



1^o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo/SP (PLAMSAN): Participação e Protagonismo do Conselho Municipal (COMUSAN)

Silvana Maria Ribeiro¹, Cláudia Maria Bógus² e Jaqueline Dourado Lins³

A elaboração e publicação do 1^o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo, o PLAMSAN 2016-2020, evidencia avanços da Segurança Alimentar e Nutricional no cenário municipal. O presente estudo apoiou-se na triangulação de métodos, envolvendo as seguintes técnicas: observação participante, entrevista com informante-chave, constructo de um modelo lógico. A metodologia regeu-se por critérios de validade da pesquisa participativa em saúde. Verificou-se que a participação social foi um dos mecanismos utilizados para envolver governo e população, a partir do estabelecimento de compromissos voltados à consolidação desta política pública, destacando os conselhos municipais como protagonistas do processo analisado. A intersetorialidade ocorreu devido à composição da Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN Municipal), envolvendo sete secretarias municipais, e aos esforços de quem liderou o processo, como os conselheiros municipais. Conclui-se que a descentralização das ações permitiu que as propostas locais fossem contempladas no plano. A participação social e a intersetorialidade, princípios da Promoção da Saúde, foram esteio do processo contribuindo para o êxito da experiência, a qual demonstrou viabilidade para ser replicada em outros municípios de qualquer cidade no mundo.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional, Promoção da Saúde, Políticas Públicas, Participação Social, Intersetorialidade.

First Municipal Plan for Food and Nutrition Security of São Paulo/SP: Participation and Protagonism of the Municipal Council

The preparation and publication of the First Municipal Plan for Food and Nutrition Security of São Paulo/SP, PLAMSAN 2016-2020, highlights advances in Food and Nutrition Security in the municipal context. The present study was based on the triangulation of methods involving the following techniques: participant observation, interview with key informant, construct of a logical model. The methodology was guided by validity criteria of participatory health research. It was verified that social participation was one of the mechanisms used

¹Pesquisadora. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Endereço para correspondência: Av. Presidente Altino nº 390. São Paulo, SP. Telefone (11) 987841557. E-mail: silmaribe@gmail.com

²Professora Associada. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. E-mail: claudiab@usp.br.

³Graduanda do curso de Nutrição. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. E-mail: jaquelinell@usp.br

to involve government and population, from the establishment of commitments aimed at consolidating this public policy, highlighting municipal councilors as the main protagonists of the process analyzed. The intersectoriality occurred due to the composition of the Intersecretarial Chamber of Food and Nutrition Security, involving seven municipal secretaries and other efforts of those who led the process, such as the members of the Municipal Council of Food and Nutrition Security of São Paulo. It was concluded that the decentralization of actions has allowed the local proposals to be included in the plan. Social participation and intersectoriality, principles of Health Promotion, were the mainstay of the process contributing to the success of the experiment, which demonstrated the feasibility to be replicated in other municipalities of any city in the world.

Keywords: Food and Nutrition Security, Health Promotion, Public Policies, Social Participation, Intersectoriality.

INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

A trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), desde a década de 1960, é marcada por avanços e retrocessos, impactando as políticas públicas voltadas à alimentação e nutrição. Muitas conquistas foram celebradas pela Sociedade Civil, que muito se engajou para fortalecer este movimento. Seus ativistas, no entanto, ainda enfrentam obstáculos no país, como as duas extinções do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Em 1995, este Conselho foi extinto pela primeira vez no país pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), sendo reativado em 2004, durante a II Conferência Nacional de SAN^[1], graças ao engajamento e atuação dos ativistas da SAN. A segunda extinção do CONSEA, ocorreu recentemente, no início de 2019, pelo atual presidente Jair Bolsonaro, denotando um retrocesso social para a nação brasileira e corroborando com um refluxo de participação e articulação da SAN no nível nacional e, conseqüentemente, impactando os níveis estaduais e municipais.

De acordo com Castro^[2], esta medida pode ser considerada uma afronta à democracia, uma vez que desmonta um espaço de participação social, um dos pilares da democratização do Estado, conforme pactuado na Constituição Federal.

Para a referida autora, a extinção do CONSEA Nacional fragiliza sobremaneira o funcionamento do SISAN e compromete processos de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em todas as esferas de governo.

Isso é particularmente preocupante em um cenário de crise econômica aliada a uma política de austeridade fiscal, marcado pelo desmonte de políticas sociais e pelo estancamento ou piora de indicadores sensíveis à degradação das condições de vida: recrudescimento da mortalidade infantil, interrupção do processo de diminuição da desigualdade de renda e de raça, aumento do desemprego e da pobreza (com indícios de que o Brasil retornará ao Mapa da Fome), recrudescimento da violência no campo, entre outros^[2].

Apesar das dificuldades, o CONSEA Nacional tornou-se referência, inclusive, em outros países. Seu êxito deve-se, principalmente, à participação ativa de uma militância organizada presente em vários estados do país durante o primeiro e segundo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) no período compreendido entre 2003 e 2011.

De acordo com Costa e Bógus^[3] a construção do marco legal da SAN, durante o governo de Lula, é resultado do esforço do governo e da sociedade civil e, a incorporação do enfoque da SAN nos principais documentos de referência do governo está relacionada à reflexão sobre os sentidos da apropriação da noção da SAN e seus significados por parte da sociedade civil.

Sob a perspectiva da Promoção da Saúde, área da Saúde Pública que norteou este estudo, foi possível identificar os ganhos efetivos de uma política pública quando esta é elaborada por meio de parceria entre a sociedade civil organizada e poder público, pois o cenário em que o PLAMSAN foi elaborado favoreceu a construção de um processo participativo, uma vez que o governo municipal de São Paulo/SP,

durante a gestão Prefeito Fernando Haddad, de 2013 a 2016, atendeu às demandas e pressões sociais da época, contribuindo para a elaboração deste primeiro Plano Municipal de SAN de São Paulo.

Os resultados aqui apresentados e discutidos são fruto de uma pesquisa de doutorado, de abordagem qualitativa, que se apoiou na triangulação de métodos, envolvendo as seguintes técnicas de cunho participativo: observação participante, entrevista com informante-chave, constructo de um modelo lógico.

O presente artigo tem a intenção de resgatar como ocorreu a elaboração do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo/SP, maior metrópole do país, explicitando as dimensões sociais envolvidas no processo analisado, quais sejam protagonismo e participação social, de acordo com as orientações do CONSEA Nacional e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

MATERIAL E MÉTODOS

O estudo de caso da pesquisa que este artigo é oriundo, investigou, sistematizou e analisou o processo de elaboração do 1º Plano de SAN de São Paulo/SP sob a ótica da participação social e da intersetorialidade, princípios estabelecidos pela Promoção da Saúde.

A triangulação de métodos, utilizada neste estudo, envolveu observação participante e desenvolvimento de oficina para construção do modelo lógico (ML), auxiliando no reconhecimento de diversos fenômenos e das parcerias presentes no processo de elaboração do PLAMSAN.

A escolha pelo estudo de caso deu-se pelo fato deste método qualitativo permitir o reconhecimento dos aspectos subjetivos do ser humano e sua relação com o mundo que o cerca, trabalhando com o universo de significados, representações, crenças, valores e atitudes dos atores inseridos em determinado grupo social, pois quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos, como é o caso desta investigação que analisa um processo em desenvolvimento, a escolha por este método é viável, sendo possível

trabalhar com questões do tipo “como” e “por que”, a partir da necessidade de se compreender fenômenos sociais complexos que fazem parte do objeto de estudo^[4].

O caráter participativo da pesquisa foi ao encontro do que é proposto pela rede internacional de pesquisadores *International Collaboration for Participatory Health Research* (ICPHR)^[5] que apresenta como objetivo da pesquisa participativa em saúde o desenvolvimento de intervenções para um determinado tempo e lugar, dando primazia ao contexto local, a partir de uma abordagem colaborativa, sendo possível reconhecer os pontos fortes e únicos que cada sujeito traz consigo, gerando evidências locais acumuladas em determinado período, com o propósito de fortalecer a capacidade dos participantes locais na tomada de medidas efetivas em termos de políticas públicas.

Para a ICPHR^[5], “uma compreensão profunda da essência de uma situação particular pode ser obtida e comunicada a outros que possam, então, julgar a relevância das descobertas para a sua própria situação”.

Este estudo regeu-se pelos critérios de validade da pesquisa participativa em saúde propostos pela ICPHR^[5], quais sejam: Validade Participativa: todos os interessados puderam participar ativamente no processo de pesquisa; Validade Intersubjetiva: a pesquisa foi vista com credibilidade e teve significado para as partes interessadas dentro de uma variedade de perspectivas; Validade Contextual: a pesquisa relacionou-se com a situação local; Validade Catalítica: a pesquisa foi útil em termos de apresentar novas possibilidades para ação social; Validade Ética: os resultados da pesquisa e as mudanças exercidas sobre as pessoas pela pesquisa são sólidos e justos; Validade Empática: a pesquisa aumentou a empatia entre os participantes.

A observação-participante, coleta dos dados através da participação do pesquisador na vida cotidiana do grupo estudado^[6], ocorreu na região do Butantã, no período compreendido entre maio de 2015 e dezembro de 2016 por meio do acompanhamento das reuniões periódicas, seminários, cursos e oficinas realizadas pela Rede Local de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do

Butantã (REDE SANS-BT), conferências e audiências públicas de SAN.

O ML, que auxilia na produção de um conhecimento novo sendo considerado “uma ferramenta importante para a definição de questões de pesquisa ou de um modelo de avaliação a ser adotado”^[7], auxiliou na compreensão da elaboração do PLAMSAN e na identificação de fenômenos (situações, mudanças, movimentos, imprevistos e outros) sendo possível identificar as etapas do processo, ideias, iniciativas/ações existentes, decisões tomadas. Sua construção contou com a colaboração dos informantes-chave por meio do uso de questionário *online* do Google (12 perguntas) e percorreu as seguintes etapas^[8]: (i) coleta, análise e sistematização das informações; (ii) pré-montagem do ML; (iii) validação do ML.

A oficina de validação do ML ocorreu em dezembro de 2016 com quatro informantes-chave sendo dois representantes do Poder Público municipal e dois da Sociedade Civil.

Este estudo foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da FSP/USP sob nº CAAE 45201015.0.0000.5421.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Breve Histórico da Segurança Alimentar e Nutricional

Em 1985, a SAN foi institucionalizada e assumida pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN. Em 1986, ocorreram conferências no campo da saúde pública, dentre as quais: a VIII Conferência Nacional de Saúde e a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNA&N). Em 1992, o Brasil tornou-se signatário do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) reafirmando o DHAA. Eventos como a Conferência Internacional de Direitos Humanos (Áustria, 1993) e a Cúpula Mundial da Alimentação (Itália, 1996) tiveram o papel de fortalecer este direito^[9-14].

Ao longo das últimas décadas, no período compreendido entre 1980 e 2018, o debate em torno do DHAA e a institucionalização da Política Nacional

de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) sinalizaram para avanços na política de SAN em todo território nacional.

O DHAA, expresso na Constituição Federal em 2010 e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) de 2006 devem-se à participação social; à retomada do CONSEA em 2004 e sua atuação de 2004 a 2018 que gestou proposições inovadoras destacando-se mundialmente, e à criação dos Conselhos Estaduais e Municipais congêneres durante este mesmo período^[1].

No nível federal, até o ano de 2018, foram elaborados dois Planos Nacionais de SAN (PLANSAN). O PLANSAN 2012-2015 incluiu um processo de consulta ao CONSEA e aprovação pelo Pleno Ministerial da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), integrando dezenas de ações do conjunto desses órgãos voltadas à produção e ao fortalecimento da agricultura familiar, ao abastecimento alimentar e à promoção da alimentação saudável e adequada, pautando o desenvolvimento da política de acordo com o Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010, tais como: a produção de alimentos; a disponibilidade de alimentos; a renda e as condições de vida; o acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo a água; a saúde, a nutrição e o acesso a serviços relacionados; a educação e os programas e ações relacionadas à SAN^[1].

O PLANSAN 2016-2019^[15] derivou de melhoramentos do plano anterior, sobretudo, na capacidade de monitorar vulnerabilidades específicas em termos de insegurança alimentar e nutricional e acompanhar agendas transversais: mulheres, juventude, indígenas, quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais, população negra, entre outros.

O caso PLAMSAN: Participação e Intersetorialidade

Em 2016, a publicação do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo, o PLAMSAN 2016-2020, elaborado numa comunhão entre Sociedade Civil e Poder Público municipal, sinalizou avanços da SAN no cenário municipal. Sua construção destacou-se pela forma como foi conduzida, sendo a participação social, a

intersetorialidade e a descentralização das ações os eixos de todo o processo.

Os protagonistas do PLAMSAN, com destaque para os membros do Conselho Municipal de SAN de São Paulo (COMUSAN), seguiram as orientações metodológicas da CAISAN Nacional, previstas no Guia para a Construção de Planos de SAN, debruçando-se sobre a complexidade da cidade, o que contribuiu para um trabalho organizado e sistematizado^[6].

Os elementos desencadeadores da elaboração do plano foram as demandas sociais emergidas em espaços de participação social, tais como: COMUSAN, Redes Locais, Movimentos Sociais, devido à pressão exercida pelos ativistas da SAN nestes locais e também nas conferências de SAN no nível municipal, estadual e nacional.

A vontade política do governo municipal (gestão 2013-2016) de alinhar a situação do município ao contexto nacional e à Política Nacional de SAN resultou na adesão do município ao SISAN a partir da elaboração e efetivação de programas, projetos e ações para assegurar o DHAA no nível municipal, sendo esta adesão uma das principais motivações e demandas do PLAMSAN.

O ano de 2015 destacou-se pela realização das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional, cujo tema central foi “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar”. As conferências municipais aconteceram no primeiro semestre de 2015 e as conferências estaduais e a nacional no segundo.

O conselho municipal, COMUSAN, destacou-se como um espaço diferenciado, devido ao fato de seus conselheiros valorizarem a inclusão, o empoderamento dos participantes, a participação e horizontalidade nos diálogos, reforçando uma conduta democrática e transparente por meio da descentralização das ações nos territórios.

Devido à extensão territorial e a densidade demográfica do município, os conselheiros municipais de SAN criaram estratégias de participação social para sensibilizar e mobilizar pessoas a partir de uma atuação descentralizada por meio de mobilizações locais nas diversas regiões da cidade. Assim, as Atividades Livres

e as Conferências Regionais foram as principais estratégias de mobilização da 6ª Conferência Municipal (6ª CM). Estas estratégias de incentivo à participação social durante o período das conferências foram identificadas como fatos geradores do PLAMSAN.

No depoimento a seguir a informante-chave relata a decisão de descentralizar as ações para envolver a população na Conferência Municipal.

Talvez a gente siga as mesmas diretrizes da Política Nacional, mas São Paulo não é uma cidade qualquer, é uma metrópole e temos que pensar em formas de descentralizar as ações para os territórios, as localidades. (Informante-Chave durante a Observação-Participante)

As Atividades Livres tiveram o objetivo de atrair pessoas para participar ativamente das Conferências Regionais. O COMUSAN, na figura de seus conselheiros, foi responsável pela realização das Conferências Regionais, valorizando, reconhecendo e ressaltando as especificidades e o potencial de cada território, elencando as propostas que seriam apresentadas, posteriormente, na 6ª CM.

O caráter participativo

No total ocorreram Conferências Regionais em sete macrorregiões, com envolvimento de todas as subprefeituras, onde foram elaboradas propostas de acordo com a realidade local e a eleição de delegados para participarem da 6ª CM^[6].

Na 6ª CM participaram cerca de 1200 pessoas; as propostas foram sistematizadas, revisadas e colocadas para aprovação. Os movimentos sociais elaboraram uma Carta Política com resumo de tudo o que foi discutido nas regiões, reforçando os principais pontos debatidos na conferência sobre a realidade do município. Os produtos decorrentes do processo foram: as propostas elaboradas pelos participantes, a Carta Política e as moções, que compuseram o Relatório Final da 6ª Conferência Municipal de SAN da cidade de São Paulo, envolvendo as seguintes dimensões: produção e abastecimento; educação alimentar e nutricional; acesso à alimentação saudável; entre outros^[6].

O informante-chave do COMUSAN relatou os desafios de se construir uma política pública, de forma participativa, em uma cidade com a grandiosidade e complexidade de São Paulo:

Quase que se poderia pensar uma política para cada uma dessas cidadezinhas dentro de São Paulo [territórios divididos pelas subprefeituras], entende? Então quais são as experiências significativas desse lugar, quais são as forças vivas, a população que é organizada (...). Por que o Estado vai fazer ações onde a sociedade já tem 'know how', então aí é que está, qual é a concepção de política pública? Se você pensar que política pública não é necessariamente uma política do Estado, estatal, que a política, ela abrange ações públicas, que tem uma finalidade pública, pode ser realizada por uma organização social em parceria com o Estado. Então, essa disputa nós vamos fazer, de procurar fortalecer e empoderar organizações que tem o que dizer, que tem o que falar, que tem o que fazer, que são desses territórios e vão continuar aí(...) fincam-se raízes mais profundas. (Informante-Chave durante a Observação-Participante)

As dimensões subjetivas do território devem ser levadas em consideração em qualquer situação, pois é onde a vida pulsa em cada sujeito, sendo manifestados “seus valores, suas escolhas e o modo como transformam seus desejos em ações concretas”^[17].

Em cada região há experiências significativas para resolver problemas bem locais; são ações, muitas vezes, feitas com poucos recursos, mas com importantes resultados, porque lidam com problemas ligados ao sofrimento, à saúde e à exclusão social. Enfim, na hora de se pensar em uma política pública para a cidade, acho que deveríamos discutir a concepção de política pública. Qual é a concepção? O Estado sozinho vai fazer as ações ou em parcerias com a Sociedade Civil, fortalecendo projetos e atividades que são realizadas na região, que são vivas e onde há grupos que têm interesse na continuidade dessas ações? (Informante-Chave, COMUSAN)

O território, na visão de Sacardo *et al.*^[17], deve ser considerado um “espaço de construção e reconstrução permanente”, devido à interação ocorrida entre o sujeito e o coletivo, pois é lugar por excelência de convivência com a alteridade, a multiplicidade de interesses, disputas, conflitos e, ao mesmo tempo, pela possibilidade da inovação, da criatividade, da solidariedade, da inclusão, da autonomia, da construção coletiva, do estabelecimento de redes e parcerias^[17].

Os territórios possuem uma divisão tripartida e ordenada com a população, o território e os recursos. A população está na origem de todo o poder com suas capacidades virtuais de transformação; é da população que procede a ação. O território é a cena do poder onde ocorrem todas as relações, porém sem a população nada ocorre e os recursos são os que viabilizam as ações. Assim o “território é o espaço político por excelência, o campo de ação dos trunfos”^[18].

Os conselheiros do COMUSAN, estrategicamente, mobilizaram a população em torno da temática e dos eventos da SAN por meio do desenvolvimento de ações descentralizadas nos territórios. Esta foi uma conduta inteligente e perspicaz dos envolvidos para identificar e aproveitar a capacidade individual e coletiva que existe em cada sujeito, em cada população, em cada local, mas por vezes passa despercebida.

Destacamos neste estudo, o papel da Rede Local de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Butantã (REDE SANS-BT), localizada na região do Butantã que, numa dimensão micro, destacou-se pelo seu protagonismo local, fomentando atividades mobilizadoras no nível municipal, por meio de seus representantes e conselheiros do COMUSAN e durante todo o período analisado, contribuindo para a construção da Política Municipal de SAN por meio do envolvimento nas Conferências de SAN, em outros espaços ligados ao Poder Público e à Sociedade Civil e na elaboração do PLAMSAN.

As redes sociopolíticas, formadas por pessoas e organizações, têm o propósito de auxiliarem na resolução de problemas localizados, respondendo à demandas e necessidades da população de forma integrada e com eficácia na gestão das políticas sociais, atuando numa perspectiva intersetorial^[19], pois muitas

questões dependem de ações integradas entre várias áreas da administração e da sociedade.

Sousa Santos^[20] defende a democratização dos espaços, substituindo relações de poder por autoridade compartilhada. Neste sentido, a estratégia de descentralizar as ações ressalta a potência dos territórios e seus habitantes, envolvendo-os na construção de uma política pública; dando-lhes voz e vez e, sobretudo, empoderando-os.

A descentralização das ações, no processo analisado, ressaltou o território, além de conseguir dar voz aos mais diversos grupos envolvidos com a temática da SAN.

Para Saquet^[21], os territórios precisam ser compreendidos como campos de poder, conflitos, contradições, apropriações e dominações, sua construção histórica e relacional precisa ser analisada de forma crítica, planejada e re-ordenada, considerando-se os anseios e significados de seus atores e a participação deve ser considerada como práxis de cooperação dialógica para o desenvolvimento com mais justiça social, preservação do ambiente, produção de alimentos saudáveis, conquista da autonomia, repartição da renda, etc.^[21]

A identificação dos problemas locais, ao promover a participação dos diferentes segmentos da sociedade, auxilia na consolidação de uma identidade regional ressaltando entre os atores sociais, o sentimento de pertença em relação a uma comunidade territorialmente localizada, construindo-se uma identidade regional^[22]. Tal dinâmica é construída historicamente, sendo resultado de processos participativos que envolvem atores sociais oriundos de diferentes realidades sociais e que permeiam diversos aspectos da vida cotidiana (políticos, sociais, culturais, outros).

A 6ª CM reafirmou a importância da consolidação do Sistema Municipal de SAN para São Paulo, combinando uma rede operacional de programas composta por equipamentos, bens e serviços públicos que visam assegurar a garantia do DHAA e da SAN como um sistema de ação política e regulação, englobando a Conferência, o COMUSAN, a CAISAN Municipal, a Política e o Plano Municipal de SAN. A 6ª CM, como previsto na LOSAN, foi a instância máxima deste processo, momento de grande

mobilização da sociedade em que foram definidas as prioridades e as diretrizes para a Política e para o PLAMSAN, além de destacar o protagonismo dos conselheiros municipais de SAN.

Perspectiva da Intersetorialidade

As propostas elencadas na 6ª CM, após aprovadas por aclamação pelos delegados, foram disponibilizadas no Relatório Final de Declarações e Proposições da 6ª CM, sendo divididas em três eixos, quais sejam Eixo I – Comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar e nutricional (O que é comida de verdade?, Agricultura); Eixo II – Dinâmicas em curso, escolhas estratégicas para a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional na cidade de São Paulo (Abastecimento, Água, Educação e Saúde, População Vulnerável, Alimentação Escolar; Eixo III – São Paulo: adesão, participação social e intersetorialidade na construção do SISAN (Articulação e Institucionalização), demonstrando o caráter intersetorial das mesmas^[23].

As propostas, incorporadas no PLAMSAM, foram: importância da descentralização da administração pública relativa a programas de SAN; fortalecimento e ampliação de iniciativas de agricultura urbana e periurbana; promoção de capacitação em educação nutricional ampliada; reconhecimento da agroecologia; garantia da preservação e resgate dos aspectos históricos e culturais no que se refere às tradições e saberes ancestrais e fomento à integração do urbano e rural; resgate do caráter social e cultural dos espaços de abastecimento municipal; garantia do desenvolvimento de programas associados ao ciclo do alimento e proteção das nascentes, mananciais, rios e florestas da cidade de São Paulo; adoção de medidas de regulação e fiscalização para coibir práticas abusivas da indústria de alimentos; capacitação da população e equipamentos que possibilitem a preparação de alimentação saudável; políticas específicas e universais de SAN para os grupos vulneráveis no município de São Paulo.

O Eixo III, especificamente, evidencia a importância da participação e da intersetorialidade para os atores sociais envolvidos no processo do PLAMSAN, pois tais princípios contribuem para a

sustentação, construção e fortalecimento da Política Municipal de SAN. A intersetorialidade foi mencionada de forma explícita no item 2 da seção que trata da “Articulação e Institucionalização” conforme reproduzido a seguir:

Adotar estratégia de trabalho inter e intrasetorial envolvendo as diferentes secretarias municipais com compromisso dos seus titulares especialmente na abordagem de temas transversais, tais como, o combate ao desperdício, educação alimentar e nutricional, inocuidade do alimento, insegurança alimentar, entre outros, com participação e controle social.

A atuação conjunta entre o Setor Saúde e a SAN estende-se às esferas governamentais dos estados e municípios, pois “a política de SAN constitui um conjunto de ações planejadas para garantir a produção e o acesso aos alimentos para toda a população promovendo a nutrição e a saúde”^[24]. As políticas de SAN, pelo fato de serem abrangentes e estruturais, contribuem para o processo de transformação dos determinantes sociais da insegurança alimentar e nutricional e para o enfrentamento da pobreza, da fome e da alimentação de má qualidade^[24].

Ressalta-se que o tema da alimentação saudável ilumina aspectos relativos às dimensões sociais, ambientais e culturais dos alimentos, apontando para a necessidade de uma articulação interdisciplinar e intersetorial^[3], sendo cinco os princípios metodológicos que contribuem para o avanço do trabalho inter e transdisciplinar, necessários à concretização da intersetorialidade da SAN: i) compromisso com o trabalho coletivo; ii) geração de novos dispositivos; iii) familiarização dos profissionais com áreas diferentes da sua; iv) legibilidade e compartilhamento de discursos; v) tomada de decisão horizontal^[25].

A SAN por si é uma temática mobilizadora e articuladora que envolve diferentes atores sociais na construção da política. Por exemplo, na análise de situações relacionadas com a determinação social da insegurança alimentar e nutricional, exige uma abordagem sistêmica por parte dos governos e da sociedade civil^[25].

No âmbito do Setor Saúde, a participação social ativa ocorre de forma processual, fortalecendo

as ações intersetoriais. Desta forma, tanto a participação como a intersetorialidade contribuem para o êxito das políticas de SAN, princípios estes que ocupam importante papel no contexto das políticas promotoras de saúde, servindo de alavanca para transformações de caráter estruturante necessários à sociedade contemporânea.

No nível territorial, o local é onde os atores sociais atuam e ocorrem as articulações políticas de desenvolvimento urbano e social, haja vista que é onde se encontram os sujeitos-alvos dessas políticas^[26-28], conforme é observado nos próximos depoimentos.

Uma Casa de Cultura na Cidade Tiradentes está no mesmo terreno, que vai ser inaugurada agora, a Escola-Estufa, então existe um movimento de moradores locais que fazem parte de ambos equipamentos e que querem, que possa haver uma intersetorialidade, que um equipamento que está no mesmo terreno que o outro possa ter assim a cultura da sustentabilidade(...)
(Informante-Chave, COMUSAN).

No depoimento anterior é destacada a intenção de se operacionalizar uma intersetorialidade de base, entre técnicos do Poder Público e comunidade com vistas à otimização e sustentabilidade do espaço citado.

A seguir, o informante-chave traz uma reflexão acerca da intersetorialidade dentro da esfera pública, questionando se realmente existe um diálogo intersetorial dentro das subprefeituras (prefeituras regionais):

Existem locais na subprefeitura para um diálogo intersetorial? Teríamos que criar uma coordenadoria de segurança alimentar e nutricional na subprefeitura? Como isso se institucionaliza? O desafio da temática alimentar é que ela conversa com quase todos os setores, mas ela não é a prioridade em setor nenhum, entende? Então qual é o lugar desse tema dentro do aparelho do Estado? Não há lugar para conversas intersetoriais (...) (Informante-Chave durante a Observação-Participante).

A gestão isolada de cada setor pode interferir “no agir em conjunto”, pois parte de uma visão segmentada da organização municipal, favorece um

pensamento linear, dificultando ações de cooperação e parceria e desfavorecendo uma reflexão intuitiva^[29]. No caso da SAN, as ações encontram-se dispersas dentro do aparato estatal “determinando uma apropriação parcial e enviesada da temática”^[3].

A ausência de uma ação conjunta entre os diferentes departamentos, dentro da gestão municipal, resulta numa ação setorializada “mediante a qual o sujeito reconhece-o sob uma ótica fragmentada e particular, perdendo a essência do programa”, agravando a situação quando ocorre uma divisão interna do próprio setor, que seria um “outro tipo de fragmentação” refletindo na falta de ações intrasetoriais^[29].

Na esfera pública local de formato piramidal, por exemplo, as pessoas são deslocadas/afastadas do governo, independentemente da sua competência ou envolvimento com a ação, prejudicando, portanto, a continuidade das ações intra ou intersetoriais^[27,29].

As propostas locais que foram construídas durante a realização das Conferências Regionais e, posteriormente, levadas para a 6ª CM, revelaram a perspectiva da interdisciplinaridade e da intersectorialidade, bem como a efetividade da estratégia de descentralizar as ações.

A partir de uma visão ampliada de saúde, em especial dentro da perspectiva da Promoção da Saúde, fica evidente que as ações descentralizadas nos territórios foram fundamentais para a construção da 6ª CM, enriquecendo o processo de forma intersectorial, e no momento seguinte, subsidiaram o PLAMSAN.

Sem o protagonismo dos conselheiros municipais de SAN e dos atores locais nos territórios não teria sido possível realizar um evento participativo como foi a 6ª CM e, também, não haveria uma abordagem de temas tão diversos, que emergiram localmente por estarem presente no cotidiano das populações, se interconectando e complementando o 1ª PLAMSAN.

CONCLUSÃO

No Brasil, a SAN, desde sua origem, enfrenta um dos maiores desafios dos tempos modernos: os interesses econômicos que predominam sobre os

interesses públicos, fragilizando-a no cenário das políticas públicas. Prova disto é a recente desativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional por meio da Medida Provisória (MP) nº 870/2019^[30], publicada pelo governo federal que revoga inciso e artigo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional/LOSAN, de 2006 (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), ocasionando a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional/CONSEA, órgão que fazia parte da estrutura organizativa do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN^[30].

A MP nº 870/2019^[31] marca um retrocesso da SAN, em especial no que tange à participação da sociedade civil nas políticas públicas voltadas à promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis e na defesa do direito humano à alimentação adequada. Após discussão da MP no Congresso houve a proposta de vincular o CONSEA ao Ministério da Cidadania para evitar sua extinção, no entanto, isto foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro na mesma MP.

Deve-se destacar que o país obteve muitas conquistas e o reconhecimento internacional com o CONSEA como órgão de controle social com vistas à formulação, execução e monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ressalta-se a importância do CONSEA Nacional por seu caráter intersectorial, interdisciplinar e consultivo. Sua composição prévia de 1/3 de representantes de diferentes órgãos do poder executivo e 2/3 da sociedade civil, reunindo representantes de movimentos e organizações de diferentes setores sociais, demonstra sua importância como espaço em que os titulares de direito, muitas vezes invisibilizados, tinham voz e influenciavam as políticas públicas^[2].

Apesar dos obstáculos enfrentados pela SAN, em especial, neste cenário atual de início de governo Bolsonaro – primeiro semestre de 2019 – torna-se estratégico o fortalecimento dos espaços institucionais com potencial para promover a intersectorialidade, tais como: as CAISAN, os CONSEA, demais instâncias do SISAN, entre outros, espaços estes considerados por Rigon, Schmidt e Bógus^[24] cruciais para impulsionar a construção transversal de políticas públicas na área de SAN nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal).

O CONSEA Nacional teve grande importância para a o fortalecimento da dimensão sociocultural da alimentação e para a valorização de um sistema alimentar justo, saudável e sustentável. O *The Global Nutrition Report Stakeholder Group* apresentou o protagonismo brasileiro na agenda de SAN com destaque para: o ativismo de organizações não governamentais e dos movimentos sociais, a produção e uso de dados e indicadores de SAN e a criação do CONSEA como espaço de governança, engajamento e diálogo independente entre Governo e Sociedade³².

O CONSEA contribuiu para a concepção e/ou o aprimoramento de políticas públicas para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil, tais como: a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; os Programas de Convivência com o Semiárido; a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; o Plano Safra da Agricultura Familiar; o Programa de Aquisição de Alimentos; o Programa Nacional de Alimentação Escolar; o Guia Alimentar da População Brasileira, permitindo que, em 2014, o Brasil deixasse de figurar no Mapa da Fome elaborado pela Organização das Nações Unidas – A extinção do CONSEA Nacional certamente desestabiliza todo o Sistema Nacional de SAN, uma vez que este órgão é responsável por orientar demais entes federados, nos níveis estaduais.

Chama-se a atenção para o fato de que há mais de duas décadas, o Brasil tem empreendido esforços na conquista dos Direitos Humanos à Alimentação Adequada. De acordo com Castro (2019)²¹ a experiência que melhor expressa esses esforços é a constituição do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que, por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), estabeleceu a estrutura de governança desse sistema tendo como elementos centrais a Conferência Nacional de Segurança Alimentar, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).

Em São Paulo, o COMUSAN sempre se destacou pelo seu papel de liderança da SAN. Em alguns momentos os conselheiros municipais levaram suas reivindicações para o governo federal; em outros momentos, esteve alinhado com as orientações do CONSEA Nacional. Atualmente, este órgão volta a

exercer um papel de resistência e protagonismo nos três níveis municipal, estadual e federal posicionando-se contra à extinção do CONSEA Nacional em prol da sobrevivência e no contexto municipal, os conselheiros do COMUSAN foram os protagonistas das conferências regionais e municipal e estiveram entres os atores que mais colaboraram com o PLAMSAN, sendo evidenciados alguns aspectos notórios, como: conduta transparente e democrática; valorização da inclusão, empoderamento e da participação dos membros, horizontalidade nos diálogos e processos, além de uma comunicação efetiva dentro e fora do conselho.

A estratégia de participação de maior impacto foi a descentralização das ações nos territórios, conseguindo envolver grande número de pessoas que contribuíram com a elaboração do PLAMSAN. Os atores que lideraram o processo se esforçaram para identificar a potência de cada etapa realizada, sempre visando uma ação conjunta propícia para a otimização de saberes, das oportunidades oferecidas em cada espaço de trabalho, da peculiaridade e da especificidade dos diferentes setores e segmentos do poder público e da sociedade civil. A Consulta Pública da primeira versão da minuta do PLAMSAN, por meio eletrônico, também foi uma estratégia de participação de modo a mobilizar os vários setores da sociedade com interesse na área.

Houve acolhimento do governo municipal em relação às demandas sociais, além do apoio dado às redes locais ou, ainda, à viabilização para constituição destas. Dentro de uma perspectiva intersetorial, a CAISAN Municipal foi o órgão institucional que se destacou pela sua configuração, envolvendo sete secretarias para contribuir com o PLAMSAN, sendo elas: Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Saúde; Educação; Verde e Meio Ambiente; Direitos Humanos e Cidadania; Desenvolvimento e Assistência Social, além da secretaria de Governo e da Coordenação das Subprefeituras, garantindo a intersetorialidade e a amplitude que o tema da SAN necessita dentro da gestão pública.

Por fim, este estudo demonstrou as proposições, construções e iniciativas que ocorrem “por detrás dos bastidores” das políticas públicas evidenciando que nem sempre vem à tona os verdadeiros responsáveis pela elaboração e realização

de determinadas ações, fruto da mobilização da sociedade civil, ressaltando somente o ator institucional, como se o poder público fosse o protagonista primeiro ou principal de sua criação.

No caso do COMUSAN, foi evidenciado o protagonismo de seus conselheiros e ressaltada a importância de uma configuração mista, sendo composto por membros, titulares e respectivos suplentes, dos quais 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil organizada e 1/3 (um terço) de representantes do poder público, com alternância da vaga da presidência. No tocante à representação social, esta é diversificada, pois participam deste conselho representantes da comunidade negra, índios, imigrantes, povos e religiões de matrizes africanas, universidades, etc.^[33]

Outro ponto a ser destacado é a participação dos conselheiros oriundos das diversas regiões do município de São Paulo, marcando presença desde reuniões ordinárias e extraordinárias até as ações efetivas nos territórios, como organização e condução de ações coletivas, tais como: Conferências, Encontros, Formações com vistas à efetivação de Políticas Públicas de SAN na cidade de São Paulo. A participação destes conselheiros é considerada serviço público não remunerado.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro recebido.

REFERÊNCIAS

- [1] Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN 2012/2015. Brasília (DF); 2011.
- [2] Castro IRR. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. Cadernos de Saúde Pública. 2019;35(2):e00009919.
- [3] Costa CA, Bógus CM. Significados e Apropriações da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Segmento da Sociedade Civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Saúde e Sociedade. 2012;21(1):103-114.
- [4] Yin RK. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.
- [5] International Collaboration for Participatory Health Research (ICPHR). Position Paper 1: What is Participatory Health Research? Berlin: International Collaboration for Participatory Health Research; 2013.
- [6] Becker HS. Problemas de inferência e prova na observação participante. In: Becker HS. Métodos de pesquisa em Ciências Sociais. 2.ed. São Paulo: Hucitec; 1994. p. 47-64.
- [7] Fernandez JCA, Sacardo DP. Abordagem qualitativa para avaliação de políticas públicas: implicações teóricas, éticas e políticas. In: Campos M, Cazzuni DH. Avaliar para compreender: uma experiência na gestão de programa social com jovens em Osasco, SP. São Paulo: Hucitec; 2008. p. 59-95.
- [8] Cassiolato M, Gueresi S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília (DF): IPEA; 2010.
- [9] Pinheiro ARDO, Carvalho MDFCC. Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica de desigualdade social. Rev. Ciência e Saúde Coletiva. 2010;15(1):121-130.
- [10] Brasil. Ministério da Saúde. Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde, de 17 a 21 de março de 1986 [Internet] 1986 [Acesso em 05 jan 2017]. Disponível em: http://bvsm.sau.gov.br/bvsm/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf.
- [11] Pinheiro ARDO. Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político [tese]. Brasília: Universidade de Brasília; 2009.
- [12] Brasil. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília (DF): Assembleia Geral das Nações Unidas; 1992.
- [13] Burity V, Franceschini T, Valente F, Recine E, Leão M, Carvalho MF. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília (DF): Abrandh; 2010.
- [14] Cervato-Mancuso AM, Fiore EG, Redolfi SCS. Guia de segurança alimentar e nutricional. Barueri: Manole; 2015.
- [15] Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN 2016/2019. Brasília (DF); 2016.
- [16] Prefeitura do Município de São Paulo. Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na Cidade de São Paulo: ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação. São Paulo: PMSP; 2016.
- [17] Sacardo DP, Gonçalves CCM, Andrade EA. Território: Potencialidades na Construção de Sujeitos. In: Fernandez

- JCA, Mendes R. Promoção da saúde e gestão local. 2.ed. São Paulo: Hucitec; 2014.
- [18] Raffestin C. Por uma geografia do poder. Rio de Janeiro: Ática; 1993.
- [19] Junqueira LAP. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. Saúde e Sociedade. 1997;6(2):31-46.
- [20] Sousa Santos B. Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social. Buenos Aires: CLACSO; 2006.
- [21] Saquet MA. Participação social em territórios de identidade e desenvolvimento numa práxis dialógica e cooperada. In: da Silva AO, Santos EMC, Coelho Neto AS. Identidade, território e resistência. Rio de Janeiro: Consequência; 2014.
- [22] Bandeira P. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. Brasília – Rio de Janeiro: IPEA; 1999.
- [23] Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN). Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSU). Relatório Final. Declarações e Proposições da 6ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por Direitos e Soberania Alimentar”. São Paulo; 2015.
- [24] Rigon SDA, Schmidt ST, Bógus CM. Desafios da nutrição no Sistema Único de Saúde para construção da interface entre a saúde e a segurança alimentar e nutricional. Cadernos de Saúde Pública. 2016;32(3):e00164514.
- [25] Costa CGA. Segurança alimentar e nutricional: significados e apropriações [tese]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2008.
- [26] Nascimento S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. Serviço Social & Sociedade. 2010;101:95-120.
- [27] Westphal MF, Mendes R. Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. Revista de Administração Pública. 2000;34(6):47-61.
- [28] Sposati A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. Serviço Social e Sociedade. 2006;89:133-141.
- [29] Warschauer M, De Carvalho YM. O conceito “Intersetorialidade”: contribuições ao debate a partir do Programa Lazer e Saúde da Prefeitura de Santo André/SP. Saúde e Sociedade. 2014;23(1):191-203.
- [30] Brasil. Presidência da República. Medida Provisória nº 870, de 2019 [Internet] 2019 [Acesso em 15 ago 2019]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>
- [31] Brasil. Presidência da República. Casa Civil. Mensagem nº 254, de 18 de junho de 2019 [Internet] 2019 [Acesso em 20 ago 2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm
- [32] Jaime CP. Por que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é necessário? São Paulo: Jornal da USP; 2019.
- [33] Prefeitura do Município de São Paulo. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMUSAN/SP [Internet] 2019 [Acesso em 28 fev 2019]. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/abastecimento/index.php?p=207805>