

**COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE: DESAFIOS E
EFETIVIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL (2013-2016)**

Submetido em: 9/5/2023

Aceito em: 26/12/2023

Publicado em: 25/4/2024

Marcelo Mazeta Lucas¹; Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida²

Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante³; Daiane Roncato Cardozo⁴

Leandro de Lima Santos⁵

PRE-PROOF

(as accepted)

Esta é uma versão preliminar e não editada de um manuscrito que foi aceito para publicação na Revista Desenvolvimento em Questão. Como um serviço aos nossos leitores, estamos disponibilizando esta versão inicial do manuscrito, conforme aceita. O manuscrito ainda passará por revisão, formatação e aprovação pelos autores antes de ser publicado em sua forma final.

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.60.14446>

¹ Universidade de Araraquara. Araraquara/SP, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-5616-2901>

² Universidade Federal de São Carlos. São Carlos/SP, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0003-3066-9170>

³ Universidade de Araraquara. Araraquara/SP, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-0679-3852>

⁴ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP. Boituva/SP, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0003-3172-0601>

⁵ Universidade Federal de São Carlos. São Carlos/SP, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0001-8413-5372>

COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE: DESAFIOS E EFETIVIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL (2013-2016)

RESUMO

Este artigo trata da análise do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) em São Paulo, no período de (2013-2016), sob a ótica da intersetorialidade, participação social, atores e arenas de construção dos processos de discussão. Buscou-se identificar os desafios, efetividades e entraves institucionais e organizacionais na implantação do PLAMSAN, sobretudo, a partir dos programas e projetos desenvolvidos. Para tanto, utilizou-se como metodologia a pesquisa descritiva e exploratória com coleta de dados junto aos atores envolvidos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de identificar os fatores determinantes da política de SAN junto aos representantes do poder público e da sociedade civil. Em síntese, os resultados 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 desafios na efetividade da política municipal e do PLAMSAN em São Paulo, corroborando para a reflexão acerca do tema e para consolidação da SAN no âmbito da cidade de São Paulo e do Brasil, em universo expandido.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Segurança Alimentar e Nutricional, Plano Municipal, Intersetorialidade, Participação Social.

REAL FOOD IN THE FIELD AND IN THE CITY: CHALLENGES AND EFFECTIVENESS OF THE FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY POLICY IN THE STATE OF SÃO PAULO, BRAZIL (2013-2016)

ABSTRACT

This article deals with the analysis of the Municipal Plan for Food and Nutritional Security (PLAMSAN) in São Paulo, in the period (2013-2016), from the perspective of intersectorality, social participation, actors and arenas for the construction of the discussion processes. We sought to identify the challenges, effectiveness and institutional and organizational obstacles in the implementation of PLAMSAN, especially from the programs and projects developed. Therefore, descriptive and exploratory research was used as a methodology with data collection from the actors involved. Semi-structured interviews were carried out in order to identify the determining factors of the SAN policy with representatives of government and civil society. In summary, the results reflect the path and steps taken before the cycle of public policies through

the products and institutions that cause the process, thus enabling the systematization of the strengths and challenges in the effectiveness of municipal policy and PLAMSAN in São Paulo, corroborating the reflection on the theme and the consolidation of SAN within the city of São Paulo and Brazil, in an expanded universe.

Keywords: Public Policies, Food and Nutritional Security, Municipal Plan, Intersectoriality, Social Participation

INTRODUÇÃO

A cidade de São Paulo, principal centro comercial e financeiro do Brasil, apresenta expressiva dimensão geográfica, populacional e econômica, pois congrega um conglomerado de pessoas em diferentes espaços, conectando diferentes realidades e, conseqüentemente, produzindo e refletindo experiências singulares. A população estimada do município, em 2016, era de aproximadamente 12 milhões de habitantes, sendo 52,5% deste total representando as mulheres. Neste período, a distribuição etária da população paulistana mostrava 19,4% indivíduos com idade igual ou inferior a 14 anos, 71,2% com idade entre 15 a 64 anos e 9,4% com idade maior ou igual 65 anos. A faixa entre 30 e 34 anos foi a mais numerosa, com 1,04 milhão de pessoas. O território da cidade era de 1.521km² e a densidade de 7,65 mil habitantes/km² (FUNDAÇÃO SEADE, 2016).

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

Uma peculiaridade da cidade é a existência de subprefeituras. Desde 2002, com a aprovação da Lei nº 13.399 (São Paulo, 2002) que as criou, o governo municipal passou a ser organizado em divisões administrativas, o que permitiu desempenhar ações descentralizadas, inclusive nas políticas sociais. Em 2016, existiam 32 subprefeituras. A descentralização na dimensão política influencia na governança local e na participação da sociedade. Já na dimensão técnica cria condições de qualificar a entrega dos serviços. Assim, as políticas públicas tornam-se coerentes com os princípios da autonomia, controle social e democracia direta, pois a proximidade do

Estado dos cidadãos demanda que a sociedade amplie e qualifique sua organização para disputar espaços e recursos (GRIN, 2015).

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

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

A partir da base de políticas públicas, pretende-se adotar um modelo de avaliação da governança, identificando o ciclo de políticas de SAN e os desafios da implantação do PLAMSAN no período 2013 a 2016 na maior cidade do país, sob a ótica da teoria do novo institucionalismo histórico. Para conduzir o processo investigativo de análise documental foram elaboradas as seguintes questões norteadoras: (1) os produtos do PLAMSAN contemplam a SAN? (2) quais foram as efetividades e os entraves encontrados em programas específicos? Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é analisar a construção do PLAMSAN sob a ótica da intersectorialidade, participação social, atores e arenas de construção dos processos de discussão identificando os desafios, efetividades entraves institucionais e organizacionais na implantação do PLAMSAN, a partir dos programas e projetos desenvolvidos.

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória. A coleta de dados junto aos atores envolvidos no processo de construção da PMSAN e do PLAMSAN foi realizada por meio de entrevista semiestruturada, baseada em um roteiro pré-estabelecido, composto por oito questões abertas pautadas exclusivamente no objeto deste trabalho, com o objetivo de identificar os elementos, entraves e efetividades da política de SAN na cidade de São Paulo.

No Quadro 1 apresenta-se o roteiro da entrevista utilizado no processo investigativo para captura de informações junto a esses atores da construção da PMSAN e do PLAMSAN no município de São Paulo, no período de 2013 a 2016.

Quadro 1: Roteiro de entrevista para atores da PMSAN e do PLAMSAN no município de São Paulo (2013-2016)

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

Fonte: Lucas (2020).

Os entrevistados foram escolhidos considerando a representação governamental e da sociedade civil organizada atuante na área da SAN e a participação nas instâncias sociais (coletivos de luta por direitos, participação e controle social). De todo o universo de atores, selecionou-se 15 entrevistados. Para se obter fidelidade, transparência e variadas perspectivas, foram escolhidos

COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE: DESAFIOS E EFETIVIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL (2013-2016)

os gestores responsáveis pela política de SAN, agentes públicos da gestão ligados diretamente às áreas estratégicas relacionadas à SAN, pesquisadores da área, além de membros da sociedade civil organizada, no período de interesse (2013- 2016). Vale salientar que dos atores escolhidos para entrevista, dois foram excluídos (conselheiros representante da sociedade civil no COMUSAN) em virtude de mudança de cidade e desligamento do tema SAN.

O quadro 2 abaixo apresenta os órgãos/entidades considerados no processo de avaliação da construção da PMSAN e do PLAMSAN no município de São Paulo, no período de 2013 a 2016, e os representantes efetivamente entrevistados.

Quadro 2: Órgãos/entidades e representantes no processo de avaliação da PMSAN e do PLAMSAN no município de São Paulo (2013-2016)

| ÓRGÃO/ENTIDADE | REPRESENTANTE |
|---|---|
| CAISAN | Ex-presidente. Ex-secretário municipal de desenvolvimento, trabalho e empreendedorismo. |
| Ex-secretários executivos membros das secretarias municipais | Um da SMVMA; Um da SMS; Um da SME. |
| Equipamentos de SAN | Ex-gestor do CRESAN Vila Maria; Ex-supervisor de mercados e sacolões. |
| COMUSAN | Ex-presidente; Conselheiro representante da sociedade civil no COMUSAN. |
| Outros órgãos e instâncias/Stakeholders (indireta ou diretamente ligados à Política de SAN) | Um técnico da CODAE/SME; Um técnico da SMDU; Um professor/ pesquisador da USP; Ex-coordenador do Programa Municipal São Paulo Carinhosa; Um professor/pesquisador da Rede SANS e UNESP. |

Fonte: Lucas (2020).

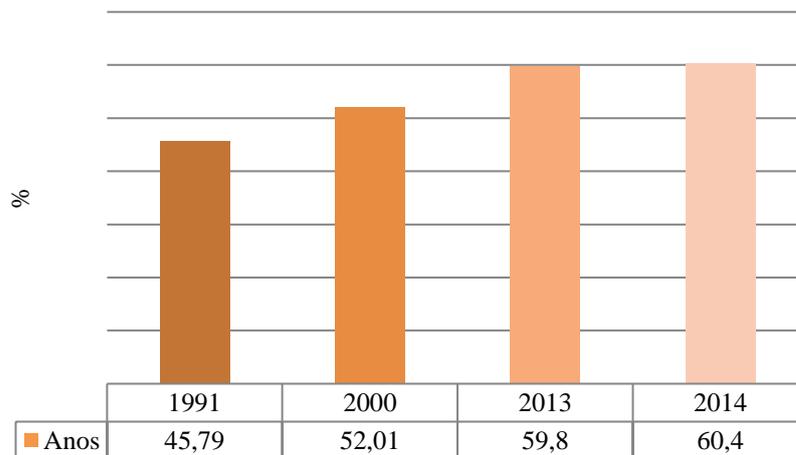
O COMUSAN, por meio da presidência, os outros representantes das demais organizações sociais e os pesquisadores universitários, por meio de termos de cooperação, contribuíram com

projetos e estudos no âmbito da capacitação de agentes para a política tanto na esfera pública quanto civil, desenvolvendo propostas e projetos de estudos e acompanhando a implantação desta política pública.

I. A vulnerabilidade social e alimentar no município de São Paulo- SP

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

Figura 1: Crescimento do setor de serviços na cidade de São Paulo-SP



Fonte: Elaboração dos autores com base em Dieese (2016).

No entanto, o desemprego na cidade de São Paulo também apresenta progressão ascendente nos últimos anos, em virtude da retração na atividade econômica nacional. Em 2015, a taxa de desemprego alcançou 12,8%, sendo os mais jovens os mais atingidos pelo desemprego (41,2% dos desempregados tinha idade entre 16 e 24 anos e 13,9% idade entre 25 e 29 anos). A taxa de desemprego no primeiro trimestre de 2016 foi de 16,4% (PESQUISA DE EMPREGO E DESENVOLVIMENTO NA CIDADE DE SÃO PAULO, 2019).

Esse percentual indica a existência de mais de um milhão de desempregados na cidade de São Paulo, dado que demanda preocupação e enseja a necessidade de mobilização governamental

para minimizar os reflexos do desemprego. Em contrapartida, a crise econômica e da política institucional brasileira, abre espaço para o discurso da onerosidade dos programas sociais. Tal discurso é obscurecido diante dos estudos que revelam a necessidade de manter e ampliar os programas sociais redistributivos para movimentar a economia e favorecer o desenvolvimento local das cidades (DIEESE, 2016).

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

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

Segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), 511.246 domicílios da cidade são caracterizados como de vulnerabilidade alta ou muito alta. Para dar assistência a este contingente, entre os anos de 2013 a 2015 houve inclusão de 224.236 famílias no programa Bolsa Família totalizando 452 mil beneficiários e de outras 450.025 no Cadastro Único (CADÚNICO), totalizando 970,5 mil cadastros. Nesse contexto, as políticas que articulam as ações intersecretariais incluindo os programas sociais redistributivos são consideradas uma estratégia bem-sucedida de combate à exclusão social em suas múltiplas facetas (acesso aos direitos sociais como alimentação, moradia, educação e saúde) e não somente no que tange à ausência de rendimento monetário. Essas políticas geram programas que, além de terem um

efeito imediato sobre a pobreza a curto prazo, articulam estratégias emancipatórias ultrapassando concessão de um benefício pecuniário e focando na formação para a inserção ocupacional e a cidadania ativa (Zimmermann e Espínola, 2015). Expandindo o horizonte, pode-se dizer que os programas sociais podem impactar nos territórios, contribuindo para a redução da violência, aumento da permanência na escola e da geração de renda local, alcançando a população mais vulnerável, historicamente excluída na cidade de São Paulo, como os negros, as mulheres e os jovens.

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

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

Quando analisado o indicador de segurança alimentar, coletado por meio da PNAD 2016, nota-se maior prevalência de insegurança grave ou moderada em domicílios com referência feminina (6,9% dos domicílios, masculina e 9,3% quando era feminina). O acesso à alimentação parece ser fortemente relacionado à renda familiar, mas a despesa familiar com alimentos é modulada por outros fatores como, por exemplo, hábitos alimentares e região/local de residência. Assim, é importante analisar a situação de SAN a partir de indicadores de despesas familiares com alimentos e outras necessidades básicas. As despesas como o consumo de itens considerados básicos, como alimentação, moradia e transporte, comprometem, em média, 76% do total dos rendimentos das famílias, restando poucos recursos para itens também importantes, como saúde, educação, vestuário e lazer. Em 2016, o salário médio mensal era de 4,2 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 46,8%. No entanto,

31,6% da população residiam em domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa (FUNDAÇÃO SEADE, 2016 e DIEESE, 2016).

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

No que diz respeito à atividade agrícola da cidade de São Paulo é importante pontuar que, em 2014, a área plantada com lavoura temporária na cidade foi de 30ha e que a lavoura permanente representou 57ha. As culturas de maior destaque foram banana e caqui e nesse sentido vale pontuar o trabalho do Observatório do Trabalho de São Paulo (OTSP) que realizou o estudo temático “atividades agrícolas e agricultura familiar no município”, analisando dados da produção agrícola em diversas bases de dados. As subprefeituras de Parelheiros (Zona Sul 2), São Miguel (Zona Leste 2) e Capela do Socorro (Zona Sul 2) representavam 52,5% da população rural da cidade, segundo o estudo temático realizado na cidade em 2016 (OTSP, 2016).

Ressalta-se que a produção agrícola impacta na disponibilidade interna dos alimentos para o consumo humano, mas o acesso ao alimento envolve muitos outros aspectos, sendo assim, alguns grupos populacionais específicos apresentam maior dificuldade de acesso aos alimentos, dependendo de equipamentos públicos adequadamente distribuídos, de políticas de acesso à alimentação ou de transferência de renda para fazer valer o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

II. Políticas públicas e governança: intersetorialidade e participação social

Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as mesmas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Os arranjos institucionais dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas que influenciam a governança em política pública, podendo ser formais ou informais, e devem ser considerados sempre que tiverem influência na política (MARINI e MARTINS, 2006).

Assim, a boa governança 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 bom desempenho especialmente no contexto do processo decisório. Estes critérios são participação, orientação a consensos, *accountability*, transparência, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão (BRASIL, 2014).

Institucionalização de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública. Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados (PROCOPIUCK, 2013). A institucionalização está intimamente relacionada com legitimidade e com capacidade organizacional. Uma política pública adequadamente institucionalizada é reconhecida como legítima e desejada e pode contar com os recursos necessários para o seu desenvolvimento (FREITAS, 2005).

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 e GUERESI, 2010).

No âmbito operacional, é preciso indicar as formas de medição e adoção de ações corretivas, de modo geral, isso inclui avaliar itens como: objetivos; etapas intermediárias de execução; programação de atividades a serem realizadas; cronogramas que sequenciam e delimitam as

ações no tempo; alocação de recursos, incluindo orçamentos para projetar e orientar as provisões necessárias; definição precisa de papéis e responsabilidades; interdependências; riscos, possíveis obstáculos e alternativas de atuação, incluindo ações de contingência; e prestação de contas sobre o desempenho e formas de controle (CASSIOLATO e GUERESI, 2010).

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

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

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

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

a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população (DIAS e MATOS, 2012).

Considerando a inovação relativa do tema SAN para muitos gestores, após o lançamento do decreto que instituiu a CAISAN, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, por intermédio da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), iniciou um processo de diálogo e mobilização das secretarias municipais para apresentar a importância do trabalho e de sua representação no órgão.

III. Emergência da Política da Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Municipal

O processo de definição da agenda de política de SAN em São Paulo na perspectiva governamental encontra-se descrito na fala de um representante do poder público (RPP) 1 que destaca a relevância desse momento no período histórico.

Foi bastante importante o momento 2013-2016 porque foi quando a gente teve um olhar do gestor público para o processo de implementação das políticas públicas para a segurança alimentar como um todo, pensando bem dentro desse ciclo de política pública, aquela fase de implementação. Isso foi muito importante porque, embora as políticas já fossem existentes em âmbito federal, não havia um olhar direcionado no âmbito municipal na cidade de São Paulo, então esse período de 2013-2016 teve uma forte relação com essa implementação (RPP 1, 2020, p.83).

O diálogo realizado evidenciou as ações que estabeleciam interface com a SAN, evidenciando que Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE) apresentava total ligação com a temática e que contribuiria em grande medida com os trabalhos preconizados pela CAISAN. Feito isso, e tendo a indicação dos representantes técnicos de cada secretaria correlata às ações de SAN, iniciou-se as reuniões e levantamentos para o início do trabalho. Como importante produto para o andamento das atividades, foi montada uma matriz de necessidades de informações a serem levantadas em um mapeamento de SAN do poder público. Essa matriz apresentava as seguintes demandas: nome do programa, projeto ou ação; objetivo; público alvo (quantitativo e qualitativo), secretaria responsável, parceiras, orçamento (origem e execução) e status (concluído, em andamento, não iniciado). O objetivo desse levantamento foi mapear todas as ações que a Prefeitura Municipal de São Paulo já vinha realizando ou que sinalizava realizar.

A realização desta tarefa apresentou dificuldade e complexidade, pois, grande parte das informações relacionadas à SAN não estavam sistematizadas. Concomitante ao mapeamento iniciou-se o processo de realização da 6ª CMSAN da cidade de São Paulo, liderada pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) em parceria com o

governo municipal. A conferência aconteceu em junho de 2015 e abordou o tema proposto pelo governo federal: “comida de verdade no campo e na cidade: por direito e soberania alimentar” e caracterizou-se como um dos principais passos dados no processo de construção do plano, pois foram nos encontros e na própria CMSAN que as propostas para a agenda foram apresentadas e posteriormente sistematizadas pela comissão organizadora.

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

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

O que foi feito de início foi uma forma de ouvir a população e de chamá-la para discutir a SAN nos seus mais variados eixos, desde a produção, acesso e distribuição de alimentos para a população em vulnerabilidade social e coisas do tipo. Isso foi feito por meio das conferências regionais, que foram sete na cidade São Paulo, com a participação do poder público e da sociedade civil e com total envolvimento do COMUSAN (RPP 2, 2020, p.85).

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

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

Quando chegamos na secretaria, já existia uma atuação na cidade de São Paulo de várias secretarias ou vários departamentos relativos ao tema da SAN, porém extremamente diversificadas e descentralizadas porque essa ação que cuidava dos mercados, dos sacolões, estava estruturada na coordenação das subprefeituras. Com isso você tinha uma dispersão muito grande de políticas sendo implementadas porque cada uma das subprefeituras da cidade de São Paulo cuidava especificamente de alguns dos equipamentos existentes na área dessas subprefeituras, ou seja, um mercado, um sacolão, uma área rural, uma área com agricultores, mas não havia uma política ampla que articulasse e integrasse essa quantidade enorme de iniciativas que estavam acontecendo, porém de forma descentralizada (RPP 3, 2020, p.86).

A CAISAN ficou incumbida de organizar os diagnósticos e as contribuições na efetivação da construção do PLAMSAN, ou seja, o início da montagem da agenda por meio do modelo de iniciação interna onde há forte influência de determinados grupos junto aos atores políticos responsáveis pelas decisões (RONCARATTI, 2008). A partir de tal organização as diretrizes anteriormente descritas foram desdobradas em objetivos e ações.

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

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

COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE: DESAFIOS E EFETIVIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL (2013-2016)

A versão final foi lançada em junho de 2016, pela resolução nº 1 de 28 de junho de 2016, e conta com 113 ações e suas respectivas metas a serem implementadas até junho de 2020. Como o PLAMSAN foi construído enquanto as ações do plano plurianual (2014-2017) já tinham sido previstas e estavam em andamento, para o ano de 2016. Da mesma forma, a CAISAN orientou as secretarias a discutirem SAN no orçamento de 2017 e preverem ações do PLAMSAN para o orçamento do mesmo ano. As demais ações, aquelas com previsão de longo prazo ou que não estavam previstas, fariam parte das discussões do plano plurianual (2018-2021), principalmente com o apoio do COMUSAN e o empenho da sociedade civil. A fala do representante da sociedade civil (RCS) ressalta a relevância dada ao tema da SAN na gestão do prefeito Fernando Haddad e todo o processo de escuta da comunidade da construção do PLAMSAN.

Eu me recordo que, em gestões anteriores, tivemos iniciativas, ações nessa temática da SAN, mas foi no governo Haddad que se formalizou por lei a política e o plano. O processo foi bastante participativo, antecedeu a conferência municipal, a realização de conferências regionais, pré-conferências regionais, onde se levantou questões das localidades. Chamou atenção nesse momento a quantidade de propostas bastante referenciadas nas localidades que não eram exatamente propostas municipais. Depois, houve um trabalho em que tivemos o auxílio do grupo da Maria Rita para sistematizar essas propostas que foram encaminhadas à conferência municipal e lá as propostas de cunho municipal foram discutidas, acho que foram mais de 70 propostas aprovadas. Então, isso mostra como a sociedade civil tem o que dizer, o que propor e tem um diagnóstico muitas vezes bastante preciso das questões locais. E um tema que ficou desse processo, que eu me lembro, foi da necessidade numa cidade do porte de São Paulo de a gente ter a política municipal referenciada nas regionais, talvez mais para frente em cada prefeitura. Essas propostas, que eram muito locais, o Conselho Municipal tratou de tornar como resoluções que foram encaminhadas para as secretarias, ou para subprefeituras, para que elas não se perdessem no processo (RSC 1, 2020, p.88).

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

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

COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE: DESAFIOS E EFETIVIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL (2013-2016)

processo se deu um pouco dessa forma, com esse reforço da sociedade civil a partir de 2013 com a elaboração de diversas conferências municipais, culminando com a elaboração do primeiro PLAMSAN e do seu consequente monitoramento pelo conselho e pela sociedade civil de forma mais ampliada (RSC 2, 2020, p.89).

Entre os principais entraves e efetividades do processo de implementação do PLAMSAN destaca-se os programas de ressignificação dos mercados e sacolões e o CRESANS Vila Maria por terem sido proeminentemente elencados e debatidos durante todo período do governo municipal (2013 – 2016) pela gestão e equipe técnica da COSAN e nas pautas do COMUSAN e CAISAN.

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

Dificuldade financeira também, porque há uma disputa muito grande em uma cidade com recursos limitados e, como foi dito, em uma conjuntura de crise. Mas, de qualquer forma, conseguimos fazer muita coisa, apesar desses problemas. Com a burocracia pode-se dizer que se tinha muita dificuldade em fazer intervenções pequenas em vários locais devido à toda uma necessidade burocrática de início, de busca, de preparação, etc. (RPP 3, 2020, p. 112).

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

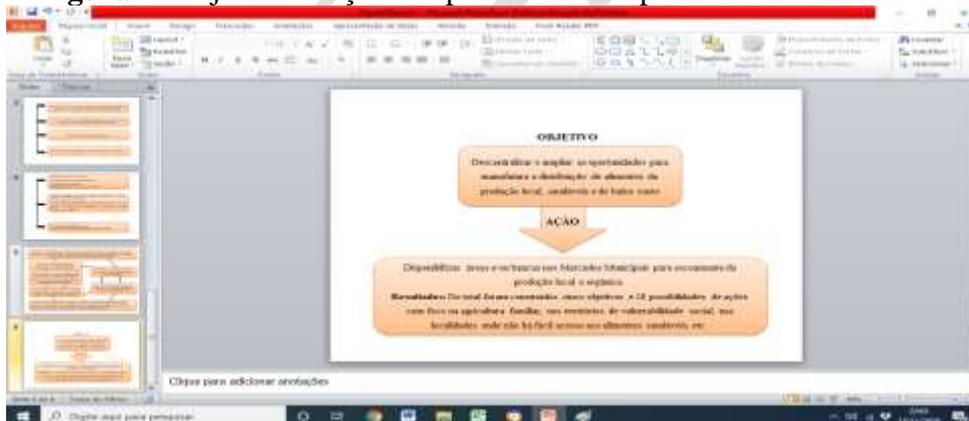
COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE: DESAFIOS E EFETIVIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL (2013-2016)

4) Implantar o sacolão itinerante, com o objetivo de levar alimentos (hortifrúti e outros gêneros) para localidades onde não há equipamentos de abastecimento público.

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

Essas diretrizes se desdobram em objetivos e exemplos de ações da política municipal de abastecimento a ser implementadas pela administração municipal de São Paulo (Figura 2).

Figura 2: Objetivos e ações da política municipal de abastecimento de São Paulo-SP



Fonte: Lucas (2020).

Neste sentido foram construídos cinco objetivos e vinte e oito possibilidades de ações para serem trabalhadas pelo poder público municipal. A partir de então foi traçado um plano de ação para assegurar efetividade da política junto à população. Evidenciou-se nesta análise que a

questão do abastecimento público na cidade de São Paulo, representa um grande desafio para a gestão pública, pois há forte apelo à privatização e uma pressão dos agentes de mercado nesse sentido. Junta-se a isso a questão deste tema perpassar diversos setores do poder, demandando uma ação intersetorial, o que representa ainda um grande desafio para a gestão pública.

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

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

O CRESAN constitui-se como instrumento público comunitário para a PMSAN e parte de uma estratégia que visa criar e manter uma rede de iniciativas voltadas à alimentação e nutrição, assegurando o DHAA. Um espaço de vivência da cidadania e da participação social, representa no seu exercício princípios da intersetorialidade, articulando as diferentes áreas e setores do governo, e estes com a sociedade civil para identificar demandas e buscar ações propositivas de mobilização e de iniciativas relacionadas à PMSAN.

A intersetorialidade objetiva que as diferentes pastas envolvidas na construção da PMSAN do PLAMSAN estejam em constante articulação para a proposição de ações que tenham um caráter multidimensional, garantindo, assim, resultados mais efetivos e também a otimização dos recursos públicos. Por essa razão, o CRESAN-Vila Maria proporciona o preenchimento da lacuna que existe na oferta de serviços voltados para áreas específicas. É um equipamento público que agrega um espaço de participação cidadã que tem várias premissas importantes do

serviço público municipal sendo de suma importância na garantia da saúde alimentar, educação em direitos humanos com foco na alimentação saudável, geração de renda e desenvolvimento social, conscientização ambiental, etc. Assim, o CRESAN-Vila Maria da forma como se concebe aqui, efetiva-se como equipamento público de convergência de políticas intersetoriais no âmbito do município e, ao mesmo tempo, proporciona ao seu funcionamento, sensibilização e capacitação dos gestores, técnicos de diferentes secretarias, além das organizações sociais associadas à temática, objetivando especialmente a promoção de políticas públicas intersetoriais orientadas para assegurar o DHAA.

Na realização da EAN, o CRESAN-Vila Maria estabeleceu-se como um potencial difusor e multiplicador para a integração e atendimento da população em diversos momentos, segmentos e setores. Estímulo a hábitos alimentares saudáveis, orientações, oficinas, debates, palestras, formações e capacitação para geração de renda, especialmente grupos populacionais vulneráveis. Portanto, no que tange à efetividade nas políticas públicas, os CRESANs são espaços de mobilização e promoção de ações intersetoriais e contribuem com a disseminação da política de SAN que perpassa os territórios, integrando programas e diferentes setores públicos e da sociedade civil. Por se tratar de um espaço público, há grandes desafios na disputa para a garantia de dotação orçamentária, com definição de recursos humanos e financeiros específicos.

A promoção da intersetorialidade é um desafio, pois a cada mudança de gestão pública há novas orientações, o que gera incerteza sobre a continuidade das ações e até mesmo do próprio espaço, tendo em vista a fragilidade da constante diminuição de quadros efetivos na gestão pública. O processo de discussão da SAN e de construção de sua política no município teve grandes avanços nos últimos anos e está estabelecida a importância desses espaços, porém os riscos de descontinuidade das ações são constantes.

No Quadro 3 são sumarizadas as principais potencialidades, entraves e instituição, causadores de produtos de SAN no município de São Paulo, de 2013 a 2016.

COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE: DESAFIOS E EFETIVIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL (2013-2016)

Quadro 3: 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

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

estrutura mínima para a municipalização desta política que culminaria com a elaboração do PLAMSAN.

A conceituação teórica do ciclo de políticas públicas, suas fases e governança embasaram a forma de conhecimento empírico, identificação e análise do processo de construção e do ciclo das políticas públicas de SAN na cidade de São Paulo a partir de sua magnitude, desafios e extrema complexidade estrutural, social e populacional.

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 acompanhamento e o monitoramento das ações e programas intersetoriais desde a elaboração até sua conclusão.

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

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

Quatro casos emblemáticos podem ser citados para exemplificar tal desmonte. São esses a descontinuidade na execução do PAA por parte da gestão municipal como programa base para o combate à fome e a miséria no âmbito da INSAN, a descaracterização dos CRESANs Vila Maria e Butantã, com a redução das equipes técnicas, desmonte da equipe de EAN e consequentemente das atividades, oficinas, palestras e debates e no âmbito do SISAN, a falta de apoio para as eleições do COMUSAN por parte da sociedade civil organizada. A nova gestão do conselho tem dificuldades de estabelecer contato e relação com a administração pública

municipal para instituir uma agenda e cronograma mínimo de trabalho. Vagas ainda não preenchidas e a desarticulação da CAISAN, impedimento de avaliar o desenvolvimento do PLAMSAN discutir assuntos governamentais afetos à área, assim como outros fatores compõem a trama de tensões sociais que se faz presente na constituição e efetivação da política pública de segurança alimentar nutricional.

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE), *Pesquisa de Emprego e Desenvolvimento na cidade de São Paulo*. DIEESE, 2016. Disponível em : <https://www.dieese.org.br/analisedeped/2017/2017pedsao.html> . Acesso em: 22 jun. 2019.

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

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

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Pesquisa Domiciliar por gênero*, 2012. Disponível em : <http://www.imp.seade.gov.br> Acesso em: 20 jun. 2019.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). *Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo*, 2016. Disponível em : <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>. Acesso em: 05 abr. 2019.

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

COMIDA DE VERDADE NO CAMPO E NA CIDADE: DESAFIOS E EFETIVIDADES DA POLÍTICA DE
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL (2013-2016)

LUCAS, M. M. *Ciclo de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em São Paulo: desafios na implantação do plano municipal (2013-2016)*. (Dissertação de mestrado). Araraquara: UNIARA, 2020.

MARINI, C., MARTINS, H. F. *Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública*. [Anais de apresentação em congresso]. Congresso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 9, Ciudad de Guatemala, 2006.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*, 2001. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/report/modern-policy-making-ensuring-policies-deliver-value-for-money/>. Acesso em: 12 jan 2019.

OBSERVATÓRIO DO TRABALHO DE SÃO PAULO (OTSP). *Estudo Temático IV. Atividades Agrícolas e Agricultura no Município de São Paulo*, 2016. Disponível em: <http://observatorios.dieese.org.br/ws2/producao-tecnica/arquivo/2/atividades-agricolas-e-agricultura-familiar-no-municipio-de-sao-paulo>. Acesso em: 18 jan. 2019.

PETERS, B. G. Governance as Political Theory. *Critical Policy Studies*. 5(1), 63-72, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Programa de Metas da cidade de São Paulo 2013-2016*, 2013. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/programa_de_metas/index.php?p=149999. Acesso em: 18 jul. 2018.

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Subprefeituras*, 2016. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/>. Acesso em: 12 ago. 2018.

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

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

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

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

SÃO PAULO. *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, 2013.

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

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE; Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS/Prefeitura Municipal de São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf. Acesso em: 20 jul 2018.

ZIMMERMANN, C. R., GEPHERSON, M.E. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro. *Caderno CRH*. Núm. 73, 147-164, 2015.

Autor Correspondente:

Leandro de Lima Santos

Universidade Federal de São Carlos

Rod. Washington Luís, s/n - Monjolinho, São Carlos/SP, Brasil. CEP 13565-905

E-mail: leandrodelima@ufscar.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença Creative Commons.

