

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E**  
**MEIO AMBIENTE**

**MARCELO MAZETA LUCAS**

**CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E**  
**NUTRICIONAL EM SÃO PAULO: DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DO PLANO**  
**MUNICIPAL (2013 – 2016)**

**ARARAQUARA - SP**

**2020**

**MARCELO MAZETA LUCAS**

**CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL EM SÃO PAULO: DESAFIOS NA IMPLANTAÇÃO DO PLANO  
MUNICIPAL (2013 – 2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara – UNIARA como requisito parcial para obtenção do título de mestre em desenvolvimento territorial e meio ambiente.

**Orientador:** Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida.

**ARARAQUARA - SP**

**2020**

## FICHA CATALOGRÁFICA

L966c Lucas, Marcelo Mazeta

Ciclo de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em São Paulo: desafios na implantação do plano municipal (2013-2016)/ Marcelo Mazeta Lucas. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2020.

174f.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Luíz Manoel de Moraes Camargo Almeida

1. Políticas públicas. 2. Governança. 3. Segurança alimentar e Nutricional. I. Título.

CDU 577.4



## FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO ALUNO: *Marcelo Mazeta Lucas*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, da Universidade de Araraquara - UNIARA - como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

BANCA EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida  
UNIARA - Araraquara

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Leandro de Lima Santos  
UFSCAR - Lagoa do Sino

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Vera Lucia Silveira Botta Ferrante  
UNIARA - Araraquara

Araraquara - SP, 29 de maio de 2020.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo Dom da Vida!

Aos meus pais que me geraram e sempre me estimularam a trilhar os caminhos da vida pautados nos princípios éticos e na educação. Minha avó Laura, *in memória*, que sempre me inspirou com suas atitudes, contribuindo na minha formação diária desde meu nascimento até seu falecimento aos 95 anos.

Ao meu orientador e amigo Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida que me atendeu e orientou em todos os momentos de dúvida e dificuldade. Ao longo desta trajetória aprendi a conviver, respeitar e admirar grandemente. A minha coorientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Daiane Roncato Cardozo que me ajudou e orientou no aprofundamento e qualificação do estudo na área da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Botta e Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena de Lorenzo que me acolheram na família do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA), por intermédio da minha amiga e companheira de luta Silvani Silva.

Aos meus familiares, amigos que acompanharam minha trajetória de angústias e alegrias durante o percurso de construção deste trabalho. Destaco aqui minha querida mãe Joana D'arc, meu irmão Eduardo, meu tio Hélio e sua família, que sempre me estimularam, os meus amigos queridos Leandro Cuerbas e Matheus William Araújo Santana e meus companheiros de trabalho, em especial, Moema Santana e Tiago Castro.

Ao companheiro de luta e militância João Carlos Alves, *in memória*, com quem convivi e aprendi muito sobre as lutas populares e a defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Ao bispo católico companheiro e peregrino, Dom Mauro Morelli que em 2004 me deu a oportunidade de conhecer e me dedicar à construção da Política de SAN, da qual me considero missionário devido à nobreza da causa.

Aos entrevistados na pesquisa agradeço a cada um sem distinção. Graças às disponibilidades e devolutivas pude desenvolver a parte analítica e crítica do meu trabalho. Reafirmo a certeza da fidelidade e sinceridade nas respostas de cada, peça fundamental para a conclusão do trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA pela atenção e presteza das funcionárias da secretaria e pela dedicação e exemplo dos

docentes titulares e convidados, com eles aprendi na ministração de aula e no convívio diário. Aos companheiros e amigos da turma 2018 agradeço pela cumplicidade.

Grato a todos e a vida, pela a oportunidade de chegar até aqui, reforço que continuarei na luta pela promoção, garantia e defesa do direito humano básico á alimentação e nutrição.

*Contexto: Tempos de capitalismo selvagem, COVID 19,  
desabastecimento e insegurança alimentar e nutricional.*

*“Primeiro levaram os negros  
Mas não me importei com isso  
Não era negro  
Em seguida levaram alguns operários  
Mas não me importei com isso  
Eu também não era operário  
Depois prenderam os miseráveis  
Mas não me importei com isso  
Porque eu não sou miserável  
Depois agarraram uns desempregados  
Mas como tenho meu emprego  
Também não me importei  
Agora estão me levando  
Mas já e tarde.  
Como eu não me importei com ninguém  
Ninguém se importa comigo.”*

***Bertold Brecht***

## RESUMO

A cidade de São Paulo, principal centro comercial e financeiro do Brasil, destaca-se pela sua expressividade econômica e populacional. A cidade congrega diferentes indivíduos em grandes conglomerados, assimilando diferentes realidades e experiências individuais e/ou coletivas singulares. A presente dissertação tem o objetivo de avaliar o ciclo de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em São Paulo, a partir dos desafios na implantação do Plano Municipal no período (2013 – 2016). A pesquisa descritiva e exploratória foi utilizada como procedimento metodológico do estudo. Entrevistou-se gestores de áreas correlatas à política de SAN e representantes de instituições e organizações da sociedade civil envolvidos nas discussões e na elaboração das propostas e projetos da Política Municipal de SAN (PMSAN) e do Plano Municipal de SAN (PLAMSAN). Os resultados possibilitaram a sistematização dos pontos positivos e desafios do processo de implantação da PMSAN e do PLAMSAN cidade de São Paulo, corroborando para a reflexão acerca do tema e para consolidação da SAN no âmbito da cidade de São Paulo e do Brasil, em universo expandido.

**Palavras Chave:** Políticas Públicas, Governança, Segurança Alimentar e Nutricional.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLA

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>ANA</b>      | Articulação Nacional de Agroecologia   |
| <b>APPs</b>     | Áreas de Preservação Permanente  |
| <b>BMA</b>      | Banco Municipal de Alimentos   |
| <b>CADÚNICO</b> | Cadastro Único   |
| <b>CAE</b>      | Conselho de Alimentação Escolar  |
| <b>CAIs</b>     | Centros de Acolhida para Imigrantes  |
| <b>CAISAN</b>   | Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional                                       |
| <b>CAELGBT</b>  | Centro de Acolhida Especial para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros |
| <b>CAPSR</b>    | Centros de Acolhida para Pessoas em Situação de Rua  |
| <b>CCAs</b>     | Centros para Crianças e Adolescentes   |
| <b>CCS</b>      | Conselho da Comunidade Solidária   |
| <b>CDCM</b>     | Centros de Defesa e Convivência da Mulher  |
| <b>CDIs</b>     | Centros Dia para Idosos  |
| <b>CEAGESP</b>  | Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo  |
| <b>CEASAS</b>   | Companhias Estaduais de Abastecimento  |
| <b>CEU's</b>    | Centros Educacionais Unificados  |
| <b>CFP</b>      | Comissão de Financiamento da Produção  |
| <b>CIBRAZEM</b> | Companhia Brasileira de Armazenagem  |
| <b>CMA</b>      | Conferência Mundial da Alimentação   |
| <b>CME</b>      | Campanha da Merenda Escolar  |
| <b>CNA</b>      | Comissão Nacional de Alimentação   |
| <b>CMDRSS</b>   | Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário                             |
| <b>CMSA</b>     | Conferência Mundial de Segurança Alimentar   |
| <b>CMSAN</b>    | Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional   |
| <b>CMSC</b>     | Conferência Mundial da Sociedade Civil   |
| <b>CNAN</b>     | Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição   |
| <b>CNS</b>      | Conferência Nacional de Saúde  |
| <b>CNSAN</b>    | Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  |
| <b>CNUMAD</b>   | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento                            |

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>COBAL</b>       | Companhia Nacional de Alimentos  |
| <b>CODAE</b>       | Coordenadoria de Alimentação Escolar                                   |
| <b>CMDRSS</b>      | Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário |
| <b>COMUSAN</b>     | Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional                |
| <b>CONAB</b>       | Companhia Nacional de Abastecimento                                    |
| <b>CONSEA</b>      | Conselho Nacional de Segurança Alimentar                               |
| <b>COOPERAPAS</b>  | Cooperativa dos Agricultores Familiares de Parelheiros                 |
| <b>COSAN</b>       | Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional                     |
| <b>CREAS</b>       | Centros de Referência Especializado de Assistência Social              |
| <b>CRAS</b>        | Centros de Referência de Assistência Social                            |
| <b>CRESAN</b>      | Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional              |
| <b>CRESANs</b>     | Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional             |
| <b>CRESANS</b>     | Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  |
| <b>CRSAN</b>       | Centro de Referência Local em Segurança Alimentar                      |
| <b>CS</b>          | Comunidade Solidária   |
| <b>CUMA</b>        | Cúpula Mundial de Alimentação  |
| <b>DAE</b>         | Departamento de Alimentação Escolar                                    |
| <b>DEAN</b>        | Departamento de Educação Alimentar e Nutricional                       |
| <b>DIEESE</b>      | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos    |
| <b>DHAA</b>        | Direito Humano à Alimentação Adequada                                  |
| <b>DUDH</b>        | Declaração Universal dos Direitos Humanos                              |
| <b>DSS</b>         | Departamento de Serviço Social   |
| <b>EAN</b>         | Educação Alimentar e Nutricional                                       |
| <b>EBE</b>         | Estado de Bem Estar  |
| <b>EBES</b>        | Estado de Bem Estar Social   |
| <b>ECT</b>         | Economia do Custo de Transição   |
| <b>EFZ</b>         | Estratégia Fome Zero   |
| <b>ELETROPAULO</b> | Empresa Fornecedora de Energia   |
| <b>EMBRAPA</b>     | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária                            |
| <b>EMBRATER</b>    | Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural             |
| <b>FAO</b>         | Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura         |
| <b>FBSSAN</b>      | Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional      |
| <b>FEMA</b>        | Fundo Especial do Meio Ambiente  |

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>FINEP</b>    | Financiadora de Estudos e Projetos                               |
| <b>IBGE</b>     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                  |
| <b>ICV</b>      | Índice de Custo de Vida  |
| <b>INAN</b>     | Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição                     |
| <b>INCRA</b>    | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária              |
| <b>INSAN</b>    | Insegurança Alimentar e Nutricional                              |
| <b>IPVS</b>     | Índice Paulista de Vulnerabilidade Social                        |
| <b>ISA</b>      | Inquérito de Saúde   |
| <b>ITCP</b>     | Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares                 |
| <b>LBA</b>      | Legião Brasileira de Assistência                                 |
| <b>LOA</b>      | Lei Orçamentária Anual   |
| <b>LOSAN</b>    | Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional                |
| <b>MESA</b>     | Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar                 |
| <b>NEI</b>      | Nova Economia Institucional                                      |
| <b>NIS</b>      | Novo Institucionalismo Sociológico                               |
| <b>NSE</b>      | Nova Sociologia Econômica  |
| <b>ODM</b>      | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio                          |
| <b>ONG</b>      | Organização não Governamental                                    |
| <b>ONU</b>      | Organização das Nações Unidas                                    |
| <b>OTSP</b>     | Observatório do Trabalho de São Paulo                            |
| <b>PA</b>       | Projeto Alvorada   |
| <b>PAA</b>      | Programa de Aquisição de Alimentos                               |
| <b>PAP</b>      | Programa de Abastecimento Popular                                |
| <b>PBSM</b>     | Programa Brasil Sem Miséria                                      |
| <b>PDE</b>      | Plano Diretor Estratégico  |
| <b>PDU</b>      | Política de Desenvolvimento Urbano                               |
| <b>PFAPR</b>    | Programa de Fomento a Atividades Produtivas Rurais               |
| <b>PFZ</b>      | Programa Fome Zero   |
| <b>PIB</b>      | Produto Interno bruto  |
| <b>PIDESC</b>   | Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  |
| <b>PLANCFM</b>  | Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria                     |
| <b>PLAMDRSS</b> | Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário |
| <b>PLAMSAN</b>  | Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional             |
| <b>PLANSAN</b>  | Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional              |

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>PMA</b>       | Programa Mundial de Alimentos  |
| <b>PMSA</b>      | Política Municipal de Segurança Alimentar                            |
| <b>PMSAN</b>     | Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional              |
| <b>PMSP</b>      | Prefeitura Municipal de São Paulo                                    |
| <b>PNAD</b>      | Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios                          |
| <b>PNAE</b>      | Programa Nacional de Alimentação Escolar                             |
| <b>PNAN</b>      | Política Nacional de Alimentação e Nutrição                          |
| <b>PNDH</b>      | Plano Nacional de Direitos Humanos                                   |
| <b>PNSAN</b>     | Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional               |
| <b>POF</b>       | Pesquisa de Orçamento Familiar                                       |
| <b>POT</b>       | Programa Operação Trabalho   |
| <b>PRÓ-AURPE</b> | Programa de Agricultura Urbana e Periurbana                          |
| <b>PRODEA</b>    | Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos                    |
| <b>PROFZ</b>     | Projeto Fome Zero  |
| <b>PRONAF</b>    | Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar                   |
| <b>PRONAN</b>    | Plano Nacional de Alimentação e Nutrição                             |
| <b>SABESP</b>    | Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo                |
| <b>SAF</b>       | Seguro da Agricultura Familiar                                       |
| <b>SAN</b>       | Segurança Alimentar e Nutricional                                    |
| <b>SAPS</b>      | Serviço de Alimentação da Previdência Social                         |
| <b>SMDTE</b>     | Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo |
| <b>SES</b>       | Secretaria de Serviços   |
| <b>SEADE</b>     | Sistema Estadual de Análise de Dados                                 |
| <b>SGA</b>       | Supervisão Geral de Abastecimento                                    |
| <b>SINAC</b>     | Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento                        |
| <b>SISAN</b>     | Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional                |
| <b>SISVAN</b>    | Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional                        |
| <b>SMADS</b>     | Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social         |
| <b>SMCS</b>      | Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras               |
| <b>SMDU</b>      | Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano                       |
| <b>SME</b>       | Secretaria Municipal de Educação                                     |
| <b>SMG</b>       | Secretaria Municipal de Governo                                      |
| <b>SMS</b>       | Secretaria Municipal de Saúde  |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>SMVMA</b>  | Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente         |
| <b>SNISTR</b> | Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural |
| <b>STAN</b>   | Serviço Técnico da Alimentação Nacional                  |
| <b>SUNAB</b>  | Superintendência Nacional de Abastecimento               |
| <b>UNESP</b>  | Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho   |
| <b>USP</b>    | Universidade de São Paulo                                |

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Quadro 1.</b> Roteiro da entrevista com os atores da construção da política e do plano de SAN, município de São Paulo, 2013 a 2016. ....  | 26  |
| <b>Quadro 2.</b> Perfil dos atores entrevistados na avaliação da construção da Política e do Plano Municipal de SAN em São Paulo, 2013 a 2016 com a descrição do cargo/função e período de exercício.....                  | 26  |
| <b>Quadro 3.</b> Órgãos/entidades envolvidas na avaliação do processo de construção da Política e do Plano Municipal de SAN no município de São Paulo, 2013 a 2016, com os representantes efetivamente entrevistados. .... | 27  |
| <b>Quadro 4.</b> Exemplos de desdobramentos das diretrizes em objetivos e respectivas ações do Plano Municipal de SAN de São Paulo. ....   | 87  |
| <b>Quadro 5.</b> Ações e estratégias escolhidas e não escolhidas para compor a agenda pública em São Paulo, 2013-2016.....   | 91  |
| <b>Quadro 6.</b> Cronograma de macroações da implantação do ciclo de políticas de SAN realizadas pela gestão municipal de São Paulo, 2013-2016. ....   | 96  |
| <b>Quadro 7.</b> Principais efetividades, entraves e instituição causadora de produtos de SAN implementados no município de São Paulo, 2013 a 2016.....  | 117 |

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Figura 1.</b> Percentual de empregos no setor de serviço, São Paulo, 1991 a 2016. ....   | 31  |
| <b>Figura 2.</b> Esquema visual da resolução aplicada a problemas nos cinco estágios do ciclo das políticas públicas. ....                              | 39  |
| <b>Figura 3.</b> Esquema visual dos requisitos para o estabelecimento de uma boa governança em política pública no contexto do processo decisório. .... | 48  |
| <b>Figura 4.</b> Organograma de produtos do PLAMSAN considerando eixos norteadores da política de SAN. ....   | 101 |
| <b>Figura 5.</b> Resultados obtidos no programa de ressignificação dos mercados e sacolões, São Paulo, 2013 a 2016. ....                                | 109 |
| <b>Figura 6.</b> Evolução temporal das doações realizadas ao Banco de Alimentos Municipal de São Paulo, no período de 2013-2016.....                    | 110 |
| <b>Figura 7.</b> Exemplo de desdobramento das diretrizes da política municipal de abastecimento do município de São Paulo em objetivo e ação. ....      | 114 |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....   | 18 |
| 2. METODOLOGIA .....  | 24 |
| 2.1. UNIVERSO EMPÍRICO: CIDADE DE SÃO PAULO (2013-2016) .....   | 31 |
| 3. CONTEXTO TEÓRICO: O DIÁLOGO COM OS INTERLOCUTORES .....  | 34 |
| 3.1. NOVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO .....   | 34 |
| 3.2. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....  | 38 |
| 3.2.1 Reconhecimento do Problema/ Formação de Agenda .....  | 39 |
| 3.2.2. Propostas de Solução/ Formulação da Política .....   | 41 |
| 3.2.3. Escolha da Solução/ Tomada de Decisão Política .....   | 42 |
| 3.2.4. Efetivação da Solução/ Implementação da Política .....   | 43 |
| 3.2.5. Monitoramento dos Resultados/ Avaliação da Política .....  | 43 |
| 3.3. GOVERNANÇA: O DIFÍCIL ESFORÇO DE GOVERNAR EM REDE .....  | 47 |
| 3.4. GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....   | 48 |
| 3.4.1. Institucionalização: Garantia de Legitimidade? .....   | 49 |
| 3.4.2. Planos e Objetivos .....   | 49 |
| 3.4.3. Participação: Condição Obrigatória no Ciclo de uma Política Pública? .....                           | 50 |
| 3.4.4. Capacidade Organizacional e Recursos .....   | 51 |
| 3.4.5. Coordenação e Coerência .....  | 51 |
| 3.4.6. Monitoramento e Avaliação .....  | 52 |
| 3.4.7. Riscos e Controle Interno: Momento de Avaliação .....  | 53 |
| 3.4.8 Accountability .....  | 53 |
| 3.5. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA, CONCEITO E INSTITUCIONALIDADE ..... | 54 |
| 3.5.1. A Institucionalização da Política de SAN em São Paulo: Desenvolvimento, História e Atores .....      | 75 |
| 3.6. ARTICULAÇÕES E METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SAN DE SÃO PAULO .....                  | 82 |

|   |     |
|---|-----|
| 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....  | 84  |
| 4.1. FORMAÇÃO DA AGENDA: PROPOSTAS INCLUSAS E NÃO INCLUSAS .....  | 84  |
| 4.2. IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN<br>(2013-2016) FRENTE À INTERSETORIALIDADE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL ..... | 92  |
| 4.3. ANÁLISE DOS PRODUTOS DO PLAMSAN IMPLANTADOS A PARTIR DOS<br>PRINCÍPIOS DA SAN .....  | 101 |
| 4.4. ANÁLISE DOS ENTRAVES E EFETIVIDADES CONSIDERANDO DE DOIS<br>PRODUTOS DE SAN IMPLEMENTADOS .....  | 112 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 117 |
| 6. REFERÊNCIAS.....   | 120 |
| ANEXOS .....  | 130 |
| ANEXO 1. Entrevistas com representantes do Poder Público .....  | 130 |
| ANEXO 2. Entrevistas com representantes da Sociedade Civil.....   | 157 |
| ANEXO 3. Entrevistas com representante de Universidades .....   | 169 |

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) devem responder pela produção e distribuição, assim como pelo acesso e consumo de alimentos através de uma cadeia ligada a valores fundamentais da população, expressos por meio de cinco eixos correlatos: saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade. Tais eixos são socialmente construídos e compartilhados pela sociedade, em diversos espaços públicos e mercados, nos diferentes contextos das políticas públicas (PAULILLO; PESSANHA, 2002). Além disso, nas últimas décadas, conceito de SAN tem envolvido diversas dimensões inter-relacionas com a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e com a luta contra a fome, a pobreza e a desigualdade social.

A inter-relação entre a SAN e o DHAA ganhou forma e corpo a partir do entendimento dos direitos humanos expresso na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, que enfatizou a noção de “ser humano” como indivíduo pertencente a uma sociedade e detentor de direitos, inserindo a proposta de que para a efetivação dos direitos seria necessária a inclusão das questões sociais, econômicas, civis e políticas na identificação de direitos vinculados às liberdades fundamentais e à dignidade humana. Nessa perspectiva, o DHAA foi reconhecido em 1966, a partir do Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), quando 146 países ratificaram seu reconhecimento (ALBUQUERQUE, 2009).

Entretanto, apenas em 1996 durante a Cúpula Mundial de Alimentação (CUMA) em Roma os chefes de estado e governos empenharam a sua vontade política e asseveraram "o direito fundamental de estar livre da fome", o que culminou em um plano de ação que apontava sete compromissos: 1) Garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada em uma participação plena e igualitária de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar sustentável para todos; 2) Implementar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos, a todo momento, a alimentos suficientes e, nutricionalmente adequados e seguros, e sua utilização efetiva; 3) Prosseguir na adoção de políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, da pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial, as quais sejam fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos tanto a nível familiar, como nacional, regional e global, e também para combater as pragas, a seca e a desertificação, tendo em conta o caráter multifuncional da agricultura; 4) Assegurar que as políticas de comércio de alimentos e de comércio em geral

contribuam a fomentar a segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado; 5) Prevenir e estar preparados a enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana e atender às necessidades urgentes de alimentos de caráter transitório, de modo a encorajar a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer necessidades futuras; 6) Promover uma distribuição e uma ótima utilização de investimentos públicos e privados para promover os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial e ; 7) Executar, monitorar, e dar prosseguimento a este plano de ação, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional (ALBUQUERQUE, 2009).

No Brasil, o conceito oficial de SAN é o seguinte:

“A realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.” (BRASIL, 2006).

Tendo em vista esse contexto ampliado do conceito de SAN, a intersectorialidade e a participação social tornam-se premissas essenciais no processo de construção, implementação e realização dessa política pública no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O escopo institucional da SAN estabelece a ação intersectorial e integrada, com a finalidade de promover políticas públicas articuladas às demais políticas e iniciativas governamentais, em parceria com a sociedade civil organizada, fundamentando-se em dois princípios norteadores centrais: o DHAA e a soberania alimentar. Esses princípios, servem para orientar a definição das estratégias de desenvolvimento do país, bem como a formulação das políticas públicas no tocante aos seus objetivos, modos de implementação e instrumentos de monitoramento e controle social (CONSEA, 2009).

Assim, o princípio da intersectorialidade caracteriza-se pelo trabalho de forma integrada, com a finalidade de promover a integração, a interação e a otimização de saberes, competências e relações entre os diversos segmentos, primando pelo estabelecimento de relação entre Estado e Estado/Estado e cidadão, no processo de discussão, planejamento e operacionalização das ações para desenvolvimento de programas e projetos de acordo com as demandas locais. Em outro aspecto, a intersectorialidade, em sua estratégia articuladora, busca à convergência de iniciativas e integração de recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de organizar de maneira colaborativa e flexível o padrão tradicionalmente fragmentado das estruturas burocráticas institucionais públicas. Portanto, a natureza intersectorial do SISAN

instituiu-se como uma inovação para otimização de ações e recursos na política pública (BURLANDY, 2009).

As políticas públicas, por sua vez, podem ser definidas como um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos. Usualmente as políticas públicas versam sobre “o que fazer” (estratégias de ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de eventos que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macro estratégias de ação) (CALMON, 2013; MARTINS, 2003). Constituindo-se, portanto, na forma como a mobilização político-administrativa pode articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo (PROCOPIUCK, 2013).

O ciclo de políticas públicas, nesse contexto, pode ser entendido como um conjunto articulado de macro etapas de formulação, implementação e avaliação. As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente, possuindo em comum as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Complementarmente, do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente, e propõe definição de fases como a percepção e definição de problemas, a formação de agenda, a elaboração de programas e decisão, a implementação de políticas, a avaliação de políticas e, eventual, a correção da ação (FREY, 2000).

A tempo, a governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas em benefício da sociedade. Tais arranjos institucionais dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que influenciam a gestão em política pública. Estes arranjos podendo ser formais ou informais, e devem ser considerados sempre que tiverem influência na política (COUTO & CARDOSO JR, 2018). No contexto da política de SAN, vale ressaltar que cabe ao Estado a responsabilidade pela garantia da SAN com vistas à realização do DHAA, por meio da participação social, da efetivação da intersectorialidade proporcional e do bem estar social (BURLANDY, 2009).

Quando se leva em conta o universo empírico dessa pesquisa, a cidade de São Paulo, principal centro comercial e financeiro do Brasil, deve-se considerar a expressividade econômica e dimensional da cidade, pois São Paulo congrega um conglomerado de pessoas em diferentes espaços, conectando diferentes realidades e, conseqüentemente, produzindo e refletindo experiências (individual e/ou coletiva) singulares.

A população estimada de São Paulo em 2016 era de aproximadamente 12 milhões de habitantes, sendo 52,5% deste total representando as mulheres (FUNDAÇÃO SEADE, 2016).

Neste período, a distribuição etária da população paulistana era representada por 19,4% indivíduos com idade igual ou inferior 14 anos, 71,2% com idade entre 15 a 64 anos e 9,4% com idade maior ou igual 65 anos. A faixa entre 30 e 34 anos foi a mais numerosa, com 1,04 milhão de pessoas. O território da cidade era de 1.521km<sup>2</sup> e a densidade de 7,65 mil habitantes/km<sup>2</sup>. (FUNDAÇÃO SEADE, 2016).

Analisando-se o indicador de SAN coletado por meio da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) 2016, percebe-se que a prevalência de insegurança grave ou moderada foi maior em domicílios com pessoa de referência do sexo feminino (6,9% dos domicílios com pessoa de referência do sexo masculino e 9,3% quando referência feminina). Essa realidade, em parte, pode ser atribuída diferença de rendimento segundo o sexo, visto que, em São Paulo as mulheres recebem apenas  $\frac{3}{4}$  ou menos do valor do rendimento dos homens a exemplo do que ocorre também no Rio de Janeiro, no Distrito Federal, no Rio Grande do Sul, em Mato Grosso, em Minas Gerais, no Paraná, em Santa Catarina, em Goiás e no Mato Grosso do Sul (FUNDAÇÃO SEADE, 2016).

O Produto Interno Bruto (PIB) de São Paulo em 2016 girava em torno de R\$570,7 bilhões, equivalente a 33,4% do PIB paulista e 10,7% do PIB brasileiro. Os segmentos do comércio e serviços representaram 86% do valor produzido na cidade e a indústria contribuiu com 14% do PIB municipal. A participação da agricultura, no entanto, foi baixa, mesmo diante da existência de uma faixa do território considerável voltada a esta atividade, o que pode ser evidenciado, por exemplo, na região de Parelheiros (ANAU, 2016).

O potencial dos segmentos de comércio e serviços pode estar relacionado à migração interna historicamente conhecida e a intensificação da chegada de imigrantes estrangeiros, que contribuiu para a diversificação dos serviços e produtos comercializados. São Paulo tem características de cidade global devido à sua capacidade de liderar transformações no mundo contemporâneo, considerando globalização e a integração de mercados e culturas (CONCEIÇÃO, 2016).

Uma peculiaridade da cidade é a existência de subprefeituras. Desde 2002, com a aprovação da Lei nº 13.399 (SÃO PAULO, 2002) que criou as subprefeituras, o governo municipal passou a ser organizado em divisões administrativas, o que permitiu desempenhar ações descentralizadas, inclusive nas políticas sociais. Em 2016, existiam 32 subprefeituras situadas nos seguintes bairros: Aricanduva/Vila Formosa, Butantã, Campo Limpo, Capela do Socorro, Casa Verde, Cidade Ademar, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Freguesia do Ó/Brasilândia, Guaianases, Ipiranga, Itaim Paulista, Itaquera, Jabaquara, Jaçanã/Tremembé, Lapa, M´Boi Mirim, Mooca, Parelheiros, Penha, Perus, Pinheiros, Pirituba/Jaraguá,

Santana/Tucuruvi, Santo Amaro, Sapopemba, São Mateus, São Miguel Paulista, Sé, Vila Maria/Vila Guilherme, Vila Madalena e Vila Prudente (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014). A descentralização na dimensão política influencia na governança local e na participação da sociedade. Já na dimensão técnica cria condições de qualificar a entrega dos serviços. Assim, as políticas públicas tornam-se, política e tecnicamente, coerentes com os princípios da autonomia, controle social e democracia direta, pois a proximidade do Estado dos cidadãos demanda que a sociedade amplie e qualifique sua organização para disputar espaços e recursos (GRIN, 2015).

Considerada essa peculiaridade, a partir de 2013, a gestão na prefeitura municipal de São Paulo iniciou o processo de institucionalização e implantação da política de SAN. Junto aos movimentos sociais, com ampla participação de atores sociais, militantes, e pesquisadores ligados à temática, e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) construiu-se a minuta de um projeto de lei que, em dezembro do mesmo ano, transformou-se na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) do município (SÃO PAULO, 2013).

As políticas públicas são um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos com relação à seleção de objetivos e meios para alcançá-los em uma situação específica em que essas decisões devem, em princípio, estar sob o poder de alcance desses atores (CAPELLA & BRASIL, 2015). Esta definição apresenta as políticas públicas não somente como escolha, mas como processo (CAPELLA & BRASIL, 2015).

A institucionalização da política pública, por sua vez, está intimamente relacionada com legitimidade e com capacidade organizacional (FREITAS, 2005). Uma política pública adequadamente institucionalizada deve ser inicialmente reconhecida como legítima e desejada, para contar com os recursos necessários para o seu desenvolvimento. Desta forma, a LOSAN prevê que o governo, neste caso através do município, deve tomar todas as medidas necessárias para garantir o DHAA e a SAN de sua população, instituindo os componentes municipais do SISAN. Assim, a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN), o COMUSAN e a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) configurem-se como elementos fundamentais para a realização da intersetorialidade e participação social no contexto do município de São Paulo e do Brasil (SÃO PAULO, 2013).

O sucesso da governança requer a definição de objetivos, uma vez que para governar é necessário conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir, requerendo a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema (PETERS, 2011). O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui espinha dorsal de uma política

pública, e sinaliza a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar (DIAS & MATOS, 2012).

A participação social propicia legitimidade, justiça e eficácia à política pública (SECCHI, 2010). Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores (SECCHI, 2010). Neste sentido, a participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas. Portanto, a participação social é considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população (DIAS & MATOS, 2012).

O decreto nº 57.007 (SÃO PAULO, 2016b), instituiu a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) e fixou as diretrizes para a construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN). Iniciou-se então, o processo de construção do PLAMSAN, que foi elaborado pela CAISAN, a partir das demandas da sociedade civil apresentada na 6ª CMSAN, e em constante interação com o COMUSAN, que levantou diversas ações e metas objetivando garantir a produção, acesso aos alimentos, à formação em SAN e a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), bem como, o acompanhamento e monitoramento das ações em 113 metas definidas para o período de 2016 a 2020 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

No plano político, a governança se origina do termo governo e pode abrir um leque de interpretações, como a do Banco Mundial, na qual a governança é a maneira pela qual o poder é exercido sobre a gestão dos recursos sociais e econômicos de um país, considerando a capacidade dos governos em planejar, formular, programar políticas e cumprir suas funções (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016). Em diferentes e diversas localidades existem iniciativas e esforços governamentais em encontrar novas formas de lidar com as mudanças dos meios de formulação e implementação da política pública. Sendo assim, a governança não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma que o governo exerce seu poder (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

Desta forma, a qualificação da governança consiste na observância de princípios clássicos de boa governança especialmente no contexto do processo decisório, participação, orientação a consensos, *accountability*, transparência, responsividade, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão. A partir da base de políticas públicas, pretende-se adotar um modelo de avaliação da governança em políticas públicas composto por oito componentes: gestão de riscos e controle interno, *accountability*, institucionalização dos planos e objetivos, participação social, governança de políticas públicas, monitoramento e avaliação, coordenação e coerência, capacidade organizacional e recursos (ALBERNAZ, 2013; CALMON, 2013; PETERS, 2012; NATIONAL AUDIT OFFICE, 2001; AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE, 2006), identificando o ciclo de políticas públicas de SAN e os desafios da implantação do PLAMSAN no período 2013 a 2016 na maior cidade do país, sob a ótica da teoria do novo institucionalismo histórico.

Para conduzir o processo investigativo de análise documental foram elaboradas quatro questões norteadas: 1) Quais os problemas discutidos que integrantes e não integrantes na agenda do ciclo de políticas públicas? 2) Na elaboração do PLAMSAN houve intersetorialidade e participação social? 3) Os produtos do PLAMSAN contemplam a SAN? 4) Quais foram as efetividades e os entraves encontrados?

Diante deste cenário o objetivo do presente trabalho é apresentar o ciclo de políticas públicas de SAN em São Paulo e os desafios na implantação do PLAMSAN no período de 2013-2016, sob a ótica da teoria do novo institucionalismo histórico, tendo como lente analítica o ciclo de políticas públicas e a governança. Alargando esta perspectiva objetiva-se ainda realizar a apresentação do conceito de governança em políticas públicas e as institucionalidades da política de SAN, analisando a construção do PLAMSAN na ótica da intersetorialidade, participação social, atores e arenas de construção dos processos de discussão e identificando os desafios, efetividades e entraves institucionais e organizacionais na implantação do PLAMSAN, a partir dos programas e projetos desenvolvidos.

## **2. METODOLOGIA**

Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória que se baseia no estudo de caso como modelo da abordagem de investigativa. Esse modelo caracteriza-se por seu caráter empírico de investigação de determinado fenômeno dentro de um contexto real contemporâneo por meio da análise aprofundada dos objetos de interesse (CAUCHICK, 2010). Dessa forma, o estudo de caso fundamentando-se na extração de múltiplas fontes de evidências e, amparado pela

abordagem de redes políticas, funciona como uma espécie de histórico detalhado e descritivo sobre o objeto estudado, com foco sobre as interações entre os atores que se relacionam em função desse processo, levando em consideração o contexto político e social local, e a atuação dos indivíduos e instituições. A abordagem de redes políticas representa algo significativo sobre tomadas de decisão na formulação e na implementação de políticas públicas, pois pode abordar com intensidade as relações de poder e as influências das dominâncias no processo político e ajudar a compreender as complexidades dos processos de formações e implementações de política pública (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

Nesse contexto, a PMSAN a enquanto ciclo e o PLAMSAN no município de São Paulo, no período de 2013 a 2016, foram avaliados considerando seus processos de construção e implantação, os atores envolvidos, as arenas de construção do processo, os espaços institucionais e articuladores das áreas, as políticas afins envolvidas com o COMUSAN e com a CAISAN e o documento final da 6ª CMSAN (resolução e diretrizes). A atenção avaliativa aos documentos oficiais produzidos, as legislações e as atas de reuniões também esteve presente durante o processo investigativo e levantamento bibliográfico. Na análise de documentos, diferenciam-se, fundamentalmente, as fontes primárias das fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas que não apresentam qualquer modificação ou análise desde sua coleta, já as fontes secundárias são produtos de análise e reflexão incidentes sobre as fontes primárias (GIL, 2007). Desta forma, procedeu-se à análise documental primária, do documento final da 6ª CMSAN, de relatórios, atas, decretos, resoluções e demais legislações e de outros documentos produzidas pelo COMUSAN, CAISAN e pela gestão governamental, fundamentais para identificar os instrumentos legais e institucionais criados pela gestão municipal, e a análise documental secundária de teses, dissertações e publicações, importantes para ampliar o conhecimento crítico acerca do tema.

Salienta-se que toda análise documental foi realizada pelo autor/pesquisador desse trabalho, que também esteve envolvido no processo de construção da PMSAN e da PLAMSAN enquanto gestor (coordenador de SAN).

A coleta de dados junto aos autores envolvidos no processo de construção da PMSAN e do PLAMSAN foi realizada por meio de entrevista semiestruturada baseada em um roteiro pré-estabelecido pelo autor/pesquisador, composto por oito questões abertas pautadas exclusivamente no objeto deste trabalho com o objetivo de identificar os elementos, entraves e efetividades da política de SAN na cidade de São Paulo. No quadro 1 apresenta-se o roteiro da entrevista utilizado no processo investigativo para captura de informações junto a esses atores

da construção da PMSAN e do PLAMSAN no município de São Paulo, no período de 2013 a 2016.

**Quadro 1.** Roteiro da entrevista com os atores da construção da política e do plano de SAN, município de São Paulo, 2013 a 2016.

|   |
|---|
| 1. Como se deu o processo de construção da política e do PMSAN e PLAMSAN em São Paulo a partir do ciclo de políticas públicas?                                  |
| 2. Qual estrutura foi criada para o desenvolvimento das ações e governança?   |
| 3. Quais os mecanismos e instrumentos utilizados pela participação social no processo de construção, elaboração e implantação da política e do plano municipal? |
| 4. O que foi necessário para estruturar o arcabouço institucional dessa política, seus componentes e as ações do plano?   |
| 5. A intersetorialidade e a participação social foram elementos norteadores e dinamizadores do processo de construção da política e do plano no município?      |
| 6. Quais foram os maiores entraves enfrentados no processo de construção e implantação da PMSAN?  |
| 7. Qual foi seu papel em todo processo de implantação da PMSAN na cidade de São Paulo?  |
| 8. Faça suas considerações pessoais sobre a PMSAN da cidade de São Paulo.   |

**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

Os entrevistados foram escolhidos considerando a representação governamental e da sociedade civil organizada atuante na área da SAN e a participação nas instâncias social (coletivos de luta por direitos, participação e controle social). De todo o universo de atores, selecionou-se 15 entrevistados. Para se obter fidelidade, transparência e variadas perspectivas, foram escolhidos os gestores responsáveis pela política de SAN, agentes públicos da gestão ligados diretamente às áreas estratégicas relacionadas à SAN, pesquisadores da área, além de, membros da sociedade civil organizadas, no período de interesse (2013- 2016). No quadro 2 apresenta-se perfil desses atores com respectiva descrição do cargo/função e período de exercício do cargo/função.

**Quadro 2.** Perfil dos atores entrevistados na avaliação da construção da Política e do Plano Municipal de SAN em São Paulo, 2013 a 2016 com a descrição do cargo/função e período de exercício.

| <b>Cargo/ Função</b>                                       | <b>Área/Setor</b>                  | <b>Período de Exercício</b> |
|--|------------------------------------|-----------------------------|
| Assessora Especial do Programa São Paulo Carinhosa         | Políticas para a Primeira Infância | 2015 – 2016                 |
| Chefia de Gabinete   | SMDTE e SAN                        | 2014 – 2016                 |
| Conselheiro do poder público no COMUSAN e membro da CAISAN | SMS                                | 2013 – 2016                 |
| Conselheiro do poder público no COMUSAN e membro da CAISAN | SMVMA                              | 2013 – 2016                 |

|   |  |             |
|---|--|-------------|
| Conselheiro da sociedade civil no COMUSAN e grupo de trabalho na CAISAN | Membro de Organização da Sociedade Civil | 2013 – 2016 |
| Conselheiro da sociedade civil no COMUSAN e grupo de trabalho na CAISAN | Membro de Organização da Sociedade Civil | 2013 – 2016 |
| Conselheiro da sociedade civil no COMUSAN e grupo de trabalho na CAISAN | Membro de Organização da Sociedade Civil | 2013 – 2016 |
| Gestora responsável pelos CRESANs, Banco Municipal de Alimentos e DEAN. | Coordenadoria de SAN                     | 2013 – 2016 |
| Presidente do COMUSAN   | Membro de Organização da Sociedade Civil | 2014 – 2016 |
| Diretor Técnico   | DAE                                      | 2013 – 2016 |
| Diretora Técnica  | Promoção da Alimentação Saudável da SMS  | 2015 – 2016 |
| Secretário Municipal  | SMDTE e SAN                              | 2014 – 2016 |
| Secretário Executivo da CAISAN e do COMUSAN                             | Coordenadoria de SAN                     | 2013 – 2016 |
| Professor pesquisador   | SAN/UNESP                                | 2013 – 2016 |
| Professor pesquisador   | SAN/UNESP                                | 2014 – 2016 |

**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

Vale salientar que dos atores escolhidos para entrevista, dois foram excluídos (conselheiros representante da sociedade civil no COMUSAN) em virtude de mudança de cidade e desligamento do tema SAN. No quadro 3 apresenta-se os órgãos/entidades considerados no processo de avaliação da construção da PMSAN e do PLAMSAN no município de São Paulo, no período de 2013 a 2016, e os representantes efetivamente entrevistados.

**Quadro 3.** Órgãos/entidades envolvidas na avaliação do processo de construção da Política e do Plano Municipal de SAN no município de São Paulo, 2013 a 2016, com os representantes efetivamente entrevistados.

| <b>ÓRGÃO/ENTIDADE</b>  | <b>REPRESENTANTE</b>   |
|--|--|
| CAISAN   | Ex-presidente.<br>Ex-secretário municipal de desenvolvimento, trabalho e empreendedorismo. |
| Ex-secretários executivos membros das secretarias municipais | Um da SMVMA;<br>Um da SMS;<br>Um da SME.   |
| Equipamentos de SAN  | Ex-gestor do CRESAN Vila Maria;<br>Ex-supervisor de mercados e sacolões.                   |
| COMUSAN  | Ex-presidente;<br>Conselheiro representante da sociedade civil no COMUSAN.                 |

|   |  |
|---|--|
| Outros órgãos e instâncias/Stakeholders (indireta ou diretamente ligados à Política de SAN) | Um técnico da CODAE/SME;<br>Um técnico da SMDU;<br>Um professor/ pesquisador da USP;<br>Ex- coordenador do Programa Municipal São Paulo Carinhosa;<br>Um professor/pesquisador da Rede SANS e UNESP. |
|---|--|

**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

O COMUSAN, por meio da presidência, os outros representantes das demais organizações sociais e os pesquisadores universitários, por meio de termos de cooperação, contribuíram com projetos e estudos no âmbito da capacitação de agentes para a política tanto na esfera pública quanto civil, desenvolvendo propostas e projetos de estudos e acompanhando a implantação desta política pública.

O diário de campo foi utilizado como técnica de registro das informações obtidas nas entrevistas. Vale considerar ainda que as entrevistas obtidas foram transcritas sendo utilizadas para substanciar as análises realizadas sob o prisma do ciclo de políticas públicas e a lógica de resolução de problemas, já que o objeto das políticas públicas é a resolução de problemas ou demandas públicas.

Considerando que a boa governança em políticas públicas depende da caracterização do ambiente de ação e envolve o ciclo de políticas públicas, foram analisados como resultados do processo de criação e implantação da política pública de SAN os programas e ações desenvolvidos no período de 2013 a 2016, pela gestão municipal. Para tanto, vale destacar que pelo dinamismo da intersectorialidade da política de SAN foram selecionados os programas e ações que estabelecem interfaces diretas com o conceito dimensional da política pública de SAN na cidade de São Paulo, 2013 a 2016.

Assim, na dimensão da produção de alimentos destacam-se os programas “hortas e viveiros da comunidade” e “patrulha agrícola”. O programa “hortas e viveiros da comunidade” teve como objetivo a organização a comunidade a partir das hortas e viveiros para produção de alimentos para consumo e comercialização na área urbana a partir das subprefeituras. Nesse programa os participantes, selecionados segundo critérios de vulnerabilidade social, recebiam bolsa mensal de um salário mínimo para realizarem o cultivo das hortas e viveiros. Como principais resultados/efetividades destaca-se a concessão de 100 bolsas do Programa Operação Trabalho (POT) para jovens, adultos, mulheres e indígenas para incentivar o trabalho nas hortas/estufas alocadas no âmbito das subprefeituras; o investimento de R\$ 700.000,00 nos anos de 2015/ 2016 e Estímulo às entidades socioassistenciais para instalação de hortas para consumo próprio a partir da organização e produção dos coletivos beneficiados pelo programa. O programa “patrulha agrícola” que prestava assistência técnica aos agricultores familiares, por

sua vez, teve como objetivo a oferta de melhores condições de cultivo e manejo para a produção de alimentos, atingindo cerca de 400 agricultores familiares na região sul, área rural da cidade. O programa possibilitou a disponibilização de um trator agrícola, dois microtratores com kit encanteriador, uma enxada rotativa com encanteirador para trator, uma carreta agrícola basculante (manual), um sulcador manual de uma linha para trator, uma plaina agrícola para trator, um guincho traseiro para trator, um distribuidor de fertilizantes e composto orgânico para trator, uma pá agrícola traseira para trator, um perfurador de solo para trator com brocas de 9, 12, 18”, um terraceador de arrasto de controle remoto, uma roçadeira hidráulica e um arado subsolador hidráulico; além de assessoria técnica a aproximadamente 400 produtores na Zona Sul e 79 agricultores na Zona Leste. Como resultado notou-se o aumento significativo na produção e conseqüentemente da comercialização dos alimentos oriundos dos agricultores beneficiados pelo programa nas feiras livres e centrais de abastecimento.

Na dimensão acesso e comercialização de alimentos destacam-se o programa de “ressignificação dos equipamentos públicos de abastecimento (mercados e sacolões municipais)”, o programa “quinta da economia” e o “estímulo à comercialização e consumo de produtos orgânicos ou em transição”. O programa de “ressignificação dos equipamentos públicos de abastecimento (mercados e sacolões municipais)” possibilitou e objetivou o resgate do caráter social dos mercados e sacolões municipais por meio da reorganização, da setorização e da reforma das estruturas físicas. Nesse programa dos 14 mercados e 17 sacolões, 9 equipamentos foram selecionados para serem reformados e em 2016 concluiu-se a reforma dos mercados municipais de Pinheiros e do Tucuruvi e dos Sacolão Lapa e do João Moura; passaram pelo processo de vistoria para relacionar necessidades de manutenção os mercados municipais de Vila Formosa, Teotônio Vilela, Guaianases e os sacolões Cidade Tiradentes e de Jaguaré; mais de 700.000 usuários/consumidores e 610 permissionários foram beneficiados; nos anos de 2015/ 2016 foram investidos R\$ 6.831.205,10 no programa. O programa “quinta da economia” ganha destaque pelo objetivo de ofertar 20 produtos (frutas, verduras e legumes) pelo preço de R\$ 2,99 o quilo, todas às quintas-feiras nos 14 mercados e 17 sacolões municipais. O programa recebeu adesão dos permissionários dos equipamentos de abastecimento e da população, principalmente a mais vulnerável, houve aumento de 20% de vendas nas quintas-feiras. Assim, o programa possibilitou a oferta de produtos frescos e saudável, direto do produtor. O “estímulo à comercialização e consumo de produtos orgânicos ou em transição” objetivou a criação de novas feiras livres orgânicas ou em transição agroecológica, estimulando a variedade de produtos nas 880 feiras convencionais. Por meio desse estímulo possibilitou-se à comercialização de produtos oriundos do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana

(PRÓ-AURPE), através de chamamento público para feiras livres orgânicas ou produtos orgânicos ou em transição agroecológica; a criação de quatro feiras nas regiões mais populosas e transitadas da cidade (Zona Leste, Zona Sul, Noroeste e Centro) e fortalecimento feira tradicionais (parque Ibirapuera e parque do Carmo) que se consolidaram como espaço de comercialização e convívio. Além da “adesão e execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto ao Governo Federal” por meio da aprovação de plano de trabalho de R\$3,2 milhões junto ao Governo Federal para atendimento de 300 entidades socioassistenciais cadastradas no Banco Municipal de Alimentos (BMA) possibilitou a distribuição de alimentos semanalmente para 300 entidades socioassistenciais, atendendo mais de 200 mil pessoas em situação de vulnerabilidade social entre 2015 e 2016.

Na dimensão nutricional por meio de EAN destaca-se “ações permanentes de EAN por meio dos Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricionais (CRESANs)” que objetivaram o desenvolvimento de atividades e ações permanentes de EAN para toda população por meio da intersetorialidade com a saúde, educação e assistência social, além da complementação dos programas PAA e BMA junto aos beneficiários. Essas ações possibilitaram a integração e o atendimento da população em diversos momentos, segmentos e setores com estímulo a hábitos alimentares saudáveis, orientações, oficinas, debates, palestras, formações e capacitação para geração de renda, especialmente grupos populacionais vulneráveis. As ações e atividades ocorreram em 30 equipamentos públicos, entre mercados, CEU's, feiras livres, cozinhas comunitárias tendo os CRESANs como locais de articulação de atividades de EAN; 5.600 pessoas passaram por formação ofertada pelo Departamento de Educação Alimentar e Nutricional (DEAN), criado em 2014, entre 2014-2016.

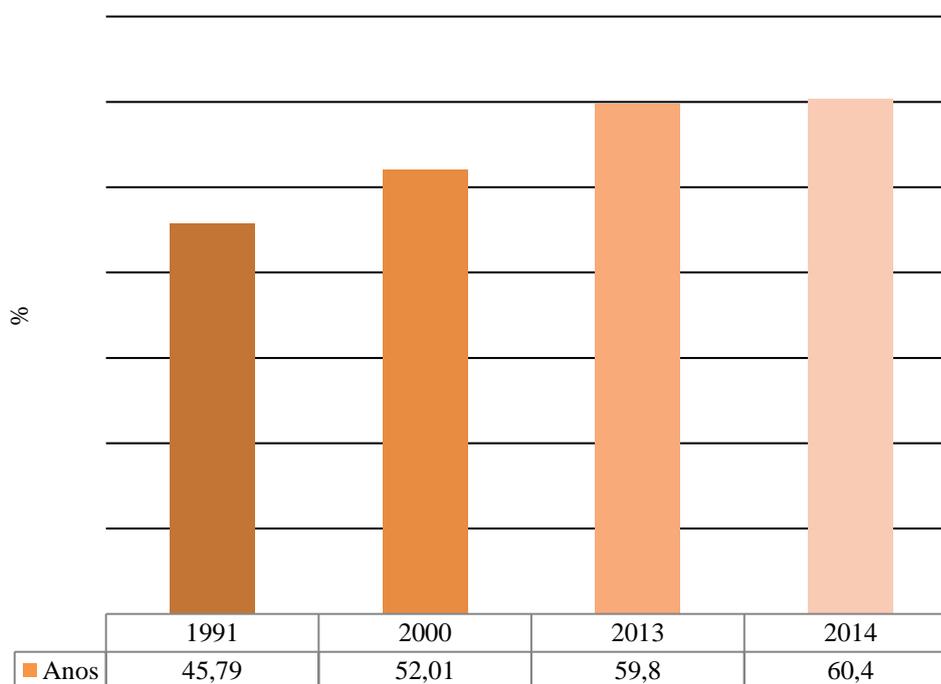
Na dimensão de institucionalização da SAN na estrutura pública governamental merece atenção a “criação da Coordenadoria de Segurança Alimentar (COSAN)” e o projeto “ligue os pontos”. A COSAN teve o objetivo de planejar, desenvolver e operacionalizar as ações, projetos e programas de SAN no município, viabilizando a reestruturação do COMUSAN, criação da LOSAN, instituição da CAISAN, adesão ao SISAN, elaboração do PLAMSAN; além da ampliação do conhecimento, da troca de experiências e a consolidação das ações de SAN, realizando articulações com órgãos nacionais e internacionais e subprefeituras, instituindo o termo de cooperação com a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) para realização de cursos em SAN, o termo de cooperação com a Universidade de São Paulo (USP) para estagiários em nutrição e o termo de cooperação entre cidades da região metropolitana de São Paulo para cooperação técnica, troca de experiências e formação da rede metropolitana de BMA; Através da articulação da COSAN a prefeitura assinou o pacto de Milão

sobre políticas públicas de alimentação em meio urbano e foram realizadas reuniões estratégicas para dar andamento ao pacto de Milão. O “projeto ligue os pontos”, por sua vez, objetivou a valorização a agricultura com a comercialização direta, fomentando o surgimento de circuitos mais curtos, que beneficiaram o produtor, como acréscimo de renda e o consumidor, com oferta de melhores preços e maior oferta de alimentos. Esse projeto foi vencedor do prêmio da Fundação Bloomberg, (instituição norte americana que estimula e valoriza ações inovadoras no âmbito da sustentabilidade em grandes metrópoles) sendo contemplado com 5 milhões de dólares, em dezembro de 2016, para implementação. Atualmente o projeto encontra-se em execução.

## 2.1. UNIVERSO EMPÍRICO: CIDADE DE SÃO PAULO (2013-2016)

A cidade de São Paulo tem se consolidado como o maior centro de negócios do país, pois concentra grande volume de atividades de comércio, serviços e administração. O crescimento do setor de serviços atinge vários ramos de negócios contemporâneos e inovadores, apresentando progressão ascendente desde a década de 90, conforme apresentado na figura 1.

**Figura 1.** Percentual de empregos no setor de serviço, São Paulo, 1991 a 2016.



**Fonte:** Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento na cidade de São Paulo (DIEESE), 2019.

No entanto, o desemprego na cidade de São Paulo também apresenta progressão ascendente nos últimos anos, em virtude da retração na atividade econômica nacional. Em 2015,

a taxa de desemprego alcançou 12,8%, sendo os mais jovens os mais atingidos pelo desemprego (41,2% dos desempregados tinha idade entre 16 e 24 anos e 13,9% idade entre 25 e 29 anos). A taxa de desemprego no primeiro trimestre de 2016 foi de 16,4% (Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento na cidade de São Paulo, 2019). Esse percentual indica a existência de mais de um milhão de desempregados na cidade de São Paulo, dado que demanda preocupação e enseja a necessidade mobilização governamental para minimizar os reflexos do desemprego. Em contrapartida a crise da econômica e da política institucional brasileira, abre espaço para o discurso da onerosidade dos programas sociais. Tal discurso é obscurecido diante dos estudos que revelam a necessidade de manter e ampliar os programas sociais redistributivos para movimentar a economia e favorecer o desenvolvimento local das cidades (DIEESE, 2016).

Os reflexos das desigualdades sociais, do desemprego e do subemprego podem ser facilmente visualizados nas ruas da cidade de São Paulo, uma vez que, a população em situação de rua representa a forma mais extrema de exclusão social. Segundo o censo da população de rua, realizado em 2015, 15.905 indivíduos vivem nas ruas de SP, destes dois terços já tiveram trabalho com registro em carteira antes de morar na rua, 54% utilizam centros de acolhida, 80% são homens, 70% são migrantes, vindos sobretudo do interior do estado e de outros estados do Sudeste, 7% são estrangeiros e 90% sabem ler e escrever, mas um terço não completou o ensino fundamental (SMADS, 2015).

Para atender a população em situação e os demais moradores da cidade de São Paulo, entre os anos de 2013 e 2015 foram abertos 184 novos serviços de assistência social na cidade. Estes novos serviços foram criados com o intuito de atingir todas as faixas etárias e segmentos sociais e, entre esses, merecem destaque os 48 Centros para Crianças e Adolescentes (CCAs), os três Centros Dia para Idosos (CDI), os três Centros de Acolhida para Imigrantes (CAI), as 12 residências para pessoas com deficiência, os seis Centros de Acolhida para Pessoas em Situação de Rua (CAPSR) e um Centro de Acolhida Especial para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (CAELGBT). A cidade ganhou ainda dois Centros de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM), quatro novos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e mais três de Referência Especializada (CREAS).

Segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), 511.246 domicílios da cidade são caracterizados como de vulnerabilidade alta ou muito alta. Para dar assistência a este contingente, entre os anos de 2013 a 2015 houve inclusão de 224.236 famílias no programa Bolsa Família totalizando 452 mil beneficiários e de outras 450.025 no Cadastro Único (CADÚNICO), totalizando 970,5 mil cadastros. Nesse contexto, as políticas que articulam as ações intersecretariais incluindo os programas sociais redistributivos são consideradas uma

estratégia bem sucedida de combate à exclusão social em suas múltiplas facetas (acesso aos direitos sociais como alimentação, moradia, educação e saúde) e não somente no que tange a ausência de rendimento monetário. Essas políticas geram programas que, além de terem um efeito imediato sobre a pobreza no curto prazo, articulam estratégias emancipatórias ultrapassando concessão de um benefício pecuniário e focando na formação para a inserção ocupacional e a cidadania ativa (ZIMMERMANN & ESPÍNOLA, 2015). Expandindo o horizonte, pode-se dizer que os programas sociais impactam nos territórios, contribuindo para a redução da violência, aumento da permanência na escola e da geração de renda local, alcançando a população mais vulnerável, historicamente excluída na cidade de São Paulo, como os negros, as mulheres e os jovens.

Além do crescente desemprego, a cidade de São Paulo caracteriza-se por um grande déficit habitacional. A região metropolitana de São Paulo concentra a maior taxa de déficit habitacional de carências mais elevadas do estado (média do estado foi de 32,6% e a região metropolitana da capital paulista de 41,3%). Esse dado representa a residência de aproximadamente 12 milhões de indivíduos em domicílios precários, sendo 8% destes situados em favelas. Os domicílios deficitários (sem infraestrutura) ou inadequados situados na região metropolitana da capital paulista chegam a representar, respectivamente, 48,0% e 67,0% do total de domicílios nestas situações em termos estaduais (FUNDAÇÃO SEADE, 2012).

Na área da saúde, o percentual de crianças nascidas com baixo peso foi de 9,64% em 2014 e a taxa de mortalidade infantil em 2015 foi de 10,69 por mil nascidos vivos. A porcentagem de mães que tiveram sete e mais consultas de pré-natal, em 2014 foi de 75,25%. (FUNDAÇÃO SEADE, 2016).

No que diz respeito à avaliação do estado nutricional observa-se uma tendência de aumento das prevalências de sobrepeso e obesidade na população de 12 anos e mais, de 38% em 2003 para 49,7% em 2015. Entre a população adulta (de 20 a 59 anos), a proporção de sobrepeso e obesidade foi de 60,5% entre os homens e de 53,5% mulheres. A região com maior percentual de excesso de peso na população foi a Zona Norte (53,9%). A menor incidência (41,4%) foi encontrada na Zona Oeste (FUNDAÇÃO SEADE, 2016).

Quando analisado o indicador de segurança alimentar, coletado por meio da PNAD 2016, nota-se maior prevalência de insegurança grave ou moderada em domicílios com referência feminina (6,9% dos domicílios com referência masculina e 9,3% quando era feminina). O acesso à alimentação parece ser fortemente relacionado à renda familiar, mas, a despesa familiar com alimentos é modulada por outros fatores como, por exemplo, hábitos alimentares e região/local de residência. Assim, é importante analisar a situação de SAN a partir

de indicadores de despesas familiares com alimentos e outras necessidades básicas. As despesas como o consumo de itens considerados básicos, como alimentação, moradia e transporte, comprometem, em média, 76% do total dos rendimentos das famílias, restando poucos recursos para itens também importantes, como saúde, educação, vestuário e lazer (FUNDAÇÃO SEADE, 2016; DIEESE, 2016). Em 2016, o salário médio mensal era de 4,2 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 46,8%. No entanto, 31,6% da população residiam em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (FUNDAÇÃO SEADE, 2016; DIEESE, 2016).

A educação também parece estar intimamente relacionada com o nível de SAN da população. Por isso, cada vez mais investe-se em programas de promoção de SAN na rede pública de ensino. Nota-se que a prevalência de situações de insegurança alimentar muitas vezes está associada com o analfabetismo da população (FUNDAÇÃO SEADE, 2016; DIEESE, 2016). Em 2010 essa taxa analfabetismo em São Paulo foi de 3,18% entre a população de 15 anos ou mais (FUNDAÇÃO SEADE, 2016).

No que diz respeito à atividade agrícola da cidade de São Paulo é importante pontuar que, em 2014, a área plantada com lavoura temporária na cidade foi de 30ha e que a lavoura permanente representou 57ha. As culturas de maior destaque foram banana e caqui e nesse sentido vale pontuar o trabalho do Observatório do Trabalho de São Paulo (OTSP) que realizou o estudo temático “atividades agrícolas e agricultura familiar no município de São Paulo”, analisando dados da produção agrícola municipal em diversas bases de dados. As subprefeituras de Parelheiros (Zona Sul 2), São Miguel (Zona Leste 2) e Capela do Socorro (Zona Sul 2) representavam 52,5% da população rural da cidade, segundo o estudo temático realizado na cidade em 2016 (OTSP, 2016). Ressalta-se que a produção agrícola impacta na disponibilidade interna dos alimentos para o consumo humano, mas o acesso ao alimento envolve muitos outros aspectos, sendo assim, alguns grupos populacionais específicos apresentam maior dificuldade de acesso aos alimentos, dependendo de equipamentos públicos adequadamente distribuídos, de políticas de acesso à alimentação ou de transferência de renda para fazer valer o DHAA.

### **3. CONTEXTO TEÓRICO: O DIÁLOGO COM OS INTERLOCUTORES**

#### **3.1. NOVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO**

Desde o início do século XX o institucionalismo tem sido abordagem teórica proeminente de vários campos do conhecimento (economia, política, história, sociologia e análise organizacional). No entanto, foi a partir da segunda metade do mesmo século que a abordagem institucionalista sofreu uma diferenciação entre o novo e o antigo, ambas

contrapondo-se às concepções mais tradicionais (PAULILLO; PESSANHA, 2002; PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

Nas abordagens mais recentes dessas áreas do conhecimento denominados de neoinstitucionais como a Nova Economia Institucional (NEI) e seu desdobramento mais importante é representado pela Economia do Custo de Transação (ECT), o Novo Institucionalismo Sociológico (NIS), que seria ao lado da Nova Sociologia Econômica (NSE), um contraponto à visão da NEI e ECT, que culmina com o pluralismo reformado dos cientistas políticos (PAULILLO; PESSANHA, 2002).

A corrente teórica NEI e ECT desenvolve seus conceitos sob a perspectiva racional do agente, formalizada e voltada para agentes que buscam, nas transações realizadas com outros agentes, (compra, venda, prestação de serviços, ou qualquer outro tipo de transação econômica que envolva ao menos duas partes) os chamados custos de transações, cujas adaptações se dariam por meio de coordenações e governanças desenvolvidas entre os agentes, como o objetivo de conferir eficiência, eficácia às transações efetuadas entre eles (PAULILLO; PESSANHA, 2002; PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

No pensamento NSI/NSE, por sua vez, há um revestimento do caráter sociocultural e cognitivo do comportamento nas ações dos agentes. Assim, as pessoas interpretam, organizam e selecionam as informações provenientes dos contextos ambientais no qual estão inseridas. Tal abordagem admite um maior papel dos componentes informais nos bastidores das decisões de um agente, ultrapassando os componentes formais e racionais. A diferença entre as duas abordagens racional e sociocultural configura-se quando a NEI/ECT considera as preferências dos indivíduos como dadas, enquanto a NSI/NSE as toma como elemento passível de exame à cognição do ator no universo sociocultural em que o mesmo se encontra imerso (PAULILLO; PESSANHA, 2002; PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

A teoria neoinstitucional tem recebido contribuições significativas de suas correntes teóricas para compreender o processo de adaptação dos atores em ambientes institucionais. As instituições são concebidas como procedimentos, rotinas normas e convenções, formais e informais, embutidas na estrutura organizacional das políticas e dos mercados, que garantem estabilidade e previsão sobre o comportamento dos indivíduos (MARCH & OLSEN, 1992). A contribuição do novo institucionalismo resume-se diante da importância das instituições (como regras, normas, leis), e na ideia de que as instituições não estão dadas, mas construídas em torno das características culturais, históricas, sendo movidas pelos interesses de determinada localidade, região, estado ou país (MARCH & OLSEN, 1992).

Assim, o novo institucionalismo remete-se a um conjunto de ideias relativamente técnicas de grande interesse por parte dos estudiosos da vida política. Tais ideias ressaltam a importância do contexto social e político e das motivações dos atores individuais, insistindo em um papel mais autônomo para as instituições políticas, a fim de tratar tais instituições como tomadoras de decisão e alegando que estas influenciam o fluxo da história (MARCH & OLSEN, 1992), por tanto, a democracia política não dependeria apenas de condições econômicas e sociais, mas também das características representativas das instituições políticas (MARCH & OLSEN, 1992). Essas instituições, por sua vez, são regidas por normas e regras, funcionando como filtros para as políticas públicas, isso porque limitam as capacidades de absorção do público-alvo, ou seja, as instituições que se estabelecem em determinada sociedade local e em uma rede de políticas passam a funcionar como filtros que podem aprimorar ou dificultar as atuações de agentes públicos e do público-alvo (ALMEIDA et al., 2006).

O novo institucionalismo não é unificado em corrente de pensamento e divide-se em três correntes teóricas: o institucionalismo histórico ou normativo, o institucionalismo sociológico ou cognitivo e o institucionalismo da escolha racional ou regulativo (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016). Essas três correntes teóricas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados políticos e sociais (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

O novo institucionalismo histórico destaca a importância das instituições, como normas, regras, procedimentos, rotinas, formais e informais, cristalizadas na estrutura organizacional para construção da política pública, buscando explicações sobre a distribuição desigual do poder e dos recursos (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016). Os trabalhos desenvolvidos em torno do novo institucionalismo histórico (também conhecido como novo institucionalismo político ou normativo) estão atentos em como o comportamento coletivo é orientado por regras normativas e valores obrigatórios na vida social, que levariam à evolução e organização de toda sociedade (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

De modo geral, os teóricos desta linha de análise procuram situar as instituições em uma cadeia causal que deixe espaço para outros fatores. Embora chamem atenção para o papel desempenhado pelas instituições na vida política, afirmam que as instituições não são o único fator a influenciar na vida política (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016). A vida política se constitui com um conjunto de resultados compostos pelas ações humanas, o contexto político social e as instituições em que atuam os indivíduos, guiados por suas preferências e expectativas, estabelecendo uma relação de interdependência com a sociedade (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

Já os teóricos do novo institucionalismo da escolha racional, posteriormente NEI, combinam perspectivas regulativas e normativas ao direcionarem seus interesses sobre os direitos de propriedade, custos de transação e teoria da agência, ao focarem atenções nas instituições e seu papel no desenvolvimento econômico e na minimização dos custos de transação (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016). Os neoinstitucionalistas da escolha racional veem as instituições como um sistema de regras e procedimentos que são estabelecidos pelos indivíduos para proteger e promover seus interesses, em um quadro em que estas regras estruturam as escolhas e as informações, direcionando o centro de análise para as ações individuais dos agentes de acordo com o ambiente existente e as possibilidades derivadas dele, com o intuito de desvendar como essas ações criam, validam e eliminam determinadas instituições. A análise é definida pela unidade de transação (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

Nessa linha analítica seguem algumas características: Em primeiro lugar os teóricos supõem que os atores compartilham um conjunto de gostos e preferências comportando-se de modo utilitário para maximizar suas preferências em alto grau estratégico e calculista (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016). Em segundo lugar, consideram a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva. Assim, quando os atores agem para maximizar suas preferências, o fazem com risco de causar um resultado “sub-ótimo” para coletividade (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016). Esse resultado se produz por conta da ausência de arranjos institucionais, o que impede que cada ator adote sua linha de ação preferível. Em terceiro ressaltam o papel da interação estratégica na determinação de resultados políticos em um ambiente em que o comportamento de um ator é determinado pelo cálculo estratégico de outro, sendo fortemente influenciado pelas expectativas relacionadas ao provável comportamento de outros atores (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016). Em último lugar, esses teóricos assumem que o processo de criação institucional direciona os acordos voluntários entre os atores que possibilitam a sobrevivência da instituição dentro de um processo competitivo. Assim, se a instituição é submetida a um processo de seleção competitiva, sua sobrevivência dependerá dos benefícios oferecidos aos atores interessados na construção de determinada instituição (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

Nos primeiros desenvolvimentos do novo institucionalismo da escolha racional posteriormente denominada de NEI, os teóricos dessa linha passaram a desenvolver teorias alternativas ao pensamento econômico ortodoxos inspirados nas instituições e nos custos de transação, passando a direcionar a abordagem teórica para um novo entendimento sobre a atividade econômica (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

Essas teorias se dividiram entre os estudos sobre o ambiente institucional e os estudos sobre as estruturas de governança. No ambiente institucional, os estudos mantêm o foco nas macroinstituições (políticas governamentais, legislações, regras formais e informais generalizadas de comportamento) e do seu papel no desenvolvimento econômico, já no âmbito das estruturas de governança os pesquisadores preocupam-se com as consequências que o conjunto de regras e instituições que governam as transações entre os agente econômicos tem sobre a eficiência na coordenação desses transações, e a partir disso desenvolvem a abordagem conhecida como ECT (PAULILLO; GARCIA; SACOMANO, 2016).

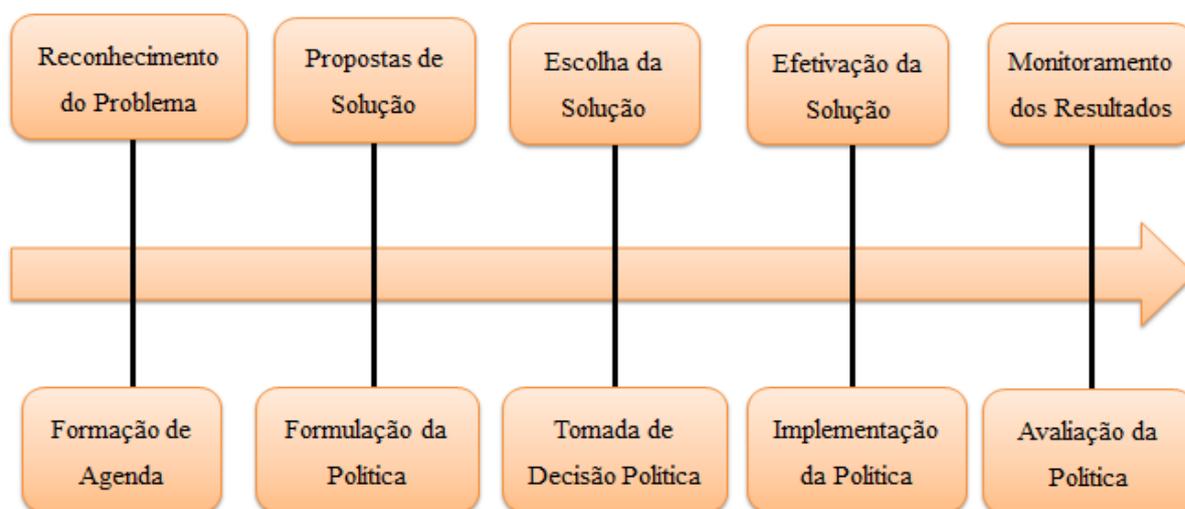
Neste sentido no campo do conhecimento denominado políticas públicas, assim como instituições, regras e modelos que envolvem sua criação, implementação e avaliação aparecem com mais saliência nos tempos atuais e a política de SAN que estabelece a intersectorialidade e a participação social como premissas básicas para implementação de seus programas, projetos e ações. No caso da cidade de São Paulo, o PLAMSAN (2016-2020) surge como instrumento que compila, articula e traduz em programas, projetos e ações públicas os anseios da população paulistana por meio da 6ª CMSAN, em 2015, conforme documento final.

### **3.2. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O ciclo de políticas públicas é o conjunto articulado das macroetapas de formulação, implementação e avaliação. As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente, possuindo em comum as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Complementarmente, do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente, propondo que se faça distinção entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, formação de agenda, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas, com a eventual correção da ação (FREY, 2000; CALMON, 2013).

Tendo em vista a variedade de abordagens existentes para descrever esse ciclo, este projeto de pesquisa utiliza-se do modelo construído sob a lógica de resolução de problemas, já que o objeto das políticas públicas são “problemas ou demandas públicas”, utilizando o modelo constituído por cinco estágios (HOWLETT et al., 2013). Na figura 2 apresenta a esquema da resolução aplicada a problemas nos cinco estágios do ciclo das políticas públicas (HOWLETT et al., 2013).

**Figura 2.** Esquema visual da resolução aplicada a problemas nos cinco estágios do ciclo das políticas públicas.



Fonte: Howlett et al., 2013.

### 3.2.1 Reconhecimento do Problema/ Formação de Agenda

A formação da agenda pode dar-se tanto por iniciativa governamental, quanto por iniciativa não governamental. Para a formação da agenda determinados aspectos devem ser considerados, tais como: relação custo-benefício, análise social, viabilidade orçamentária, relevância política e outros. Por ser o primeiro passo de uma política pública é o mais difícil e importante, pois a forma que a demanda for tratada inicialmente poderá determinar na condução das demais fases (FREY, 2000; CALMON, 2013).

Quando um tema entra na agenda não significa que automaticamente será tratado pelo governo. Na prática muitos assuntos e problemas entram na agenda, mas são deixados de lado por diversos motivos. As questões sociais são a fonte primária da formação da agenda. Por analogia, a partir da teoria geral do direito, podemos dizer que existem fontes formais e materiais para a formação da agenda. As fontes formais são as leis, jurisprudência e costumes jurídicos. As fontes materiais são os aspectos sociais, econômicos e culturais. As fontes formais e materiais são os elementos iniciais da formação da agenda, cabendo ao governo analisar a relevância e viabilidade de solucionar tais problemas (CALMON, 2013).

Em uma perspectiva objetiva a agenda é pautada pela economia e pela política. Alguns especialistas apontam uma correlação positiva entre industrialização dos países e a agenda pública. Já uma perspectiva subjetiva analisa a atuação dos atores políticos. A corrente subjetivista entende que a formação da agenda se dá no âmbito das teorias públicas e privadas e não nos processos sociais e econômicos (PROCOPIUCK, 2013).

Em se tratando de políticas públicas, os problemas no âmbito político são criados a partir de questões sociais e políticas prévias. Assim, a criação da agenda não é um processo lógico-racional e sim um diálogo entre as fontes materiais sociais. Os atores políticos disputam entre si qual solução ou abordagem prevalecerá, bem como qual ator dominará o debate. Nessa disputa os atores políticos valem-se de elementos históricos, símbolos e estatísticos e leva-se em conta os aspectos institucionais e ideológicos dos motivos dos atores políticos envolvidos na formação da agenda (PROCOPIUCK, 2013).

Entretanto, os modelos objetivista (positivista puro) e subjetivista (pós-positivista puro) não são eficazes isoladamente. Ao fundir as duas propostas tem-se o modelo multivariável de montagem da agenda. Na sistemática multivariável de montagem da agenda existem vários modelos como, por exemplo, o modelo de funil de causalidade e do ciclos de visibilidade dos problemas. O modelo funil de causalidade consiste em passar todas as variáveis da formação da agenda por um “funil”, uma vez que as pautas são moldadas pelos aspectos institucionais e socioeconômicos o “funil” permite aglutinar esses aspectos e identificar as influências sobre a sociedade (HOWLETT et al., 2013; PROCOPIUCK, 2013). O modelo ciclos de visibilidade dos problemas envolve a atuação dos atores, das instituições e ideias. É a atenção pública a principal catalizadora da formação da agenda, a partir do interesse da sociedade sobre um determinado problema sobre o qual o Estado vai se debruçar para analisar. Ocorre que muitas vezes o problema social é deixado de lado, seja por descontinuação do interesse público, seja pela elevada complexidade e consequente ausência de solução viável. Os políticos podem ignorar as demandas públicas, mas isso pode esbarrar no *accountability* e gerar prejuízos para a classe política (HOWLETT et al., 2013).

No tocante à montagem da agenda, nos anos 1970, criou-se uma distinção entre agenda pública sistêmica ou informal e agenda de Estado ou institucional. A agenda informal é tudo aquilo que está sendo debatido pela sociedade ou é de interesse público. A agenda de Estado é quando um tema da agenda informal passa a ser incorporado pelo Estado iniciando, assim, a ação do Estado. Existem três fases da montagem da agenda (início dos debates, apresentação das soluções, apoio à causa), após essas fases o acesso ou não à agenda institucional é definido. A montagem da agenda pode basear-se no modelo de iniciação externa, no modelo de mobilização ou no modelo de iniciação interna (RONCARATTI, 2008).

O modelo de iniciação externa é inerente as sociedades pluralistas liberais. O debate inicia nos grupos não estatais e havendo força chegam à agenda informal. Através de grupos de influência/lobby os temas da agenda informal passam a ser da agenda formal. O modelo da mobilização existe em regimes totalitários. A agenda formal é formada inicialmente em única

deliberação que ocorre no âmbito do próprio Estado para depois ser colocada ao público. Entretanto, o apoio social continua sendo importante para o sucesso da política pública, que em alguns casos é obtido por meio de ações publicitárias. No modelo de iniciação interna há forte influência de determinados grupos junto aos atores políticos responsáveis pelas decisões (RONCARATTI, 2008).

Quando um problema é incluído na agenda pública ele passa a ser um problema público relevante, neste momento se inicia a análise técnica e política. A agenda pode ser pública ou institucional (RONCARATTI, 2008). Por vezes, a agenda pública ou social faz parte da agenda institucional ou governamental. Vale ressaltar que a principal característica da agenda pública é o debate, enquanto a característica mais marcante da agenda institucional é a ação do Estado diante do problema.

A partir dos problemas, das políticas públicas e da política, é possível estabelecer a agenda governamental (PROCOPIUCK, 2013). Mais importante do que definir a agenda pública é saber o momento exato (janela) para iniciar o debate. A literatura indica, ainda, quatro modelos de tomada de decisão: racional, incremental, análise misturada e irracional ou lata de lixo. O modelo racional estabelece a razão como premissa maior da inferência lógica, de forma a primeiramente fixar a solução para o problema e depois desenvolver as estratégias através de nova política pública, por meio de análise plena, considerando as consequências. O modelo incremental busca fazer ajustes na política pública para que se atinja o objetivo inicial, uma forma de adaptação da estratégia. O modelo de análise misturada é uma síntese dos modelos racional e incremental, onde se pondera a possibilidade de ajustes sem romper e criar uma nova política. O modelo irracional ou lata de lixo traz um modelo dúbio, onde a inferência lógica inicia com o problema para depois se chegar à solução. As decisões surgem de forma desorganizada e aleatória em vários lugares de forma casual (HOWLETT et al., 2013; PROCOPIUCK, 2013; RONCARATTI, 2008).

### **3.2.2. Propostas de Solução/ Formulação da Política**

O passo anterior para a formulação da política pública é escolher as alternativas possíveis para solucionar o problema. Neste momento o governo considera todas as perspectivas possíveis: política, social, econômica, pragmática, etc. A depender do contexto social, político e econômico a formulação de uma política pública pode ser lenta, rápida, reformulada ou abandonada. Por se tratar de uma formulação teórica, a fase de formulação pode adentrar na fase de implementação, objetivando uma adaptação a problemas práticos (RONCARATTI, 2008). Além disso, existem razões que levam a uma nova formulação da

política pública durante a implementação, por exemplo, novos problemas, novos fatos, algumas decisões que devem ser tomadas pelos executores das medidas (HOWLETT et al., 2013).

O elemento subjetivo na formulação da política pública apresenta quatro aspectos. O triângulo de ferro tem como atores os grupos de interesse, comissões parlamentares e agências governamentais. A rede em torno de questões é formada por grupos temáticos com vários membros e que atuam junto ao triângulo de ferro. As comunidades de políticas públicas são formadas por pessoas ligadas pela epistemologia compartilhada. A coalizão de advocacia é formada por um subgrupo de atores governamentais e particulares que se organizam para atingir determinado fim (HOWLETT et al., 2013). Ainda é possível que a fase de decisão se alongue demasiadamente e que haja profundas modificações. Isso ocorre com certa frequência quando se trata de um projeto de lei que é amplamente debatido e/ou modificado nas casas legislativas (HOWLETT et al., 2013).

### **3.2.3. Escolha da Solução/ Tomada de Decisão Política**

Existem diversas maneiras de se considerar soluções em resposta aos problemas públicos. Destacam-se os modelos: racional, incremental, análise misturada e irracional (HOWLETT et al., 2013; PROCOPIUCK, 2013; RONCARATTI, 2008).

O modelo racional baseia-se no pensamento de que a racionalidade é imprescindível para a tomada de decisão. Considera as informações perfeitas, as trata com objetividade e lógica e não considera as relações de poder. No modelo racional, primeiro se estabelece um objetivo para solucionar o problema, depois se explora e define as estratégias para alcançar o objetivo, estimando-se as probabilidades para tal, e por fim, a estratégia que parecer mais cabível é escolhida (HOWLETT et al., 2013; PROCOPIUCK, 2013; SARAVIA & FERRAREZI, 2006).

O modelo incremental situa-se na abordagem de racionalidade limitada, retratando as impossibilidades do racionalismo e praticando o foco nas informações. É um modelo descritivo, reconhece que a seleção de objetivos depende dos valores e a implementação estará sujeita a intervenções, visto que cada ator envolvido tem sua própria percepção do problema. Este modelo considera que, por mais apropriado seja o fundamento de uma alternativa, a decisão envolverá relações de poder. Desta forma, a decisão mais conveniente é formada a partir de um consenso, objetivando garantir o acordo entre as partes interessadas (HOWLETT et al., 2013; PROCOPIUCK, 2013; SARAVIA & FERRAREZI, 2006).

O modelo de análise misturada combina características dos dois modelos anteriores. Dispõe uma racionalidade bidimensional e prevê dois níveis de decisão: fundamentais, estratégicos e racionais em relação às decisões a seguir; e incremental, que consiste em uma

comparação das opções selecionadas de forma racional. Esta análise permite mais inovação do que o modo incremental, sem precisar impor o processo radical do modo racional (HOWLETT et al., 2013; PROCOPIUCK, 2013; SARAVIA & FERRAREZI, 2006).

E por fim, o modelo irracional (lata do lixo), trata do processo de decisão em ambientes e objetivos ambíguos, que podem ser chamados de “anarquias organizadas” e subverte a lógica solução-problema para problema-solução. Para os que defendem esta ideia, o processo de tomada de decisão é extremamente dúbio, imprevisível, e pouco se relaciona com a busca de meios para se alcançar os fins. Trata-se de uma abordagem aberta, em que as decisões resultam dos seguintes elementos: problema, solução, participante e oportunidade; em que as oportunidades são vistas como latas de lixo, em que problemas e soluções são jogados pelos participantes (HOWLETT et al., 2013; PROCOPIUCK, 2013; SARAVIA & FERRAREZI, 2006).

#### **3.2.4. Efetivação da Solução/ Implementação da Política**

A implementação de uma política pública consiste em planejar, estruturar a máquina pública e provisionar todos os insumos necessários à execução (RONCARATTI, 2008; HOWLETT et al., 2013). Esta fase é regularmente influenciada por problemas de implementação e por aspectos sociais, econômicos, políticos, entre outros. Decidir o momento para implementação de uma política pública exige muito dos atores políticos, pois é fundamental identificar a janela de oportunidade para que se tenha sucesso. No tocante a execução de uma política pública a literatura indica dois modelos. Ambos os modelos têm como referencial o elemento subjetivo da implementação.

No modelo de cima para baixo a hierarquia institucional é importante, uma vez que as decisões são tomadas pelos superiores, sendo os subordinados meros executores. A contrário sensu, o modelo de baixo para cima é mais pragmático, à medida que torna relevante não só o público alvo, mas também a sinergia entre os indivíduos e as estruturas governamentais envolvidos na implementação da política pública. Na fase de implementação o animus do agente público pode variar entre realmente querer pôr em prática uma política pública ou apenas realizar um gesto político-eleitoral (HOWLETT et al., 2013; RUA, 2006).

#### **3.2.5. Monitoramento dos Resultados/ Avaliação da Política**

O objetivo dessa fase é aferir a execução da política pública, de forma a possibilitar a confirmação da política, correção da implementação ou cancelamento. A avaliação de uma política pública é definida como o exame objetivo, sistemático empírico dos efeitos da política pública sobre suas metas em termos de objetivos que pretendiam alcançar. Esta avaliação pode

ocorrer em decorrência quatro razões: 1) utilização para fundamentar uma justificativa ou satisfação perante a sociedade; 2) satisfação das exigências institucionais, que exigem a análise da política pública; 3) servir com elemento fundamentador de uma decisão estratégica da política pública; 4) possibilitar o aprendizado por parte dos gestores que saberão os impactos da política pública implementada (RONCARATTI, 2008).

Em razão do tempo que ocorre a investigação a avaliação das políticas públicas pode ser classificada em ex-ante (avaliação ocorre antes da implementação) e ex-post (após implementação). Em razão do objeto, a avaliação pode estar relacionada à verificação dos insumos, a verificação da estrutura ou a verificação da grandeza dos resultados. Em razão da execução, a avaliação pode ser interna (dentro do órgão responsável, realizada por órgão diferente do executor, mas pertencente à própria administração) ou externa (realizada por terceiros). Quando a política pública é mal avaliada, há de se falar em fim da política pública, pois diante da ineficácia da política pública ou perda da relevância social e política, a extinção da política passa a ser a resolução do problema (GIULIANI, 2005).

A política pública em geral é um campo multidisciplinar, ou seja, é um território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, na qual o foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Esta área, implica-se na busca de sintetizar teorias no campo da sociologia, da ciência política e da economia, repercutindo na economia, e nas sociedades. Em contexto aplicado, busca-se explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (HOWLETT et al., 2013; SOUZA, 2006).

O Estado de Bem Estar (EBE), tipo de organização política, econômica e sócio-cultural que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia, é um fenômeno histórico moderno que busca reverter os processos de desequilíbrio e destruição das comunidades locais, sistemas culturais e familiares relacionados ao desenvolvimento e a modernização capitalista. Assim, na segunda metade do século, as instituições do moderno sistema de proteção social, nos países de desenvolvimento tardio se instituíram como principal instrumento de compensação ou reequilíbrio da realidade social (HOWLETT et al., 2013; SOUZA, 2006).

A família e o gênero se assentam em base conceitual comum, aos sistemas de políticas sociais. Em termos contemporâneos a reprodução social abarcaria as atividades da procriação, alimentação, cuidados e proteção física, atividades sociais, econômicas e todo meio que circunda a instituição familiar (HOWLETT et al., 2013; SOUZA, 2006). O papel da família na provisão social é enfatizado no EBE, que afirma que cabe à família se auto prover, a partir da reprodução, desenvolvimento e socialização dos seus membros. No entanto, em um segundo

momento, no mundo contemporâneo registra-se uma redução nessas responsabilidades familiares sobre os provimentos e a transferida dessa responsabilidade para instituições da sociedade (HOWLETT et al., 2013; SOUZA, 2006).

Portanto, há que se registrar a existência de vários modelos de Estado de Bem Estar Social (EBES), ressaltando que a integração entre economia e política social, a partir dos conceitos da moderna sociologia histórica e do campo do desenvolvimento econômico, surge nas bases de Marx, Weber, Durkheim e Polanyi como postulados neoclássicos que relacionam políticas sociais a seus efeitos redistributivos e de inversão em capital humano. Entretanto, é no keynesianismo que o círculo virtuoso com que o econômico e o social se inscrevem na dinâmica do crescimento econômico e desenvolvimento social no capitalismo pós-guerra. Por mais distintas que sejam, as correntes acima mencionadas além de remeterem à questão da equidade, não perdem de vista a relação entre as modernas instituições da política social e o processo de desenvolvimento e modernização capitalistas (HOWLETT et al., 2013; SOUZA, 2006; RONCARATTI, 2008).

Não é fácil definir política pública, principalmente porque parte de variados conceitos e tipologias são discutidos em todas as áreas do conhecimento, todavia, a definição mais conhecida de políticas públicas é a de Laswell, que a conceitua como as decisões e análises que implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. A mais clássica de Lowi (1964) apud Rezende (2004, p.13), a política pública é regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem uma visão holística do tema, ou seja, assumem a perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que haja divergências sobre a importância relativa desses fatores. Desta forma, a política pública e a política social são campos multidisciplinares, cada qual a partir de um foco diferente, sendo sobretudo a política pública repercutida na sociedade, economia inter-relacionando Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006). É o governo que propõem mudanças no rumo do curso dessas ações. Em governos democráticos seus propósitos e plataformas eleitorais são traduzidos em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

O papel dos governos na implementação das políticas públicas é fundamental, no entanto, o contexto ou conjuntura para o exercício da mesma vão se compor pela autonomia

relativa do Estado, o que faz com que ele tenha seu próprio espaço de atuação, permeável de influências externas e internas (SOUZA, 2006; HOWLETT et al., 2013). Essa autonomia gera determinadas capacidades e as condições para implementação de objetivos de políticas públicas. O que depende de fatores e momentos históricos pautados pelo mundo capitalista globalizado. Além disso, no governo existem grupos de interesse, movimentos sociais e fatores externos que exercem suas forças e interferências na formulação das políticas públicas.

O ciclo da política pública se denomina como deliberativo, ou seja, formado por vários estágios o que se constitui em um processo dinâmico e de aprendizado. Este ciclo se dá pela definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006; HOWLETT et al., 2013). As agendas são definidas em três perspectivas: na primeira após focalizar os problemas, os mesmos entram na agenda (agenda *setting*), quando se assume fazer algo sobre eles, na segunda ocorre na própria política pública quando identifica e constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um dado problema, por outro lado, se necessária pela política haverá persuasão para a construção do consenso e na terceira o foco está nos participantes visíveis, que define a agenda e as alternativas para os invisíveis (SOUZA, 2006; HOWLETT et al., 2013).

O modelo *garbage can*, ou lata do lixo, define as alternativas como se as mesmas estivessem dentro da lata do lixo, ou seja, vários problemas e poucas soluções. Os *policy makers* fariam as decisões do que seria analisado para solucionar. Em suma, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. O modelo combinado com o ciclo de política pública e a agenda setting e constitui outro modelo, o *multiple streams*, ou múltiplas correntes. O modelo coalizão de defesa (*advocacy coalition*), defende que a política pública é formada por um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, articulados aos acontecimentos externos e que dão parâmetro para os constrangimentos e recursos de cada política pública (HOWLETT et al., 2013).

As arenas sociais formam o modelo em que os *policy makers* prestam atenção em algumas questões e ignoram outras. Três aspectos cumpriram este papel: divulgação de indicadores, desastre ou repetição do mesmo problema e *feedback*. Outro fator é a constituição de redes sociais, nas quais os empreendedores são obrigados a construir e desconstruir estratégias devido ao constrangimento pelas ações concretas ou investigações. Modelo equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*), permite entender por que um sistema político pode manter o *status quo*, ao passar por fases mais radicais nas políticas públicas. Neste sentido é fundamental a construção de uma imagem sobre determinada decisão, ou política pública (*policy image*), e a mídia teria papel preponderante nessa construção (HOWLETT et al., 2013).

Já o modelo influenciado pelo gerencialismo público (*public management*) e de ajuste fiscal prima pela eficiência, como principal objetivo de qualquer política pública, aliada à credibilidade e a delegação das políticas públicas para instituições com independência política. A boa política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional. A credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos. Com isso as instituições empoderadas eliminam a influência do jogo político e dos ciclos eleitorais (HOWLETT et al., 2013). Portanto, no novo gerencialismo público adotado em países em desenvolvimento há uma tentativa de adotar políticas públicas participativas impulsionadas por organismos multilaterais e mandamentos constitucionais.

Deste modo, o novo institucionalismo é o campo teórico que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implantação de políticas públicas. As definições sobre políticas públicas em uma democracia são questões de ação coletiva, de distribuição de bens coletivos, e da formulação da escolha racional, requerendo o desenho de incentivos seletivos, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas. Neste sentido, as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringer apenas ao atendimento dos seus auto-interesses (HOWLETT et al., 2013). Os decisores agem e se organizam de acordo com as regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (MARCH & OLSEN, 1992). Portanto, a teoria neoinstitucionalista contribui no entendimento não só da força relevante dos indivíduos e dos grupos que têm capacidade relevante para influenciar as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. A teoria da escolha pública (*public choice*) define a desconfiança na capacidade dos mecanismos políticos de decisão, defendendo a superioridade das decisões tomadas pelo mercado quando comparadas as decisões tomadas pelos políticos e pela burocracia.

### **3.3. GOVERNANÇA: O DIFÍCIL ESFORÇO DE GOVERNAR EM REDE**

O fortalecimento da capacidade de governo e o esforço de governar em rede só fazem sentido na medida em que contribuem para a geração de valor público, o qual demanda o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais (MARINI & MARTINS, 2014). Assim, uma cadeia de valor público implica não apenas a consideração de variáveis objetivas de desempenho (*inputs*, atividades, *outputs* e *outcomes*), mais também a devida reputação a variáveis de natureza mais subjetiva, relacionadas a expectativas, satisfação,

confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo (MARINI & MARTINS, 2014).

### 3.4. GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Os arranjos institucionais dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas que influenciam a governança em política pública, podendo ser formais ou informais, e devem ser considerados sempre que tiverem influência na política (MARINI & MARTINS, 2014).

Assim, a boa governança em políticas públicas depende justamente da caracterização do ambiente de ação que envolve o ciclo de políticas públicas e o modo pelo qual, e em benefício de quem, esse ciclo é operacionalizado. A qualificação da governança consiste na observância de princípios clássicos de boa governança especialmente no contexto do processo decisório. Estes critérios são participação, orientação a consensos, *accountability*, transparência, responsividade, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão (BRASIL, 2014). Na figura 3 apresenta um esquema visual dos requisitos para o estabelecimento de uma boa governança em política pública no contexto do processo decisório.

**Figura 3.** Esquema visual dos requisitos para o estabelecimento de uma boa governança em política pública no contexto do processo decisório.



**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

### **3.4.1. Institucionalização: Garantia de Legitimidade?**

Institucionalização de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados (PROCOPIUCK, 2013). A institucionalização está intimamente relacionada com legitimidade e com capacidade organizacional. Uma política pública adequadamente institucionalizada é reconhecida como legítima e desejada e pode contar com os recursos necessários para o seu desenvolvimento (FREITAS, 2005).

### **3.4.2. Planos e Objetivos**

As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que define sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas. Existe assim a necessidade de prever as ações necessárias e os recursos correspondentes para realização das políticas e dos programas públicos, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos). Adicionalmente, é essencial que a formulação da política explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários (CASSIOLATO & GUERESI, 2010).

No âmbito operacional, é preciso indicar as formas de medição e adoção de ações corretivas, de modo geral, isso inclui avaliar itens como: objetivos; etapas intermediárias de execução; programação de atividades a serem realizadas; cronogramas que sequenciam e delimitam as ações no tempo; alocação de recursos, incluindo orçamentos para projetar e orientar as provisões necessárias; definição precisa de papéis e responsabilidades; interdependências; riscos, possíveis obstáculos e alternativas de atuação, incluindo ações de contingência; e prestação de contas sobre o desempenho e formas de controle (CASSIOLATO & GUERESI, 2010).

O sucesso da governança requer a definição de objetivos, uma vez que para governar é necessário conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir, requerendo a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema. Dessa forma, o estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui espinha dorsal de uma política pública, e sinaliza a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar (PETERS, 2011; DIAS & MATOS, 2012).

A política pública deve apresentar diretrizes, objetivos e metas democraticamente selecionadas, para haver legitimidade perante a sociedade. Deve-se criar uma cultura que encoraje a geração de ideias inovadoras e criativas, assim como promover-se a busca por soluções adotadas em outras organizações ou países, uma vez que, frequentemente, não são novas as questões a serem enfrentadas (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2001). A experiência externa apresenta-se como uma fonte útil de inovação e de boas práticas, podendo minimizar o risco de retrabalho (opção dispendiosa) e ajudar na antecipação de problemas. Ademais, as diretrizes, objetivos e metas da política pública devem ser coerentes entre si e com o delineamento estratégico mais amplo ao qual se integram, sob a perspectiva do planejamento governamental e das escolhas sociais que ele deve refletir (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2001).

### **3.4.3. Participação: Condição Obrigatória no Ciclo de uma Política Pública?**

A participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública. Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores (SECCHI, 2010).

A participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas. Portanto, a participação é considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população (DIAS & MATOS, 2012).

#### **3.4.4. Capacidade Organizacional e Recursos**

Espera-se que as políticas públicas contêm com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurando o bom uso dos recursos públicos, a supervisão das ações descentralizadas, o monitoramento dos resultados e a realimentação do processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da formulação política e da sua implantação. As estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política pública, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas (BRASIL, 2014).

#### **3.4.5. Coordenação e Coerência**

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. A coordenação e a coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Uma coordenação fraca pode resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo (PETERS, 2011). As políticas públicas são formadas por uma miríade de atores, podendo ser lideradas por algum ator específico, mas usualmente recebem influência de diversas instituições e pessoas ao longo de suas fases. É necessária uma estrutura clara de liderança para melhorar a forma como a política é formulada e entregue (PETERS, 2011). A definição de papéis e responsabilidades da coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade (HOWLETT et al., 2013).

Os diversos atores das políticas públicas podem ser considerados uma rede, há relações tanto formais quanto informais entre os envolvidos. Toda política pública pertence ao conjunto de políticas governamentais e constitui contribuição particular para a busca do bem-estar coletivo, devendo estar integradas e coordenadas de modo que aperfeiçoem o alcance dos objetivos comuns. Assim, as políticas devem idealmente apoiar-se umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias (MARINI & MARTINS, 2006).

As políticas públicas devem ser integradas, tanto interna quanto externamente, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas sejam alinhados para se reforçar mutuamente. Espera-se a institucionalização e o reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e

sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Deve-se garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo das políticas públicas (BRASIL, 2014).

A coordenação e a coerência entre os diversos atores de uma política pública são desafios que possuem várias dimensões, as quais necessitam ser abordadas de modo sincronizado, reconhecendo que a coerência plena é dificilmente alcançada. A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos (MARTINS, 2003). Falar que uma política pública é descoordenada, interna e externamente, significa que seus elementos são, de alguma forma, incongruentes e que eles não se interagem de maneira adequada para produzir os resultados desejados, e/ou que as conexões entre eles criam fricção e conflito excessivos (MARTINS, 2003). A coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos.

#### **3.4.6. Monitoramento e Avaliação**

Os indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações, isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e para a *accountability* democrática (PETERS, 2011). A avaliação de uma política pública é um processo de julgamento da ação pública, verificando os sucessos e as falhas na prática. A implantação e o desempenho da política devem ser examinados com o intuito de adquirir conhecimentos sobre a situação da política e sobre o problema que a originou (SECCHI, 2010). O monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. Esse monitoramento fornece a informação e sugestões necessárias para que a gerência da política verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas (BRASIL, 2014).

Assim, a avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. Trata-se de examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias; comparando a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; verificando a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da

qualidade do desempenho gerencial; determinando a eficiência econômica; traçando a causalidade dos efeitos e impacto, identificando as lições aprendidas e propondo recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos (BRASIL, 2014).

#### **3.4.7. Riscos e Controle Interno: Momento de Avaliação**

O risco pode ser definido como a incerteza sobre objetivos da organização (ABNT, 2009). A gestão de riscos no presente caso, portanto, se refere a atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos (ABNT, 2009).

Os riscos de toda política pública devem ser identificados e avaliados durante o seu desenho (AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE, 2006). Além disso, os responsáveis pela implementação da política pública devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados. Desse modo, os riscos chave devem ser regularmente identificados, avaliados, comunicados, tratados e monitorados, pois são componentes que integram todas as fases das políticas públicas. A necessidade de identificação dos riscos adquire ainda maior relevância no caso de adoção de soluções inovadoras, eventualmente necessárias para tratar problemas de maior complexidade, pois permite minimizar e/ou tratar a ocorrência de falhas com potencial de prejudicar a imagem da instituição e/ou da política pública (NATIONAL AUDIT OFFICE, 2001). O controle interno é de responsabilidade das instituições responsáveis pela política (BRASIL, 2014).

#### **3.4.8 Accountability**

*Accountability* envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação. Um arcabouço de *accountability* prevê mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política, bem como instrumentos de imposição de medidas corretivas (PETERS, 2011).

*Accountability* é elemento essencial no processo de governar uma sociedade e no processo de detecção e correção de erros. Além disso, é importante para os atores envolvidos nesses processos reconhecer que alcançar resultados abaixo do ótimo não necessariamente é razão para punição, seja política ou pessoal. Em vez disso, pode ser visto como uma oportunidade para aprender e encontrar melhores maneiras para prestação de serviços. *Accountability* é especialmente focada em melhorar o desempenho, ao invés de punir

politicamente, é um meio de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção para a governança (PETERS, 2011).

### **3.5. SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA, CONCEITO E INSTITUCIONALIDADE**

A partir da década de 1980, a emergência de uma pluralidade de atores sociais trouxe consigo uma diversidade de temas correlatos aos direitos e às políticas públicas que se tornaram objeto de discussão e elaboração em diferentes espaços acadêmicos, governamentais e de movimentos e organizações sociais. A fome e a insegurança alimentar e nutricional (INSAN) fazem parte dos problemas da realidade brasileira tendo suas raízes na desigualdade social, na pobreza e na falta de políticas públicas para alterar as estruturas geradoras destas assimetrias sociais. Os primeiros estudos científicos no Brasil sobre alimentação e nutrição datam de 1908, sobre higiene alimentar; 1920, sobre necessidades energéticas mínimas ao organismo humano; 1922, sobre uma tabela de composição dos alimentos brasileiros; e 1932, sobre fisiologia da alimentação (CASTRO, 2010).

Um marco importante nos estudos sistemáticos sobre o tema foi o “Inquérito sobre as condições de vida das classes operárias no Recife”. Esse estudo, realizado por Josué de Castro, em 1932, mostra que a fome está diretamente relacionada à renda, à produtividade do trabalhador e às suas condições de vida, explicitando a dimensão social da mesma. Posteriormente o autor fez um mapeamento do Brasil a partir das características alimentares das cinco regiões brasileiras, desnudando as teorias naturalistas e evidenciando que as situações de fome resultavam do subdesenvolvimento e de fatores econômicos e sociais (CASTRO, 2004).

A noção de segurança alimentar emergiu como questão estratégica no plano internacional por ocasião da primeira guerra mundial, quando a autossuficiência produtiva dos estados nacionais assumiu centralidade (BURLANDY, 2009). No entanto, se fortaleceu logo após a segunda guerra mundial, com a aprovação e adoção da DUDH, em 1948, como resposta à necessidade dos Estados e da humanidade de adotarem relações pautadas na promoção da justiça e da paz. Assim, consagrou-se o direito humano à alimentação como um direito inalienável e parte de um padrão de vida adequado a todos os seres humanos (ONU, 1948).

Criou-se então a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 1945, para cuidar especificamente de questões relacionadas à alimentação e a agricultura. Em sequência, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou o PIDESC,

em 1966, que tornou explícito o direito de toda pessoa de estar livre da fome e de ter acesso à alimentação adequada de forma contínua e permanente, corresponsabilizando os países na adoção de medidas efetivas de realização desse direito.

No Brasil, no início dos anos 1940, o governo de Getúlio Vargas instituiu o salário mínimo que se constituiu em um marco estruturante da política de garantia de renda e de provimento alimentar, acompanhada de outras medidas de proteção de direitos da classe trabalhadora (SILVA, 2014). Em 1940 o governo criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), para garantir acessibilidade alimentar a grupos específicos, por meio de restaurantes populares e universitários, bem como supermercados públicos voltados a categorias funcionais. Em 1943, foi criado o Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), para propor melhorias técnicas nas condições nutricionais do povo brasileiro, especialmente dos trabalhadores e seus filhos. Em 1955 a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) regulamentou a Campanha da Merenda Escolar (CME), que contou com apoio do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e que em 1979 foi transformada em Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (SILVA, 2014).

Esses programas e planos eram vistos como respostas emergenciais para o problema da fome e da desnutrição que afligia grande parcela da população (PELIANO, 2010). Nesse sentido, percebe-se que tanto nos primeiros estudos quanto nas ações do Estado prevaleciam o interesse de identificar os fatores biológicos na definição da carência alimentar, da fome e da pobreza, com preocupação voltada à satisfação das necessidades nutricionais de sobrevivência e à reprodução das forças físicas e das condições de eficiência para o trabalho. Tal ênfase prevaleceu nos anos seguintes, com pouca evolução do conhecimento sobre a situação alimentar da população brasileira (ANJOS; BURLANDY, 2010; PELIANO, 2010).

No início dos anos 1960 no Brasil dotou-se de mecanismos de pesquisa, crédito, abastecimento, armazenagem, assistência técnica e extensão rural (SILVA, 2014). Para isso, criou instrumentos normativos de regulação do setor privado e de órgãos governamentais, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB). A estas últimas estavam vinculadas a Companhia Nacional de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Mais tarde, estes três órgãos foram extintos e surgiu a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Vinculado à COBAL e sob sua coordenação, em 1971 foi criado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), composto pelas Companhias Estaduais de Abastecimento

(CEASAS), para dar suporte a toda cadeia produtiva, com serviços de capacitação de pessoal, informações de mercado, preços e padronização de produtos, entre outros. Em 1974, em pleno período de expansão da modernização conservadora da agricultura, que entre suas estratégias também visava aumentar a produção e a produtividade alimentar, a FAO promoveu a 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar (CMSA), na qual prevaleceu a noção de assistência alimentar com o foco no estímulo à produção agrícola para aumentar os estoques e a disponibilidade de alimentos diante da crise mundial de alimentos (MAXWELL; SLATER, 2003). A segurança alimentar passou a ser entendida como oferta de alimentos seguros e adequados, com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos para resolver as crises crônicas de abastecimento (SILVA, 2014).

Com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, em 1973, o governo brasileiro elaborou o 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e em 1976 editou-se o 2º PRONAN, com a incumbência de administrar os programas de alimentação e nutrição que reuniam ações nas áreas da alimentação escolar, gestantes, trabalhador, compra direta do produtor e vigilância sanitária e nutricional. Desse modo, o INAN organizou um modelo de política nacional que contemplava a suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos (SILVA, 2014).

Todavia, o aumento da produção de excedentes e a geração de estoques não resultaram na alteração substancial da realidade da fome e da pobreza no mundo e no Brasil. Ao contrário, foi justamente no período do desenvolvimentismo e do regime autoritário, no qual praticamente não havia espaço para a inserção das demandas dos movimentos e organizações sociais na agenda política do Estado, que mais aumentou o fosso entre pobres e ricos, evidenciando que o crescimento econômico gerava desigualdades e não maior equidade no acesso aos alimentos (SILVA, 2014). A partir da década de 1980, com a ampliação da produção e do abastecimento alimentar, houve um deslocamento da ênfase da segurança alimentar para o equacionamento do problema da fome, que se acentuava diante da defasagem do poder de compra do salário mínimo com a crise econômica característica da década (SILVA, 2014).

Enquanto nas décadas de 1920 a 1970 predominaram as políticas de abastecimento alimentar voltadas à regulação de estoques e preços, as duas décadas seguintes (1980 e 1990) foram marcadas pela multiplicação e adoção de políticas centralizadas de assistência alimentar (TAKAGI, 2006). Desta primeira fase, mais caracterizada pelo enfrentamento da fome do que por políticas de SAN, podem-se reter quatro características marcantes:

- A passagem de uma visão da fome como um problema natural, calcada nos fatores biológicos, para uma visão de fome como expressão do subdesenvolvimento econômico e de um fenômeno social resultante de desigualdades no acesso às condições de recursos e oportunidades (SILVA, 2014);
- A prevalência de uma perspectiva de atuação do Estado brasileiro marcadamente assistencial e provedor das populações pobres (PELIANO, 2010; ARANHA, 2010), em consonância com a assistência alimentar disseminada por alguns países e organismos internacionais de ajuda humanitária após a segunda guerra mundial, com programas clientelistas e isolados como os da Legião Brasileira de Assistência (LBA), extinta nos anos 1990 (SILVA, 2014).
- A escassa produção científica e conceitual sobre a questão alimentar, mantendo-a bastante focada nos fatores biológicos da fome, no suprimento nutricional e no abastecimento alimentar (com tímidas menções à segurança alimentar) (SILVA, 2014);
- A fraca presença da questão alimentar nas agendas das organizações e movimentos sociais que prevalentemente a entendiam a alimentação como “coisa do Estado”. Quando a segurança alimentar entrou na agenda social, o tema e os próprios movimentos e organizações sociais foram silenciados pelo aparato repressivo do Estado, mais identificado como provedor de assistência alimentar do que promotor de direitos por meio de políticas públicas que visassem à superação da fome (SILVA, 2014).

Nos anos 1980, no contexto de democratização do Estado brasileiro e de ampliação dos espaços de participação social, novos atores sociais históricos e personagens entraram em cena e criaram-se as condições para o exercício da democracia e da cidadania (SADER, 1988). Trata-se da emergência de uma diversidade de movimentos e organizações sociais, redes, fóruns e articulações de atores da sociedade civil que se organizaram e passaram a reivindicar seus direitos em diferentes campos da ação coletiva, pressionando o Estado a implantar políticas públicas para atender suas demandas represadas (SADER, 1988).

A democratização e descentralização não são características exclusivas do Brasil, mas de países com democracias estáveis nos quais a descentralização aparecia como uma alternativa às estruturas decisórias centralizadas instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar Social, de inspiração keynesiana. (ARRETCHE, 2002). Ocorreram no Brasil dois fenômenos distintos que guardam similaridades entre si: a reforma das instituições e a consequente instauração das eleições diretas em todos os níveis de governo, restabelecendo as bases federativas do Estado brasileiro; e a implementação extensiva de um processo de

descentralização do Estado, especialmente na área das políticas sociais a partir de meados de 1990, mediante a transferência aos estados e municípios de grande parte da gestão das políticas públicas, dentre elas as de SAN ainda incipientes (ARRETCHE, 2002).

Junto com essa emergência dos movimentos sociais ressurgiu a questão do enfrentamento da fome como parte de um conjunto de políticas entendidas como direitos, dentre eles a terra, renda, saúde, habitação, saneamento e educação. No âmbito dessas políticas setoriais, os programas de distribuição de alimentos devem ser entendidos em um novo contexto político-social, no qual a assistência não se confunde com uma dádiva governamental, mas sim com um direito de cidadania reconhecido pela Constituição Federal. Pois, as questões relacionadas à pobreza e à insegurança alimentar dizem respeito à cidadania e aos direitos humanos construídos ao longo do processo histórico (PELIANO, 2010).

Em 1983, com o intuito de reintroduzir a questão alimentar nas agendas políticas, organizações sociais e universidades organizaram debates em diversos estados brasileiros tendo como tema central o problema da fome. Seus principais resultados foram organizados na obra *Raízes da Fome* (MINAYO, 1985), que se tornou referencial nos estudos sobre a fome naquele período. Nesse meio, diante dos impactos diretos das políticas econômicas sobre a insegurança alimentar e a fome no país, o direito humano, com ênfase no acesso físico e econômico aos alimentos voltou a ser frisado pelos movimentos e organizações sociais como uma necessidade premente no âmbito das políticas alimentares (VALENTE, 2002).

Outro marco importante deu-se em 1985, quando, no interior do Ministério da Agricultura formulou-se uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). Assim registrou-se a primeira referência à expressão segurança alimentar nas políticas governamentais brasileiras (BURLANDY, 2009), como política pública de garantia de direitos (MALUF, 2010). Ainda 1985 houve a implantação do Programa de Abastecimento Popular (PAP), pela COBAL, por meio do chamado “Dia D do Abastecimento” que mobilizou mais de 30 mil pessoas, especialmente das periferias dos grandes centros urbanos. Deste processo de debates resultou uma extensa agenda que continha desde reivindicações de política agrícola e agrária até política salarial e de abastecimento alimentar, demonstrando que a segurança alimentar deveria incluir não só a autossuficiência produtiva nacional, mas também a satisfação das necessidades alimentares das populações. Assim a segurança alimentar passou a fazer parte do vocabulário das políticas públicas brasileiras por uma perspectiva nitidamente de oferta de alimentos (BELIK, 2012).

Em 1986 realizou-se a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) e, como parte de seu desdobramento ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), ambas

com ampla participação da sociedade civil. Da primeira resultou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e a segunda consagrou a alimentação como um direito de cidadania, que progressivamente foi incorporado no ordenamento legal dos direitos e em 1996 passou a integrar o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que também incorporou a dimensão nutricional no escopo da definição de segurança alimentar. Desses eventos surgiram importantes referências para o avanço conceitual da SAN, especialmente com base nos pilares da oferta de alimentos e da nutrição (BELIK, 2012) em interconexão com a saúde, entendida de forma mais ampla, e resultante da dieta associada a outras condições necessárias para uma vida saudável (BURLANDY, 2009).

Nos anos 1990, em um contexto marcado por retrocessos em diversas áreas, dentre elas a fragmentação das políticas sociais, três processos convergentes se constituíram em vetores fundamentais para a reinserção do tema da SAN e da fome nas agendas sociais e políticas brasileiras.

O primeiro foi um movimento, inclusive respaldado pela Constituição Federal de 1988 que define que é dever do Estado erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988), originou-se do movimento dos caras pintadas, liderado pelo movimento pela ética na política que culminou com o *impeachment* do Presidente Collor, denominado de ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. Foi proposto pelo sociólogo Herbert de Souza e mobilizou amplos setores da sociedade civil, articulados em torno de mais de cinco mil comitês de solidariedade em todo Brasil, com ações como a campanha natal sem fome (COEP, 2008), com base no “mapa da fome”, chamando atenção sobre a incompatibilidade entre pobreza, fome e democracia. Dessa forma, desde os movimentos e organizações da sociedade civil, embasadas em razões éticas, a pobreza e a fome tornaram-se uma agenda de mobilização social e política na sociedade brasileira, com maior adesão na fase inicial cujas ações denotavam um caráter assistencial e certo refluxo da participação popular nas fases posteriores, nas quais se pretendiam ações públicas voltadas aos problemas estruturais causadores da fome e da exclusão social (SILVA, 2014).

O segundo processo se organizou em torno de dois eventos internacionais. A Conferência Mundial da Sociedade Civil (CMSC), em paralelo ao evento oficial da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992. As organizações articuladas no evento paralelo entendiam que a SAN destoava do modelo de produção baseado na revolução verde e pleiteavam um modelo econômica e ambientalmente sustentável, social e culturalmente justo, de cuja discussão resultou em redes e movimentos pela agroecologia (BRASIL, 2005).

Na sequência, várias dessas organizações se encontraram no fórum paralelo a CUMA, em 1996, em Roma e pouco satisfeitas com os tímidos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aprovados nessa cúpula, fundaram o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em 1998, estimulando a criação de seus correspondentes estaduais, que exercem influência na constituição das agendas políticas das organizações e movimentos sociais e do governo, mas também na formulação conceitual em SAN. Cabe destacar que no relatório nacional brasileiro, preparado especificamente para a CUMA, o governo brasileiro assumiu duas posições importantes em relação à centralidade da SAN: a primeira é que o acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo sobreposto a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política; e a segunda é que há um conjunto de fatores geradores de INSAN no país, de modo que sua superação e a garantia da SAN implicam em ações e políticas integradas baseadas no crescimento econômico com equidade, no abastecimento pleno, no comércio internacional justo, na reforma agrária, na produção em base familiar e sustentável, na SAN, em alimentos seguros e em práticas alimentares sustentáveis (BRASIL, 1996).

Um terceiro processo que contribuiu decisivamente para difundir o debate sobre a SAN nos anos 1990 foi a publicação do “mapa da fome”, em 1993 (PELIANO, 2010). Antes disso, em 1991, o governo paralelo havia apresentado ao governo e à sociedade brasileira uma proposta de PNSAN, que foi rejeitada pelo governo Collor, mas que a seguir foi parcialmente assumida pelo governo Itamar Franco, transformando-se mais tarde na base do Programa Fome Zero (PFZ) (TAKAGI, 2006).

Da convergência entre os três processos referidos e seus desdobramentos, que contaram com intensa mobilização e participação da sociedade civil nas discussões e ações de enfrentamento do problema da fome, resultou a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993. Tais processos não só contribuíram para reposicionar a SAN na agenda política brasileira, como também sinalizaram um caráter de parceria entre a sociedade civil e o governo em sua construção (MALUF, 2010).

O ambiente favorável ao debate sobre o enfrentamento das raízes da fome propiciou oportunidades para a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), em 1994, que tratou a fome como uma questão nacional e trouxe avanços conceituais importantes: a expressão segurança alimentar assumiu um conteúdo abrangente, quase similar ao de política social (MALUF, 2010; PELIANO, 2010) e passou a integrar os direitos básicos de cidadania e a dimensão nutricional, incorporando às esferas de produção agrícola e do abastecimento as dimensões do acesso aos alimentos, das carências

nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se, então, a falar de SAN em conceito mais amplo (VALENTE, 2002).

Entretanto, em um contexto no qual as perspectivas neoliberais hegemonizavam o horizonte político de ação do Estado brasileiro, em 1995, como uma de suas primeiras medidas de governo, o presidente Fernando Henrique Cardoso dissolveu o CONSEA e em seu lugar criou o Conselho da Comunidade Solidária (CCS) para ocupar-se com a operacionalização de uma estratégia global de proteção social, mediante a convergência e focalização de programas específicos e setoriais de redução da pobreza em territórios, porém, sem adotar uma PNSAN. Assim surgiu, o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), para atender uma situação emergencial de populações afetadas pela estiagem no norte de Minas Gerais. Esse programa foi institucionalizado em 1995, sob a coordenação do CCS e operacionalizado pela CONAB (SILVA, 2014).

Os programas focalizados foram importantes, mas careceram de ações estruturantes, visto que, toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial. No caso, o problema foi que os programas permaneceram setoriais e órfãos de programas estruturantes de caráter universal diante das necessidades de grandes contingentes da população em estado de pobreza e INSAN, assim, as ações não foram efetivadas. Isso não tira o mérito de sua contribuição às populações que os acessaram, pois, estudos de políticas implantadas naquele período mostram que programas de viés assistencialista, como as frentes de trabalho e a doação de cestas básicas, reestruturados ao longo dos governos, contribuíram para que surgissem programas como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, em 2001 (LAVINAS, 2004).

Na década de 1990 as mudanças setoriais não concatenadas na área social e nas estruturas centralizadas de abastecimento e assistência alimentar se traduziram em um desmonte das estruturas criadas anteriormente e na criação de novas estruturas e políticas, tendo como foco principal o combate à pobreza e à miséria (TAKAGI, 2006). Com isso houve a desarticulação das alianças e parcerias consolidadas anteriormente no CONSEA e um deslocamento do centro das discussões da fome e da segurança alimentar para a questão do enfrentamento da pobreza, com as chamadas ações descentralizadas e focalizadas, que desembocaram na substituição da Comunidade Solidária (CS) pelo Projeto Alvorada (PA) e pela estratégia da Comunidade Ativa, que visava fortalecer o desenvolvimento local (SILVA, 2014).

Apesar do desmonte de algumas estruturas e da criação de outras esparsas, em 1999 foi instituída a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), com ações que contribuíram

setorialmente para a redução da fome e da pobreza. O governo Fernando Henrique foi marcado por duas tendências nas políticas de combate à fome e à insegurança alimentar: a substituição das políticas universais por políticas compensatórias e localizadas de abrangência e resultados limitados; e a substituição de programas baseados na distribuição de bens pela doação de um valor mensal em dinheiro. Entretanto, essas tendências não centraram sua primazia nos fatores considerados determinantes para se alcançar as diretrizes da segurança alimentar como é o caso da diminuição da concentração das riquezas, que, como é sabido, agrava o quadro de extrema desigualdade social no país e, em consequência, a fome e a insegurança alimentar (SILVA, 2014). Em relação aos fatores determinantes no enfrentamento da questão destaca-se que o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda ocorrida em meados dos anos noventa, o que reforça a tese de que ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica (PELIANO, 2010).

Desta fase da ação da cidadania contra a fome e pela SAN, que contou com intensa participação de movimentos e organizações sociais (GOHN, 1996), podem-se destacar dois traços fundamentais e complementares. O primeiro refere-se à emergência de um protagonismo social, chamado de “a vez e a voz do popular”, onde os movimentos sociais participaram da construção política do país. Ocorre então a denominada “redescoberta da sociedade civil e dos movimentos sociais” intitulada também como “argonautas da cidadania” (VIEIRA, 2001). O certo é que, por caminhos diversos, a ação da cidadania surgiu como um movimento suprapartidário que convocou uma pluralidade de atores a se comprometerem pessoalmente com a superação da fome e da miséria (BURLANDY, 2009) e contribuiu para que, pela ação das organizações sociais, a SAN assumisse uma progressiva incidência e relevância na agenda governamental (PORTO, 2014). O segundo traço é que, apesar dos programas das áreas sociais terem sido focalizados e dispersos, houve um saldo positivo, especialmente manifesto na estabilização da economia e na melhoria da renda, que permitiu para que a população pudesse usufruir de melhores condições de vida e que houvesse diminuição da pobreza e da fome no Brasil (PELIANO, 2010). Diversos programas setoriais, como os articulados no CCS, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o próprio Terra Solidária foram fundamentais para o surgimento de outros programas setoriais e estruturantes que, inclusive, estiveram na origem do PFZ (PELIANO, 2010).

A segunda fase, apesar de curta, foi importante e pode ser caracterizada como fase de transição entre as políticas de alimentação e nutrição setoriais, institucionalmente fragmentadas e de baixa participação e incidência dos atores sociais na construção das ações e programas que

marcaram a fase da assistência alimentar e do abastecimento e o surgimento de políticas e programas intersetoriais de SAN que inauguraram a terceira fase, construída com ampla participação social (ALBUQUERQUE, 2006).

No Brasil, atualmente, o tema da SAN foi objeto de discussão e elaboração em diferentes fóruns e espaços de debates, sejam eles acadêmicos, governamentais ou das organizações e movimentos sociais. Graças aos avanços ocorridos, de um tema oculto, perigoso e tratado como tabu até a metade do século passado (CASTRO, 2004), gradualmente a fome e, de modo mais amplo, a SAN vem se tornando um tema presente em diferentes espaços, especialmente à medida que ela passou a ser incorporada no marco legal e se tornou uma política de governo. Nesse processo construído, os movimentos e organizações da sociedade civil exercem um papel proeminente na formulação, proposição, execução e monitoramento de ações, de modo que muitas delas vêm se tornando programas e políticas públicas assumidos pelo Estado brasileiro (ALBUQUERQUE, 2006).

Cabe explicitar os elementos centrais da construção dessa terceira fase em uma perspectiva de processos convergem na constituição e implantação da política, de programas e na formulação conceitual no campo da SAN. Por mais que na área da alimentação e nutrição já houvessem algumas políticas institucionalizadas (Proposta de PNSAN apresentada pelo governo paralelo, em 1991).

Na década de 1940 os estudos de Josué de Castro (2004) contribuíram decisivamente para desvendar e desnaturalizar o tema da fome, que era tratada como tabu, ao tratá-la como um problema social e político. Com base nesse diagnóstico que foi ampliado, entre as principais políticas propostas encontravam-se a geração de empregos, a expansão da produção alimentar e a recuperação do poder de compra do salário mínimo. Ainda que o governo Itamar Franco incorporasse parte da proposta em seu Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria (PLANCFM), não foram criadas as bases políticas e legais para a sua efetivação no interior de seu governo, muito menos para ser institucionalizada como política de Estado (SILVA, 2014). Uma política pública é construída a partir de um problema que é coletivamente relevante para o Estado e que a sociedade demanda. Porém, um tema somente integrará a agenda de um governo à medida que ele for transformado em um problema de sua agenda política, incorporado às prioridades de governo e se transformar em agenda institucional, o que não ocorreu com a referida proposta, razão pela qual resultou em baixa efetividade. Assim, o governo seguinte não a levou adiante, atendo-se a políticas setoriais (SECCHI, 2010)

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva foram atores estratégicos na formulação e apresentação de fatores associados à fome, entre esses fatores cita-

se políticas econômica, agrária e agrícola adotadas nas últimas décadas. O documento define as causas da fome e da insegurança alimentar, como sendo a iníqua distribuição de renda, que resulta em baixa e irregular demanda alimentar, e a insatisfatória e instável produção de alimentos, causada por uma estrutura injusta e economicamente inadequada produzida socialmente. (LULA DA SILVA; GRAZIANO DA SILVA, 1991).

No âmbito governamental, a partir de 2003 abriu-se um novo cenário e o tema da SAN adentrou efetivamente na agenda política, com a adoção do PFZ pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que fortaleceu os processos de participação social e construção coletiva de políticas públicas. Tendo a superação da fome como vetor, o programa se tornou a principal estratégia política para enfrentar uma dívida moral secular do Brasil e assegurar ao povo a realização do direito humano à alimentação, por meio da promoção de políticas de SAN. Tanto elaboração como a implementação PFZ foram à culminância de um processo de mobilização que envolveu movimentos e organizações sociais e governos no enfrentamento da fome e pela SAN (ARANHA, 2010).

Assim como Josué de Castro, na primeira fase, Betinho, na segunda fase, Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva se tornaram atores estratégicos na proposição e construção de políticas de SAN no Brasil nessa terceira fase. Em termos de evolução histórica tem-se, no tempo do governo paralelo, em 1991, o denominado de Projeto Fome Zero (PROFZ), em 2003 ao ser assumido como programa de governo tornou-se PFZ e depois passou a ser Estratégia Fome Zero (EFZ), por entender-se que se tratava de uma estratégia de governo distinta dos programas que a compunham (ARANHA, 2010).

No caso do PFZ, pode-se dizer que a formulação da agenda veio “de fora para dentro”, pautada por quem estava assumindo a função de Presidente da República, o senhor Luiz Inácio Lula da Silva. O termo “de fora para dentro” denota uma clara referência ao longo processo de construção social e maturação dessa proposta, com o envolvimento ativo e criativo de vários setores e redes de movimentos e organizações sociais e da academia, parte dele, sistematizado pelo Instituto Cidadania e apresentada como proposta de SAN ao governo. Para efetivar o PFZ, de imediato o governo adotou várias medidas, entre elas a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), a implantação de programas como o Cartão Alimentação, depois Bolsa Família e o PAA, bem como a recriação do CONSEA para ocupar-se com a formulação de diretrizes e propostas de políticas nesse tema que se tornou prioridade de governo (PORTO, 2014).

O Bolsa Família em sua estruturação em quando programa de transferência de renda condicionada considera os papéis da mulher na esfera doméstica ou de reprodução, priorizando

as mesmas com interlocutoras de suas ações, tanto no quesito da titularidade do cartão, quanto na responsabilidade do comprimento das condicionalidades impostas. Essa priorização da mulher justifica-se pelas desigualdades sociais marcadas pelo gênero e visa o entendimento da mulher como representante do grupo familiar, materializado simbolicamente pela presença feminina. Dessa forma, a mulher passa a assumir o papel social ampliado e a figura de cuidadora incorpora-se a responsabilidade pelo provimento e a organização dos gastos familiares, denotando mais autonomia e importância ao papel feminino na estruturação da família (MARIANO; CARLOTO, 2009).

O eixo do PROFZ em sua origem estava centrado na conjugação entre as chamadas políticas estruturais, voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros, e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Tão logo que ele foi transformado em programa e depois em estratégia de governo, suas propostas com ações integradas e intersetoriais foram organizadas em três níveis de ação simultâneos: políticas estruturais de combate às causas da fome, como o aumento da renda familiar, universalização dos direitos sociais, acesso à alimentação de qualidade e diminuição da desigualdade de renda; políticas específicas de apoio às famílias expostas à INSAN com ações emergenciais; e políticas locais de fortalecimento de ações diferenciadas nos municípios (ARANHA, 2010; TAKAGI, 2006).

Entre os programas estruturantes PFZ encontravam-se o PRONAF, o Garantia Safra, o Seguro da Agricultura Familiar (SAF) e o PAA. Inspirado no PAA surgiu o PNAE, ambos contribuíram para projetar o Brasil nas políticas de SAN no cenário internacional, destacados por organismos internacionais como a FAO e o International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) como programas que ajudaram a estruturar a produção, oferta e consumo de alimentos saudáveis no Brasil (IPC-IG, 2013). O PAA e o PNAE são programas reconhecidos e propagados pelas ONU como exemplos exitosos de programas sociais que, ao mesmo tempo, favorecem o desenvolvimento sustentável e a promoção de políticas de SAN por parte do governo brasileiro, com participação das organizações sociais (IPC-IG, 2013).

O PAA resultou da confluência de diálogos entre o governo e os movimentos e organizações sociais, tendo seu espaço de concertação e nascedouro no CONSEA, que em seu primeiro ano de recriação apresentou ao governo uma proposta de diretrizes de SAN, contidas naquele que viria a tornar-se o Plano Safra para a agricultura familiar, em 2003. A leitura técnica e política que precedeu a criação do PAA em 2003, consubstanciada nas diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano de Safra 2003/2004, era o que faltava à política agrícola brasileira para

promover uma ação estruturada dirigida à agricultura familiar produtora de alimentos, como também carecia a segurança alimentar, de políticas permanentes de provisão aos grupos sociais diretamente afetados pelo risco alimentar e nutricional. O PAA veio para suprir integradamente essas duas lacunas teoricamente enquadráveis nas categorias de política pública de fomento econômico (política agrícola) e de proteção social (política social). (SILVA & LIMA, 2017)

O governo brasileiro acolheu a proposta e o PAA foi instituído por meio do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 (BRASIL, 2013), no âmbito do PFZ. Assim, o PAA nasceu com a finalidade de promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de INSAN e incentivar a dinamização da produção e a ampliação da renda da agricultura familiar (BRASIL, 2013).

Revestido de um forte simbolismo, o programa foi apresentado publicamente pelo próprio presidente Lula, por ocasião do lançamento do 1º Plano Safra da Agricultura Familiar, em 2003, mantendo-se como uma de suas diretrizes em suas edições anuais. O PAA iniciou operando as modalidades: compra direta da agricultura familiar, formação de estoque, compra com doação simultânea, incentivo à produção e ao consumo de leite. A partir de 2012 acrescentou-se a modalidade de compra institucional, que atualmente é a mais forte. Dada a repercussão e relevância, nacional e internacional, de seu significado para a agricultura familiar e para a SAN, o PAA tornou-se objeto de interesse de formuladores e gestores de políticas públicas, observadores e organismos internacionais (IPC-IG, 2013). Em múltiplas perspectivas, considerando a integração entre política agrícola e a agricultura familiar e a SAN, o potencial do PAA de envolvimento de redes e instituições em sua construção e execução e o reconhecido nas interdependências entre as políticas e programas e as redes associativas (GRISA, 2010; GRISA & SCHNEIDER, 2014).

O PAA possibilitou conjugar, simultaneamente, a ação de fomento com a ação de política social, resultando em uma simbiose entre política agrícola e política social. Nesse sentido, cumpriu um virtuoso papel de desenvolvimento rural de induzir a elevação do excedente econômico dos produtores familiares de alimentos, mediante ação estrita de garantia de comercialização e de fortalecimento de suas organizações associativas (SILVA & LIMA, 2017). Mesmo assim, sua incidência na alteração dos indicadores no campo da produção e na política agrícola ainda é tímida em relação aos resultados produzidos na política social, que propiciou acesso à alimentação a milhares de pessoas em todo Brasil (SILVA & LIMA, 2017).

Em decorrência da lei nº 12.512/2011 (BRASIL, 2011), o PAA passou a priorizar fornecedores que se enquadram no público rural em extrema pobreza, ao qual se destina o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), criado no início do governo de Dilma Rousseff, em

2011, em continuidade ao PFZ. Este último, porém, focado nos eixos de garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Eis aí o início de uma inflexão do governo Dilma, no sentido de reorientar a agenda estrutural de SAN para ações focalizadas voltadas à superação da extrema pobreza. As mudanças no percurso do PAA trouxeram melhorias como o aumento do volume de recursos dispendidos e do número de famílias que acessam o programa; por outro lado, não foram bem recepcionadas por parte dos movimentos e organizações sociais, porque a descentralização administrativa estadual e municipal trouxe dificuldades burocráticas ao enquadramento dos agricultores familiares e das entidades às normas de cada gestor descentralizado, deixando o programa mais vulnerável a possíveis usos políticos (SILVA & LIMA, 2017).

Nessa perspectiva, a partir de 2011 o governo fortaleceu a focalização do programa nos agricultores em situação de extrema pobreza, especialmente via a modalidade de compra com doação simultânea, executada por meio de termos de adesão celebrados com estados e municípios que selecionam seus fornecedores e, por outro lado, desestimulou as modalidades de compra direta e formação de estoque que possibilitavam uma relação próxima e direta entre as organizações sociais e a CONAB em sua execução, conseqüentemente, desestimulando agricultores familiares pelo programa, especialmente os mais consolidados e suas organizações associativas (SILVA & LIMA, 2017).

Outra iniciativa governamental importante na promoção da SAN é o Programa PNAE. A lei nº 11.947/2009, construída com a participação de vários atores sociais articulados no CONSEA e na frente parlamentar de SAN, com base na experiência do PAA, contribuiu para se reconectar a produção da agricultura familiar e o consumo alimentar nas escolas. Entre suas diretrizes cabe destacar: a universalidade do atendimento dos alunos da rede pública, a alimentação escolar como um direito dos alunos e dever do Estado, a promoção do desenvolvimento sustentável e a EAN (BRASIL, 2009a).

A Resolução nº 38/2009 do FNDE/PNAE (BRASIL, 2009b), revogada e atualizada pelas resoluções 26/2013 e 04/2015, institui os procedimentos operacionais a serem observados para a venda dos produtos originados da agricultura familiar às escolas (secretarias estaduais de educação, redes federais de educação básica ou suas mantenedoras) que recebem recursos diretamente do FNDE para a aquisição da alimentação escolar, podendo ser complementados com recursos dos estados e municípios. Para tanto, requer a constituição de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), composto por integrantes do poder executivo, pais, alunos, professores e membros de entidades da sociedade civil (BRASIL, 2009b).

O avanço principal da lei é que ela estabelece que sejam utilizados, no mínimo, 30% do total dos recursos destinados ao PNAE para a aquisição de gêneros alimentícios originados diretamente da agricultura familiar e de empreendedores familiares rurais ou de suas organizações. Também requer que sejam priorizados assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, e que nas aquisições deem preferência ao município, região, estado e país, nesta ordem de prioridade (BRASIL, 2009a).

Ao longo de sua implantação diversos estudos têm demonstrado o potencial do PNAE para o fortalecimento da agricultura familiar e da qualidade da alimentação de 47 milhões de alunos da rede pública. Esses vão desde a identificação de demandas para a inserção de produtos da agricultura familiar no PNAE até sua contribuição para a reconexão entre a produção e o consumo (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). A nova lei do PNAE se constitui em um marco na história da alimentação escolar no Brasil por conferir densidade institucional a um programa que, embora antigo, carecia de definições em termos de diretrizes e obrigações dos gestores e entes federados envolvidos (TEO & MONTEIRO, 2012). Desse modo, cria-se um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, com fomento à produção alimentar diversificada e estímulo aos hábitos alimentares saudáveis. Ao mesmo tempo, grupos formais e informais de agricultores familiares passam a contar com a oportunidade desse mercado institucional, cuja aquisição é realizada pelas secretarias de educação e escolas federais, por meio de chamadas públicas.

Passados alguns anos de implementação do PAA e do PNAE, observa-se o potencial desses mercados institucionais inclusive para a reprodução social de agricultores familiares que eram privados dessa condição, devido às condições em que se encontravam para produzir para o autoconsumo e para comercializar parte da produção via programas. No entanto, apesar de seus inúmeros avanços, permanece o desafio de se incrementar formatos de gestão que favoreçam e potencializem a gestão intersetorial e evitem os paralelismos ainda existentes nas esferas locais de execução do PNAE (IPC-IG, 2013).

A construção de políticas públicas de natureza integrada, intersetorial e interdependente com essa variedade de ações incorporadas na agenda do Estado foi emblemática no sentido de contribuir para que os objetivos da SAN passassem a compor a agenda de desenvolvimento econômico, social, político e cultural do país. Ressalta-se que a construção dessa política não deriva de modelos predefinidos, mas de processos intuitivos que seguem dinâmicas que mesclam a cultura institucional, a trajetória e experiência das equipes técnicas de governo e a capacidade dos atores sociais para interagir e pressionar os gestores em sua formulação e

execução, de modo que expressa uma interação participativa de múltiplos atores nela envolvidos (BURLANDY, 2009; PORTO, 2014; LEÃO & MALUF, 2012).

Com relação à constituição da política de SAN, o tema adquiriu força com a reativação do CONSEA, em 2003, e na 2ª CNSAN, em 2004, na qual se definiu uma diretriz que requeria a elaboração de uma LOSAN e a instituição de um SISAN sustentável, que garantissem a regulamentação das políticas de SAN como políticas públicas, respaldadas por uma legislação específica e com orçamento próprio (CONSEA, 2004). Após um processo de mobilização nacional multiautores, coordenado pelo CONSEA e o FBSSAN, em 2006 o congresso nacional aprovou a Lei nº 11.346/2006, denominada LOSAN, que institui o SISAN, que tem o PAA e o PNAE entre seus programas basilares (BRASIL, 2006).

O PNAE rapidamente se tornou conhecido no Brasil e no exterior. Em 2014 o FNDE mantinha acordos de cooperação técnica com os seguintes países: Cabo Verde, Bolívia, Angola, Colômbia, São Tomé e Príncipe, Haiti, Guiné Bissau, Nicarágua, Timor Leste, Guatemala, Suriname e El Salvador. Cabe observar que a Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009a) vincula a aquisição dos produtos da agricultura familiar unicamente às escolas públicas e/ou suas mantenedoras. Disso decorre que o gestor público local faz as compras por meio de chamada públicas, o que com frequência tem causado reclamações por parte de agricultores, devido às exigências burocráticas e sanitárias das chamadas públicas.

Ainda em relação ao marco legal da SAN, em fevereiro de 2010 o Congresso Nacional aprovou a incorporação do direito humano à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, entre os direitos sociais fundamentais (BRASIL, 1988). Em agosto do mesmo ano foi regulamentada a LOSAN, por meio da adoção PNSAN, instituída pelo decreto nº 7.272/2010 (BRASIL, 2010). O arcabouço dos componentes do SISAN foi reforçado em 2011, com a elaboração do 1º PLAMSAN, como instrumento de efetivação da política de SAN por meio de vários programas e ações. Completava-se assim, um ciclo de construção do marco legal brasileiro do campo da SAN que institucionaliza o direito humano à alimentação como um direito de todos e a SAN como uma política de Estado, tendo no CONSEA seu principal espaço de concertação e controle social, e na CAISAN o lócus de coordenação da execução dessa política pública intersetorial que envolve 21 ministérios. A CAISAN, em articulação com o CONSEA, coordenou o processo de elaboração do 2º PLAMSAN, que contou com ampla participação social e orientará os programas e ações de SAN de 2016 a 2019. Assim, os principais instrumentos que compõem o marco legal são: a DUDH (art. 25), o PIDESC (art. 11), o comentário geral nº 12 da ONU; a Constituição Federal (art. 6º e 227); a LOSAN 11.346/2006 e o decreto 7.272/2010 da PNSAN.

Do ponto de vista conceitual, a noção de SAN é uma categoria complexa em um campo ainda em construção no âmbito das políticas públicas e da produção acadêmica. Trata-se de um conceito envolto em disputas de significados, o que requer que se constituam constantes acordos e consensos em torno de sua operacionalização. Este fato tem sido uma característica brasileira nesses anos de emergência do tema nas políticas públicas e na produção teórica (LEÃO & MALUF, 2012). Assim, no percurso da SAN podem-se destacar três momentos que agregaram elementos substanciais à sua construção conceitual (PINHEIRO, 2009).

O primeiro, já mencionado na fase anterior, foi a elaboração da proposta de política de abastecimento, em 1986, coordenada pelo Ministério da Agricultura, na qual a SAN tomou conotação de autossuficiência nacional na produção e na formação de estoques, com destaque para o papel estratégico da agricultura familiar como um modelo endógeno de produção para abastecer o mercado nacional (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). O segundo momento resultou de ideias oriundas da 1ª CNSAN e desembocou no processo preparatório e na realização da CUMA, em 1996, que contribuiu para que no Brasil incorporasse no conteúdo da SAN a dimensão do acesso aos alimentos, como eixo estratégico de um desenvolvimento integral e com distribuição de renda, como condições indispensáveis para a viabilização da alimentação e da nutrição de sua população (VALENTE, 2002). O terceiro momento condensa várias contribuições anteriores no que se poderia chamar de “noção síntese” oriunda da 2ª CNSAN, realizada em 2004, que configurou a compreensão de SAN que atualmente utiliza-se nos diversos âmbitos sociais, acadêmicos e institucionais e foi incorporada à legislação nacional como um direito humano fundamental e política de Estado (VALENTE, 2002).

O marco legal, cuja referência central é a LOSAN, incorpora elementos da construção acadêmica, social e participativa ocorrida ao longo das últimas décadas e expressa uma compreensão abrangente ao afirmar que:

A SAN 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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Em seu percurso e em decorrência de uma confluência de fatores a noção de SAN assimilou novas contribuições que representam avanços conceituais importantes em relação às visões que a caracterizavam em décadas anteriores, como, por exemplo: o binômio alimentação e nutrição; garantia do acesso; a qualidade dos alimentos; o direito à informação; a autonomia nas decisões sobre produção e consumo; o respeito às tradições culturais e aos hábitos alimentares; a diversidade de territórios e espaços; a segurança dos alimentos; o acesso à renda; as necessidades alimentares específicas e os grupos específicos; a preocupação ética com as

gerações atuais e futuras; e o manejo dos recursos naturais de forma sustentável em toda cadeia alimentar. Essa amplitude conceitual demonstra que a SAN contempla, progressivamente, dimensões da *food security* e da *food safety* (VALENTE, 2002; TAKAGI, 2006),

Com o passar do tempo ela incorporou elementos das ciências sociais, da nutrição e saúde, bem como os princípios da soberania alimentar e do DHAA. Entre essa complexidade constituinte da SAN, vale ressaltar que a incorporação da noção da alimentação como direito no conceito de SAN traz mudanças conceituais e práticas fundamentais. Em primeiro lugar, ressalta-se o caráter universal das políticas de combate à fome e de promoção da segurança alimentar, visto que, todos têm direito à alimentação adequada (TAKAGI, 2006). Isso significa que as pessoas podem reclamar seu direito, caso ele não esteja sendo contemplado. Em segundo lugar, busca-se superar a utilização da política de assistência alimentar com objetivos de obter vantagens políticas por parte dos governantes e classe política, prática ainda comum nos países em desenvolvimento. Em terceiro lugar, procura-se também evitar as oscilações de criação e extinção de políticas de assistência alimentar e de recursos orçamentários para as mesmas, na dependência do calendário eleitoral (TAKAGI, 2006).

A incorporação da visão de soberania alimentar à noção de SAN encontra respaldo no artigo 1º do PIDESC, da ONU, que garante o direito à autodeterminação a todos os povos que, em virtude disso, têm o direito de estabelecer livremente a sua condição política e seus meios de desenvolvimento econômico, social e cultural. Em caso algum se poderá privar um povo dos seus próprios meios de subsistência. Incluída no artigo 5º da LOSAN, a soberania alimentar implica que o Estado, em todas as esferas de governo, empreenda esforços no sentido de respeitar, proteger e garantir a autonomia dos povos em toda cadeia alimentar, em conformidade com seus modos de vida, hábitos, práticas e culturas alimentares (BRASIL, 2006; CONTI, 2009).

A elaboração conceitual aponta para a importância do marco analítico dos estudos sobre o tema utilizar-se do enfoque interdisciplinar e multidimensional de SAN. Leão e Maluf (2012) acentuam que na estruturação do SISAN a SAN se expressa como um objetivo de política pública subordinada ao DHAA e à soberania alimentar. Desse modo, interage com o enfoque sistêmico e de desenvolvimento rural, em interligação com os enfoques agroalimentar, agroecológico, socioeconômico, de saúde, nutricional, socioambiental e de direitos que se encontram na base da evolução de sua construção no Brasil, ao mesmo tempo em que expressa a característica intersetorial e de participação social em sua concepção e implementação como política pública.

Em sistemas complexos como o de SAN, o enfoque sistêmico permite explicar os mecanismos internos que orientam e condicionam uma realidade que, muitas vezes, depende não somente das propriedades dos seus elementos constitutivos, mas, sobretudo de suas inter-relações (MIGUEL, 2006). Não é possível compreender a SAN em sua complexidade e diversidade constituintes sem levar em conta suas inter-relações com vários sistemas de políticas públicas que, por sua vez, interagem com uma diversidade de atores em sua conformação. É procedente observar que a amplitude conceitual que a SAN assume na atualidade também está associada aos interesses controversos que ela suscita entre uma pluralidade de atores. Entre eles há desde os atores que se encontram no comitê de SAN da FAO, as indústrias do ramo agroalimentar até as organizações e movimentos sociais rurais e urbanos, muitos deles articulados no FBSSAN e na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Isso mostra que a noção de SAN se configura entre momentos de conflitos e de construção de consensos (PINHEIRO, 2009).

Com o documento “A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009”, Segall-Corrêa e Marin-Leon (2009) ofereceram, pela primeira vez no Brasil, um instrumento para avaliar os níveis de INSAN. O CONSEA elegeu o tema “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar” para a sua 5ª CNSAN, realizada em Brasília, em 2015. Na sua centralidade estava o debate sobre a nutrição e a qualidade dos alimentos que a população brasileira consome.

Entre os temas controversos, ocorre uma frequente confusão que requer a distinção entre o combate à pobreza e a garantia da SAN. A política de segurança alimentar visa garantir o direito à alimentação e atender às pessoas com insegurança alimentar, constituindo-se em uma noção politizadora que amplia a cidadania, supera a herança paternalista e evita as oscilações típicas de programas compensatórios. Pois, o modelo de política de combate à pobreza adotado até o final da década de 1990 era pontual e insuficiente para que as famílias superassem a condição de pobreza e se tornassem independentes dos recursos dos programas sociais. Historicamente o crescimento econômico acompanhado da distribuição de renda tem se mostrado a principal “política” de redução da pobreza. Isso mostra certa “perda de identidade” da política de SAN e de combate à fome, mas também alimenta disputas na formulação e condução das respectivas políticas e programas (TAKAGI, 2006).

Ainda na linha dos temas controversos a SAN possibilita uma “interpretação polissêmica” e deixa margem para ambivalências e descontentamentos, porque em seu nome são concebidas medidas de proteção das agriculturas locais e, por outro lado, são elaboradas

estratégias favoráveis à liberalização do comércio internacional de alimentos. Em contrapartida, é possível considerar a emergência da noção de soberania alimentar enquanto perspectiva que se fundamenta na salvaguarda das agriculturas locais como meio eficaz de produção de alimentos e combate à fome. (MORUZZI MARQUES, 2010). Esta noção favorece a mobilização inovadora, fecunda e integrada de temas tais como agroecologia, circuitos curtos alimentares, reforma agrária, agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial (MORUZZI MARQUES, 2010).

Dessa forma é possível aproximar o que Poulain (2004) chama de espaços sociais alimentares subdivididos em lugares de produção, distribuição e consumo, mas articulados por relações de reciprocidade e proximidade, distinguindo-se circuitos alimentares longos e curtos. Os circuitos longos compreendem as cadeias integradas nacional e internacionalmente, compostas pelas cooperativas de grande porte, corporações agroindustriais, a intermediação mercantil e as redes de supermercados. Essas cadeias operam nos mercados nacionais e internacionais e são governadas por atores que concentram grande poder econômico e político. Os circuitos curtos compreendem circuitos regionais e locais de produção, distribuição e consumo, integrados por pequenos produtores, cooperativas e associações de pequenos produtores, empreendimentos urbanos industriais e comerciais de pequeno porte (armazéns, quitandas, restaurantes, etc.), equipamentos de abastecimento (feiras, sacolões) que estão associados aos mecanismos de venda direta aos consumidores (POULAIN, 2004).

Esse sistema se baseia fundamentalmente no que Marsden e Sonnino (2009) denominam de circuito face-a-face e Triches e Schneider (2010) chamam de reconstrução do “elo perdido” entre produtores e consumidores. De modo geral, as atuais políticas de SAN atendem à diretriz de se priorizar os circuitos curtos de produção, distribuição e consumo, sendo eles animados e movimentados por políticas públicas, como o PAA e o PNAE, com suporte creditício do PRONAF, entre outros. Nesses circuitos, é mais provável que o controle sobre os recursos se mantenha com os agricultores e consumidores ao longo de todo processo de produção, distribuição e consumo.

A promoção da biodiversidade e da agroecologia é parte desse modelo sustentável de produção. Isso implica repensar a agricultura para além dos lucros e das lutas de poder, mas também garantir a segurança e a soberania alimentar das futuras gerações, assim como ampliar nossa capacidade de conservar os ecossistemas, fundamentais na manutenção da vida na Terra. Análises internacionais acentuam a contribuição de sistemas alimentares sustentáveis como uma diretriz estratégica para que em âmbito planetário sejam alcançados os ODM propostos pela ONU (IFPRI, 2016).

Ao relacionar a SAN com o desenvolvimento rural, destaca-se que a partir da década de 1990 ela vem sendo incorporada às diferentes vertentes do debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil e analisa quatro dessas abordagens (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). A primeira analisa as instituições, a inovação e a sustentabilidade, mostrando que há amplo reconhecimento e valorização da agricultura familiar e de seu potencial dinamizador das economias locais, geração de renda e agregação de valor aos seus produtos. A segunda, mostra que o rural brasileiro é composto por famílias pluriativas que conjugam atividades agrícolas e não-agrícolas, constituindo uma espécie de integração intersetorial da agricultura com o comércio e serviços, mas também interespaçial que aproxima o rural com o urbano. A terceira abordagem analisa o clientelismo, o patriarcalismo e outros comportamentos e práticas baseados nas clássicas formas de dominação, acentuando que as mudanças nos espaços rurais passam pela democratização dos processos e a libertação dos atores sociais dessas formas de tutela e controle. A quarta e última abordagem intitula-se “um enfoque agroalimentar para o desenvolvimento rural”, analisa as formas de integração da agricultura familiar nas cadeias agroalimentares e os diferentes aspectos de sua viabilidade como gestão, administração, inovação, acesso a mercados e comercialização (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

A definição dessas vertentes não busca enquadrar a SAN em uma ou outra dessas concepções de desenvolvimento rural em debate, o que seria incorrer em um reducionismo para ambos os temas, que são multidimensionais. Entretanto, cada uma das abordagens possui traços que os identificam e aproximam em uma perspectiva estratégica, com destaque para: a conjugação entre a produção familiar diversificada para o autoconsumo e para a comercialização em vista da agregação de renda; a produção para o abastecimento local de feiras e mercados institucionais; a produção de alimentos mediante a utilização de matriz agroecológica; a necessidade da democratização do acesso às condições e recursos para a produção e consumo; e a importância do fortalecimento de cadeias de proximidade que dinamizem redes de organização, produção, abastecimento e consumo alimentar (COELHO-DE-SOUZA et al, 2011).

Ploeg (2008) distingue três modos de fazer agricultura com base na commoditização (ou “mercantilização”) dos fatores e produtos da atividade agrícola, a saber: o modo camponês, o modo empresarial e o modo capitalista, sendo o camponês autônomo, o empresário tendo os insumos e a produção comoditizada e o capitalista tendo a força de trabalho, os insumos e os produtos totalmente mercantilizados. A ANA sistematizou experiências de soberania e segurança alimentar na construção da agroecologia em cinco regiões do país e identificou cinco dimensões que articulam a agroecologia com a SAN. Todas evidenciam uma grande

diversidade de ações no meio rural e realçam o potencial e a relação indissociável entre a SAN e a produção sustentável de alimentos na dinamização do desenvolvimento dessas regiões brasileiras (ANA, 2010).

Recentemente por meio da medida provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, o então presidente eleito, Jair Messias Bolsonaro reestrutura o governo e as políticas pautadas pela visão mercadológica, conservadora e neoliberal, com isso extingue o CONSEA Nacional que durante anos assessorou a presidência da república no que tange a política de SAN. Ao reestruturar os ministérios substitui da política de SAN e a Secretaria Nacional SAN pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural (SNISTR), deixando apenas um departamento de estruturação de equipamentos públicos para a promoção da alimentação saudável no extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e atual Ministério da Cidadania junto às políticas Assistência Social, Esporte, Cultura, Promoção do Desenvolvimento Humano, Cuidados e Prevenção às Drogas, Inclusão Social e Produtiva Urbana e Inclusão Social e Produtiva Rural.

Vários movimentos sociais, organizações da sociedade civil, pesquisadores, estudiosos e militantes que atuam na defesa e promoção do DHAA e Nutrição além do FBSSAN tem buscado mobilizar as instâncias governamentais e jurídicas, assim como os congressistas para que tal medida seja revista a partir de emenda à medida provisória nº 870 publicada no primeiro dia de 2019. Em nota técnica publicada pela defensoria pública da união, editada e publicada em 04 de fevereiro de 2019, o colegiado classifica categoricamente a extinção do CONSEA como inconstitucional por violação do direito à alimentação previsto no artigo 6º da Constituição Federal e do princípio do não retrocesso em matéria de direitos constitucionais sociais. Por essa razão o colegiado manifesta-se pela não aprovação da referida medida provisória, em especial do artigo 85, III, que promove a extinção do CONSEA.

### **3.5.1. A Institucionalização da Política de SAN em São Paulo: Desenvolvimento, História e Atores**

No âmbito da política pública da cidade de São Paulo, a SAN é regida pela lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013 (SÃO PAULO, 2013), que institui os componentes do SISAN (CMSAN, COMUSAN e CAISAN). Tendo como base a referida lei, houve a reestruturação do COMUSAN, por meio do decreto nº 55.867, de 23 de janeiro de 2015 (SÃO PAULO, 2015a), que previu dentre suas disposições a incorporação de representantes de imigrantes e indígenas

na sua composição e definição que a presidência seria integrada por representante da sociedade civil indicado pelo pleno do colegiado e designado pelo prefeito.

A instituição da CAISAN deu-se por meio do decreto nº 55.868, de 23 de janeiro de 2015 (SÃO PAULO, 2015b). Assim, a CAISAN reuniu sete secretarias municipais no intuito articular ações e projetos e elaborar e implementar o PLAMSAN. Em 2016, o decreto nº 57.007, de 20 de maio (SÃO PAULO, 2016b), instituiu a PMSAN e fixou as diretrizes para a construção do PLAMSAN. Iniciou-se então, o processo de construção do PLAMSAN, que foi elaborado pela CAISAN, a partir das demandas da sociedade civil apresentada na 6ª CMSAN, e em constante interação com o COMUSAN, no qual constam diversas ações e metas que objetivam garantir a produção, acesso aos alimentos, à formação em SAN e a EAN, bem como, o acompanhamento e monitoramento dessas ações. Entre essas ações e metas, está a construção de novos CRESANs abrangendo, assim, todas as macrorregiões da cidade, conforme previsto no programa de metas da cidade de São Paulo, 2013-2016 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

A implantação de um SISOAN nos territórios foi um grande desafio, para o universo populacional de mais de 12 milhões de pessoas, tendo em vista toda diversidade que compõe essa metrópole e conseqüentemente seus contrastes sociais a partir das suas 32 subdivisões regionais (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016). Durante o período de 2013 a 2016, houve um momento de elaboração de programas públicos de estímulo à produção de alimentos, abastecimento e comercialização, orientação alimentar e nutricional de forma coletiva e participativa que culminou na realização da 6ª CMSAN, em 2015, e seus desdobramentos. Essa conferência foi precedida de oito pré-conferências macrorregionais e resultou na emergência 78 propostas a partir da participação efetiva na nova gestão do COMUSAN, como consta no relatório final da conferência (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

O cumprimento das metas estabelecidas teve o objetivo de fomentar o fortalecimento das ações significativas locais e territoriais. Os CRESANs foram inseridos em um esforço conjunto e intersetorial para que houvesse um processo de descentralização das políticas e ações da prefeitura para cada um dos 32 territórios (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

Na Zona Sul, especialmente nos territórios de Parelheiros, Marsilac e aldeias indígenas, região predominantemente agrícola, houve um avanço significativo na territorialização da política por meio dos programas desenvolvidos, como reorganização e ampliação da Cooperativa dos Agricultores Familiares de Parelheiros (COOPERAPAS), da entrega da

patrulha agrícola, da implantação da sala da cidadania em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), da assistência técnica com vistas à adesão do protocolo de conversão agroecológica, com criação do conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável e solidário pelo decreto 57.058/2016 (SÃO PAULO, 2016c) e a realização da Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CMDRSS) e a criação do Programa Agriculturas Paulistanas – PAP.

Na Zona Leste da cidade, a produção de alimentos é focada em produtores urbanos que desenvolvem suas atividades nas hortas sob as linhas de transmissão de eletricidade da Empresa Fornecedora de Energia (ELETROPAULO) e nas adutoras da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Essas áreas públicas cedidas para a realização desses projetos em parceria com as subprefeituras (braço regionalizado no território da gestão pública com seus serviços à população local) são administradas por iniciativas coletivas, como a Associação dos Produtores Orgânicos de São Mateus.

As 880 feiras livres existentes na cidade formam o maior exemplo da territorialização da política de abastecimento. Espalhadas em todas as subprefeituras, em um arsenal de 12 mil feirantes cadastrados na Supervisão de Feiras Livres, ainda não dão conta de abastecer completamente a metrópole (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013). O programa quinta da economia, implementado nos 15 mercados e 17 sacolões públicos da cidade no ano de 2016 tem como objetivo descentralizar e territorializar a comercialização de frutas, verduras e legumes ao valor de R\$2,99 por quilo, de ao menos tipos sete frutas e treze tipos verduras e legumes. Iniciativa que além de estabelecer um preço nos produtos oferece o mínimo de variedade à população, principalmente as pessoas e famílias mais vulneráveis (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

A compra diretamente do agricultor familiar para a alimentação escolar encontrava-se em processo de consolidação no município de São Paulo entre os anos de 2013 e 2016. A grande dimensão do município coloca São Paulo em um patamar diferenciado sob a ótica da execução desta Lei Federal, pois não existem regulamentações que orientam tal compra. Essa peculiaridade exige um olhar dos gestores públicos, membros do poder legislativo, sociedade civil organizada, universidades, entre outros agentes envolvidos no PNAE. A partir do ano de 2013, nota-se uma nova articulação política em torno da compra da agricultura familiar na cidade de São Paulo. Essa nova articulação é representada também em alterações na estrutura administrativa do município (Departamento de Merenda Escolar passa a se chamar Departamento de Alimentação Escolar (DAE) e logo depois Coordenadoria de Alimentação Escolar - CODAE). Nesse sentido, destaca-se que a evolução do termo merenda escolar para

alimentação escolar não se trata simplesmente de uma questão semântica. É importante observar que existe uma forte relação entre os termos e a percepção do ato alimentar dentro da escola enquanto um processo político. Dessa forma, as alterações administrativas configuram-se como um reforço à institucionalização das garantias de um processo alimentar saudável e respeitoso aos estudantes de toda a rede pública de ensino (BAMBINI DE ASSIS, 2019).

O programa de alimentação escolar da cidade de São Paulo é um dos maiores recebedores nacionais de recursos federais no âmbito do PNAE. Entre os anos 2012 e 2016 o aporte financeiro federal aplicado em São Paulo foi de R\$ 438.998.515,11. Ao longo dos anos, a cidade a destinou parte destes recursos à compra diretamente com o agricultor familiar e, embora a meta legal de 30% não tenha sido atingida, pode-se notar uma evolução desse percentual (2012: 0,00%; 2013: 2,65%; 2014: 8,99%; 2015: 23,93% e 2016: 10,75%), porém, quando comparado aos dados nacionais (2012: 11,39%; 2013: 18,02%; 2014: 21,61%; 2015: 22,82% e 2016: 22,12%), a cidade ainda fica um pouco aquém nesse quesito, exceto para o ano de 2015 (BAMBINI DE ASSIS, 2019).

Em investigação sobre o cumprimento do parâmetro legal de 30% de compra direta da agricultura familiar nos municípios dos estados de São Paulo, Santa Catarina e Paraná, evidenciou-se falta vontade política de algumas gestões no quesito de modificação de rotinas administrativas e de trabalho. Os gestores preferem continuar comprando produtos altamente processados, que exigem menos manipulação pelos funcionários municipais, por meio de processos licitatórios que beneficiam um pequeno número de empresas, muitas vezes localizadas fora do município (BACCARIN et al, 2017).

Assim, muitas vezes, a decisão de aderir ao cumprimento da política passa pela decisão individual de um gestor público. A evolução de percentual de recursos investidos na compra direta da agricultura familiar demonstra a vontade política da gestão municipal entre os anos de 2012 e 2016. Nesse sentido, a queda do percentual de 2016, pode ser justificada queda na transferência de recursos por parte do FNDE no referido ano (2012: R\$ 72.041.256,00; 2013: R\$ 91.716.158,00; 2014: R\$ 94.803.702,00; 2015: R\$ 100.821.252,00 e 2016: R\$ 79.616.147,11), que culminou na interrupção da lógica de crescimento nas transferências federais, causando pressão orçamentária em outras aquisições feitas pela CODAE, e limitando a utilização dos recursos para fins de cumprimento da política em questão (BAMBINI DE ASSIS, 2019).

O PAA, que foi operacionalizado no município em 2015 e 2016 beneficiou mais de 200 mil pessoas cadastradas no banco de alimentos, com a distribuição de frutas, legumes e

verduras, ajudando a população mais vulnerável ter acesso a alimentos saudáveis (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

O CRESAN-Butantã, inicialmente denominado Centro de Referência Local em Segurança Alimentar (CRSAN) teve seu processo de criação iniciado em 2001, com o envolvimento de diversos atores sociais: representantes da sociedade civil organizada (associações, pastoral da criança, universidades, Organização não Governamental (ONG) – Instituto Polis e alunos/professores), poder público local (Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, Secretaria Municipal de Saúde - SMS, Secretaria Municipal de Educação - SME, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SMVMA e Supervisão Geral de Abastecimento - SGA). Essa articulação local foi fundamental para idealização, construção e implantação do projeto piloto denominado CRSAN, localizado no Jardim Jaqueline, Zona Oeste da cidade de São Paulo (ASSAO et al, 2007).

Esse processo foi norteado pela PNSAN teve o objetivo formular e auxiliar na implementação de uma política local de SAN de forma intersetorial e com participação cidadã (MARQUES; COSTA, 2005). A escolha da região foi definida pela identificação de nove áreas de vulnerabilidade pela Subprefeitura do Butantã, sendo o Jardim Jaqueline a área que apresentou mais alto índice de vulnerabilidade (MARQUES; COSTA, 2005). O espaço físico indicado para implantação do CRSAN foi o equipamento público municipal, dentro do parque municipal Raposo Tavares. O CRESAN-Butantã possui uma estrutura física que permite a realização de ações planejadas, além do compartilhamento do espaço com a comunidade local para realização de ações educativas como mostras culturais e encontros formativos dos setores, tanto no ambiente interno (cozinha escola; salas multiuso-oficinas; cursos; reuniões; sala leitura-espço cultural), quanto externo (bancada-pia; arena; horta escola suspensa).

Ressalta-se, que a ONG - Instituto Pólis e a Subprefeitura do Butantã foram os principais agentes mobilizadores para envolver os demais parceiros. O envolvimento dessas instituições deu-se em função da diversidade de atividades realizadas em sua área de atuação, que visavam melhorar as condições de segurança alimentar da comunidade, como a articulação de uma rede de solidariedade e apoio, formada por empresas e entidades da região; a sensibilização de lideranças comunitárias e de funcionários de equipamentos governamentais e não governamentais; a capacitação das pessoas responsáveis pela elaboração das refeições das crianças dos equipamentos da região; e a implantação de metodologia de acompanhamento do estado nutricional das crianças e adolescentes da região (ASSAO et al, 2007).

Destacam-se, outras estratégias utilizadas, como a formação de grupos de trabalhos temáticos tais como: agricultura urbana; avaliação nutricional de crianças; gestantes; idosos,

além da organização de cursos, oficinas, rodas de conversa e montagem de calendário de reuniões com objetivo de conhecer e a identificar das iniciativas, programas relacionados ao tema de SAN desenvolvido pelos diferentes setores da subprefeitura do Butantã para fomentar o planejamento articulado das ações, no âmbito local. Essas ações corroboraram com a promoção da intersectorialidade e participação social, cuja importância sempre foi reconhecida pelos agentes públicos envolvidos e pela comunidade (CERVATO; FIORE; REDOLFI, 2015).

Em 2005, foi apresentada proposta do projeto piloto à Secretaria do Verde e Meio Ambiente (secretaria responsável pelo espaço físico), do qual originou-se um termo de parceria com a ONG - Instituto Pólis e Secretaria de Assistência Social do Butantã para a implantação do CRSAN na região do Jaqueline. Em 2010, foi criado oficialmente o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRESANS) do Butantã (decreto 51.359, de 25 de março de 2010), vinculado à SMVMA. O equipamento passou a ser denominado CRSANS, para incorporar a sustentabilidade tanto econômica e ambiental, quanto social e cultural (CERVATO, FIORE & REDOLFI, 2015).

Ressalta-se que a participação em editais públicos, por meio do envio de projetos tais como o de “cidadania e autonomia alimentar: uma experiência de agricultura urbana e sustentável” do edital Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA) e o “desenvolvimento local a partir da economia solidária e segurança alimentar no Jardim Jaqueline” da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) apresentado pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da USP e ONG - Instituto Polis, entre outros elaborados pelos parceiros do CRESANS-Butantã permitiu fortalecer, equipar e reformar o espaço.

Em 2016, o decreto nº 56.776, de 21 de janeiro, transfere o CRSANS- Butantã e seu Conselho, da SMVMA para a COSAN, órgão vinculado à SMDTE com sua denominação alterada para CRESAN-Butantã, conforme consta no Art. 1º (SÃO PAULO, 2016a). Esse ato ocorreu em função de que os CRESANSs fazem parte da Política de SAN no município, e que devem ser orientados por diretrizes únicas, que compõem a pasta pública da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE).

Neste ato, buscou-se fortalecer o espaço com a ampliação da oferta de atividades para participação da comunidade e famílias beneficiárias de programas sociais, além disso, o espaço passou a servir como entreposto do BMA, facilitando assim a distribuição e acesso aos alimentos para as entidades locais previamente cadastradas. A grande peculiaridade na gestão desse espaço foi a consolidação de um ambiente promotor da intersectorialidade, principalmente, por contar com a colaboração de um conselho consultivo composto por representantes das secretarias e sociedade civil em nível local.

Em 2013, momento em que se iniciaram as audiências públicas para a construção do programa de metas da nova gestão, iniciou-se um processo de mobilização interna do COMUSAN em conjunto com outros setores do governo para que fossem previstas no plano de ações a proposta de criação de CRESANs. O resultado dessas articulações deu subsídios para propostas de implantação dos CRESANs, o que resultou no compromisso do governo municipal, enunciado pela meta 13 de seu programa de metas, que propõe para cada região a implantação de uma unidade desse equipamento (SÃO PAULO, 2013).

Em 2014, inicia-se a sistematização da proposta de implantação do CRESAN - Vila Maria, no mesmo espaço que funciona o BMA. A proposta contou com as seguintes etapas: elaboração de projeto; início da reforma; elaboração de layout cozinha experimental; elaboração de layout do auditório; início das articulações; levantamento das necessidades dos equipamentos e utensílios e aquisição destes. No segundo semestre do mesmo ano, foi iniciada a reforma do espaço para as adequações necessárias para implantação do CRESAN. Neste mesmo momento ocorreram os primeiros contatos para dar início às articulações com os diferentes setores da sociedade, porém só em 2015 que ocorreram os encontros para discussão.

Como estratégia de articulação e informação para os diferentes setores da sociedade (órgãos públicos e sociedade civil) foram realizados dois encontros no anfiteatro da subprefeitura de Vila Maria em 2015. Verificou-se a participação dos profissionais das áreas de assistência social, saúde e educação e representantes da sociedade civil organizada. No primeiro encontro foi apresentada a proposta de implantação do CRESAN-Vila Maria baseado na descrição da meta 13 do plano de metas e uma breve apresentação sobre marcos regulatórios do SISAN e os conceitos de SAN, que perfazem interface com diversas áreas, além de uma apresentação sobre a reforma e adequação do espaço físico que seria implantado o CRESAN-Vila Maria. No segundo encontro aconteceu a realização de uma oficina para a discussão das demandas locais e do atendimento deste equipamento. O encontro obteve como resultado propostas de atividades que propiciasse ações individuais e de coletivos relativos à alimentação no território. Esta oficina teve a participação e apoio da UNESP, que elaborou e forneceu materiais para realização de atividades em grupos.

Com a reforma e adequação do local foram criados na estrutura física espaços como a cozinha experimental, auditório, laboratório de nutrição, biblioteca e laboratório de informática. A partir de então, as atividades voltadas para promover SAN foram articuladas pelo DEAN e com o apoio do Departamento de Serviço Social (DSS) que juntos promoveram atividades voltadas à promoção da saúde e qualidade de vida. A gestão do espaço faz parte das atribuições

de realização de trabalhos intersetoriais e acompanhamento das atividades de forma a articular novas parcerias entre os órgãos públicos e privados.

A reforma e adequação do local foram consolidadas em 2015, após as seguintes ações: compras dos equipamentos e utensílios; reuniões e oficinas de articulação; finalização da reforma; inauguração do espaço; início da realização de atividades. O equipamento foi inaugurado em 26 de junho de 2015, e regulamentado pelo decreto nº 57.368, de 7 de outubro de 2016 (SÃO PAULO, 2016d), vinculado à SMDTE. O Art. 2º constitui o CRESAN-Vila Maria como equipamento público comunitário voltado à implementação da PMSAN, consubstanciando-se em espaço de vivência da cidadania, bem como de convivência e participação social. Os objetivos do CRESAN-Vila Maria eram favorecer a articulação de políticas públicas vinculadas à segurança alimentar e nutricional; facilitar o acesso regular aos alimentos de qualidade para a população em vulnerabilidade; realizar ações de EAN; promover ações de conscientização socioambiental; realizar e apoiar pesquisas, além de monitorar os indicadores de SAN (SÃO PAULO, 2016d).

Integram a equipe do CRESAN Vila Maria profissionais como nutricionistas, assistentes sociais, administrativos, operacionais além das empresas terceirizadas de transporte, limpeza e segurança. A equipe multidisciplinar com objetivo de atender as demandas intersetoriais especialmente das áreas da SAN, agricultura urbana, saúde, educação e assistência social.

### **3.6. ARTICULAÇÕES E METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SAN DE SÃO PAULO**

Tendo em vista a instituição da PNSAN com todo arcabouço institucional e requisitos para necessários para os municípios, se faz importante destacar que a gestão municipal da cidade de São Paulo (2013-2016) trouxe como uma de suas propostas no plano de governo a adesão do município ao SISAN e a implantação da PMSAN e do PLAMSAN. A partir de 2013, a Prefeitura Municipal iniciou o processo de institucionalização SAN. Junto aos movimentos sociais ligados à temática e do COMUSAN, foi construída de forma participativa uma minuta de Projeto de LOSAN, que foi encaminhada à câmara municipal, onde se iniciaram as discussões e articulações para que o projeto fosse votado e aprovado. O projeto de lei 723/2013, após sua aprovação e promulgação, tornou-se a lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013. Essa lei prevê que o município deve tomar as medidas necessárias para garantir o DHAA e a SAN de sua população. Além disso, a lei institui os componentes municipais do SISAN (CMSAN, COMUSAN e CAISAN).

Em meados de 2014, a Prefeitura Municipal convocou a sociedade civil e formou com os interessados a comissão provisória de reestruturação para que fossem discutidas e elaboradas as minutas de decreto que reestruturariam o conselho de acordo com o previsto na lei acima citada (1/3 do poder público e 2/3 da sociedade civil, presidência da sociedade civil, etc.) e de regulamentação da CAISAN. Após intenso debate, que perpassou discussões sobre as competências, composição e objetivos de cada órgão, em um processo de meses de trabalho, no início de 2015, foram publicados os decretos nº 55.867 e nº 55.868, que cumprem as funções acima citadas, respectivamente. Após a publicação do decreto de reestruturação do COMUSAN, iniciou-se o processo de eleição de sua 6ª gestão com mandato para o biênio 2015/2017.

Primeiramente foi lançado o edital de chamamento público, que estabeleceu o prazo para inscrições, os segmentos da composição, o número de vagas para cada segmento, como se daria o processo eleitoral, documentação necessária, etc. Dada publicidade ao processo e estabelecidas as regras, a mobilização da sociedade civil foi o passo seguinte e contou com o mapeamento de entidades, associações, redes e movimentos que tem a questão da alimentação em seu escopo de trabalho, posteriormente, realizou-se conversas com cada uma destas entidades explicando a importância de sua participação, garantindo, assim, ampla participação. A mobilização garantiu que todos os segmentos previstos no edital pudessem ser contemplados na nova composição, tendo assim representantes de: indígenas, migrantes, comunidades de terreiro, agricultura urbana, etc.

Dessa forma, o COMUSAN tornou-se um órgão representativo da cidade por meio da participação e controle social, tendo como principal objetivo assessorar a prefeitura nos assuntos relacionados à SAN e com a função de articular, acompanhar, monitorar e fiscalizar a implementação de ações e políticas públicas voltadas ao tema. A CAISAN, por sua vez, constituiu-se como órgão de articulação entre as secretarias que têm interface com a temática de SAN para a proposição e execução de políticas públicas nesse sentido. Sua composição é formada por sete secretarias: Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Saúde; Educação; Verde e Meio Ambiente; Direitos Humanos e Cidadania; Coordenação das Subprefeituras; Desenvolvimento e Assistência Social, garantindo a intersetorialidade e a amplitude que o tema requer. As secretarias foram responsáveis pela indicação de assessores técnicos que têm por função levantar informações, realizar diálogos e articulações internas e dar andamento aos trabalhos e à construção, com interlocução direta com o COMUSAN, da PMSAN e do PLAMSAN.

A CMSAN caracteriza-se como instância máxima do referido SISAN, pois é momento de grande mobilização da sociedade para levantamento de diagnósticos das diferentes dimensões da SAN na cidade, para discussão das necessidades de intervenção/ação encontradas no diagnóstico. É nesse espaço de participação que se elaboram as propostas e prioridades que subsidiam o poder público na construção de ações e projetos voltados à temática. Após todo esse trabalho de institucionalização da política de SAN, o município realizou a adesão ao SISAN e teve estabelecido o prazo de um ano para a construção de seu PLAMSAN.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1. FORMAÇÃO DA AGENDA: PROPOSTAS INCLUSAS E NÃO INCLUSAS**

Considerando a inovação relativa do tema SAN para muitos gestores, após o lançamento do decreto que instituiu a CAISAN, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, por intermédio da COSAN, iniciou um processo de diálogo e mobilização das secretarias municipais para apresentar a importância do trabalho e de sua representação no órgão. Como referência para essa abordagem utilizou-se as metas estabelecidas no plano de metas do governo, baseado nas propostas construídas por munícipes que participaram de audiências públicas realizadas durante todo o ano de 2013. Assim, o movimento governamental contemplou formação da agenda pública inserindo demandas temáticas dos territórios compreendidos nas 32 subprefeituras. O processo de definição da agenda de política de SAN em São Paulo na perspectiva governamental encontra-se descrito na fala de um representante do poder público (RPP) 1 que destaca a relevância desse momento governamental no período histórico.

“Foi bastante importante o momento 2013-2016 porque foi quando a gente teve um olhar do gestor público para o processo de implementação das políticas públicas para a segurança alimentar como um todo, pensando bem dentro desse ciclo de política pública, aquela fase de implementação. Isso foi muito importante porque, embora as políticas já fossem existentes em âmbito federal, não havia um olhar direcionado no âmbito municipal na cidade de São Paulo, então esse período de 2013-2016 teve uma forte relação com essa implementação” (RPP 1).

O diálogo realizado evidenciou as ações que estabeleciam interface com a SAN, evidenciando que SMDTE apresentava total ligação com a temática e que contribuiria em grande medida com os trabalhos preconizados pela CAISAN. Feito isso, e tendo a indicação dos representantes técnicos de cada secretaria correlata as ações de SAN, iniciou-se as reuniões e levantamentos para o início do trabalho. Como importante produto para o andamento das atividades, foi montada uma matriz de necessidades de informações a serem levantadas em um

mapeamento de SAN do poder público. Essa matriz apresentava as seguintes demandas: nome do programa, projeto ou ação; objetivo; público alvo (quantitativo e qualitativo), secretaria responsável, secretarias parceiras, orçamento (origem e execução) e status (concluído, em andamento, não iniciado). O objetivo desse levantamento foi mapear todas as ações que a Prefeitura Municipal de São Paulo já vinha realizando ou que sinalizava realizar.

A realização desta tarefa apresentou dificuldade e complexidade, pois, grande parte das informações relacionadas a SAN não estavam sistematizadas. Concomitante ao mapeamento iniciou-se o processo de realização da 6ª CMSAN da cidade de São Paulo, liderada pelo COMUSAN em parceria com o governo municipal. A conferência aconteceu em junho de 2015 e abordou o tema proposto pelo governo federal: “comida de verdade no campo e na cidade: por direito e soberania alimentar” e caracterizou-se como um dos principais passos dados no processo de construção do plano, pois foram nos encontros e na própria CMSAN que as propostas para a agenda foram apresentadas e posteriormente sistematizadas pela comissão organizadora.

Dessa maneira, a CMSAN consolidou-se como uma janela (momento propício) para abertura e fortalecimento do debate entre o governo e a sociedade civil, fundamental no contexto democrático. A CMSAN foi precedida de sete pré-conferências macrorregionais (com envolvimento de todas as subprefeituras), responsáveis pela construção de propostas de acordo com a realidade local e pela eleição de delegados. Na etapa municipal reuniu todos os delegados eleitos regionalmente, contando-se com participação aproximadamente 1.200 pessoas que discutiram as propostas retiradas das sete etapas macrorregionais, a partir de previa sistematização para serem retrabalhadas e colocadas novamente para aprovação. Ao final da conferência, foram construídas propostas sobre produção local de alimentos, abastecimento e acesso aos alimentos, EAN entre outros, que culminaram na votação e aprovação de 78 propostas para a cidade de São Paulo. Além disso, os movimentos sociais elaboraram uma carta política que fez um apanhado geral das discussões, reforçando os principais pontos que perpassam a realidade do município. Assim, verifica-se a partir do processo instituído a utilização da sistemática multivariável de montagem da agenda no modelo ciclos de visibilidade dos problemas, onde se envolve a atuação dos atores, das instituições e ideias. A atenção pública passa a ser a principal catalizadora da formação da agenda, a partir do interesse da sociedade sobre um determinado problema sobre o qual o Estado vai se debruçar para analisar. (HOWLETT et al., 2013).

Ambos produtos (propostas e carta política), e também as moções, constam no relatório final da 6ª CMSAN da cidade de São Paulo publicado pela prefeitura. No relatório final ficou

bastante evidente que as prioridades do município estão focadas na produção e abastecimento; na EAN; no acesso à alimentação saudável; entre outros. A participação social, desde o início do processo, foi tida como determinante para conferir legitimidade e qualidade ao PLAMSAN. Nesse sentido, como já previa o decreto de reestruturação do COMUSAN, o Conselho iniciou um processo de análise e discussão desses documentos para elaborar as diretrizes do PLAMSAN. Além disso, baseou-se nas diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), reformulando-as de acordo com as necessidades locais. Dessa forma, foram elaboradas seis diretrizes, priorizando as diferentes dimensões da SAN e também seu monitoramento, que constam no decreto nº 57.007, de 20 de maio de 2016, que institui a PMSAN.

As diretrizes de SAN que constam no decreto nº 57.007 são: 1) Promoção do acesso à alimentação adequada e saudável e água, com prioridade para as famílias e pessoas com INSAN; 2) Promoção do abastecimento público e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e solidária de produção, processamento, distribuição e comercialização de alimentos; 3) Instituição de processos permanentes de EAN e cultura alimentar, visando a promoção de hábitos alimentares saudáveis, com ações formativas, a partir do diagnóstico das necessidades locais, com foco nas tecnologias de informação e da educação popular, bem como, incentivar a pesquisa e formação nas áreas de SAN e DHAA; 4) Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para os povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária; 5) Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de SAN, considerando todos os ciclos da vida; 6) Monitoramento da realização do DHAA.

O processo de levantamento de demandas populares por meio pré-conferências e conferência para construção da PMSAN é ressaltado pelo RPP 2 em sua fala.

“O que foi feito de início foi uma forma de ouvir a população e de chamá-la para discutir a SAN nos seus mais variados eixos, desde a produção, acesso e distribuição de alimentos para a população em vulnerabilidade social e coisas do tipo. Isso foi feito por meio das conferências regionais, que foram sete na cidade São Paulo, com a participação do poder público e da sociedade civil e com total envolvimento do COMUSAN” (RPP 2).

Somado a isso, o envolvimento da sociedade civil foi garantido pela participação ativa do COMUSAN em todo o processo. O COMUSAN participou das reuniões da CAISAN com o principal objetivo de auxiliar na construção da metodologia do PLAMSAN e dos conteúdos primordiais, assim como levar os resultados e decisões obtidos para todos os conselheiros. Também foi fundamental na condução do diagnóstico participativo, a participação dos

conselheiros nas reuniões intersetoriais, nas discussões realizadas nas suas plenárias, na mobilização para a realização da consulta pública e na apreciação da minuta final. Além de seguir as orientações metodológicas da CAISAN, abordadas em reunião conjunta e previstas no material de orientações para a elaboração de planos de SAN, os envolvidos se debruçaram sobre a complexidade do município de São Paulo. A fala do RPP 3 evidencia a desarticulação das políticas e programas de SAN em São Paulo antes da implementação do PLAMSAN.

“Quando chegamos na secretaria, já existia uma atuação na cidade de São Paulo de várias secretarias ou vários departamentos relativos ao tema da SAN, porém extremamente diversificadas e descentralizadas porque essa ação que cuidava dos mercados, dos sacolões, estava estruturada na coordenação das subprefeituras. Com isso você tinha uma dispersão muito grande de políticas sendo implementadas porque cada uma das subprefeituras da cidade de São Paulo cuidava especificamente de alguns dos equipamentos existentes na área dessas subprefeituras, ou seja, um mercado, um sacolão, uma área rural, uma área com agricultores, mas não havia uma política ampla que articulasse e integrasse essa quantidade enorme de iniciativas que estavam acontecendo porém de forma descentralizada na cidade de São Paulo.” (RPP 3).

A CAISAN ficou incumbida de organizar os diagnósticos e as contribuições na efetivação da construção do PLAMSAN, ou seja, o início da montagem da agenda por meio do modelo de iniciação interna onde há forte influência de determinados grupos junto aos atores políticos responsáveis pelas decisões (RONCARATTI, 2008). A partir de tal organização as diretrizes anteriormente descritas foram desdobradas em objetivos e ações. No quadro 4 apresenta-se exemplos de desdobramentos de diretriz em objetivos e respectivas ações do PLAMSAN do município São Paulo.

**Quadro 4.** Exemplos de desdobramentos das diretrizes em objetivos e respectivas ações do Plano Municipal de SAN de São Paulo.

| <b>Diretriz</b> | <b>Objetivo</b>  | <b>Ação (Total de Ações)</b>                     |
|-----------------|--|--|
| <b>1</b>        | Assegurar melhores condições socioeconômicas às famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e reforço ao acesso aos direitos sociais básicos.   | POT<br><br>(7 ações)                             |
|                 | Ampliar as condições de acesso à alimentação adequada e saudável e água para famílias mais vulneráveis e em situação de INSAN, por meio do provimento de refeições e alimentos em equipamentos públicos de alimentação e nutrição e da distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos. | Programa Municipal de Alimentos<br><br>(6 ações) |

|  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| Fomentar e regularizar microempreendedores para a garantia de trabalho e renda e oferta de alimentos | Economia Solidária<br><br>(3 ações) |
| Ampliar o acesso a alimentos in natura e fomentar seu consumo.                                       | São Paulo Orgânica<br><br>(1 ação)  |

**Fonte:** Versão preliminar do PLAMSAN

As ações já existentes na cidade e/ou que se encontravam em processo de execução foram agregadas ao material. Novas ações foram discutidas, elaboradas e inseridas na minuta do PLAMSAN. Posteriormente, o material elaborado, foi encaminhado a cada secretaria para análise de sua pertinência e discussão com a equipe interna sobre a viabilidade de determinados aspectos como: relação custo-benefício, análise social, viabilidade orçamentária, relevância política, das proposições e definição das metas, levando em consideração o que está previsto no orçamento de 2016 e 2017, além das novas propostas que foram incluídas no plano plurianual 2018-2021 do município de São Paulo. O RPP 4 ressalta a criação de espaços para discutir a temática a partir da diversidade em sua fala.

“São diversos os elementos que, conjugados, garantiram o processo de construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar de São Paulo. O mais fundamental deles certamente foi um ambiente político institucional que favorecia o controle social das políticas públicas e, portanto, acolhia o compartilhamento de visões de uma ampla gama de diferentes atores. Refletindo os anseios da sociedade e a vontade política dos gestores públicos, a institucionalização foi iniciada pela promulgação de legislação específica”. (RPP 4)

Após a análise das secretarias, ajustes devidamente feitos e com a conclusão da primeira versão da minuta do plano, esta foi encaminhada e apresentada ao COMUSAN como ato simbólico de entrega à sociedade. Neste momento, foi oficialmente aberta a consulta pública e solicitada mobilização de vários setores da sociedade nesse sentido. A consulta pública foi feita por meio eletrônico, disponibilizando o conteúdo das ações, objetivos e metas com a possibilidade de que a população pudesse postar comentários e sugestões. Fechada a consulta pública, obteve-se um saldo de 93 sugestões que foram encaminhadas às respectivas secretarias para avaliação da viabilidade e aprovação de que estas constassem no texto final do PLAMSAN.

A versão final foi lançada em junho de 2016, pela resolução nº 1 de 28 de junho de 2016, e conta com 113 ações e suas respectivas metas a serem implementadas até junho de 2020. Como o PLAMSAN foi construído enquanto as ações do plano plurianual (2014-2017) já tinham sido previstas e estavam em andamento as ações que foram cotejadas e que estavam

previstas de orçamento para o ano de 2016. Da mesma forma, a CAISAN orientou as secretarias a discutirem SAN no orçamento de 2017 e a preverem ações do PLAMSAN para o orçamento do mesmo ano. As demais ações, aquelas com previsão de longo prazo ou que não estavam previstas, farão parte das discussões do plano plurianual (2018-2021), principalmente com o apoio do COMUSAN e o empenho da sociedade civil. A fala do representante da sociedade civil (RCS) 1 ressalta a relevância dada ao tema da SAN na gestão do prefeito Fernando Haddad e todo o processo de escuta da comunidade da construção do PLAMSAN.

“Eu me lembro que, em gestões anteriores, tivemos iniciativas, ações nessa temática da SAN, mas foi no governo Haddad que se formalizou por lei a política e o plano. O processo foi bastante participativo, antecedeu a conferência municipal, a realização de conferências regionais, pré-conferências regionais, onde se levantou questões das localidades. Chamou atenção nesse momento a quantidade de propostas bastante referenciadas nas localidades que não eram exatamente propostas municipais. Depois, houve um trabalho que tivemos o auxílio do grupo da Maria Rita para sistematizar essas propostas que foram encaminhadas à conferência municipal e lá as propostas de cunho municipal foram discutidas, acho que foram mais de 70 propostas aprovadas. Então, isso mostra como a sociedade civil tem o que dizer, o que propor e tem um diagnóstico muitas vezes bastante preciso das questões locais. E um tema que ficou desse processo, que eu me lembro, foi da necessidade numa cidade do porte de São Paulo de a gente ter a política municipal referenciada nas regionais, talvez mais para frente em cada prefeitura regional. Essas propostas, que eram muito locais, o Conselho Municipal tratou de tornar como resoluções em que foram encaminhadas para as secretarias, ou para subprefeituras, para que elas não se perdessem no processo.” (RSC 1)

O PLAMSAN da cidade de São Paulo é peça essencial para a efetivação da Política de SAN. Resulta o rico processo de pactuação intersecretorial no qual várias secretarias municipais, seus departamentos e coordenadorias foram envolvidos, contando com instrumentos de ampla participação social. O processo foi conduzido pelos componentes municipais do SISAN, com cada uma das suas instâncias, cumprindo as suas responsabilidades legais. A CAISAN lançou a resolução nº 2 de 4 de outubro de 2016, que institui o comitê técnico de monitoramento do PLAMSAN 2016/2020. Em parceria com o COMUSAN e algumas universidades públicas e particulares, esse comitê tem trabalhado no acompanhamento dos indicadores de resultados e no levantamento de indicadores de impacto que seriam monitorados. A fala do RSC 2 ressalta o papel da comunidade para a conexão dos temas relacionados a SAN no contexto do PLAMSAN.

“A partir de 2013 com a colaboração da nossa LOSAN e aí início de uma discussão junto da prefeitura municipal junto ao COMUSAN para se pensar um plano para pensar a inserção da cidade de São Paulo dentro do SISAN e pensar quais ações seriam necessárias para a implantação desse sistema a nível municipal e quais seriam as estruturas necessárias. Eu sinto que o processo veio daí e aí com diversas conferências que foram sendo criadas para discutir, para levantar as demandas junto aos executores da política pública, os beneficiários e entender quais eram as pautas prioritárias e quais seriam as formas de ação pública necessárias para cada temática existente dentro da segurança alimentar. Então eu acho que o processo se deu um pouco dessa forma, com esse reforço da sociedade civil a partir de 2013 com a elaboração de diversas

conferências municipais para discutir e linkar esses temas e culminando a elaboração do primeiro PLAMSAN e do seu consequente monitoramento pelo conselho e pela sociedade civil de forma mais ampliada”. (RSC 2).

Vale destacar ainda que no início de 2013, foi desenvolvido pela então nova gestão, um diagnóstico a partir da SGA nas ações, programas e projetos desenvolvidos até aquele momento. Por outro lado, a equipe de gestão da política de SAN foi sendo montada a partir da contratação de agentes, na sua maioria em cargos comissionados com experiência específica para atuar na área. Tomou-se o cuidado de formar uma equipe de gestão multidisciplinar com pessoas que já tinham experiência com a SAN em outros municípios e instituições do Estado de São Paulo. A perspectiva inicial era, a partir da articulação da equipe e do diagnóstico, elaborar a proposta pautada no plano de governo do candidato Fernando Haddad e dos anseios e demandas oriundos dos movimentos sociais e do COMUSAN. No entanto, as demandas de reforma e adequação estrutural nos equipamentos públicos de abastecimento e seu total reordenamento eram urgentes por parte dos permissionários e usuários dos mesmos, bem como, a criação de um programa de combate à fome, com foco nas famílias vulneráveis, por meio de um cartão voltado especificamente para a compra de alimentos surgiram com veemência no debate das reuniões do COMUSAN. Assim, buscou-se aliar as demandas urgentes levantadas com a necessidade de se inserir no cotidiano dos agentes públicos da área a pauta da SAN que jamais avançou nas gestões anteriores para um processo de debate e formação.

Dessa forma, a inclusão da institucionalização da PMSAN a partir do SISAN preconizando a instituição de seus componentes e consequentemente a elaboração e lançamento do PLAMSAN fomentando a participação social e integrando os setores e áreas do governo municipal constituiu a agenda formada, concomitantemente com a 13ª meta do plano de metas do governo, que estabelecia a criação de CRESANs nas subprefeituras da cidade. Foram criados efetivamente dois CRESANs e iniciado o terceiro na Zona Leste da cidade, junto à Central Leste de Abastecimento, ou seja, não avançou-se especificamente no orçamento e construção e acabou saindo da agenda pública. Em paralelo, as ações consideradas “além-metas”, fugiram da estrutura de meta específica do plano de metas, porém se desdobraram ampliando a capilaridade de articulação das ações e programas a serem elaborados e implantados no âmbito da SAN. Todas as ações foram precedidas de ações, debates e discussões elaboradas entre sociedade civil e governo municipal junto à diretoria executiva do COMUSAN. No quadro 5 apresenta-se as ações e estratégias escolhidas e não escolhidas para compor a agenda pública em São Paulo, 2013-2016.

**Quadro 5.** Ações e estratégias escolhidas e não escolhidas para compor a agenda pública em São Paulo, 2013-2016.

| <b>Ações</b>   |   |
|--|---|
| <b>Compuseram a agenda</b>   | <b>Não compuseram a agenda</b>  |
| Institucionalização da PMSAN e da COSAN;<br>Implantação dos componentes do SISAN;<br>Adesão ao SISAN;<br>Realização da 6ª CMSAN;<br>Elaboração do PLAMSAN. | Criação dos CRESANs nas 32 subprefeituras;<br>Ampliação orçamentária para intervenção estrutural nos 14 mercados e 17 sacolões municipais;<br>Criação do cartão municipal de assistência alimentar para famílias vulneráveis. |

**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador a partir do diagnóstico e planejamento da SAN em SP.

A institucionalização da PMSAN, criação da COSAN, implantação dos componentes do SISAN, adesão ao SISAN, 6ª CMSAN e PLAMSAN entraram para a agenda, como uma parte integrante do plano de governo do então candidato à prefeitura, Fernando Haddad, se configurando com parte estruturante na implementação das políticas públicas da nova gestão, demandando muita articulação política interna e com o legislativo, a partir do apoio da sociedade civil e movimentos específicos ligados ao tema, além das demandas reprimidas dos conselheiros da sociedade civil no COMUSAN, que estimularam e fortaleceram ainda mais a agenda política gestão no período inicial no governo e até o final de 2016. A fala do RPP 5 contextualiza os problemas enfrentados para definição da agenda e os impactos positivos da efetivação da mesma.

“Certamente, parte das dificuldades que tivemos partiram da incompreensão sobre a importância dessa política pública assim como os escassos recursos que tínhamos naquele momento para tal. Contudo, enxergo que essa foi uma das políticas construídas desde o início que mais se destacaram na secretaria e no âmbito municipal, pelo poder de incidir diretamente na vida das pessoas, seja na produção de alimentos ou no combate à fome”. (RPP 5).

Embora aprovada nas audiências públicas realizadas em 2013, a criação dos CRSANS nas 32 subprefeituras não avançaram, por demandarem grande investimento público para a construção física dos prédios, e pela falta de compreensão da maioria dos gestores nas subprefeituras sobre a importância do equipamento de SAN para a integração das políticas sócias nos territórios e o fortalecimento da participação social pautada nos agentes locais e suas respectivas demanda, por isso não compuseram a agenda pública. A fala da RU 1 destaca a importância da descentralização no processo de construção da SAN.

“A descentralização desse processo é muito importante e acho que esse é o passo seguinte. Levar essa política para todos os cantos de uma cidade do tamanho de São Paulo e conseguir com que todos os gestores que estão vinculados às questões de alimentação e nutrição, de soberania e segurança alimentar se sensibilizem e percebem as demandas de SAN, que não são poucas”. (RU 1).

Ampliação orçamentária para intervenção estrutural nos 14 mercados e 17 sacolões municipais foi considerada em debate e discussão interna do governo, no entanto pela falta de estrutura própria da prefeitura em equipe técnica e de mão de obra, os excessivos custos operacionais e matérias, que superavam excessivamente as previsões orçamentárias anuais, e as fontes de arrecadação insuficientes para cumprir todas as intervenções dificultaram a efetivação dessa agenda. Assim, apenas com equipamentos que se encontravam nas piores condições apontadas pelo diagnóstico foram contemplados, como será destacado subsequentemente na abordagem dos programas.

O cartão de assistência alimentar foi outra proposta que não entrou para a agenda e ficou limitado na discussão entre governo e sociedade civil, sem perspectiva de avanços pela falta de diálogo entre técnicos da SMDTE e SMADS e também pelo impacto orçamentário inicial. A fala da RSC 1 sinaliza as dificuldades para efetivação de políticas e ações que contemple a população.

“Um problema que eu já mencionei, essa dificuldade de fazer com que as ações cheguem na ponta, a incorporação pelos subprefeitos foi desigual, em lugares houve uma participação mais ativa, esse tema se tornou uma prioridade, em outros passou ao largo e não houve uma determinação da gestão municipal de que esse tema fosse priorizado pelas subprefeituras. De maneira geral, o tema ganhou importância no nível da gestão do governo Haddad, mas não a se tornar uma prioridade, acho que o governo poderia ter ido além, inclusive destinando mais recursos no orçamento para essa área, nós teríamos ganhos ainda maiores. Houve coisas que, infelizmente, não saíram do papel, que eram propostas interessantes, mas que não chegaram a se concretizar”. (RSC 1).

#### **4.2. IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN (2013-2016) FRENTE À INTERSETORIALIDADE E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Implementar a política pública de SAN e elaborar seu plano municipal em uma das maiores metrópoles do mundo, com um universo de aproximadamente 12 milhões de habitantes, 32 subprefeituras e uma efervescência migratória se configurou um grande desafio da gestão no período de 2013 – 2016, houve entraves na esfera estritamente governamental, bem como na participação social por meio das instâncias e instrumentos utilizados. Vale destacar que o pesquisador participou da elaboração das propostas do plano de governo do então candidato Fernando Haddad à prefeitura municipal de São Paulo em 2012, no desenho da proposta que tangia a política de SAN.

Os riscos de toda política pública precisam ser identificados e avaliados durante o seu desenho (AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE, 2006). Além disso, os responsáveis pela implementação da política pública necessitam oferecer respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados. O primeiro levantamento realizado no início da gestão, em 2013, apontou que SGA, responsável pela Supervisão de Feiras Livres, Supervisão de mercados e sacolões e o Departamento de Agricultura realizava apenas serviços como a cobrança de impostos e atualização de matrícula para os feirantes. As concessões de áreas dos mercados e sacolões muitas vezes estavam vinculadas a interesses pessoais e comerciais, desconfigurando oferta setorializada de alimentos e suas respectivas variedades, o que descaracterizava a vocação social desses equipamentos. As medidas tomadas pelos responsáveis da SGA durante as gestões dos prefeitos anteriores (José Serra e Gilberto Kassab) estavam distantes de qualquer estratégia pública de uma política que fosse pautada na garantia da produção, acesso, comercialização e consumo de alimentos.

Outro aspecto é que a SGA estava vinculada à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMCS), como um “apêndice” junto às 32 subprefeituras sem o estabelecimento mínimo da política intersetorial. Além de haver um esforço interno do governo, para que houvesse o entendimento da SGA como parte integrante da secretaria, principalmente por ter seus equipamentos de abastecimento em cada subprefeitura, como feiras livres, mercados e sacolões municipais, o diálogo e a efetividade não avançaram ocasionando certo atraso e desalinhamento dos objetivos da implantação da PMSAN, principalmente junto ao COMUSAN e demais setores da sociedade civil organizada, ocasionando inclusive certo desgaste político. A agenda interna não avançou nesse momento por ausência dos fatores de articulação e convencimentos internos.

No Departamento de Agricultura o contingente de funcionários encontrava-se defasado e desarticulado, além disso, existia limitação ou ausência de instrumentos de trabalho. A COOPERAPAS estava desativada e sem organização institucional. As metas para a agricultura somente avançaram com o incremento do número de funcionários, o que promoveu uma reorganização interna dos trabalhos e possibilitou estabelecimentos de metas reais dentro da nova perspectiva, como a realização de visitas técnicas aos produtores e o convencimento com os mesmos para a retomada da produção de alimentos, visto que, em 2013, grande parte dos 400 agricultores produziam plantas ornamentais. A COOPERAPAS com apoio técnico da COSAN foi reestruturada, reconstituída com a eleição da nova diretoria, em 2016 o governo entregou aos produtores os equipamentos e máquinas da patrulha agrícola, além de estimular as hortas urbanas nas subprefeituras da cidade envolvidas no projeto, com o POT existia a oferta

de bolsa mensal de um salário mínimo aos participantes organizados em coletivos. Esse programa alcançou avanço especialmente nas Zonas Leste e Noroeste da cidade.

As ações estavam cada vez mais setorizadas, por isso, no início de 2014, Secretaria Municipal de Governo (SMG) tomou a decisão política de viabilizar transferência da SGA para a SMDTE na tentativa de articular as políticas de produção, comercialização, acesso e consumo de alimentos, às políticas de geração de renda, economia solidária, qualificação e promoção do emprego, ou seja, favorecer a integração de uma cadeia de políticas sociais por meio da intersetorialidade com vistas ao fortalecimento da rede pública social.

Neste período embora, houvesse um status de coordenadoria na nova configuração e estrutura organizacional e governamental da SGA na SMDTE, a COSAN não estava legitimada, isso ocorreu somente em setembro de 2015, quando foi concluído o processo de adequação e criação dos componentes municipais e adesão ao SISAN com o documento final da CMSAN com 78 propostas e a entrega do CRESAN-Vila Maria. Neste caso, a estrutura governamental se consolidou somente após todo esse processo de instituição da PMSAN.

Conforme abordado anteriormente, houve uma junção de esforços para dinamizar, reorganizar e investir nas áreas citadas acima, ao passo que se buscou em parceria com o COMUSAN. No entanto, inicialmente, o mesmo precisou ser reestruturado, pois nas duas gestões anteriores o COMUSAN esteve afastado da discussão e decisões das políticas que permearam a SAN. Assim, como COMUSAN, todo arcabouço institucional precisou que reestruturado para a criação da PMSAM. A fala do RSC 2 aborda elementos centrais da participação da sociedade na construção e consolidação da política de SAN.

“Eu acho que de mais importante do que foi necessário é a participação da sociedade civil no processo. A partir da realização da 6ª CMSAN a gente conseguiu trazer uma força política interessante, a partir da participação da sociedade civil garantindo a presidência da sociedade civil no conselho, eu acho que isso foi essencial para a gente conseguir articular dentro do conselho a elaboração do plano e esse diálogo junto com a prefeitura municipal. Eu acho que sem essa participação social e o envolvimento de um coletivo ampliado de instituições na elaboração da política a gente pouco teria avançado, então eu acho que esse fortalecimento do conselho municipal foi extremamente necessário para conseguir construir o plano e ter um espaço político, uma força política em um momento político para que esse plano viesse à tona e ganhasse relevância dentro da estrutura pública. Eu acho que também essa participação da sociedade civil também foi necessária para fortalecer essa pauta junto a prefeitura e aí no sentido de própria organização institucional, de realização das reuniões da CAISAN, dessa transformação da supervisão de abastecimento numa coordenadoria, eu vejo que a participação da sociedade civil foi essencial pra trazer esse tema de relevância pra estrutura pública e pra montar esse arcabouço institucional pra que a política de fato fosse operacionalizada, isso foi muito importante. Eu acho que o diálogo intersecretarial tanto dentro do conselho quanto dentro da CAISAN, mas aí eu posso falar mais pelo conselho que foi onde eu participava ativamente e via rolando, mas essa relação intersecretarial também foi muito importante para levantar quais eram as ações que já eram realizadas dentro das secretarias e de certa forma articular com elas dentro ali desse espaço de articulação do conselho. Então, eu acho que esse espaço do conselho fortalecido foi também importante pra garantir essa

intersetorialidade dentro da prefeitura que possibilitou, eu acho que dá um peso institucional pra essas práticas dentro das secretarias também, pra além da estruturação da COSAN mas dentro de cada secretaria acho que essas ações ganharam um pouco mais de importância e um pouco mais de articulação e eu acho que isso é importante e necessário pra que de fato uma política que trabalha com essa temática que ela é intersetorial por natureza que ela consiga de fato ser implementada dessa forma”. (RSC 2).

A construção do PLAMSAN emerge como proposta do governo por meio da COSAN de pactuação com o governo estadual e federal. Por outro lado, o COMUSAN, coletivo empoderado e consciente do seu papel na participação social, destaca-se por agregar pesquisadores e estudiosos do tema da UNESP e USP para contribuir no processo de construção e definição da metodologia de elaboração do PLAMSAN. Em continuidade de suas falas o RCS 1 e RCS 2 reforçam o fortalecimento da participação social no período de 2013-2016.

“Eu diria que mais, a intersetorialidade e a participação social foram dois princípios norteadores, nós nos guiamos por esses princípios e eles deram a marca na abordagem da política de uma forma mais holística, de olhar de forma mais integral como nunca antes na cidade de São Paulo e isso se deve a orientação desses dois princípios porque eles são fundamentais, desde a concepção de segurança alimentar, a forma como foi estruturada no governo federal, ela tem essa marca da participação social porque a sociedade já faz muitas coisas, não só é um tema fundamental na vida das pessoas, como a sociedade ela se organiza. Existe muitas ações feitas pela sociedade civil nesse ponto, então às vezes elas têm um *know how*, por exemplo, dentre todas as entidades de assistência alimentar, elas às vezes têm um *know how* até melhor, com mais tempo de existência do que as políticas públicas, então a sociedade civil tem o que dizer, quer participar, quer ser parceira nessa política, então isso é um princípio muito caro. A gente, para ter uma visão dessa questão alimentar sobre vários pontos de vista, que é o que acontece na prática, é preciso a participação das secretarias, se a gente for ver a questão da segurança alimentar ela é pulverizada em iniciativas, em programas, em ações de diversas secretarias na prática. Então, muitas coisas não foram feitas por essa gestão, muitas coisas já existiam, e elas foram requalificadas a luz do direito à alimentação nessa abordagem mais da intersetorialidade, da participação social”. (RCS 1).

“A participação social e o momento político que a cidade viveu das hortas comunitárias começaram a surgir com força, da inserção da Zona Rural no plano diretor, na eleição e gestão do COMUSAN com presidência da sociedade civil, tudo isso deu uma base forte para que a participação social ajudasse a estruturar essas políticas no município. A gente viveu um momento político muito forte de participação social para essa temática e isso com certeza foi um elemento norteador do plano. Então, a garantia no processo participativo, de realização de pré-conferências, da conferência municipal, de ter esse espaço de articulação, de fato norteou diretamente a elaboração do plano municipal de segurança alimentar e ajudou a dar força para esse plano também na sua criação. Acho que essa intersetorialidade, principalmente dentro do conselho, de diversas secretarias estarem lá dentro da sua estrutura técnica, discutindo sobre programas, discutindo de forma bem técnica e prática sobre os diversos programas da prefeitura sobre essa temática, isso também deu um certo tom pra articulação entre as diversas políticas que eu sinto que estão expressas no plano de segurança alimentar, então também acho que essa troca existente dentro dos conselhos também foi essencial para a garantia dos princípios do plano, das ações, que fossem de fato integradas e conseguissem dar um certo direcionamento para a temática de abastecimento, de agricultura e de segurança alimentar no município. (RCS 2).

A participação das secretarias envolvidas no processo de elaboração deu-se depois de convencimentos por mensagens por e-mail, telefonemas para os secretários e atores designados pelos mesmos, na maioria dos casos várias reuniões para a apresentação da proposta, e estabelecimento da agenda. Foram nove meses de trabalho que envolveu uma equipe técnica da COSAN coordenada pelo pesquisador e articulado com dois ou três técnicos de cada uma das oito secretarias envolvidas com suas ações e metas divididas nos cinco eixos do PLAMSAN. A fala da RCS 1 reforça a prioridade de governo dada à política de SAN.

“Tivemos também algumas situações, uma participação desigual das secretarias, algumas secretarias com técnicos bastante frequentes nas reuniões, participantes ativos, fazia essa tarefa de levar as coisas para dentro da sua secretaria e a falar com as pessoas certas, outras secretarias que toda hora trocava a pessoa, então essa dificuldade de dar continuidade dessa temática, considerando ainda que a dificuldade de um técnico que vai num conselho tem de fazer reverberar esses assuntos para dentro de uma secretaria que normalmente é enorme, com muita gente, muitos departamentos e muitas estâncias, as vezes um técnico sozinho não consegue, se não há uma determinação que vem de cima, fazer esse trabalho para o interior da sua secretaria”. (RSC 1).

No quadro 6 apresenta-se o cronograma da implantação do ciclo de políticas de SAN realizadas pela gestão municipal do município de São Paulo, 2013-2016.

**Quadro 6.** Cronograma de macroações da implantação do ciclo de políticas de SAN realizadas pela gestão municipal de São Paulo, 2013-2016.

| <b>Período</b>  | <b>Ação</b>              | <b>Local</b>                      | <b>Atores</b>            | <b>Resultado</b>            |
|-----------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Fevereiro, 2013 | Diagnóstico              | SGA                               | Equipe Gestora           | Planejamento                |
| Dezembro, 2013  | LOSAN                    | Câmara dos Vereadores             | Equipe Gestora           | Aprovação                   |
| Dezembro, 2013  | Desgaste                 | SGA                               | COMUSAN                  | Alinhamento                 |
| Janeiro, 2014   | Organização              | Institucionalização               | Equipe Gestora           | Publicações                 |
| Abril, 2014     | Transferência            | Secretaria                        | Governo                  | Integração das políticas    |
| Junho, 2014     | Reordenamento            | Supervisão de Feiras Livres       | Equipe Gestora           | Estabelecimento de Metas    |
| Setembro, 2014  | Reordenamento            | Supervisão de Mercados e Sacolões | Equipe Gestora           | Recursos Financeiros        |
| Novembro, 2014  | Reordenamento            | Departamento de Agricultura       | Equipe Gestora           | Estabelecimento de Metas    |
| Janeiro, 2015   | Arcabouço Institucional  | Institucionalização do SISAN      | Equipe Gestora e COMUSAN | Pedido de Adesão ao SISAN   |
| Junho, 2015     | Adesão                   | Governo                           | Equipe Gestora e COMUSAN | Impasses e Adesão ao SISAN  |
| Junho, 2015     | Inauguração              | CRESAN Vila Maria                 | Equipe Gestora           | Atrasos nas obras e entrega |
| Junho, 2015     | 6ª CMSAN                 | Governo                           | COMUSAN e Equipe Gestora | Mobilização e Realização    |
| Setembro, 2015  | Documento final 6ª CMSAN | Governo                           | COMUSAN e Equipe Técnica | Entrega                     |
| Outubro, 2015   | Planejamento             | CAISAN                            | Equipe Gestora e COMUSAN | Criação de metodologia      |
| Abril, 2015     | Patrulha Agrícola        | Agricultura                       | Equipe Gestora           | Compra e entrega            |
| Junho, 2016     | PLAMSAN                  | CAISAN                            | CAISAN/COMUSAN           | Elaboração e entrega        |

|                |                              |  |                          |                      |
|----------------|------------------------------|--|--------------------------|----------------------|
| Novembro, 2016 | Reconhecimento internacional | FAO/ ONU   | Equipe Gestora e COMUSAN | Governança           |
| Dezembro, 2016 | Panorama                     | Governo/ Centro de Excelência contra a Fome da FAO | Equipe Gestora e COMUSAN | Publicação e entrega |

**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

Vale destacar, que as ações que perpassam os anos 2013 e 2014 tiveram grande dificuldade de execução orçamentária porque, conforme relatado anteriormente, para as gestões anteriores dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab a área de abastecimento por meio dos seus permissionários (14 mercados e 17 sacolões municipais e as mais de 880 Feiras Livres com seus 12 mil feirantes cadastrados) deveria se auto gerir, e se auto sustentar através do livre comércio e auto-organização, sem investimento público, ou seja, sem intervenção do governo municipal para equilibrar e estabelecer normas e regras que atendam as demandas e anseios de grande parte da população com a oferta de alimentos frescos, variados, saudáveis e à preço justo, cabendo apenas legislar e fiscalizar, embora os dois setores juntos arrecadem um montante significativo de recursos financeiros para o caixa comum da prefeitura municipal de São Paulo. O RCS 2 e RPP 2 reforçam em suas falas os desafios da implementação da política de SAN frente à intersetorialidade.

“A própria intersetorialidade foi um grande entrave, ao mesmo tempo que ela traz uma potência muito grande, mas conseguir que a prefeitura dialogasse entre secretarias eu acho que isso foi um grande entrave, mas que é uma dificuldade mais ampla, da gestão pública como um todo. Mas, eu sinto que ao longo do nosso processo teve certa dificuldade de entender como uma política de determinada secretaria se apoiava com a política de outra e de como garantir que essas secretarias de fato caminhassem de forma conjunta, eu acho que isso até hoje é um grande entrave na nossa atuação, até porque as secretarias acabam sendo indicações políticas e isso traz todo um espaço de articulação que é bem complexo. Então, eu sinto que a intersetorialidade foi um dos entraves. Eu acho que a gente também tem entraves em termos orçamentários, da própria estrutura pública, a meu ver a gente tem uma estrutura bastante fragilizada para lidar com essa temática de segurança alimentar, essa força da participação social tem grandes dificuldades quando a gente discute questão de orçamento por exemplo, então até hoje a gente não conseguiu um orçamento de relevância para as políticas de segurança alimentar e para a própria estruturação dos conselhos participativos temáticos”. (RCS 2).

“Os maiores entraves é a questão do convencimento interno da gestão porque o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, diante de outros temas como saúde, fica meio que apagado dentro das discussões de políticas públicas. E também na disputa dessa agenda, para garantir que a agenda estivesse na boca do Prefeito. Esse é um trabalho bastante árduo, de diálogo com todos, até que se chegue, efetivamente, à boca do Prefeito, mas a gente conseguiu fazer com que esse entrave fosse derrubado, tanto que ao final a gente teve apoio até da Primeira Dama na divulgação do plano e também num balanço que foi feito posteriormente sobre a SAN na cidade de São Paulo. E outro entrave também é a questão orçamentária, que eu acredito que esse seja um entrave para várias políticas públicas a serem implementadas”. (RPP 2).

Portanto, o diagnóstico como primeira ação em 2013, foi fundamental para a nova gestão entender a lógica de atuação da então SGA e para reorientar o setor. Esta reorientação

buscou restabelecer o poder de governar por meio da elaboração de um planejamento amplo e participativo, considerado um instrumento de efetividade para a implementação da política pública. Dessa forma, após ampla discussão e participação social protagonizada pelo COMUSAN em articulação com diversos setores da sociedade envolvida na temática, a LOSAN estabeleceu as bases e diretrizes para a construção da PMSAN e foi aprovada por unanimidade em duas votações pelos 55 vereadores da câmara municipal de São Paulo. O RPP 2 destaca o papel fundamental da articulação interna e com o poder legislativo para construção e consolidação da LOSAN.

“Foi necessário uma articulação bastante grande com o Legislativo para a aprovação da lei, também teve que ter uma boa articulação interna na gestão até mesmo porque a SAN não é um tema que está na boca de todo mundo, digamos assim. Tem também os desafios internos que é convencer a própria gestão da importância dessa política, então tudo isso teve que ter sido feito, tanto pelos gestores quanto pela participação da sociedade civil que foi muito ativa. E, com relação ao plano, foi necessário ter uma articulação com todas as secretarias envolvidas que de alguma forma tem interface com a SAN. Uma das estratégias de convencimento dessas secretarias foi justamente apontar para elas que o Plano de Metas individuais delas estava intimamente ligado com as questões da Segurança Alimentar e Nutricional”. (RPP 2)

Em dezembro de 2013 iniciou-se um desgaste político entre a gestão e os membros do COMUSAN que diferente das gestões anteriores passou a protagonizar ações junto ao governo, por outro lado, devido à correlação de forças e fluxo interno a reformulação da estrutura do COMUSAN e a instituição da CAISAN tiveram uma demora significativa por causa desse estabelecimento de relações internas do governo e o não estabelecimento de prioridade da pauta pelos ocupantes do primeiro escalão. Desta forma, em janeiro de 2014 houve o momento de organização dos documentos e estabelecimento de relações internas entre os setores e áreas meio para a viabilização das publicações com vistas ao processo de institucionalização da política de SAN. O RPP 5 ressalta da diversidade de membros do COMUSAN.

“Uma questão bastante interessante desse processo foi que numa cidade cosmopolita conseguimos construir um Conselho com representação de todos os segmentos previstos no edital: indígenas, migrantes, comunidades de terreiro, agricultura urbana, etc. E, por sua vez, a Câmara Intersetorial formada por 7 secretarias: Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Saúde; Educação; Verde e Meio Ambiente; Direitos Humanos e Cidadania; Governo Municipal; Coordenação das Subprefeituras; e Desenvolvimento e Assistência Social, garantiu a articulação entre as políticas, otimizando e fortalecendo as ações de SAN no município.” (RPP 5).

Com a transferência da então SGA da SMCS para a SMDTE em abril de 2014, orientada pela SMG, promovida pela falta de integração interna na situação anterior, propiciou um reordenamento interno com desgastes e reestruturação de equipe da SGA. Em junho de 2014 a Supervisão de Feiras Livres sob nova direção restabeleceu suas metas e as prioridades de ação, com planejamento até dezembro de 2016, suas principais metas foram: ampliar o número de

feiras com produtos orgânicos ou em transição agroecológica, reduzir os desertos alimentares e reestruturar, atualizar e desburocratizar o decreto de feiras livres que se encontrava ultrapassado e obsoleto.

Em setembro de 2014, iniciou-se o reordenamento na Supervisão de mercados e sacolões a partir do programa de ressignificação e resgate do caráter social desses equipamentos públicos de abastecimento, no entanto houve grande desgaste interno, pois havia necessidade de reforma e intervenção estrutural em mais de 70% deles, e o orçamento para tal ação era muito baixo, portanto houve entrave e desgaste nesse período, o que foi se resolvendo no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano seguinte para atender prioritariamente aos mais precários. A partir do reordenamento de Departamento de Agricultura, em novembro de 2014, estabeleceram-se as metas, mas por desalinhamento e falta de articulação interna da equipe algumas metas para a área não foram cumpridas, como por exemplo: a viabilidade da COOPERAPAS oferecer seus produtos via chamada pública do PNAE para as escolas municipais da própria região até o final de 2016. Assim, a intersetorialidade surge como um grande desafio e ao mesmo tempo como peça fundamental para o diálogo entre instituições, como ressalta o RPP 1 em sua fala.

“A intersetorialidade é a capacidade de fazer as diferentes instituições dialogarem, secretarias do município e órgãos de outras esferas, estadual e federal, dos organismos da sociedade civil. A participação social é a maneira de como a sociedade civil se comunica com as ações do governo, principalmente na elaboração de políticas públicas. O plano de fato só se efetivou porque primeiro, havia uma participação social muito ativa seja pelo COMUSAN ou pelas pré-conferências e pela Conferência Municipal e havia uma atmosfera para a intersetorialidade. Eu me lembro na época havia um diálogo grande entre CODAE e COSAN inclusive construindo parcerias”. (RPP 1).

Em janeiro de 2015 o trabalho conjunto entre a SGA através da sua equipe técnica e os membros do COMUSAN viabilizou as publicações e documentos pertinentes ao processo de adesão ao SISAN. Além disso, houve o agendado com o governo federal para ato de adesão ao SISAN e inauguração do CRESAN-Vila Maria. A inauguração do CRESAN-Vila Maria transformou o BMA em um grande complexo público que atuaria em várias frentes como: EAN, formação e capacitação de agentes em SAN, implantação de hortas e viveiros urbanos e a distribuição semanal de alimentos para as entidades socioassistenciais cadastradas. Ainda nesse ano, com o lançamento do PAA no valor de R\$ 3,2 milhões foram comprados produtos oriundos de 500 agricultores familiares de várias regiões do Estado de São Paulo.

Neste período houve um desgaste com o COMUSAN no que tange a gestão e acompanhamento dos programas e ações. Assim o acompanhamento foi reordenado no decorrer do tempo, principalmente pela realização da 6ª CMSAN. Como destacado na fala do RPP 6.

“Uma certa ausência de alguns representantes do poder público nas reuniões do COMUSAN, por mais que tivesse havido a sensibilização por parte da COSAN, alguns atores públicos não participaram. A dotação orçamentária também foi um certo entrave que dificultou o andamento de alguns processos já começados, por exemplo ampliação e revitalização de equipamentos de abastecimento, como os mercados e sacolões. São Paulo é uma imensidão, portanto a representatividade nos territórios é fundamental para essa política pública avançar. Nós não conseguimos por exemplo criar as comissões regionais, o que dificultou muito o diálogo com as bases nas subprefeituras”. (RPP 6).

Em outubro de 2015 houve grande impasse entre os gestores municipais envolvidos no processo de elaboração da metodologia da elaboração do PLAMSAN e os membros do COMSAN convidados para integrar o grupo de trabalho junto à CAISAN, espaço governamental. A situação foi superada com a participação de estudiosos e pesquisadores da área envolvidos no processo a partir do convite da gestão municipal.

O programa patrulha agrícola foi uma demanda reprimida apresentada pelos agricultores familiares da região da subprefeitura de Parelheiros, houve grande dificuldade para a compra dos equipamentos e as máquinas por falta de conhecimento técnico da equipe do setor de compras, no entanto com um efetivo acompanhamento da equipe gestora no auxílio aos envolvidos chegou-se à aquisição completa e entrega aos agricultores.

Mesmo tendo compilado todas as ações das secretarias afins, para a elaboração do PLAMSAN, a conscientização foi o maior desafio da equipe responsável pela elaboração junto aos técnicos das áreas. Um esforço conjunto entre CAISAN e COMUSAN propiciaram a potencialização das ações e a finalização da versão final do documento para publicação e entrega no mês de junho de 2016. A RU 1 destaca os desafios, a importância e os propósitos do PLAMSAN em sua fala.

“Eu não diria entraves, mas sim desafios para fazer com que todos os gestores, inclusive as administrações regionais, perceba a importância desse plano. Perceba, também, como ele foi estruturado e qual é o seu propósito e que criem condições para colocá-lo em prática. A participação da sociedade civil também, numa cidade do tamanho de São Paulo, acaba sendo difícil. (RU 1).

A carta do diretor da FAO/ ONU no Brasil, em novembro de 2016, conforme aponta o “relatório anual de atividades, 2016 do COMUSAN” congratulando a implantação da PMSAN e a entrega do PLAMSAN foi o reconhecimento deste órgão mundial para o município de São Paulo, o que indica que os gestores trabalharam nessa construção com vistas à governança dessa política pública.

A publicação do “Panorama da SAN na cidade de São Paulo: ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação”, em parceria com o programa mundial de alimentos da FAO/ ONU gerou entraves entre a gestão municipal, já a COSAN, antiga SGA, por conta das divisões de temas, abordagens e autores na elaboração dos textos para a obra, no

entanto esse fato foi superado em dezembro de 2016, no ato de lançamento e entrega do panorama a partir das várias visões e perspectivas, sociedade civil e gestores públicos sobre a SAN e o papel da política pública para a garantia do DHAA para a população paulistana.

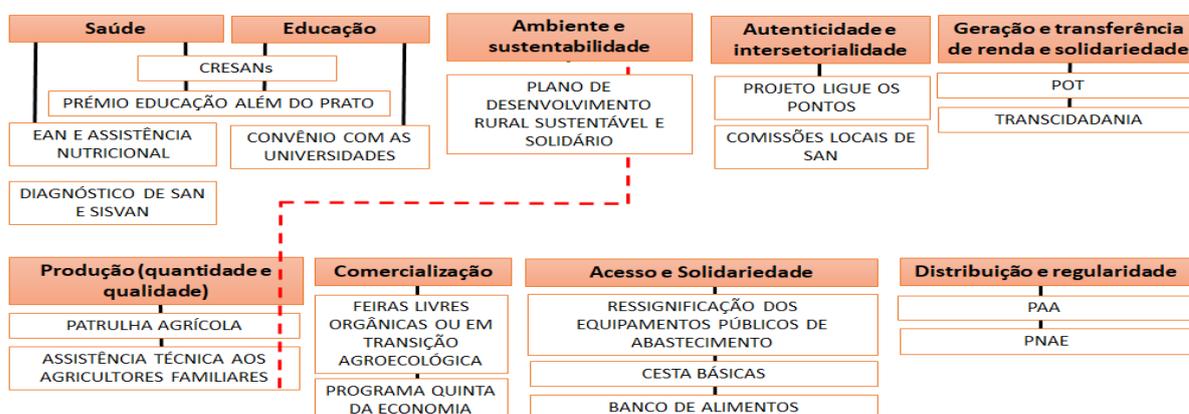
Portanto, neste sentido de acordo com os 13 entrevistados no que tange a participação social e a intersectorialidade no processo de construção e implantação da PMSAN ficou evidente que houve certo esforço e articulação permanente da parte do governo municipal para envolver e fomentar a participação social nas diversas instâncias, assim como um grande investimento e aposta na coordenação intersectorial da formulação e implementação das ações públicas de SAN. Esse esforço é reconhecido pelo RCS 2 em sua fala.

“Então, com certeza foram dois pontos que foram essenciais e sem ele a gente não teria o plano como a gente tem hoje.” (RSC 2).

### 4.3. ANÁLISE DOS PRODUTOS DO PLAMSAN IMPLANTADOS A PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA SAN

Pautado pelos princípios, conceito e eixos norteadores da política de SAN, a figura 4 foi elaborada com o objetivo de analisar produtos do PLAMSAN (programas, projetos e ações) a partir da magnitude estabelecida em eixos, diretrizes e conceito de SAN.

**Figura 4.** Organograma de produtos do PLAMSAN considerando eixos norteadores da política de SAN.



**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

Nos eixos da saúde e educação, os CRESANs compreendem potenciais equipamentos públicos para o desenvolvimento de tarefas que articulam noções de saúde e educação, pois perfazem-se espaços de participação social oferecendo formação, capacitação e EAN. Nesse sentido, ações como o “prêmio educação além do prato” que promovem a troca de experiências entre as unidades escolares e ações relacionadas à promoção da alimentação saudável a partir dos hábitos alimentares e as boas práticas na manipulação dos alimentos, condições de higiene e conservação merecem destaque. Essas ações, desenvolvidas pela CODAE, entre educadores

e alunos, corroboram com o plano de ações da CUMA de Roma, publicado em 1996, no que tange ao compromisso firmado de implementar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e econômico de todos, a todo momento, a alimentos suficientes e, nutricionalmente adequados e seguros, e sua utilização efetiva.

Ainda no campo da saúde destaca-se a assistência nutricional oferecida por meio da promoção da alimentação saudável desenvolvida pela SMS. Foram realizadas diversas estratégias como formação e capacitação de profissionais da atenção básica e a pactuação da inclusão de variáveis de alimentação aos dados no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) com foco nos grupos de maior interesse nutricional (gestantes e crianças), considerando aspectos que fomentam condições para a elaboração do diagnóstico de SAN nos municípios. No entanto, não se avançou muito nesse aspecto no momento da elaboração do PLAMSAN devido à inconsistência de dados. Com pode ser exemplificado na fala do RPP 7.

“Com uma certa dificuldade nós conseguimos implantar como uma das ações estratégicas e caras dentro do plano foi o SISVAN preconizado pelas políticas de saúde e SAN pelo Ministério de Saúde, era uma demanda histórica e uma necessidade acima de tudo, pois sem esses indicadores as coisas ficam muito complicadas. Temos dificuldades até pelo próprio sistema de informações, de entendimento da rede sobre os índices que são fundamentais para o aprimoramento e avanço da política por meio da avaliação do estado nutricional, principalmente da população mais vulnerável. Um outro grande avanço, foi a implantação do monitoramento nutricional para acompanharmos do crescimento e desenvolvimento de crianças atendidas na atenção primária da saúde. Além de acompanharmos a prevalência de alguns indicadores a gente consegue também monitorar essas crianças na perspectiva do estado nutricional. Os entraves são significativos, porém a alta rotatividade na mudança de gestores é o pior. Porque a cada mudança você precisa realizar toda uma conversa conceitual de SAN e sensibilizar para as ações. Porque cada vez que a temática avança e amadurece, como foi esse período de 2013 a 2016 fica mais fácil para trabalhar e obter o resultado. A falta de indicadores para avaliar a questão da SAN foi um entrave, porque se não aparece a questão fica invisível aos olhos do gestor. Neste sentido procuramos interligar as ações por conta do objetivo.” (RPP 7).

A parceria com as universidades públicas e privadas foi fundamental em diversas frentes como por exemplo a estruturação da EAN com ações via CRESANs que se ampliaram por vários equipamentos públicos nas áreas da saúde, educação, assistência social e verde e meio ambiente. Cursos como o “Interanutri” desenvolvido em parceria com a Rede SANS/UNESP e atividades com entidades socioassistenciais e feirantes foram essenciais para criar multiplicadores e capacitar no campo das boas práticas de manipulação, formando centenas de agentes de SAN e de promoção de alimentação segura nos mais diversos setores da estrutura pública municipal, com ênfase em micro e pequenos empreendedores na comercialização de alimentos *in natura*.

Cerca de 30 equipamentos públicos entre mercados, Centros Educacionais Unificados (CEU's), feiras livres, cozinhas comunitárias e os CRESANs locais foram criados para realização dessas atividades e 5.600 pessoas passaram por algum tipo de formação ofertada até 2016 pelo DEAN criado em 2014. Em 2015, foi incorporado ao CRESAN espaços específicos para aulas na cozinha experimental; ambulatório médico/nutricional; para atendimento à população, espaço para atendimento social; área destinada para desenvolvimento de hortas; espaço multimídia/biblioteca; auditório e entreposto de armazenamento e distribuição de alimentos.

Desta forma, nos eixos saúde e educação observa-se que as ações e programas foram implementados, porém cada qual a partir da intensidade despendida por cada área responsável. Por exemplo, no eixo educação: os CRESANs, EAN, “prêmio educação além do prato” e convênio com as universidades se desenvolveram concomitantemente, isso se deve a proximidade dos temas e o alinhamento político estabelecido entre a CODAE e COSAN para a implementação das diretrizes do PLAMSAN. A integração da política pública de alimentação escolar pode ser evidenciada na fala da RPP 4.

“Tive a oportunidade de coordenar o programa municipal de alimentação escolar do município. Na ocasião, o programa municipal oferecia mais de 2 milhões de refeições diárias equilibradas, saudáveis e diversificadas. A política pública de alimentação escolar dialoga muito diretamente com o DHAA, porque ao final, garante o primordial dos direitos a uma parcela muito significativa de pequenos cidadãos. Eu e equipe pudemos participar de forma próxima na construção do PLAMSAN, aprendendo e contribuindo com ideias durante todo o processo de formulação do plano. Algumas das práticas adotadas pela CODAE, da SME, foram inseridas no “PLAMSAN/SP”, a exemplo do “prêmio educação além do prato”, de incentivo ao debate e à inclusão do tema da alimentação saudável dentro das escolas; e a política de inserção gradativa de alimentos de origem orgânica e agroecológica na alimentação escolar, essa também resultado de intensa interface com setores da sociedade civil, regulamentada pela Lei 16140/15.” (RPP 4).

Já a assistência nutricional, diagnóstico de SAN e SISVAN pautados pelo eixo saúde não acompanharam o mesmo ritmo. Isso se deve em um primeiro momento pela mudança de paradigma interno na área da saúde, no que aborda a promoção da saúde e nutrição com o início da recuperação de investimentos na formação dos profissionais, a ausência de dados de SAN e INSAN para o avanço qualitativo na construção do PLAMSAN e a decisão política de alimentar os dados do SISVAN que até aquele período não havia tido adesão pelo município.

Nos eixos ambiente e sustentabilidade a construção e elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PLAMDRSS) previsto no PLAMSAN a partir do Departamento de Agricultura da COSAN contempla o compromisso do plano de ações da CUMA de prosseguir na adoção de políticas e práticas participativas e sustentáveis de

desenvolvimento alimentar, agrícola, da pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial, as quais sejam fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos tanto a nível familiar, como nacional, regional e global, e também para combater as pragas, a seca e a desertificação, tendo em conta o carácter multifuncional da agricultura. Neste sentido, em consonância com a assistência técnica aos agricultores familiares, possibilita-se fomentar a produção de alimentos saudáveis em quantidade e qualidade com oferta que atenda a população regional/local como no caso de Parelheiros, área rural da Zona Sul da cidade. O dos múltiplos olhares considerados na construção da política pública é destacado na fala do RSC 2.

“Bom, meu papel específico em todo processo de implantação da política pública foi de trazer um pouco a representação do coletivo de agricultura do município, né então talvez com certo foco maior na agricultura urbana, mas também pensando nos agricultores de forma mais ampla. Uma discussão muito relevante para a SAN e muitas vezes acaba ficando em segundo plano, frente as discussões de abastecimento, de banco de alimentos, da própria gestão dos mercados. Meu papel foi realmente trazer esse olhar da agricultura e entender o desenvolvimento das atividades de agricultura no município como São Paulo é muito relevante para se pensar a questão alimentar em todo seu ciclo. Meu papel foi jogar luz para isso, entendendo que a cidade é uma grande metrópole e as atividades agrícolas na cidade de São Paulo apesar de presentes ao longo do tempo em toda sua história sempre foram negligenciadas, por isso trazer luz para políticas públicas específicas para a atividade agrícola, não mais para invisibilizar a atividade agrícola, mas pra justamente olhar ela, e desenvolver ela, enquanto uma política de SAN mesmo, de valorizar o agricultor na perspectiva da política pública, inclusive pra dentro do plano de SAN e de certa forma continuar no monitoramento dessas políticas públicas pra identificar até que ponto a agricultura tem sido considerada dentro dessa perspectiva. E aí tentar fortalecer ao máximo a articulação política, a elaboração de documentos dentro do conselho e dar esse apoio participando de forma mais direta na comissão executiva do COMUSAN. Um pouco de gestão operativa e até administrativa dentro do conselho.” (RSC 2).

Então, nesses dois eixos a priorização de investimento a partir do Departamento de Agricultura voltada aos agricultores familiares garantiu minimamente não apenas a produtividade, mas também o carácter e o potencial da preservação ambiental na região rural da cidade onde inclusive se encontram comunidades indígenas e Áreas de Preservação Permanente (APPs), o que propicia o carácter sustentável para o desenvolvimento local. Nessa mesma seara o PLAMDRSS que além de incluído no PLAMSAN teve suas estratégias de elaboração pensadas e discutidas na 1ª CMDRSS e posteriormente aprofundadas pelos técnicos do setor. A fala do RPP 5 apresenta um dos fatores importantes para a inclusão dos produtores nos programas de segurança alimentar do âmbito federal.

“O reconhecimento de áreas rurais no plano diretor da cidade de São Paulo também se tornou um importante instrumento da política, pois propiciou que os produtores rurais obtivessem certificação e pudessem participar de programas federais de SAN. Essas ações proporcionaram um dinamismo em regiões como Parelheiros, com o cultivo de hortaliças, cultivo de agrofloresta e preservação de áreas nativas, e em espaços como a Feira de Orgânicos do Ibirapuera e os mercados municipais”. (RPP 5).

Quanto a autenticidade e intersetorialidade, o projeto ligue os pontos é um legítimo produto que integra o PLAMSAN e compreende de maneira ampla e complexa essas dimensões da SAN. A intersetorialidade é de alguma forma inovação e otimização, em sua estratégia articuladora, busca à convergência de iniciativas e integração de recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de organizar de maneira colaborativa e flexível o padrão tradicionalmente fragmentado das estruturas burocráticas institucionais públicas. Com autenticidade o projeto integra duas pontas, a produção local e o consumo por meio do próprio mercado, sem intermediador, apenas com o uso de tecnologia na elaboração de um aplicativo. Neste sentido o projeto ligue os pontos propiciou tanto a autenticidade quanto a articulação intersetorial e foi elaborado entre governo municipal e sociedade civil organizada por meio dos movimentos e instituições ligados ao tema.

Já as comissões locais de SAN foram idealizadas para serem difusoras e interlocutoras da PMSAN da população por meio dos territórios das 32 subprefeituras pelo COMUSAN, com objetivo de diagnosticar e formular propostas locais dessa política pública. Por sua vez, embora esteja no PLAMSAN como meta, prevista até o final de 2020, na esfera da autenticidade e intersetorialidade, não houve avanços para tal implementação. Portanto, apesar de ser uma estratégia fundamental para dialogar com as diversas realidades da megalópole o governo não teve estrutura, fôlego e articulação para implantar. A falta de tempo e cronograma dentro do espaço (2013 – 2016) afetaram diretamente a possibilidade de avançar na implantação das comissões locais, assim como pela dificuldade de articulação com os 32 subprefeitos, por isso a gestão fez opção de fortalecer a nova gestão do COMUSAN a partir de sua reestruturação o que constituiu menor intensidade nos dois eixos para esta ação. A fala da RPP 6 apresenta a necessidade de mapeamento de SAN para subsidiar a criação de programas e projetos de soberania alimentar e destaca os problemas de descontinuidade relacionados as mudanças de gestão municipal.

“Precisamos avançar no mapeamento de SAN na cidade, para dar base nas criações dos programas e projetos de soberania alimentar e direito humano a alimentação e nutrição. No processo de mudança de gestão a gente perdeu muito, porque tivemos a oportunidade de construir muita coisa, hoje infelizmente já não temos isso, muito mesmo a velocidade que tínhamos, houve descontinuidade e falta de conhecimento da pauta. A SAN não é a prioridade do atual governo. Na gestão (2013-2016) era uma das prioridades do governo”. (RPP 6)

A geração, transferência de renda e solidariedade são esferas da SAN que dialogaram entre si via PLAMSAN pelo programa transcidadania e POT em parceria com o governo federal com promoção da equidade a partir das famílias mais vulneráveis. No caso do POT inclusive pessoas em situação de rua foram amparadas, fortalecendo a rede redução de danos com

usuários de drogas na “cracolândia”, região central da cidade. No programa transcidadania a questão de gênero e geração de oportunidade de renda por meio de cursos de capacitação e qualificação profissional aos participantes. A solidariedade se evidencia pelo foco no combate à desigualdade social convergindo em ações para gerar oportunidade destas famílias e pessoas retornarem ao mercado produtivo de trabalho. Ambos os programas atenderam como objetivo a erradicação da pobreza e da desigualdade, baseada em uma participação plena e igualitária de gênero, que favoreça ao máximo a realização de uma SAN sustentável para todos conforme parte dos sete compromissos assumidos pelas CUMA com mais de 3500 beneficiários envolvidos entre os dois programas. Configuraram assim, eixos com ações estratégicas do governo no combate as drogas, exclusão social, questão de gênero e na violação da dignidade, integridade e direitos da pessoa humana.

Quanto à produção no que tange a quantidade e qualidade dos alimentos, aspectos fundamentais no conceito de SAN no campo da alimentação e nutrição, destaca-se que o programa patrulha agrícola e a assistência técnica oferecida aos agricultores tinham o objetivo de minimizar a demanda reprimida da comunidade agrícola da região Sul de São Paulo. Essas ações foram precedidas das propostas votadas e aprovadas na 6ª CMSAN que definiram diretrizes e estratégias para a implantação do programa que objetivou o atendimento aproximadamente de 400 agricultores familiares da região sul, mais precisamente Parelheiros e Marsilac, Zona Rural e na Zona Leste, consolidando as associações de produtores urbanos no que tange ao incentivo, fomento e manejo do solo para a produção de alimentos comercializados na própria região em feiras e pequenos comércios locais.

Os produtores em grande escala comercializam seus produtos no CEAGESP. Dentre as várias propostas oriundas da 6ª CMSAN e contidas no relatório final para o eixo agricultura do município São Paulo, contempla-se parcialmente pelo programa a estruturação as regiões produtoras de alimento da cidade, com prioridade para a região de Parelheiros enquanto um polo de produção sustentável agrícola, prevendo a implantação de um entreposto para garantir o beneficiamento e escoamento de produtos e de uma escola técnica agrícola para formação de mão de obra local, garantindo melhor geração de renda e trabalho para região. A assessoria técnica potencializou com a entrega da patrulha agrícola para aproximadamente de 400 produtores na Zona Sul e 79 agricultores na Zona Leste, estes tiveram sua produção aumentada em 10% aproximadamente e conseqüentemente a comercialização dos alimentos oriundos dos agricultores beneficiados pelo programa nas feiras livres, comércios locais e centrais de abastecimento.

Significativamente os dois programas proporcionaram a produção de alimentos no âmbito dos eixos quantidade e qualidade garantindo o aumento da produção e a diversificação e ampliação do mercado para comercialização nos territórios conforme veremos nos desdobramentos em seguida.

No que tange a comercialização de alimentos encurtando a cadeia produtiva com alimentos frescos e produzidos de modo agroecológico nas feiras livres, o levantamento realizado demonstrou que existiam vagas em feiras que já estavam consolidadas. Dessa forma, por meio do edital divulgado para a ocupação destes espaços vacantes, foram cadastrados e alocados 94 novos feirantes. Interessante salientar que o incentivo a agricultura familiar e a criação de quatro feiras agroecológicas ou de produtos em transição foi uma importante estratégia da prefeitura, inserindo agricultores familiares nos espaços públicos municipais, beneficiando o desenvolvimento deste importante segmento e, simultaneamente, ampliando a disponibilidade de alimentos saudáveis.

Nesse sentido, foram realizadas quatro feiras da agricultura familiar que tiveram grande sucesso de público. A quantidade total de alimentos trazidos pelos agricultores foi vendida à população, pois os produtos são mais baratos por não terem atravessadores. Esse projeto beneficiou cerca de 10 organizações da agricultura familiar. Outro nicho valorizado foi a comercialização de alimentos orgânicos. Diante da conscientização de algumas camadas da população, a demanda por esses produtos vem aumentando gradativamente e, nos últimos quatro anos foram implementadas quatro novas feiras orgânicas na cidade de São Paulo (mercado municipal Kinjo Yamato, barraca de produtos orgânicos na Praça Charles Miller, feira de orgânicos da Mooca e feiras de orgânicos Anália Franco).

No âmbito global, o Comitê de Segurança Alimentar Mundial da ONU, principal plataforma internacional e intergovernamental, vem difundindo recomendações normativas aos países a partir do foco no tema “vinculando pequenos produtores com mercados”. As recomendações abarcam questões relacionadas aos equipamentos de abastecimento, inclusive normas de inocuidade alimentar, assim como questões mais amplas tais como a presença de pequenos produtores neste espaço. Nesse sentido, a experiência do SISAN em São Paulo foi exemplar.

Ainda na comercialização o programa quinta da economia aparece na diretriz do processo de início do resgate da comercialização de frutas, verduras e legumes, os alimentos *in natura* a preço justo. Depois de várias reuniões, conversas realizadas e com a adesão de todos os sacolões, mercados municipais e uma central de abastecimento, foi lançada a Portaria nº

012/COSAN/SMDTE/2016, de 09 de junho de 2016, que instituiu o programa “quinta da economia”.

O programa consiste na comercialização de uma lista de 20 alimentos (sete tipos de frutas e 13 variedades de legumes e verduras), dentro de uma relação de 58 itens, com preços até 2,99/kg, às quintas-feiras, amenizando os efeitos do aumento de preços no gasto familiar. Segundo levantamento do Índice de Custo de Vida (ICV) do mês de maio de 2016 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), se comparados os preços praticados pelo mercado com o tabelado pelo programa, a economia é de R\$ 145,61, representando 17,29% do salário mínimo líquido (salário mínimo menos o desconto do INSS). Essa economia pode impulsionar o maior consumo de alimentos saudáveis. Portanto, na comercialização houve inicialmente a realização das feiras da agricultura familiar, a criação de feiras orgânicas ou em transição e a implementação do programa quinta da economia, apesar de serem ações consideradas iniciais para atingir a grande massa populacional paulistana, as mesmas consideradas inovadoras no campo da comercialização.

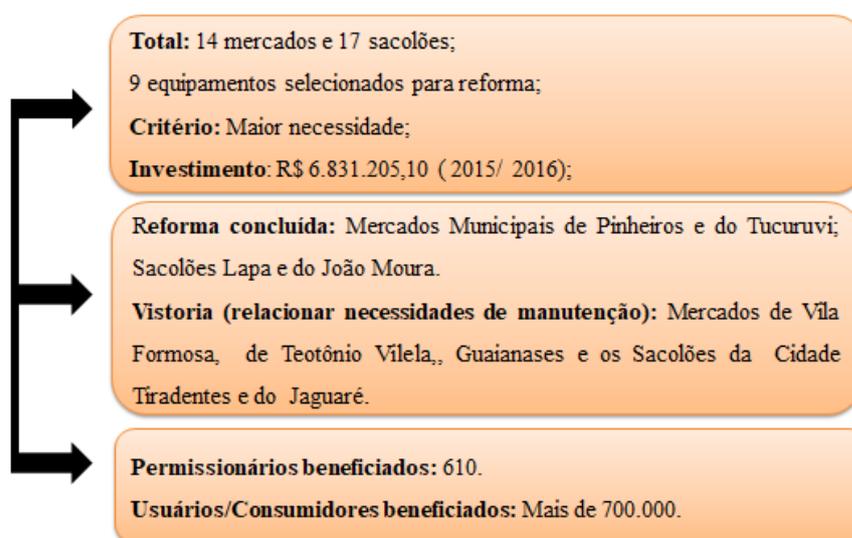
Acesso e solidariedade foram dimensões da SAN contempladas no programa de ressignificação dos mercados e sacolões, que surge a partir de um diagnóstico iniciado no final do segundo semestre de 2014 e concluído em 2015, pela equipe técnica da Supervisão de mercados e sacolões da COSAN nos 14 mercados e 17 sacolões, com a colaboração dos administradores desses equipamentos públicos de abastecimento. Na esfera do abastecimento público surge no eixo conceitual da SAN pelo acesso ao alimento, assim como a solidariedade enquanto mecanismo de equidade às camadas sociais mais pobres. No plano de ação da COSAN consta a execução do diagnóstico e a elaboração do orçamento de 2015 e 2016 para a realização e início das intervenções. A partir do resgate histórico, observou-se que 90% desses equipamentos necessitavam de reforma, adequação ou ampliação dos seus espaços para melhor atender a população paulistana.

Os mercados, construções mais antigas se encontram nos bairros e regiões antigas e consolidadas da cidade, edificados há mais de cinco décadas, foram diagnosticados com estruturas físicas, elétricas e hidráulicas com necessidades de reparos e atualizações, além de estarem sob responsabilidade das associações dos permissionários. A concessão de administração dos mercados e sacolões às associações dos permissionários foi incisivamente ampliada nas gestões dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab, que por meio da SGA repassaram para as associações dos permissionários a responsabilidade de setorizar e promover a variedade e diversidade dos alimentos *in natura*. O resultado dessa ação foi o aumento 50% da oferta de produtos industrializados e ultra processados os mercados públicos. Assim, na

gestão do prefeito Fernando Haddad deu-se início ao processo de resgate e ressignificação da função social dos equipamentos de abastecimento (mercados e sacolões).

Os 17 sacolões do trabalhador foram criados em grande parte na gestão da prefeita Luiza Erundina, início da década de 90, devido ao período de arroxo salarial, desemprego e inflação galopante. O objetivo do equipamento de abastecimento era de ofertar frutas, verduras e legumes a baixo custo e preço único por quilo, principalmente nas periferias da cidade. Com o passar do tempo, a falta de investimento em reparos, reformas e adequações, esses equipamentos passaram a se descaracterizar das suas funções sociais, do mesmo modo que ocorreu com os mercados municipais. Na figura 5 apresenta-se os resultados obtidos no o programa de ressignificação dos mercados e sacolões.

**Figura 5.** Resultados obtidos no programa de ressignificação dos mercados e sacolões, São Paulo, 2013 a 2016.



**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

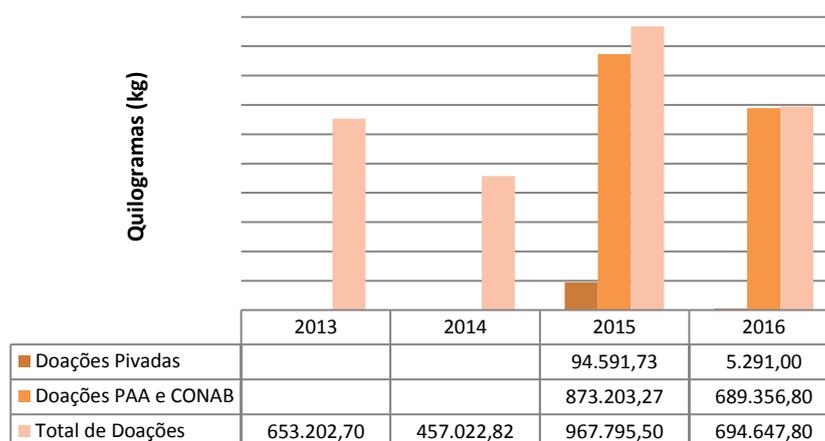
Destaca-se ainda, a distribuição de 5.000 cestas básicas ao mês como possibilidade de garantir o acesso à alimentação de modo emergencial às famílias que se encontram em situação de fome e INSAN é parte das ações de acesso e solidariedade previstas pela SAN e desenvolvidas pelos CRAS, CREAS e Centros POP por meio da SMADS.

O BMA, equipamento de alimentação e nutrição, desenvolveu dois importantes papéis como oferecer acesso e desenvolver a solidariedade por meio do combate ao desperdício de alimentos (ao receber doações de parceiros da iniciativa privada das redes de hipermercados e supermercados) e garantir acesso ao alimento às famílias em vulnerabilidade social.

Outro desafio se refere ao acesso econômico dos indivíduos aos alimentos. O poder de compra determina os hábitos alimentares, ou seja, o fator renda salarial interfere diretamente na escolha dos alimentos de modo quantitativo e também qualitativo. Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2008-2009, nas famílias na faixa de renda mensal superior a R\$ 3 mil, o consumo médio anual de hortaliças é de 42 Kg por pessoa, enquanto nas famílias com renda mensal de até R\$ 400,00 o consumo anual cai para 15,7 Kg por pessoa.

É nesse contexto social que o BMA torna-se um importante alicerce para a promoção da saúde por meio da atuação direta na alimentação dos indivíduos beneficiados. O BMA oferece variedades de alimentos *in natura* como, por exemplo, carambola, melancia, banana, limão, laranja caqui, pêssigo, pepino, tomate, berinjela, abobrinha, quiabo, cenoura, jiló, almeirão, rúcula, catalônia, chicória, repolho, acelga, alface, espinafre e brócolis. Algumas famílias beneficiárias relataram haver consumido pela primeira vez certos tipos de alimentos distribuídos, o que leva a consideração de dois aspectos. O aspecto positivo é o acesso aos alimentos saudáveis e variados. O negativo é o fato de esses alimentos não fazerem parte de seus hábitos alimentares. Essa informação incitou o desenvolvimento de um trabalho multidisciplinar da equipe do BMA. Assim, os assistentes sociais orientam sobre o valor social do DHAA e as nutricionistas orientam sobre o valor nutricional dos alimentos na perspectiva do incentivo a mudança de hábitos alimentares por meio de EAN. Na figura 6 apresenta-se a evolução das doações realizadas ao BMA de São Paulo (2013-2016).

**Figura 6.** Evolução temporal das doações realizadas ao Banco de Alimentos Municipal de São Paulo, no período de 2013-2016.



**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

A fala do RPP 2 destaca o avanço SAN na cidade de São Paulo.

“Eu acredito que, no período de 2013 a 2016, a gente teve um avanço muito significativo na questão de SAN na cidade de São Paulo. Várias ações foram implementadas, ações voltadas muito para a população em vulnerabilidade social. O PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), que foi recorde na cidade de São Paulo, até então não tinha tido adesão a esse programa. Então, eram distribuídos toneladas e mais toneladas de alimentos para a população em vulnerabilidade social, para as entidades socioassistenciais” (RPP 2).

Neste sentido a solidariedade por meio do BMA foi mais abrangente pelo caráter e potencial de captação, triagem e oferta de alimentos e execução do PAA Municipal e CONAB, gerando atendimento nas duas pontas: agricultores familiares (fornecedores dos alimentos) e as famílias vulneráveis atendidas pela parceria do BMA com as entidades socioassistenciais. Já as cestas básicas no que tange o acesso, ficaram restritas às demandas emergenciais de vulnerabilidade social e INSAN pela SMADS e o programa de ressignificação dos mercados e sacolões iniciou-se a partir do reordenamento de suas funções de acesso aos alimentos, mas que se limitaram apenas naqueles que sofreram as intervenções conforme elencados acima. Verifica-se, portanto, que a solidariedade foi mais contínua e ampla frente ao acesso aos alimentos principalmente no quesito emergencial.

No âmbito da distribuição e regularidade dos alimentos de modo permanente às famílias vulneráveis e aos escolares da rede municipal de educação, o PAA e o PNAE cumpriram esses aspectos dentro do arcabouço conceitual da SAN dentro do PLAMSAN. O PAA foi instituído por meio do artigo 19 da lei nº 10.696, de 2 julho de 2003, e cumpre um papel importante no combate à fome. Seu objetivo é fortalecer a agricultura familiar e garantir o acesso a alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de vulnerabilidade social. No ano de 2014, o município elaborou uma proposta para operar o PAA municipal. A proposta apresentada foi no valor de R\$ 3.231.900,00 com 638 produtores cadastrados. O processo foi aprovado em dezembro de 2015 e foi executado o valor de R\$2.534.671,00 com entregas de alimentos de 393 produtores de 41 municípios. Desde o ano de 2013 até junho de 2016, o BMA distribuiu cerca de 3.178.660,93 quilos, fazendo aproximadamente 4.640 atendimentos às entidades assistenciais com cobertura de cerca de 215.000 pessoas.

O PAA e PNAE durante suas respectivas execuções cumpriram seus papéis nos eixos da distribuição e regularidade voltados à população em situação de vulnerabilidade social, no caso do PAA a partir da parceria junto às entidades socioassistenciais da cidade principalmente nas periferias e o PNAE a partir do atendimento dos alunos da rede municipal de educação ofertando cerca de 2,2 milhões pratos de refeição por dia, que inclui no período integral o

atendimento com cinco períodos de refeições: café da manhã, lanche da manhã, almoço, lanche da tarde e jantar.

Portanto, verifica-se nesta análise que os produtos do PLAMSAN contemplam de certo modo os aspectos que perpassam os princípios e conceito da SAN, além de tratados pactuados internacionalmente, como o caso da CUMA e suas diretrizes. No entanto, mesmo com a instituição desses programas, projetos e ações estratégicos verifica-se ainda que a demanda pelo acesso ao alimento é muito maior do que as estratégias estabelecidas. Neste sentido, tais ações necessitam de reavaliação para se atingir a população vulnerável em maior abrangência e ao mesmo tempo indicar a criação de ações e programas e projetos que atendam preferencialmente a dimensão da vulnerabilidade social a partir do combate à fome e a miséria para a garantia do DHAA à parcela da população principalmente em situação de rua e famílias sem renda mínima para sobrevivência no universo paulistano de mais de 12 milhões de habitantes.

#### **4.4. ANÁLISE DOS ENTRAVES E EFETIVIDADES CONSIDERANDO DE DOIS PRODUTOS DE SAN IMPLEMENTADOS**

Neste item de análise serão abordados os entraves e efetividades a partir de dois programas implementados por meio do ciclo de políticas públicas de SAN na cidade de São Paulo. Os programas eleitos foram: 1) o programa de ressignificação dos mercados e sacolões e 2) o CRESANS Vila Maria por terem sido proeminentemente elencados e debatidos durante todo período do governo municipal (2013 – 2016) pela gestão e equipe técnica da COSAN e nas pautas do COMUSAN e CAISAN.

O programa de ressignificação dos mercados e sacolões, apesar de ousado e inovador no que tange a reestruturação do abastecimento e a modernização dos equipamentos públicos de oferta de alimentos saudáveis com preço justo aos munícipes, apresentou inefetividade no aspecto da implantação por conta de entraves como falta de previsão orçamentária efetiva para desenvolver as intervenções físicas e estruturais nos equipamentos e falta de equipe técnica suficiente para a realização dos trabalhos no âmbito da engenharia e da arquitetura necessárias para a contratação de empresas para realizarem as obras. Além disso, o diagnóstico das necessidades de intervenção foi realizado tardiamente (iniciado em 2014 e concluído em 2015) dentro do período de vigência do mandato (2013 – 2016) e, como consequência, houve atraso nas contratações. Assim, a chegada do período eleitoral (2016) passou influenciar diretamente o andamento das tramitações e realização das obras. A fala do RPP 3 reforça os problemas financeiro enfrentados para a implementação das políticas e programas.

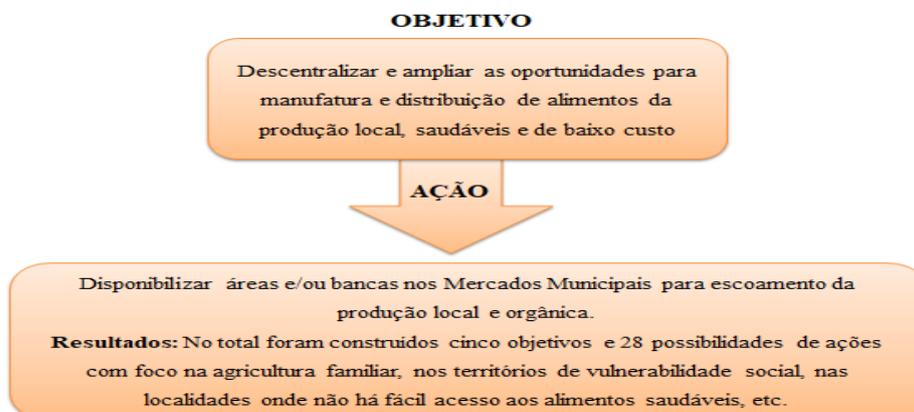
“Dificuldade financeira também, porque há uma disputa muito grande em uma cidade com recursos limitados e, como eu disse, em uma conjuntura de crise. Mas, de qualquer forma, conseguimos fazer muita coisa, apesar desses problemas. Com a burocracia pode-se dizer que se tinha muita dificuldade em fazer intervenções pequenas em vários locais do a toda uma necessidade burocrática de início, de busca, de preparação, etc.” (RPP 3).

A demanda por uma política de abastecimento na cidade de São Paulo ficou bastante evidente nas propostas saídas da 6ª CMSAN. Nesse sentido, muitas foram as ações previstas sobre esse tema no PLAMSAN da cidade de São Paulo. As ações previstas sobre esse tema abastecimento PLAMSAN da cidade de São Paulo, foram: 1) Recuperar a função social dos sacolões municipais, que tem por objetivo controlar preços de uma relação de cerca de 20 produtos (frutas, verduras e legumes) considerados básicos (essenciais) para o consumo humano; 2) Implantar quiosque agroecológico e orgânico nos mercados e sacolões municipais como estímulo ao comércio de produtos agroecológicos e/ou orgânicos nos equipamentos públicos, além do estímulo ao crescimento econômico e profissional dos produtores; 3) Implantar cozinhas comunitárias nos mercados e sacolões, com o objetivo de implantar novas unidades e realizar atividades de formação para a população e; 4) Implantar o sacolão itinerante, com o objetivo de levar alimentos (hortifrúti e outros gêneros) para localidades onde não há equipamentos de abastecimento público.

Além dessas ações, como resultado da oficina “subsídios para construção de uma política municipal de abastecimento da cidade de São Paulo”, realizada em Setembro de 2016, o COMUSAN, em parceria com a prefeitura, elaborou diretrizes de uma política de abastecimento para a cidade, contemplando os seguintes pontos: 1) Otimização do uso dos espaços públicos ociosos para produção e distribuição de alimentos da agricultura familiar, urbana e periurbana; 2) promoção de iniciativas que garantam preços acessíveis à população em situação de vulnerabilidade econômica; 3) Organização e fortalecimento de polos de produção de alimentos na cidade de São Paulo; 4) Inserção produtiva na cadeia de abastecimento por meio da qualificação profissional de mulheres, idosos, jovens, povos indígenas, população em situação de rua e ambulantes; 5) Promoção de circuitos curtos de produção e consumo e combate ao desperdício com vistas à proteção ambiental, diversificação da produção e preservação das espécies locais; e a 6) Criação de mecanismos de monitoramento e proteção da água como um bem social.

Essas diretrizes se desdobram em objetivos e exemplos de ações que devem ser implementadas pela administração municipal. Na figura 7 apresenta-se um exemplo de desdobramento das diretrizes da política municipal de abastecimento do município de São Paulo em objetivo e ação.

**Figura 7.** Exemplo de desdobramento das diretrizes da política municipal de abastecimento do município de São Paulo em objetivo e ação.



**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

Neste sentido foram construídos cinco objetivos e vinte de oito possibilidades de ações para serem trabalhadas pelo poder público municipal. A partir de então foi traçado em um plano de ação para assegurar efetividade da política junto à população. Evidenciou-se nesta análise que a questão do abastecimento público na cidade de São Paulo, representa um grande desafio para a gestão pública, pois há forte apelo à privatização e uma pressão dos agentes de mercado nesse sentido. Junta-se a isso a questão de esse tema perpassar diversos setores do poder público, demandando uma ação intersetorial, o que representa ainda um grande desafio para a gestão pública.

A participação e envolvimento da sociedade civil nesse processo devem ser sublinhados, pois há forte demanda pela construção de uma política de abastecimento, especificamente, há uma demanda por garantia de acesso a alimentos saudáveis por parte da população economicamente vulnerável, que mais sofre com as oscilações de preços. Normalmente esta população não possui equipamentos próximos às suas residências, o que dificulta e inviabiliza em grande medida o acesso aos alimentos. Portanto, essas demandas precisam ser levadas em consideração na elaboração da política e das ações. A sociedade civil deve fazer parte do processo e caminhar conjuntamente com o poder público na sua condução. Por fim, os desafios ainda persistem, mas o abastecimento público feito de forma planejada, com investimento contínuo e pensado na perspectiva da SAN é uma importante dimensão para a garantia do DHAA.

A criação do CRESAN-Vila Maria na Zona Norte da cidade, por sua vez, deu-se por exigência da realização da meta 13, do plano de metas do governo na gestão do prefeito

Fernando Haddad. A meta foi votada e defendida pela sociedade civil organizada em 2013, durante as audiências públicas para definição das metas do governo para o período 2013-2016. Embora a meta fosse clara e objetiva, para a construção e adequação do espaço físico para abrigar o CRESAN–Vila Maria, houve um impasse significativo na gestão interna do governo para a liberação do valor orçado em R\$1,5 milhão em 2014, por conseguinte a obra foi dividida em duas etapas 2014 e 2015, tendo sua inauguração realizada em junho de 2015. O CRESAN-Vila Maria além de atender a dimensão nutricional, serve também de entreposto de distribuição de alimentos advindos de doações e do PAA.

“Os CRESANs são equipamentos criados com objetivos de realizar a articulação das ações de SAN, realização de atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN). O departamento de EAN também foi criado para realização de atividades específicas para a população a partir de cronogramas e pactuações com os demais setores e organizações da sociedade civil. Para a governança houve uma reestruturação, o órgão que cuidava desta parte da SAN, que em 2013 era uma Supervisão de Abastecimento sendo que o maior foco era o apenas gerenciar os serviços de abastecimento, sem o mínimo de planejamento e estratégia. Diante das mudanças a Supervisão Geral foi transformada em Coordenadoria de SAN como foco e planejamento estratégico para atender as dimensões da SAN enquanto política pública a partir dos Equipamentos de Alimentação e Nutrição.” (RPP 8).

Como parte do cumprimento da meta 13, em junho de 2015, foi inaugurado o CRESAN-Vila Maria, criado oficialmente pelo Decreto nº 57.368, de 7 de outubro de 2016 (SÃO PAULO, 2016d), que cria o CRESAN-Vila Maria e estabelece as principais competências e atribuições desse equipamento que foi reformado e adaptado para que os objetivos e possibilidades de ações previstas para um centro de referência possam acontecer. O CRESAN-Vila Maria conta com uma cozinha experimental, um auditório, diversos materiais didáticos e lúdicos para o trabalho com público de diferentes faixas etárias. Por se tratar de um espaço bastante amplo, diversos eventos da prefeitura com a temática acontecem nesse equipamento. Estes são alguns exemplos dessa interação: semana mundial da alimentação; cultivo de hortas, em parceria com entidade da sociedade civil; curso de EAN envolvendo profissionais da saúde; curso de iniciação culinária; curso interanutri (agente de SAN e alimento seguro) em parceria com a Rede SANS/UNESP; atividades com entidades socioassistenciais.

Através dessa proposta a prefeitura municipal de São Paulo, adotou como objetivo uma nova diretriz para a construção de uma PMSAN que inclui as dimensões culturais, ambientais e sociais relacionadas aos alimentos e à alimentação além da articulação de diferentes políticas públicas que tenham como enfoque o DHAA melhorando assim o acesso da população em vulnerabilidade social a programas relacionados à SAN.

O CRESAN constitui-se como instrumento público comunitário para a PMSAN e parte de uma estratégia que visa criar e manter uma rede de iniciativas voltadas à alimentação e

nutrição, assegurando o DHAA. Um espaço de vivência da cidadania e da participação social, representa no seu exercício princípios da intersetorialidade, articulando as diferentes áreas e setores do governo, e estes com a sociedade civil para identificar demandas e buscar ações propositivas de mobilização e de iniciativas relacionadas à PMSAN.

A intersetorialidade objetiva que as diferentes pastas envolvidas na construção da PMSAN do PLAMSAN estejam em constante articulação para a proposição de ações que tenham um caráter multidimensional, garantindo, assim, resultados mais efetivos e também a otimização dos recursos públicos. Por essa razão, o CRESAN-Vila Maria proporciona o preenchimento da lacuna que existe na oferta de serviços voltados para áreas específicas. É um equipamento público que agrega um espaço de participação cidadã que tem várias premissas importantes do serviço público municipal sendo de suma importância na garantia da saúde alimentar, educação em direitos humanos com foco na alimentação saudável, geração de renda e desenvolvimento social, conscientização ambiental, etc. Assim, o CRESAN-Vila Maria da forma como se concebe aqui, efetiva-se como equipamento público de convergência de políticas intersetoriais no âmbito do município e, ao mesmo tempo, proporciona ao seu funcionamento, sensibilização e capacitação dos gestores, técnicos de diferentes secretarias, além das organizações sociais associadas à temática, objetivando especialmente a promoção de políticas públicas intersetoriais orientadas para assegurar o DHAA.

Na realização da EAN, o CRESAN-Vila Maria estabeleceu-se como um potencial difusor e multiplicador para a integração e atendimento da população em diversos momentos, segmentos e setores. Estímulo a hábitos alimentares saudáveis, orientações, oficinas, debates, palestras, formações e capacitação para geração de renda, especialmente grupos populacionais vulneráveis. Portanto, no que tange a efetividade nas políticas públicas, os CRESANs são espaços de mobilização e promoção de ações intersetoriais e contribuem com a disseminação da política de SAN que perpassam os territórios, integrando programas e diferentes setores públicos e da sociedade civil. Por se tratar de um espaço público, há grandes desafios na disputa para a garantia de dotação orçamentária, com definição de recursos humanos e financeiros específicos. A promoção da intersetorialidade é um desafio, pois a cada mudança de gestão pública há novas orientações, o que geram incerteza sobre a continuidade das ações e até mesmo do próprio espaço, tendo em vista a fragilidade da constante diminuição de quadros efetivos na gestão pública. O processo de discussão da SAN e de construção de sua política no município teve grandes avanços nos últimos anos e está estabelecida a importância desses espaços, porém os riscos de descontinuidade das ações são constantes. No quadro 7 são sumarizadas as

principais potencialidades, entraves e instituição causadora de produtos de SAN no município de São Paulo, 2013 a 2016.

**Quadro 7.** Principais efetividades, entraves e instituição causadora de produtos de SAN implementados no município de São Paulo, 2013 a 2016.

| <b>Produtos de SAN</b>                                     | <b>Principais efetividades</b>   | <b>Principais entraves</b>   | <b>Instituição Causadora</b>   |
|--|--|--|--|
| <b>Programa de ressignificação dos mercados e sacolões</b> | - Oficinas de debates sobre abastecimento;<br>- Realização parcial das reformas e adequações;  | -  | - Governo municipal e universidades;<br>- Garantia de orçamento e recursos;  |
|  | -  | - Implantação;<br>- Falta de Equipe Técnica;<br>- Diagnóstico Tardio;<br>- Atraso no cronograma de Execução; | - Falta de previsão orçamentária;<br>- Dificuldade da estrutura administrativa/ governamental<br>Impasses na legislação eleitoral<br>- Falta de acompanhamento técnico                       |
| <b>CRESAN – Vila Maria</b>                                 | - Inclusão e defesa do programa nas audiências públicas;<br>- Ações intersetoriais;<br>- Promoção da alimentação saudável;<br>- Distribuição de alimentos para famílias vulneráveis<br>- Instrumento de difusão da PMSAN | -  | - Elaboração do Plano de Metas do Governo<br>- Articulação Governamental<br>- Implantação da EAN<br>- Entrepasto do Banco Municipal de Alimentos<br>- EPAN potencializando o SISAN municipal |
|  | -  | - Dificuldade de aprovação da implantação do programa  | - Dificuldade de liberação do recurso para execução;   |

**Fonte:** Elaborado pelo autor/pesquisador.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de SAN implementadas em âmbito nacional foram fundamentais e imprescindíveis para o desenvolvimento dos seus respectivos programas e ações nas esferas estaduais e municipais. No entanto, é sabido (conforme apresentado neste trabalho) que apesar dos grandes impactos sociais principalmente no combate à fome e a miséria em âmbito

nacional, na cidade de São Paulo os programas federais e o alinhamento das ações, programas e projetos para adesão ao SISAN ocorreram tardiamente, por questões ligadas á vontade política dos gestores, visto que, a adesão ao SISAN é voluntária por parte dos entes federativos. Assim, a adesão ao SISAN ocorreu somente no período de 2013 – 2016 (foco de análise e avaliação desta pesquisa).

À luz da governança política e das institucionalidades da política de SAN, o processo de construção do ciclo dessas políticas ocorreram de modo sincronizado, ou seja, aliando os desejos e anseios da sociedade civil por meio das organizações sociais presentes no COMUSAN, em especial mais representativo em sua nova gestão iniciada em 2015 e ao planejamento do governo municipal em desenvolver e estruturar os componentes do SISAN, estrutura mínima para a municipalização desta política que culminaria com a elaboração do PLAMSAN.

Conforme proposto inicialmente, este trabalho teve como objetivo principal apresentar o ciclo de políticas públicas de SAN em São Paulo e os desafios na implantação do PLAMSAN no período de 2013-2016, sob a ótica da teoria do novo institucionalismo histórico e tendo como lente analítica o ciclo de políticas públicas e a governança. Para tanto, foi construído o arcabouço teórico pautado no novo institucionalismo histórico que deu base para a entender e aprofundar as relações estabelecidas entre as instituições e a sociedade, assim como suas organizações, decisões e tensões. A conceituação teórica do ciclo de políticas públicas, suas fases, a governança e governança nas políticas públicas embasaram a forma de conhecimento empírico, identificação e análise do processo de construção e do ciclo das políticas públicas de SAN na cidade de São Paulo a partir de sua magnitude, desafios e extrema complexidade estrutural, social e populacional.

O resgate histórico da PNSAN e a contextualização desta política na cidade de São Paulo durante o período (2013-2016) elucidou as mais variadas formas de identificação dos desafios e efetividades orientados pelas perguntas iniciais do problema posto para o desdobramento da análise. Além disso, foram apresentados preliminarmente os desafios, efetividades e entraves institucionais, organizacionais a partir dos programas escolhidos e analisados a partir dos eixos dimensionais abarcados no conceito de SAN.

As maiores dificuldades podem ser destacadas no ciclo de políticas públicas a partir de suas etapas, neste sentido a previsão orçamentária, convencimento interno da equipe técnica do governo, estruturação de equipes de segunda ordem que terão interferência no projeto ou programa, entraves burocráticos e legislativos são fundamentais e merecem atenção para o cronograma de execução para que não haja atrasos e nem passem do “*time*” político de

implementação. A avaliação de efetividade aliada aos custos também são elementares nesse processo. Outra questão que merece atenção é a efetividade da equipe técnica da CAISAN que vai garantir a execução e acompanhamento e o monitoramento das ações e programas intersetoriais desde a elaboração até sua conclusão. O pesquisador encontrou dificuldades para levantar alguns documentos primários internos da gestão, pautado no período delimitado (2013-2016) tendo em vista a mudança de gestão e conseqüentemente a rotatividade de atores públicos responsáveis pela pauta e a falta de conhecimento técnico e conceitual dos mesmos sobre o tema e especificamente sobre a própria política de SAN.

Os CRESANs foram projetos inovadores em suas próprias gestões, sendo implementados com êxito, trouxeram consigo a experiência da construção eminente da participação social e da intersectorialidade no campo difuso da EAN e gerou conseqüentemente desdobramentos e novas demandas pautadas pela equidade nas políticas públicas.

Outro fator observado nas respostas dos entrevistados foi que a partir de 2017 (nova gestão municipal), houve visível descaso para com a política de SAN no município de São Paulo, com o fomento ao desmonte e descaracterização dos programas e ações estratégicas para o fortalecimento das ações junto à comunidade segundo relatos por parte dos entrevistados durante o desenvolvimento da pesquisa e elaboração do trabalho.

Quatro casos emblemáticos podem ser citados para exemplificar tal desmonte. São esses a descontinuidade na execução do PAA por parte da gestão municipal como programa base para o combate à fome e a miséria no âmbito da INSAN, a descaracterização dos CRESANs Vila Maria e Butantã, com a redução das equipes técnicas, desmonte da equipe de EAN e conseqüentemente das atividades, oficinas, palestras e debates e no âmbito do SISAN, a falta de apoio para as eleições do COMUSAN por parte da sociedade civil organizada, a nova gestão do conselho tem dificuldades de estabelecer contato e relação com a gestão pública municipal para instituir uma agenda e cronograma mínimo de trabalho, há vagas ainda não preenchidas nos assentos referentes a alguns seguimentos sociais e a desarticulação da CAISAN que se reunia rotineiramente uma vez ao mês, ou mais para além de avaliar o desenvolvimento do PLAMSAN discutir assuntos governamentais afetos à área.

Embora os desmontes municipais se alinhem com os desmontes das esferas estadual e federal em 2019, este trabalho de dissertação cumpriu seu papel acadêmico e científico ao sistematizar e avaliar criticamente este período de implantação da PMSAN por meio dos ciclos de políticas públicas e as efetividades e desafios na elaboração do PLAMSAN da maior cidade da América Latina que de certo modo serve como referencial histórico no campo das políticas públicas para outras experiências seja municipal, estadual ou federal.

## 6. REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, L.R. **Análise de Governança em Políticas Públicas: uma proposta de abordagem para o controle externo**. Monografia (Bacharelado em Administração) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2013.

ALBUQUERQUE, M. C. **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

ALBUQUERQUE, M. F. M. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Rev. Nutr**, v.22, n.6, p. 895-903, 2009

ALMEIDA, L. M. M. C.; PAULILLO, L. F.; BERGAMASCO, S.M. P.P.; FERRANTE, V. L.S.B. Políticas públicas, redes de segurança alimentar e agricultura familiar: elementos para construção de indicadores de eficácia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 14, n. 2, p. 205-235, 2006.

BAMBINI DE ASSIS, L. H. **Perfil das organizações da agricultura familiar no programa de alimentação escolar da prefeitura de São Paulo**, 2019 f.91. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - PPGCS/UFRJ, 2019.

ANAU, R. V. Desenvolvimento de São Paulo: Trajetória Histórica, Indicadores e Desafios Atuais. In: SANTO A. H. S. (Org.). **Desenvolvimento, Trabalho e Inovação: A experiência da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

ANJOS, L. A.; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 62-72, 2010.

ARANHA, A. V. Fome Zero: Um projeto transformado em estratégia de governo. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G (orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Assessoria Fome Zero, 2010, v. 1, p. 85-110.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). **Soberania e segurança alimentar na construção da agroecologia: sistematização de experiências**. Rio de Janeiro: FASE, 2010.

ASSAO, T. Y.; COSTA, C.; CERVATO, A. M. Práticas e percepções acerca da segurança alimentar e nutricional entre os representantes das instituições integrantes de um centro de referência localizado na região do Butantã, município de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 102-116, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos - princípios e diretrizes**, 2009. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). **Implementation of Programme and Policy Initiatives**. 2006. Disponível em: <  
[https://www.effectiveservices.org/assets/Implementation\\_of\\_Programme\\_and\\_Policy\\_initiatives\\_Making\\_implementation\\_matter\\_Better\\_Practice\\_Guide.pdf](https://www.effectiveservices.org/assets/Implementation_of_Programme_and_Policy_initiatives_Making_implementation_matter_Better_Practice_Guide.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2018.

BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v. 55, n. 1, p. p. 103-122, 2017.

BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

BRASIL. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**: a inclusão produtiva rural no Brasil sem miséria: o desafio da superação Da pobreza no campo. Brasília: MDSCF/SAGI, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 ago. 2010.

BRASIL. Decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jul. 2012.

BRASIL. Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 jul. 2003.

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). 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**, Brasília, 15 set. 2006.

BRASIL. lei n 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2009a.

BRASIL. Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as

Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 out. 2011.

BRASIL. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p.

BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro: Cúpula Mundial da Alimentação**. Brasília: Ministério de Estado das Relações Exteriores, 1996.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n. 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2009b.

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 & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 1-29, 2013.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos**, v. 1, n. 101, p.57-76, 2015

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliações**. Brasília: IPEA, 2010.

CASTRO, A. M. Trajetória do combate à fome no Brasil. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G (orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, p. 18-25, 2010.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. O dilema brasileiro: pão ou aço. 4º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CAUCHICK, M. P. A. Adoção do estudo de caso na engenharia de produção. In: CAUCHICK, M. P. A. **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações**. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2010.

CERVATO, AM; FIORE EG; REDOLFI, SCS. **Guia de segurança alimentar e nutricional**. Barueri, SP: Manole, 2015.

COELHO-DE-SOUZA, G. et al. Segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural: a contribuição do Plageder. In: COELHO-DE-SOUZA, G. (Org.). **Transformações no espaço rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

COMITÊ DE ENTIDADES PÚBLICAS NO COMBATE À FOME E PELA VIDA (COEP). **Das ruas às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza**. Cidadania em rede. Rio de Janeiro: COEP, 2008. 451p.

CONCEIÇÃO, J. J. A Cidade Global: Liderança de São Paulo. In: SANTOS A. H. S. (Org.). **Desenvolvimento, Trabalho e Inovação: a experiência da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

CONSEA. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: a experiência brasileira. Brasília, novembro de 2009.

CONTI, I. L. **Segurança alimentar e nutricional**: noções básicas. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

COUTO, L.F; CARDOSO JR, J.C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de análise político-institucional**, n.9, p. 75-82, 2018.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento na cidade de São Paulo**. 2016. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/2017/2017pedsao.html>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

DIAS, R; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FREITAS, C. A. S. **Aprendizagem, isomorfismo e institucionalização: o caso da atividade de auditoria operacional no Tribunal de Contas da União**. 2005 f. 144. Dissertação (Mestrado em Administração) - PPGA/UnB, 2005.

FREY, K. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: IPEA. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, 2000.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Pesquisa Domiciliar por gênero**. 2016. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2018.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo**. 2016. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>>. Acesso em 20 fev. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIULIANI, M. Policy termination. In: CAPANO, G; GIULIANI, M. **Dizionario di Politiche Pubbliche**. Roma: Carocci, 2005.

GOHN, M. G. A ação da cidadania contra a miséria e pela vida: ou quando a fome se transforma em questão nacional. In: GAIGER L. I. (Org.). **Formas de combate e resistência à pobreza**. São Leopoldo: Cedop, 1996.

GRIN, E. J. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. **Rev. Sociol. Polit**, v.23, n. 55, p. 119-145, 2015

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 2, p. 97-129, 2010.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.52, s.1, p. 125-146, 2014.

HOWLETT, M.; PERL, A.; RAMESH, M. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2013.

INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo, 2001. Disponível em: <[http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc\\_sintese.pdf](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2019.

INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG). **Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE**. Brasília: IPC, 2013.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI). **Global Food Policy Report**. 2016. Disponível em: <<https://www.ifpri.org/publication/2016-global-food-policyreport>>. Acesso em: 8 jan. 2019.

LAVINAS, L. **Universalizando direitos: Observatório da Cidadania**, 2004. Disponível em: <[http://ww2.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio\\_universalizando.pdf](http://ww2.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2019.

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

LULA DA SILVA, L. I; GRAZIANO DA SILVA, J. **Política nacional de segurança alimentar**. São Paulo: Governo Paralelo, 1991.

MALUF, R. S. O CONSEA na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G (orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010, p. 265-288.

MARCH, J.; OLSEN, J. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de La vivencia política. **Zona Abierta**, v. 63, n.64, p. 1-44, 1993.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2006, Ciudad de Guatemala. **Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Ciudad de Guatemala, 2006.

MARQUES, M.; COSTA, C. **Implementação de centros de referência local em segurança alimentar e nutricional**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

- MARSDEN, T. K.; SONNINO, R. Beyond the divide: Rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, v. 6, p.181-189, 2009.
- MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. Gênero e combate à pobreza: Programa bolsa família. **Estudos Feministas**, v. 17, n.3, p.312, 2009.
- MARTINS, H. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) – EBAPE /FGV, Rio de Janeiro, 2003.
- MAXWELL, S.; SLATER, R. Food policy old and new. **Development Policy Review**, v. 21, n. 5-6, p. 531-553, 2003.
- MIGUEL, L. A. **Dinâmica e diferenciação de sistemas agrários**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- MINAYO, C. S. **Raízes da fome**. Petropolis-RJ: Vozes, 1985.482 p.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). **Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money**. 2001. Disponível em:< <https://www.nao.org.uk/report/modern-policy-making-ensuring-policies-deliver-value-for-money/>> Acesso em: 20 fev. 2019.
- OBSERVATÓRIO DO TRABALHO DE SÃO PAULO (OTSP): **Estudo Temático IV. Atividades Agrícolas e Agricultura no Município de São Paulo, Abril, 2016**. Disponível em: <<http://observatorios.dieese.org.br/ws2/producao-tecnica/arquivo/2/atividade-des-agricolas-e-agricultura-familiar-no-municipio-de-sao-paulo>> Acesso em: 20 de fev. de 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2018.
- PAULILLO, L. F.O; GARCIA, L. M. B.; SACOMANO, M.N. **Governanças de redes: economia, política e sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2016. 352 p.
- PAULILLO, L. F.O; PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização: In. PAULILLO, L. F. et. al. **Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: Edufscar, 2002.
- PELIANO, A. M. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G (orgs.).**Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.
- PETERS, B. G. Governance as Political Theory. **Critical Policy Studies**, v.5, n. 1, p. 63-72, 2011.
- PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na**

construção do consenso político. 2009. 236 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social/UnB, Brasília, 2009.

PLOEG, J. D. **Camponeses e impérios alimentares: Lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil.** 2014. Dissertação (Mestrado em Agroecologia) - Programa Oficial de Pós-graduação em Agroecologia/Universidad Internacional de Andalucía, Baeza - Jaén, Espanha, 2014.

POULAIN, J. P. **Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar.** Florianópolis: EDUFSC, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). **Programa de Metas da cidade de São Paulo 2013-2016,** 2013. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/programa\\_de\\_metas/index.php?p=149999](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/programa_de_metas/index.php?p=149999)> Acesso em: 5 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). **Relatório da VI Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional da cidade de São Paulo,** 2015. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/Relatorio%20final%20VI%20conferencia.pdf>> Acesso em: 5 out. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). **Subprefeituras.** 2016. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/>> Acesso em: 20 fev. 2019.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária.** São Paulo: Atlas, 2013. 383 p.

RONCARATTI, L. S. A. **Caderno de Políticas Públicas.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.

RUA, M. G.; AGUIAR, A. A **política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making.** Brasília: IPEA, 2006.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo - 1970-1980.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SÃO PAULO, Decreto n. 55.867 de 23 de janeiro de 2015. Confere nova regulamentação ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMUSAN-SP, dispondo sobre suas competências, composição e funcionamento no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, nos termos previstos na Lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013. **Diário Oficial do Município de São Paulo.** São Paulo, 23 de jan. 2015a.

SÃO PAULO. Decreto n. 55.868, de 23 de janeiro de 2015. Regulamenta a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN-MUNICIPAL, órgão

integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN no âmbito do município de São Paulo, conforme estabelecido na lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 23 de jan. 2015b.

SÃO PAULO. Decreto n. 56.776, de 21 de janeiro de 2016. Transfere o centro de referência em segurança alimentar e nutricional sustentável do Butantã - CRSANS-BT da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente para a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 21 de jan. 2016a.

SÃO PAULO. Decreto n. 57.007 de 20 de maio de 2016. Institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - PMSAN, bem como fixa as diretrizes para o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme previsto na Lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 23 de mai. 2016b.

SÃO PAULO, decreto n. 57.058, de 14 de junho de 2016. Regulamenta a composição, as competências e o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário - CMDRSS, instituído pelo artigo 192 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 14 de jun. 2016c.

SÃO PAULO, Decreto n. 57.368, de 7 de outubro de 2016. Cria o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional de Vila Maria - CRESAN Vila Maria, vinculado à Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional - COSAN, da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**. São Paulo, 7 de out. 2016d.

SÃO PAULO. Lei n. 13.399, de 1º de agosto de 2002. Dispõe sobre a criação, estrutura e atribuições das Subprefeituras no Município de São Paulo, estabelece procedimentos para sua implantação e prevê a transferência gradual de órgãos e funções da Administração Direta Municipal. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 03 de ago. 2002.

SÃO PAULO, Lei n 15.920, de 18 de dezembro de 2013. Cria o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabelece todos os componentes municipais necessários, em consonância com os princípios e diretrizes da Lei Federal 11.346/2006 com vistas a assegurar a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável para a população paulistana. **Diário Oficial do Município de São Paulo**. São Paulo, 21 de dez. 2013.

SÃO PAULO. Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo e revoga a lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 31 de jul. 2014.

SÃO PAULO. Lei n. 16.140 DE 17 de março 2015. Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, São Paulo, 17 de mar. 2015c.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Coletânea de políticas públicas: introdução à teoria da política pública**. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-40.

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

SEGALL-CORRÊA, A.M.; MARIN-LEON, L. A. Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 16, n.2, p. 1-19, 2009.

SILVA, J. F.B.; LIMA, M. E. P. Políticas públicas PNAE e PAA e o fortalecimento da agricultura familiar: estudo de caso da associação de produtores rurais do núcleo VI de Petrolina/PE. **Ideias & Inovação**, v. 3, n.3, p. 97-106, 2017.

SILVA, M. K.; MORUZZI MARQUES, P. E. **Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural**. Políticas públicas e participação social no Brasil rural. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

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

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TAKAGI, M. **A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. 2006. 208 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2006.

TEO, C. R. P.A.: MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e práticas na aquisição de alimentos. **Rev. Nutr**, v. 25, n. 5, p. 657-668, 2012.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v. 19, p. 933-945, 2010.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZIMMERMANN, C. R; GEPHERSON, M. E. PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, v. 28, n. 73, p. 147-164, 2015.



## ANEXOS

### ANEXO 1. Entrevistas com representantes do Poder Público

- Representante do Poder Público 1 (RPP 1)

**Questão 1:** “Bom, eu acho que eu consigo falar um pouco mais na perspectiva da alimentação escolar enquanto uma parte desse processo. Foi bastante importante o momento 2013-2016 porque foi quando a gente teve um olhar do gestor público para o processo de implementação das políticas públicas para a segurança alimentar como um todo, pensando bem dentro desse ciclo de política pública, aquela fase de implementação. Isso foi muito importante porque, embora as políticas já fossem existentes em âmbito federal, não havia um olhar direcionado no âmbito municipal na cidade de São Paulo, então esse período de 2013-2016 teve uma forte relação com essa implementação. E, dentro das políticas ligadas a alimentação escolar, isso é muito forte da política porque ali a gente está falando principalmente do artigo 14 da Lei 11947 que é a compra de pelo menos 30% da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar do município. Não haviam esforços, até então, no sentido de concretizar essa compra, embora ela fosse instituída por lei. Havia discussões acerca do tema, que de fato foram aproveitadas na efetivação dessas compras a partir de 2013, mas a política em si, que era a compra dos alimentos, não era cumprida. E aí, a partir de então, começou-se a discutir mais sobre esse tema, e respondendo bem objetivamente sobre como se deu o processo de construção no âmbito na CODAE, hoje coordenadoria, na época era Departamento de Merenda Escolar, houve basicamente um direcionamento para cuidar desse assunto, o que é esse direcionamento, primeira coisa que aconteceu: destacou-se os servidores públicos, gestores concursados ou não, pra se cuidar desse assunto, que foi fundamental e determinante pra que isso acontecesse. Alguém com o tempo dedicadamente exclusivo para cuidar disso. Segundo: o conceito de merenda escolar foi deixado um pouco de lado e substituído pelo conceito de alimentação escolar, entendendo como algo muito mais amplo do que simplesmente uma merenda escolar. Uma alimentação escolar que é o que de fato PNAE preconiza, é o que de fato se fazia há muitos anos na cidade de São Paulo. Não é uma coisa que começou 2013, mas que de fato foi aprimorado. E aí, diversas ações direcionadas ao cumprimento dessa política, aproximação com os agricultores familiares locais, nível nacional, a gente teve muita aproximação com corporativas do Rio Grande do Sul. Desenho de uma estratégia para começar a implementação dessa política. Então a gente começou de fato comprando alimentos advindos de uma tática

mais estruturada, a gente começou a compra pelo arroz vindo do Rio Grande do Sul, das cooperativas que produzem o arroz agroecológico, que são cooperativas que já estão aí atuando com políticas públicas há mais de 20 anos, então isso foi um facilitador mas foi parte de uma estratégia que evoluiu até chegar na compra de alimentos menos processados, advindos de cooperativas mais incipientes no processo de organização. ”

**Questão 2:** “ Na época dentro do DAE foi criado um núcleo interno que encabeçou o trabalho de um Grupo de Trabalho (GT) da Agricultura Familiar que tinha por objetivo primeiramente mapear qual era a agricultura familiar principalmente no Estado de São Paulo, preconizando a compra local que é uma das expectativas da política pública. Esse grupo trabalho também muito no aprimoramento dos editais, os instrumentos de compras eram muito arcaicos, não eram voltados para grupos que nunca trabalharam com compras públicas. O grupo abriu as portas para esses agricultores, e é obvio que ainda tem dificuldade. Havia uma atuação cotidiana de atender telefonemas desses grupos, de como fazer o preenchimento. Em 2013 não tinha a ferramenta WhatsApp, era uma dificuldade muito grande por telefone. A prefeitura ainda não dispunha o sistema eletrônico do andamento de compra, os processos eram todos manuais, no papel, ou seja, foi muito complexo. As ações de governança desse GT focaram muito nisso. O diálogo com a sociedade civil ainda era desestruturado, porque o COMUSAN estava sendo reestruturado. Ele sempre existiu, mas sem a estrutura necessária. Havia um diálogo inclusive com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que deva apoio aos contratos de assistência técnica etc. Em 2013 a gente fez em parceria com o MDA um evento na FUNART para mapear a agricultura familiar do estado todo para eles falarem o que produziam e a gente explicar o que queria comprar e os principais desafios e dali rendeu muita coisa, entre elas a compra da banana do Vale do Ribeira. ”

**Questão 3:** “ O diálogo com a sociedade civil começou um pouco desestruturado, mas foi ganhando institucionalidade, uma vez que se reestruturou o COMUSAN e a partir dali conseguimos organizar melhor as demandas. Basicamente isso muda e continua mudando no decorrer do tempo. Na temática da SAN em São Paulo eu percebo que ela não para de melhorar desde 2013, a cada ano você consegue agregar mais mecanismos de participação e diversificar os membros na participação, no que tange a participação social vale destacar a construção da Lei Municipal 16.140/2015, que dispõe sobre a inserção de alimentos orgânicos no programa municipal de alimentação escolar, embora seja uma demanda antiga da sociedade, ela só se concretizou em 2015 e deriva de alguma forma da lei que exige a compra de 30% da agricultura

familiar. Um aspecto relevante foi a consulta pública após a sanção da lei com o objetivo de regulamentar. De acordo com a SP Aberta, que cuidava dessas consultas, foi o caso mais bem sucedido. Num período de 30 dias recebemos 151 contribuições efetivamente levadas em conta na regulamentação. Se isso não é participação social, eu não sei o que é. Não estamos falando de conselheiros e pessoas ligadas à temática, mas cidadãos paulistanos, munícipes, que se interessaram e deram sua contribuição, tanto é que nós temos o plano em execução até hoje, é claro que temos que melhorar muita coisa, mas a participação social foi efetiva. Enquanto mecanismo de participação social eu acho que esse foi um sucesso, e o COMUSAN foi fundamental para engendrar tudo ali para fazer emergir aquilo que se tornou o primeiro plano municipal de SAN construído entre poder público e sociedade civil. ”

**Questão 4:** “ Eu vou entender aqui a participação do governo na construção do plano enquanto um arcabouço institucional pela maneira como foi articulado com os diferentes setores do governo municipal foi muito preciso. Nós fomos demandados a preencher aquilo que formaria o plano de SAN no âmbito da nossa atuação enquanto alimentação escolar. Falando enquanto SME foi bem efetivo pelo espaço e tempo para contribuir nessa construção. Conseguimos colocar aspectos relacionados a compra dos alimentos orgânicos, melhoria de mecanismos que tangem a compra da agricultura familiar, principalmente os aspectos jurídicos, deixando claro que é uma compra diferenciada e não deveria ser encarada como uma licitação, onde a disputa é pelo menor preço, tem pontos polêmicos relacionados a Educação Alimentar e Nutricional que na época passou a parceria do projeto nutrir, da Nestlé que foi muito questionado, mas hoje a parceria não existe mais, e em alguns aspectos não funcionava e tinha o nome da marca por trás, e por um lado foi bom esse questionamento por parte da sociedade civil porque mostrou o quanto se estava vigilante naquele momento. Um detalhe extremamente relevante. Tudo isso se deu pelo fato de se ter um COMUSAN que ajudou a fazer toda gestão da construção desse plano e em paralelo a COSAN, e fez toda gestão por parte do executivo municipal oferecendo a possibilidade de diálogo e construção com todas as secretarias afins.”

**Questão 5:** “A intersetorialidade é a capacidade de fazer as diferentes instituições dialogarem, secretarias do município e órgãos de outras esferas, estadual e federal, dos organismos da sociedade civil. A participação social é a maneira de como a sociedade civil se comunica com as ações do governo, principalmente na elaboração de políticas públicas. O plano de fato só se efetivou porque primeiro, havia uma participação social muito ativa seja pelo COMUSAN ou pelas pré conferências e pela Conferência Municipal e havia uma atmosfera para a

intersetorialidade. Eu me lembro na época havia um diálogo grande entre CODAE e COSAN inclusive construindo parcerias. ”

**Questão 6:** “Na perspectiva da Alimentação Escolar, mas acho que era de quem também estava coordenando a construção do plano, que é equalizar desejos ali, quando chegou para a demanda pra nós, tivemos que distribuir pra vários setores internos da coordenadoria e aí surgiram diversos questionamentos. Vamos dar mais luz para a compra da agricultura familiar, falar dos cardápios especiais das escolas, porque isso é muito amplo, um universo, hortas nas escolas entre outros, essa escolha foi a mais difícil. Tínhamos total autonomia e fizemos as escolhas com bastante rigor. Somos uma coordenadoria muito grande em termos de orçamento e programas, por isso sempre tivemos uma autonomia dentro da SME na gestão (2013-2016). É muito importante o gestor individual como tomador de decisão dentro do ciclo de políticas públicas. Essa tomada de decisão do gestor é fundamental para a efetivação de uma política pública. Sair do campo da implementação e ir para o campo da execução dentro daquele ciclo. Os maiores entres foram equacionar desejos, interesses do cada setor, área técnica para que cada assunto fosse o mais valorizado. ”

**Questão 7:** “Eu ingressei no serviço público municipal em 01 de março de 2013 por um concurso que foi específico para o DAE, à época merenda escolar, comecei junto com a gestão de 2013. Eu fui destinado de cara para trabalhar o controle de qualidade dos alimentos em natura que iam para o programa de merenda. Na época, a Erika Fischer, que foi a coordenadora de alimentação escolar que encabeçou bastante esse projeto da compra da agricultura familiar, precisou, obviamente, montar uma equipe para direcionar o trabalho para isso. Aquela coisa de ter um núcleo interno voltado a isso. Ela precisava de mais alguém para ajudar, até porque na época a Danuta estava prestes a entrar de licença maternidade e precisava de alguém para fazer o trabalho enquanto ela estivesse nesse período. A gente se identificou lá dentro trabalhando no dia a dia e ela me deslocou da função que eu estava para atuar diretamente nessa política pública da agricultura familiar. E aí eu comecei a compor esse núcleo. Então, pensando a compra da agricultura familiar como uma estratégia da política de segurança alimentar de São Paulo como um todo, o meu papel foi esse, encabeçar juntamente com a minha equipe a compra da agricultura familiar entendendo que isso era promoção de SAN. E nisso a gente tinha a prioridade de compra local, na época a gente tentou desenvolver trabalhos em Parelheiros para a compra da agricultura familiar de lá, tivemos dificuldade por uma questão burocrática, não havia documentação por parte da cooperativa na época que permitisse participar de políticas

públicas, mas hoje há. Resumindo rapidamente meu papel foi ajudar a fazer com que essa política fosse de fato uma política de estado e não uma política de governo de 4 anos. ”

**Questão 8:** “Eu pessoalmente percebo que hoje em dia se fala de comida (de uma maneira geral) muito mais. E eu tenho certeza que São Paulo, enquanto institucionalidade, tem muita participação nisso, nessa temática, no Brasil como um todo. E é impossível falar disso sem falar das mudanças pós-golpe. Percebe-se algumas dificuldades maiores, mas, principalmente, no que diz respeito a escuta do governo em relação a participação social. Se você for pegar dados, o primeiro aumento do per capita do PNAE só aconteceu em 2016 depois do golpe. Mas não adianta nada você aumentar o per capita e não ouvir o que a sociedade tem a dizer sobre isso. A gente teve um exemplo bem concreto aqui em São Paulo, no início da gestão do Doria, que foi aquela tentativa de emplacar a farinata, que ele começou falando aquilo para morador de rua, percebeu que aquilo não pegou bem, numa tentativa de marketing ele reagiu dizendo que ia colocar na alimentação escolar também e foi aí que o bicho pegou porque era onde havia muita estruturação da sociedade civil. E aí eu diria que as pessoas foram para a rua, o banquete foi um movimento de rua. E o banquete concretiza essa articulação sociedade civil e governo. E aí ao mesmo tempo se tem uma mudança radical nas estruturas dos ministérios, basicamente tudo foi parar no Ministério da Agricultura agora com esse governo que iniciou em 2018. Não há um direcionamento no que se diz respeito a agricultura familiar, o CONSEA é extinto logo no primeiro dia, desde então não há ambiente para a discussão para participação social. Ninguém quer ouvir. Isso preocupa muito. Hoje eu vejo uma nítida ameaça ao PNAE, à compra da agricultura familiar, a não discussão com a sociedade, a gente tem um exemplo concreto do dia 11 de abril de 2019 a SME baixou uma instrução normativa que dá poder à boa parte das escolas da cidade de São Paulo de comprarem o próprio alimento e não de receberem o que era comprado centralmente pela CODAE. Isso, conseqüentemente, atinge direto a agricultura familiar, porque não adianta comprar se não tem para quem entregar. É um processo de terceirização que está acontecendo e da noite para o dia, a gente ficou sabendo pelo Diário Oficial. Embora a gente tenha se levantado contra o governo para mostrar tecnicamente que aquilo era inviável, eles insistiram na ideia e na prática o que nós vemos hoje é uma grande quantidade de criança na cidade de São Paulo que não estão comendo conforme preconiza o PNAE. É muito grave o que está acontecendo agora, está muito difícil de combater, mas existe uma estrutura de participação social deixada pelo governo anterior, não atribuo a nada mais a não ser o governo municipal obviamente alinhado com o que havia de governo federal até 2016

de ensinar o governo a ouvir a população. Então o que a gente ainda tem que a gente consegue articular está diretamente relacionado a isso. ”

- Representante da Poder Público 2 (RPP 2)

**Questão 1:** “Foi percebido que a questão de SAN não estava, apesar de haver participação social, estruturada. Inclusive, o trabalho do Conselho não era levado em consideração na elaboração das políticas e das ações da prefeitura. O que foi feito de início foi uma forma de ouvir a população e de chamá-la para discutir a SAN nos seus mais variados eixos, desde a produção, acesso e distribuição de alimentos para a população em vulnerabilidade social e coisas do tipo. Isso foi feito por meio das conferências regionais, que foram 7 na cidade São Paulo, com a participação do Poder Público e da Sociedade Civil e com total envolvimento do COMUSAN. Depois de ter ouvido a população, de ter fomentado a participação, foi feita a Conferência Municipal de SAN que reuniu cerca de mil pessoas, inclusive beneficiários de programas sociais da Prefeitura de São Paulo, e a partir da escuta foram sendo elaboradas as ações e reestruturadas ações já existentes. Por meio da participação social, logo no início da gestão, foi debatido com a Sociedade Civil presente no COMUSAN a proposta de uma Lei Orgânica de SAN que foi aprovada logo no final do primeiro ano da gestão e que deu amparo e start para a toda a implementação da política no município. É bom ressaltar que a construção e aprovação desse projeto de lei teve envolvimento fundamental da Sociedade Civil e também do Governo que debateu com a Câmara porque foi um projeto de iniciativa do Executivo. ”

**Questão 2:** “Primeiramente, ela estava prevista na lei mencionada anteriormente e o primeiro passo foi fortalecer o Conselho de SAN. Foi feita uma nova composição desse Conselho a partir de um decreto criado pela gestão, inclusive ampliando o leque de entidades sociais que poderiam participar, inclusive incluindo a questão indígena de comunidades tradicionais, a questão religiosa (das religiões de matrizes africanas), a questão dos imigrantes garantindo assento para esse segmento social, então foi um ganho muito grande para o Conselho. Depois disso, no Conselho organizado, foi feita a Conferência de SAN que deu base para a elaboração das diretrizes, também foi criada a Câmara Intersecretarial de SAN que é um órgão governamental e, para mostrar a valorização que foi feita com relação a participação social, foi garantido, na CAISAN, o assento da presidência do Conselho de SAN. A partir da conferência que foi realizada, a CAISAN elaborou as diretrizes do Plano de SAN e partir dessas diretrizes foi feito um levantamento das ações para compor o Plano. ”

**Questão 3:** “Como já foi falado, houve fundamental participação do Conselho que, de certa forma, caminhou conjuntamente com a gestão, até mesmo porque a gestão tinha o mesmo objetivo, construir o Plano Municipal de SAN que o próprio Conselho tinha, então foi um trabalho muito interligado entre essas duas instâncias, tanto o Executivo quanto a Sociedade Civil. Além disso, para a elaboração do plano além da conferência e da participação do Conselho, foi feita uma consulta pública da primeira versão do Plano que foi elaborado, inclusive tivemos a participação de várias pessoas que contribuíram de forma bastante significativa, e essa consulta foi passada para o Conselho que foi pra Câmara Intersecretarial que foram delineando essas propostas que vinham dessa consulta. ”

**Questão 4:** “Foi necessário uma articulação bastante grande com o Legislativo para a aprovação da lei, também teve que ter uma boa articulação interna na gestão até mesmo porque a SAN não é um tema que está na boca de todo mundo, digamos assim. Tem também os desafios internos que é convencer a própria gestão da importância dessa política, então tudo isso teve que ter sido feito, tanto pelos gestores quanto pela participação da sociedade civil que foi muito ativa. E, com relação ao plano, foi necessário ter uma articulação com todas as secretarias envolvidas que de alguma forma tem interface com a SAN uma das estratégias de convencimento dessas secretarias foi justamente apontar para elas que o Plano de Metas individuais delas estava intimamente ligado com as questões da SAN. ”

**Questão 5:** “Como eu já mencionei, a participação social na gestão foi muito valorizada desde o início. Desde a construção da minuta da LOSAN até a regulamentação da lei, a partir dos decretos de reestruturação do COMUSAN, de criação da CAISAN, de estabelecimento da política de SAN no município e que deu publicidade e visibilidade às diretrizes do plano. Então, a participação social foi essencial e foi sempre muito valorizada e caminhou conjuntamente com a gestão, inclusive muitas ações eram realizadas em parceria entre Conselho, Prefeitura e Secretaria. Com relação a intersecretorialidade, também foi um ponto que foi focado bastante na gestão, principalmente com o envolvimento de várias secretarias com interface na SAN, além de universidades. A gente teve um apoio muito grande da Universidade Estadual de São Paulo, na figura da professora Maria Rita, também tivemos muito apoio do pessoal da USP que participaram de vários eventos, seminários que foram feitos, além de vários movimentos da Sociedade Civil. ”

**Questão 6:** “Os maiores entraves é a questão do convencimento interno da gestão porque o tema da SAN, diante de outros temas como saúde, fica meio que apagado dentro das discussões de políticas públicas. E também na disputa dessa agenda, para garantir que a agenda estivesse na boca do Prefeito. Esse é um trabalho bastante árduo, de diálogo com todos, até que se chegue, efetivamente, à boca do Prefeito, mas a gente conseguiu fazer com que esse entrave fosse derrubado, tanto que ao final a gente teve apoio até da Primeira Dama na divulgação do plano e também num balanço que foi feito posteriormente sobre a SAN na cidade de São Paulo. E outro entrave também é a questão orçamentária, que eu acredito que esse seja um entrave para várias políticas públicas a serem implementadas. ”

**Questão 7:** “O meu papel em todo o processo foi de assessoria a gestão, estabelecendo de alguma forma esse diálogo com a Sociedade Civil e também com as diferentes secretarias da Prefeitura e também buscando saídas para alguns entraves, com relação a legislação, tentando buscar caminhos para a construção dessa legislação. E também buscando estudos, pesquisas, dados e informações para o diagnóstico da segurança alimentar no município, para medir e efetividade dessas ações. Foi esse o papel que eu tive. ”

**Questão 8:** “Eu acredito que, no período de 2013 a 2016, a gente teve um avanço muito significativo na questão de SAN na cidade de São Paulo. Várias ações foram implementadas, ações voltadas muito para a população em vulnerabilidade social. O PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), que foi recorde na cidade de São Paulo, até então não tinha tido adesão a esse programa. Então, eram distribuídos toneladas e mais toneladas de alimentos para a população em vulnerabilidade social, para as entidades socioassistenciais. Tivemos também um programa muito interessante para a garantia de acesso a alimentação que foi o Quinta da Economia, que garantiu um preço tabelado para uma cesta de vinte produtos dentro dos mercados e sacolões municipais da cidade de São Paulo. Fazia muito sucesso e ajudava muitas pessoas porque tinha um preço bastante acessível, R\$2,99 o quilo. E também a estruturação de toda essa política, conforme foi respondido nas outras questões, que nada disso tinha sido criado ainda na cidade de São Paulo. O fortalecimento da participação social foi o que garantiu sobrevivência para essa política após a gestão do Prefeito Fernando Haddad. Mas a gente vê um processo, que é noticiado na mídia e em outros canais alternativos, de desmonte de tudo isso. Claro que muitas das vezes é velado, não desconstruíram a institucionalidade, mas a efetividade dessas instituições não está rolando. Os programas foram deteriorados, o PAA não existe mais, o Programa dos mercados e sacolões se acabou, o Conselho está sem muito apoio da própria

gestão e a CAISAN não realiza as suas reuniões periódicas, inclusive havia sido pensado em fazer uma revisão do plano mas a gestão está praticamente acabando e isso ainda não aconteceu, então isso é um processo de desconstrução total da política. Inclusive o desmantelamento da própria COSAN que foi desmembrada e tirada da secretaria, uma parte ficou para a secretaria só para cuidar dos CRESANs do Butantã e Vila Maria, também foram criadas nesta gestão e a outra parte ficou de Sacolões e Mercados que são fundamentais para a garantia de SAN saíram da alçada da Coordenadoria.”

- Representante da Poder Público 3 (RPP 3)

**Questão 1:** “Quando chegamos na secretaria, já existia uma atuação na cidade de São Paulo de várias secretarias ou vários departamentos relativos ao tema da segurança alimentar e nutricional, porém extremamente diversificadas e descentralizadas porque essa ação que cuidava dos mercados, dos sacolões, estava estruturada na coordenação das subprefeituras. Com isso você tinha uma dispersão muito grande de políticas sendo implementadas porque cada uma das subprefeituras da cidade de São Paulo cuidava especificamente de alguns dos equipamentos existentes na área dessas subprefeituras, ou seja, um mercado, um sacolão, uma área rural, uma área com agricultores, mas não havia uma política ampla que articulasse e integrasse essa quantidade enorme de iniciativas que estavam acontecendo, porém de forma descentralizada na cidade de São Paulo. Um exemplo muito claro é o de que nós tínhamos um COMUSAN que existia na cidade porém com pouca participação efetiva de outras secretarias, ou seja, com uma baixa intersetorialidade até o início da gestão do prefeito Fernando Haddad, e um conselho que, a partir de uma participação social, militavam em torno desse tema, em torno das políticas públicas relacionadas com segurança alimentar e nutricional, apesar de uma quantidade bastante grande de pessoas envolvidas nesse tema, não se via por parte da administração pública até então uma preocupação em centralizar e articular esse conjunto de atividades e também fortalecer a participação social através do COMUSAN.”

**Questão 2:** “Quando nós fomos convidados para compor a secretaria do trabalho, na gestão do prefeito Fernando Haddad, nós imediatamente recebemos a informação de que uma das principais mudanças seria, além de indicar ou propor essa indicação de um ex-presidente da CUT para a secretaria do trabalho, o que para nós era muito importante porque nós estávamos num período já iniciando esse processo da conjuntura de crises, a crise de 2008 se arrastava e vinha também já dando sinais de ampliação do desemprego colocando menos recursos em

várias áreas e portanto nós chegamos em 2014 e recebemos a notícia de que todos os equipamentos relacionados com os mercados, sacolões, o mercado municipal, todas as hortas existentes em cada uma das áreas das subprefeituras e o próprio COMUSAN estaria sendo aprovada a transferência de todo esse processo para a nossa secretaria. O que, na verdade, à primeira vista, eu quero aqui deixar a minha impressão do que tem a ver a política de SAN com uma Secretaria do Trabalho, de desenvolvimento numa cidade como a cidade de São Paulo e realmente fiquei preocupado porque a quantidade de estruturas e de equipamentos, que estava inclusive deixando muito a desejar, e portanto nem sempre a política era considerada prioritária para aquela subprefeitura por que, tanto problemas existentes na cidade e naquele território daquela subprefeitura, essa era mais uma ação a ser implementada mas não de forma articulada e integrada com as outras secretarias e com a própria ampliação da participação da sociedade civil. Devo admitir que estava errado porque, particularmente, penso que essa foi, das várias coordenadorias existentes, sem dúvida uma das áreas que mais me deu satisfação de atuar nos principais momentos e ter implementado, ao final, um conjunto de medidas propostas que foram fundamentais para a implementação na cidade de São Paulo de uma política de segurança alimentar e nutricional. ”

**Questão 3:** “Como eu disse, em 2014 nós recebemos a incumbência de cuidar dos mercados, dos sacolões, dessas estruturas existentes na cidade de São Paulo e iniciamos o trabalho com a implementação de uma coordenadoria dentro da estrutura da secretaria que não existia evidentemente e fomos trabalhando na estruturação dessa coordenadoria atuando em várias frentes. A primeira delas foi a busca pela intersetorialidade, quando iniciamos um processo pessoalmente de discussão com várias secretarias apontando para a importância da política municipal de segurança alimentar e nutricional. Aqui eu poderia dar inúmeros exemplos, começaria pela própria responsável pelas atividades da primeira infância, Ana Estela Haddad, e que na prefeitura foi uma das pessoas que mais participou ativamente dessa importante iniciativa já que entendia muito bem, como professora que é, e mostrava claramente a importância de se implementar na cidade de São Paulo uma alimentação saudável para as crianças nas escolas porque isso faria, desde a primeira infância, uma diferença fundamental. A partir daí, a SME, nós tivemos contato e uma discussão muito importante com a companheira Erika Fischer, que trabalhava na SME e responsável pela política na área das escolas municipais (o que, portanto, para nós também foi absolutamente essencial ter o apoio dentro de uma secretaria grande e importante como a SME, essa integração das várias políticas), a compra de alimentos para as refeições diárias nas escolas municipais, para mais de 1 milhão de alunos,

estava no centro da articulação que nós fizemos a partir da vinda do Marcelo e assumir coordenação de segurança alimentar e nutricional. Depois, a própria coordenação da subprefeitura, onde essa atividade estava descentralizada, nós fomos visitar todas as subprefeituras, todos os equipamentos existentes, discutindo os principais problemas de cada um deles, para fazer um diagnóstico do que deveria ser a nossa intervenção e a nossa implementação de políticas públicas num período de tempo tão curto, a final de contas, havíamos sido convidados para ser secretário no meio da gestão de 2014 (lembrando que a gestão do prefeito Fernando Haddad se deu de 2012 à 2016). Então, além das secretarias, a própria SME e a SMS, claro que como uma importante secretaria debatendo o tema do papel da alimentação saudável na questão da saúde também foi fundamental, ou seja, várias secretarias que nós fomos visitando pessoalmente, conversando e articulando para participarem mais efetivamente do Conselho Municipal e, ao mesmo tempo, estruturar uma política de SAN com as restrições orçamentárias que tínhamos. O mesmo valor existente para essa tarefa descentralizada na subprefeitura, veio para a secretaria. Porém um processo muito lento de transferência desses recursos, evidentemente uma disputa por esses recursos. E também, principalmente, uma busca de diálogo com a sociedade civil, que teve um papel absolutamente essencial na pressão sobre os representantes dessa política na cidade de São Paulo para que ela fosse vista como uma importante ferramenta dentro do projeto e da política de desenvolvimento que estava sendo implementada em São Paulo na gestão do prefeito Haddad. ”

**Questão 4:** “Após um diagnóstico inicial, fizemos uma das principais tarefas que foi a busca de parcerias, de convênios e processos que poderiam ser feitos com, principalmente, o governo federal, já que no governo do estado nós tínhamos grandes dificuldades em conversar e articular, tínhamos muita participação dos membros do Conselho Municipal no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. ”

**Questão 5:** “Eu poderia dizer que, do ponto de vista dos pontos positivos ou daquilo que efetivamente nós conseguimos construir além de ações relacionadas com manutenção e melhoria dos equipamentos existentes, foi a própria implantação da política municipal na cidade de São Paulo o fortalecimento do COMUSAN que virou uma política importante da cidade e um espaço de participação social absolutamente fundamental. Então, a própria implementação da política foi bastante importante. Para ter uma ideia, nós fizemos no Mercado Municipal um conjunto de iniciativas, como por exemplo as feiras de agricultura familiar, mostrando a importância dessas políticas. Demos continuidade a algumas políticas que já existiam e

principalmente trabalhamos com essa articulação e integração das várias secretarias, trabalhando em conjunto com a secretaria municipal para implementar propostas de articulação, propostas de diagnóstico da insegurança alimentar em cada uma das subprefeituras. Esse processo a gente iniciou na gestão de 2014 a 2016 e com certeza com a participação social defendendo a importância desse levantamento para traçar ações de médio e longo prazo que pudessem atacar essa insegurança alimentar e, portanto, fazer com que tivéssemos em cada uma das áreas da cidade uma ação importante para superar essa desigualdade relacionada com a segurança alimentar e nutricional. Portanto, um conjunto de atividades muito extenso que está disponível em vários locais para pesquisa e tudo mais, as várias políticas que foram implementadas dentro dessa área. ”

**Questão 6:** “Eu diria que os principais entraves foram, principalmente, a burocracia, a falta de entendimento e de conhecimento de alguns agentes públicos da importância desse tema e de se colocar na centralidade de um modelo de desenvolvimento para uma cidade como São Paulo. Mas eu digo burocracia e falta de conhecimento não por culpar ninguém, mas principalmente pela necessidade da gente cada vez mais escrever, estudar e implementar essas políticas em várias cidades do país e a possibilidade de articular Bancos de Alimentos, por exemplo, para superar essas dificuldades em várias regiões. Nós um Banco de Alimentos organizando e atuando fortemente junto com outras prefeituras da região metropolitana de São Paulo. Isso não é pouca coisa. Você tentar fazer com que, além de discutir a necessidade da intersectorialidade acontecer de fato, também fazer o enfrentamento de discutir de forma mais ampla, mais articulada, na região metropolitana, trocando informações, garantindo que pudesse haver, em períodos onde se tem sobra de alimentos num determinado Banco de Alimentos, que elas possam ser utilizadas em outras cidades (outros locais), ao mesmo tempo se tem o trabalho de guarda desses alimentos e portanto um conjunto de políticas importantes que foram implementadas. Dificuldade financeira também, porque há uma disputa muito grande em uma cidade com recursos limitados e, como eu disse, em uma conjuntura de crise. Mas, de qualquer forma, conseguimos fazer muita coisa, apesar desses problemas. Com a burocracia pode-se dizer que se tinha muita dificuldade em fazer intervenções pequenas em vários locais do a toda uma necessidade burocrática de início, de busca, de preparação, etc.”

**Questão 7:** “ Nós fomos trabalhando a estruturação da política em várias frentes. A primeira delas, tentando colocar como uma das ações prioritárias da secretaria as ações relativas a essa Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional. Isso é muito novo e necessitava de uma

articulação, inclusive dentro da própria secretaria, da gestão pública que trabalhava na secretaria, ou seja, mostrar a importância desse tema, a articulação desse tema com outras iniciativas de outras coordenadorias que nós tínhamos na secretaria (como a própria Coordenadoria de Desenvolvimento Econômico e a Coordenadoria do Trabalho), ou seja, se tem políticas de trabalho que estão umbilicalmente ligadas a esse conjunto de iniciativas da SAN e, portanto, foi um processo muito penoso, mas muito gratificante ir construindo essa integração das atividades.”

**Questão 8:** “ Do ponto de vista da implementação de políticas, muito pouca boa vontade por parte do governo do estado de São Paulo naquele momento, em implementar ações em conjunto ou mesmo fazer com que a gente tivesse fortalecimento dessas ações no município de São Paulo. Uma disputa política que dificultava a implementação dessa política. Mas ao contrário, a nível nacional, tivemos um apoio muito importante, onde trabalhamos muito com vários ministérios. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, evidentemente, um dos principais nesta tarefa. O próprio Ministério de Desenvolvimento Social, dada a importância dessas atividades. Então teve um conjunto de articulações e de projetos que foram feitos com o Governo Federal em que se buscava não só apoio financeiro, mas principalmente apoio político na implementação de várias medidas importantes. Claro que o tempo era muito curto mas de qualquer forma em 2 anos conseguimos fazer muita coisa e implementar muitas ações na cidade de São Paulo, na política municipal de segurança alimentar e nutricional. ”

- Representante do Poder Público 4 (RPP 4)

**Questão 1:** “São diversos os elementos que, conjugados, garantiram o processo de construção do plano Municipal de segurança Alimentar de São Paulo. O mais fundamental deles certamente foi um ambiente político institucional que favorecia o controle social das políticas públicas, e, portanto, acolhia o compartilhamento de visões de uma ampla gama de diferentes atores. Refletindo os anseios da sociedade e a vontade política dos gestores públicos, a institucionalização foi iniciada pela promulgação de legislação específica (Lei nº 15.920/2013). Essa legislação reforçava a responsabilidade do município de São Paulo na realização de ações e projetos capazes de garantir a SAN e o DHAA para suas populações. Na prática, esse processo foi deflagrado com a reformulação do Conselho Municipal de SAN (COMUSAN),e pela construção de uma Câmara de articulação entre as ações das secretarias municipais. O COMUSAN funcionava com participação integrada do setor público, sociedade civil

organizada e representantes de organizações ligadas ao tema da segurança alimentar e nutricional.”

**Questão 2:** “A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, por meio de sua coordenadoria de segurança alimentar e nutricional, teve papel de liderança no estabelecimento do COMUSAN e no desenvolvimento das ações de articulação das diversas secretarias do governo municipal, com os representantes da sociedade civil.”

**Questão 3:** “O processo de estruturação do sistema se deu por meio de encontros e pré conferências públicas, que culminaram na 6ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, última instância para consolidação do Plano Municipal.”

**Questão 4:** “Desconheço como foi esse processo.”

**Questão 5:** “Certamente, conforme relatado anteriormente.”

**Questão 6:** “Eu não atuava dentro desse sistema diretamente, portanto não me sinto legitimada para responder. Mas acredito que os entraves maiores tenham sido exatamente a articulação “inédita” de tantos diferentes atores.”

**Questão 7:** “Tive a oportunidade de coordenar o programa municipal de alimentação escolar do município. Na ocasião, o programa municipal oferecia mais de 2 milhões de refeições diárias equilibradas, saudáveis e diversificadas. A política pública de alimentação escolar dialoga muito diretamente com o DHAA, porque ao final, garante o primordial dos direitos a uma parcela muito significativa de pequenos cidadãos. Eu e equipe pudemos participar de forma próxima na construção do Plano de Segurança Alimentar, aprendendo e contribuindo com ideias durante todo o processo de formulação do Plano. Algumas das práticas adotadas pela CODAE, da SME, foram inseridas no “PLAMSAN/SP”, a exemplo do “prêmio educação além do prato”, de incentivo ao debate e à inclusão do tema da alimentação saudável dentro das escolas; e a política de inserção gradativa de alimentos de origem orgânica e agroecológica na alimentação escolar, essa também resultado de intensa interface com setores da sociedade civil, regulamentada pela Lei 16140/15.”

**Questão 8:** “Acho que foi um marco e um legado para a cidade. As instituições civis foram fortalecidas e empoderadas para pleitear e garantir seus direitos. Um exemplo da potência de seu legado pode ser tirado das tentativas recentes – rapidamente aplacadas de forma contundente pela sociedade - de inserção de um composto alimentar ultraprocessado de baixo valor nutricional, (para não falar da nulidade de valor cultural), conhecido como *farinata*, para substituir a oferta de “comida de verdade” nos Programas e Políticas Públicas. O descalabro da proposta redundou em uma forma criativa de protesto, o *banquetaço*, que uniu atores muito diversos na área da alimentação (entre chefs renomados, lideranças comunitárias, conselhos civis) que já se encontravam em articulação e vigilância permanente graças ao processo de construção da política municipal de SAN em São Paulo. ”

- Representante do Poder Público 5 (RPP 5)

**Questão 1:** “Quando a SMDTE recebeu a Coordenaria que tratava do Abastecimento, buscamos debater estrategicamente qual seria o objetivo de uma área como essa articulada ao desenvolvimento sustentável, numa cidade como São Paulo. Isso fez com que chegássemos na concepção de segurança alimentar e Nutricional. Conformamos uma área de trabalho que articulada às políticas públicas de trabalho e emprego e as de desenvolvimento e empreendedorismo consubstanciassem uma política pública municipal capaz de dar a dimensão necessária para a discussão do abastecimento, da produção familiar urbana e periurbana e da alimentação saudável, combinadas com educação e saúde. Isso nos levou a buscar parceria em diversas secretarias que, juntas, comprometeram-se a envidar esforços na construção do arcabouço institucional necessário para tal. Ao mesmo tempo, um intenso trabalho de articulação com movimentos sociais do campo e da cidade para também integrar esse esforço.

”

**Questão 2:** “Desde 2013, a Prefeitura de São Paulo havia iniciado o processo de institucionalização da SAN, com a construção, de forma participativa, de uma minuta de Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que foi encaminhada à Câmara Municipal, o PL 723/2013, que após aprovação e promulgação, tornou-se a lei nº 15.920, de 18 de dezembro de 2013. Essa lei prevê que o município deve tomar as medidas necessárias para garantir o direito humano à alimentação adequada e a SAN de sua população. Além disso, a lei institui os componentes municipais do SISAN, a saber: a CMSAN, o COMUSAN e a CAISAN. A partir daí um intenso trabalho de regulamentação e rearticulação desses espaços, com

discussões sobre as competências, composição e objetivos de cada órgão, culminou, no início de 2015, nos decretos nº 55.867 e nº 55.868.”

**Questão 3:** “Todo esse esforço se refletiu na construção do Plano Municipal que contribuiu para fortalecer a política municipal de SAN. O reconhecimento de áreas rurais no plano diretor da cidade de São Paulo também se tornou um importante instrumento da política, pois propiciou que os produtores rurais obtivessem certificação e pudessem participar de programas federais de SAN. Essas ações proporcionaram um dinamismo em regiões como Parelheiros, com o cultivo de hortaliças, cultivo de agrofloresta e preservação de áreas nativas, e em espaços como a Feira de Orgânicos do Ibirapuera e os mercados municipais. Possibilitaram que construíssemos outras parcerias, a exemplo da parceria com Instituto Até no Mercado Municipal de Pinheiros, que envolveu educação, empreendimentos de pequenos produtores da cidade e outras localidades do Brasil. Esse esforço transpassou os limites territoriais da cidade e envolveu uma série de ações regionais, com diversas prefeituras da grande SP, articulando o Banco de Alimentos. ”

**Questão 4:** “Uma questão bastante interessante desse processo foi que numa cidade cosmopolita conseguimos construir um Conselho com representação de todos os segmentos previstos no edital: indígenas, migrantes, comunidades de terreiro, agricultura urbana, etc. E, por sua vez, a Câmara Intersetorial formada por 7 secretarias: SMDTE; SMS; SME; SMVMA; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); governo municipal; SMCS; SMADS, garantiu a articulação entre as políticas, otimizando e fortalecendo as ações de SAN no município.”

**Questão 5:** “Enquanto gestora e responsável por acompanhar a implantação da política de SAN em São Paulo vejo que a participação social e a intersetorialidade foram processos fundamentais para que houvesse um avanço, porém cada qual dentro do seu ritmo e tempo, pois são mecanismos estruturantes de uma política pública no processo democrático e participativo. ”

**Questão 6:** “Certamente, parte das dificuldades que tivemos partiram da incompreensão sobre a importância dessa política pública assim como os escassos recursos que tínhamos naquele momento para tal. Contudo, enxergo que essa foi uma das políticas construídas desde o início

que mais se destacaram na secretaria e no âmbito municipal, pelo poder de incidir diretamente na vida das pessoas, seja na produção de alimentos ou no combate à fome. ”

**Questão 7:** “Minha percepção é a de que também ela foi uma das mais exitosas políticas intersetoriais da gestão Haddad. O fato de sistematicamente articular 7 secretarias visando debater estratégias e ações conjuntas é de grande vulto, talvez não sentido e compreendido naquele momento em vivenciávamos as dificuldades de sua implantação. Por atuar na Chefia de Gabinete da SMDTE, nesse período, fui responsável em acompanhar essa Coordenadoria. Um trabalho árduo, pois os problemas estruturais dos mercados municipais, da necessária transparência da política de distribuição de alimentos às entidades assistenciais, que se acarretavam desde muito antes de nossa chegada à gestão municipal, nos levou a exercitar toda a criatividade possível para driblar as restrições orçamentárias, as fragilidades da gestão das regionais, e os interesses difusos existentes numa cidade como São Paulo.

**Questão 8:** “Enfim, os resultados obtidos, mesmo com pouco tempo de implantação dessa política me remetem a afirmar que foi um dos meus maiores prazeres no trabalho cotidiano da secretaria. A combinação da reflexão com a ação, lidar com elementos cruciais da vida das pessoas, especialmente as mais carentes como a educação e saúde, e o trabalho, na produção da agricultura familiar me deram enorme satisfação. Ainda mais combinados com a dimensão teórica da concepção de território e região, elementos centrais da Geografia, do qual ainda que com muito distanciamento atual, fazem parte da minha formação acadêmica. ”

- Representante do Poder Público 6 (RPP 6)

**Questão 1:** “ No meu entendimento esse processo se deu com a aproximação da sociedade civil com o poder público. A SMVMA que eu representava foi muito presente indicando técnicos que tiveram a oportunidade de fazer a interface das políticas. A política da SAN dialoga muito com a política ambiental, porque o foco não é só o alimento, mas a produção, o consumo direto, as áreas verdes, a biodiversidade, o que implica na qualidade do alimento. Formas de cultivo, qualidade do ambiente, a questão dos resíduos sólidos e da educação ambiental. Então isso tudo favoreceu muito o diálogo nosso com a Segurança Alimentar e Nutricional. ”

**Questão 2:** “Com nossa representatividade, um titular e outro suplente, tivemos o aval para estarmos as duas participando das reuniões do COMUSAN desde a participação no pleno,

comissão executiva e grupos de trabalho. Assim como da CAISAN, por sinal um espaço que favoreceu muito a governança. No COMUSAN conseguimos com a participação da sociedade civil avançar em vários pontos, documentos e legislações. A lei dos alimentos orgânicos na alimentação escolar foi um grande avanço, a adesão ao Pacto do Milão, as discussões nos territórios a partir das subprefeituras até integrar a equipe que formulou o plano municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

**Questão 3:** “ Foi fundamental a gente ter trabalhado na elaboração da LOSAN, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a adesão ao SISAN, Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, facilitando o processo de institucionalização da política no município. A participação social foi um processo de construção, porque é um coletivo permanente, empoderado, com formações contínuas, inclusive com a formação em parceria com a UNESP, na modalidade EaD, de certo modo inovador, deu a oportunidade de formar muita gente em agente de SAN e um outro sobre Alimento Seguro voltado aos feirantes da cidade. Foram momentos riquíssimos para nós, agentes públicos. Quanto a LOSAN, o município aderiu bem antes do próprio Estado de São Paulo, o que demonstrou grande engajamento político dos agentes públicos da época. ”

**Questão 4:** “O conhecimento, divulgação, envolvimento do poder público e da sociedade civil, a criação da LOSAN e sua implementação, foi construída pelo poder público e sociedade civil, tem um caráter muito forte, não é algo que veio de cima pra baixo, mas dos anseios da sociedade civil ali representada no COMUSAN. O processo de construção legitimou a participação social. O COMUSAN foi ativo e protagonizou todo processo de construção da política de SAN no município. Para a construção do plano, no espaço da CAISAN tínhamos um grupo no COMUSAN muito empoderado que teve papel fundamental na elaboração do plano. A riqueza de ter os representantes da CAISAN também nos assentos do poder público no COMUSAN favoreceu bastante o diálogo e o alinhamento entre essas duas esferas que formam verdadeiros instrumentos de política pública dentro da Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive o sucesso na elaboração do plano. ”

**Questão 5:** “Em primeiro lugar a intersetorialidade é trabalhar as ações das secretarias envolvidas com ações nos territórios porque a gente tem o mesmo público para atendimento e oferta de serviços. Por exemplo trabalhar a criação de uma horta, tenho que ver se ela dialoga com a alimentação escolar, meio ambiente, lazer, e a participação da sociedade organizada. Já

a participação social tem que ser legitimada pelas instancias de diálogo com o governo e os projetos tem que ser implementados com base na realidade e necessidade do território. A visão de gestão intersetorial e a demanda legítima apresentada por meio da participação social podem dar luz à demanda de ações concretas e mais certeiras. Para se pensar num programa, é necessário ter o recurso, e ações ou perspectivas da mesma no grupo local demandante. A lei da alimentação escolar a partir dos orgânicos envolveu o debate intersetorial dentro da CAISAN e do COMUSAN, onde cada secretaria entrou com a sua expertise. O que aflorou a riqueza e o estreitamento das ações que convergiram para o programa de alimentação escolar orgânica na rede municipal de educação. ”

**Questão 6:** “Uma certa ausência de alguns representantes do poder público nas reuniões do COMUSAN, por mais que tivesse havido a sensibilização por parte da COSAN, alguns atores públicos não participaram. A dotação orçamentária também foi um certo entrave que dificultou o andamento de alguns processos já começados, por exemplo ampliação e revitalização de equipamentos de abastecimento, como os mercados e sacolões. São Paulo é uma imensidão, portanto a representatividade nos territórios é fundamental para essa política pública avançar. Nós não conseguimos por exemplo criar as comissões regionais, o que dificultou muito o diálogo com as bases nas subprefeituras. ”

**Questão 7:** “Como representante do poder público com autonomia e fiel representante da pasta Da SMVMA eu participei de todo processo de construção da política, do plano. Um elemento importante para facilitar o diálogo para dentro da minha secretaria e com as demais. Tive a oportunidade de promover e ministrar formações e capacitações de SAN dentro das estruturas da secretaria. Inclusive nos Conselhos de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente e Cultura da Paz nos territórios das subprefeituras tivemos a oportunidade de inserir o tema da SAN em diversos momentos. O que fez as ações locais também se preocuparem com a temática a partir da realidade local. Por exemplo, as feiras livres, hortas e cultivo das Plantas Alimentícias Não Convencionais (PNCs). Na elaboração do plano diretor o eixo da SAN também emerge da participação local e alça o debate no âmbito municipal. ”

**Questão 8:** “Tivemos grandes avanços na política de SAN no município de São Paulo, quando elaboramos e aprovamos a LOSAN, aderimos ao SISAN, construimos o nosso plano municipal, as pré conferências macrorregionais, a VI Conferência Municipal de SAN, a entrega do CRESAN Vila Maria, Zona Norte da cidade, porém ainda falta muito como por exemplo focar

na garantia da dotação orçamentária, perdemos a participação da SAN no atual plano de metas. Precisamos avançar no mapeamento de SAN na cidade, para dar base nas criações dos programas e projetos de soberania alimentar e direito humano à alimentação e nutrição. No processo de mudança de gestão a gente perdeu muito, porque tivemos a oportunidade de construir muita coisa, hoje infelizmente já não temos isso, muito mesmo a velocidade que tínhamos, houve descontinuidade e falta de conhecimento da pauta. A SAN não é a prioridade do atual governo. Na gestão (2013-2016) era uma das prioridades do governo. As mudanças estruturais e administrativas reafirmam o descaso com o tema. As mudanças deveriam ser construídas com os pares. Por exemplo o governo não dialoga mais com o COMUSAN, está de certo modo alijado de todo o processo. Hoje infelizmente ele não cumpre seu papel de auxiliar, acompanhar e monitorar as políticas de SAN junto ao governo municipal. De certo modo ele está enfraquecido. Foi fundamental no período anterior a gestão ter funcionários qualificados porque sabem o que tem que fazer. Com relação a execução do plano, algumas ações estão acontecendo, por outro lado uma grande parte não tem avançado. Penso que na conferência municipal desse ano deveria ser apresentado um panorama atual da execução do plano. O COMUSAN está preparando a realização da Conferência Municipal da mesma forma e modelo realizado e organizado na gestão passada. Eu acredito que essa atual gestão está aprendendo muita coisa com a gente. ”

- Representante do Poder Público 7 (RPP 7)

**Questão 1:** “No início do processo de construção da política e do plano de municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, eu participei de todo esse planejamento na SME, onde eu trabalhava naquele momento, e há 3 anos acompanho as ações de Segurança Alimentar na Secretaria da Saúde. O processo foi participativo e importante naquele momento”

**Questão 2:** “As ações são fundamentais no sentido de nortear e potencializar as outras ações de prevenção e cuidados nutricionais principalmente através das práticas alimentares promotoras da saúde. Isso de certo modo garante uma efetividade melhor, assim se entende onde estão os gargalos, e as maiores dificuldades para se atuar de maneira mais direta. ”

**Questão 3:** “Nesse processo de planejamento são várias as dificuldades temos acompanhado desde o início todo o processo de estruturação e implantação das ações que foram inseridas no plano, sempre houve um acompanhamento por meio de uma estrutura mínima, porém se

agravou com a mudança de gestão. Cada vez mais mudanças em pequenos espaços de tempo, como ocorreu recentemente. ”

**Questão 4:** “A sensibilização dos gestores foi o passo mais importante dentro desse arcabouço, foi primordial na saúde e em todas as secretarias, principalmente por ter ido além, chegando em várias equipes internamente, porque a temática é transversal e não apenas de uma área técnica específica. ”

**Questão 5:** “A minha ida e atuação na SMS foi pautada muito para contribuir no fortalecimento da intersetorialidade, a partir das ações e projeto desenvolvidos dinamizando esse processo de construção das políticas públicas. ”

**Questão 6:** “Com uma certa dificuldade nós conseguimos implantar como uma das ações estratégicas e caras dentro do plano foi o SISVAN preconizado pelas políticas de saúde e SAN pelo Ministério de Saúde, era uma demanda histórica e uma necessidade acima de tudo, pois sem esses indicadores as coisas ficam muito complicadas. Temos dificuldades até pelo próprio sistema de informações, de entendimento da rede sobre os índices que são fundamentais para o aprimoramento e avanço da política por meio da avaliação do estado nutricional, principalmente da população mais vulnerável. Um outro grande avanço, foi a implantação do monitoramento nutricional para acompanharmos do crescimento e desenvolvimento de crianças atendidas na atenção primária da saúde. Além de acompanharmos a prevalência de alguns indicadores a gente consegue também monitorar essas crianças na perspectiva do estado nutricional. Os entraves são significativos, porém a alta rotatividade na mudança de gestores é o pior. Porque a cada mudança você precisa realizar toda uma conversa conceitual de SAN e sensibilizar para as ações. Porque cada vez que a temática avança e amadurece, como foi esse período de 2013 a 2016 fica mais fácil para trabalhar e obter o resultado. A falta de indicadores para avaliar a questão da SAN foi um entrave, porque se não aparece a questão fica invisível aos olhos do gestor. Neste sentido procuramos interligar as ações por conta do objetivo. ”

**Questão 7:** “Meu papel no processo de implantação foi de ajudar a construir, divulgar, participar e acima de tudo fortalecer. Naquele momento calhou com minha chegada na saúde, então foquei na formação, capacitação e multiplicação de agentes, principalmente pela intersetorialidade. ”

**Questão 8:** “Quando se fala de alimentação e nutrição não cabe apenas para uma secretaria porque é um assunto transversal e aí a necessidade de valorizar e investir na intersetorialidade. Aproveitando vale destacar que o momento político social que a cidade vive com muitos retrocessos, fica a mensagem que a política de SAN se faz indispensável para se garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável. Quando você garante uma alimentação adequada e saudável principalmente nos momentos difíceis de retrocessos sociais, políticos e econômicos, você inibe que a saúde seja atacada, porque a nutrição é a base da vida”.

- Representante do Poder Público 8 (RPP 8)

**Questão 1:** “O processo de construção da política e do plano municipal de segurança alimentar deu início através da lei 15920 de 18/12/2013 que instituiu os componentes do SISAN. Após ocorreu a reestruturação do conselho de SAN passando a presidência para representante da sociedade civil que ainda era feita pelo poder público. Também ocorreu a instituição da CAISAN municipal que reuniu 7 secretarias para articulação das ações e projetos e implementação da política. Ocorreu também a institucionalização da política municipal de SAN em 2015 e a partir daí deu início a elaboração do plano municipal de SAN. O plano foi elaborado através de metas estabelecidas nas pré e conferência municipal de SAN com a participação da sociedade civil e poder público efetivando as demandas na Conferência municipal. ”

**Questão 2:** “Para o desenvolvimento de ações de SAN foi criado o CRESANs, e reestruturado outro já existente. Os CRESANs são equipamentos criados com objetivos de realizar a articulação das ações de SAN, realização de atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN). O departamento de EAN também foi criado para realização de atividades específicas para a população a partir de cronogramas e pactuações com os demais setores e organizações da sociedade civil. Para a governança houve uma reestruturação, o órgão que cuidava desta parte da SAN, que em 2013 era uma Supervisão de Abastecimento sendo que o maior foco era o apenas gerenciar os serviços de abastecimento, sem o mínimo de planejamento e estratégia. Diante das mudanças a Supervisão Geral foi transformada em Coordenadoria de SAN como foco e planejamento estratégico para atender as dimensões da SAN enquanto política pública a partir dos Equipamentos de Alimentação e Nutrição. ”

**Questão 3:** “A participação social foi de grande importância para elaboração e implantação da política e plano municipal de SAN. Através do COMUSAN e seus representantes da

sociedade civil conseguiu debater as pautas referente ao assunto, além da realização dos grupos de trabalho e técnicos. A realização das pré conferências que foram realizadas de forma descentralizadas nas sub regiões da cidade foram de extrema importância pois através delas se conseguiu debater temas e apontar metas e ações importantes para a conferência e plano municipal. ”

**Questão 4:** “Para estruturar o arcabouço institucional foi necessária muita mobilização tanto política quanto social, pois a participação dos dois cada um com seu papel foi de extrema importância e fundamental ao processo. ”

**Questão 5:** “Para concretização de qualquer política a intersetorialidade e participação social são de extrema importância e não poderia ser diferente na construção das políticas e do plano municipal de SAN. O trabalho intersetorial e com a participação da sociedade civil foram primordiais para concretização e implantação de toda política de SAN durante o período de 2013 a 2016 em São Paulo. ”

**Questão 6:** “Na maioria das vezes os maiores entraves enfrentados foram os burocráticos e financeiros, já que para legalização de toda a estrutura se demorava muito por conta da burocracia de instituições públicas, autorizações necessárias e aval de todos os envolvidos desde prefeito até os representantes da sociedade civil. Outro entrave foi a parte financeira para a realização das pré conferências e conferências e equipar os equipamentos de SAN. Muitas vezes a parte de comunicação também deixava a desejar, uma vez que as divulgações de alguns eventos acabavam ficando muito em cima da hora por conta da liberação dos materiais para divulgação, o que de certo modo restringia o período de publicitação da atividade. ”

**Questão 7:** “Meu papel se deu inicialmente na criação do Departamento de Educação Alimentar e Nutricional dentro da COSAN, também auxiliei nas reuniões do COMUSAN e nas articulações com a sociedade civil através das atividades de Educação Alimentar e Nutricional. A partir de 2015 estas articulações e atividades começaram a ser desenvolvidas no recém inaugurado CRESAN-Vila Maria na qual eu era gestora, por onde fiquei até 2017. Foram realizados muitos trabalhos com a sociedade civil e poder público da região e representantes das mais de 400 instituições socioassistenciais cadastradas nos programas do BMA. As atividades de EAN eram focadas em temas da época, porém também foram

realizadas atividades nas próprias instituições com as famílias atendidas conscientizando sobre as políticas de SAN e a importância da participação da população nesta construção das políticas sociais. ”

**Questão 8:** “A SAN é uma temática muito importante apesar de ser muito nova aos ouvidos da maior parte da população. Em São Paulo nos últimos anos ocorreram muitos avanços significativos na política municipal de SAN. Essas mudanças só foram possíveis pois havia uma vontade política para realização e mobilização da sociedade civil, já que muitas das ações que envolvem SAN necessitam além da iniciativa da população uma vontade dos governantes realizar. Muitos processos foram pensados para que no decorrer dos anos a política continuasse ativa no município, o plano municipal foi um destes em que as ações e metas devem ocorrer nos próximos anos também, no entanto somente isto não foi necessário visto o que ocorreu após a troca de gestão em que muito do que foi construído está sendo deixado em segundo plano, muitas metas e ações não estão sendo realizadas. Creio que a SAN deve estar nas pautas das reuniões dos conselhos para não ser esquecida pelos governantes. Estamos longe da perfeição, avanços e efetivações ainda devem ser feitos não só na cidade de São Paulo como no Brasil todo. Hoje muito do que tinha sido conquistado no âmbito do direito humano à alimentação adequada e saudável retrocedeu, a mobilização daqueles que militam pela causa e a defendem deve sempre continuar independente do governante. ”

- Representante do Poder Público 9 (RPP 9)

**Questão 1:** “Foi um processo bastante interessante, rico e articulado, dentro do possível. Eu era representante da SMS, era suplente no COMUSAN, e a titular era a Rita Pinheiro e nós participamos juntos desse processo de construção. Foi é processo de grande investimento de quem fazia a coordenação dentro da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, na articulação dentro do poder público pra gente envolver as várias secretarias e seus respectivos compromissos nesse processo, nisso vi um grande aspecto de governança. Na pessoa do Leandro, secretário executivo do COMUSAN e técnico da CAISAN e o Coordenador da COSAN também esteve com a gente em vários momentos sensibilizatórios junto aos setores da nossa secretaria a partir do gabinete. Foi interessante porque o plano municipal de saúde veio a calhar naquele momento do plano de SAN e meio que casou ações

dos plano. No meu ponto de vista é você construir um ciclo de políticas e a possibilidade da governança.”

**Questão 2:** “Foi feito todo uma estratégia de envolver as diversas secretarias por meio de documentos, ofícios, e-mails, contato telefônico e reuniões. Nós buscamos dentro da gestão duas colegas de trabalho que ocupavam cargos estratégicos na Secretaria da Saúde, como por exemplo o planejamento, no caso da Kátia Bassiqueto e a Eliana Bonilha que atuava na central de informações porque estavam mais próximas do processo de construção do plano municipal de Saúde e da gestão para que pudéssemos garantir os compromissos da nossa pasta com a SAN. O Leandro preparou uma máscara para que pudéssemos alinhar e sistematizar as ações das secretarias, indicadores, e setores envolvidos. A chefia de gabinete Dra. Célia nos ajudou a garantir no plano de SAN algumas coisas que eram caras pra nós, por exemplo a implantação do Sistema de Vigilância Nutricional, inclusive como uma demanda da conferência de SAN em junho de 2015. Ela bancou e disse pra colocar no plano, mas infelizmente sofreu descontinuidade e abandono com a mudança de gestão. Porém houve o início desse processo. A gente inseria no SIGA, um sistema municipal próprio, mas a gente vinha na luta pelo alinhamento com o SISVAN desde 2006. A gente estava bem receosa, mas ela bancou. Infelizmente houve um retrocesso nesse avanço dado em 2015/ 2016, mas a gente está nessa luta, não desistiremos”.

**Questão 3:** “Os mecanismos foram aqueles previstos no próprio SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), ter um conselho constituído 1/3 do poder público e 2/3 da sociedade civil e a presidência da sociedade civil, realizar a conferência onde emergem as demandas, anseios e necessidades de cada território e transformar isso em programas, projetos e ações a partir das diretrizes do plano e daí construir a política. Acho que a gente seguiu esse processo de uma forma bastante efetiva, gostaríamos de ter feito as pré conferências em cada um das 33 subprefeituras, mas não foi possível no momento, mas fizemos os 7 (sete) encontros macrorregionais. Foi uma construção de participação social bastante rica, bem registrada e estruturada, digo isso porque estamos acessando e resgatando esse material agora, pra construir a nova conferência. Houve o processo de mobilização nos territórios para dali levar tudo isso pra grande conferência municipal que por sinal foi a maior até agora, participaram vários segmentos além dos territórios, houve um alinhamento e articulação com a Comissão Regional de SAN Capital ligada ao CONSEA Estadual. Isso foi uma questão muito estratégica naquele momento e a gente só vai percebendo isso depois, ao longo do tempo. Então as demandas da

conferência e a elaboração do plano foi sendo costurada pela equipe da COSAN e pela comissão executiva do COMUSAN. Podemos dizer que foi um trabalho bem alinhado e articulado.”

**Questão 4:** “O próprio SISAN prevê etapas para que se possa fazer a adesão. As etapas foram seguidas passo a passo. A construção do plano e da política, antes a solicitação do município ao governo federal para adesão ao SISAN. E aí existe toda a construção tanto no município com as várias esfera de atuação do governo e na instância estadual, mesmo com governos de partidos, entendimentos e visões diferentes, houve essa preocupação de implementar essa política, havia um direcionamento para de fato edificar essa estrutura para que nada se perdesse ao longo do caminho. Junto ao CONSEA Nacional e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome era uma articulação da sociedade civil, mas principalmente do poder público com as outras instancias para garantir que o processo chegasse ao fim que era a adesão do município ao SISAN e a entrega do plano municipal de SAN.”

**Questão 5:** “Eles foram sim, até porque a discussão que a gente fez dentro do COMUSAN de quais serial os princípios do nosso plano e da política, a participação social e a intersetorialidade eram muito caros pra essa construção. Bom, a intersetorialidade é quando os vários setores olham pra uma mesma questão e a partir das suas especificidades construir as interfaces e os espaços de atuação. Então é o olhar pra um mesmo problema ou um mesmo objetivo a partir das especificidades. As vezes as pessoas confundem com multisetorialidade, como é o caso da saúde. O problema é que geralmente as pessoas ficam dentro da sua caixinha e do seu espaço e só o fato de você ter vários profissionais atuando, não é intersetorialidade. A participação social é o espaço onde você tem os setores e segmentos da sociedade cada qual com suas visões, porém juntos trazerem as demandas e anseios para o debate por exemplo por meio do conselho, com vistas a alcançar as melhorias nas condições de vida e garantia de alguns direitos da população de um território. A participação deve estar sempre inseridas nos momentos de formação, informação e capacitação, infelizmente temos o que temos por conta dessa ausência dessa temática num Projeto Político Pedagógico da Educação. É uma luta e construção constante.”

**Questão 6:** “Num primeiro momento foi a gente construir os espaços de compromisso com os vários setores. Dou exemplo da saúde, lá tivemos que se utilizar de inúmeras estratégias. Isso era um pouco um entrave, dos vários setores perceber que pra alcançar alguns objetivos comuns, precisávamos construir juntos e nos comprometermos. Ainda é fragmentada a atuação de alguns setores públicas, da sociedade civil, porque cada um olha para os seus interesses e necessidade,

muitas vezes existem conflitos e embates. Isso não é liso, a gente sabe. São as disputas de poder pelos interesses e a dificuldade de se ceder em alguns pontos, entraves também na estrutura. Na época a SMDTE não tinha e não tem um quadro de funcionários efetivos, aí você tem que contar com os comissionados e na mudança de gestão sentimos muito essa dificuldade.”

**Questão 7:** “O meu papel enquanto representante do poder público foi fazer exatamente a *advocacy*, da SAN no nosso espaço de atuação. Construindo pontes dentro da própria saúde e assim por diante. Fazer também a articulação e mobilização nos nossos territórios de atuação. Eu tinha de alguma forma também o reconhecimento e apoio das instâncias superiores para atuar internamente com o tema e externamente, como forma de fazer a promoção da saúde na cidade.”

**Questão 8:** “A gente atualmente está vivendo um momento de retrocesso da política de SAN. Vemos isso por exemplo a inserção da compra de alimentos orgânicos no município que foi muito bem amarrada e pactuada na política e no plano, então como atual presidenta do COMUSAN sentimos uma grande dificuldade na participação dos setores e secretarias, mesmo da própria secretaria que tem dificuldade de articulação, no entendimento do papel do COMUSAN como o órgão que vai municiar os vários setores no acompanhamento e monitoramento da política para que ela se efetive e alcance seu objetivo. Não temos mais a presença e participação efetiva da gestão da própria política. A participação tem se dado muito mais a partir dos técnicos que são poucos, que tem afinidade com o tema e as políticas transversais, mas não é uma política prioritária da atual gestão. Temos procurado fazer costuras, por exemplo a partir do Ligue os pontos, via COMUSAN, não temos a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Econômico junto com a gente. Na área da saúde o processo se esgarçou completamente, a representante está muito sozinha e não tem conseguido usar a força do COMUSAN pra isso. Então, na verdade a gente vem buscando no COMUSAN não deixar que as conquistas se percam, e em função de estarmos buscando sempre o diálogo, acho que estamos conseguindo sensibilizar os gestores diretos, mas havia da parte deles uma intenção de isolar e desarticular o COMUSAN e eles não conseguiram. É lógico a gente está com um esvaziamento, não conseguimos suprir todas as vagas principalmente da sociedade civil no COMUSAN. Temos uma baixa participação de setores estratégicos do governo nas reuniões do Comsan. Infelizmente a gente não sabe nem tem acesso aos encaminhamentos que a própria secretaria tá dando nas questões que estão dentro do plano. Conseguimos depois de muita luta e tentativa chegar de surpresa no prefeito Bruno Covas pra dizer e mostrar que o plano está em execução,

entregar um exemplar do plano e dizer que estamos revisando o plano e gostaríamos que ele se comprometesse com isso e com a realização da 7ª CMSAN, mas vamos ver, estamos começando a retomar a realidade de apontar os desafios para serem superados junto com o governo com ações que estão previstas no plano. Tá havendo um grande distanciamento da CAISAN com o COMUSAN. Tentamos mostrar que são instâncias que precisam atuar sinergicamente, concomitantemente. A CAISAN tem feito as reuniões, mas as questões não são mais trazidas pra dentro do COMUSAN. Fomos proibidos de participar desse espaço governamental e negado oficialmente. Parece que as reuniões não estão mais cumprindo os períodos estabelecidos inicialmente e não há boa vontade de avançar. Não existe nem uma prestação de contas sobre o andamento dos projetos internacionais, no caso da gestão pro COMUSAN. É sempre um embate. Mas, parece que eles têm percebido que estamos pra ajudar, não atrapalhar. Esperamos melhorar essa relação, até porque pra realizar a conferência isso tem que estar mais liso, porém até o momento está bem difícil.”

## **ANEXO 2. Entrevistas com representantes da Sociedade Civil**

- Representante da Sociedade Civil 1 (RSC 1)

**Questão 1:** “Eu me recordo que, em gestões anteriores, tivemos iniciativas, ações nessa temática da SAN, mas foi no governo Haddad que se formalizou por lei a política e o plano. O processo foi bastante participativo, antecedeu a conferência municipal, a realização de conferências regionais, pré-conferências regionais, onde se levantou questões das localidades. Chamou atenção nesse momento a quantidade de propostas bastante referenciadas nas localidades que não eram exatamente propostas municipais. Depois, houve um trabalho que tivemos o auxílio do grupo da Maria Rita para sistematizar essas propostas que foram encaminhadas à conferência municipal e lá as propostas de cunho municipal foram discutidas, acho que foram 70 propostas aprovadas. Então, isso mostra como a sociedade civil tem o que dizer, o que propor e tem um diagnóstico muitas vezes bastante preciso das questões locais. E um tema que ficou desse processo, que eu me lembro, foi da necessidade numa cidade do porte de São Paulo de a gente ter a política municipal referenciada nas regionais, talvez mais pra frente em cada prefeitura regional. Essas propostas, que eram muito locais, o Conselho Municipal tratou de tornar como resoluções em que foram encaminhadas para as secretarias, ou para subprefeituras, para que elas não se perdessem no processo. ”

**Questão 2:** “É importante destacar que a temática da SAN não constava como uma prioridade da proposta de governo do Fernando Haddad, nas consultas públicas o movimento se organizou e comparecemos a quase todas as audiências públicas, o tema enfim apareceu bastante, e aí foi incorporada uma ou duas propostas que constavam no programa de campanha, e foi assim que nós começamos a mobilização. Tanto é importante dar um destaque à participação social de incidir sobre essa política pública, quanto é importante destacar a ação de caráter militante dos técnicos que trabalharam no interior do governo também fazendo esse debate no sentido de se dar mais visibilidade e prioridade às ações de SAN. Então, o estágio em que se encontrava essas ações que eram basicamente centradas no abastecimento (mercados, feiras, etc) era de uma supervisão, ou seja, a consideração desse importante tema quase que como um serviço, igual luz elétrica e outros serviços da cidade. Então, a avaliação que eu tenho é que se avançou bastante, que logo no final do primeiro ano a SAN ganhou status de coordenadoria dentro da Secretaria do Trabalho, isso foi importante para o pessoal que trabalhava no sentido de ter mais recursos, mais equipe, mais condições de trabalho, e aí que começou realmente a expansão da organização e das ações dessa política. ”

**Questão 3:** “É importante dizer que principalmente foram canalizados via o COMUSAN que contava com dois terços da participação da sociedade civil em um terço de técnicos do governo, e basicamente foi o mecanismo de todo o processo preparatório da nossa conferência municipal que, como eu falei anteriormente, foi precedido de pré-conferências regionais. E então nesse mecanismo de participação se tinha como foco mais identificar os problemas dessas localidades, que ainda é um trabalho muito amplo, que mereceria sim com o tempo que fosse quase que em cada bairro, em cada prefeitura regional, porque uma região engloba muitos bairros, muitas vezes de características distintas, mas enfim. O que importa é que, em relação ao que foi perguntado, esse tipo de mecanismo de participação enfocava as questões dessas localidades, procurava identificar as questões dessas localidades, e ouvir da população quais eram as propostas e sugestões referentes àquelas áreas. De outro lado, a participação também contou com realização de seminários, roda de conversas, que focavam não regiões, mas temas. Então, me lembro que, na saúde pública, se fez uma roda de conversa, no IDEC se promoveu uma outra roda de conversa, enfim, aí se focava temas em relação a questão do consumidor, em relação a questão da rotulagem de alimentos, no caso eram temas de âmbito municipal e não especificamente de uma região ou de outra. ”

**Questão 4:** “Aqui poderia destacar, primeiramente, a aprovação da lei que instituiu o sistema municipal, de forma análoga, o sistema federal, então instituindo os componentes como a conferência municipal, a estrutura do governo que é de natureza intersetorial e envolvia várias secretarias e que foi liderado pela secretaria do trabalho e o Conselho Municipal, constituindo assim o SISAN municipal. Um ponto importante, que também se deve destacar, é a elevação do tema que saiu de uma Supervisão de Abastecimento para uma coordenadoria que facilitou a execução e a estruturação intersetorial da política municipal, e também todo esse processo anterior participativo que tornou a conferência bastante representativa dos anseios da cidade com uma escuta bem afinada de cada região onde a gente também depois fez uma devolução nas regiões sobre as propostas aprovadas. ”

**Questão 5:** “Eu diria que mais, eles foram dois princípios norteadores, nós nos guiamos por esses princípios e eles deram a marca na abordagem da política de uma forma mais holística, de olhar de forma mais integral como nunca antes na cidade de São Paulo e isso se deve a orientação desses dois princípios porque eles são fundamentais, desde a concepção de segurança alimentar, a forma como foi estruturada no governo federal, ela tem essa marca da participação social porque a sociedade já faz muitas coisas, não só é um tema fundamental na vida das pessoas, como a sociedade ela se organiza. Existe muitas ações feitas pela sociedade civil nesse ponto, então às vezes elas têm um *know how*, por exemplo, dentre todas as entidades de assistência alimentar, elas às vezes têm um *know how* até melhor, com mais tempo de existência do que as políticas públicas, então a sociedade civil tem o que dizer, quer participar, quer ser parceira nessa política, então isso é um princípio muito caro. A gente, para ter uma visão dessa questão alimentar sobre vários pontos de vista, que é o que acontece na prática, é preciso a participação das secretarias, se a gente for ver a questão da segurança alimentar ela é pulverizada em iniciativas, em programas, em ações de diversas secretarias na prática. Então, muitas coisas não foram feitas por essa gestão, muitas coisas já existiam, e elas foram requalificadas a luz do direito à alimentação nessa abordagem mais da intersetorialidade, da participação social. ”

**Questão 6:** “Eles são proporcionais aos ganhos, uma cidade de 12 milhões de pessoas também engendra, então da mesma forma que tivemos ganhos incríveis, que andamos passos largos, que ganhamos prêmios e tivemos um reconhecimento internacional, ao mesmo tempo identificamos muitos entraves, principalmente no sentido de conseguir cada vez mais capilarizar essa política num nível local. Então, um problema que eu já mencionei, essa dificuldade de fazer com que

as ações cheguem na ponta, a incorporação pelos subprefeitos foi desigual, em lugares houve uma participação mais ativa, esse tema se tornou uma prioridade, em outros passou ao largo e não houve uma determinação da gestão municipal de que esse tema fosse priorizado pelas subprefeituras. De maneira geral, o tema ganhou importância no nível da gestão do governo Haddad, mas não a se tornar uma prioridade, acho que o governo poderia ter ido além, inclusive destinando mais recursos no orçamento para essa área, nós teríamos ganhos ainda maiores. Houve coisas que, infelizmente, não saíram do papel, que eram propostas interessantes, mas que não chegaram a se concretizar. Tivemos também algumas situações, uma participação desigual das secretarias, algumas secretarias com técnicos bastante frequente nas reuniões, participantes ativos, fazia essa tarefa de levar as coisas para dentro da sua secretaria e a falar com as pessoas certas, outras secretarias que toda hora trocava a pessoa, então essa dificuldade de dar continuidade dessa temática, considerando ainda que a dificuldade de um técnico que vai num conselho tem de fazer reverberar esses assuntos para dentro de uma secretaria que normalmente é enorme, com muita gente, muitos departamentos e muitas estâncias, as vezes um técnico sozinho não consegue, se não há uma determinação que vem de cima, fazer esse trabalho para o interior da sua secretaria. Então, eu acho que assim de primeira que eu me lembro essas são as questões. Acho que a gente também poderia ter explorado mais uma relação com a frente parlamentar, e também oscilou em alguns momentos foi ativo e em outros não. ”

**Questão 7:** “Eu tive o prazer e a honra de coordenar e presidir o COMUSAN, de estar à frente junto com outros companheiros no processo de organização da conveniência municipal, das pré-conferências, pude testemunhar esse processo e aprender bastante com esse processo extremamente participativo, as realidades tão diversas nas cidades do porte de São Paulo. Nós nos organizamos no conselho em condições permanentes, em grupos de trabalho, havia grupos de trabalho diferentes, tinham uma tarefa para cumprir e depois o grupo terminava, as comissões não eram permanentes, tratavam de eixos da política. Nós também criamos uma iniciativa que foi bem interessante chamada COMUSAN Convida, onde tínhamos a intenção de fazer debates sobre temas importantes dentro da temática alimentar para discutir abertamente com toda a sociedade, com estudantes das universidades, foi um processo bem interessante. Muitas vezes nas reuniões do conselho isso não acontecia, não era possível fazer um debate aberto assim e o COMUSAN Convida cumpriu esse papel. Tínhamos em mente criar comissões nas regiões que seriam contraponto do conselho no nível mais local e nós chegamos duas vezes a fazer nessas localidades, enfim, não conseguimos estruturar um processo mais permanente nessas localidades, éramos poucas pessoas e muito trabalho, todas essas distancias de São Paulo e sem

estrutura, carro, condições de mobilidade, para um processo bastante complexo que é preciso engendrar no sentido de tornar mais permanente esse processo de participação no nível local e para isso falta recurso do orçamento para o conselho, faltava recurso orçamento para a própria Secretaria do Trabalho e nós não tivemos então pernas para conseguir terminar de estruturar esse processo mais nas localidades, o que é uma pena, porque as coisas acontecem aí. Acho que foi um bom trabalho, tive a oportunidade de ser chamada para apresentar essa experiência na conferência da FAO e foi uma coisa impactante naquele momento, no fórum dos governos, no fórum oficial da FAO, no comitê de segurança alimentar, por mostrar que uma cidade do tamanho de São Paulo, considerada uma grande cidade, ser capaz de, por exemplo, comprar da agricultura familiar para os programas sociais, inclusive a alimentação escolar. Porque, para se ter uma ideia, isso é viável em cidades pequenas, mas quase impossível em cidades grandes, e São Paulo mostrou essa possibilidade. Então, quando eu terminei a fala nesse evento, muitos países vieram falar comigo, e tanto é que o Brasil foi passar essa experiência em muitos países, até hoje faz esse tipo de assessoria. Ganhamos um prêmio da fundação Blumberg, da recriação da área rural da Zona Sul de São Paulo, que também foi um ato bastante corajoso do prefeito Haddad e chamou atenção no sentido de um prefeito, ao invés de ampliar a área urbana para cobrar o IPTU, recriar a área rural, dando visibilidade à existência de quase 400 famílias de agricultores familiares nesse território. Do ponto de vista pessoal, foi uma experiência inesquecível para todos nós que já viemos desde a campanha da Ação da Cidadania militando nessa temática, procurando incidir, para torná-la uma política pública, foi uma experiência fundamental no sentido de a gente ver as nossas ideias e nossos sonhos concretizados, pelo menos a gente viu o início, tivemos alguns problemas com o Tribunal de Contas, com a ANVISA, que estávamos resolvendo de uma maneira bastante produtiva, eu me lembro de uma reunião que saímos do Tribunal de Contas onde um conselheiro pediu que a gente fizesse cursos de segurança alimentar para os outros conselheiros. Então, só podemos lamentar a descontinuidade dessa política que vinha trazendo tantas forças vivas da cidade, tanta gente mobilizada participando. Claro que o movimento continua, estamos na resistência, atuando, mas mudou a forma de participação, e graças a essa gestão do Fernando Haddad a gente tem bem vivo na memória essa possibilidade que São Paulo também é capaz de fazer. Vale destacar que o conselho chegou a tratar a questão das entidades mais periféricas. Os representantes começaram a ficar intermitentes nas reuniões porque é custoso chegar na reunião, a condução, o fato de não ter almoço, então o conselho chegou a pleitear um subsídio para a participação dos conselheiros.”

**Questão 8:** “Eu acho que as minhas considerações pessoais eu já fiz tanto na questão 7 como ao longo das outras respostas. Só reafirmar que foi um momento inesquecível na minha trajetória profissional e na minha militância política nesse tema que eu participo desde 1994 e fazer um trabalho junto da pastoral da criança também, então ao longo desses anos fiz mestrado, doutorado, sempre focando nessa temática da questão alimentar, mas nunca tinha tido essa oportunidade de trabalhar tão junto a execução das ações. Então, ver os programas, ver a melhora na alimentação escolar e os resultados que alcançamos na melhora de mercados, ver a 5 (quinta) da economia, tantas ações que foram realizadas e que teria sido só o começo numa cidade gigante como São Paulo quantas coisas poderíamos ir avançando ao longo do tempo, desenvolvendo processos participativos, conseguindo levar mais a temática a nível de cada subprefeitura, um caminho longo proporcional a dimensão de uma grande cidade. Estávamos recebendo propostas de influir mais no Pacto de Milão, de colocar questões sobre as grandes cidades, começamos a pautar isso de que a política de segurança alimentar num nível municipal deveria considerar essas diferenças de porte das cidades, problematizamos também a nível do CONSEA da importância de fazer essa distinção, de se procurar trabalhar mais, como que se daria a execução e implantação dos componentes da política no nível das grandes cidades, de fazermos debates reunindo grandes cidades, entender os seus desafios e como envolver, estávamos incorporando essa noção de sistema alimentar envolvendo diversas ações direto e indiretamente ligada a questão alimentar. Então, tomara que a gente consiga segurar firme na resistência para que a gente possa ter oportunidades de que essas questões voltem a ser tratada por nós e encaminhadas e beneficiando tanta gente, a poluição que necessita, toda a questão que envolve a qualidade do alimento acessado pela população, a melhora dos equipamentos, dos abastecimentos e tantas coisas mais. ”

- Representante da Sociedade Civil 2 (RSC 2)

**Questão 1:** “Bom, a meu ver, a segurança alimentar no município de São Paulo ela começa junto com as discussões a nível nacional do PFZ e do combate à fome em todo o território nacional, então a partir daí principalmente das mobilizações inclusive da ação da cidadania, do Betinho, onde a pauta da fome começa a ficar forte no debate nacional. Então, eu acho que a condição da política pública vem desde essa época, a partir das primeiras gestões do COMUSAN que, se eu não me engano, é 2001 mas ela ganha um impulso maior, a meu ver, a partir de 2013, quando era elaborada a LOSAN, estabelecendo aí os instrumentos da política nacional a nível municipal na cidade e é quando a gente tem, de certa forma, um retorno do

COMUSAN enquanto um instrumento de controle social com a presidência da sociedade civil. A meu ver esse processo foi construindo desde os anos 2000 e final da década de 90 e ele vai se consolidando tanto a nível nacional quanto a nível municipal, tendo o nível municipal esse ponto aí de culminância de 2013 com a colaboração da nossa LOSAN e aí início de uma discussão junto da prefeitura municipal junta ao COMUSAN pra se pensar um plano para pensar a inserção da cidade de São Paulo dentro do SISAN e pensar quais ações seriam necessárias para a implantação desse sistema a nível municipal e quais seriam as estruturas necessárias. Eu sinto que o processo veio daí e aí com diversas conferências que foram sendo criadas para discutir, para levantar as demandas junto aos executores da política pública, os beneficiários e entender quais eram as pautas prioritárias e quais seriam as formas de ação pública necessárias para cada temática existente dentro da segurança alimentar. Então eu acho que o processo se deu um pouco dessa forma, com esse reforço da sociedade civil a partir de 2013 com a elaboração de diversas conferências municipais para discutir e linkar esses temas e culminando a elaboração do primeiro PLAMSAN e do seu consequente monitoramento pelo conselho e pela sociedade civil de forma mais ampliada.

**Questão 2:** “À nível municipal, enquanto estrutura, a gente tem as conferências municipais como espaço de assembleia e discussão mais ampliada, junto a população das principais demandas e instrumentos necessários para as ações, para discutir a segurança alimentar nutricional no município, e aí a conferência vem com uma estrutura específica de pré-conferência, de secretaria executiva e todas as questões, então eu acho que parte um pouco da conferência, a gente tem o COMUSAN que de certa forma faz essa parte de controle social e de monitoramento das políticas públicas do papel mais construtivo e até certo ponto deliberativo sobre as questões que envolvem a segurança alimentar em todos os seus aspectos e amplitude. A gente tem a CAISAN então a nível do governo um espaço, um fórum de diversas secretarias que tem impacto nas políticas de segurança alimentar então é um espaço importante de articulação intersecretarial para desenvolver as ações. Eu acho que a própria estrutura dentro da prefeitura municipal, no que diz respeito a COSAN que antes era um supervisão de abastecimento que de certa forma subiu a categoria de uma coordenadoria dentro da secretaria do trabalho, é uma estrutura importante pra ser o lugar onde enraíza a política, onde ela tem, de certa forma, uma instância que é dona dessa política, para não ficar também totalmente fragmentado nas diversas secretarias mas ter esse ponto de apoio que é de onde parte as ações de promoção de SAN, de onde parte a articulação com outras secretarias relacionadas aos os programas.”

**Questão 3:** “Eu acho que os mecanismos e instrumentos acabam ficando mais restritos a atuação do conselho municipal, então esse espaço de participação social acaba tendo esse fórum de articulação, de discussão, dessas políticas que são elaboradas. Eu acho que os mecanismos que a gente utilizou dentro do conselho vão desde carta de recomendação até a avaliação do PAA a nível municipal, de autorização da inserção de cooperativas dentro do PAA municipal, a gente utilizou visitas técnicas de licencias para verificar o andamento de determinados programas, a gente chegou a escrever cartas direto para servidores públicos ou para secretários solicitando informações ou repudiando determinadas ações. A gente também fez projetos de emenda orçamentária, que acho que também são importantes, a gente também se utilizou de um espaço mais interno de formação dos próprios conselheiros então diversas reuniões a gente teve convidados para falar sobre determinadas políticas, sobre determinados programas da prefeitura, eu acho que esses espaços de formação mais internos ao conselho auxiliaram pra gente fazer de fato um controle social, ampliar a noção dos diversos tipos de programa que são promovidos pela prefeitura municipal e tentar de alguma forma avaliar esses, enxergar como que eles poderiam ser melhores, e desenvolver a partir daí cartas de recomendação para a prefeitura. Também fizemos eventos que foram importantes para determinados momentos simbólicos de lançamento do plano de segurança alimentar, alguns eventos em praça pública, de formação mais ampla da população, para falar um pouco da existência do conselho, desse espaço de articulação de políticas públicas com participação social, nesse sentido também é importante destacar o curso que a gente fez na EMASP de formação de servidores com a temática de SAN, também como uma forma de ampliar o conhecimento dentro da máquina pública sobre as políticas públicas de segurança alimentar e criando uma massa crítica dentro da própria prefeitura para discutir sobre esses temas. Então, eu acho que, no geral, foram esses mecanismos que foram utilizados, tanto para tentar envolver mais gente, divulgar o tema para uma população mais ampla, para formar os conselheiros internamente e também para formar os servidores municipais. Eu acho que essa foi a forma de participação social que apoiou a construção, elaboração, e tem apoiado implantação da política a nível municipal. ”

**Questão 4:** “Eu acho que de mais importante do que foi necessário é a participação da sociedade civil no processo. A partir da realização da 6ª CMSAN N a gente conseguiu trazer uma força política interessante, a partir da participação da sociedade civil garantindo a presidência da sociedade civil no conselho, eu acho que isso foi essencial para a gente conseguir articular dentro do conselho a elaboração do plano e esse diálogo junto com a prefeitura municipal. Eu

acho que sem essa participação social e o envolvimento de um coletivo ampliado de instituições na elaboração da política a gente pouco teria avançado, então eu acho que esse fortalecimento do conselho municipal foi extremamente necessário pra conseguir construir o plano e ter um espaço político, uma força política em um momento político pra que esse plano viesse à tona e ganhasse relevância dentro da estrutura pública. Eu acho que também essa participação da sociedade civil também foi necessária para fortalecer essa pauta junto a prefeitura e aí no sentido de própria organização institucional, de realização das reuniões da CAISAN, dessa transformação da supervisão de abastecimento numa coordenadoria, eu vejo que a participação da sociedade civil foi essencial pra trazer esse tema de relevância pra estrutura pública e pra montar esse arcabouço institucional pra que a política de fato fosse operacionalizada, isso foi muito importante. Eu acho que o diálogo intersecretarial tanto dentro do conselho quanto dentro da CAISAN, mas aí eu posso falar mais pelo conselho que foi onde eu participava ativamente e via rolando, mas essa relação intersecretarial também foi muito importante para levantar quais eram as ações que já eram realizadas dentro das secretarias e de certa forma articular com elas dentro ali desse espaço de articulação do conselho. Então, eu acho que esse espaço do conselho fortalecido foi também importante pra garantir essa intersectorialidade dentro da prefeitura que possibilitou, eu acho que dá um peso institucional pra essas práticas dentro das secretarias também, pra além da estruturação da COSAN mas dentro de cada secretaria acho que essas ações ganharam um pouco mais de importância e um pouco mais de articulação e eu acho que isso é importante e necessário pra que de fato uma política que trabalha com essa temática que ela é intersectorial por natureza que ela consiga de fato ser implementada dessa forma. Também tem um quesito que é a própria vontade política, eu acho que ter um governo aberto a essa participação social e aberto a determinadas pautas que surgem é importante também para que esse arcabouço institucional seja de fato estruturado, então foi bastante importante a gente ter conseguido ter a prefeitura municipal como uma parceira e como alguém com vontade política pra inserir isso dentro da discussão pública. Além disso, também as próprias políticas setoriais que de certa forma dão uma substância à política de segurança alimentar foram importantes e necessárias pra esse arcabouço institucional, então o ProURP, o programa de Banco de Alimentos, a própria política de mercados e sacolões, a 5 (quinta) da Economia, o Programa Porte, o programa Agriculturas Paulistanas, eu acho que essas diversas políticas públicas que de certa forma permeiam e dão base pra política de segurança alimentar também foram extremamente importantes pra garantir a estrutura desse arcabouço institucional, se a gente fosse criar do zero eu acho que a gente teria muito mais dificuldade do que a gente teve, então essas políticas de apoio também são muito importantes e relevantes.”

**Questão 5:** “Com certeza. Eu acho que isso entrou bastante na resposta da pergunta anterior. A participação social e o momento político que a cidade viveu das hortas comunitárias começarem a surgir com força, da inserção da Zona Rural no plano diretor, na eleição e gestão do COMUSAN com presidência da sociedade civil, tudo isso deu uma base forte para que a participação social ajudasse a estruturar essas políticas no município. A gente viveu um momento político muito forte de participação social para essa temática e isso com certeza foi um elemento norteador do plano. Então, a garantia no processo participativo, de realização de pré-conferências, da conferência municipal, de ter esse espaço de articulação, de fato norteou diretamente a elaboração do plano municipal de segurança alimentar e ajudou a dar força pra esse plano também na sua criação. Acho que essa intersectorialidade, principalmente dentro do conselho, de diversas secretarias estarem lá dentro da sua estrutura técnica, discutindo sobre programas, discutindo de forma bem técnica e prática sobre os diversos programas da prefeitura sobre essa temática, isso também deu um certo tom pra articulação entre as diversas políticas que eu sinto que estão expressas no plano de segurança alimentar, então também acho que essa troca existente dentro dos conselhos também foi essencial para a garantia dos princípios do plano, das ações, que fossem de fato integradas e conseguissem dar um certo direcionamento para a temática de abastecimento, de agricultura e de segurança alimentar no município. Então, com certeza foram dois pontos que foram essenciais e sem ele a gente não teria o plano como a gente tem hoje. ”

**Questão 6:** “A própria intersectorialidade foi um grande entrave, ao mesmo tempo que ela traz uma potência muito grande, mas conseguir que a prefeitura dialogasse entre secretarias eu acho que isso foi um grande entrave, mas que é uma dificuldade mais ampla, da gestão pública como um todo. Mas, eu sinto que ao longo do nosso processo teve certa dificuldade de entender como uma política de determinada secretaria se apoiava com a política de outra e de como garantir que essas secretarias de fato caminhassem de forma conjunta, eu acho que isso até hoje é um grande entrave na nossa atuação, até porque as secretarias acabam sendo indicações políticas e isso traz todo um espaço de articulação que é bem complexo. Então, eu sinto que a intersectorialidade foi um dos entraves. Eu acho que a gente também tem entraves em termos orçamentários, da própria estrutura pública, a meu ver a gente tem uma estrutura bastante fragilizada para lidar com essa temática de segurança alimentar, essa força da participação social tem grandes dificuldades quando a gente discute questão de orçamento por exemplo, então até hoje a gente não conseguiu um orçamento de relevância para as políticas de segurança

alimentar e para a própria estruturação dos conselhos participativos temáticos. A mobilização para orçamento foi um grande entrave e ainda é para a implementação da política. A própria definição de metas das gestões pouco olham para os planos municipais, acaba sendo mais um interesse eleitoral na gestão do que de fato uma estruturação da máquina pública para determinadas pautas. Então, eu acho que a falta de reconhecimento dos espaços de participação social enquanto espaços propositores de políticas públicas e onde existe um conhecimento e um *know how* técnico que baseiam essas políticas, acho que essa falta de reconhecimento também é um grande entrave pra gente, de forma que quando mudam os governos eles revêm as prioridades pautados muito mais nos jogos de poder, nos interesses de grupos econômicos ou nos interesses do próprio núcleo político da gestão e não com base nos planos municipais, nos documentos que são elaborados junto aos conselhos e essas conferências. Então, isso também é um entrave muito grande porque parece que a gente está constantemente brigando para que o plano né, que é uma política pública elaborada e de certa forma consolidada ao longo do tempo a gente acaba brigando para que eles sejam considerados pela prefeitura. Acaba sendo muito mais do coletivo do conselho que tá ali, do que da prefeitura municipal, então eu vejo que esses são os principais entraves que a gente enfrentou e ainda enfrenta pra conseguir implantar essa política municipal. Tanto que agora por exemplo a gente faz uma construção de valorização dos mercados enquanto um locus ali de políticas públicas de SAN e vem uma gestão que decide privatizar a gestão dos mercados, então isso quebra tudo aquilo que foi construído. A gente estava construindo muito também a estruturação da assistência técnica para os agricultores no município identificando os equipamentos e estruturas existentes e de repente a gestão resolve dividir a competência da COSAN e passa para a SMCS. Isso vai de forma muito contrária ao que a gestão dos conselhos vem construindo ao longo do tempo. Isso é feito sem diálogo de forma arbitrária de acordo com os acordos políticos feitos nos níveis superiores, isso entrava muito o processo de implantação da política porque parece que constantemente temos que rever o plano a política a luz de interesses políticos e de certa forma desconstruindo o que foi construído de forma participativa ao longo do tempo.”

**Questão 7:** “Bom, meu papel específico em todo processo de implantação da política pública foi de trazer um pouco a representação do coletivo de agricultura do município, né então talvez com certo foco maior na agricultura urbana, mas também pensando nos agricultores de forma mais ampla. Uma discussão muito relevante para a SAN e muitas vezes acaba ficando em segundo plano, frente as discussões de abastecimento, de banco de alimentos, da própria gestão dos mercados. Meu papel foi realmente trazer esse olhar da agricultura e entender o

desenvolvimento das atividades de agricultura no município como São Paulo é muito relevante para se pensar a questão alimentar em todo seu ciclo. Meu papel foi jogar luz para isso, entendendo que a cidade é uma grande metrópole e as atividades agrícolas na cidade de São Paulo apesar de presentes ao longo do tempo em toda sua história sempre foram negligenciadas, por isso trazer luz para políticas públicas específicas para a atividade agrícola, não mais para invisibilizar a atividade agrícola, mas pra justamente olhar ela, e desenvolver ela, enquanto uma política de SAN mesmo, de valorizar o agricultor na perspectiva da política pública, inclusive pra dentro do PLAMSAN e de certa forma continuar no monitoramento dessas políticas públicas pra identificar até que ponto a agricultura tem sido considerada dentro dessa perspectiva. E aí tentar fortalecer ao máximo a articulação política, a elaboração de documentos dentro do conselho e dar esse apoio participando de forma mais direta na comissão executiva do COMUSAN. Um pouco de gestão operativa e até administrativa dentro do conselho. ”

**Questão 8:** “ Eu acho que a gente conseguiu criar um marco importantíssimo pra cidade de São Paulo, né elaborar esse primeiro PLAMSAN e que segue também como uma grande inspiração para outros planos, mesmo porque a gente está com o processo de desenvolvimento do plano de agroecologia e desenvolvimento rural sustentável, acho que fincou a estaca dentro da prefeitura de que esse é um tema relevante, deve ser observado, valorizado, eu vejo que agora a gente tem buscado construir outras políticas de apoio, que de certa forma congregam com as políticas e programas desenvolvidas nas secretarias afins, e impulsionar para que esse plano seja considerado nos planos de metas, nas leis orçamentárias, então eu acho que temos tido um avanço, ao mesmo tempo agora a gente tem sofrido os revezes da falta de continuidade das políticas públicas. Troca a gestão temos que começar tudo do zero, em termos de articulação política, e de fortalecer essa relevância na pauta. Portanto, o plano e a política ajudam muito, porque servem de referência muitas vezes. Na própria discussão da “farinata” o PLAMSAN foi crucial para gente mostrar que a farinata não era uma opção, e não era sequer considerada dentro do plano ao ser construído. Isso auxiliou muito, a pressão política, para tentar rever essa prioridade da gestão. O COMUSAN teve um papel primordial nisso. A gente tem um marco de referência no qual a gente se inspira, mas que temos batalhado para que esse instrumento de referência não caia em falta de consideração pela prefeitura. E os agentes públicos ficarem fazendo suas articulações políticas e as mudanças em termos de arcabouço institucional da forma com que eles bem entendem. Estamos num momento bastante frágil e com dificuldades, acaba sendo algo que reverbera de toda conjuntura política, econômica que temos a nível nacional. A dificuldade de fortalecer os espaços de participação popular enquanto espaços

relevantes para a gestão municipal, temos sofrido esse revés. Eu acho que no que conseguimos avançar temos batalhado para que seja garantido e incorporado como base para futuras políticas públicas na área. ”

### **ANEXO 3. Entrevistas com representante de Universidades**

- Representante de Universidades 1 (RU 1)

**Questão 1:** “Eu estive na reitoria da UNESP assessorando a pró-reitoria de extensão. Foi um período que eu pude acompanhar um movimento de articulação, tanto da sociedade civil quanto do poder público, para a elaboração do plano e para a própria estruturação da SAN no município. Eu não participei de todo o processo, mas, em alguns momentos, estive presente e atuando no processo e em muitos outros eu estive mais como uma espectadora, uma observadora. ”

**Questão 2:** “Foi uma grande abertura da própria Secretaria de Trabalho e Renda. Estive presente algumas vezes com o Marcelo e outras pessoas da equipe, conversando com o próprio secretário, então houve sim uma grande vontade política para que esse plano acontecesse. Vários serviços ligados a SAN eram coordenados por essa secretaria, principalmente as atividades de abastecimento. Também houve uma interlocução na qual eu participei em alguns momentos com outras secretarias, principalmente da minha parte, várias reuniões com as secretarias da educação. Mas sei que também houve interlocução SMVMA com outras secretarias, que era coordenadora do processo. É preciso ter uma equipe dedicada ao processo, então nessa secretaria tinha uma coordenação e tinha também uma pequena estrutura de apoio para o próprio COMUSAN para que se garantisse a participação da sociedade civil. ”

**Questão 3:** “Eu estive bastante presente nesse processo, acompanhando e ajudando a partir de financiamento do projeto de convenio da UNESP com o Ministério do Desenvolvimento Social. Estive presente em vários momentos das conferências que foram realizadas, regionais e da capital, ajudando a sistematizar esse material. Também estivemos presente, junto com a sociedade civil, na elaboração, junto com o COMUSAN, de um curso a distância de formação de agente de SAN. O intuito era, realmente, fortalecer o Conselho, para que ele se tornasse um conselho bastante participativo. Todas as reuniões de planejamento que eu participei, sempre

havia pessoas do Conselho, sempre havia a presença da sociedade civil nesse processo. Foi um processo bastante equilibrado, não foi um projeto da sociedade civil para que a cidade executasse, foi um projeto com a sociedade civil e de muito comprometimento do Poder Público, bastante equilibrada essa questão de institucionalização do processo, do ponto de vista da gestão e de participação real da sociedade civil e negociação do plano. Além dos cursos a distância oferecidos pela UNESP e elaborado com a participação efetiva do CONSEA e também de técnicos, tanto do Banco de Alimentos quanto do Abastecimento em geral que foram responsáveis pela tutoria do curso, houve oficinas que foram regionalizadas, por exemplo, eu me lembro bem de uma primeira oficina realizada na Vila Maria que já eram oficinas tanto para pensar o CRESANs mas também para pensar quais seriam as demandas e as necessidades para o PLAMSAN.”

**Questão 4:** “Um elemento fundamental é a vontade política. Mas também é preciso uma estrutura de governança, planejamento, que o processo seja competente. Logicamente que sempre pode ser melhor, mas é necessário um planejamento e que este seja o mais participativo possível. A participação social se garante a partir de um conselho fortalecido, autônomo, bem informado e capaz de tomar posições em relação ao plano com competência. E bem diversificada, que se garanta todos os segmentos da sociedade civil. Em relação ao componente da intersetorialidade, o componente do executivo, é preciso que se tenha uma coordenação capaz de agregar mais pessoas, é preciso que tenha pessoas comprometidas com o processo e que se garanta condição de trabalho para essas pessoas. ”

**Questão 5:** “Eu percebi, nas pessoas que estavam conduzindo esse processo, que sempre havia essa preocupação. Tanto da parte da presidente do Conselho, quanto da parte da Coordenação, da política e da equipe toda. Sempre se buscou isso. Então, sim, a participação social e a intersetorialidade foram fatores importantes. ”

**Questão 6:** “São a falta de conhecimento do processo. Eu não diria entraves, mas sim desafios para fazer com que todos os gestores, inclusive as administrações regionais, perceba a importância desse plano. Perceba, também, como ele foi estruturado e qual é o seu propósito e que criem condições para colocá-lo em prática. A participação da sociedade civil também, numa cidade do tamanho de São Paulo, acaba sendo difícil. A descentralização desse processo é muito importante e acho que esse é o passo seguinte. Levar essa política para todos os cantos de uma cidade do tamanho de São Paulo e conseguir com que todos os gestores que estão vinculados

às questões de alimentação e nutrição, de soberania e segurança alimentar se sensibilizem e percebem as demandas de SAN, que não são poucas”. ”

**Questão 7:** “Na verdade, nesse período, eu era conselheira de SAN do estado de São Paulo, representando a UNESP como poder público. Eu coordenava o projeto convenio do MDS com a UNESP para fortalecimento do SISAN, era o primeiro ano do convenio então a capital de São Paulo foi onde nós fizemos nossas primeiras inserções, tanto apoiando a conferência quanto realizando os cursos a distância, oficinas. Eu ficava muito próximo de onde era a secretaria, na reitoria da UNESP. Participei de algumas reuniões de planejamentos, apoiei a elaboração de alguns documentos nesse tempo que eu estive por lá. ”

**Questão 8:** “Minhas considerações eu fiz no decorrer do meu depoimento. Eu penso que o plano, se colocado em prática, ele vai trazer grandes benefícios. O segundo plano, com certeza, vai ser mais bem aprimorado. Eu acho que uma coisa que a gente também contribuiu na discussão, mas que precisa ser aprofundada, é a questão dos indicadores de avaliação do plano, tanto de processo quanto de impacto, que isso no segundo plano possa ser aprofundado. Essa questão também de como criar mecanismos para aprofundar e aprimorar de descentralização e difusão desse processo. ”

- Representante de Universidades 2 (RU 2)

**Questão 1:** “Houve uma ação pública para criar um ambiente institucional com participação ampla e intensa de diversos setores da administração municipal, o que, até onde pude perceber, alcançou sucesso. As reuniões tinham sempre bom número de representantes de diversas áreas e os debates eram aprofundados. Além disto, promoveu-se plenárias populares para construção do plano municipal de SAN”.

**Questão 2:** “Salvo engano de minha parte, foi criada uma coordenação de SAN, a CAISAN. ”

**Questão 3:** “Foram feitas plenárias por região da cidade e também com grupos específicos. Houve a realização de uma conferência municipal de SAN. ”

**Questão 4:** “Não tenho elementos suficientes para responder esta questão. ”

**Questão 5:** “Sim, foram. Se apostou na coordenação intersetorial da formulação e da implementação de ações públicas de SAN. ”

**Questão 6:** “Como em outros lugares, o que pude perceber é que os representantes dos diversos setores da administração municipal que participavam da CAISAN nem sempre tinham autonomia ou autorização de seus superiores para implantarem as ações do plano municipal, bancadas pela CAISAN, no âmbito de suas secretarias ou outra estrutura administrativa. ”

**Questão 7:** “Muito pequeno. Como representante da UNESP, participei de algumas reuniões da CAISAN, verificando a adequação da formulação da política e do plano de SAN do município de São Paulo às recomendações da política nacional de SAN. Fiz isto sob a tutela de um convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que possibilitou a UNESP acompanhar e assessorar prefeituras dos estados de São Paulo e Paraná na formulação e implantação de políticas locais de SAN. ”

**Questão 8:** “Sob o aspecto formal, pode-se dizer que a política municipal de SAN do município de São Paulo teve uma construção excelente, em especial no estímulo à participação popular e das diversas áreas da administração. Em termos de efetividade, sofreu problemas de implantação, mesmo quando a orientação do governo municipal lhe era favorável. Este problema aumentou com a mudança de governo municipal, revelando a dificuldade da política de SAN, talvez maior que outras políticas, em se transformar em política de Estado e ter maior continuidade. ”