

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Regiane da Silva Botelho

Direito Humano à Alimentação Adequada: a Política de Segurança Alimentar e
Nutricional Sustentável no Município de Florianópolis

Florianópolis

2021

Regiane da Silva Botelho

**Direito Humano à Alimentação Adequada: a Política de Segurança Alimentar e
Nutricional Sustentável no Município de Florianópolis**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Serviço Social, do Centro Socioeconômico, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social. Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Edivane de Jesus

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Botelho, Regiane da Silva
Direito Humano à Alimentação Adequada : A Política de
Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável no Município
de Florianópolis / Regiane da Silva Botelho ; orientadora,
Edivane de Jesus, 2021.
61 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Segurança Alimentar. 3. Políticas
Públicas. 4. Participação Social. I. Jesus, Edivane de .
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Serviço Social. III. Título.

Regiane da Silva Botelho

Direito Humano à Alimentação Adequada: a Política de Segurança Alimentar e
Nutricional Sustentável no Município de Florianópolis

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de
“Bacharel em Serviço Social” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Serviço
Social.

Florianópolis, 14 de junho de 2021.



Documento assinado digitalmente
Rubia dos Santos
Data: 24/06/2021 11:11:55-0300
CPF: 001.252.199-03
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Rúbia dos Santos Ronzoni, Dra.
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:



Documento assinado digitalmente
Edivane de Jesus
Data: 24/06/2021 00:07:58-0300
CPF: 001.727.770-11
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Edivane de Jesus, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina



Documento assinado digitalmente
Heloisa Teles
Data: 24/06/2021 11:33:10-0300
CPF: 007.314.250-65
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Heloísa Teles, Dra.
Avaliadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Assistente Social Simone Serafim Corrêa, Ma.
Avaliadora
Centro de Referência da Assistência Social- CRAS

A meu irmão Rogério (in memoriam), que sempre me motivou a aprender e a crescer mais, e sempre será minha inspiração, por seu legado de vida e trajetória exemplar de caráter, dedicação, honestidade, perseverança e retidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por colocar em minha vida pessoas que me ajudaram a ultrapassar os obstáculos encontrados ao longo da realização deste trabalho.

À minha mãe, meu exemplo de resiliência.

Meu marido Alex, por compreender o quanto é importante para mim esta realização e minha filha Emily, sem palavras para agradecer por todo seu incentivo e companheirismo.

Aos meus irmãos e irmãs, por ouvirem minhas angústias e me estimularem a ir em frente.

À minha orientadora, pela paciência, disponibilidade e estímulo em todo o processo.

Aos colegas do CRAS Canasvieiras, pela oportunidade de estágio e aprendizado, especialmente à minha supervisora Simone por sua competência e atenção.

À amiga Caroline, pela parceria e por compartilhar do mesmo sonho não me deixando desanimar.

À minha amiga Vanessa, por não me deixar desistir, por todo o apoio e ajuda, por ouvir minhas lamentações, pelo suporte e as risadas que tornaram o caminho menos árduo em todo o período da graduação.

À Lidiamara do COMSEAS/Fpolis e a todos (as) que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

O direito humano à alimentação adequada consiste no acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, respeitando a diversidade cultural de cada indivíduo. No município de Florianópolis, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional foi instituída no ano de 2013, porém nem todos os seus componentes encontram-se estruturados como deveriam. O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem o objetivo de analisar como se estrutura atualmente a política no município, neste sentido faz-se necessário compreender como se dá a participação da sociedade civil em sua implementação e quais são as ações e programas que estão em andamento. O trabalho se desenvolve através de revisão bibliográfica, recorrendo a textos de autores de referência à temática do direito humano à alimentação e pesquisa documental de materiais institucionais e marcos regulatórios. Com o propósito de realizar uma pesquisa empírica e conhecer o funcionamento do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do município, foram aplicados dois questionários com questões abertas a todos os membros que representam a sociedade civil no âmbito do conselho. Observou-se através da pesquisa que as ações de segurança alimentar existentes no município priorizam os atendimentos assistencialistas e descontinuados repassando recursos para o terceiro setor e utilizando-se de serviços voluntários.

Palavras-chave: Direito humano à alimentação adequada. Política de segurança alimentar. Participação social. Conselho municipal de segurança alimentar e nutricional sustentável.

ABSTRACT

The human right to adequate food consists of regular and permanent access to quality food, in sufficient quantity, respecting the cultural diversity of each individual. In the municipality of Florianópolis, the Food and Nutritional Security Policy was instituted in 2013, but not all of its components are structured as they should. This Course Completion Paper (TCC) aims to analyze how the policy is currently structured in the municipality. In this sense, it is necessary to understand how civil society participates in its implementation and what are the actions and programs that are in progress. The work is developed through literature review, using texts by reference authors on the subject of the human right to food and documentary research on institutional materials and regulatory frameworks. In order to know the functioning of the Sustainable Food and Nutritional Security Council in the municipality, two questionnaires with open questions were applied to all members representing civil society within the council. It was observed through the research that the existing food security actions in the city prioritize assistance and discontinued assistance, transferring resources to the third sector and using voluntary services.

Keywords: Human right to adequate food. Food safety policy. Social Participation. Municipal council for sustainable food and nutrition security.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEPAGRO	Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COMSEAS	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
E-SUS	Estratégia Sistema Único de Saúde
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FCSSAN	Fórum Catarinense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IAF	Fundação Interamericana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família

PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	Plano Plurianual
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEISP	Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva
SISAB	Sistema de Informações em Saúde para a Atenção Básica
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TearSAN	Teia de Articulação em Segurança Alimentar e Nutricional
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL	15
2.1	A POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS/SC	22
3	A SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM FLORIANÓPOLIS	26
3.1	O CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE FLORIANÓPOLIS (COMSEAS)	27
3.2	A CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	33
4	O ATENDIMENTO E A COBERTURA DOS SERVIÇOS LOCAIS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS	37
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS	54
	ANEXO A – QUESTIONÁRIO COMSEAS	60
	ANEXO B – QUESTIONÁRIO CONSELHEIROS	61

1 INTRODUÇÃO

A alimentação adequada é uma necessidade básica para a existência do homem, é um direito humano que apesar de consagrado em muitos instrumentos do direito internacional (Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA), permanece sendo sistematicamente negado para grande contingente da população mundial.

O interesse pelo estudo deste tema surgiu durante o estágio supervisionado em Serviço Social, realizado no Centro de Referência da Assistência Social - CRAS em 2019/2020. Durante os três semestres desta etapa do meu processo de formação, pude observar nas demandas atendidas pelo equipamento a grande procura pelo auxílio-alimentação, em Florianópolis provido por meio da distribuição de cestas básicas, situação que indica o contexto de miséria em que vivem muitos moradores do município.

A oferta de cesta básica, apesar de um atendimento pontual e descontínuo, é uma alternativa para o enfrentamento da fome. No entanto, existem um conjunto de ações mais eficientes no âmbito da política de segurança alimentar e nutricional não adotadas pelo município de Florianópolis, apesar de existirem no papel (BOVOLENTA, 2017). Segundo Bovolenta (2017), pode ser uma estratégia para atender o usuário sem responder de fato pela demanda que ele apresenta, pois são demandas complexas, e a concessão de uma cesta básica serve de artifício para o órgão público camuflar sua omissão e negligência.

A compreensão de que o direito à alimentação adequada é dever do Estado, requer uma ação estatal permanente e sistemática. O ser humano precisa se alimentar todos os dias de sua vida, assim, esta demanda não deveria ser atendida por meio de ações pontuais, auxílios de natureza emergencial, mas sim, através de intervenções estruturadas e integradas no porte de uma política pública.

No Brasil, os debates em torno da segurança alimentar têm seus passos iniciais a partir de 1930, quando Josué de Castro elabora suas primeiras pesquisas e análises clássicas sobre o fenômeno da fome, definindo-o como um problema político. A busca por soluções para as questões da fome e da miséria também foi anseio do sociólogo Herbert de Souza que fundou a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida” em 1993. Na I Conferência Nacional de Segurança

Alimentar, em 1994, foi proposto o entendimento de que o direito à alimentação deveria se dar com qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente. Com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o Programa Fome Zero entra como estratégia para combater a fome e suas causas estruturais, que geram a exclusão social e para garantir a segurança alimentar (YASBEK, 2004). Em 2006 a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e em 2010 o direito à alimentação passou a ser reconhecido na Constituição Federal, estes marcos legais são importantes pois determinam que a questão da segurança alimentar é um dever do Estado independente da mudança de governo.

No ano de 2019, o cenário político brasileiro foi marcado por desmontes no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), destacando-se a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), principal instrumento de participação e representação social na política, comprometendo seriamente a continuidade do SISAN. Em 2020, as expressões da questão social já presentes na sociedade foram severamente agravadas com a pandemia da Covid-19. Os impactos sociais e econômicos decorrentes da crise sanitária, destacaram a questão da fome, do desemprego, do trabalho informal e precário, aumentando o cenário de incertezas de acesso à renda e às políticas públicas (SHAPPO, 2021).

Em Florianópolis, os trabalhadores que vivem do turismo tiveram grande impacto em suas rendas. Vários estabelecimentos comerciais foram fechados, diminuindo assim as vagas de emprego e o auxílio emergencial não se mostrou suficiente para suprir as necessidades dessa população. A necessidade de isolamento social também limitou o acesso a políticas públicas como saúde, educação e assistência. No ensino a distância, os estudantes ficaram na incerteza da alimentação diária que foi substituída por kits de alimentos fornecidos pelas escolas, que nem todos puderam ter acesso, pois estes foram direcionados aos alunos em situação de maior vulnerabilidade.

Concebendo a alimentação adequada enquanto um direito humano, este trabalho teve como objetivo geral analisar como se estrutura atualmente a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Florianópolis que, apesar de

ter sido instituída no ano de 2013, encontra-se ainda em fase de implantação. Neste intento, buscamos identificar a legislação, os planos e programas existentes e compreender como se dá a participação da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional sustentável, no município.

Para tanto, realizamos um estudo de viés qualitativo, composto por uma etapa de revisão bibliográfica e pesquisa documental, e por aplicação de dois questionários com questões abertas, em anexo. O primeiro com questões direcionadas à mesa diretora do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis e o segundo com questões direcionadas aos conselheiros representantes da sociedade civil. O primeiro contato feito por e-mail com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSEAS) foi para solicitar informações gerais sobre a implementação da política no município. Na resposta do email foi fornecido o Whatsapp de uma das conselheiras para esclarecimento de dúvidas, e também fui convidada a assistir a plenária de encerramento do ano de 2020 que seria por videoconferência devido às restrições impostas pela pandemia. Os questionários foram encaminhados por e-mail para a secretaria do conselho, e para oito membros titulares representantes da sociedade civil. Recebemos as respostas de dois destes conselheiros, sendo que um deles ficou responsável por responder também às questões direcionadas à mesa diretora, já que o conselho não possui secretária executiva que seria responsável por essa tarefa. Diante da escassez de material para pesquisa do tema, e do baixo retorno dos questionários, durante todo o percurso realizamos inúmeros contatos com a secretaria do conselho, que viabilizou documentos como o Regimento Interno e o Relatório da última conferência realizada, documentos não disponíveis para acesso público.

Assim, este trabalho está estruturado, além desta breve introdução, em três seções: a primeira seção traz a origem do conceito de segurança alimentar, que inicialmente se baseava na capacidade de cada nação em produzir seu próprio alimento, seguida de um breve histórico do reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em nível federal, estadual e municipal, com ênfase no último. A segunda

seção fala da sociedade civil na implementação da Política de Segurança Alimentar em Florianópolis, detalhando o funcionamento do conselho, sua atuação e engajamento na construção de pautas e realização das conferências municipais. Por fim, na última seção traremos os dados obtidos sobre programas existentes, atendimento e cobertura dos serviços locais da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Florianópolis. Na sequência apresentamos algumas considerações gerais sobre o estudo.

2 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Durante a primeira Guerra Mundial, na Europa, a capacidade de cada país em produzir sua própria alimentação passou a designar o conceito de segurança nacional. As grandes destruições causadas pelas guerras tornaram clara a força que uma nação poderia ter baseada em sua capacidade de segurança alimentar. (ABRANDH, 2013).

Desde então, diversos organismos internacionais reconheceram a alimentação como direito indispensável à saúde e bem-estar do ser humano. Nesta direção a Declaração Universal dos Direitos humanos (DUDH) de 1948 em seu artigo 25 proclama que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, artigo 25, 1948).

Em 1945, é criada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) como um organismo especializado da ONU (Organização das Nações Unidas). Este órgão, em inglês denominado *Food and Agriculture Organization*, em sua criação já entendia o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano, enquanto outros órgãos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) viam a solução da segurança alimentar nos mecanismos de mercado (ABRANDH, 2013).

De acordo com Silva (2014), a fome passou a agravar-se diante das lutas pelo fim do jugo colonial, sobretudo na Ásia e África. Para aumentar a produção de alimentos foram difundidas novas tecnologias agrícolas, processo este que ficou conhecido por Revolução Verde (OCTAVIANO, 2010). Nesse cenário, em 1974 foi realizada em Roma a Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, que concluiu que não bastava aumentar a produção, era necessário garantir um abastecimento regular. Diante dessa prerrogativa, a Revolução Verde foi intensificada sob o entendimento que: “o flagelo da fome e da desnutrição no mundo desapareceriam com o aumento significativo da produção agrícola, o que estaria

assegurado com o emprego maciço de insumos químicos (fertilizantes e agrotóxicos)” (Maluf e Menezes, 2000, p. 1).

Seguindo a inovação mundial, no Brasil, o produto mais impulsionado foi a soja, mas contraditoriamente esse aumento na produção não significou aumento de acesso aos alimentos à população brasileira. Segundo Silva (2014, p.10), esse período marca o início do processo de êxodo rural no país: “a diversidade de culturas alimentares foi gravemente afetada e grande contingente de agricultores familiares precisou migrar para os centros urbanos, gerando graves problemas de desemprego e precarização social nas periferias das grandes cidades”. Assim, no início da década de 1990 o acesso à alimentação segura, sem contaminação química e biológica, produzida de forma sustentável e que oferecesse menores riscos de degradação à natureza, passou a fazer parte do debate mundial e nacional.

Josué de Castro em seus estudos sinalizava ser insuficiente dispor de alimentos em quantidade suficiente e diversificados para cobrir as necessidades alimentares da população mundial. Para o autor, o problema da fome não estava relacionado apenas à produção insuficiente de alimentos, mas à impossibilidade de que a massa da população disponha de poder de compra para adquirir estes alimentos (CASTRO, 1968). Castro através de sua investigação e atuação como médico, professor, cientista e dirigente de órgãos públicos deu um novo significado ao termo “fome” e ao modo de encará-lo. Partindo de sua experiência pessoal no nordeste brasileiro, publicou uma extensa obra e destacou-se no cenário brasileiro e internacional não só pelos seus trabalhos ecológicos sobre o problema da fome no mundo, mas também no plano político em vários organismos internacionais (BONFIM, 2004).

Em relação à fome no Brasil, em seus primeiros Inquéritos Alimentares, Josué de Castro a define como um problema político. Seus trabalhos constituem o mais importante marco histórico do estudo da fome no país, com o grande objetivo de desvendar ou revelar que a problemática alimentar e nutricional também é fruto do modelo de desenvolvimento econômico e social de uma nação. Em seus estudos pioneiros apontou que a má alimentação é proveniente da desigual distribuição de renda da população brasileira (CASTRO, 2001). Para efetivar o direito humano à

alimentação são necessárias medidas que busquem a superação dos fatores geradores desta condição, estas medidas envolvem estratégias que contribuam para a efetivação do conjunto dos direitos sociais de modo a atender as necessidades básicas do ser humano e não apenas a alimentação (SCHAPO, 2021).

Segundo ABRANDH (2013, p.13), o entendimento de segurança alimentar foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, realizada em Brasília, enquanto:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna.

Uma política pública deve possuir diretrizes e princípios, que estabeleçam objetivos, estratégias de atuação, procedimentos para a execução do orçamento público e cumprimento dos propósitos. Nesse viés, a Política Pública de Segurança Alimentar no Brasil passou por todas as fases necessárias para sua elaboração, sua criação foi precedida por várias etapas. Primeiramente, a sociedade civil articulou movimentos sociais, fóruns estaduais e nacionais, para definir uma agenda social onde foi abordada a temática de combate à fome, a miséria e também a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (BURLANDY, 2009). Esta agenda foi incorporada à agenda do Governo Federal e resultou na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 1993, que extinto em 1994, só voltou a ser recriado em 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, junto ao Projeto Fome Zero, que entrou como estratégia para combater a fome e suas causas estruturais, que geram a exclusão social e para garantir a segurança alimentar (YASBEK, 2004).

No entanto, no Brasil, o termo Segurança Alimentar e Nutricional somente passou a ser divulgado após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), em 1998. O conceito de Soberania Alimentar, foi incorporado na 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda/PE, em março de 2004, tal conceito defende que

cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura. “Além disso, se reconhece que este processo deva se dar em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social” (ABRANDH, 2013, p.7). Este entendimento foi reafirmado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006, a fim de possibilitar a articulação entre os diversos setores, os três níveis de governo, e também da sociedade civil organizada, para a implementação e execução das políticas de segurança alimentar e nutricional 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 sustentável.

Art. 4º - A segurança alimentar e nutricional abrange: I – ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição de renda; II – conservação da biodiversidade e utilização sustentável dos recursos; III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população; V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País. (BRASIL, 2006).

A Lei nº 11.346/2006, ainda determina que integram este sistema: a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos estados, do Distrito Federal e municípios e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que manifestem interesse em aderir ao SISAN (CAISAN, 2011, p 43). Desde sua criação o SISAN

teve importantes avanços, transformando-se num conjunto promissor para atingir os objetivos propostos.

Em 2010, o direito à alimentação passa a ser reconhecido como direito social por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro, que alterou o art. 6º da Constituição Federal “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 2010b, p. 39). No mesmo ano, o decreto nº 7.272 regulamenta a LOSAN, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabelece o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, representando outro marco legal de relevância para a consolidação da política de Estado, voltada ao combate efetivo da fome no Brasil.

As Conferências têm papel essencial na materialização do sistema, um importante exercício de democracia participativa que pressupõe a participação social na construção das políticas públicas do país. É um processo de aprendizagem que requer o aprimoramento da capacidade propositiva das representações da sociedade civil, a qual representa dois terços dos participantes, enquanto um terço são representantes do Governo, englobando todas as vinte e sete unidades federadas. As cinco Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional já realizadas refletem, principalmente, as reivindicações da sociedade civil, trazendo questões relevantes para a ampliação do tema, além de aprovar as diretrizes e prioridades para a Política e o Plano de SAN.

Assim, o Sistema, a Política e o Plano configuram-se como componentes de uma mesma engrenagem que juntos buscam dar sentido real aos princípios da Constituição Federal e da LOSAN, no que concerne à efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada. O sistema é o elemento estruturante da composição, a Política e o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional são elementos que tornam realidade a ação organizada do sistema: permitem a compreensão mais exata do que será feito, como será feito, quem são os atores públicos responsáveis e quais são as suas obrigações. Os três se efetivam quando incorporados a programas que tratam da ação pública, chegando de fato até a comunidade, saindo dos gabinetes

da burocracia estatal para mudar a vida dos titulares de direito (LEÃO e MALUF, 2012).

O Plano de Segurança Alimentar e Nutricional é a peça do planejamento da ação do Estado, que contém programas e ações a serem implementadas, bem como as metas e o tempo necessário para sua realização (CAISAN, 2011). Para serem contempladas pelo orçamento público, as metas dos Planos e Políticas Públicas precisam estar previstas no Plano Plurianual (PPA). O PPA é o instrumento de gestão pública que estabelece as diretrizes, objetivos, metas e dotação orçamentária a serem seguidos pelos governos ao longo de um período de quatro anos (MACHADO, 2020).

Conforme Machado (2020), a responsabilidade de elaborar o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional é da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), a partir das proposições oriundas das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional e sistematizadas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar. O II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019), revisado em 2018, trouxe as propostas e metas priorizadas na 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada no ano de 2017, distribuídas em 9 grandes desafios a serem enfrentados no período de quatro anos, levando em conta as 8 diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O primeiro ato normativo do presidente Jair Bolsonaro, ao assumir a presidência do país, em 01 de janeiro de 2019, alterou a LOSAN e extinguiu o CONSEA Nacional. Na ocasião houve intensa articulação dos movimentos sociais para que esta decisão fosse revogada, mesmo assim a Lei no. 13.844, de 18 de junho de 2019 ratificou a Medida Provisória (BRASIL, 2019). Como a convocação da Conferência era de competência do CONSEA, esta decisão criou uma instabilidade jurídica e institucional, e impossibilitou a convocação da Conferência Nacional. Outra medida do novo governo foi a extinção de alguns ministérios e a fusão de outros. Foi criado o Ministério da Cidadania que, segundo a Lei nº13.844 de 18 de junho de 2019, ficou responsável por diversas políticas públicas, dentre estas a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A partir daí várias outras

mudanças ocorreram, e o SISAN apesar de ainda existir, está inserido em uma nova estrutura.

Atualmente no âmbito do Ministério da Cidadania, a Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (SEISP), é responsável por coordenar ações de acordo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, para promover o acesso à alimentação adequada e saudável, o fomento à produção, comercialização, distribuição e consumo de alimentos; a educação alimentar e nutricional, o acesso à água e o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada. Outros órgãos do Governo Federal também coordenam programas voltados à alimentação, por exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Ministério da Educação. A fiscalização das ações e o controle social deste programa, são feitos por meio de Conselhos de Alimentação Escolar e por Conselhos Profissionais de Nutrição (BRASIL, 2021).

Ao aderir ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no ano de 2011, o Governo do Estado de Santa Catarina iniciou a estruturação dos três componentes necessários para o surgimento do primeiro Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. São eles: a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional, oficializada pelo decreto n^o 435, de 15 de agosto de 2011, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo marco legal é a Lei n^o 12.911, de 22 de janeiro de 2004 e como terceiro componente a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. No estado de Santa Catarina já foram realizadas seis conferências, sendo a última em dezembro de 2019 (SANTA CATARINA, 2016b).

O I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina com vigência 2014-2019, trouxe um diagnóstico de Segurança Alimentar e Nutricional do estado. A coleta de dados para a construção deste diagnóstico pautou-se em fontes de dados secundários já existentes sobre o estado, destacando-se as pesquisas desenvolvidas em âmbito nacional pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (SANTA CATARINA, 2016a).

Durante a construção do plano foi reconhecida a falta de dados necessários para a composição de um diagnóstico abrangente de Segurança Alimentar e

Nutricional. Foi proposto então como uma das diretrizes, a necessidade de criar banco de dados que unificasse as informações do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), Sistema de Informações em Saúde para a Atenção Básica (SISAB) e E-SUS (Estratégia Sistema Único de Saúde) visando traçar o perfil nutricional, identificar as patologias associadas e o risco de vulnerabilidade social.

Um diagnóstico estadual visa facilitar o monitoramento das ações necessárias em cada município ou região, contemplando suas particularidades, trazendo dados completos e atualizados, bem como fortalecer as organizações de agricultores familiares quilombolas, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, incentivando a criação de redes de cooperação a partir das associações e cooperativas (SANTA CATARINA, 2016a).

2.1 A POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DA CIDADE DE FLORIANÓPOLIS/SC

Situar o histórico da segurança alimentar e nutricional, sua estruturação no Brasil e em Santa Catarina é essencial para que possamos tratar a partir daqui do nosso recorte de pesquisa: a **Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável em Florianópolis**.

Na capital catarinense, a Lei n.º 9355, de 10 de outubro de 2013, dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, com o objetivo de promover ações destinadas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e o desenvolvimento integral da pessoa humana. A Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável rege-se pelas seguintes diretrizes:

- I - promoção e incorporação do direito à alimentação adequada nas políticas públicas;
- II - promoção do acesso à alimentação de qualidade e de modos de vida saudável;
- III - promoção da educação alimentar e nutricional;
- IV - promoção da alimentação e da nutrição materno-infanto-juvenil;
- V - atendimento suplementar e emergencial a indivíduos ou grupos populacionais em situação de vulnerabilidade;
- VI - fortalecimento das ações de vigilância sanitária dos alimentos;
- VII - apoio à geração de trabalho e renda;

- VIII - preservação e a recuperação do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- IX - respeito às comunidades tradicionais e aos hábitos alimentares locais;
- X - promoção da participação permanente dos diversos segmentos da sociedade civil;
- XI - municipalização das ações;
- XII - promoção de políticas integradas para combater a concentração de renda e a consequente exclusão social;
- XIII – o apoio à reforma agrária e ao fortalecimento da agricultura familiar agroecológica (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Para possibilitar a efetividade de suas ações, no artigo 6º da lei estão definidos os integrantes da política: Conferências Municipais, o Conselho Municipal, a Coordenadoria, a Câmara Intersetorial e o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (FLORIANÓPOLIS, 2013).

Entre os componentes necessários para a materialização da Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis, estão em funcionamento o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSEAS), instalado em 2014 e as Conferências. Ainda não foram instituídos no âmbito municipal, a Coordenadoria e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CAISAN), cuja principal atribuição seria elaborar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Nesse sentido, a adesão ao SISAN encontra-se prejudicada. O município entrou com pedido na Plataforma ADESAN, ferramenta online de adesão municipal ao SISAN, mas o pedido não foi aceito devido à inexistência da CAISAN, que normativamente, foi instituída pela Lei n.º 9355 de 10 de outubro de 2013, mas não foi implementada na prática, pois depende de uma reunião convocada pelo chefe do executivo, para a nomeação de seus membros.

Em decorrência destas carências, o processo de adesão ao sistema nacional encontra-se paralisado, Florianópolis ainda não integra o SISAN e não tem elaborado o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável cujos objetivos são: Identificar estratégias, ações e metas a serem implementadas segundo cronograma definido; indicar as fontes orçamentárias e os recursos administrativos a serem alocados para a concretização do direito humano à alimentação adequada; criar condições efetivas de infraestrutura e recursos humanos que permitam o atendimento administrativo ao direito humano à alimentação adequada; definir e estabelecer formas de monitoramento mediante a

identificação e o acompanhamento de indicadores de vigilância alimentar e nutricional (FLORIANÓPOLIS, 2013).

A adesão ao sistema seria de grande importância para o município pois possibilitaria, entre outras vantagens, receber pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas incluídos nos seus respectivos planos de segurança alimentar e nutricional, para obtenção de recursos federais e facilitaria o acompanhamento e o monitoramento de indicadores, programas e orçamento de Segurança Alimentar e Nutricional. As vantagens apontadas pelo Ministério da Cidadania são:

Participação na articulação das políticas públicas voltadas ao alcance de SAN e DHAA, bem como viabilizar a operacionalização de programas de forma integrada e sustentável, a partir de uma abordagem mais sistêmica; Ampliação da força política, pois estarão defendendo as políticas de segurança alimentar e nutricional de forma integrada e intersetorial em nível local; Possibilidade de receber apoio técnico e político para a implementação e aperfeiçoamento da gestão do SISAN e dos seus planos de segurança alimentar e nutricional; Possibilidade de receber pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas incluídos nos seus respectivos planos de segurança alimentar e nutricional, quando habilitados em editais de chamada pública para descentralização de recursos federais de ministérios, desde que seus planos atendam aos critérios e parâmetros estabelecidos no Decreto no 7.272, de 25 de agosto de 2010; Organização e maior participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas referentes a SAN; Facilitação do acompanhamento e do monitoramento de indicadores, programas e orçamento de SAN e análise da situação de segurança alimentar e nutricional; Contribuição para a promoção de ações de educação permanente, formação e capacitação de gestores, profissionais e sociedade civil, em especial, conselheiros; Possibilidade de maior acesso à alimentação adequada pelos titulares desse direito; Promoção da cidadania, dignidade, saúde e qualidade de vida de seus cidadãos, resultando em economia na saúde. (Brasil, 2021)

Para Perini (2013), o município é o locus privilegiado de ação das políticas públicas, pois, em tese, favorece um maior controle social, participação política e melhor distribuição dos serviços. No entanto, de acordo com o Ministério da Cidadania, enquanto todos os estados já aderiram ao SISAN, somente 443 municípios brasileiros fizeram a adesão até o momento, o que mostra que, em âmbito local, as ações intersetoriais enfrentam as maiores dificuldades de implementação. Segundo Machado (2020), o subfinanciamento do SISAN tem sido um problema crônico, fruto de um processo de descentralização da política pública para o nível municipal com fragilidade nos seus mecanismos de financiamento e

corresponsabilidade entre União, estados e municípios. Essa insuficiência, bem como a fragilidade das responsabilidades institucionais, pode dificultar o alcance dos propósitos da política pública no município. Neste sentido há uma ausência significativa do papel indutor do Governo Federal, que permita acelerar a expansão do SISAN. Considerando que o sistema nacional teve uma construção histórica participativa, com forte organização incidindo no Governo Federal, mecanismos mais efetivos de descentralização que ampliem a sua base municipal precisam ser desenhados, conferindo assim, capilaridade à segurança alimentar e nutricional em todo o país.

3 A SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM FLORIANÓPOLIS

Segundo Marcon (2017), o fortalecimento da participação social nas políticas públicas brasileiras se deve ao processo de redemocratização do Estado, que teve início ainda no período da ditadura militar, a partir de meados dos anos 1970. Este período foi fortemente marcado pelo surgimento e atuação dos movimentos sociais de resistência à ditadura, que reivindicavam educação, saúde, moradia, saneamento básico e transporte coletivo.

A criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro também foi precedida pela articulação da sociedade civil e de movimentos sociais, através da realização de fóruns para definir uma agenda de combate à fome e à miséria. Dentre eles destacaram-se no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a reestruturação da União Nacional dos Estudantes (UNE), a discussão ecológica e o Movimento Feminista. Já na década de 1990, a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, criada a partir do Movimento Pela Ética na Política, que teve como principal fundador o sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho”, foi essencial neste processo (PESSANHA, 2002).

A promulgação da constituição brasileira de 1988, que ficou conhecida como constituição cidadã, consagrou juridicamente os direitos dos cidadãos como deveres do estado, e garantiu também a participação da sociedade na vida do estado.

No tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado. (ROCHA, 2008, p. 136)

Este caráter democrático assegura a participação social como viabilizadora dos interesses públicos, e proporciona aos cidadãos o direito de poderem participar e opinar sobre as políticas públicas utilizando-se dos espaços públicos, audiências públicas, pelos órgãos colegiados, grupos, instituições ou partidos. Para Habermas (2003, p. 52), o processo de participação democrática pressupõe a mudança de

paradigma, onde o posicionamento do cidadão passa de mero observador para participante ativo na tomada de decisões.

Dentro do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, “o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formula e implementa políticas, planos, programas e ações” (LOSAN, 2006). O artigo 8º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, define como um de seus princípios, a 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, bem como, a transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão (LOSAN, 2006). Igualmente na elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, foram criados conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas, com a participação de atores governamentais e não governamentais.

3.1 O CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE FLORIANÓPOLIS (COMSEAS)

Em 10 de Outubro de 2013, a câmara municipal de Florianópolis aprovou e sancionou a Lei nº 9355, que dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável da cidade, e prevê em seu artigo 5º, entre outras diretrizes, a “promoção da participação permanente dos diversos segmentos da sociedade civil”. Em seu artigo 9º, a lei cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis, denominado COMSEAS, órgão vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Assistência Social.

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis tem como objetivo propor, deliberar e monitorar políticas, programas e ações, que configurem o direito inerente da pessoa humana à alimentação, como parte integrante do direito de cada cidadão (FLORIANÓPOLIS, 2013). As competências do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis estão descritas no artigo 13º da lei 9355/2013, são elas:

- I - convocar a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;
- II - encaminhar à CAISAN as diretrizes da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, a partir do resultado da Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, para a elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e a aprovação deste Plano;
- III - aprovar e monitorar planos, programas e ações da política de segurança alimentar e nutricional sustentável no âmbito municipal;
- IV - incentivar parcerias que garantam a mobilização e a otimização dos recursos disponíveis;
- V - mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional sustentável;
- VI - apoiar a atuação integrada dos órgãos governamentais e das organizações da sociedade civil envolvidos nas ações de promoção do direito humano à alimentação adequada;
- VII - elaborar seu regimento interno; e
- VIII - exercer atividades correlatas (FLORIANÓPOLIS, 2013)

Conforme determina a LOSAN/2006, o conselho deve ser composto por doze membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo dois terços da sociedade civil e um terço do governo. A escolha das entidades representantes da sociedade civil se dá através de processo democrático realizado por meio de votação, em fórum próprio convocado a cada dois anos pelo presidente do COMSEAS. O processo de escolha é instaurado pelo conselho, mediante formação de comissão eleitoral própria, composta de no mínimo três membros, preferencialmente da sociedade civil. Os membros da Comissão Eleitoral não poderão concorrer às vagas de conselheiros.

Atualmente, a composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis está organizada pelo decreto nº 20.164, de 12 de abril de 2019, que designou membros para a gestão 2019/2021. A parte governamental é constituída por representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal da Saúde e Superintendência da Pesca, Maricultura e Agricultura. Sendo um membro titular e um suplente de cada secretaria. As organizações não governamentais que fazem parte da gestão 2019/2021 são: Associação dos Diabéticos da Grande Florianópolis, Associação dos Remanescentes do Quilombo Vidal Martins, Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo, SESC Mesa Brasil, Associação Catarinense de Nutrição, Conselho Regional de Nutricionistas da Décima Região,

Grupo Ilha Meimbipe de Agroecologia e Sociedade Espírita de Recuperação, Trabalho e Renda. Cada entidade possui um representante titular e um suplente (FLORIANÓPOLIS, 2019).

As reuniões ordinárias do COMSEAS são realizadas uma vez por mês, e as extraordinárias podem ser convocadas a qualquer tempo e sempre que necessárias, pelo Presidente ou por um terço de seus membros, com antecedência mínima de 72 horas. Cada reunião possui uma pauta pré-definida e qualquer membro pode propor a inserção de itens na pauta, desde que seja a antecedência de 72 horas da abertura dos trabalhos.

Para a construção deste trabalho, conforme sinalizamos na introdução, foram enviados questionários aos membros titulares representantes da sociedade civil do COMSEAS, que apontaram o momento vivenciado por Florianópolis, no que tange a implementação da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável em Florianópolis.

Uma das questões deste questionário versou sobre como se deu o início da participação da sociedade civil na discussão e implementação de ações públicas de segurança alimentar no município de Florianópolis. As respostas não foram muito precisas, no entanto, foi relatado pelo Conselheiro 1 que mesmo antes de existir o COMSEAS já existiam no município organizações que discutiam o tema. O representante cita a ocasião em que Herbert José de Souza, o “Betinho” foi o convidado especial para uma aula magna na UFSC, onde ocorreu uma sessão solene de entrega do título de Doutor Honoris Causa e inauguração do Monumento Contra a Fome, do artista plástico Plínio Verani Júnior. A solenidade aconteceu no ano de 1994, durante a campanha em prol da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, organização não-governamental criada por Betinho em 1993, com o objetivo de mobilizar todos os segmentos da sociedade brasileira na busca de soluções para as questões da fome e da miséria¹.

Esta mobilização, culminou na realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar no ano de 1994, já em Florianópolis não conseguimos precisar

¹ Na sua fase inicial, a Ação da Cidadania buscou sensibilizar a sociedade para o problema incentivando a criação em todo o país de comitês de solidariedade, organizados por setores da sociedade organizada, tais como sindicatos, universidades, igrejas, organizações não governamentais etc. (PESSANHA, 2002, p. 14).

a data da primeira conferência, pois no site da Secretaria Municipal de Assistência Social o primeiro registro refere-se à segunda Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2014 na qual aconteceu a assembleia para eleição dos membros da sociedade civil.

Ao questionarmos sobre o papel do conselheiro representante da sociedade civil, em relação à implementação da política de Segurança Alimentar e Nutricional em Florianópolis, o Conselheiro 1 apontou: “controle social, sensibilização dos gestores diante da realidade e das necessidades do município e pressão popular com articulação estratégica”. Enfatizou ainda a necessidade de ter muito “traquejo político” para conseguir qualquer coisa enquanto representante da sociedade civil junto à gestão. Sobre a mesma questão, o Conselheiro 2 sinalizou outras atribuições como “colaborar com o debate para a construção da política pública desde o planejamento desta política, levando elementos do dia a dia vivido junto aos usuários”.

Sobre as dificuldades na atuação como conselheiro, um dos apontamentos foi unânime: falta de estrutura física (o conselho não possui sala e telefone) e recursos humanos. Devido à inexistência de secretaria executiva², algum membro do conselho precisa se disponibilizar para esta função e acaba exercendo um papel muito mais administrativo, redigindo atas, convocando reuniões, completando planilhas de frequência e escrevendo ofícios. Assim, o tempo que deveria ser empregado em controle e participação social, é despendido em ações operacionais. Outra grande dificuldade relatada pelo Conselheiro 1 “é a constante sensibilização que a gente tem que fazer dos gestores públicos e a dificuldade muitas vezes de conseguir um espaço na pauta de governo para levar as demandas da sociedade civil”.

Os membros da sociedade civil foram escolhidos por suas entidades para representá-las junto ao conselho, eles estão mais próximos das necessidades dos usuários, convivem de perto com problemas sociais e com quem vive em situação de insegurança alimentar, seja na rua, no quilombo ou nas demais instituições. São

² Conforme o Art. 30 de seu regimento interno, o COMSEAS deveria contar com uma Secretaria-Executiva do quadro efetivo da Secretaria Municipal de Assistência Social, para dar suporte técnico e administrativo ao seu funcionamento.

eles que levam para o conselho todas as questões vivenciadas na prática, no dia a dia. Tão importante quanto fiscalizar, o conselheiro tem o papel de atuar na construção e implementação da política, para que ela de fato se materialize, e também na avaliação para saber se ela está atendendo às necessidades envolvidas. Segundo Gohn (2006), apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, muitos têm atuado em caráter apenas consultivo. Assim, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação, já que não existem estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o Executivo a acatar as decisões dos conselhos, principalmente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes. Como órgão auxiliar da gestão pública é preciso, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, pois um conselho com caráter apenas jurídico-formal pode ser um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais (GOHN, 2006).

Sobre a existência ou não de articulação entre os representantes dos diversos segmentos da sociedade civil dentro do conselho, as respostas dos conselheiros foram positivas, ambos afirmaram que o conselho é um espaço de construção onde se conhece os objetivos e demandas de cada entidade e juntos organizam-se para possíveis encaminhamentos.

Ainda segundo o documento Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, elaborado pelo CONSEA em 2004, além da articulação de ações entre os segmentos da sociedade civil e secretarias (saúde, educação, etc.), também é preciso articular as ações desenvolvidas nos diferentes níveis dentro de um mesmo setor.

Coutinho (1992) considera que para o surgimento de uma nova concepção de democracia e cidadania é necessária a articulação entre mecanismos de representação indireta com organismos populares de democracia de base, e que a partir desta articulação, a sociedade civil possa participar ativamente do poder político, intervindo nas decisões governamentais. Esse movimento contribui para a incorporação dos diferentes sujeitos sociais e dos diferentes projetos políticos,

integrando o processo de democratização e a possibilidade de manifestação dos interesses das maiorias nas decisões políticas.

Sobre a questão: Como você avalia o papel do poder público na atuação dentro do conselho? O Conselheiro 1 respondeu que os representantes do quadro efetivo da prefeitura são comprometidos e participativos, “o problema é que eles não têm o poder da caneta” então seu poder de atuação é relativamente limitado. O maior entrave, segundo o Conselheiro 2, são os conselheiros que têm cargos comissionados, nesse caso os limites são maiores ainda, devido à rotatividade. Esta condição impede o envolvimento necessário do representante, e acarreta descontinuidade no que está sendo planejado, diminuindo a efetividade do poder público dentro do conselho.

Questionados sobre como avaliam a implementação da política de segurança alimentar e nutricional em Florianópolis o Conselheiro 1 respondeu que “é incipiente ainda, é uma das poucas capitais que ainda não fez adesão ao SISAN, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Florianópolis só existe a partir do conselho, não há nenhuma outra instância que faça gestão”. O Conselheiro 2 pontuou que em Florianópolis existem muitas pessoas em situação de rua e a cidade não possui restaurante popular, bancos de alimentos, e apoio público às cozinhas comunitárias existentes. Segundo ele, não há uma política, “ela existe no regramento, só no papel” e lembra ainda que, para muitos, Florianópolis é vista como “a ilha da magia” onde não são necessárias discussões sobre fome, insegurança alimentar e produção justa e socialmente sustentável de alimentos. O mesmo relata que sua instituição atende diariamente pessoas em situação de rua, seu principal público, para o qual a prefeitura informa que quem quiser se alimentar pode ir até a Passarela do Samba. No entanto, no local são atendidas no máximo 200 pessoas por dia e o número de pessoas que necessita de alimentação é bem maior, sendo que nem todas vivem no centro, estão espalhadas de norte a sul da cidade, onde não existe nenhum suporte neste sentido.

Na avaliação dos conselheiros que responderam nossa pesquisa, o município precisa avançar em tudo na implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Precisa instaurar a Câmara, construir o Plano e para isso a Segurança Alimentar e Nutricional precisa ser colocada na agenda pública de ação,

ser percebida além de uma lógica assistencialista, enquanto um direito previsto na Constituição, um direito social.

Nesta direção, o Conselheiro 1 cita a baixa prioridade política da parte governamental principalmente se comparada com outras políticas públicas. Pondera que talvez isso se justifique por se tratar de uma política recente no âmbito nacional, só regulamentada a partir do decreto nº 7272 em 2010, e de certo modo desconhecida por parte dos gestores e agentes, que não dão o devido valor ao tema. Apesar disso, cita como principais conquistas do conselho a realização das conferências municipais, a visibilidade da política no âmbito legislativo e a parceria com alguns vereadores. Refere que, em 2020, houve uma boa discussão em relação ao restaurante popular que foi incluído na Lei Orçamentária Anual (LOA), e a organização do Programa de Aquisição de Alimentos junto ao Mesa Brasil Sesc, onde o conselho articulou a elaboração de propostas das cooperativas de agricultura familiar para atender as unidades recebedoras selecionadas.

Como assinalado no início deste trabalho, a pressão popular e de movimentos sociais foi crucial para a inserção do problema da fome na agenda governamental do país, desse modo entendemos que este debate precisa ganhar maior atenção da academia e movimentos sociais organizados do município. Ademais, observamos que informações que deveriam estar disponíveis ao acesso público sobre a política são difíceis de serem alcançadas. Inferimos, neste sentido, que a Administração pode estar "maquiando" a realidade através do serviço prestado pela rede de voluntariado com a qual faz parceria no atendimento desta demanda, atendendo questões emergenciais, enquanto vai adiando a implementação da política. Trataremos mais sobre essa rede no próximo capítulo.

3.2 A CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

As conferências são espaços garantidos pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006). Segundo o Caderno de Orientação Geral para as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, ao aderir ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o município passa a ter a obrigação de realizar conferências, a cada quatro anos.

Mesmo que o município não tenha aderido ao sistema, ele pode ter uma Lei de criação do Conselho, que da mesma forma o obriga a realizar a conferência (OLIVEIRA, 2019). Nesse sentido, mesmo não tendo completado a adesão ao SISAN, desde o início da implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, o município de Florianópolis realizou seis conferências.

No ano de 2019 foi realizada a VI Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis que teve como tema “Vozes, direitos e fome: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar”. A conferência contou com 65 participantes, entre eles conselheiros titulares e suplentes do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Florianópolis (COMSEAS/FPOLIS), representantes da sociedade civil organizada e convidados da organização, para auxiliar na condução dos trabalhos ou observar a conferência. Na plenária final foram aprovadas 39 propostas, sendo eleitos 4 delegados titulares e 3 suplentes habilitados à etapa estadual. As propostas da conferência foram divididas em três eixos e encaminhadas para a CAISAN/SC para que as demandas do município fossem consideradas e discutidas na Conferência Estadual.

As propostas construídas e aprovadas foram divididas em três eixos temáticos: eixo 1 – Vozes, direitos e fome: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; eixo 2 – Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcances da política pública; eixo 3 – Fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Para garantir representatividade nas discussões na conferência, os representantes do governo e da sociedade civil foram distribuídos de forma equitativa entre os grupos de trabalho dos três eixos. O eixo 1 trouxe propostas para a parte mais palpável da política e ações para resolver o problema da fome com ações diretas ao público interessado. O eixo 2 contemplou propostas voltadas à soberania alimentar, na perspectiva do respeito às tradições alimentares da população, valorizando o acesso aos produtos de base agroecológica ou da agricultura familiar e enfatizando que não basta existir comida suficiente, mas que este alimento precisa ter qualidade nutricional. Já o terceiro eixo voltou-se para os elementos necessários à garantia da adesão ao

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), de forma que haja de fato a efetivação da política no município. (COMSEAS, 2019).

Conforme indicamos no primeiro capítulo deste trabalho, a Medida Provisória Nº 870, lançada em 1º de janeiro de 2019 pelo presidente recém empossado Jair Bolsonaro, revogou artigos da Lei 11.346/2006, a LOSAN, extinguindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CONSEA nacional. Comprometeu com isso a continuidade tanto da articulação entre sociedade civil e governo, quanto à definição das prioridades da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao interromper a organização da VI Conferência Nacional, programada para o ano de 2019, a medida também impediu a elaboração do III Plano Nacional de SAN, favorecendo, conseqüentemente, o desmonte dos programas consolidados, do princípio da participação social como elemento central da democracia, e, em efeito cascata, a desarticulação da governança nos estados e municípios. A continuidade das ações em Florianópolis ficou prejudicada pois na medida em que o sistema nacional fica desestruturado, ocorre o enfraquecimento da política de segurança alimentar nas demais esferas e retira sua funcionalidade. Por este motivo se faz ainda mais necessária a mobilização popular no município, através do conselho e da conferência, configurando a resistência das instâncias a partir do município visando o fortalecimento nacional.

Além do desmonte da política a partir da troca do governo, a pandemia da COVID-19 também impactou gravemente as condições de renda da população e conseqüentemente a Segurança Alimentar e Nutricional de grande parte dos brasileiros. A pesquisa “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil³”, realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), nos oferece um retrato preciso e abrangente da situação alarmante de insegurança alimentar e fome no Brasil atual, observando os impactos da pandemia e da situação política e econômica do país na população. Um desafio persistente, que parecia superado há alguns anos pelo resultado do acúmulo de políticas de longo prazo, retorna ao centro das preocupações sociais e do debate público. De acordo com a pesquisa realizada em dezembro de 2020, nos três meses anteriores à coleta de dados,

³http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf

apenas 44,8% dos lares tinham seus moradores e suas moradoras em situação de segurança alimentar. Isso significa que em 55,2% dos domicílios os habitantes conviviam com a insegurança alimentar. Em números absolutos: no período abrangido pela pesquisa, 116,8 milhões de brasileiros não tinham acesso pleno e permanente a alimentos. A pesquisa mostrou também que a Insegurança Alimentar grave foi quatro vezes superior entre pessoas com trabalho informal, e seis vezes superior para os desempregados, e ainda, a menor condição de Segurança Alimentar nos domicílios nos quais a pessoa de referência é mulher, ou de raça/cor da pele autodeclarada preta ou parda, ou tem baixa escolaridade. Os resultados deste inquérito mostram que, em 2020, a Insegurança Alimentar e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004, quando ainda não existia a organização da Política de Segurança Alimentar (PENSSAN, 2021).

Esta conjuntura tem mobilizado diversos conselhos, entidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, para a resistência. Estes atores têm se responsabilizado em torno da articulação de ações emergenciais de combate à fome, cobrança dos poderes públicos e na organização da “Conferência Nacional, Popular, Autônoma: por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”. A Conferência ainda não tem data definida para acontecer, mas o processo de mobilização está avançando nos estados e municípios por meio dos coletivos de mobilização local (FBSSAN, 2020).

Analisando as respostas dos questionários percebemos que há um interesse legítimo dos envolvidos no conselho em implementar a política de segurança alimentar no município, mas o tema ainda não alcançou a importância necessária na agenda política. Segundo Siqueira (2006), o conselho, enquanto espaço legítimo de participação democrática e plural, não garante por si só a consolidação da participação e do controle social. Conforme Burlandy (2011), fundamentalmente o poder desta articulação depende do ambiente político-institucional e de os setores governamentais envolverem-se efetiva e ativamente no diálogo com a sociedade civil, de maneira que o poder decisório seja moderado pela participação de representantes desta.

4 O ATENDIMENTO E A COBERTURA DOS SERVIÇOS LOCAIS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

A falta de uma real estruturação do Sistema de Segurança Alimentar, dificulta a obtenção de dados referentes à política no município. No percurso da pesquisa enviamos vários e-mails ao COMSEAS, e assim acessamos algumas informações referentes a programas que receberam recursos municipais no ano de 2021, são eles:

a) Programa Municipal de Agricultura Urbana: gerido pela Superintendência de Pesca, Maricultura e Agricultura, foi criado em 2017 e passou a ser chamado de Cultiva Floripa em 2020. O programa promove práticas agroecológicas na produção, agro extrativismo, coleta e transformação de produtos voltados ao consumo próprio, trocas, doação, e comercialização, aproveitando, de forma eficiente e sustentável, os recursos locais (FLORIANÓPOLIS, 2021a);

b) Programa Hortas Escolares Sustentáveis: é gerido pela Secretaria Municipal de Educação, promove educação ambiental, alimentar e nutricional, além de oferecer alimentos complementares saudáveis à alimentação dos escolares (WILLERDING NETO, 2019);

c) Programa de Fortalecimento da Fitoterapia na Residência Multiprofissional em Saúde da Família (Secretaria Municipal de Saúde): realiza ações ligadas à fitoterapia e cultivo de hortaliças junto às equipes de Saúde da Família nas Unidades de Saúde (FLORIANÓPOLIS, 2021c);

Os três programas acima citados referem-se a iniciativas da prefeitura para promover educação ambiental, troca de experiências e saberes e distribuição de mudas. Os participantes são pessoas da comunidade onde as hortas estão inseridas: escolas, unidades de saúde, parques e praças. Eventualmente são oferecidas oficinas nas quais, profissionais habilitados e geralmente voluntários, orientam os participantes no cultivo de hortaliças, vegetais e plantas medicinais, de acordo com a estrutura disponibilizada. Estes espaços têm o objetivo de propiciar alternativas frente a segurança alimentar, estimular os participantes a produzirem alimentos em hortas domiciliares ou coletivas, além de fortalecer vínculos

comunitários. São iniciativas importantes do ponto de vista educacional, são de baixo custo para a prefeitura e precisam de maior engajamento e estrutura para de fato fazerem alguma diferença na Segurança Alimentar do município.

d) Restaurante Popular: desde o mês de março de 2020 há uma mobilização de organizações da sociedade civil, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSEAS) e outras entidades para que Florianópolis entre para a lista de capitais com Restaurante Popular. Um pequeno avanço foi conquistado com a inclusão no orçamento da Assistência Social na Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2021 para a implementação do Restaurante Popular. O objetivo é criar uma rede de proteção alimentar em áreas de grande circulação de pessoas que realizam refeições fora de casa, atendendo dessa maneira, os segmentos mais vulneráveis nutricionalmente, não só pessoas em situação de rua, mas também trabalhadores de baixa renda, formais, informais ou precarizados, desempregados, imigrantes e refugiados, entre outros grupos (NASCIMENTO, 2020);

e) Passarela da Cidadania: é o nome dado ao serviço oferecido pela Prefeitura Municipal de Florianópolis para atender pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. O Serviço utiliza o espaço da Passarela Nego Quirido e disponibiliza diariamente café da manhã, almoço, janta e banho para até 230 pessoas em situação de rua no município de Florianópolis. Atualmente a prefeitura repassa recursos à Organização da Sociedade Civil “Associação Braços Abertos” que administra o serviço. O serviço Passarela da Cidadania é o principal programa do município e o que demanda maior recurso financeiro. Realizado em parceria com uma organização da sociedade civil, esta iniciativa transfere à uma organização social o serviço que seria atribuição da Política de Segurança Alimentar e Nutricional juntamente com a Assistência Social, já que são oferecidos também encaminhamentos socioassistenciais (FLORIANÓPOLIS, 2021b).

De acordo com Montaño (2002), esta modalidade de resposta à “questão social”, visa acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista e com a igualdade de acesso, retirando-as da órbita do Estado, sendo privatizadas. Para o autor, as instituições que tomam para si as

funções “deixadas” pelo Estado, mesmo sem querer, entram no esquema de privatização de áreas econômicas e de re-mercantilização e refilantropização da “questão social”.

Em geral, as organizações do chamado “terceiro setor” não têm condições de autofinanciamento e requerem, particularmente, a transferência de fundos públicos para seu funcionamento mínimo. Esta transferência é chamada, ideologicamente, de “parceria” entre o Estado e a sociedade civil. O Estado, supostamente, contribui (financeira e legalmente) para propiciar a participação da sociedade civil (MONTAÑO, 2002, p. 4)

Montaño em sua análise nos mostra uma prática existente no município que é a de promover o terceiro setor com valores altruístas de “solidariedade individual” e do “voluntarismo”. Ao instrumentalizar a sociedade civil “tornando-a dócil, desestruturada, desmobilizada, amigável” a torna instrumento para justificar e legitimar a desestruturação e a desresponsabilização do Estado na intervenção social (MONTAÑO, 2002). Ainda, conforme o autor, a população tende a enxergar as perdas de direitos universais por serviços públicos de qualidade, como ganhos nas atividades desenvolvidas pelo conjunto das forças voluntárias, não governamentais e filantrópicas.

Além dessas iniciativas locais, existem programas que estão presentes na estruturação da política de segurança alimentar e nutricional a nível federal, e são executados no município, listamos alguns a seguir:

a) Benefício eventual alimentação: Os benefícios eventuais estão afiançados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 como atenção para as situações de nascimento, morte, vivência de uma vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Trata-se de uma provisão, cujos municípios e estados federados são responsáveis por sua oferta, numa relação de cooperação quanto à gestão, regulamentação e financiamento (BOVOLenta, 2017). Em Florianópolis a Secretaria Municipal de Assistência Social administra os benefícios e dentre eles o benefício alimentação, que consiste no fornecimento de cesta básica de alimentos não perecíveis, que poderá ser concedido até três vezes por família, dentro do período de doze meses. Os responsáveis pela concessão do benefício alimentação são os técnicos de referência da proteção social básica, média e de alta complexidade do município (FLORIANÓPOLIS, 2018);

Bovolenta (2017), propõe a reflexão sobre o papel da cesta básica como um paliativo que busca amenizar o sofrimento do cidadão diante da ausência de respostas mais efetivas por parte do Estado, sendo que há uma legislação própria para garantir a alimentação como um direito humano fundamental (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN, Lei n. 11.346).

Em meu estágio realizado no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), pude perceber que em vários momentos o município ficou sem ofertar o benefício devido ao término do recurso previsto, e coube a Assistente Social procurar por entidades voluntárias que se disponibilizassem a ofertar cestas básicas. Mais uma vez, observamos a transferência de uma responsabilidade governamental para o atendimento do terceiro setor.

O profissional do Serviço Social, atua em vários espaços sócio ocupacionais permeados de expressões da questão social. A compreensão de que a fome é um fenômeno social, consequência da aceleração do capitalismo sobre as mazelas impostas à classe trabalhadora, impõem sobre este a responsabilidade da defesa do direito humano à alimentação.

No entanto, a incapacidade de acolher todas as solicitações cria, no trato desses benefícios, uma relação perversa e desumana entre o profissional e o usuário, muito longe de uma relação cidadã, quando se delega ao profissional, diante da negligência e omissão do poder público, "escolher ou selecionar" as situações de desproteções mais miseráveis a ser atendidas dentre tantas necessidades apresentadas (BOVOLENTA, 2017, p. 511).

Cabe ao profissional não se conformar com a forma assistencialista e seletiva de atendimento aos usuários, mas colaborar na proposição de mecanismos promotores de tal direito.

b) Bolsa família: O Programa Bolsa Família (PBF), é um programa de transferência condicionada de renda, que repassa às famílias um valor mensal em dinheiro desde que sejam cumpridas certas condições, como manter as crianças em idade escolar na escola e fazer o acompanhamento mensal de saúde e nutrição dessas crianças. O programa existe desde 2003, e tem como objetivo o combate à pobreza e à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional (BURLANDY, 2008). Os recursos são provenientes do Governo Federal e para acessar o benefício ainda há o critério de renda per capita mensal de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) o que caracteriza uma situação de extrema pobreza, e também famílias com renda

mensal per capita entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00, consideradas pobres, mas que tenham em sua composição, gestantes, crianças e adolescentes entre 0 e 17 anos. Além disso, essas famílias precisam estar inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2021b).

De acordo com o Relatório do Bolsa Família, em Florianópolis 7.883 famílias são beneficiárias do programa, o que equivale a 4% da população total do município (BRASIL, 2021a). Sem dúvida o Programa Bolsa Família (PBF) tem impacto positivo na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiárias, entretanto as condicionalidades e critérios rígidos acabam excluindo muitas famílias. Outro agravante também é o valor baixo do benefício associado a uma alta nos valores dos alimentos, o que não garante a promoção do direito humano à alimentação.

c) Programa de aquisição de alimentos (PAA): Instituído em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, o programa foi sendo alterado por diversos decretos, estando em vigência atualmente, o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Os recursos do PAA são gerenciados pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e provenientes do Ministério da Cidadania que distribui para os estados. Por meio do programa, os alimentos são adquiridos da agricultura familiar, sem necessidade de licitação, e destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, à rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e à rede pública e filantrópica de ensino (BRASIL, 2020).

Apesar das ações mencionadas pelo conselho municipal em que articulou a elaboração de propostas das cooperativas de agricultura familiar para atender as unidades receptoras selecionadas, Florianópolis não está entre os 134 municípios que receberam recursos para o Programa de Aquisição de Alimentos no ano de 2020, segundo consta no Ofício SDS/CSAN nº 16/2020 da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina.

Este é um dos entraves que a não adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pode ocasionar, pois não existe no município diagnóstico, acompanhamento e monitoramento de indicadores, isso impossibilita a proposição de programas e orçamento para a segurança alimentar e nutricional e um maior aproveitamento dos programas nacionais já existentes.

d) Programa nacional de alimentação escolar (PNAE): Denominado inicialmente de Campanha Nacional da Merenda Escolar, em seus primeiros anos o PNAE era assistencial e visava reduzir a desnutrição mediante oferta de suplementação alimentar com foco nas áreas mais pobres do país. A partir da Constituição Federal de 1988, o PNAE foi transformado em política de Estado e definiu-se que este deve ser garantido pelos três níveis de governo. Seu objetivo é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais durante o período letivo (Lei no 11.947, 2009);

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino (Tabela 1).

Tabela 1 - Valor do repasse diário por aluno em cada modalidade

Modalidade	Valor
Creches	R\$ 1,70
Pré-escola	R\$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas:	R\$ 0,64
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de jovens e adultos	R\$ 0,32
Ensino integral	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,53

Fonte: Elaborada pela autora com base em Brasil (2021d).

O recurso para o PNAE provém do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Segundo a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades (BRASIL, 2021d).

Com a suspensão das aulas por conta da pandemia de coronavírus, muitas famílias tiveram o agravamento da situação de insegurança alimentar. A Lei 13.987, de 7 de abril de 2020, alterou a Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009, e autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. A mudança flexibilizou a disponibilidade de frutas e alimentos da agricultura familiar, ficando o fornecimento facultativo e a critério do poder público local.

Em Florianópolis foi lançado no dia 18 de março de 2020 o vale alimentação emergencial às famílias de alunos da rede de ensino municipal. O Cartão Merenda, como ficou conhecido, deveria repassar aos alunos o valor mensal de R\$100,00 (cem reais) mensais, enquanto durasse a suspensão das aulas. O auxílio, que usaria recursos do Fundo Municipal de Assistência Social, somente funcionou no primeiro mês, devido a empresa “Meu Vale”, que prestaria o serviço, estar envolvida nas irregularidades da compra dos 200 respiradores pelo governo estadual. Diante disso a prefeitura preferiu rescindir o contrato e passou a fornecer aos alunos os kits com alimentos provenientes dos recursos do PNAE. No ano de 2020 Florianópolis recebeu o valor de 4.528.250,02 (Quatro milhões, quinhentos e vinte e oito mil, duzentos e cinquenta reais e dois centavos) do programa, para distribuir entre as unidades escolares da rede municipal. No mesmo ano de 2020 a prefeitura distribuiu mais de 22 mil cestas às famílias dos alunos da rede (FLORIANOPOLIS, 2020).

e) Auxílio emergencial: Instituído pela Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, o auxílio emergencial foi dividido em cinco parcelas de R \$600,00 (seiscentos reais) e prorrogado com mais quatro parcelas de R \$300,00 (trezentos reais). Em 2021 a nova rodada de pagamentos iniciou em abril com previsão de pagamento de quatro parcelas que vão de 150,00 (cento e cinquenta reais) a 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais) de acordo com a composição da família (LEGISWEB, 2020).

O impacto causado pela pandemia de Covid-19, acumulou-se à crise econômica em curso, aprofundando a desigualdade no país. A maior parte da população brasileira depende do trabalho diário para ganhar seu sustento e não possui economias ou meios de sobrevivência que permitam o afastamento de suas

atividades laborais. Diante da impossibilidade de trabalhar, essa população ficou ainda mais vulnerável e propícia à insegurança alimentar. Em pouco tempo após o início da pandemia no Brasil, foi lançado o auxílio emergencial, que foi disponibilizado para a população no mês de abril de 2020, com o objetivo de amenizar os efeitos da pandemia e movimentar a economia. Apesar da urgência, houveram muitos entraves administrativos e muitas discussões entre governo federal e congresso nacional até chegar ao valor e número de parcelas que seriam ofertadas.

Muitas foram as dificuldades de acesso ao benefício, por exemplo para pessoas que estavam com o Cadastro de Pessoa Física (CPF) em situação irregular, situação que impedia o recebimento. Para requerer o auxílio era necessário ter acesso à internet, o que gerou dificuldade para muitas pessoas. Também podemos citar a população em situação de rua que além de não ter acesso a internet geralmente não possui documentos. Apesar da força tarefa de servidores (principalmente da Assistência Social) e voluntários, muitas pessoas ficaram sem receber o auxílio (NATALINO; PINHEIRO, 2020).

Segundo a pesquisa “Olhe para a Fome⁴”, realizada no último trimestre de 2020, pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, o auxílio emergencial ajudou a evitar um cenário pior, mas não foi suficiente para superar as condições de insegurança alimentar no território nacional.

O imperativo da concessão de auxílio emergencial com valor significativo à população mais vulnerável ajuda a conter o espriamento de uma crise sindêmica, porém, é igualmente urgente a recomposição do tecido social por meio do debate democrático, informações fundamentadas e políticas públicas orientadas pelo princípio humanitário de inclusão e equidade. (PENSSAN, 2021, p. 54)

Os autores do estudo afirmam que outras políticas públicas voltadas para a redução da desigualdade são necessárias para reverter o cenário. Para piorar a situação a prorrogação do auxílio ocorreu com a diminuição do valor ofertado, isso aliado a alta nos preços dos alimentos e no gás de cozinha nos últimos anos

⁴ O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 foi realizado em 2.180 domicílios nas cinco regiões do país, em áreas urbanas e rurais, entre 5 e 24 de dezembro de 2020 (PENSSAN, 2021).

levaram a retrações importantes no consumo alimentar, particularmente de alimentos nutricionalmente mais saudáveis.

Neste contexto, Ribeiro e Silva (2020), ressaltam que o desmonte das políticas públicas e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) expõe, na pandemia COVID-19, a omissão do Estado na redução de desigualdades e no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional no Brasil deixando a população já exposta às privações alimentares mais vulneráveis à fome.

Durante a pesquisa, não foi possível obter dados referentes ao número de beneficiários do auxílio emergencial no município de Florianópolis. No portal da transparência do governo federal é possível obter valores detalhados para cada CPF, mas não é possível consultar o montante recebido por moradores do município, o que dificultou a pesquisa.

Existem ainda duas organizações com sede no município, que contribuem para a promoção da segurança alimentar e nutricional e principalmente no apoio à implementação da política no município e em todo o estado:

f) O Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo⁵ (CEPAGRO) desenvolve projetos de agroecologia com propósito de trabalho orientado para a organização popular de comunidades rurais e urbanas. Em sua atuação envolve de maneira direta estudantes e professores através de parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, promovendo reflexões críticas sobre a realidade vivenciada, vislumbrando potenciais e limites no processo de busca de alternativas. Dentre os projetos do Cepagro, podemos destacar a Ação Solidária Covid-19, uma iniciativa de articulação entre comunidades, para aquisição e distribuição de alimentos orgânicos a cozinhas comunitárias de Florianópolis. Os alimentos entregues em Florianópolis estão sendo adquiridos de cinco famílias agricultoras do Núcleo Litoral Catarinense da Rede Ecovida, além do Assentamento Comuna Amarildo, cooperativas do Movimento Rural dos Trabalhadores Sem Terra (MST), da agricultura familiar regional e de famílias indígenas de aldeias Guarani da Grande Florianópolis. Os recursos financeiros para esta ação são provenientes da Fundação

⁵ Fundado em 20/04/1990 por pequenos agricultores e técnicos interessados na formação de pequenas redes produtivas locais, como forma de viabilização das propriedades rurais familiares. Reconhecido como Entidade de Utilidade Pública pelo Governo do Estado de Santa Catarina, com a Lei nº 10.212/96, e pelo Município de Florianópolis, com a Lei 4846/96.

Interamericana (IAF) e participam seis cozinhas comunitárias de Florianópolis: a Cozinha Dona Ilda, na Vila Aparecida, bairro Coqueiros, Cozinha Mãe, na Comunidade Chico Mendes, bairro Monte Cristo, Cozinha Hare Krishna, no Centro de Florianópolis, Cozinha Casa do Migrante, no bairro Capoeiras, Cozinha do Rio Vermelho e Cozinha Solidária Ribeirão da Ilha. Cada uma das cozinhas possui uma dinâmica própria quanto aos dias e formatos de distribuição (CEPAGRO, 2021).

g) Teia de articulação em segurança alimentar e nutricional (TearSAN): Em 2014, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) lançou um edital de chamamento público, com a finalidade de formalizar parceria com instituições públicas de ensino superior para apoiar a institucionalização e o fortalecimento da gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), através de assessorias, capacitações e atividades de mobilização, comunicação e extensão. No mesmo ano, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) formalizou parceria com o MDS e criou-se a Teia de Articulação em Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN) com o objetivo de Fortalecer a Segurança Alimentar e Nutricional a partir da compreensão da Alimentação Adequada como Direito Humano (TEAR-SAN, 2021). A TearSAN oferece formação, capacitação e materiais de apoio para adesão ao SISAN, além do apoio na elaboração da Política e do Plano de Segurança Alimentar, planejamento de ações em Segurança Alimentar e Nutricional em nível municipal e estadual, no monitoramento e avaliação (construção de indicadores de SAN), e na realização de Conferências e Encontros voltados ao tema. As ações realizadas pela Teia em Florianópolis envolvem atividades de formação com a comunidade universitária e com integrantes de movimentos sociais, assim como apoio na formação do Fórum Catarinense de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FCSSAN) e na realização das Conferências Municipal e Estadual. Atualmente dois integrantes da Teia atuam como conselheiros no COMSEAS/FPOLIS. (TEAR-SAN, 2021).

O SISAN apresenta uma oportunidade para que os municípios fortaleçam suas ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional e, com isso, alcancem melhores resultados no combate à fome e à miséria, no estímulo a práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural, ambiental, econômica e que sejam socialmente sustentáveis. Não é uma tarefa fácil, por isso

precisa contar com a participação de sujeitos engajados com o fortalecimento de uma estrutura já fragilizada, devido à falta de investimentos e interesse do poder público. Para a proposição de ações e programas os sujeitos envolvidos precisam possuir conhecimento do território e de quais ações cada município precisa, pois a diferença cultural e ambiental coloca cada região em diferentes patamares e exige ações específicas. Conforme o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, na região sul do Brasil, a proporção de Insegurança Alimentar moderada ou grave é maior nas áreas urbanas quando comparadas às áreas rurais, esta informação aponta para a necessidade de formação técnica específica para os gestores e conselheiros no intuito de projetar intervenções voltadas para as reais necessidades e possibilidades do município.

Em Florianópolis, assim como nas grandes capitais, há um grande contingente de moradores provenientes de outros estados. Mesmo sendo uma ilha e apresentando áreas que ecologicamente deveriam ser preservadas, a especulação imobiliária no município tem criado fortes impactos sobre a sustentabilidade da região. A construção em morros e encostas, mangues, etc, parece prevalecer em detrimento de sua preservação. Isso não é causado apenas por uma ocupação desenfreada da população vinda de outras regiões, mas também pela venda de licenças ambientais para grandes empreendimentos de impactos socioeconômicos questionáveis.

Segundo o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, 52% dos moradores de Florianópolis não nasceram na Capital, eles são de outras cidades de Santa Catarina, de outros Estados e de outros países. Estas pessoas procuram a capital em busca de qualidade de vida, oportunidades de emprego e estudo e também pela divulgação da imagem da cidade como referência em qualidade de vida. As atrações turísticas contribuem para que Florianópolis cresça ano a ano, transformando-se em uma imensidão de povos e culturas, entre um verão e outro, os migrantes acabaram se tornando a maioria na cidade.

Esses fatores contribuem para o crescimento econômico da cidade, porém trazem consigo um grande número de pessoas que não conseguem imediatamente uma colocação no mercado e acabam compondo o exército industrial de reserva, na

cidade que também tem a cesta básica mais cara do país. Para este contingente, principalmente neste período pandêmico onde o turismo, principal atração da cidade, não pôde ser explorada como de forma habitual, faz-se ainda mais necessária a implementação de políticas públicas intersetoriais, que sejam capazes de abarcar esta população.

Pode-se aferir que os efeitos da pandemia, como o agravamento da doença, do desemprego, a incerteza de acesso à renda e as políticas públicas, entre outras, incidirão mais drasticamente na população pobre e extremamente pobre, refletindo em quadros de fome e insegurança alimentar. A crise sanitária afetará assim mais diretamente as populações que já se encontravam com seus direitos básicos violados e que apresentavam os piores indicadores sociais e de saúde. A desigualdade social tem impacto direto nos óbitos entre os mais pobres, entre a população com menor escolaridade e entre negros. Nesse contexto, a fome enquanto um fenômeno complexo e que apresentava sinais de crescimento nos últimos anos na realidade brasileira, torna-se ainda mais grave em um momento de crise sanitária (SCHAPPO, 2021, p. 6).

Desse modo, entendemos que a segurança alimentar perpassa o panorama social, ambiental, econômico e territorial brasileiro, portanto, para refletir essa temática, faz-se necessário compreender que a modificação do nosso modo de produção, abastecimento, acesso e consumo alimentar só sucederá com alterações em todos os âmbitos do modelo societário vigente. Para tanto, é necessário que se promova o caráter participativo dos movimentos sociais e da sociedade civil, reforçando-os enquanto peça de fundamental importância para que verdadeiras transformações ocorram em nossa sociedade.

Frente a esta problemática as medidas de combate à fome, a insegurança alimentar e a proteção à vida exigem esforços conjuntos e articulados com respeito à participação da sociedade, especialmente na elaboração de planos e estratégias, assim como exige a responsabilidade dos governos na sustentação da renda, na efetivação de direitos, nos investimentos e nas políticas públicas (SCHAPPO, 2021, p. 6).

A conjuntura de insegurança alimentar e nutricional brasileira só será revertida a partir dos esforços nas políticas de abastecimento, de geração de

trabalho e renda, de combate à fome, de incentivo às práticas que promovam a emancipação humana, a participação social e o respeito ao meio ambiente. Esses desafios só serão ultrapassados se o poder público agir conforme suas obrigações, atendendo às reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais. A partir da integração dos temas, das políticas e da diversidade é que será possível edificar uma política tanto nacional quanto regional, que contemple a gama de diálogos que transpassam o DHAA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Humano à Alimentação Adequada, reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 na Constituição Federal Brasileira de 1988 e em outros tratados internacionais, está ligado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos. O conceito de Segurança Alimentar evolui à medida que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade. É um conceito em permanente construção que se relaciona com diferentes interesses e diversos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos. Ao longo do tempo foram incorporadas novas dimensões ao conceito, como por exemplo o entendimento de que não basta ter alimentos, mas que os mesmos precisam ser nutricionais, e além disso a produção precisa se dar de forma sustentável.

No Brasil, através da mobilização popular e a contribuição de sociólogos, assistentes sociais, nutricionistas e pesquisadores, o tema foi sendo incorporado à agenda pública até se transformar na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que em 2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Neste período marcado por maiores conquistas na área social, a questão da fome foi tratada com maior seriedade, e os índices de fome no país foram amenizados.

A partir daí a Política de Segurança Alimentar foi sendo ampliada no país, primeiramente em nível estadual, e lentamente está sendo implementada a nível municipal. Compreender o patamar de materialização da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Florianópolis, moveu este estudo. Neste sentido percebemos que apesar de ter sido criada em 2013, por meio da Lei nº 9355, esta política ainda se encontra fragilizada no âmbito municipal. O artigo 6º da lei define como integrantes da política: as Conferências Municipais, o Conselho Municipal, a Coordenadoria, a Câmara Intersetorial e o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, destes estão em funcionamento somente o Conselho e as Conferências. O município ainda não possui um Plano de Segurança Alimentar, conseqüentemente não possui programas de segurança alimentar institucionalizados como políticas públicas permanentes.

Entre as razões para sua debilidade, está a mudança drástica no âmbito federal, que gerou um desmonte em vários setores, mas principalmente nas políticas públicas. Com a extinção do CONSEA, principal ferramenta de aproximação entre a sociedade civil e o governo no que tange a segurança alimentar, houve a necessidade de maior união entre os conselhos municipais e estaduais para dar prosseguimento às pautas e a mobilização para a realização de uma conferência nacional popular.

Outro agravante foi a pandemia de coronavírus que, somada à crise econômica já existente, causou fortes impactos na economia, gerando maior desemprego e aumento da precarização do trabalho. Para os trabalhadores desempregados e informais o auxílio emergencial não se mostrou suficiente para suprir as necessidades básicas. Outra parcela da população ficou totalmente desassistida em função de não possuir documentos ou condição de acessar informações e o próprio auxílio.

Ademais, o isolamento social limitou o acesso a políticas públicas como saúde, educação e assistência. Na educação os alunos ficaram sem o tão importante suprimento diário da merenda escolar, passando a receber de forma incerta, a princípio um valor em espécie, que rapidamente foi substituído por kits alimentação, mas que não favoreceu a todos, pois foi direcionado primeiramente a quem tinha vulnerabilidade reconhecida. Os critérios de acesso acabam deixando muitas pessoas desassistidas, pois, mesmo as famílias em que algum membro possui trabalho formal, portanto não elegíveis para auxílios do governo, podem estar vivendo em situação de insegurança alimentar devido à alta de preços dos alimentos e do gás de cozinha.

Concluimos com a pesquisa que o município de Florianópolis possui programas introdutórios e educativos como as hortas espalhadas pela cidade, mas que a princípio não causam impacto na segurança alimentar, e programas focalizados como a Passarela da Cidadania, que fornece alimentação a população em situação de rua e a distribuição de cestas básicas através de sua rede de voluntariado que nos remete às práticas clientelistas e assistencialistas.

Nos Centros de Referência da Assistência Social os usuários são atendidos por técnicos, em sua maioria Assistentes Sociais, que procuram conhecer a situação

de vulnerabilidade como um todo, em seu nível mais complexo. Nestes atendimentos a lacuna na efetivação do direito à alimentação é cotidianamente observada, pela oferta de um benefício que deveria ser atendido através de política própria com o objetivo de garantir a efetivação desse direito.

A participação social é um dos elementos presentes na solidificação da Política de Segurança Alimentar no município, a mesma se dá através do COMSEAS que é composto por dois terços da sociedade civil e um terço do governo. Porém a falta dos outros componentes (câmara e coordenadoria) deixa a política incompleta, o que impede o avanço nas discussões com a parte governamental para que as pautas sejam materializadas e implementadas de fato. Verificou-se através desta pesquisa também, a escassez de dados sobre a insegurança alimentar no município, informações necessárias para que seja traçado um diagnóstico, a fim de fomentar a discussão e colocar a pauta na agenda pública do município.

Conforme Josué de Castro a fome é a expressão biológica de males sociológicos, provém da desigualdade social, de todo um panorama onde uma minoria se beneficia das riquezas existentes e a grande maioria não tem acesso à educação, saúde e moradia de qualidade. O Direito Humano à Alimentação Adequada abrange o direito à terra para nela produzir alimentos, ao meio-ambiente equilibrado e saudável, à saúde e à educação, à cultura, ao emprego e à renda, entre outros. Nesse sentido, é fundamental que práticas que promovam o Direito Humano à Alimentação Adequada superem práticas paternalistas, assistencialistas, discriminatórias e autoritárias (ABRANDH, 2013).

Compreender a segurança alimentar e nutricional como um direito humano fundamental, representou para o mundo, enormes passos para a superação da fome, da desnutrição e outras tantas mazelas. Também abriu a possibilidade para que esse direito pudesse ser cobrado do Estado.

No quadro atual, o município de Florianópolis encontra-se em incipiente formulação da política de segurança alimentar, o que configura a ausência de garantia no direito à alimentação adequada. Neste contexto conforme Schappo (2021), considerando que as raízes da crise alimentar não são meramente decorrentes dos impactos deste momento específico, mas resultantes de uma

estrutura desigual, concluímos que há uma urgente necessidade de reorganização do SISAN em nível nacional, mas que permanece o desafio de resistir e mobilizar a sociedade, em busca da ampliação e sustentação da renda e investimentos contínuos nas políticas públicas, com o intuito de assegurar o conjunto de direitos sociais, reconhecidos e amparados pela constituição brasileira.

Com relação às observações realizadas no período de estágio no CRAS, o presente estudo evidenciou a pertinência da intervenção do Assistente Social na temática do DHAA. Norteados por seu caráter pedagógico e garantidor de direitos, é imprescindível que o profissional atue nessa temática, posto que, além de compreender a formação política e econômica do país, possui vasta percepção técnica da realidade socioeconômica e capacidade de produzir e implementar políticas públicas.

REFERÊNCIAS

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional [Internet]. Brasília; 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 17 dez 2020.

BONFIM, J. B. B. **As políticas públicas sobre a fome no Brasil**. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004.

BOVOLENTA, G. A. Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação. **Serv. soc. soc**, p. 507-525, 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006. [internet]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 21 dez 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. (2009). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. 2010b.

BRASIL. **Decreto 7.272 de agosto de 2010**. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020**. (2020). Altera a Lei no 11.947 de 2009 para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Ações e Programas**: Bolsa Família. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Cadastro Único**: conhecer para incluir. 2021b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/index.html>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. **Entenda como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/01/entenda-como-funciona-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Inclusão Social e Produtiva Rural. Ministério da Cidadania. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Sobre o Pnae**. 2021d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 29 maio 2021.

BURLANDY, L; MAGALHÃES, R. **Dura realidade brasileira: Famílias vulneráveis a tudo**. Democracia Viva. 2008. Disponível em: ibase.br/userimages/DV_39_nacional.pdf. Acesso em 09 abr. 2021.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860. 2009.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & saúde coletiva**, v. 16, p. 63-72, 2011.

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. -- Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CASTRO, J. A explosão demográfica e a fome no mundo. Revista Divinità delle Machine, julho-agosto, 1968. In: **Fome, Tema Proibido - Últimos Escritos de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1984b.

CASTRO, J. **Geografia da Fome, o dilema brasileiro**: pão ou aço. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2001.

CEPAGRO (Santa Catarina). **Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo**. 2021. Disponível em: <https://cepagroagroecologia.wordpress.com>. Acesso em: 29 maio 2021.

COMSEAS. **VI Conferência municipal de segurança alimentar e nutricional.** Resumo Executivo. Florianópolis. 2019.

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: CONSEA; 2004.

COUTINHO, C. N. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campu, 1992.

FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Adiada a Conferência Popular por Direitos, Democracia, Soberania e SAN: seguimos mobilizados no enfrentamento do Coronavírus.** 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/02/adiamentodaconferencia/>. Acesso em: 29 maio 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº 9355, de 10 de outubro de 2013.** Dispõe sobre a política municipal de segurança alimentar e nutricional sustentável e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ecjqa>. Acesso em 29 maio 2021.

FLORIANÓPOLIS. **Regimento Interno Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.** Florianópolis. 2015.

FLORIANÓPOLIS. **Lei Nº 10.444, de 18 de outubro de 2018.** Institui as normas para concessão de benefícios eventuais no âmbito da Política Municipal de Assistência Social, revoga a lei nº 9022, de 2012, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, 2018.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº 20.164, de 12 de abril de 2019.** Designa membros para compor o conselho municipal de segurança alimentar e nutricional sustentável de Florianópolis - gestão 2019/2021. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bxqja>. Acesso em 31 maio 2021.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura de Florianópolis. **Prefeitura da Capital distribui novos kits de alimentação a familiares de unidades educativas.** 2020. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/educa/index.php?pagina=notpagina¬i=22626>. Acesso em: 29 maio 2021.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura de Florianópolis. **Horta do Jardim Botânico de Florianópolis é revitalizada.** 2021a. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina-i=22806>. Acesso em: 29 maio 2021.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura de Florianópolis. **Passarela da Cidadania.** 2021b. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/semas/index.php?cms=passarela+da+cidadania&menu=0>. Acesso em: 29 maio 2021

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura de Florianópolis. **Práticas Integrativas e Complementares**. 2021c. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/saude/index.php?cms=praticas+integrativas+e+complementares&menu=6&submenuid=153>. Acesso em: 29 maio 2021.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia entre facticidade e validade**. 2º ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LEGISWEB. Auxílio Emergencial Residual é regulamentado pelo Decreto Nº 10488/2020. **Legisweb**. [s.l.]. 17 set. 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401477>. Acesso em: 29 maio 2021.

LEÃO, M.; MALUF, R. Políticas Públicas Efetivas e Cidadania Ativa: a Experiência Brasileira de Construção de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. **Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)**: Brasília, 2012.

MACHADO, M. L. et al. **A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto dos municípios brasileiros**: uma pesquisa avaliativa com enfoque no ciclo das políticas públicas. 2020.

MALUF, R.; MENEZES, F. Caderno segurança alimentar. **Conferências do Fórum Social Mundial**, 2000. Disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/seguranca+alimentar_000gvxlxe0q02wx7ha0g934vgwlj72d2.pdf. Acesso em: 21 jan. 2021.

MARCON, M. C. et al. **Avaliação da participação social em segurança alimentar e nutricional**. Florianópolis. 2017.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, n. 8, p. 53-64, 2002.

NATALINO, M. A. C.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**: algumas limitações práticas de auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Nota Técnica n. 67 (Disoc). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9999>. Acesso em: 03 maio 2021.

NASCIMENTO, P. F.. **A importância do Restaurante Popular para pessoas com vulnerabilidade social: Um relato de experiência**. In: II Congresso Sergipano Multidisciplinar: Abordagens em Saúde - Lagarto- SE, 2020. Disponível em: <https://www.doity.com.br/anais/ii-congresso-sergipano-multidisciplinar-abordagens-e-m-saude-ii-cosemult/trabalho/143912>. Acesso em: 14 abr. 2021.

OCTAVIANO, C. Muito além da tecnologia: os impactos da Revolução Verde. **ComCiência**, Campinas, n. 120, 2010. Disponível em: http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-7654201000060006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 06 jan. 2021.

OLIVEIRA, M. R. M. et al. **Caderno de orientação geral para as conferências de segurança alimentar e nutricional**. REDESANS. Botucatu. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Genebra: ONU, 1948.

PERINI, J. H. M. **Desafios da Gestão intersetorial na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** [dissertação]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, 2013.

PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**. [s.l]: [s.n], 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 29 maio 2021.

PESSANHA, L. D. R. **A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **VAZ, Flávio Tonelli**, v. 20, p. 131-148, 2008.

SANTA CATARINA. Santa Catarina. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social. **I Plano de Segurança Alimentar e Nutricional de SC**. 2016a. Disponível em: <https://www.sds.sc.gov.br/index.php/combate-a-fome-menu/i-plano-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-de-sc>. Acesso em: 29 maio 2021.

SANTA CATARINA. Santa Catarina. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social. **Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)**. 2016b. Disponível em: <https://www.sds.sc.gov.br/index.php/combate-a-fome-menu/sisan>. Acesso em: 29 maio 2021.

SCHAPPO, S. Fome e insegurança alimentar em tempos de pandemia da covid-19. **SER Social**, v. 23, n. 48, p. 28-52, 2021.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Texto de Discussão, n.1953. Brasília: IPEA, 2014.

SIQUEIRA, R. B. et al. **Conselhos de política e participação democrática: análise dos setores saúde e assistência social em Ponta Grossa-PR**. 2006.

TEAR-SAN. Teia de Articulação pelo Fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional. **A teia**. Disponível em: <http://www.tearsan.ufsc.br/submenu/a-teia>. Acesso em: 29 maio 2021.

YASBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

WILLERDING NETO, Ewaldo. Hortas são produzidas por alunos das escolas municipais de Florianópolis. **OCP News**. Florianópolis. 30 ago. 2019. Disponível em: <https://ocp.news/geral/hortas-sao-produzidas-por-alunos-das-escolas-municipais-de-florianopolis>. Acesso em: 29 maio 2021.

ANEXO A – QUESTIONÁRIO COMSEAS

- 1- Qual a periodicidade das reuniões do COMSEAS?
- 2- Qual a composição do conselho e da Diretoria?
- 3 – Como ocorre a eleição dos membros?
- 4- O conselho possui regimento?
- 5- O município ainda não possui CAISAN e Plano. Então ainda não ocorreu a adesão ao SISAN? Ou pode-se dizer que ocorreu parcialmente?
- 6- Se a adesão estivesse oficializada, o repasse de recursos das esferas estadual e nacional seria maior?
- 7- Conforme informações obtidas junto ao Conselho em dezembro /2020, os encaminhamentos da Conferência Municipal foram enviados à CAISAN Estadual. Dessa forma será construído um Plano Municipal?
- 8- Quem são os responsáveis por esses programas? Procedem de entidades variadas, tem participação do poder público municipal?
“Programa Municipal de Agricultura Urbana (Super. de Pesca, Maricultura e Agricultura), Programa Hortas Sustentáveis (Sec. Educação), Programa de Fortalecimento da Fitoterapia na RMSF (Sec. Saúde) e Programa de Fortalecimento do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Sec. Assistência)”
- 9- Existe algum outro programa executado no município de SAN que não tenha sido mencionado?
- 10- Foram liberados recursos para quais programas este ano? Estes recursos são de qual procedência?
- 11- Quando e como teve início a participação da sociedade civil na discussão e implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional sustentável no Município de Florianópolis/SC?
- 12- Quais as dificuldades e desafios no trabalho realizado por este Conselho? *(Ex: Estrutura física, questões políticas, excesso de burocracia, divergência de opiniões, baixa prioridade política da parte governamental).*
- 13- Quais foram as principais conquistas do conselho em sua trajetória?

ANEXO B – QUESTIONÁRIO CONSELHEIROS

- 1- Que instituição você representa no conselho?
- 2- Há quanto tempo está como conselheiro?
- 3- Na sua percepção qual é o papel do conselheiro em relação a implementação da política de segurança alimentar e nutricional em Florianópolis?
- 4- Encontra dificuldades na sua atuação como conselheiro? Se sim, quais?
- 5- Em sua opinião há uma articulação efetiva entre os representantes dos diversos segmentos da sociedade civil dentro do conselho? Explique.
- 6- Como você avalia o papel do poder público na atuação dentro do conselho?
- 7- Como você avalia a implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional em Florianópolis? Por quê?
- 8- No que tange a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, em que Florianópolis precisa avançar?
- 9- Outros comentários: