

A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA CIDADE DE SÃO PAULO: AVANÇOS E RETROCESSOS

Marcelo Mazeta Lucas¹
Daiane Roncato Cardozo²
Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida³

RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional é preconizada no Brasil pela Lei orgânica número 11.346 que cria o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), neste sentido estados e municípios devem aderir voluntariamente ao SISAN para que suas populações possam ter a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, assim como também criar mecanismos e instrumentos de combate à tal violação por meio da intersetorialidade e governança na política pública. Na cidade de São Paulo, essa política foi implantada no período de (2013-2016). Desta forma, o presente projeto tem por objetivo apresentar esse processo de construção e implantação da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo, sua efetividade, desafios e eventuais retrocessos por meio da ruptura pela mudança de gestão. O estudo pretende-se basear na pesquisa qualitativa, descritiva a partir de entrevistas com atores sociais ligados diretamente ao tema e de levantamento documental, por meio de impressos, virtual, site da Prefeitura do Município de São Paulo e dados de relatórios, entrevistas e análise dos programas, projetos e ações no período de 2013 a 2017.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional; Governança; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) figura entre os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõem a Agenda 2030 aprovada em 2015 pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU). A Agenda 2030 busca o equilíbrio das três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômica. Para a garantia da SAN, o Objetivo 2 da ODS propõe acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.

Oficialmente, o Brasil tem definido SAN como “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” (LOSAN, 2006).

O escopo legal da SAN estabelece ação intersetorial 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 centrais norteadores: o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a Soberania Alimentar.

¹ Mestrando em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - UNIARA.

² Pesquisadora de Pós-Doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente - UNIARA.

³ Docente da UNIARA e da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Campus Lagoa do Sino.

Princípios esses, que devem 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).

A partir de 2013, a prefeitura de São Paulo iniciou o processo de institucionalização e implantação da política de SAN. Junto aos movimentos sociais e ampla participação de atores sociais, militantes, e pesquisadores ligados à temática e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional foi construída a minuta do Projeto de Lei que se tornou em dezembro do mesmo ano na LOSAN 15.920 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional).

A LOSAN prevê que o município deve tomar todas as medidas necessárias para garantir o direito humano à alimentação adequada e a (SAN) de sua população. Além disso instituí os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A saber: a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN); o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP); e a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN-Municipal).

Em meados de 2014, a prefeitura convocou a sociedade civil e formou a Comissão Provisória de Reestruturação para que fossem elaboradas e debatidas as minutas de decreto que reestruturariam o conselho de acordo com a lei acima citada (1/3 poder público, 2/3 da sociedade civil e presidência da sociedade civil, etc) e de regulamentação da CAISAN-Municipal, após intenso debate que perpassou discussões sobre competências, composições, e objetivo de cada órgão que durou 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-SP foi iniciado todo processo amplo de sensibilização e de mobilização social para o publicação do Edital de Chamamento Público que culminou posteriormente com a eleição da 6ª gestão para o biênio 2015/2017.

Em junho de 2015, com o tema “Comida de Verdade no Campo e na Cidade”, foi realizada a 6ª CMSAN, considerada maior conferência de municipal de SAN com mais de 1.200 participantes de várias regiões da cidade referendou 78 propostas em cinco eixos estratégicos desde a promoção do abastecimento público até o monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (DHAA), conforme relatório final. Vale ressaltar que oito pré-conferências macrorregionais precederam a CMSAN que no mesmo ato os gestores municipais e federais assinaram documento de adesão do município ao SISAN e inauguraram o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional da Vila Maria (CRESAN- Vila Maria), zona norte da cidade.

O CRESAN é um equipamento público com espaços que possibilitam a realização de ações tanto para solucionar problemas específicos da comunidade, quanto para pensar e refletir sobre maneiras de transformar o bairro, a cidade, o estado (CERVATO, FIORE & REDOLFI, 2015), por meio de ações que contemplam as dimensões alimentar e nutricional, para garantia da SAN.

Em 2016, o Decreto nº 57.007, institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PMSAN e fixa 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 - Municipal, a partir das demandas da sociedade civil apresentada na 6ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, e em constante interação com o COMUSAN-SP, no qual constam diversas ações e metas que objetivam garantir a produção, acesso aos alimentos, a formação em SAN e a Educação Alimentar e Nutricional, bem como, o acompanhamento e monitoramento dessas ações em 113 metas para o período de 2016 a 2020.

Avaliar o impacto da construção teórica e prática da agenda pública da política de Segurança Alimentar e Nutricional na cidade de São Paulo. Sua efetividade durante o período de implantação, os desafios e possíveis rupturas geradas pela mudança de gestão.

Tal projeto, inédito para o tema na cidade de São Paulo, por se tratar de uma política intersetorial busca a partir da análise documental e entrevistas aos atores envolvidos como membros do COMUSAN-SP, pesquisadores, militantes e gestores uma avaliação da efetividade da construção dessa política pública, por meio dos programas, projetos e ações implementados, inclusive a execução do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional para o período de (2016-2020), o cumprimento das 113 metas previstas.

A concretização dos Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional como espaço de articulação local das políticas sociais e intersetorial pautados pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, Saudável e Solidária contemplaram a meta 13 do Plano de Metas do governo no período de (2013-2016).

A governança como fator determinante no êxito para implantação, execução e monitoramento das políticas públicas tem seu grau de prioridade dentro da gestão, o que vai definir consequentemente sua efetividade, desafios e possíveis rupturas na troca de equipe gestora.

Na obra “Governanças de Redes”, economia, política e sociedade o conceito sobre a governança aparece com muita força numa definição do Banco Mundial como capacidade de avaliar não apenas os resultados das políticas governamentais, mas a forma pela qual o governo exerce seu poder por meio da política. “Assim governança pode ser sinônimo de governo, o órgão de soberania ao qual cabe a condução da política geral de um país sendo o órgão superior da administração pública (GARCIA, PAULILLO E NETO, 2016).

No entendimento da governança vale destacar dois entendimentos duas definições do Banco Mundial: a) A idéia de uma boa governança é um requisito fundamental para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também os direitos humanos (SANTOS, 1997, p. 340-34); b) a questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder 2010, (DINIZ, 1995, apud GONÇALVES, p. 1).

Neste sentido o conceito de governança apresentado servirá de como premissa para o desenvolvimento do projeto, tendo em vista a avaliação proposta na gestão pública municipal na cidade de São Paulo, no campo da política de segurança alimentar e nutricional.

De acordo com relatório de consultoria da FAO/ONU publicado em dezembro de 2017, contrato N° 114233-1/2017 com informações e levantamento sobre o apoio e aprimoramento à consolidação da política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos estados da região sudeste do país, “há informações sobre a cidade de São Paulo coletadas no sítio eletrônico da prefeitura, no entanto não tão atualizadas pois, em contatos estabelecidos por ligações telefônicas com a nova gestão não foram retornados, para possíveis atualizações, no entanto há notícias, nos meios de comunicação, que gestão atual está alterando os rumos das políticas e ações de SAN na Cidade de São Paulo. Para exemplificar essas mudanças de rumo, tramita na Câmara de Vereadores um projeto de lei apresentado por iniciativa do executivo municipal, com o objetivo de privatizar os 15 mercados municipais, além da previsão de outras ações privatistas relacionadas às políticas públicas sociais”, p.83.

Nesse sentido, este trabalho se propõe a apresentar o processo de construção e implantação da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo, no período de (2013-2016). Pesquisar o processo de transição na mudança de gestão e a continuidade da política a partir de 2017, conforme previsto no PLAMSAN. Como objetivos específicos, tem-se:

- Analisar a implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional por meio da governança;
- Apontar os desafios na mudança de gestão para a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Analisar se a política de Segurança Alimentar e Nutricional implantada no município de São Paulo atua em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Esta política pública incorpora a materialidade real de garantia da equidade entre a população;
- Avaliar por meio de depoimentos o PLAMSAN como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada no município de São Paulo.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização do projeto pretende-se desenvolver a pesquisa através do processo de análise documental, por meio da fundamentação teórica e institucional da política pública e do sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (2013-2016). A partir de 2017 desenvolver pesquisa qualitativa com a realização de entrevistas com os agentes sociais e públicos envolvidos no processo de construção da política de Segurança Alimentar e Nutricional, além de visitas aos equipamentos e gestores atuais.

Para desenvolver tal estudo recorreremos ao materialismo histórico dialético. A categoria de análise transitará por elementos macrossociais que relacionados à economia nacional, e microssocial, que são a realidade e as possibilidades, as contradições e a totalidade, além dos aspectos intrínsecos ao contexto investigado, juntas as condições micro e macrossociais condicionam as relações sociais, políticas e econômicas da SAN e influenciam as políticas públicas.

Responderemos os objetivos traçados utilizando dois instrumentos básicos: a entrevista e a pesquisa documental. De acordo com Gil (1996, p.51) a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados com os objetivos da pesquisa”.

A pesquisa se valerá dos seguintes materiais: atas, livros de registro, reportagens, legislações (leis, decretos, portarias, etc), publicações e o PLAMSAN.

A entrevista será semiestruturada. De acordo com Trivinos (1987), a entrevista semiestruturada favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão da sua totalidade dentro de uma situação específica, como situações e dimensões maiores.

Pretende-se entrevistar membros do COMUSAN-SP, gestores municipais, pesquisadores e técnicos envolvidos com essa política pública.

Faremos a opção por uma abordagem de caráter qualitativo, já que esta pode permitir captar a essência do objeto e a complexidade de relações.

Para Chizotti (1985, p.80) “(...) O enfoque dialético crítico participativo valoriza as contradições dos fatos observados, as atividades criadoras dos sujeitos que nos propomos observar, as posições entre o todo e a parte, além do vínculo entre saber e o agir com a vida social dos homens”.

Os dados serão tratados por meio do procedimento metodológico exposto na metodológico exposta acima. Estabeleceremos critérios que avaliem a implantação da política pública de SAN e conseqüentemente seus desafios pautados nos avanços e retrocessos durante o período de (2013-2017).

O projeto terá necessidade de aprovação pelo comitê de ética em pesquisas.

REFERÊNCIAS

BACCARIN, J. G. **Sistema de produção agropecuário brasileiro: evolução recente.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 237p.

BACCARIN, J. G. et al. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011. In: 50°. CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2012, Vitória (ES). **Anais ...: SOBER**, 2012.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R. M. Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO (SBSP), 10., 2014, Foz do Iguaçu. **Anais...** Pelotas: SBSP, 2014. Disponível em: <[http://sbspanais.com.br/uploads/artigos/Resumo%20\(113\).pdf](http://sbspanais.com.br/uploads/artigos/Resumo%20(113).pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais.** Brasília: CONSEA, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil.** Rio de Janeiro. 2011.

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

CERVATO, A. M.; FIORE, E. G.; REDOLFI, S. C. S. **Guia de segurança alimentar e nutricional.** Barueri, SP: Manole, 2015.

CHIAZOTTI, A. **A Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** São Paulo: Cortez, 1985.

CORÁ, M. A. J.; BELIK, W. (Orgs). **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo.** São Paulo: Instituto Via Pública, 2012. 104 p.

FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação). **Dados da Agricultura Familiar.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

GASQUES, J G; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. **Transformação da agricultura e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2001.

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. 2014. p. 125-146.

LUCAS, M.M.; et al **Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na cidade de São Paulo: Ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação.** São Paulo: WFP, 2016.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>> Acesso em: Acesso em: 09 de Maio. de 2018.

PAULILLO, L.F. Governança de redes: Notas introdutórias. PAULILLO, L.F. SACOMANO, M.; GARCIA, L.M. **Governança de redes.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p 1-29.

ROMANO, J. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas. In: SILVA, F. SANTOS, R.; COSTA, L.F. **Mundo rural e política.** Ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

SÃO PAULO (Prefeitura Municipal). **Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2016/2020.** São Paulo, 2016.

SEGALL-CORRÊA, A.M.; MARIN-LEON, L., HELITO, H.; PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SANTOS, L. M. P.; PAES-SOUSA, R. Transferência de renda e segurança alimentar no Brasil: análise de dados nacionais. **Revista de Nutrição**, v 21 p. 39-51, Jul.-Ago. 2008.

SILVA, S. **A Utopia da Educação do Campo Frente a Ideologia Industrial: O Caso de Araraquara-SP.** 108 folhas. (Dissertação de Mestrado). Abril. 2015. UNIARA. Araraquara-SP. 2015.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa qualitativa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.