



Construção da política de segurança alimentar e nutricional: o Plano Municipal da Cidade de São Paulo

Construction of the food and nutritional safety policy: the Municipal Plan for the City of São Paulo

MARCELO MAZETA LUCAS

Candidato a Doutor, Programa de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, Universidade de Araraquara. São Paulo – Brasil
mmazetalucas@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5616-2901>

LUIZ MANOEL DE MORAES CAMARGO ALMEIDA

Professor Associado 3 do Centro de Ciências da Natureza do Campus Lagoa do Sino da Universidade Federal de São Carlos, UFSCAR-SP. São Paulo – Brasil
luizmanoel@ufscar.com.br
<https://orcid.org/0000-0003-3066-9170>

VERA LUCIA SILVEIRA BOTTA FERRANTE

Coordenadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, Universidade de Araraquara (UNIARA). São Paulo – Brasil
vbotta@techs.com.br
<https://orcid.org/0000-0002-0679-3852>

DAIANE RONCATO CARDOZO

Docente na Faculdade de Tecnologia de Tatuí-SP. Vice-Presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Boituva. São Paulo – Brasil
daianecardozo@msn.com
<https://orcid.org/0000-0003-3172-0601>

LEANDRO DE LIMA SANTOS

Professor adjunto, Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). São Paulo – Brasil
leandrodelima@ufscar.com.br
<https://orcid.org/0000-0001-8413-5372>

RESUMO

Este artigo trata da análise do processo de construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) em São Paulo, no período de 2013-2016, sob a ótica da institucionalidade, histórico e conceito, atores e arenas dos processos de discussão, identificando desafios, efetividades institucionais e organizacionais na implantação do PLAMSAN, a partir dos programas e projetos desenvolvidos. Para tanto, utilizou-se a pesquisa descritiva e exploratória junto aos atores envolvidos, por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público e da sociedade civil. Os resultados traduzem o caminho e as etapas percorridas diante do ciclo das políticas públicas através de produtos e instituições envolvidas no processo, possibilitando assim, a sistematização dos pontos positivos e desafios na efetividade da política municipal e do PLAMSAN, corroborando para a reflexão acerca do tema e consolidação da SAN no âmbito da cidade de São Paulo e do Brasil, em universo expandido.

Palavras-Chave: Ciclo de Políticas Públicas; Histórico; Conceito e Institucionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional; Plano Municipal.

ABSTRACT

This article analyzes the process of construction of the Municipal Plan for Food and Nutrition Security (MPFNS) in São Paulo, in the period 2013-2016, from the perspective of institutionality, history and concept, actors and arenas of the discussion processes, identifying challenges, institutional and organizational effectiveness in the implementation of MPFNS, from the programs and projects developed. For this purpose, descriptive and exploratory research was used with the actors involved, through semi-structured interviews with representatives of public authorities and civil society. The results reflect the path and steps taken in the face of the cycle of public policies through products and institutions involved the process, thus enabling the systematization of the positive points and challenges in the effectiveness of municipal policy and MPFNS, corroborating for the reflection on the subject and consolidation of SAN within the city of São Paulo and Brazil, in an expanded universe.

Keywords: Public Policy Cycle; Historic; Concept and Institutionalality of Food and Nutrition Security; Municipal Plan.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvtrt.1.054>

Recebido em: 28 de fevereiro de 2022. Aprovado em: 21 de dezembro de 2022.

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, como saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade. Tais valores são socialmente construídos e compartilhados pela sociedade em diversos espaços públicos e mercados, nos diferentes contextos das políticas públicas (PAULILLO & PESSANHA, 2002). Nas últimas décadas, o conceito de SAN tem envolvido diversas dimensões inter-relacionadas com a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e com a luta contra a fome, a pobreza e a desigualdade social.

Tendo em vista o conceito de SAN no Brasil, relacionado ao direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural, social, econômica e que sejam ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006), a intersectorialidade e a participação social tornam-se premissas essenciais no processo de construção, implementação e realização dessa política pública.

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 nos princípios norteadores do DHAA e da 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 (CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CONSEA, 2009).

As políticas públicas 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 (PRO-COPIUCK, 2013).

A institucionalização da política pública está intimamente relacionada com a legitimidade e 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 Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (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 com-

ponentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Assim, a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN), o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) e a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) configuram-se como elementos fundamentais para a realização da intersetorialidade e participação social no contexto do município de São Paulo e do Brasil (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

Desse modo, a questão norteadora deste trabalho gira em torno dos principais problemas e desafios na implantação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) de São Paulo, principalmente quanto à participação social.

Assim, o objetivo deste artigo é apresentar o ciclo de políticas públicas de SAN em São Paulo e os principais desafios na implantação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (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.

Os dados mostram os caminhos percorridos diante do ciclo das políticas públicas por meio de produtos e instituições envolvidas no processo, possibilitando a sistematização dos pontos positivos e desafios na efetividade da política municipal e do PLAMSAN, corroborando para a reflexão acerca do tema e consolidação da SAN no âmbito da cidade de São Paulo e do Brasil.

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória que se baseia no estudo de caso como modelo da abordagem investigativa. Nesse contexto, a PMSAN, 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, as tensões envolvidas, 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 estiveram presentes durante o processo investigativo e o levantamento bibliográfico.

Na análise de documentos, diferenciam-se, fundamentalmente, as fontes primárias das fontes secundárias. 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 produzidos 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. Para condução do processo investigativo de análise docu-

mental foram elaboradas as seguintes questões norteadoras: (1)Quais os problemas e desafios discutidos por integrantes e não integrantes na agenda do ciclo de políticas públicas? (2)Na elaboração do PLAMSAN, houve intersetorialidade e participação social?

Foi realizada ainda uma coleta de dados primários junto a atores envolvidos no processo de construção da PMSAN e do PLAMSAN, valendo-se de entrevistas semiestruturadas baseadas em um roteiro pré-estabelecido, composto por oito questões abertas pautadas exclusivamente no objeto deste trabalho, com o objetivo de identificar elementos, entraves e efetividades da política de SAN na cidade de São Paulo.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA

Em se tratando de políticas públicas, os problemas no âmbito político são criados a partir de questões sociais e políticas prévias. 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 levam em conta os aspectos institucionais e ideológicos dos motivos dos atores políticos envolvidos na formação da agenda (PROCOPIUCK, 2013).

Antes de formulação da política pública é importante escolher as alternativas possíveis para solucionar o problema. 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, algumas decisões que devem ser tomadas pelos executores das medidas (HOWLETT *et al.*, 2013).

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). 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.

Na fase de monitoramento dos resultados e avaliação da política, busca-se aferir a execução da política pública, de forma a possibilitar a sua confirmação, correção da implementação ou cancelamento.

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 na busca de sintetizar teorias no campo da sociologia, da ciência política e da economia, repercutindo na economia, e nas sociedades. Em contexto ampliado,

busca-se explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (HOWLETT *et al.*, 2013; SOUZA, 2006).

O papel dos governos na implementação das políticas públicas é fundamental, no entanto, o contexto ou conjuntura para o exercício da mesma vai 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. Uma cadeia de valor público implica não apenas na consideração de fatores objetivos de desempenho, mas também na devida reputação a variáveis de natureza mais subjetivo, relacionados a expectativas, satisfação, confiança e requisitos valorativos referentes ao processo de governança como um todo (MARINI & MARTINS, 2006).

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.

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 (BRASIL, 2014). 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). 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).

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 delineadas 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).

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).

A participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores (FUNG, 2006 apud 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. (DIAS & MATOS, 2012).

Espera-se que as políticas públicas contem 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. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas (BRASIL, 2014).

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 não devem ser contraditórias (MARINI; MARTINS, 2006).

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).

Portanto, importante destacar que a governança apoiada nos arranjos institucionais garante de certa maneira o formato com que as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas em prol da sociedade e quando institucionalizadas de forma adequada conferem a si mesmas reconhecimento e legitimidade diante dos cidadãos e das instituições, além de recursos necessários para seu pleno desenvolvimento.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: CONSTRUÇÃO HISTÓRICA, CONCEITO E INSTITUCIONALIDADE

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 (CASTRO, 2010 apud LUCAS, 2020). 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).

A noção de segurança alimentar, por sua vez, 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 Declaração Universal dos Direitos Humanos (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 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU, 1948).

Criou-se então a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura ou *Food and Agriculture Organization* (FAO), em 1945, para cuidar especificamente de questões relacionadas à alimentação e agricultura. Em sequência, a ONU 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, 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). O governo também 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. (BURLANDY, 2009; PELIANO, 2010).

No início dos anos 1960 foram criados no Brasil mecanismos de pesquisa, crédito, abastecimento, armazenagem, assistência técnica e extensão rural (SILVA, 2014). Para isso, foram construídos 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. 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, que mais aumentou-se 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).

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.

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).

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 conseqüente 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. (PELIANO, 2010).

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 (CF) 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. (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 resultaram em redes e movimentos pela agroecologia (BRASIL, 2005).

Na sequência, no ano 1996 em Roma, várias dessas organizações se encontraram no fórum, pouco satisfeitas com os tímidos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

(ODM), e 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 o governo brasileiro assumiu posições importantes em relação à centralidade da SAN, assim, o acesso à alimentação passou a ser um direito humano em si mesmo sobreposto a qualquer outra razão que possa justificar sua negação, seja de ordem econômica ou política. (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 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. 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).

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. Assim, 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 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 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).

Em contraponto, 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. 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. (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 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, 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 Programa de Aquisição de Alimentos (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).

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 (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, 2009). Após um processo de mobilização nacional, coordenado pelo CONSEA e o FBSSAN, em 2006 o congresso nacional aprovou a Lei nº 11.346/2006, denominada LOSAN, que institui o SISAN (BRASIL, 2006).

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 orientou 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 CF (art. 6º e 227); a LOSAN nº 11.346/2006 e o decreto nº 7.272/2010 da PNSAN.

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).

A execução das políticas de SAN e de combate à fome sofreram inúmeros retrocessos na gestão do atual governo com cortes orçamentários, fim de programas, loteamento de cargos e fim de participação social. Estes eventos colocam a política em risco e deixam os municípios sem direcionamento estratégico no âmbito federal. Deste modo, os municípios tornam-se mais dependentes das visões ideológicas de seus gestores para implementação das políticas de SAN e que resvala em desarticulações regionais e interfederativa no combate à fome e à miséria (MALUF, 2010).

O Quadro 1 apresenta um resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Quadro 1: Resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil:
Construção Histórica, Conceito e Institucionalidade

Período Histórico no Brasil	
1908	estudos sobre higiene alimentar no Brasil
1920	estudos sobre necessidades energéticas ao organismo humano no Brasil
1922	estudos sobre uma tabela de composição dos alimentos no Brasil
1932	estudos sobre fisiologia da alimentação no Brasil
1940	instituição do salário mínimo no Brasil
1940	criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1943	criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1945	criação da FAO/ Organização das Nações Unidas (ONU)
1948	aprovação e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)
1955	criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)
1960	criação de mecanismos de pesquisa, crédito, abastecimento, armazenagem, assistência técnica e extensão rural
1971	criação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) e das Companhias Estaduais de Abastecimento (CEASAS)
1973	criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e do 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)
1974	realização da 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar (CMSA)
1976	edição do 2º (PRONAN)
1979	criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
1980	ampliação da participação social e exercício da democracia e da cidadania
1986	realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) e da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN)
1988	definição na Constituição Federal (CF) que é dever do Estado erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais
1991	criação do Projeto Fome Zero
1992	realização da Conferência Mundial da Sociedade Civil (CMSC), em paralelo ao evento oficial da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)
1993	publicação do Mapa da Fome
1993	criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)
1994	1994 realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)
1995	dissolução o CONSEA e criação do Conselho da Comunidade Solidária (CCS)
1995	criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) sob a coordenação do CCS e operacionalizado pela CONAB
1996	inclusão da Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH)
1996	criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em Roma
1998	fundação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)
1999	instituição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)

Quadro 1 (cont.): Resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Construção Histórica, Conceito e Institucionalidade

Período Histórico no Brasil	
2001	criação do Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação
2003	criação do Programa Fome Zero, priorizando a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)
2003	criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Cartão Bolsa Família (CBF), recriação do CONSEA
2004	realização da 2ª CNSAN
2006	criação e aprovação Lei nº 11.346/2006, denominada LOSAN, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
2010	incorporação do direito humano à alimentação no artigo 6º da (CF), entre os direitos sociais fundamentais
2010	regulamentação da LOSAN, por meio da adoção (Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo decreto nº 7.272/2010
2011	elaboração do 1º (Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)
2016	elaboração do 2º (PLANSAN)

Fonte: Lucas (2020).

O PLANSAN NA CIDADE DE SÃO PAULO: DESAFIOS E EFETIVIDADES

Nesta seção serão tratados e abordados um breve histórico do processo de implantação da PMSAN na cidade de São Paulo, bem como as principais ações, construções, e articulações realizadas durante o período analisado detalhando os principais aspectos, ações e programas, assim como seus respectivos desafios e efetividades.

Tendo em vista a instituição da PNSAN com todo arcabouço institucional e requisitos 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 PLANSAN. A partir de 2013, a Prefeitura Municipal iniciou o processo de institucionalização da 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 nº 723/2013, 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 & 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.

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.

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 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013), que institui os componentes do SISAN (CMSAN, COMUSAN & 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 de articular ações e projetos e elaborar e implementar o PLAMSAN. Em 2016, o decreto nº 57.007, de 20 de maio (SÃO PAULO, 2016a), 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 SISAN 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, 2016b). 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 de 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).

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 aduto-

ras 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 sete tipos frutas e treze tipos de verduras e legumes. (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). 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 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 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 de 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 pela 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 (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 norteado pela PNSAN teve o objetivo de 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 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, com perspectiva de 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 identificar iniciativas, programas relacionados ao tema de SAN desenvolvido pelos diferentes setores da subprefeitura do Butantã. Essas ações corroboraram com a promoção da intersetorialidade 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 deno-

minação alterada para CRESAN-Butantã, conforme consta no Art. 1º (SÃO PAULO, 2016a). Esse ato ocorreu em função de que os CRESANs fazem parte da Política de SAN no município, e devem ser orientados por diretrizes únicas, que compõem a pasta pública da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE).

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 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2013).

Em 2014, inicia-se a sistematização da proposta de implantação do CRESAN - Vila Maria, no mesmo espaço em que funciona o BMA. A proposta contou com as seguintes etapas: elaboração de projeto; início da reforma; elaboração de layout cozinha experimental; 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 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 em 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 Universidade Estadual Paulista (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. 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; 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.

No Quadro 2 são sumarizadas as principais potencialidades, os entraves e a instituição, causadores de produtos de SAN no município de São Paulo.

Quadro 2: Efetividades, entraves e instituição causadora de produtos de SAN no município de São Paulo (2013-2016)

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

Fonte: Lucas (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da experiência da análise do processo de construção do PLAMSAN na cidade de São Paulo, período de 2013-2016, pautada pela institucionalidade, histórico e conceito, atores e arenas de construção dos processos de discussão, o presente artigo expõe e identifica os desafios e as efetividades institucionais e

organizacionais do processo de implantação, ressaltando sua extrema complexidade estrutural, social e populacional.

Os resultados apontados traduzem o caminho e as etapas percorridas diante do ciclo das políticas públicas através dos produtos e das instituições causadoras do processo, possibilitando assim, a sistematização dos pontos positivos e negativos na implementação da PMSAN na capital paulista (Quadro 3).

À luz da governança política e das institucionalidades da política de SAN, o processo de construção do ciclo dessas políticas ocorreu 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, estrutura mínima para a municipalização desta política que culminaria com a elaboração do PLAMSAN.

Quadro 3: Desafios e potencialidades dos produtos a partir das etapas do Ciclo de Políticas Públicas

Reconhecimento do problema	Propostas de solução	Escolha da solução	Efetivação da solução	Monitoramento dos resultados
Formação de agenda	Formulação da política	Tomada de decisão política	Implementação da política	Avaliação da política
Houve a percepção dos problemas existentes que mereciam maior atenção a partir do diagnóstico participativo com participação social.	Foram definidos os objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as linhas de ação.	A falta de equipe técnica burocrática e seus entraves dificultaram o avanço orçamentário e definidos os recursos e o prazo temporal da ação.	Nesta fase houve atrasos e em alguns dos casos atrapalhou o avanço do planejamento e consequentemente os recursos financeiros, materiais e humanos.	Instituiu-se os instrumentos de controle e monitoramento da política implementada com participação da social.
Institucionalização da Política Municipal de SAN	CRESAN Vila Maria	Programa de Resignificação dos Mercados e Sacolões	Programa de Resignificação dos Mercados e Sacolões	Plano Municipal de SAN
Potencialidade	Potencialidade	Desafio	Desafio	Potencialidade

Fonte: Lucas (2020).

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 da efetividade aliada aos custos também é elementar 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.

Já 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 intersetorialidade no campo difuso da EAN e geraram consequentemente desdobramentos e novas demandas pautadas pela equidade nas políticas públicas.

Referências

- ARANHA, A. V. Fome Zero: Um projeto transformado em estratégia de governo. 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.
- 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.
- 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. 103-122, 2017.
- 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.
- 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. 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. *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.
- BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade 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.

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: 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.

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

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.

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

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.

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

LAVINAS, L. *Universalizando direitos: Observatório da Cidadania*, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3GZhJSP>. 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.

LUCAS, M. M. *Ciclo de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em São Paulo: desafios na implantação do plano municipal (2013-2016)*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente) – PPGDTMA/UNIARA, 2020.

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.

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...* 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.

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.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3XMG0XI>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://bit.ly/3kB6YOM>. Acesso em: 10 mai. 2018.

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.

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.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). *Programa de Metas da cidade de São Paulo 2013-2016*, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3J2mlKm>. 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: <https://bit.ly/3HkFOEX>. 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. Algumas estão citadas como São Paulo. Por gentileza, padronizar.

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.

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. (2013, 18 de dezembro). *Lei n 15.920*. 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, 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 n° 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 n° 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. 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 n° 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.

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

SILVAS, P. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades 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.

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

