia em que o Secretário se encontraria na secretaria municipal (SDHS), porém, ainda assim, não foi possível realizar a entrevista.

Cabe destacar que o secretário municipal tinha assumido o cargo no mês de fevereiro do ano de 2019 e as entrevistas ocorreram nos meses de setembro e outubro do mesmo ano. A partir do meio desse mesmo ano, ocorreu uma divergência em relação à utilização do antigo espaço do Restaurante Popular entre o governo do Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura, relatado no tópico anterior, colocando a SDHS em evidência, ocasionando uma repercussão negativa nos meios de comunicação e com parte da sociedade civil organizada desses segmentos na época. Acredita-se então, que este possa ter sido um dos motivos que influenciaram no não consentimento da entrevista, pois, o mesmo pode ter pensado que se tratava de perguntas sobre o restaurante, uma vez que as entrevistas relacionavam-se a SAN.

Seguindo a análise pelo viés sociológico, Jodelet (2001) aponta através dos seus estudos de representações sociais, que os indivíduos sentem a necessidade de se localizarem no mundo, explicando esse mundo e se explicar dentro dele, indicando também, para o fato das representações sociais constituírem a forma como os indivíduos concretizam essa necessidade.

Enfatiza, que este conhecimento, na orientação de conduta, tem sentido prático e contribui para criar a realidade de que se fala e à qual se refere.

Dentro desta perspectiva, foi observado que entre os dez entrevistados, três utilizam as majoritariamente as memórias afetivas para compor seu entendimento/definição de SAN e desses, dois eram representante do poder público no COMSEA. Estas memórias referem-se ao tempo em que os mesmos eram crianças e tiveram a aproximação com a “terra”, ou “peixe”, ou com a “horta” (palavras utilizadas pelos entrevistados). O uso da memória afetiva na composição do entendimento da SAN desses três entrevistados remete ao que Jodelet (1989, p 8) argumenta “[...] as representações sociais necessitam ser estudadas vinculando elementos afetivos, mentais, sociais, incorporando a cognição, a linguagem e a comunicação às relações sociais que afetam as representações sociais e à realidade material, social e ideativa sobre a qual elas interferem [...]”.

Em relação aos outros sete entrevistados, as repostas de cada um sobre o que eles entendem de SAN continham majoritariamente, elementos referentes à área de atuação ou formação profissional, as palavras que expressão esses elementos são (agricultura, produção de alimentos, nutrição, segurança do alimento, merenda escolar, agrotóxico, alimentação para prevenção de doenças, combate à fome) remetendo a compreensão intrapessoal da representação social categorizada por Moscovici (1988) onde afirma que a construção da representação social de cada indivíduo é elaborada a partir da realidade-sócio-histórico-cultural de cada indivíduo, diferenciando a representação de indivíduo para indivíduo. Suas histórias e os modos de compreensão da realidade estão relacionados a seus projetos de vida e ao momento sócio-histórico no qual estão inseridos.

Quando os entrevistados utilizam-se de suas memórias afetivas, de elementos da sua área de formação profissional ou mesmo características e elementos referentes ao seu campo de atuação, estão utilizando segundo Moscovici (2004) dois processos para produzir a representação social acerca da SAN, que são a Ancoragem e a Objetivação pois são através deles que se estabelecem a forma na qual as novas informações são percebidas, transformadas, integradas e moduladas em um conjunto de conhecimentos já existentes em uma rede de significações construídas a partir das relações sociais e que interpretam o objeto. Assim, tanto quanto os elementos relacionados as memórias afetivas, como os elementos relacionados à formação profissional e área de atuação são os elementos que compõem as representações de SAN dos conselheiros representantes do poder público municipal e do presidente do COMSEA.

Como observado, as representações de SAN dos representantes do poder público municipal e do presidente são formadas por um conjunto de elementos, e pode-se afirmar que elas são uma construção, pois Spink (1993) afirma as representações sociais são construções, sendo a representação de um sujeito sobre um objeto e nunca uma reprodução deste objeto. Essas representações são interpretações da realidade e como a relação com o real nunca é direta, elas são permeadas por categorias histórica e subjetivamente constituídas.

Dentro da abordagem de Spink (1993) em que as representações sociais podem ser analisadas sob a forma de produto (elementos que constituem a representação), nesta pesquisa foi observado que os elementos que constituem as representações sociais estão ligados diretamente a realidade sócio-histórico-cultural de cada indivíduo, aqui cada representante do poder público municipal no COMSEA e o seu presidente utilizam elementos provenientes das suas experiências pessoais (memórias afetivas) e experiências de atuação ou de formação profissional. O produto das representações sociais de cada um dos entrevistados sobre a SAN, são constituídos pelas memórias afetivas (família, amigos) construídas ao longo da vida, juntamente com as experiências profissionais e de atuação.

Outra chave de análise utilizada para compor este estudo é a teoria de Central proposta por Abric (1998) onde a ideia essencial se pauta em que toda representação está organizada em torno de um núcleo central, composto por subsistemas (núcleo central e periférico). Para tal, foi produzida através do levantamento das palavras que mais se repetiram quando os entrevistados foram indagados sobre o que eles entendem sobre Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e está representado na Figura 3:

**Figura 3 - Núcleo Central e Periférico de SAN**



Fonte: Elaboração Própria<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Nuvem de palavras produzida através do aplicativo Infogram.

Os tamanhos da fonte na figura são proporcionais a quantidade de repetição das mesmas nas falas dos 10 entrevistados. São elas: Alimento (17), Qualidade (9), Garantia/Garantir (7), Agricultura (7), Agricultor (6), Saúde (6), Políticas Públicas (5), Nutricional (5), Agrotóxico (5), Fome (5).

Assim, os elementos centrais que constituem a representação de SAN dos representantes do poder público do COMSEA, juntamente com o seu presidente são formadas pelas palavras Alimento, Qualidade, Acesso, Alimento, Quantidade, Qualidade e Saúde. Esses elementos segundo Abric (1998) são os mais estáveis ou mais permanentes da representação social e está relacionado com a memória coletiva, traduzindo-se na significação, consistência e permanência na representação. Cabe destaque, as palavras: Acesso, Alimento, Quantidade, Qualidade, Saúde, pois estas fazem parte do Art.3º da LOSAN nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 onde consta a definição de SAN, essa constatação é importante, pois afirma que os representantes do poder público municipal no COMSEA se utilizam de elementos que constam na letra da lei para formular suas representações de SAN, conseqüentemente tem o conhecimento, este pode e deve ser empregado para a formulação das políticas/ações de SAN no município.

Os elementos periféricos que constituem a representação de SAN são formados pelas palavras: Agricultura, Agricultor, Políticas Públicas, Nutricional, Agrotóxico e Fome. Esses elementos se encarregam da contextualização da representação e oportunizam a adaptação à realidade e à produção do núcleo central. No caso dessas palavras, foi percebido que elas têm contexto com os momentos que os representantes estavam passando em relação ou ao COMSEA, ou à sua pasta de atuação.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da observação, participação no cotidiano e do levantamento das documentações físicas do COMSEA – Campos dos Goytacazes, juntamente com a observação na CAISAN – Campos dos Goytacazes foram analisadas as relações e atuação dos conselheiros representantes do poder público do municipal, na pretensão de apresentar como esses agentes públicos locais compreendem e interagem com Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, sendo partícipes da mesma em suas respectivas áreas de atuação.

Constata-se que a Lei municipal de SAN, a Lei nº 8.132, de 17 de dezembro de 2009 foi revogada, em prol da Lei nº 8882 de 12 de dezembro de 2018, as alterações ocorridas melhoraram sua estruturada (texto, capítulos e nas orientações) e fizeram com que ela ficasse mais alinhada com a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 que cria e regulamenta a SAN no Brasil. Diferentemente da anterior, regulamenta a CAISAN municipal, este órgão integra o SISAN nacional e o SISAN no âmbito municipal, ele foi criado pelo Decreto nº 258/2017 para promover a articulação, integração nas ações da Administração Pública Municipal, por mais que ainda não esteja pronto o Plano Municipal de SAN, ele está em andamento no município, graças à criação e regulamentação desse órgão. Podendo assim, evidenciar um avanço no aspecto legal da SAN no município.

Através da atualização do diagnóstico existente de SAN para o município, observou que no último ano a unidade administrativa de SAN antes uma coordenação dentro da SDHS, foi rebaixada a gerência, em parte, pode ser atribuída a instabilidade política na SDHS. Desde o início do mandato do prefeito Rafael Diniz, aconteceram três trocas de Secretários em apenas 2 anos. O COMSEA ainda tem um papel incipiente, quando observado as parcerias, participação popular e articulação interinstitucional, pois percebe-se ainda atuação de forma isolada e pouca penetração junto ao poder público local.

Ainda sobre o COMSEA através da observação participante, do acompanhamento do cotidiano (reuniões, eventos) e do levantamento das documentações físicas existentes, percebeu-se que o conselho carecia de uma estruturação administrativa, que foi realizada durante o ano de 2018 e 2019, apesar dos 12 anos de existência, haviam poucas documentações físicas arquivadas e não seguiam uma ordem cronológicas, faltavam documentações de alguns anos, vale salientar que o arquivo físico de um Conselho não é só importante para seu cotidiano, mas também ajuda a contar a sua história.

Durante o acompanhamento das reuniões e rotinas do COMSEA, a morosidade apresentou-se recorrente no cotidiano administrativo, na maioria das vezes um assunto era pauta de várias reuniões, o melhor exemplo e mais observado foi a reformulação do Regimento Interno, que tem reuniões datadas desde o ano de 2013 e foi pauta dos últimos três anos de acompanhamento, nesses aconteceram avanços em relação a acréscimos de seções e artigos para auxílio na orientação dos conselheiros, porém, os avanços ficaram nas alterações textuais, pois no final de 2019 ele não havia sido aprovado e enviado para a câmara de vereadores ou para publicação em D.O. Os conflitos entre os conselheiros faziam parte da rotina tanto entre os conselheiros do setor público, alvos de análise desta dissertação, quanto entre setor público e entidades representantes da sociedade civil organizada.

Nos anos de 2018 e 2019 ocorreu a tentativa de formulação e implementação de um Banco de Alimentos no município, o projeto inicial foi produzido no ambiente do COMSEA, pelos conselheiros representantes do poder público municipal e voluntários, porém, ele perde a configuração inicial ainda no conselho, devido a intenção da gerente de SAN e da Secretaria torna-lo um projeto “realizável”. No ano de 2018 o projeto é levado para a SDHS onde se torna o CESAN - Centro de Segurança Alimentar e Nutricional, entre os objetivos desse projeto, a intenção primeira era de fornecer o serviço de jantar, especialmente aos moradores em situação de rua. Porém, devido entraves e embates políticos e administrativos, como o conflito entre o governo do Estado acerca do espaço físico do Antigo Restaurante Popular, o projeto não saiu do papel.

Observou-se que os conselheiros do poder público das secretarias de SDHS, SMA e da SDA mantem uma boa relação e dialogam bem dentro do COMSEA, como também apresentam em suas respostas nas entrevistas concedidas elementos argumentativos em que compreendem a SAN como uma política transversal e intersetorial, porém, não foi captado esse diálogo para além do COMSEA.

Em relação ao plano municipal de SAN, está sendo elaborado pela CAISAN, porém observa-se que os representantes do poder público na CAISAN são os mesmos no COMSEA e não há diálogo e interação sobre o plano no ambiente do COMSEA, evidencia, portanto, a falta do estabelecimento de relações de confiança e reciprocidade entre os gestores públicos e a sociedade civil e atuação de forma isolada para fora do ambiente do Conselho, que perante a lei compete a colaboração na formalização.

Conclui-se que um diálogo e uma cooperação para além dos muros do COMSEA seria muito enriquecedor na formulação das políticas/ações de SAN no município de Campos dos

Goytacazes, foi percebido que a maioria dos representantes do poder público municipal entendem a SAN como uma política transversal e intersetorial e a importância disso, pelo menos quando falam da SAN. Esses atores do setor público no COMSEA, são em grande maioria composto pela categoria de Burocratas de médio escalão – BMEs, dentro da literatura são considerados agentes que assumem posições estratégicas e podem regular ações e informações, pode ser observado que apesar de podem exercer liderança e manter diálogo e negociações com a Burocracia de Alto Escalão, os mesmos não tem um poder de influência tão grande sobre os seus superiores, mas conseguem exercer um poder de liderança nas relações para fora do ambiente de trabalho, eles conseguem influencia na organização e ações do COMSEA.

Em relação as representações de SAN dos representantes do poder público municipal de Campos dos Goytacazes no COMSEA, elas são construídas e estão ligadas diretamente a realidade sócio-histórico-cultural e se traduzem através das memórias afetivas, atuação e formação profissional desses atores. As palavras que constituem os elementos centrais das representações são Acesso, Alimento, Quantidade, Qualidade e Saúde, elas também são elementos que constituem a definição de SAN brasileira, assim, os representantes do poder público municipal utilizam de características da letra da lei para formular suas representações de SAN.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRIC, J. C. **A abordagem estrutural das representações sociais**. In A.S. Moreira & D. C. Oliveira (Eds.), Estudos interdisciplinares de representação social. Goiânia: Ed. AB. 1998.

ARRETCHE, M. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Rev. bras. Ci. Soc. [online], vol.14, n.40. 1999.

ARRETCHE, M. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, fev. 2003, p. 7 – 8.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, M. Valores intrínsecos nas representações sociais acerca de Educação Ambiental de graduandos em Pedagogia. In: Cristina Novikoff (organização). **Teoria das representações sociais: caminhos metodológicos em pesquisas na/para formação de professores**. São Paulo: Editora Pontocom, 2016. p. 52.

BEGHIN, N. **Ofício 161/2016**. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília, 13 de setembro de 2016. De: Nathalie Beghin, Conselheira do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — CONSEA. Para: Maria Emília Lisboa Pacheco, Presidenta do CONSEA. Assunto: Renúncia aos cargos de Conselheira Nacional e de Suplente. 2 páginas. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2016/setembro/golpe-parlamentar-e-rumos-antidemocraticos-do-governo-Temer-fazem-inesc-renunciar-ao-consea>. Acesso em: 15 out. 2017.

BIANCCHI, T. **Redistribution within a democratic society: the “finished business” of the Italian agrarian reform**. 2002. Dissertação (Ph.D) - Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2002.

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

BURLANDY, L., MAGALHÃES, R. e FROZI, D.S. **Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional**. In: ROCHA, Cecília (Org). Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Organizado por Cecília Rocha, Luciene Burlandy e Rosana Magalhães. – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p. 89- 107.

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.

BRONZO, C. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza.** In: XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, Venezuela: CLAD, 2007.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015.** Brasília: Governo Federal, 2011.

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 na internet via: <http://comseacampos.blogspot.com.br/p/composicao.html>. Consultado em 14 de março de 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 na internet via: <http://www.camaracampos.rj.gov.br/images/legislacao/leismunicipais/saude/Lei8.097.pdf>. Consultado em 24 de maio de 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 na internet via: <http://www.camaracampos.rj.gov.br/images/legislacao/leismunicipais/saude/Lei8.132.pdf>. Consultado em 24 de maio de 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8.882 de 12 de dezembro de 2018.** Institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PMSAN no município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/leiordinaria/2018/888/8882/lei-ordinaria-n88822018institui-a-politica-municipal-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-pmsan-no-municipio-de-campos-dos-goytacazes-e-da-outras-providencias>>. Consultado em 02 de junho de 2020.

CAMPOS, Mauro; MACHADO, Moisés; ROCHA, Daniete; SANTOS, Sabrina. (2012). **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.

CHEN, C.-A.; BOZEMAN, B. **Am I a Public Servant or Am I a Pathogen? Public Managers’ Sector Comparison of Worker Abilities**”. Public Administration, 2014.

CHETKOVICH C.; KIRP, D. .“Cases and Controversies: How Novitiates are Trained to be Masters of the Public Policy Universe.” *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2):283-314. 2001.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. In: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2004. p. 1–81.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **Carta Final do Encontro: 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2**. Brasília, DF: CONSEA, 2018.

CONTI, I. L. **Organizações sociais e políticas públicas: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional**. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2016.

CUNHA, A. R. A. et al. **Políticas locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias**. In: BELIK, W.; MALUF, R. S. (Eds.). *Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP: IE-UNICAMP, 2000.

CUNHA, A. R. A. A.; LEMOS, M. B. **Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento**. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 8, 1997.

DALTON, M. . **Men Who Manage**. New York: John Wiley & Sons. 1959

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.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Abril, 1978. (Col. Os Pensadores).

FARAH, M.F.S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. *Revista de Administração Pública*, v.35, n.1 , p. [119]-144, fev. 2001.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2019. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía**. Roma, FAO. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2019/07/ONU-seguranca-alimentar.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2019.

GALLINA, L. S. et al. **Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar.** Saúde e Sociedade, v. 21, p. 89–102, mar. 2012.

GIL, R. C. **Políticas públicas de segurança alimentar: estudo sobre a eficácia dos eixos norteadores do programa cozinha comunitária no município de Contagem-MG.** Dissertação (Mestrado em Administração). Curso de Mestrado Profissional da Fead Centro de Gestão Empreendedora. Belo Horizonte. 2012. p.20 -21.

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.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. Regulation & Governance, v. 5, p. 14–42, 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **IBGE Cidades, 2017.** [online] Disponível na internet via: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Consultado em 02 de junho de 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise,** Brasília: Ipea, v. 1, n. 17, 2008.

JODELET, Denise. Représentations sociales: un do-main en expansion. In: Les Représentations Sociales (D. Jodelet, org.), Paris: Presses Universitaires de France, 1989. pp. 31-61. Tradução: Tarso Bonilha Mazzotti. Revisão Técnica: Alda Judith Alves Mazzotti. UFRJ – Faculdade de Educação, dez. 1993.

JODELET, Denise. **Representações sociais: um domínio em expansão.** In: JODELET, D. (Org.). As representações sociais. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001. p. 17- 44.

JUNIOR, J. O. A. **GEORG SIMMEL E O CONFLITO SOCIAL.** Caderno Pós Ciências Sociais - São Luís, v. 2, n. 3, jan./jun. 2005. p.7-15.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde.** Brazilian Journal of Public Administration, v. 34, n. 6, p. 35 a 45-35 a 45, 2000.

KAUFMAN, H. **The forest ranger: a study in administrative behavior.** Baltimore: Johns Hopkins Press. 1960.

KEISER, L. **Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program.** Public Administration Review, v. 70, nº 2, p. 247–257, March/April 2010.

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

LEÃO. M.M; MORAIS. J.G. **Módulo 5 - Os marcos e os instrumentos legais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Brasil.** – *In*: LEÃO, Marília. (org.). O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, p. 135-149, 2013.

LEE, Y; WILJINS, V. **More similarities or more differences? Comparing Public and Nonprofit Managers' Job Motivations.** *Public Administration Review*, v. 71, nº 1, p. 45–56, January/February 2011.

LIMA, L. L.; D`ASCENZI, L. . **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas.** *Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso)*, v. 21, p. 101-110, 2013.

LOTTA, G. S; PIRES, R; OLIVEIRA, V. . **Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas.** *Revista do Serviço Público*, v.65, p.463-492, 2014.

MACHADO, L.; ANICETO, R. **Núcleo Central e periferia das representações sociais de ciclos de aprendizagem entre professores.** *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro*, v. 18, n. 67, p. 345-364, abr./jun. 2010.

MACHADO, M. **Políticas de Segurança Alimentar: Belo Horizonte e Santos, uma visão sobre a continuidade e mudança.** *Dissertação de mestrado—Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro*, 2006.

MALUF, R. S. J. **Segurança alimentar e nutricional.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MALUF, R. S.; REIS, M. C. DOS. **Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional.** *In*: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (Eds.). **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas.** [s.l: s.n.]. p. 15–42. 2013.

MALUF, R. S; REIS, M. C. **Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica** *In*: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 43-67.



MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. **Programas Bolsa família e Cadastro Único, 2017**. [online] Disponível na internet via: <http://mds.gov.br/bolsafamilia>. Arquivo consultado em 02 de junho de 2020.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**. Toronto: Free Press, 1989.

MENEZES, F., PORTO, S., GRISA, C. (A.A). **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil - um resgate histórico**. Brasil: Centro de Excelência contra a fome do Programa Mundial de Alimentos – ONU, 2015. 124 p.

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 na internet via: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirj.def>. Consultado em em 21 de maio de 2018.

MOSCOVICI, S. **A representação da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MOSCOVICI, S. **Notes towards a description of social representations**. *European Journal os social psychology*, p. 211-250, 1988.

MOSCOVICI, S. On social representations. In: J. P. FORGAS (Org.). **Social cognition: perspectives on everyday understanding**. Londres: Academic Press, 1981.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

NASCIMENTO, A.L. **Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um conceito em constante disputa na construção de Políticas Públicas**. II WORKSHOP - WEEA, Consumo, Mercado e Ação Pública. 14 e 15 outubro 2019. Porto Alegre - RS- Brasil.

NATALINO, M. A. **Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias**. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, (IPEA) (Ed.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009. v. 3p. 779–795.

OLIVEIRA, F., SANT'ANNA, A; VAZ, S. **Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, nº 6, Nov./Dec. 2010.

OLIVEIRA, V. . **“Instituições, Burocracia e Produção de Políticas Públicas: o caso da política estadual de saúde”**. Artigo apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) – GT 6: Controle Democráticos e Instituições Políticas. Caxambu, MG. 26 a 30 de outubro de 2008.

PACHECO, L.D. **Políticas Públicas Transversais e Organização Social: Conselhos Participativos em Rede no município de Campos dos Goytacazes-RJ**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Campos dos Goytacazes, 2019. P.57-59.

PACHECO, M. E. L. **11 anos da Losan – Hora de lembrar, celebrar e protestar**. Publicado em 19/09/2017, Brasília: CONSEA, 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2017/11-anos-da-losan-2013-hora-de-relembrar-celebrar-e-protestar>.

PARREIRA, P., Mónico, L., Oliveira, D., Cavaleiro Rodrigues, J., & Graveto, J. **Abordagem estrutural das representações sociais**. In: P. Parreira, J.H. Sampaio, L. Mónico, T. Paiva & L. Alves (coords.), *Análise das representações sociais e do impacto da aquisição de competências em empreendedorismo nos estudantes do Ensino Superior Politécnico*, 2018. cap. 4, pp.55-68.

PERRUSI, Arthur. **Imagens da loucura – representação social da doença mental na Psiquiatria**. São Paulo: Cortez, Recife: Ed, UFPE, 1995.

PIRES, R. **Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”**: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C.A.P. (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora RUC Minas, 2012. P.182-220, 2012.

PLANSAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016-2019)**. [online] Disponível na internet via: [http://www.cfn.org.br/wpcontent/uploads/2016/05/PLAN\\_SAN-2016.pdf](http://www.cfn.org.br/wpcontent/uploads/2016/05/PLAN_SAN-2016.pdf). Consultado em 11 de setembro de 2017.

PORTO, M.S.G. **Crenças, valores e representações sociais da violência**. *Sociologias*, n. 16, p. 250-273, 2006.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoque epistemológicos e metodológicos/tradução de Ana Cristina Nasser**. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008 – (Coleção Sociologia). Título Original: *La recherche qualitative*, Vários autores.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD) **Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional**. Movimento é Vida: Atividades Físicas e Esportivas para Todas as Pessoas: 2017. Brasília: PNUD, 2017.

ROCHA, Cecília (Org). **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Organizado por Cecília Rocha, Luciene Burlandy e Rosana Magalhães. – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

ROCHA, C. V. **Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional.** Dados: Revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 3, p. 557-592, 2003.

SALTURI, L. **Um Panorama da obra de Georg Simmel: Teoria Sociológica e Teoria da Cultura.** Revista Movimento Ação v.03, n.04, pp. 162-178, 2016.

SANTOS, S.F. **Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional: Ações e estratégias adotadas no município de Campos Dos Goytacazes (RJ).** 2014. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Campos dos Goytacazes, 2014. p. 26-27.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil.** São Paulo: Sumaré, 1994.

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

SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. **Impropriedades dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil.** Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, p. 185-216, 2003.

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

SILVA, T. **Gestão da transversalidade em políticas públicas.** Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD). Anais...Rio de Janeiro: ENANPAD, 2011.

SIMMEL, G. **A natureza sociológica do conflito,** in Moraes Filho, Evaristo (org.), *Simmel*, São Paulo, Ática, 1983.

SISTEMA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, (SISMUSAN). **Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015. Campo dos Goytacazes, RJ:** Governo Municipal de Campos dos Goytacazes, 2012.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, (SISAN). **Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual.** Brasília: Governo Federal, 2010.

SOARES, M; MACHADO, J. **Federalismo e políticas públicas.** Brasília: Enap – Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano8, nº16, jul./dez., 2006. P.20-45.

SOUZA, W. F. **Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil.** Anais do 8o Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Anais.Lima, Peru: Pontifícia Universidade Católica do Peru, 22 jul. 2015.

SPINK, Mary Jane. (Org.). **O conhecimento no cotidiano.** São Paulo: Brasiliense, 1993.

VASCONCELLOS, A. B. P. A; MOURA, L. B. A.. **Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional.** Cadernos de Saúde Pública, v. 34, p. e00206816, 2018.

VASCONCELOS, F. A. G et al. **Políticas públicas de alimentação e nutrição do Brasil: de Lula a Temer.** Rev. Nutr., Campinas, v. 32, e180161, 2019.

VIANNA DA CRUZ, J. L; AZEVEDO NETO, José Alves. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Boletim Petróleo, Royalties e Região-Campos dos Goytacazes/RJ-Ano XIII, nº**, 2016.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

WILSON, J. Q.. Varieties of Police Behavior: the management of law and order in eight communities. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1968.

WISE, L. R. **Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior.** Public Administration Review, v. 64, nº 6, p.669-680, November/December 2004.

ZANINI, E. O. **Prospectiva Estratégica para análise da interação entre os programas e variáveis relacionadas aos restaurantes populares: um estudo de caso no município de Toledo, PR.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* Toledo. Paraná, 2016.