



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

MARCELO MAZETA LUCAS

ANÁLISE DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL DE ARARAQUARA-SP, SOB A ÓTICA DOS BENEFICIÁRIOS,
GESTORES E RESULTADOS

ARARAQUARA - SP
2025



Universidade de Araraquara - Uniara
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente

MARCELO MAZETA LUCAS

**ANÁLISE DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL DE ARARAQUARA-SP, SOB A ÓTICA DOS BENEFICIÁRIOS,
GESTORES E RESULTADOS**

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

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

ARARAQUARA - SP

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

L966a Lucas, Marcelo Mazeta

Análise dos programas municipais de segurança alimentar e nutricional de Araraquara-SP, sob a ótica dos beneficiários, gestores e resultados/ Marcelo Mazeta Lucas. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2025.

170f.

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

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

1. Direito humano. 2. Alimentação adequada. 3. Segurança alimentar e nutricional. 4. Intersetorialidade. 5. Participação social. I. Título.

CDU 577.4

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome do Aluno: **Marcelo Mazeta Lucas**

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

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida



Prof. Dr. Leandro de Lima Santos



Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento

Documento assinado digitalmente
 **MARTA CRISTINA MARJOTTA MAISTRO**
Data: 03/07/2025 17:26:19-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Marta Cristina Marjotta Maistro

Documento assinado digitalmente
 **MARIA FERNANDA CELLI DE OLIVEIRA**
Data: 01/07/2025 17:48:52-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Maria Fernanda Celli de Oliveira

Araraquara – SP, 25 de junho de 2025.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo Dom da Vida!

Aos meus pais, que me geraram e sempre me estimularam a trilhar os caminhos da vida pautados nos princípios éticos e na educação.

À minha avó Laura, in memoriam, que sempre me inspirou com suas atitudes, contribuindo para a minha formação diária desde o meu nascimento até seu falecimento, aos 96 anos.

Ao meu orientador e amigo, Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida, que me atendeu e orientou em todos os momentos de dúvida e dificuldade, durante este longo e árduo período de travessia entre a dedicação ao estudo, ao trabalho, aos afazeres domésticos, entre outros. Ao longo dessa trajetória, aprendi a conviver, respeitar e admirar grandemente. Tive também momentos de desânimo, atropelos, angústia e ansiedade. No entanto, firme no propósito inicial, lá em 2021, quando recebi o convite para participar da seleção do doutorado pela querida companheira e coorientadora, Prof^ª. Dr^ª. Vera Botta, que me estimulou e já, ainda no mestrado, me ajudou e orientou no aprofundamento e qualificação do estudo na área da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Aos meus familiares e amigos que acompanharam minha trajetória de angústias e alegrias durante o percurso de construção deste trabalho. Destaco aqui minha querida mãe Joana D´Arc, meu irmão Eduardo, meu tio Hélio e sua família, que sempre me estimularam; os meus amigos queridos Leandro Cuerbas e Matheus William Araújo Santana; e meus companheiros de trabalho, Adriel Barbosa e Renata Fattah.

Agradeço também aos companheiros da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social: Jacqueline Pereira Barbosa, Silvani Silva, Tiago Castro, Giovana Arruda, Caetano Mascia e Guilherme Cagnin; aos gestores e equipe técnica dos Centros de Referência em Assistência Social; e aos técnicos de referência dos programas estudados neste trabalho.

Ao companheiro, prefeito Edinho Silva, que me convidou para trabalhar em seu mandato em 2017. Imaginei inicialmente que seria um curto período de vivência e experiência em um mandato de quatro anos na cidade; porém, fui surpreendido pelos rumos que a vida toma e aqui estou, há quase 10 anos de trabalho, dedicação e contribuição, por meio de um coletivo político,

em prol da construção de uma cidade mais igual, equânime e fraterna, com esperança, solidariedade e justiça social. Ao companheiro de luta e militância João Carlos Alves, in memoriam, com quem convivi e aprendi muito sobre as lutas populares e a defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

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

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

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

Aos companheiros e amigos da turma 2021, agradeço pela cumplicidade e parceria. Agradeço imensamente aos professores que integram a banca de exame de defesa, assim como aos seus respectivos suplentes, internos e externos à UNIARA.

Gratidão a todos e à vida pela oportunidade de chegar até aqui. Enfim, reafirmo aqui meu compromisso de continuar na luta e militância pela defesa, garantia e promoção do direito humano básico à alimentação e nutrição para nossa população, principalmente para aqueles que mais precisam.

“O dinheiro deve servir, não governar... Enquanto não se resolverem radicalmente os problemas dos pobres, renunciando à autonomia absoluta dos mercados e da especulação financeira, e atacando as causas estruturais da iniquidade, não se resolverão os problemas do mundo e, em última análise, problema algum. A iniquidade é a raiz dos males sociais”

(Papa Francisco, 2013).

“Pobres são os que mais querem, porque nada chega para eles. Estes são pobres porque eles se metem em uma corrida infinita. Para eles, o tempo de vida não chega”

(Pepe Mujica, 2012).

RESUMO

Esta pesquisa busca analisar a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do município de Araraquara-SP no que tange ao eixo 1 da estratégia “Araraquara sem fome” na garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), sob a percepção dos beneficiários, gestores e dos resultados dos Programa Bolsa Cidadania (PBC), Programa Municipal de Agricultura e Interesse Social (PMAIS) e o Programa Banco de Alimentos (PBC) no período de 2017 a 2024. Busca também investigar se tem gerado resultados quanto ao seu objetivo junto à população em situação de vulnerabilidade social, análise sobre a integração SUAS-SISAN e da participação social. O trabalho é desenvolvido e ancorado no delineamento observacional transversal, considerando os atores e arenas de construção dos processos de discussão. Tais análises tiveram caráter quali-quantitativo. Foram realizados grupos focais com os beneficiários dos programas sociais e entrevistas semiestruturadas com os gestores da administração pública municipal, responsáveis pelos programas sociais de SAN. O estudo apontou nos resultados elementos que revelaram desafios e avanços na consolidação dos programas, integração, intersetorialidade e participação social, ou seja, ações integradas que criaram um colchão social capilarizado principalmente junto à população em situação de extrema pobreza. Outra significativa questão nesse contexto foi a construção e existência de um modelo de desenvolvimento social possível de ser replicado no âmbito e escopo da política de SAN em outras localidades.

Palavras chave: direito humano à alimentação adequada; segurança alimentar e nutricional; intersetorialidade; participação social.

ABSTRACT

This research aims to analyze the Food and Nutrition Security (SAN) policy of the municipality of Araraquara, São Paulo, regarding axis 1 of the "Araraquara without Hunger" strategy, guaranteeing the Human Right to Adequate Food (DHAA). This policy is based on the perceptions of beneficiaries and managers, as well as the results of the Bolsa Cidadania Program (PBC), the Municipal Program for Agriculture and Social Interest (PMAIS), and the Food Bank Program (PBC) from 2017 to 2024. It also seeks to investigate whether it has generated results regarding its objective for the socially vulnerable population, analyze the SUAS-SISAN integration and social participation. The work is developed and anchored in a cross-sectional observational design, considering the actors and arenas of construction of the discussion processes. These analyses were qualitative and quantitative. Focus groups were conducted with beneficiaries of social programs and semi-structured interviews with municipal public administration managers responsible for the SAN social programs. The study's results revealed challenges and advances in program consolidation, integration, intersectoral cooperation, and social participation—integrated actions that created a widespread social cushion, particularly among the extremely poor. Another significant issue in this context was the development and existence of a social development model that could be replicated within the scope of the SAN policy in other locations.

Keywords: human right to adequate food; food and nutritional security; intersectorality; social participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Demografia e Agricultura Familiar	37
Figura 2 - Cadastro Único e Bolsa Família	38
Figura 3 - Bolsa Família.....	39
Figura 4 - Estratégia Araraquara Sem Fome	39
Figura 5 - Fotografia Programa de Hortas Comunitárias “Colhendo Dignidade”	43
Figura 6 - Desenho institucional do Programa Bolsa Cidadania.....	126
Figura 7 - Valor Total por Turma.....	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Questionário aplicado junto aos(as) colaboradores(as)Quadro – Questionário aplicado junto aos(as) colaboradores(as)	32
Quadro 2 - Realizações Direitos Humanos e DHAA	44
Quadro 3 - Articulação e Adoção dos Direitos Humanos e DHAA.....	45
Quadro 4 - Linha do tempo do DHAA no Brasil	53
Quadro 5 - Obrigações dos Estados.....	59
Quadro 6 - Resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Construção Histórica, Conceito e Institucionalidade	89
Quadro 7 - Resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional na cidade de Araraquara: Construção Histórica, Conceito e Institucionalidade	99
Quadro 8 - Estrutura dos programas – eixo I do DHAA da estratégia Araraquara sem fome	108
Quadro 9 - Doações de Alimentos.....	113
Quadro 10 - Alimentos adquiridos pela última chamada pública do PMAIS.....	123
Quadro 11 - Programa Bolsa Cidadania - Resumo por Turma	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gestão das Condicionalidades.....	36
Tabela 2 - Benefício de Prestação Continuada	36

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Principais Ações Coordenadoria de Segurança Alimentar.....	104
Gráfico 2 - Investimento PMAIS.....	105
Gráfico 3 - Distribuição de Alimentos.....	107
Gráfico 4 - Diagnóstico das Conferências 2017 e 2019.....	108
Gráfico 5 - Evolução das Ações de Segurança Alimentar (2017-2024).....	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
ACESSUAS	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
BMA	Banco Municipal de Alimentos
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional
CATI/SAA	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI/Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) do Estado de São Paulo
CCS	Conselho da Comunidade Solidária
CCS	Conselho da Comunidade Solidária
CEA	Coordenadoria Executiva da Agricultura
CEASAs	Companhias Estaduais de Abastecimento
CFP	Comissão de Financiamento da Produção
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CME	Campanha da Merenda Escolar
CMSA	Conferência Mundial de Segurança Alimentar
CMSANDRS	Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMSC	Conferência Mundial da Sociedade Civil
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAN	Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
CNS	Conferência Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COBAL	Companhia Nacional de Alimentos
COEP	Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida
COMSAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA-SP	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - SP
COVID 19	Coronavírus
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CS	Comunidade Solidária
CSA	Coordenadoria de Segurança Alimentar
CUMA	Cúpula Mundial da Alimentação
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EBIA	Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EFZ	Estratégia Fome Zero
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO/ONU	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDAÇÃO	Fundação Instituto de Terras
GTI	Grupo de Trabalho Intergovernamental
HIV/AIDS	Vírus da Imunodeficiência Humana/ Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IPC-IG	International Policy Centre for Inclusive Growth Legião Brasileira de Assistência
ITESP	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José
LBA	Gomes da Silva”
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LUPA	Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agropecuárias
MADSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
NEAN	Núcleo de Educação Alimentar e Nutricional
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	Organização Mundial da Saúde
PA	Projeto Alvorada
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAA-DC	Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PAP	Programa de Abastecimento Popular
PBC	Programa Bolsa Cidadania
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PCD	Pessoa com deficiência
PFZ	Programa Fome Zero
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIIS	Programa de Incentivo à Inclusão Social

PLAMSAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e do Desenvolvimento Rural Sustentável
PLAMSAN/DRS	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e do Desenvolvimento Rural Sustentável
PLANCFM	Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMAIS	Programa Municipal de Interesse Social
PMAIS/PAA-CI	Programa Municipal de Agricultura e Interesse Social/ Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Institucional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PROFZ	Projeto Fome Zero
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PTR	Programa territórios em rede
RBBA	Rede Brasileira de Bancos de Alimentos
RP	Restaurante Popular
SAN/DRS	Segurança Alimentar e Nutricional e do Desenvolvimento Rural Sustentável
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SINAC	Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISBI	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal

SISVAN	Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
STAN	Serviço Técnico da Alimentação Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUNAB	Superintendência Nacional de Abastecimento
TAAS	Taxa de acompanhamento de agenda da saúde
TAFE	Taxa de acompanhamento de frequência escolar
TCIV	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - Grupo Focal
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO TRAJETÓRIA DO PESQUISADOR E ESCOLHA DO PROJETO	20
1 INTRODUÇÃO	23
1.1 Objetivos	26
<i>1.1.1 Objetivo geral</i>	<i>26</i>
<i>1.1.2 Objetivos específicos</i>	<i>26</i>
2 METODOLOGIA	27
2.1 Percurso teórico	27
2.2 Na Prática	29
3 UNIVERSO EMPÍRICO	35
3.1 A cidade que enfrentou a pandemia de COVID-19	35
3.2 Realidade local	37
3.3 Disponibilidade e acesso de alimentos. A pandemia de COVID-19 no mundo. O caso de Araraquara-SP	41
4 REFERENCIAL TEÓRICO	44
4.1 DHAA e SISAN	44
4.2 A Declaração Universal dos Direitos Humanos	46
4.3 Tratados e outros instrumentos internacionais de Direitos Humanos	47
<i>4.3.1 A Cúpula Mundial da Alimentação</i>	<i>48</i>
<i>4.3.2 Recomendações aos países para a realização do DHAA através das diretrizes voluntárias: O Grupo de Trabalho Intergovernamental</i>	<i>49</i>
4.4 Diretrizes Voluntárias	50
4.5 O Brasil e o marco legal sobre o DHAA	51
4.6 Base legal do DHAA	54
4.7 LOSAN estabelece princípios e formas orientadoras do DHAA	55
<i>4.7.1 Estratégias</i>	<i>56</i>

4.7.2 DHAA e sua exigibilidade.....	56
4.8 O DHAA e as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover	57
4.8.1 Obrigações dos Estados.....	59
4.9 O DHAA, a intersetorialidade e a participação social	63
4.10 O DHAA no SUAS e no SISAN	65
4.11 Segurança alimentar e nutricional no brasil: construção histórica, conceito e institucionalidade	67
4.12 Institucionalização da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN).....	75
4.13 Programa Fome Zero abre cenário para construção das políticas de SAN	77
4.14 O protagonismo do PNAE na construção das políticas de SAN.....	81
4.15 A construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) feita por várias mãos	84
4.16 A evolução da métrica da fome com participação social e o desafio dos circuitos curtos de comercialização	86
4.17 A reconstrução da política alimentar nacional	92
5 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE SAN EM ARARAQUARA, ANÁLISE DOS PROGRAMAS BANCO MUNICIPAL DE ALIMENTOS, BOLSA CIDADANIA, PMAIS e a construção dos programas sob a ótica dos gestores	93
5.1 O marco regulatório e a criação dos arranjos institucionais para a consolidação da SAN em Araraquara	96
5.2 Desafios e a criação de arranjos ações durante a crise econômica e da pandemia de COVID 19	106
5.3 Análise das conferências municipais na formulação da política municipal de SAN de Araraquara	107
5.4 Avaliação dos resultados dos programas elencados para a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários	108
5.4.1 Desenho institucional do Banco Municipal de Alimentos - Assistência Social e Equipamentos públicos de SAN	111

5.5 Desenho Institucional do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social- PMAIS	
5.6 Desenho Institucional do Programa Bolsa Cidadania e análise das entrevistas com os beneficiários.....	126
5.7 Análise e discussões sobre os programas de SAN sob a ótica dos gestores	135
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
REFERÊNCIAS.....	152
APÊNDICES	165
APÊNDICE I – Questionário direcionado para chefes de família que são beneficiárias do PMAIS	166
APÊNDICE II – Questionário direcionado para chefes de família que são beneficiárias do PBC.....	167
APÊNDICE III - Questionário destinado a representantes de entidades socioassistencias de Araraquara beneficiárias do Banco de Alimentos.....	168
APÊNDICE IV – Questionário destinado aos gestores responsáveis pela pauta da SAN no município	169

APRESENTAÇÃO TRAJETÓRIA DO PESQUISADOR E ESCOLHA DO PROJETO

Ao deixar para trás, em 2004, a caminhada de formação religiosa para a vida sacerdotal na Igreja Católica, fiz a opção por uma vida missionária pautada no ativismo, militância, defesa e promoção do Direito Humano básico à Alimentação e Nutrição, focada especialmente no combate à pobreza, fome, miséria, desigualdade e injustiça social. Motivado pelos queridos e comprometidos padres Missionários Xaverianos da Paróquia Imaculado Coração de Maria, especialmente nas décadas de 80 e 90.

Neste período de infância e adolescência, frequentei intensamente os encontros, formações, palestras, debates e reuniões das CEBs e demais movimentos, pautados pela Teologia da Libertação e formações continuadas do movimento Fé e Política na periférica Paulicéia, bairro em que nasci, cresci e me formei em Piracicaba - SP.

Em 2005, recebi o convite para trabalhar na equipe que o bispo Dom Mauro Morelli (in memoriam), grande referência nacional na temática, iniciava o processo de construção da montagem de equipe para assessorá-lo na presidência do CONSEA-SP. A partir daí, encontrei uma grande parte, aliás, do outro lado, na política pública, daquilo que sempre lutei pela defesa, conforme citei acima.

Foi uma experiência profunda de conhecer as diversas regiões do estado de São Paulo, implantando 35 Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Dialogamos com prefeituras, organizações sociais e movimentos que se organizaram em regionais para discutir, debater e realizar conferências, levando as propostas para o Conselho Estadual traduzir junto ao governo da época, conduzido pelo governador Geraldo Alckmin, em políticas públicas.

De 2007 a 2009, assessorei Dom Mauro, na área de SAN pelo Instituto Harpia Harpya, fundado por ele, em projetos junto à Itaipu Binacional, Prefeitura de Indaiatuba-SP e Diocese de Piracicaba em parceria com a UNIMEP no Parque Piracicaba, periferia de Piracicaba - SP.

Em 2010, convidado pelo saudoso companheiro de luta e militância, João Carlos Alves (in memoriam), colaborei na implantação de ações, projetos e programas de SAN na gestão do prefeito Osvaldo Dias (in memoriam), em Mauá-SP, no ABC Paulista. Já de 2013 a 2016, junto com uma equipe técnica e qualificada, implantamos o arcabouço legal com vista à política de SAN na cidade de São Paulo, gestão do prefeito Fernando Haddad. Neste período, entre as principais ações, foi realizada a maior conferência municipal do tema e lançado o 1º Plano Municipal de SAN. Ao findar os quatro anos, a gestão lançou uma publicação com 13 artigos abordando, de forma abrangente, um panorama da SAN na capital paulista.

De 2017 até o momento, tenho atuado na política pública de Araraquara-SP, onde fui gestor de SAN até 2020. Na oportunidade, contribuí na organização do marco regulatório, reestruturação do Conselho Municipal de SAN, criação da Câmara Intersecretarial de SAN, retomada do programa municipal de aquisição de alimentos da agricultura familiar local e regional, adesão do município ao Sistema Nacional de SAN, ao Pacto de Milão, organização da I Conferência de SAN e na elaboração do I Plano Municipal de SAN e Desenvolvimento Rural Sustentável, entre outras ações. Em seguida, até 2022, ainda em permanente diálogo com a política de SAN, coordenei a Proteção Social da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

Após ter saído das experiências profissionais em organização da sociedade civil e gestões municipais, além da assessoria no conselho estadual, e sabendo da oferta do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da UNIARA, que em uma de suas linhas de pesquisa aborda as vulnerabilidades sociais e políticas públicas, resolvi conhecer e me colocar ao desafio de, por meio do aprendizado e conhecimento acadêmico-científico, aprofundar e desenvolver estudo a partir da minha vivência.

Lancei-me ao estudo e pesquisa e, na construção deste processo, reconheci e ampliei minha visão crítica em torno da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Ao focar especialmente na gestão que havia acabado de deixar na capital paulista, me senti estimulado e mergulhei no universo teórico e conceitual, além, é claro, do universo empírico e dos resultados ali obtidos no decorrer dos quatro anos, ao final da gestão.

Minha pesquisa de mestrado (Lucas, 2020) foi pautada precisamente na política de SAN em São Paulo - SP, motivada pela atuação enquanto gestão municipal, seus desafios e efetividades. A elaboração do plano municipal, a participação social e a intersectorialidade foram os principais focos e objetos do trabalho. A defesa aconteceu no final de maio de 2020.

Em 2021, ainda com fôlego e ânimo, resolvi dar mais um passo no processo formativo intelectual. Ingressei no programa novamente para estudar no doutorado o combate à fome e à miséria, motivações que sempre me acompanharam e instigaram, conforme pode-se observar em minha trajetória. Desta vez, no contexto e atuação em Araraquara-SP, cidade onde resido desde 2017, quando troquei a capital para aqui colaborar e contribuir para esta importante pauta por meio da gestão municipal. A pesquisa da tese se embasa na instigante curiosidade de entender, avaliar e analisar os programas de combate à fome e à miséria implantados em Araraquara-SP, principalmente no período de 2017 a 2024, onde houve a ruptura drástica de investimentos por parte do governo federal nos programas de SAN e, conseqüentemente, a participação social. Neste sentido, a necessidade de se criar programas municipais e estratégias

por meio de arranjos institucionais para enfrentar o aumento da fome, assim como também intensificar e ampliar as ações e a solidariedade no período da pandemia de COVID-19, e, mais recentemente, a retomada dos programas federais e da participação social.

A partir de 2023, assumi, a convite do prefeito Edinho Silva, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Participação Popular. Embora tenha havido significativa sobrecarga de trabalho e, conseqüentemente, responsabilidade, tal situação, de certo modo, ampliou minha visão crítica para a temática pesquisada, e fomentou-me a enxergar na intersetorialidade e na participação social instrumentos fundamentais para a realização das políticas públicas sociais. Por fim, reconhecendo a importância de sistematizar as experiências locais passíveis de replicação, compartilhamento e que tenham impactos positivos na sociedade, decidi então percorrer os caminhos para a realização desta pesquisa com dedicação e afinco. Em dezembro de 2024, encerro o ciclo de oito anos de trabalho junto ao governo do prefeito Edinho Silva por ocasião da mudança de gestão a partir de 2025.

1 INTRODUÇÃO

A forma de produção da agricultura capitalista caracteriza-se por ser centrada na monocultura, transgenia, adubos químicos e agrotóxicos, seguindo assim a mesma dinâmica de concentração e centralização própria da lei geral de acumulação capitalista. Todavia, se já se tem conhecimento de que se produz alimentos para mais do que o dobro da população mundial, questiona-se: por que ainda existem pessoas ao redor do mundo passando fome? Por que não se consegue findar com este problema? Principalmente devido à fome ter uma relação direta com as crises econômicas da sociedade capitalista, pois, sendo o salário e a renda a principal forma de acesso a bens incluindo aí os alimentos e serviços, a insuficiência ou ausência de renda leva a população à situação de fome, principalmente aquela que se encontra em situação de vulnerabilidade, isto é, a classe menos favorecida economicamente (Teixeira, 2022).

O princípio da intersetorialidade embasa a construção da política e de um sistema de SAN, esta que, junto à participação social, torna-se premissa fundamental no processo de construção, implementação e realização dessa política pública no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com a finalidade de promover políticas públicas articuladas às demais políticas e iniciativas governamentais, em parceria com a sociedade civil organizada e fundamentando-se em dois princípios norteadores centrais: o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a soberania alimentar (Lucas, 2020). Tais princípios, por sua vez, encaminham a orientação e a definição das estratégias de desenvolvimento do país, bem como a formulação das políticas públicas no tocante aos seus objetivos, modos de implementação e instrumentos de monitoramento e controle social (Lucas, 2020).

De todo modo, as políticas de SAN devem responder pela produção e distribuição, assim como pelo acesso e consumo de alimentos, através de uma rede ligada a valores fundamentais da população, expressos por meio da saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade. Tais eixos são socialmente construídos e compartilhados pela sociedade, em diversos espaços públicos e de mercado, nos diferentes contextos das políticas públicas (Paulillo; Pessanha, 2002).

Desde 2002, a cidade de Araraquara passa a implementar tanto políticas públicas voltadas à garantia da segurança alimentar e nutricional quanto políticas que buscam mitigar situações de vulnerabilidades sociais de sua população. O município, situado no centro-oeste do Estado de São Paulo, é considerado uma cidade de médio porte, contando com uma área total de 1.003,625 km², sendo que cerca de 80 km² são ocupados pelo espaço urbano (IBGE,

2022). De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2022), sua população é estimada em 240.542 pessoas, na qual 35,8% encontram-se ocupadas em ofícios de trabalho e renda regulares, possuindo um salário médio mensal em torno de 2,5 salários mínimos. Além disso, a cidade possui um alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 0,815, contando com um PIB per capita de R\$ 42.474,25 maior do que a média nacional, uma alta taxa de escolarização entre crianças e jovens de 6 a 14 anos de idade (98,7%), uma alta taxa de esgotamento sanitário adequado (98,5%), uma alta taxa de arborização de vias públicas (97,1%), uma incidência de pobreza de 9,92% e um índice de Gini de 0,42.

Ademais, com a eclosão da pandemia de COVID-19, no final de 2019, houve um impacto no contexto social urbano brasileiro que, devido à má gestão da crise sanitária por parte do Governo Federal, presenciou, além de um contingente catastrófico de mortos, também o retorno do tema da fome às mídias brasileiras. Neste contexto, a fome atingiu, principalmente, as populações em situação de maior vulnerabilidade, exigindo do poder público medidas emergenciais capazes de minimizar a crise econômica, social e de saúde. Assim, em consonância com o governo estadual, o município de Araraquara decretou, em março de 2020, o estado de calamidade pública, adotando a quarentena em todo o seu território e determinando a imediata suspensão de atendimento ao público por todos os estabelecimentos de comércio e de serviços não essenciais à população (Cagnin, 2021).

Logo, o município ganhou destaque nacional e internacional pelas mais variadas medidas adotadas durante a pandemia, mas principalmente devido ao elevado índice de testagem e à menor letalidade da COVID-19 entre os municípios de 200 a 300 mil habitantes, e pela adoção do lockdown, que contribuiu para a redução drástica no número de infecções e mortes (Cagnin, 2021). Além disso, com o objetivo de reforçar o combate à fome e incentivar a agricultura familiar em meio à crise causada pela pandemia, a prefeitura lançou uma nova versão do Programa Municipal de Interesse Social (PMAIS), alterando a Lei n. 7.920 de 11 de abril de 2013 (Araraquara, 2013b) a partir da atualização dos requisitos “para a verificação da condição de agricultor familiar e de empreendedor familiar rural” (Araraquara, 2020, p. 1), e articulando o programa intersetorialmente à Coordenadoria da Agricultura, ligada à Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Turismo, e à Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, vinculada à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

Entretanto, mesmo o município apresentando bons índices de desenvolvimento, o interesse político por instituir políticas públicas de SAN, além de boa governança no contexto

de crise da pandemia de COVID-19, também sofre os efeitos da crise e da desigualdade urbana, o que está manifesto na quantidade de 29% da população possuindo rendimento mensal per capita de até meio salário mínimo (IBGE, 2022); na existência de 47.084 pessoas, ou 19.272 famílias, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); e na quantidade de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e risco que estão sendo beneficiadas com cestas básicas e de hortifruti: em 2021, foram entregues 25.290 cestas a 8.609 famílias; já, em 2022, até o mês de setembro, foram entregues 14.563 cestas a, aproximadamente, 6.858 famílias.

Desta forma, o Plano Araraquara Sem Fome surge da necessidade de organizar uma estratégia de articulação de políticas públicas, programas e ações para contribuir com a erradicação da fome, reduzindo a pobreza e as desigualdades sociais através da promoção de medidas que minimizem os efeitos negativos da crise econômica e do desemprego estrutural agravados pela pandemia de COVID-19.

A fome e a pobreza fazem parte do mesmo fenômeno da falta ou da escassez de produtos necessários à reprodução da vida em condições saudáveis e dignas. A pobreza se define pela inexistência de mínimos necessários ao gozo e manutenção da vida. Já a fome se define pela ausência de suprimentos para satisfação de necessidades básicas e pela ameaça à reprodução da própria vida. É um estado da condição humana que compromete a própria sobrevivência. Milhões de pessoas passam fome no mundo e estão destituídas de direitos humanos fundamentais. De qualquer ângulo que se observe o problema da fome, constata-se que é uma privação de direitos: à vida, à autonomia individual, à liberdade, à felicidade. O indivíduo com fome encontra-se na situação de despossuído de condições mínimas de existência. Por isso, podemos definir a fome como a marca maior da desigualdade social e como uma violência contra a vida (Instituto Cidadania, 2001).

Destarte, o problema de pesquisa perpassa pela análise do eixo 1 da estratégia Araraquara sem fome no que tange a política pública de combate à fome e à miséria desenvolvidas no município de Araraquara-SP, por meio da intersetorialidade, ou seja, da integração SUAS-SIASAN. Ainda neste contexto, pretendeu-se elucidar na pesquisa a participação social e a motivação acerca da criação dos arranjos institucionais para a criação dos programas e o cumprimento de tais finalidades.

Neste sentido, este trabalho parte da hipótese de que os programas que compõem o eixo 1 da estratégia Araraquara Sem Fome contribuem para a promoção do DHAA, combatendo tal violação deste direito humano por meio da oferta permanente de alimentos e transferência de

renda para a população vulnerável, cumprindo assim a integração com outras ações e programas sociais.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral do trabalho é analisar a política de SAN do município de Araraquara-SP no que tange ao eixo 1 da estratégia do plano Araraquara sem fome, a partir da garantia do DHAA sob a percepção dos beneficiários, gestores e dos resultados dos programas analisados¹.

1.1.2 Objetivos específicos

- 1 Delinear o histórico institucional da política de segurança alimentar nacional e municipal;
- 2 Análise da participação social por meio das conferências municipais na formulação da política municipal de SAN de Araraquara;
- 3 Avaliar os resultados dos programas elencados para a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários;
- 4 Analisar a intersetorialidade e os arranjos necessários para a criação dos programas municipais de segurança alimentar e nutricional junto aos gestores;

¹ Eixo I da estratégia de combate à fome: Programa Municipal de Agricultura e Interesse Social (PMAIS), Programa Bolsa Cidadania (PBC) e Programa Banco de Alimentos (PBA) elaborados pela Prefeitura de Araraquara-SP).

2 METODOLOGIA

2.1 Percurso teórico²

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 delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas. Existe assim a necessidade de prever as ações necessárias e os recursos correspondentes para realização das políticas e dos programas públicos, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos). Adicionalmente, é essencial que a formulação da política explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários (Cassiolato; Guerresi, 2010).

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

A política pública deve apresentar diretrizes, objetivos e metas democraticamente selecionadas, para haver legitimidade perante a sociedade. Deve-se criar uma cultura que encoraje a geração de ideias inovadoras e criativas, assim como promover-se a busca por soluções adotadas em outras organizações ou países, uma vez que, frequentemente, não são novas as questões a serem enfrentadas (National Audit Office, 2001).

² Referência para elaboração da subseção: Lucas (2020).

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

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

Espera-se que as políticas públicas contêm com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurando o bom uso dos recursos públicos, a supervisão das ações descentralizadas, o monitoramento dos resultados e a realimentação do processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da formulação política e da sua implantação.

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. A coordenação e a coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. A definição de papéis e responsabilidades da coordenação e o estabelecimento de processos de coordenação pode mitigar a existência de fragmentação e sobreposição, bem como reduzir os riscos de duplicidade (Howlett *et al.*, 2013).

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

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

garantir a construção de relações institucionais e articulação entre as esferas de governo, em todas as fases do ciclo das políticas públicas (Brasil, 2014).

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

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

Assim, a avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. (Brasil, 2014).

2.2 Na Prática

A utilização de grupos focais em sequência às entrevistas individuais, por exemplo, facilita a avaliação do confronto de opiniões, já que se tem maior clareza do que as pessoas isoladamente pensam sobre um tema específico. A associação dos grupos focais com a

observação participante, outro exemplo, permite igualmente comparar o conteúdo produzido no grupo com o cotidiano dos participantes em seu ambiente natural. Na atuação junto a comunidades, os grupos focais estão auxiliando na compreensão dos grupos sociais desfavorecidos e nas ações comunitárias. Ou seja, os pesquisadores encontram nos grupos focais uma técnica que os ajuda na investigação de crenças, valores, atitudes, opiniões e processos de influência grupal, bem como dá suporte para a geração de hipóteses, a construção teórica e a elaboração de instrumentos. Trata-se de uma técnica que pode ser usada quando o foco de análise do pesquisador é o grupo.

Neste sentido, a metodologia de pesquisa apoiada na técnica dos grupos focais considera os produtos gerados pelas discussões grupais como dados capazes de formular teorias, testar hipóteses e aprofundar o conhecimento sobre um tema específico. Os grupos foram mediados pelo pesquisador, no intuito de propiciar um ambiente favorável à discussão e com o objetivo de coletar informações por meio das interações grupais sobre as percepções, crenças e atitudes relacionadas aos programas de interesse. Perguntas norteadoras foram utilizadas para mediar a discussão, focando em características dos programas no que diz respeito aos seus possíveis impactos positivos e negativos, avanços e desafios. Foram realizados grupos focais, com no máximo 1 hora de duração para cada um dos três programas abaixo. A escolha dos participantes se deu considerando o local de moradia, residir em território que integre o Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) da região, assim como a disponibilidade e consentimento dos mesmos em participar da pesquisa em todas as suas etapas.

No início de cada grupo focal, foram apresentados os objetivos e métodos gerais da pesquisa, buscando a concordância de participação e a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e TCIV. A apresentação foi conduzida pelo pesquisador, bem como também a coleta de informações sobre o tempo de recebimento de benefício e regularidade de atendimento, etc. As manifestações de fala dos participantes foram organizadas no intuito de garantir a participação de todos que apresentassem interesse, compreendendo as individualidades e o pleno desenvolvimento da liberdade de expressão e discussão respeitosa. As atividades dos grupos focais foram registradas em áudio para consolidar as observações e avaliações posteriores do pesquisador. Os áudios serão reservados apenas para fins desta pesquisa, e os beneficiários foram convidados a assinar uma autorização de gravação para os fins exclusivos da presente pesquisa.

Para a realização da pesquisa, foram escolhidas, no que tange aos grupos focais, em parceria com os gestores dos seis (06) CRAS que integram o PTR (local onde ocorreram os grupos focais), duas (02) famílias chefiadas por mulheres (que são a maioria do público que usa

esses benefícios), preferencialmente mães, que estejam cadastradas no PMAIS há no mínimo um mês ou mais, totalizando treze (13) famílias. Essas pessoas responderam ao questionário, conforme anexo I.

Também fazem parte da pesquisa, e foram escolhidas para o grupo focal, em parceria com os gestores dos seis (06) CRAS que integram o PTR (local onde ocorreram os grupos focais), duas (02) famílias chefiadas por mulheres (que são a maioria do público que usa este benefício), preferencialmente mães, que estejam cadastradas no Programa Bolsa Cidadania (PBC) há um mês ou mais, totalizando treze (13) famílias. Essas pessoas responderam ao questionário apresentado no Anexo II.

Outro grupo que também foi entrevistado como parte da pesquisa é formado por entidades socioassistenciais de Araraquara, que são beneficiárias do Banco de Alimentos, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal e doações oriundas arrecadadas da rede privada de abastecimento alimentar da cidade, parceiras do Banco Municipal de Alimentos. Essas entidades atingem pessoas em alto grau de vulnerabilidade, desempenhando um papel importante na estratégia do combate à fome. Portanto, para essas entidades socioassistenciais foi formado grupo focal por quatro (04) representantes de entidades que atuam, respectivamente, com os grupos reconhecidos prioritários e membros do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), representando a sociedade civil organizada nesta instância de controle social, tendo em vista a formação pelos segmentos sociais: com pessoas em situação de rua, crianças e outra idosos, sendo uma (01) por cada um dos segmentos. Foram perguntadas as questões que constam no Anexo III.

Portanto, neste sentido, a realização dos grupos focais com os beneficiários dos três programas supracitados: PBC, PMAIS e BMA, ocorreram para qualificar as informações referentes às potencialidades, efetividades e os entraves dos mesmos, ou seja, trazer à luz a opinião dos grupos referentes aos programas analisados. Para uma melhor compreensão de como o programa se realiza, quais os principais desafios apresentados na execução das políticas no município, e o impacto dos projetos para a população mais vulnerável, tornou-se imprescindível a realização das entrevistas semiestruturadas com os gestores que executam de maneira direta os programas de SAN na cidade. Mais especificamente, foram entrevistados o prefeito municipal, a secretária de Assistência e Desenvolvimento Social, a coordenadora de Segurança Alimentar e Nutricional, e o engenheiro de alimentos que integra a equipe técnica e é um dos servidores mais antigos do setor atuante no processo de implantação dos programas.

As manifestações de fala dos participantes foram organizadas pelo pesquisador, no intuito de garantir a participação de todos que apresentassem interesse, compreendendo as individualidades e o pleno desenvolvimento da liberdade de expressão e discussão respeitosa. Importante ressaltar que as atividades dos grupos focais foram registradas em áudio para consolidar as observações e avaliações desta pesquisa. Os áudios estão reservados apenas para fins desta pesquisa, e os beneficiários foram convidados a assinar uma autorização de gravação para os fins exclusivos da presente pesquisa.

Neste sentido, para os gestores dos setores que executam e desenvolvem os programas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, ancoradas na pesquisa descritiva e exploratória com coleta de dados junto aos atores envolvidos. Compreende-se, neste caso, que esse tipo de entrevista é a melhor opção para quem busca informações sobre opinião, concepções, expectativas e percepções, além de propiciar uma interação social, verbal e não verbal, entre o pesquisador, que tem um objetivo previamente definido, e um entrevistado que, supostamente, possui a informação que possibilita o estudo do fenômeno em pauta (Manzini, 2004). Então, foram preparadas previamente questões para a realização da entrevista, baseadas em um roteiro pré-estabelecido pelo pesquisador, conforme os anexos deste trabalho, formado por questões abertas e pautadas, exclusivamente, nos programas junto à população vulnerável em territórios que integram o PTR.

Quadro 1 - Questionário aplicado junto aos(as) colaboradores(as) Quadro – Questionário aplicado junto aos(as) colaboradores(as)

Questionário direcionado para chefes de família que são beneficiárias do Programa Municipal de Agricultura e Interesse Social	1. Que alimentos você prepara com os produtos que recebe na cesta de hortifruti?
	2. Os alimentos duram quantos dias até que você precise ter mais para o preparo familiar e consumo?
	3. Você e sua família sentem falta de outros alimentos que vocês poderiam consumir no dia a dia?
	4. As oficinas culinárias te ajudam no preparo dos alimentos, assim como no aproveitamento integral dos mesmos?
	5. Como você avalia a qualidade dos produtos ofertados na cesta de hortifrúti?
	6. Qual é sua expectativa sobre a próxima gestão na continuidade dos programas municipais de SAN a partir de 2025?
Questionário direcionado para chefes de família que são	1. Que alimentos você compra com o benefício mensal do Bolsa Cidadania?
	2. Os alimentos duram quantos tempo até a próxima compra?
	3. Com o benefício você consegue manter a alimentação da sua família durante o mês?

beneficiárias do Programa Bolsa Cidadania	4. O que melhorou na vida de sua família a partir do momento que você começou a comprar alimentos e produtos por meio do benefício?
	5. O que você prefere, receber cesta básica ou poder ir ao mercado e comprar o alimento ou produto que está necessitando com o benefício do Bolsa Cidadania?
	6. Qual é sua expectativa sobre a próxima gestão na continuidade dos programas municipais de SAN a partir de 2025?
Questionário destinado aos representantes de entidades socioassistenciais de Araraquara beneficiárias do Programa Banco de Alimentos	1. Quais são os alimentos que você prepara, ou consome com os produtos que recebe do Banco de Alimentos?
	2. Os alimentos duram quantos dias até que você precise ter mais para o preparo?
	3. Qual o consumo médio mensal de alimentos na entidade, ou doados e qual o impacto deste alimento para os usuários?
	4. Qual é o impacto econômico e alimentar do programa para a entidade (aspectos nutricionais e de acesso à hortifruti e econômicos/financeiros)?
	5. O que as oficinas culinárias de aproveitamento integral têm proporcionado para você no preparo diário dos alimentos?
	6. As reuniões e oficinas culinárias têm ajudado você a combater o desperdício?
	7. Qual é sua expectativa sobre a próxima gestão na continuidade dos programas municipais de SAN a partir de 2025?
Questionário destinado aos gestores responsáveis pela pauta da SAN no município. Prefeito Municipal, Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Coordenadora de Segurança Alimentar e Nutricional em técnico Engenheiro de Alimentos	1. Qual o impacto dos programas de SAN para o município de Araraquara?
	2. Quais os principais desafios para a implementação destes programas e os arranjos necessários?
	3. Qual o impacto econômico da implementação destes programas para o município?
	4. Qual o impacto social da implementação destes programas no município?
	5. Os beneficiários se reconhecem titulares do DHAA?
	6. Qual é sua expectativa sobre a próxima gestão na continuidade dos programas municipais de SAN a partir de 2025?

Fonte: Elaboração própria.

No quadro acima estão as questões preparadas pelo pesquisador. Foram aplicadas aos respectivos grupos focais formados pelos beneficiários dos programas analisados e nas entrevistas com os gestores hierárquicos da política municipal de SAN.

3 UNIVERSO EMPÍRICO

3.1 A cidade que enfrentou a pandemia de COVID-19

A cidade de Araraquara se tornou referência por ter uma gestão que se preocupa com seus cidadãos e no desenvolvimento de políticas públicas que garantam a preservação da vida. Durante a pandemia, o município se tornou referência nas ações estratégicas que desenvolveu no combate à pandemia de COVID-19, sendo citado e avaliado por diversos órgãos de pesquisa e saúde nacionais e até de outros países.

As políticas de combate à fome desenvolvidas pela prefeitura ganharam destaque internacional e foram citadas como exemplo no relatório preliminar elaborado pelo Painel de Alto Nível de Peritos em SAN, denominado “Fortalecimento dos sistemas alimentares urbanos para alcançar a segurança alimentar e nutricional no contexto da urbanização e da transformação rural”.

O relatório tem por objetivo explorar as questões relacionadas com a urbanização, a transformação rural e as suas implicações para a segurança alimentar e nutricional (SAN). O relatório também foi incumbido de desenvolver recomendações políticas orientadas para a ação sobre os sistemas alimentares urbanos e periurbanos.

O ‘Araraquara Sem Fome’ é uma estratégia governamental implantada a partir de 2021, que inclui, de forma intersetorial e integrada, programas de segurança alimentar, assistência social, transferência de renda, reinserção e emancipação social, geração de trabalho e renda, economia criativa e solidária, hortas urbanas comunitárias e de fortalecimento da agricultura familiar local. Este conjunto de políticas públicas foi recentemente premiado no 8º Fórum Internacional do Pacto de Milão, com menção honrosa na categoria governança.

Dentro do ‘Araraquara Sem Fome’, um dos destaques é o Banco Municipal de Alimentos, pertencente à Coordenadoria de Segurança Alimentar, vinculada à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Este importante equipamento público é o principal polo de arrecadação e distribuição de alimentos, incluindo a distribuição regular de cestas básicas e de 500 cestas de hortifrutis por semana, que são adquiridos diretamente da agricultura familiar local.

Atualmente, são beneficiadas mais de 8.500 pessoas em situação de vulnerabilidade social, incluindo os beneficiários de 68 entidades socioassistenciais do município, com distribuição em torno de 7.000 cestas básicas e 2.000 cestas de hortifrutis por mês.

Tabela 1 - Gestão das Condicionalidades

Perfil Educação			
Quantidade de crianças e adolescentes de 06 a 17 anos no PBF no município	Quantidade de crianças e adolescentes de 06 a 17 anos acompanhadas	Taxa de acompanhamento de frequência escolar (TAFE)	Média Nacional TAFE
4.448	4.344	97,66%	92,57%
Perfil Saúde			
Quantidade de famílias com perfil saúde no município	Quantidade de famílias acompanhadas	Taxa de acompanhamento de agenda da saúde (TAAS)	Média Nacional TAAS
2.997	2.289	76,38%	78,25%

Fonte: MDS-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Brasil, 2023a).

Observa-se que, em Araraquara, o acompanhamento da frequência escolar apresenta-se com desempenho bastante satisfatório, situando-se acima da média nacional. No que concerne à agenda de saúde, o município mantém um acompanhamento considerado razoável, porém inferior à média nacional.

Observa-se que, em Araraquara, há um acompanhamento da frequência escolar muito bom, acima da média nacional. No que se refere à agenda da saúde, o município possui um acompanhamento razoável, abaixo da média nacional.

Tabela 2 - Benefício de Prestação Continuada

Quantidade de usuários do BPC	
Idosos	PCD
1.572	1.515

Fonte: MDS-Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Brasil, 2023a).

Considerado um município com significativos índices de extrema vulnerabilidade social, conforme já citado neste trabalho, observa-se que o número de usuários do BPC Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência quase se equipara, e parte desse grupo de beneficiários complementa sua alimentação por meio do PBC ou PMAIS, de acordo com depoimentos nas entrevistas dos grupos focais. Veremos a seguir.

3.2 Realidade local

As políticas públicas municipais de segurança alimentar e nutricional iniciaram-se em 2002 com a criação da Coordenadoria Executiva de Agroindústria e Segurança Alimentar. A partir de 2017, a atual Coordenadoria de Segurança Alimentar (CSA) foi vinculada à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, com o objetivo de integrar as políticas de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que ambas as políticas possuem organização e gestão descentralizadas, qualificando assim o atendimento à população em situação de vulnerabilidade social.

Por sua vez, desde 2017, a Coordenadoria Executiva da Agricultura (CEA) foi vinculada à Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Turismo, tendo por objetivos o planejamento, organização, articulação, coordenação, integração, execução e avaliação das políticas municipais relativas às áreas da agricultura e pecuária.

Na figura 1, podemos fazer a relação em números entre a demografia e a agricultura familiar.

Figura 1 - Demografia e Agricultura Familiar



Fonte: Prefeitura de Araraquara (2023).

No município, há um número expressivo de agricultores familiares. Segundo resultados do Levantamento Censitário de Unidades de Produção Agropecuárias (LUPA) de 2016/2017 (Martins et al., 2020), os produtores rurais do município distribuem-se em 1.232 unidades de produção agropecuária, das quais aproximadamente 78,65% correspondem a áreas com até 4 módulos fiscais. E mais de 400 famílias se encontram em 3 grandes projetos de assentamentos rurais: os projetos Monte Alegre e Horto Bueno de Andrada, que são de responsabilidade da

Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP), e o projeto Bela Vista do Chibarro, que é de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Araraquara está entre os 10 municípios paulistas com melhores Índices de Desenvolvimento Humano: IDH = 0,815 em uma escala de 0 a 1.

Apesar de ser um município com bons indicadores socioeconômicos, a cidade de Araraquara-SP apresenta pessoas em situação de vulnerabilidade social, conforme demonstram os dados referentes ao Cadastro Único e ao Bolsa Família.

Figura 2 - Cadastro Único e Bolsa Família



Fonte: Prefeitura de Araraquara (2023).

Figura 3 - Bolsa Família

Fonte: Prefeitura de Araraquara (2023).

Desde o início da gestão atual, a Prefeitura desenvolveu e implementou a estratégia “Araraquara Sem Fome”, articulando políticas públicas, programas e ações com vistas à erradicação da fome e redução da pobreza e desigualdades sociais. A estratégia governamental está organizada em quatro módulos, conforme diagrama abaixo.

Figura 4 - Estratégia Araraquara Sem Fome

Fonte: Prefeitura de Araraquara (2023).

No Módulo I, estão reunidos os programas diretamente voltados para a ampliação do acesso à alimentação pela população de baixa renda. Destacam-se os Programas Municipal de Agricultura e Interesse Social (PMAIS), Bolsa Cidadania, o Programa de Incentivo à Inclusão Social (PIIS) e o Filhos do Sol, programas de transferência de renda aliados a ações e cursos profissionalizantes que visam a geração de trabalho e renda. Somam-se ainda os programas: Banco de Alimentos, Padaria Solidária, Restaurantes Populares, Leite de Soja, Viva Leite e Cestas Básicas.

No Módulo II, a atuação estratégica está voltada para o fortalecimento da agricultura familiar local por meio dos programas: Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA-DS e PMAIS/PAA-CI), Feiras do Produtor Rural; Patrulha Agrícola Mecanizada; Serviço de Inspeção Municipal (SIM) aderido ao SUASA-SISBI; Hortas Urbanas Comunitárias “Colhendo Dignidade”, Projeto Composto, Análise de Solo, Cesta Verde (parceria com CATI/SAA), Cursos de Capacitação aos agricultores (parceria com Senar, Sindicato Rural de Araraquara, Sebrae, CATI/SAA e Fundação Itesp). O município também fez sua adesão ao Sistema Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, participando do “Município Agro – Ranking Paulista”.

No Módulo III, destaca-se o Programa Coopera Araraquara, que visa fomentar a economia criativa e solidária com ações de qualificação profissional e inclusão produtiva, com a participação predominante de mulheres socialmente vulneráveis. Outro programa é o Jovem Cidadão, que oferece a oportunidade de estágio remunerado aos universitários de baixa renda, em diversos setores da Prefeitura.

No Módulo IV, a Rede de Solidariedade é uma ação intersetorial que busca parcerias com diversos setores da sociedade civil, visando campanhas de arrecadação de alimentos e ações de combate ao desperdício.

Este conjunto de programas e estratégias recebeu reconhecimento internacional por meio da premiação na categoria Governança, durante o 8º Fórum Global do Pacto de Milão, em outubro de 2022.

Neste sentido, a partir da análise dos resultados coletados, pretende-se traduzir o caminho e as etapas percorridas mediante garantia e promoção do DHAA, através dos produtos e das instituições causadoras do processo, e observar, a partir da pesquisa, se houve avanços e quais os desafios encontrados para a garantia e manutenção do DHAA para a população vulnerável por meio dos programas municipais de SAN em Araraquara.

3.3 Disponibilidade e acesso de alimentos. A pandemia de COVID-19 no mundo. O caso de Araraquara-SP

Antes da pandemia provocada pelo novo coronavírus ter se alastrado, o direito à alimentação e à nutrição adequadas já se encontrava fragilizado no Brasil. O desmonte das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, a limitação de verbas imposta pela Emenda Constitucional 95 e a aprovação das reformas previdenciária e trabalhista são marcos que contribuíram, nos últimos anos, para a violação do DHAA de parte significativa da população brasileira.

Dessa forma, a pandemia de COVID-19, que se iniciou em 2020, veio apenas a agravar uma situação que já era preocupante, impondo ainda mais desafios para que alguns aspectos do DHAA sejam efetivados.

A acessibilidade, que deve ser física, prevê que o alimento chegue à população em todo o território nacional, das cidades aos rincões mais remotos, com respeito à diversidade de seus habitantes (o que inclui indígenas, idosos e crianças).

A acessibilidade também deve ser econômica, de maneira que as pessoas tenham os recursos necessários para adquirir seus alimentos. Ela fica seriamente comprometida nesse período de pandemia, em primeiro lugar porque as medidas de distanciamento social, essenciais nesse momento, dificultam o acesso físico a determinados lugares e populações. Em segundo lugar, a taxa de desemprego é crescente e resulta na diminuição da renda necessária para a compra de alimentos para uma parcela considerável da população.

Além disso, a disponibilidade de alimentos fica ainda mais comprometida no Brasil, na medida em que o país presencia, há anos, a expansão da área destinada à produção de commodities, em detrimento da área utilizada para a produção de gêneros básicos o que diminui a disponibilidade de alimentos para a população. A situação de pandemia gera uma sobrecarga na demanda por alimentos, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Na ausência de políticas públicas que assegurem a garantia de direitos, os interesses do mercado passam a regular os estoques. Se for fato que a doação de alimentos uma forma importante de garantir sua disponibilidade ganha força nessas situações, a própria doação também enfrenta barreiras físicas e mesmo políticas para ganhar concretude em diferentes contextos.

Diante da escassez de recursos financeiros, assim como de algumas opções de alimentos, a adequação à diversidade alimentar e sua aceitabilidade cultural, segundo questões religiosas e étnicas, por exemplo, deixa de ser prioridade, sobretudo para a população mais vulnerável. Outro aspecto da adequação, a ausência de substâncias adversas em níveis

superiores aos estabelecidos por lei, pode ser afetada por uma redução de atividades de fiscalização durante a pandemia e pelo incentivo que o governo vem dando ao uso de agrotóxicos no Brasil.

Por substâncias adversas, é válido lembrar, entende-se um conjunto formado por substâncias resultantes de processos agrícolas (agrotóxicos, drogas veterinárias) e industriais (aditivos, gorduras e açúcares).

Dessa forma, no atual momento de crise sanitária, a estabilidade e a regularidade na oferta de alimentos saudáveis não estão asseguradas, comprometendo a garantia universal do DHAA e sua sustentabilidade.

As crises econômica, de saúde e da segurança alimentar impactaram diretamente na população mais vulnerável de Araraquara. A pandemia afetou a vida das pessoas de diferentes formas, na economia, na saúde, na convivência social e na garantia do acesso aos alimentos.

O distanciamento social e o isolamento contribuíram para o aumento do desemprego, que ultrapassou 20% da população, de acordo com dados oficiais.

Em 2020, a Prefeitura de Araraquara foi uma das primeiras a estabelecer medidas para proteger os grupos vulneráveis, disponibilizando alimentos e ampliando o atendimento assistencial.

Como estratégias de atendimento, a Prefeitura de Araraquara usou sua rede de assistência social e o Programa Bolsa Família (PBF), atuando junto a famílias em situação de vulnerabilidade social.

O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar também foi ampliado, tendo em vista a drástica redução de investimento na política nacional de SAN por parte do governo federal. Por outro lado, o município investiu cerca de 800 mil reais em dotação orçamentária para a execução do PMAIS, em 2020, para garantir a oferta das 500 cestas de hortifrúti semanais às famílias beneficiárias dos programas sociais, acompanhadas pela equipe técnica dos CRAS.

O “Bolsa Cidadania”, cartão mensal para aquisição de alimentos pelas famílias beneficiárias, também foi potencializado, ultrapassando 500 famílias que passaram a receber mensalmente o benefício, o qual possui condicionalidades como a frequência escolar mensal dos filhos, a frequência mensal no Posto de Saúde e a participação em cursos de qualificação profissional ofertados pelos CRAS, com encontros mensais durante a pandemia.

O Programa de Hortas Comunitárias “Colhendo Dignidade” foi criado em meio à crise sanitária da pandemia. O objetivo dessas hortas foi produzir alimentos de modo agroecológico,

saudáveis e frescos para a população mais pobre, além de contribuir para o consumo de uma alimentação adequada e saudável pelos núcleos familiares dos territórios periféricos da cidade.

Figura 5 - Fotografia Programa de Hortas Comunitárias “Colhendo Dignidade”



Fonte: Acervo do autor.

A Rede de Solidariedade, criada concomitantemente com o Comitê de Monitoramento da COVID-19, teve um papel importante e muito significativo no momento mais difícil da pandemia. Distribuiu mais de 110 toneladas de alimentos, cerca de 10 mil cestas básicas compradas emergencialmente pela prefeitura para atender à população. O slogan “A Solidariedade contagia mais que o vírus” resgatou e promoveu a solidariedade entre as pessoas por meio das inúmeras campanhas realizadas na cidade.

Outras ações ajudaram a potencializar os trabalhos e, ao mesmo tempo, a dar base. A criação do 0800 contribuiu para que as pessoas se conectassem a partir de suas necessidades e, simultaneamente, fossem ajudadas no que fosse necessário, principalmente em alimentação, vestuário e remédios.

As ações implantadas permitiram que a população de Araraquara atravessasse a crise provocada pela pandemia, pela economia e pelo isolamento social. Houve atendimento especial à demanda de alimentação, e essas ações, aliadas às medidas de prevenção na área da saúde, contribuíram para que o município apresentasse a menor taxa de letalidade relacionada à COVID-19 do estado de São Paulo no momento mais crítico da pandemia.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 DHAA e SISAN

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção. Atualmente, muitas ações têm sido adotadas para a realização progressiva dos direitos humanos e do DHAA. Nesse sentido, o processo pode ser dividido em três fases principais, como pode ser observado nos quadros 2 e 3 a seguir:

Quadro 2 - Realizações Direitos Humanos e DHAA

Anos 1940	1ª fase		
Anos 1950	ARTICULAÇÃO	E	Adoção dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada no direito nacional e internacional (formalização).
Anos 1960	ADOÇÃO		
Anos 1970	2ª fase		
Anos 1980	RATIFICAÇÃO	E	A ampliação da abordagem e do conteúdo dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada.
	AMPLIAÇÃO	DA	
	ABORDAGEM	E	
Anos 1990	3ª fase		A promoção do reconhecimento dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada em todo o mundo.
Anos 2000	PROMOÇÃO	E	
	REALIZAÇÃO		

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3 - Articulação e Adoção dos Direitos Humanos e DHAA

Ano	Acontecimento Histórico
1941	Discurso das Quatro Liberdades
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos
1966	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) Ratificação e Ampliação da Abordagem e Conteúdo
1976	Entrada em vigor do PIDESC
1987	Estudo de Asbjorn Eide sobre o conteúdo do artigo 11 do PIDESC referente ao Direito Humano à Alimentação Adequada Promoção e Realização
1996	Cúpula Mundial da Alimentação da FAO
1999	Comentário Geral 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada 2000: Designação do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação Adequada
2002	Cúpula Mundial da Alimentação da FAO: cinco anos depois
2002:	Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional
2004	Adoção das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional
2005	O Brasil e outros países iniciam processo de discussão e formulação de leis nacionais que definem estratégias para a realização progressiva do direito humano à alimentação
2006	O Brasil aprova a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)
2010	O Brasil aprova a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação entre os direitos sociais

Fonte: Elaboração própria.

4.2 A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), muitos países abraçaram o Discurso das Quatro Liberdades, que foram incluídas na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Declaração foi adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), por meio da resolução 217 A (III).

A Declaração Universal, que representa a consolidação de conquistas resultantes da luta dos povos contra a opressão e abusos de poder, foi aprovada em um momento em que a humanidade ainda se encontrava sob o forte impacto das atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra. Ela é um documento de referência para a promoção e o respeito efetivo dos direitos humanos em todas as partes do mundo. A Declaração Universal é um marco no Direito Internacional, pois, além de definir os direitos fundamentais do ser humano, estabelece, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, a universalidade, a interdependência e a indivisibilidade desses direitos. O artigo 2 (ONU, 1948) da Declaração afirma que:

[...] toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

O artigo 25 (ONU, 1948) diz que:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

A formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi um passo importante para a adoção do DHAA nos instrumentos de direitos humanos. Do ponto de vista jurídico, declarações não são legalmente vinculantes. No entanto, são expressões de compromissos políticos que reforçam a obrigação dos Estados em garantir os direitos humanos de todos que estão em seu território.

Após a formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o próximo passo foi a elaboração e adoção de tratados de direitos humanos. São eles:

- O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP (1966);
- O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1966);

Várias outras convenções adotadas pela ONU e por organizações regionais.

Os instrumentos de direitos humanos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o PIDESC, são resultados da discussão e elaboração coletiva dos países. Ou seja, a violação ou a realização de direitos deixa de ser algo de interesse meramente nacional e passa a ser objeto de consideração de toda a sociedade internacional.

Esse é o reconhecimento político, em âmbito internacional, de que os poderes públicos têm a obrigação de realizar direitos humanos e não podem violá-los. Da mesma forma, os demais atores sociais, inclusive indivíduos, têm a responsabilidade de não violar e de promover a realização de direitos humanos. Todos, sem exceção, estão sob a orientação de normas que têm como valor máximo o respeito aos seres humanos, não importando a nacionalidade ou as características individuais que os diferenciem.

Cada país, ao firmar os tratados internacionais de direitos humanos, reconhece sua obrigação de elaborar leis, políticas públicas e realizar ações, de qualquer natureza, que promovam a equidade e reduzam progressivamente as desigualdades, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Além disso, compromete-se a não tomar qualquer medida que seja uma ameaça ou violação aos direitos humanos e a garantir mecanismos de proteção desses direitos.

4.3 Tratados e outros instrumentos internacionais de Direitos Humanos

A elaboração do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi iniciada em 1951, e o instrumento foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966.

O artigo 11 do PIDESC (ONU, 1976) “reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado [...] inclusive alimentação adequada” e “o direito fundamental de todos de estar livre da fome [...]”. Também define o que é necessário para alcançar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Para que o PIDESC fosse ratificado, foi necessário que um determinado número de Estados (países membros da ONU) o ratificasse por meio de um processo nacional. Isso ocorreu dez anos mais tarde, em 1976.

Com a ratificação, um Estado passa a ser denominado Estado Parte, com obrigações de: Adotar medidas para a realização progressiva dos direitos contidos no PIDESC; Informar periodicamente às Nações Unidas o progresso obtido na realização progressiva dos direitos previstos no Pacto.

Até dezembro de 2011, 160 Estados haviam ratificado o Pacto.

4.3.1 A Cúpula Mundial da Alimentação

Em 1996, foi realizada em Roma, Itália, a Cúpula Mundial da Alimentação da FAO, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O Brasil esteve representado e aprovou, junto com os demais países presentes, uma Declaração e um Plano de Ação que visava ao combate da fome no mundo. Os países participantes reconheceram o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentação sadia e nutritiva e assumiram o compromisso de realizar esforço constante para erradicar a fome em todos os países, tendo como meta principal reduzir à metade o número de pessoas atingidas pela desnutrição até o ano de 2015.

A partir da realização dessa cúpula, a FAO passou a envolver-se ativamente na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada.

O objetivo 7.4 do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação estimulou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos a definir o artigo 11 do PIDESC e a propor formas para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, levando em conta a possibilidade da formulação de diretrizes voluntárias sobre o DHAA.

Em 1999, foi elaborado pela ONU o Comentário Geral 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada. O Comentário Geral 12 interpreta o artigo 11 do PIDESC, reforça a compreensão das premissas básicas e conceituais sobre o DHAA, discorre sobre as violações e obrigações nacionais e internacionais e apresenta recomendações sobre a implementação deste direito em âmbito nacional.

No Brasil, o Comentário Geral 12 serve como base para a interpretação do DHAA e para a construção de políticas públicas que atendam ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos.

No Brasil, algumas organizações não governamentais passaram a compreender e divulgar o conceito da alimentação como um direito. A Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) foi criada em 2002 para contribuir com a implementação do DHAA

em esfera nacional, atuando na formação de pessoas e instituições, assessorando na formulação de leis e no empoderamento de comunidades vulnerabilizadas.

A Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois foi realizada em Roma, em 2002. Naquele momento, a promoção e a implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada foram integralmente reconhecidas como obrigação dos Estados. Negociações antes e durante a Cúpula resultaram no consenso quanto à necessidade de se elaborar diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

4.3.2 Recomendações aos países para a realização do DHAA através das diretrizes voluntárias: O Grupo de Trabalho Intergovernamental

Em sua sessão de novembro de 2002, o Conselho da FAO instituiu formalmente um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) para elaborar um conjunto de diretrizes voluntárias com recomendações aos países sobre como promover a realização progressiva do DHAA no contexto da segurança alimentar nacional.

Essa foi a primeira vez que o Direito Humano à Alimentação Adequada foi substancialmente discutido em detalhes entre governos e no âmbito de um órgão da FAO. Foi também a primeira vez que os Estados chegaram a um acordo sobre uma conceituação mais precisa do Direito Humano à Alimentação Adequada.

O Grupo de Trabalho Intergovernamental era constituído por governos membros da FAO e da ONU. Entre os observadores estavam o Alto Comissariado para os Direitos Humanos e o Escritório do Relator Especial sobre o Direito à Alimentação. Vale ressaltar que o governo brasileiro participou ativamente de todo o trabalho.

Os interessados, em particular instituições regionais, organizações não governamentais (ONGs) e instituições acadêmicas, participavam das discussões. A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, do Projeto Relatores Nacionais da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, trouxe contribuições relevantes para a elaboração das diretrizes.

O GTI realizou quatro sessões e uma reunião intersessional durante seu mandato de dois anos. A primeira sessão foi realizada em março de 2003 e o trabalho foi concluído em novembro de 2004, quando as Diretrizes Voluntárias foram adotadas. O trabalho do Grupo Intergovernamental mostrou que a realização dos direitos humanos é fundamental para a

efetividade de programas e políticas de diversas áreas, como economia, comércio, educação, alimentação e nutrição.

4.4 Diretrizes Voluntárias

As Diretrizes Voluntárias (FAO, 2004), aprovadas em novembro de 2004 pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO, constituem uma ferramenta de direitos humanos destinada a todos os Estados-membros da ONU. O objetivo das Diretrizes Voluntárias é proporcionar orientação prática aos países para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Elas são voluntárias, isto é, os países não estão obrigados a implementá-las, embora se baseiem na lei internacional e forneçam orientação sobre a adoção de obrigações já existentes. As diretrizes destinam-se a todos os Estados, partes ou não do PIDESC, inclusive países em desenvolvimento e desenvolvidos.

As Diretrizes Voluntárias estão estruturadas em três seções principais:

A Seção I contém o Prefácio, a Introdução e apresenta, inclusive, textos dos principais instrumentos jurídicos internacionais e definições de segurança alimentar, Direito Humano à Alimentação Adequada e abordagens baseadas em direitos humanos;

A Seção II, intitulada *Ambiente Propício, Assistência e Prestação de Contas*, contém as Diretrizes 1 a 19;

A Seção III é dedicada a medidas, ações e compromissos internacionais.

As diretrizes enfatizam que os indivíduos têm direito a um ambiente propício no qual possam satisfazer suas próprias necessidades e as de suas famílias, inclusive alimentação. A disponibilidade e o acesso a alimentos seguros e nutritivos podem ser assegurados por meio de produção própria ou do mercado. Consumidores bem informados podem fazer as escolhas corretas para uma alimentação adequada.

As Diretrizes Voluntárias também reconhecem que pessoas marginalizadas e vítimas de emergências e conflitos necessitam de atenção especial. Elas abordam o sistema jurídico, o monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e o papel de órgãos de direitos humanos independentes. As Diretrizes foram elaboradas no “contexto da segurança alimentar nacional”. A Seção III, entretanto, reflete aspectos internacionais a serem considerados na abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito nacional, isto é, no contexto da segurança alimentar e nutricional nacional.

O objetivo fundamental das Diretrizes Voluntárias é proporcionar orientação prática a todos os Estados para a implementação efetiva do DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos.

De modo geral, as Diretrizes propõem uma série de ações a serem desenvolvidas pelos Estados com o objetivo de garantir a realização e promoção do DHAA. Entre elas, destacam-se:

A realização progressiva do DHAA exige que os Estados cumpram suas obrigações, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos;

Os Estados devem promover a boa gestão dos assuntos públicos enquanto fator essencial para alcançar um crescimento econômico sustentável, um desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza e da fome, bem como a realização de todos os direitos humanos, inclusive a realização progressiva do DHAA;

Os Estados devem considerar a possibilidade de adotar um enfoque holístico e global com vistas a reduzir a fome e a pobreza. Esse enfoque envolve, entre outros aspectos: medidas diretas e imediatas para garantir o acesso a uma alimentação adequada como parte de uma rede de segurança social; o investimento em atividades e projetos produtivos para melhorar os meios de subsistência da população afetada pela pobreza e a fome de maneira sustentável; o estabelecimento de instituições adequadas, mercados funcionais, um marco jurídico e normativo favorável e o acesso ao emprego, aos recursos produtivos e aos serviços apropriados.

Considerando a importância do conteúdo das Diretrizes Voluntárias, gestores públicos, entidades da sociedade civil e outros atores sociais envolvidos com a promoção de políticas públicas e com a promoção e proteção do DHAA e de outros direitos humanos devem fazer uma leitura cuidadosa do texto das Diretrizes e comprometer-se com a incorporação delas em suas práticas cotidianas.

4.5 O Brasil e o marco legal sobre o DHAA

No Brasil, quem primeiro denunciou a fome e a má nutrição como fenômenos sociais, percebidos até então como naturais e estritamente biológicos, foi Josué de Castro, médico e sociólogo internacionalmente reconhecido, que atuou entre os anos de 1933 a 1973. Assim, a percepção da fome como violação de um direito fundamental e fruto de uma sociedade injusta é legado de sua obra, que trouxe definitivamente o debate sobre os determinantes da fome da esfera biológica para as esferas política, econômica e social. Foi a partir de sua obra que os problemas alimentares e nutricionais e seus determinantes saíram dos laboratórios das

universidades para os locais em que se formulam as políticas públicas, tais como a produção agrícola, a economia e as políticas sociais. A fome como fruto da desigualdade social e do subdesenvolvimento é denunciada em sua obra nos seguintes termos:

“Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras causas que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome” (Castro, 2004).

Nas décadas de 1970 e 1980, a agenda governamental para as políticas de alimentação e nutrição privilegiava programas de caráter assistencialista e compensatório, direcionados às ações contra a fome e a pobreza das populações que viviam em total exclusão social. As principais políticas dessa fase visavam à compra de alimentos básicos, industrializados ou “formulados”, para distribuição às populações “biologicamente e socialmente” vulneráveis (Castro, 2004).

No início da década de 1990, as políticas sociais, de modo geral, passaram por retrocessos causados por tentativas de implantação das ideias neoliberais de reforma do Estado, que, além de não lograrem êxito, desarticularam diversas políticas públicas na área de alimentação e nutrição. Como reação a esse cenário, surge ampla mobilização social, liderada por Herbert de Souza, o Betinho, que resultou na campanha nacional “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”. A campanha popularizou-se e mobilizou toda a sociedade brasileira, governos e setores privados em torno desse tema. Foi a partir daí que se iniciaram os debates e discussões que deram origem à proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, consagrando o tema como referência na política nacional (Peliano, 2001 apud Leão; Recine, 2011).

Em 2003, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), cuja composição conta com representantes governamentais, mas com participação majoritária da sociedade civil, retoma-se o debate sobre a SAN e a alimentação como um direito humano. Nesse processo, as articulações intersetoriais são valorizadas como forma de se alcançar a plena realização do DHAA de maneira sustentável.

O Brasil vem, portanto, debatendo e construindo as bases para o reconhecimento do DHAA há algumas décadas. Todavia, foi nos últimos anos que o país editou as bases legais e institucionais que respeitam, protegem, promovem e proveem o direito à alimentação adequada, e isso tem servido de exemplo para outros países que buscam inspiração na experiência brasileira. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Lei nº 11.346, de

15 de setembro de 2006) (Brasil, 2006) é o principal instrumento que trata sobre o tema no país. Ela cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Em fevereiro de 2010, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que incluiu entre os direitos sociais da Nação a alimentação, ao lado da educação, da saúde, do trabalho e da moradia, entre outros. Esta tem significado importante para a garantia do DHAA no Brasil. A alimentação como direito constitucional exige do Estado a revisão de suas ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional, às políticas de seguridade social e à forma como são desenvolvidas. A abordagem dos direitos humanos é incompatível com o paradigma do assistencialismo e do paternalismo, características historicamente frequentes em ações nessas áreas.

A alimentação, como um direito constitucional, exige uma abordagem que reafirme o direito de cada pessoa de ser “titular” e não “beneficiário” de políticas públicas voltadas para o alcance da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, as pessoas que têm, por qualquer motivo, dificuldade de acesso ao alimento adequado são pessoas que agora têm “direitos” garantidos na Constituição Federal, e o governo pode ser responsabilizado se esse direito não for atendido.

No quadro a seguir, a evolução do DHAA no Brasil:

Quadro 4 - Linha do tempo do DHAA no Brasil

Período	Marco histórico e político
Décadas de 1930 e 1940	Primeiras noções sobre a alimentação adequada. Josué de Castro aponta para a natureza social, econômica e política da fome e da má nutrição.
Décadas de 1970 e 1980	Retrocesso das políticas públicas de alimentação e nutrição. Emergência de movimentos sociais e mobilizações em defesa dos direitos sociais.
Década de 1990	Mobilização da sociedade brasileira. Campanha nacional contra a fome, a miséria e pela vida, liderada por Betinho. Recriação do Conselho Nacional

	de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).
Primeira década de 2000	Consolidação da intersetorialidade das políticas públicas de SAN. Criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e inserção do direito à alimentação na Constituição Federal.

Fonte: Elaboração própria.

A inclusão da alimentação como direito social na Constituição Brasileira é fruto da ampla mobilização social e, portanto, uma reafirmação da sociedade brasileira de que a insegurança alimentar é uma inaceitável violação da dignidade humana e necessita de esforços coletivos para ser superada. É importante ressaltar que a “alimentação como um direito humano” reacquece tanto os debates relacionados às situações de privação alimentar quanto aqueles relacionados às consequências da má qualidade da alimentação, tais como obesidade, diabetes, hipertensão, dislipidemias e alguns tipos de câncer, por exemplo, uma vez que tais situações também descrevem o estado de insegurança alimentar e a nutrição dos indivíduos.

A Constituição Federal, no Capítulo II – Dos Direitos Sociais, estabelece: “Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (Artigo com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 64) (Brasil, 2010b).

4.6 Base legal do DHAA

Dessa forma, além de estar explicitamente previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e ser um direito social reconhecido na Constituição Federal brasileira, o DHAA conta, ainda, com outras bases legais no Brasil. São elas:

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e demais instrumentos internacionais relevantes a esse direito, ratificados sem reservas pelo Brasil. A obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger, promover e prover esse direito, em articulação com os outros direitos humanos, foi incorporada à legislação nacional quando da ratificação do PIDESC, sob a forma de decreto legislativo, em 6 de julho de 1992 (Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992) (Brasil, 1992);

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que prevê a criação do SISAN com um forte componente do DHAA. Em razão de sua relevância para a promoção do DHAA, a LOSAN será objeto de tópico específico a seguir e posteriormente retomada no texto;

A obrigação do Estado brasileiro de proteger e promover o DHAA está também prevista em várias leis vigentes, inclusive na que reinstituuiu o CONSEA, em 2003, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);

Há também diversas normas administrativas que fazem menção a esse direito, a exemplo da Portaria Ministerial que cria a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, integrante da Política Nacional de Saúde.

Apesar de esses elementos demonstrarem um significativo progresso, constata-se, na realidade, que tais avanços normativos, nacionais e internacionais, ainda não foram suficientes para garantir a realização prática e a efetividade do DHAA e dos demais direitos humanos no Brasil, diante dos inúmeros e complexos desafios e obstáculos existentes para sua efetivação.

4.7 LOSAN estabelece princípios e formas orientadoras do DHAA

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346) (Brasil, 2006) foi elaborada em 2005, a partir da atuação do CONSEA e com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil. Sancionada em 2006, a LOSAN representa um grande avanço para a exigibilidade do DHAA por meio de mecanismos estatais.

A sociedade civil brasileira e a sociedade civil internacional, desde a década de noventa, apontavam a importância da adoção de uma “lei geral” que dispusesse sobre o DHAA como estratégia fundamental para a realização desse direito. Com base nessa demanda, o ex-Relator da ONU para o DHAA, Jean Ziegler, reforçou, durante todo o seu mandato, a importância de que os chefes de Estado adotassem uma lei geral que definisse o conteúdo normativo, estabelecesse estratégias e instrumentos de exigibilidade e consagrasse as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Essa lei geral, segundo Ziegler (2003), seria uma base a partir da qual derivariam, de forma coerente, todas as leis, políticas públicas, decisões e ações públicas relativas à SAN e ao DHAA. Essas recomendações também estão presentes nas Diretrizes Voluntárias e em outros documentos de direitos humanos.

Em larga medida, a LOSAN atendeu a essas recomendações, conforme será apresentado abaixo:

Definição do conteúdo normativo do DHAA:
O artigo 2º da LOSAN, em consonância com instrumentos internacionais de direitos humanos,

conceituou de forma ampla o Direito Humano à Alimentação Adequada, reafirmando a teoria da indivisibilidade e a relação estreita entre DHAA e dignidade humana, nos seguintes termos:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

4.7.1 Estratégias

O artigo 4º da LOSAN estabelece quais ações a Política Nacional de SAN deve abranger, mencionando desde a garantia de acesso aos recursos necessários para o exercício do DHAA até a intervenção em políticas de produção, comercialização e consumo de alimentos. Essa política tem como objetivo a garantia do DHAA e deve ser formulada e implementada por intermédio do SISAN.

De acordo com o artigo 11 da Lei, integram esse Sistema:

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do SISAN;

O CONSEA órgão de assessoramento imediato da Presidência da República;

A Câmara Interministerial de SAN, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas relacionadas à consecução da SAN;

Os órgãos e entidades de SAN da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Além desses componentes, a LOSAN obriga os três Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) a realizar o direito humano à alimentação adequada da maneira mais eficaz e diligente possível, e de forma coerente com os princípios de direitos humanos. Apesar dos desafios existentes, a reafirmação do compromisso com a realização do DHAA e a criação de um sistema para implementação de planos e políticas para esse fim são, sem dúvida, estratégias importantes para a garantia do DHAA.

4.7.2 DHAA e sua exigibilidade

O artigo 2º da Lei determina que cabe ao Estado adotar as políticas e ações necessárias à realização do DHAA. O §2º desse artigo dispõe, ainda, que é dever do poder público garantir mecanismos para que esse direito possa ser exigido perante os órgãos públicos. A partir dessa norma, reforça-se a obrigação do Estado brasileiro de criar os instrumentos necessários para esse fim, bem como manter, em boas condições de funcionamento, os que já existem.

4.8 O DHAA e as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover

O §2º do artigo 2º da LOSAN reafirmou as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA e explicitou outras obrigações relacionadas a essas, tais como: informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização desse direito. Em razão das previsões dessa Lei, é fundamental que membros do governo e da sociedade civil se apropriem desse instrumento para realizar e exigir o DHAA no Brasil.

Como já mencionado, a alimentação é um direito humano consagrado na Constituição Brasileira. A todo direito humano correspondem obrigações do Estado e responsabilidades de diferentes atores sociais (indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil, bem como as do setor privado) em relação à realização do direito. Assim, toda vez que se define um direito humano, estabelece-se um titular de direitos e um portador de obrigações. De forma sucinta, os titulares de direitos são aqueles que têm o direito de acesso ao serviço ou bem correspondente à realização do direito em questão. O portador de obrigação é quem deve garanti-lo. Direitos e obrigações são as duas faces de uma mesma moeda.

No entanto, outros atores sociais têm responsabilidades específicas em relação à garantia dos direitos humanos. Atualmente, há uma tendência no sentido de considerar que todos devem cumprir a obrigação de respeitar o DHAA. É um princípio geral que todos os seres humanos têm responsabilidades perante a sociedade à qual pertencem e que os direitos de cada indivíduo são limitados pelos direitos de terceiros.

No contexto do Direito Humano à Alimentação Adequada, por exemplo, cada indivíduo tem a responsabilidade de respeitar os direitos humanos de todos e de exigir do Estado e de terceiros o cumprimento das normas de direitos humanos. Além disso, os indivíduos não devem consumir em excesso, desperdiçar ou contaminar alimentos e fontes de alimentos, ou impedir o acesso dos demais a fontes comuns de alimentos.

Segundo a lei internacional de direitos humanos, os titulares de direitos são os indivíduos (sozinhos ou em comunidade). Nos termos dos artigos 2º e 11 do PIDESC, as

obrigações dos Estados no que concerne ao Direito Humano à Alimentação Adequada são as seguintes:

- Obrigação de adotar medidas, com o máximo de recursos disponíveis, para realizar progressivamente o Direito Humano à Alimentação Adequada;
- Obrigação de adotar as medidas necessárias para assegurar o direito fundamental de todos de estar livre da fome;
- Obrigação de não discriminação;
- Obrigação de cooperar internacionalmente.

Obrigação de adotar medidas, com o máximo de recursos disponíveis, para realizar progressivamente o DHAA: Os Estados são instados a adotar medidas para a realização do DHAA em um prazo razoavelmente curto após a ratificação/adesão ao PIDESC. Como os Estados podem não estar em condições de assegurar imediatamente a plena realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, devido às suas várias dimensões e, em alguns casos, às limitações de recursos, podem fazê-lo progressivamente. No entanto, apesar dessa prerrogativa, os Estados têm a obrigação precípua de tomar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome e a má nutrição, e agir com toda a efetividade possível visando à realização dos direitos humanos.

Apesar disso, é importante fazer a distinção entre a incapacidade e a má-fé de um Estado em promover/facilitar a realização desse direito humano fundamental. Sempre que obrigações previamente assumidas não são cumpridas ou respeitadas, os Estados devem demonstrar sua boa-fé na tentativa de fazê-lo; isso delimitará a diferença entre incapacidade e má-fé. De acordo com o Comentário Geral nº 12, um Estado que alega estar incapacitado de realizar suas obrigações por razões além do seu controle tem a obrigação de provar esse fato, bem como de comprovar que todo esforço foi despendido no sentido de usar os recursos disponíveis para satisfazer as obrigações mínimas. Deverá também demonstrar que procurou, sem sucesso, obter ajuda internacional para cumprir com suas obrigações (ONU, 1999).

Na prática, a obrigação de adotar medidas pode significar, para um determinado Estado, a adoção de medidas jurídicas, administrativas, legislativas, financeiras e sociais, entre outras. Trata-se da obrigação de adotar as medidas necessárias para assegurar o direito fundamental de todos de estar livre da fome.

Dessa forma, os Estados devem alocar recursos suficientes para garantir a sobrevivência digna de sua população. A dignidade da pessoa humana deve ser assegurada a todos, independentemente do nível de desenvolvimento de um determinado Estado.

Os Estados devem garantir que o Direito Humano à Alimentação Adequada seja exercido “sem qualquer tipo de discriminação por motivo de raça, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação” (PIDESC, art. 2º, § 2º). Outros motivos para distinção (tais como idade, orientação sexual, deficiência e estado de saúde, inclusive HIV/AIDS) também poderão constituir discriminação. A obrigação de não discriminação tem vigência imediata.

Os artigos 2º e 11 do PIDESC exigem que os Estados adotem medidas por meio de cooperação e assistência internacional, especialmente econômicas e técnicas. Segundo o Comentário Geral 12, isso significa que os Estados devem facilitar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em outros países (exemplo: por meio de assistência financeira e técnica e prestando a ajuda necessária quando solicitado). A assistência internacional deve ser coerente com o PIDESC e outras normas de direitos humanos, bem como sustentável e culturalmente apropriada.

Aqueles governos que enfrentam sérias limitações de recursos devem buscar assistência internacional em situações nas quais tenham dificuldade de garantir plenamente o DHAA de indivíduos ou grupos populacionais de seus territórios. Os Estados não devem permitir ou conduzir atividades que desrespeitem os direitos de populações de outros Estados. Essa questão das obrigações extraterritoriais dos Estados foi e ainda é muito debatida na esfera internacional.

4.8.1 Obrigações dos Estados

Para facilitar o entendimento e a implementação das obrigações por parte dos Estados, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos utiliza diferentes níveis de obrigações dos Estados. Veja, a seguir, no Quadro 5, quais são esses níveis:

Quadro 5 - Obrigações dos Estados

Obrigação de respeitar	Um Estado não pode adotar quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua própria alimentação.
Obrigação de proteger	O Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do Direito

	Humano à Alimentação Adequada das pessoas ou grupos populacionais.
Obrigação de promover	O Estado deve criar condições que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.
Obrigação de prover	O Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo.

Fonte: Elaboração própria.

Obrigação de respeitar

Um Estado deve assegurar que nenhum de seus órgãos ou servidores públicos violem ou impeçam, por suas ações ou políticas, o gozo efetivo do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Por exemplo, um Estado não pode:

Impedir ou limitar o acesso de indivíduos ou grupos a recursos necessários para garantir sua segurança alimentar e nutricional;

Destruir recursos alimentares das pessoas (áreas agrícolas para a produção de alimentos, lavouras e gado), sem uma razão válida, sem a devida consulta aos grupos e populações interessadas e sem compensação justa e equitativa.

Segundo a obrigação de respeitar, os Estados não podem suspender legislação ou políticas públicas que permitam às pessoas ter acesso a alimentos adequados (exemplo: legislação previdenciária, programas relacionados ao provimento de alimentos). Essa obrigação também é conhecida como o princípio do não retrocesso social. Para cumprir sua obrigação de respeitar, um Estado deve também revisar, sob a perspectiva do DHAA, suas políticas e programas públicos, assegurando que estes efetivamente respeitem o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Obrigação de proteger

A obrigação de proteger os indivíduos de terceiros é particularmente importante para pessoas em situação de vulnerabilidade. O Estado deve impedir que entidades privadas (empresas ou outras entidades) destruam, por meio de suas atividades, as fontes de alimentos das pessoas, tais como:

Uso da terra ou desmatamentos que venham a impedir a sobrevivência digna de pequenos agricultores;

Poluição de lagos ou rios;

Uso e armazenamento incorretos de fertilizantes e pesticidas, que poluem a terra, a água e o ar, e acondicionamento inadequado de lixo.

A obrigação de proteger também inclui assegurar que o alimento colocado no mercado seja seguro e nutritivo. Os Estados devem, portanto, estabelecer e aplicar normas de qualidade e segurança dos alimentos, bem como garantir práticas justas de mercado.

Os Estados também devem adotar as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, para proteger as pessoas de propagandas de alimentos não saudáveis, especialmente as crianças, a fim de apoiar os esforços de pais e profissionais de saúde no sentido de incentivar padrões mais saudáveis de alimentação e a prática de exercícios físicos.

Obrigação de promover

A obrigação de promover requer medidas mais abrangentes por parte do Estado, no sentido de que este deve criar condições (ambiente propício) que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.

A obrigação de promover significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso das pessoas a recursos e meios e a sua utilização por elas. O Estado tem que promover políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de se alimentarem por conta própria, por exemplo.

- A obrigação de promover o DHAA inclui, entre outras medidas:
- A promoção da reforma agrária;
- A adoção de medidas de produção, colheita, conservação, processamento, varejo e consumo de alimentos;
- A garantia de acesso à renda, à terra e a recursos produtivos.

Ao adotar medidas destinadas à promoção do DHAA, os Estados devem buscar o equilíbrio entre o investimento em cultivos comerciais para exportação e o apoio a cultivos alimentares internos.

Outras medidas possíveis incluem:

- A implementação e a melhoria de programas alimentares e nutricionais e a garantia de que os projetos de desenvolvimento incorporem a perspectiva do DHAA;
- A formação da população para exercer seu Direito Humano à Alimentação Adequada.

Promover a realização plena do DHAA também requer que os Estados informem a população sobre seus direitos humanos e fortaleçam sua capacidade para participar de processos

de tomada de decisões. Isso inclui educação apropriada, capacitação, promoção da não discriminação, desenvolvimento e fortalecimento de responsabilização institucional, inclusive por meio de medidas administrativas e/ou legislativas.

Além disso, a obrigação de promover requer que os Estados assegurem que os indivíduos possam não apenas usufruir dos direitos que têm, mas também obter reparações em caso de violação. Isso pode ser facilitado, por exemplo, por meio da criação de instrumentos apropriados para exigir direitos e pelo funcionamento adequado de órgãos públicos, além da criação ou fortalecimento de órgãos especializados, como comissões de direitos humanos e ouvidorias, encarregados de proteger os direitos humanos garantidos.

Obrigação de prover

A obrigação de prover está mais particularmente relacionada ao direito fundamental de todos de estar livre da fome. Um Estado deve prover o DHAA a determinados indivíduos ou grupos, em forma de transferência de renda ou renda básica, entrega de alimentos em conformidade com as especificidades de cada grupo, população ou comunidade, ou outros esquemas de seguridade social.

A obrigação de prover é a última hipótese de intervenção do Estado. Só deve ser realizada quando todos os demais esforços do governo (proteger e promover) se mostrarem inadequados ou insuficientes. É importante, contudo, que, paralelamente a essas ações, sempre haja planos e estratégias para garantir o respeito, a proteção e a promoção do DHAA.

São exemplos de segmentos da população particularmente marginalizados, expostos à insegurança alimentar e nutricional, que necessitam — permanente ou temporariamente — de provisão de alimentos:

- Os sem-teto, os órfãos, os deficientes, os moradores de favelas, moradores de rua e pessoas que vivem em assentamentos;
- Minorias étnicas e religiosas, povos indígenas, comunidades nômades e ciganas ou outros grupos mais expostos à privação alimentar e à desnutrição;
- Idosos, doentes inclusive pessoas vivendo com HIV (Vírus da Imunodeficiência Humana)/AIDS (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida) (HIV/AIDS), mulheres grávidas e lactantes, lactentes e crianças menores de cinco anos. Esses grupos apresentam maior vulnerabilidade biológica à desnutrição;

- Vítimas de desastres naturais ou provocados pelo homem: vítimas de conflitos e guerras, refugiados, inválidos de guerra, vítimas de secas e enchentes, atingidos por barragens, entre outros.

4.9 O DHAA, a intersetorialidade e a participação social

A intersetorialidade, compreendida como uma articulação estratégica é voltada à convergência de iniciativas e integração de recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de organizar de maneira mais colaborativa, articulada e flexível o padrão tradicionalmente fragmentado das estruturas burocráticas institucionais públicas.

O exercício da intersetorialidade pressupõe uma ação conjunta que propicie a otimização de saberes, competências e relações entre os diferentes setores e segmentos, do poder público e da sociedade civil, com a finalidade de promover da interação à integração das políticas, planos e programas, das áreas afins, respeitando as atribuições de cada um, durante o processo de construção e efetivação da Política Pública de SAN/DRS.

O princípio da intersetorialidade foi amplamente utilizado no planejamento das ações para elaboração do Plano Municipal de SAN/DRS, que contou com a participação efetiva de diversos segmentos da sociedade civil e do poder público, a partir da 1ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMSANDRS), além das reuniões do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional-COMSAN e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), que foram reformulados conforme Leis Municipais n. 9.031/17 (Brasil, 2019c) e n. 8.971/17 (Brasil, 2017c), respectivamente. Destaca-se ainda o papel fundamental da Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), instituída pela Lei Municipal n. 9.147 de 06 de dezembro de 2017 (Brasil, 2017b), que integrou as secretarias municipais na discussão e elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e do Desenvolvimento Rural Sustentável (PLAMSAN/DRS). Todo este processo é essencial à efetiva implantação das Políticas Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional-PMSAN e de Desenvolvimento Rural Sustentável-PMDRS, de forma a garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada-DHAA e a Produção Agropecuária Sustentável, pela articulação das políticas, planos e programas das áreas afins.

Este trabalho intersetorial é construído com diálogo, sinergia, responsabilidade e esforços entre os atores envolvidos na busca por resultados integrados, possibilitando superar a

prática de ações sobrepostas ou fragmentárias, potencializando e otimizando os recursos existentes.

O conceito de soberania alimentar, estabelecido durante o Fórum Mundial de Soberania Alimentar em 2007, consiste no direito dos povos de definir seu próprio sistema alimentar e produtivo, pautado em alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos de forma sustentável e ecológica, o que coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências dos mercados e das empresas, além de defender os interesses e incluir as futuras gerações

A participação social é uma maneira efetiva de distribuir melhor o poder de decisão entre diferentes grupos sociais, sendo um conceito inter-relacionado e que completa o conceito do controle social. Na prática, os conceitos se mesclam e se confundem, uma vez que nascem da ideia comum de cidadania, descentralização de poder e soberania popular.

A alimentação adequada e saudável é um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis (Jaime *et al.*, 2014).

Em seu Artigo 3º, Lei Federal n. 11.346/2006 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Brasil, 2006) estabelece que a Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A LOSAN trouxe um importante avanço ao considerar a promoção e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada-DHAA como objetivo e meta da Política de SAN. No conceito de SAN, neste conceito consideram-se dois elementos distintos e complementares. As dimensões alimentar e nutricional (Leão, 2013).

A dimensão alimentar refere-se à produção e disponibilidade de alimentos, que devem ser Suficientes e adequadas para atender a demanda da população, em termos de quantidade e qualidade; estáveis e continuadas para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais; autônomas para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos; equitativas para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas, haja vista

manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população; sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações.

No que tange à dimensão nutricional incorpora as relações entre o ser humano e o alimento, implicando em disponibilidade de alimentos saudáveis; preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário, consumo alimentar adequado e saudável para cada fase do ciclo da vida, condições de promoção da saúde, da higiene e de uma vida saudável para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos, condições de promoção de cuidados com a própria saúde, com a saúde da família e da comunidade; direito à saúde, com o acesso aos serviços de saúde garantido de forma oportuna e resolutiva; prevenção e controle dos determinantes que interferem na saúde e nutrição, tais como as condições psicossociais, econômicas, culturais e ambientais; boas oportunidades para o desenvolvimento pessoal e social no local em que se vive e se trabalha.

4.10 O DHAA no SUAS e no SISAN

A Política Nacional de Assistência Social, desenvolvida pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por seu caráter de política de Proteção Social, organiza-se por objetivos e complexidades em Proteção Social Especial (PSE) e Proteção Social Básica (PSB). A primeira atua em situações em que direitos e vínculos já foram violados; a segunda tem como foco de atuação ações preventivas, protetivas e proativas.

Já a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com base no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), objetiva identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional, articulando programas e ações de diversos setores, de forma a garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Nesse sentido, as ações da política de SAN são desenvolvidas e implementadas por diversas ações e políticas públicas que acontecem no território, tais como as políticas de saúde, assistência social, educação, desenvolvimento agrário, entre outras.

Ambas as políticas possuem organização e gestão descentralizadas e pautadas na participação e controle social, além de importantes instâncias integradoras com a sociedade civil, como conselhos, conferências, comitês e fóruns. Desse modo, a integração SUAS e SISAN viabiliza-se por meio das relações no território, onde somam-se esforços e estratégias para o enfrentamento simultâneo da vulnerabilidade social e da Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN), voltados à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Essa integração dos sistemas SUAS-SISAN está sendo articulada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e, diante do caminho percorrido pelas secretarias do MDS e da potencialidade de interfaces entre SUAS e SISAN, foram priorizadas inicialmente as seguintes diretrizes (Brasil, 2018):

No âmbito da Busca Ativa: consiste em estratégia para fazer com que os serviços, benefícios, programas e projetos alcancem as famílias e o território. Pretende-se levar informação, orientação e identificar necessidades e demandas das famílias e do território em situação de desproteção social. Para a qualificação da busca ativa, torna-se fundamental que essas equipes utilizem o Mapa de Insegurança Alimentar – Mapa INSAN. Este mapa é um estudo desenvolvido com o objetivo de identificar as famílias e indivíduos que se encontram em insegurança alimentar e nutricional, a partir de dados do Cadastro Único e do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

Oferta do alimento, realizada a partir da disponibilidade de cesta básica: trata-se de um benefício eventual da Assistência Social, ofertado em situação de vulnerabilidade temporária para indivíduos e famílias. É identificado expressamente na legislação (Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007) (Brasil, 2007a, Art. 7º), na forma de três modalidades: alimentação, documentação e domicílio. Essa oferta não pode ser prestada de forma fragmentada e dissociada do conjunto mais amplo de proteção social, da política de assistência e de demais políticas públicas.

O benefício eventual deve ocorrer até o restabelecimento das seguranças sociais. Considera-se necessário aperfeiçoar esse benefício, garantindo maior efetividade para a SAN e o alcance do DHAA dos beneficiários. É importante que as políticas de compras públicas dos produtos da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos, e os equipamentos públicos de SAN, como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, estejam em sintonia com a assistência social, em nível local.

Realização de atividades de Educação Alimentar e Nutricional (EAN): compreende-se por EAN o campo do conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis, corroborando para o acesso ao Direito à Alimentação Adequada e Saudável. A promoção da alimentação saudável e da EAN pode ocorrer em toda a rede socioassistencial e no escopo de programas como, por exemplo:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): por meio das ações comunitárias de EAN no trabalho social com famílias, como hortas comunitárias e oficinas com famílias;

- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV): nas atividades desenvolvidas no serviço por ciclo de vida.

Para fortalecer e compreender a abordagem dessa temática, as equipes técnicas podem orientar-se pelos cadernos: “Educação Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada e o fortalecimento de vínculos familiares nos serviços socioassistenciais”, disponíveis no site do Ministério da Cidadania.

Apoio e fortalecimento dos processos produtivos da agricultura familiar: a assistência social possui grande relevância nos processos produtivos, uma vez que se insere na organização das famílias e comunidades rurais. Uma das propostas é relacionar com o Acesso Trabalho e o Acesso Rural para povos e comunidades tradicionais. Com isso, objetiva-se que a inclusão produtiva possa ser pensada como mecanismo complementar para a autonomia e emancipação dos usuários acolhidos pela Assistência Social.

4.11 Segurança alimentar e nutricional no Brasil: construção histórica, conceito e institucionalidade

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

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

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

Criou-se, então, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 1945, para cuidar especificamente de questões relacionadas à alimentação e à agricultura. Em sequência, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou o PIDESC, em 1966, que tornou explícito o direito de toda pessoa de estar livre da fome e de ter acesso à alimentação adequada de forma contínua e permanente, corresponsabilizando os países na adoção de medidas efetivas de realização desse direito.

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

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

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

Vinculado à COBAL e sob sua coordenação, em 1971 foi criado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), composto pelas Companhias Estaduais de Abastecimento (CEASAs), para dar suporte a toda a cadeia produtiva, com serviços de capacitação de pessoal, informações de mercado, preços e padronização de produtos, entre outros. Em 1974, em pleno período de expansão da modernização conservadora da agricultura, que entre suas estratégias também visava aumentar a produção e a produtividade alimentar, a FAO promoveu a 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar (CMSA), na qual prevaleceu a noção de assistência alimentar com o foco no estímulo à produção agrícola para aumentar os estoques e a disponibilidade de alimentos diante da crise mundial de alimentos (Maxwell; Slater, 2003). A segurança alimentar passou a ser entendida como oferta de alimentos seguros e adequados, com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos para resolver as crises crônicas de abastecimento (Silva, 2014).

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

Todavia, o aumento da produção de excedentes e a geração de estoques não resultaram na alteração substancial da realidade da fome e da pobreza no mundo e no Brasil. Ao contrário, foi justamente no período do desenvolvimentismo e do regime autoritário, no qual praticamente não havia espaço para a inserção das demandas dos movimentos e organizações sociais na

agenda política do Estado, que mais aumentou o fosso entre pobres e ricos, evidenciando que o crescimento econômico gerava desigualdades e não maior equidade no acesso aos alimentos (Silva, 2014). A partir da década de 1980, com a ampliação da produção e do abastecimento alimentar, houve um deslocamento da ênfase da segurança alimentar para o equacionamento do problema da fome, que se acentuava diante da defasagem do poder de compra do salário mínimo com a crise econômica característica da década (Silva, 2014).

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

A passagem de uma visão da fome como um problema natural, calcada nos fatores biológicos, para uma visão de fome como expressão do subdesenvolvimento econômico e de um fenômeno social resultante de desigualdades no acesso às condições de recursos e oportunidades (Silva, 2014);

A prevalência de uma perspectiva de atuação do Estado brasileiro marcadamente assistencial e provedor das populações pobres (Peliano, 2010; Aranha, 2010), em consonância com a assistência alimentar disseminada por alguns países e organismos internacionais de ajuda humanitária após a Segunda Guerra Mundial, com programas clientelistas e isolados como os da Legião Brasileira de Assistência (LBA), extinta nos anos 1990 (Silva, 2014);

A escassa produção científica e conceitual sobre a questão alimentar, mantendo-a bastante focada nos fatores biológicos da fome, no suprimento nutricional e no abastecimento alimentar (com tímidas menções à segurança alimentar) (Silva, 2014);

A fraca presença da questão alimentar nas agendas das organizações e movimentos sociais, que prevalentemente a entendiam como “coisa do Estado”.

Quando a segurança alimentar entrou na agenda social, o tema e os próprios movimentos e organizações sociais foram silenciados pelo aparato repressivo do Estado, mais identificado como provedor de assistência alimentar do que promotor de direitos por meio de políticas públicas que visassem à superação da fome (Silva, 2014).

Nos anos 1980, no contexto de democratização do Estado brasileiro e de ampliação dos espaços de participação social, novos atores sociais históricos e personagens entraram em cena e criaram-se as condições para o exercício da democracia e da cidadania (Sader, 1988). Trata-se da emergência de uma diversidade de movimentos e organizações sociais, redes, fóruns e articulações de atores da sociedade civil que se organizaram e passaram a reivindicar seus

direitos em diferentes campos da ação coletiva, pressionando o Estado a implantar políticas públicas para atender suas demandas repressadas (Sader, 1988).

A democratização e descentralização não são características exclusivas do Brasil, mas de países com democracias estáveis, nos quais a descentralização aparecia como uma alternativa às estruturas decisórias centralizadas instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar Social, de inspiração keynesiana (Arretche, 2002). Ocorreram no Brasil dois fenômenos distintos que guardam similaridades entre si: a reforma das instituições e a consequente instauração das eleições diretas em todos os níveis de governo, restabelecendo as bases federativas do Estado brasileiro; e a implementação extensiva de um processo de descentralização do Estado, especialmente na área das políticas sociais, a partir de meados de 1990, mediante a transferência aos estados e municípios de grande parte da gestão das políticas públicas, dentre elas as de SAN ainda incipientes (Arretche, 2002).

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

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

Outro marco importante deu-se em 1985, quando, no interior do Ministério da Agricultura, formulou-se uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). Assim, registrou-se a primeira referência à expressão “segurança alimentar” nas políticas governamentais brasileiras (Burlandy, 2009), como política pública de garantia de direitos (Maluf, 2010). Ainda em 1985, houve a implantação do Programa de Abastecimento Popular (PAP), pela COBAL, por meio do chamado “Dia D do Abastecimento”, que mobilizou mais de

30 mil pessoas, especialmente das periferias dos grandes centros urbanos. Desse processo de debates resultou uma extensa agenda que continha desde reivindicações de política agrícola e agrária à política salarial e de abastecimento alimentar, demonstrando que a segurança alimentar deveria incluir não só a autossuficiência produtiva nacional, mas também a satisfação das necessidades alimentares das populações. Assim, a segurança alimentar passou a fazer parte do vocabulário das políticas públicas brasileiras por uma perspectiva nitidamente de oferta de alimentos (Belik, 2012).

Em 1986, realizou-se a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) e, como parte de seu desdobramento, ocorreu a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), ambas com ampla participação da sociedade civil. Da primeira, resultou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), e a segunda consagrou a alimentação como um direito de cidadania, que progressivamente foi incorporado no ordenamento legal dos direitos e, em 1996, passou a integrar o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que também incorporou a dimensão nutricional no escopo da definição de segurança alimentar. Desses eventos surgiram importantes referências para o avanço conceitual da SAN, especialmente com base nos pilares da oferta de alimentos e da nutrição (Belik, 2012), em interconexão com a saúde, entendida de forma mais ampla, e resultante da dieta associada a outras condições necessárias para uma vida saudável (Burlandy, 2009).

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

O primeiro foi um movimento, inclusive respaldado pela Constituição Federal de 1988, que define que é dever do Estado erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988). Originou-se do movimento dos caras-pintadas, liderado pelo movimento pela ética na política, que culminou com o impeachment do presidente Collor, denominado de Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Foi proposto pelo sociólogo Herbert de Souza e mobilizou amplos setores da sociedade civil, articulados em torno de mais de cinco mil comitês de solidariedade em todo o Brasil, com ações como a Campanha Natal Sem Fome (COEP, 2008), com base no “mapa da fome”, chamando atenção sobre a incompatibilidade entre pobreza, fome e democracia. Dessa forma, desde os movimentos e organizações da sociedade civil, embasadas em razões éticas, a pobreza e a fome tornaram-se uma agenda de mobilização social e política na sociedade brasileira, com maior adesão na fase inicial, cujas ações denotavam um caráter assistencial, e certo refluxo da

participação popular nas fases posteriores, nas quais se pretendiam ações públicas voltadas aos problemas estruturais causadores da fome e da exclusão social (Silva, 2014).

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

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

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

Da convergência entre os três processos referidos e seus desdobramentos, que contaram com intensa mobilização e participação da sociedade civil nas discussões e ações de enfrentamento do problema da fome, resultou a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em 1993. Tais processos não só contribuíram para reposicionar a SAN

na agenda política brasileira, como também sinalizaram um caráter de parceria entre a sociedade civil e o governo em sua construção (Maluf, 2010).

O ambiente favorável ao debate sobre o enfrentamento das raízes da fome propiciou oportunidades para a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), em 1994, que tratou a fome como uma questão nacional e trouxe avanços conceituais importantes: a expressão “segurança alimentar” assumiu um conteúdo abrangente, quase similar ao de política social (Maluf, 2010; Peliano, 2010), e passou a integrar os direitos básicos de cidadania e a dimensão nutricional, incorporando às esferas de produção agrícola e do abastecimento as dimensões do acesso aos alimentos, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos. Começava-se, então, a falar de SAN em conceito mais amplo (Valente, 2002).

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

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

Na década de 1990, as mudanças setoriais não concatenadas na área social e nas estruturas centralizadas de abastecimento e assistência alimentar se traduziram no desmonte das estruturas criadas anteriormente e na criação de novas estruturas e políticas, com foco principal

no combate à pobreza e à miséria (Takagi, 2006). Com isso, houve a desarticulação das alianças e parcerias consolidadas anteriormente no CONSEA e um deslocamento do centro das discussões sobre a fome e a segurança alimentar para a questão do enfrentamento da pobreza, com as chamadas ações descentralizadas e focalizadas, que culminaram na substituição da Comunidade Solidária (CS) pelo Projeto Alvorada (PA) e pela estratégia da Comunidade Ativa, que visava fortalecer o desenvolvimento local (Silva, 2014).

4.12 Institucionalização da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)

Apesar do desmonte de algumas estruturas e da criação de outras esparsas, em 1999 foi instituída a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), com ações que contribuíram, setorialmente, para a redução da fome e da pobreza. O governo Fernando Henrique foi marcado por duas tendências nas políticas de combate à fome e à insegurança alimentar: a substituição das políticas universais por políticas compensatórias e localizadas, de abrangência e resultados limitados; e a substituição de programas baseados na distribuição de bens pela doação de um valor mensal em dinheiro.

Entretanto, essas tendências não centraram sua primazia nos fatores considerados determinantes para se alcançar as diretrizes da segurança alimentar, como é o caso da diminuição da concentração de riquezas, que, como se sabe, agrava o quadro de extrema desigualdade social no país e, conseqüentemente, a fome e a insegurança alimentar (Silva, 2014).

Em relação aos fatores determinantes no enfrentamento da questão, destaca-se que o maior programa de combate à fome e à pobreza do período foi a estabilização da moeda, ocorrida em meados dos anos 1990, o que reforça a tese de que ganhos mais efetivos em termos de melhoria da renda e da alimentação da população passam, fundamentalmente, pelas políticas da área econômica (Peliano, 2010).

Dessa fase da Ação da Cidadania contra a Fome e pela SAN, que contou com intensa participação de movimentos e organizações sociais (Gohn, 1996), podem-se destacar dois traços fundamentais e complementares. O primeiro refere-se à emergência de um protagonismo social, chamado de “a vez e a voz do popular”, em que os movimentos sociais participaram da construção política do país. Ocorre, então, a denominada “redescoberta da sociedade civil e dos movimentos sociais”, também intitulados como “argonautas da cidadania” (Vieira, 2001). O certo é que, por caminhos diversos, a Ação da Cidadania surgiu como um movimento suprapartidário que convocou uma pluralidade de atores a se comprometerem pessoalmente

com a superação da fome e da miséria (Burlandy, 2009), e contribuiu para que, por meio da ação das organizações sociais, a SAN assumisse progressiva incidência e relevância na agenda governamental (Porto, 2014).

O segundo traço é que, apesar de os programas das áreas sociais terem sido focalizados e dispersos, houve um saldo positivo, especialmente manifesto na estabilização da economia e na melhoria da renda, o que permitiu que a população pudesse usufruir de melhores condições de vida, resultando na diminuição da pobreza e da fome no Brasil (Peliano, 2010). Diversos programas setoriais, como os articulados no CCS, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o próprio Terra Solidária, foram fundamentais para o surgimento de outros programas setoriais e estruturantes que, inclusive, estiveram na origem do PFZ (Peliano, 2010).

A segunda fase, apesar de curta, foi importante e pode ser caracterizada como uma fase de transição entre as políticas de alimentação e nutrição setoriais, institucionalmente fragmentadas e com baixa participação e incidência dos atores sociais, e o surgimento de políticas e programas intersetoriais de SAN, que inauguraram a terceira fase, construída com ampla participação social (Albuquerque, 2009).

No Brasil, atualmente, o tema da SAN foi objeto de discussão e elaboração em diferentes fóruns e espaços de debate, sejam eles acadêmicos, governamentais ou das organizações e movimentos sociais. Graças aos avanços ocorridos, de um tema oculto, perigoso e tratado como tabu até a metade do século passado (Castro, 2004), gradualmente a fome e, de modo mais amplo, a SAN vem se tornando um tema presente em diferentes espaços, especialmente à medida que foi incorporada ao marco legal e se transformou em política de governo.

Nesse processo construído, os movimentos e organizações da sociedade civil exercem papel proeminente na formulação, proposição, execução e monitoramento de ações, de modo que muitas delas vêm se tornando programas e políticas públicas assumidas pelo Estado brasileiro (Albuquerque, 2009).

Cabe explicitar os elementos centrais da construção dessa terceira fase, numa perspectiva de processos que convergem na constituição e implantação da política, de programas e na formulação conceitual no campo da SAN. Por mais que na área da alimentação e nutrição já houvesse algumas políticas institucionalizadas (como a proposta de PNSAN apresentada pelo governo paralelo, em 1991), foi na década de 1940 que os estudos de Josué de Castro (2004) contribuíram decisivamente para desvendar e desnaturalizar o tema da fome, então tratado como tabu, ao abordá-la como um problema social e político.

Com base nesse diagnóstico ampliado, entre as principais políticas propostas encontravam-se a geração de empregos, a expansão da produção alimentar e a recuperação do poder de compra do salário mínimo. Ainda que o governo Itamar Franco tenha incorporado parte da proposta em seu Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria (PLANCFM), não foram criadas as bases políticas e legais para sua efetivação durante seu governo, muito menos para que fosse institucionalizada como política de Estado (Silva, 2014).

Uma política pública é construída a partir de um problema que seja coletivamente relevante para o Estado e que a sociedade demande. Porém, um tema apenas integrará a agenda de um governo à medida que for transformado em um problema de sua agenda política, incorporado às prioridades de governo e convertido em agenda institucional o que não ocorreu com a referida proposta, razão pela qual resultou em baixa efetividade. Assim, o governo seguinte não a levou adiante, restringindo-se a políticas setoriais (Secchi, 2010).

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva foram atores estratégicos na formulação e apresentação de fatores associados à fome. Entre esses fatores, citam-se as políticas econômica, agrária e agrícola adotadas nas últimas décadas. O documento define as causas da fome e da insegurança alimentar como sendo a iníqua distribuição de renda, que resulta em baixa e irregular demanda alimentar, e a insatisfatória e instável produção de alimentos, causada por uma estrutura injusta e economicamente inadequada, produzida socialmente (Silva; Silva, 1991).

4.13 Programa Fome Zero abre cenário para construção das políticas de SAN

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

Assim como Josué de Castro, na primeira fase, e Betinho, na segunda, Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva se tornaram atores estratégicos na proposição e construção de políticas de SAN no Brasil nessa terceira fase. Em termos de evolução histórica, tem-se, no

tempo do governo paralelo, em 1991, o denominado Projeto Fome Zero (PROFZ); em 2003, ao ser assumido como programa de governo, tornou-se PFZ e, posteriormente, passou a ser chamado de Estratégia Fome Zero (EFZ), por se entender que se tratava de uma estratégia de governo distinta dos programas que a compunham (Aranha, 2010).

No caso do PFZ, pode-se dizer que a formulação da agenda veio “de fora para dentro”, pautada por quem assumia a função de presidente da República, o senhor Luiz Inácio Lula da Silva. O termo “de fora para dentro” denota uma clara referência ao longo processo de construção social e maturação dessa proposta, com o envolvimento ativo e criativo de vários setores e redes de movimentos e organizações sociais e da academia parte dele sistematizado pelo Instituto Cidadania e apresentado como proposta de SAN ao governo.

Para efetivar o PFZ, de imediato, o governo adotou várias medidas, entre elas a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), a implantação de programas como o Cartão Alimentação (depois, Bolsa Família) e o PAA, bem como a recriação do CONSEA para formular diretrizes e propostas de políticas nesse tema, que se tornou prioridade de governo (Porto, 2014).

O Programa Bolsa Família, em sua estruturação como programa de transferência de renda condicionada, considera os papéis da mulher na esfera doméstica ou de reprodução, priorizando-as como interlocutoras de suas ações, tanto na titularidade do cartão quanto na responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades impostas. Essa priorização da mulher justifica-se pelas desigualdades sociais marcadas pelo gênero e visa ao entendimento da mulher como representante do grupo familiar, simbolicamente materializada pela presença feminina. Dessa forma, a mulher passa a assumir um papel social ampliado, e a figura da cuidadora incorpora-se à responsabilidade pelo provimento e pela organização dos gastos familiares, denotando mais autonomia e importância ao papel feminino na estruturação da família (Mariano; Carloto, 2009).

O eixo do PROFZ, em sua origem, estava centrado na conjugação entre as chamadas políticas estruturais voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias (Instituto Cidadania, 2001). Tão logo foi transformado em programa e, depois, em estratégia de governo, suas propostas com ações integradas e intersetoriais foram organizadas em três níveis de ação simultâneos:

Políticas estruturais de combate às causas da fome, como o aumento da renda familiar, a universalização dos direitos sociais, o acesso à alimentação de qualidade e a diminuição da desigualdade de renda;

Políticas específicas de apoio às famílias expostas à insegurança alimentar e nutricional, com ações emergenciais;

Políticas locais de fortalecimento de ações diferenciadas nos municípios (Aranha, 2010; Takagi, 2006).

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

O PAA resultou da confluência de diálogos entre o governo e os movimentos e organizações sociais, tendo seu espaço de concertação e nascedouro no CONSEA, que, em seu primeiro ano de recriação, apresentou ao governo uma proposta de diretrizes de SAN, contidas naquele que viria a tornar-se o “Plano Safra” para a agricultura familiar, em 2003. A leitura técnica e política que precedeu a criação do PAA em 2003, consubstanciada nas diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004, era o que faltava à política agrícola brasileira para promover uma ação estruturada dirigida à agricultura familiar produtora de alimentos. Também carecia a segurança alimentar de políticas permanentes de provisão aos grupos sociais diretamente afetados pelo risco alimentar e nutricional. O PAA veio para suprir, integradamente, essas duas lacunas, teoricamente enquadráveis nas categorias de política pública de fomento econômico (política agrícola) e de proteção social (política social) (Silva; Lima, 2017).

O governo brasileiro acolheu a proposta, e o PAA foi instituído por meio do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 (Brasil, 2003a), no âmbito do PFZ. Assim, o PAA nasceu com a finalidade de promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de INSAN e incentivar a dinamização da produção e a ampliação da renda da agricultura familiar (Brasil, 2003).

Revestido de um forte simbolismo, o programa foi apresentado publicamente pelo próprio presidente Lula, por ocasião do lançamento do 1º Plano Safra da Agricultura Familiar, em 2003, mantendo-se como uma de suas diretrizes em suas edições anuais. O PAA iniciou operando as modalidades: compra direta da agricultura familiar, formação de estoques, compra

com doação simultânea, incentivo à produção e ao consumo de leite. A partir de 2012, acrescentou-se a modalidade de compra institucional, que atualmente é a mais forte. Dada a repercussão e relevância nacional e internacional de seu significado para a agricultura familiar e para a SAN, o PAA tornou-se objeto de interesse de formuladores e gestores de políticas públicas, observadores e organismos internacionais (IPC-IG, 2013). Em múltiplas perspectivas, considerando a integração entre a política agrícola, a agricultura familiar e a SAN, destaca-se o potencial do PAA de envolvimento de redes e instituições em sua construção e execução, além do reconhecimento das interdependências entre políticas, programas e redes associativas (Grisa, 2010; Grisa; Schneider, 2014).

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

Em decorrência da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (Brasil, 2011), o PAA passou a priorizar fornecedores que se enquadram no público rural em extrema pobreza, ao qual se destina o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), criado no início do governo Dilma Rousseff, em 2011, em continuidade ao PFZ. Este último, porém, focado nos eixos de garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Eis aí o início de uma inflexão do governo Dilma no sentido de reorientar a agenda estrutural de SAN para ações focalizadas voltadas à superação da extrema pobreza. As mudanças no percurso do PAA trouxeram melhorias, como o aumento do volume de recursos dispendidos e do número de famílias que acessam o programa; por outro lado, não foram bem recepcionadas por parte dos movimentos e organizações sociais, pois a descentralização administrativa estadual e municipal trouxe dificuldades burocráticas ao enquadramento dos agricultores familiares e das entidades às normas de cada gestor descentralizado, deixando o programa mais vulnerável a possíveis usos políticos (Silva; Lima, 2017).

Nessa perspectiva, a partir de 2011, o governo fortaleceu a focalização do programa nos agricultores em situação de extrema pobreza, especialmente via a modalidade de compra com doação simultânea, executada por meio de termos de adesão celebrados com estados e municípios que selecionam seus fornecedores. Por outro lado, desestimulou-se as modalidades

de compra direta e formação de estoques, que possibilitavam uma relação próxima e direta entre as organizações sociais e a CONAB em sua execução, conseqüentemente, desestimulando os agricultores familiares mais consolidados e suas organizações associativas (Silva; Lima, 2017).

4.14 O protagonismo do PNAE na construção das políticas de SAN

Outra iniciativa governamental importante na promoção da SAN é o Programa PNAE. A Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2017), construída com a participação de vários atores sociais articulados no CONSEA e na frente parlamentar de SAN, com base na experiência do PAA, contribuiu para reconectar a produção da agricultura familiar ao consumo alimentar nas escolas. Entre suas diretrizes, cabe destacar: a universalidade do atendimento dos alunos da rede pública, a alimentação escolar como um direito dos alunos e dever do Estado, a promoção do desenvolvimento sustentável e a EAN (Brasil, 2009).

A Resolução nº 38/2009 do FNDE/PNAE (Brasil, 2009b), revogada e atualizada pelas resoluções nº 26, de 17 de junho de 2013 (Brasil, 2013), e nº 4, de 3 de abril de 2015 (Brasil, 2015), institui os procedimentos operacionais a serem observados para a venda dos produtos originados da agricultura familiar às escolas (secretarias estaduais de educação, redes federais de educação básica ou suas mantenedoras) que recebem recursos diretamente do FNDE para a aquisição da alimentação escolar, podendo ser complementados com recursos dos estados e municípios. Para tanto, requer a constituição de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), composto por integrantes do poder executivo, pais, alunos, professores e membros de entidades da sociedade civil (Brasil, 2009b).

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

Ao longo de sua implantação, diversos estudos têm demonstrado o potencial do PNAE para o fortalecimento da agricultura familiar e da qualidade da alimentação de 47 milhões de alunos da rede pública. Esses vão desde a identificação de demandas para a inserção de produtos da agricultura familiar no PNAE até sua contribuição para a reconexão entre a produção e o consumo (Triches; Schneider, 2010). A nova lei do PNAE se constitui em um marco na história da alimentação escolar no Brasil, por conferir densidade institucional a um programa que,

embora antigo, carecia de definições em termos de diretrizes e obrigações dos gestores e entes federados envolvidos (Teo; Monteiro, 2012). Desse modo, cria-se um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, com fomento à produção alimentar diversificada e estímulo aos hábitos alimentares saudáveis. Ao mesmo tempo, grupos formais e informais de agricultores familiares passam a contar com a oportunidade desse mercado institucional, cuja aquisição é realizada pelas secretarias de educação e escolas federais, por meio de chamadas públicas.

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

A construção de políticas públicas de natureza integrada, intersetorial e interdependente, com essa variedade de ações incorporadas na agenda do Estado, foi emblemática no sentido de contribuir para que os objetivos da SAN passassem a compor a agenda de desenvolvimento econômico, social, político e cultural do país. Ressalta-se que a construção dessa política não deriva de modelos predefinidos, mas de processos intuitivos que seguem dinâmicas que mesclam a cultura institucional, a trajetória e a experiência das equipes técnicas de governo e a capacidade dos atores sociais para interagir e pressionar os gestores em sua formulação e execução, de modo que expressa uma interação participativa de múltiplos atores nela envolvidos (Burlandy, 2009; Porto, 2014; Leão; Maluf, 2012).

Com relação à constituição da política de SAN, o tema adquiriu força com a reativação do CONSEA, em 2003, e na 2ª CNSAN, em 2004, na qual se definiu uma diretriz que requeria a elaboração de uma LOSAN e a instituição de um SISAN sustentável, que garantissem a regulamentação das políticas de SAN como políticas públicas, respaldadas por uma legislação específica e com orçamento próprio (Consea, 2004). Após um processo de mobilização nacional multiatores, coordenado pelo CONSEA e pelo FBSSAN, em 2006 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, denominada LOSAN, que institui o SISAN, tendo o PAA e o PNAE entre seus programas basilares (Brasil, 2006).

O PNAE rapidamente se tornou conhecido no Brasil e no exterior. Em 2014, o FNDE mantinha acordos de cooperação técnica com os seguintes países: Cabo Verde, Bolívia, Angola, Colômbia, São Tomé e Príncipe, Haiti, Guiné-Bissau, Nicarágua, Timor Leste, Guatemala,

Suriname e El Salvador. Cabe observar que a Lei n. 11.947/2009 (Brasil, 2009a) vincula a aquisição dos produtos da agricultura familiar unicamente às escolas públicas e/ou suas mantenedoras. Disso decorre que o gestor público local faz as compras por meio de chamadas públicas, o que com frequência tem causado reclamações por parte de agricultores, devido às exigências burocráticas e sanitárias das chamadas públicas.

Ainda em relação ao marco legal da SAN, em fevereiro de 2010, o Congresso Nacional aprovou a incorporação do direito humano à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal, entre os direitos sociais fundamentais (Brasil, 1988). Em agosto do mesmo ano, foi regulamentada a LOSAN, por meio da adoção da PNSAN, instituída pelo Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010 (Brasil, 2010a). O arcabouço dos componentes do SISAN foi reforçado em 2011, com a elaboração do 1º PLAMSAN, como instrumento de efetivação da política de SAN por meio de vários programas e ações. Completava-se assim um ciclo de construção do marco legal brasileiro no campo da SAN, que institucionaliza o direito humano à alimentação como um direito de todos e a SAN como uma política de Estado, tendo no CONSEA seu principal espaço de concertação e controle social, e na CAISAN o lócus de coordenação da execução dessa política pública intersetorial, que envolve 21 ministérios. A CAISAN, em articulação com o CONSEA, coordenou o processo de elaboração do 2º PLAMSAN, que contou com ampla participação social e orientará os programas e ações de SAN de 2016 a 2019. Assim, os principais instrumentos que compõem o marco legal são: a DUDH (Art. 25) (ONU, 1948), o PIDESC (Art. 11), o Comentário Geral n. 12 da ONU; a Constituição Federal (Arts. 6º e 227) (Brasil, 1988); a LOSAN – Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006 (Brasil, 2006); e o Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, da PNSAN (Brasil, 2010a).

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

O primeiro, já mencionado na fase anterior, foi a elaboração da proposta de política de abastecimento, em 1986, coordenada pelo Ministério da Agricultura, na qual a SAN tomou conotação de autossuficiência nacional na produção e na formação de estoques, com destaque para o papel estratégico da agricultura familiar como um modelo endógeno de produção para abastecer o mercado nacional (Instituto Cidadania, 2001). O segundo momento resultou de

ideias oriundas da 1ª CNSAN e desembocou no processo preparatório e na realização da CUMA, em 1996, que contribuiu para que o Brasil incorporasse, no conteúdo da SAN, a dimensão do acesso aos alimentos como eixo estratégico de um desenvolvimento integral e com distribuição de renda, condições indispensáveis para a viabilização da alimentação e da nutrição de sua população (Valente, 2002). O terceiro momento condensa várias contribuições anteriores no que se poderia chamar de “noção síntese”, oriunda da 2ª CNSAN, realizada em 2004, que configurou a compreensão de SAN atualmente utilizada nos diversos âmbitos sociais, acadêmicos e institucionais e foi incorporada à legislação nacional como um direito humano fundamental e política de Estado (Valente, 2002).

4.15 A construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) feita por várias mãos

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

A SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

Em seu percurso, e em decorrência de uma confluência de fatores, a noção de SAN assimilou novas contribuições que representam avanços conceituais importantes em relação às visões que a caracterizavam em décadas anteriores, como, por exemplo: o binômio alimentação e nutrição; garantia do acesso; a qualidade dos alimentos; o direito à informação; a autonomia nas decisões sobre produção e consumo; o respeito às tradições culturais e aos hábitos alimentares; a diversidade de territórios e espaços; a segurança dos alimentos; o acesso à renda; as necessidades alimentares específicas e os grupos específicos; a preocupação ética com as gerações atuais e futuras; e o manejo dos recursos naturais de forma sustentável em toda cadeia alimentar. Essa amplitude conceitual demonstra que a SAN contempla, progressivamente, dimensões da food security e da food safety (Valente, 2002; Takagi, 2006).

Com o passar do tempo, ela incorporou elementos das ciências sociais, da nutrição e saúde, bem como os princípios da soberania alimentar e do DHAA. Entre essa complexidade

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

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

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

Em sistemas complexos como o da SAN, o enfoque sistêmico permite explicar os mecanismos internos que orientam e condicionam uma realidade que, muitas vezes, depende não somente das propriedades dos seus elementos constitutivos, mas, sobretudo, de suas inter-relações (Miguel, 2006). Não é possível compreender a SAN em sua complexidade e diversidade constituintes sem levar em conta suas inter-relações com vários sistemas de políticas públicas que, por sua vez, interagem com uma diversidade de atores em sua conformação. É procedente observar que a amplitude conceitual que a SAN assume na

atualidade também está associada aos interesses controversos que ela suscita entre uma pluralidade de atores. Entre eles há desde os atores que se encontram no comitê de SAN da FAO, as indústrias do ramo agroalimentar, até as organizações e movimentos sociais rurais e urbanos, muitos deles articulados no FBSSAN e na Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). Isso mostra que a noção de SAN se configura entre momentos de conflitos e de construção de consensos (Pinheiro, 2009).

4.16 A evolução da métrica da fome com participação social e o desafio dos circuitos curtos de comercialização

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

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

Ainda na linha dos temas controversos, a SAN possibilita uma “interpretação polissêmica” e deixa margem para ambivalências e descontentamentos, porque, em seu nome, são concebidas medidas de proteção das agriculturas locais e, por outro lado, são elaboradas estratégias favoráveis à liberalização do comércio internacional de alimentos. Em contrapartida, é possível considerar a emergência da noção de soberania alimentar enquanto perspectiva que se fundamenta na salvaguarda das agriculturas locais como meio eficaz de produção de

alimentos e combate à fome (Moruzzi Marques, 2010). Esta noção favorece a mobilização inovadora, fecunda e integrada de temas tais como agroecologia, circuitos curtos alimentares, reforma agrária, agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial (Moruzzi Marques, 2010).

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

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

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

Ao relacionar a SAN com o desenvolvimento rural, destaca-se que, a partir da década de 1990, ela vem sendo incorporada às diferentes vertentes do debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil e analisa quatro dessas abordagens (Triches; Schneider, 2010). A primeira

analisa as instituições, a inovação e a sustentabilidade, mostrando que há amplo reconhecimento e valorização da agricultura familiar e de seu potencial dinamizador das economias locais, geração de renda e agregação de valor aos seus produtos. A segunda mostra que o rural brasileiro é composto por famílias pluriativas que conjugam atividades agrícolas e não agrícolas, constituindo uma espécie de integração intersetorial da agricultura com o comércio e serviços, mas também interespacial, que aproxima o rural do urbano. A terceira abordagem analisa o clientelismo, o patriarcalismo e outros comportamentos e práticas baseados nas clássicas formas de dominação, acentuando que as mudanças nos espaços rurais passam pela democratização dos processos e a libertação dos atores sociais dessas formas de tutela e controle. A quarta e última abordagem, intitulada “um enfoque agroalimentar para o desenvolvimento rural”, analisa as formas de integração da agricultura familiar nas cadeias agroalimentares e os diferentes aspectos de sua viabilidade como gestão, administração, inovação, acesso a mercados e comercialização (Triches; Schneider, 2010).

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

Ploeg (2008) distingue três modos de fazer agricultura com base na commoditização (ou “mercantilização”) dos fatores e produtos da atividade agrícola, a saber: o modo camponês, o modo empresarial e o modo capitalista, sendo o camponês autônomo, o empresário tendo os insumos e a produção comeditizados e o capitalista tendo a força de trabalho, os insumos e os produtos totalmente mercantilizados. A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) sistematizou experiências de soberania e segurança alimentar na construção da agroecologia em cinco regiões do país e identificou cinco dimensões que articulam a agroecologia com a SAN. Todas evidenciam uma grande diversidade de ações no meio rural e realçam o potencial e a relação indissociável entre a SAN e a produção sustentável de alimentos na dinamização do desenvolvimento dessas regiões brasileiras (ANA, 2010).

Quadro 6 - Resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Construção Histórica, Conceito e Institucionalidade

Período Histórico no Brasil	
1908	Estudos sobre higiene alimentar no Brasil
1920	Estudos sobre necessidades energéticas ao organismo humano no Brasil
1922	Estudos sobre uma tabela de composição dos alimentos no Brasil
1932	Estudos sobre fisiologia da alimentação no Brasil
1940	Instituição do salário mínimo no Brasil
1940	Criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1943	Criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1945	Criação da FAO/ Organização das Nações Unidas (ONU)
1948	Aprovação e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (Organização das Nações Unidas, 1948)
1955	Criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)
1960	Criação de mecanismos de pesquisa, crédito, abastecimento, armazenagem, assistência técnica e extensão rural
1971	Criação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) e das Companhias Estaduais de Abastecimento (CEASAS)
1973	Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e do 1º Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)
1974	Realização da 1ª Conferência Mundial de Segurança Alimentar (CMSA)
	Edição do 2º (PRONAN)

1976	
1979	Criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
1980	Ampliação da participação social e exercício da democracia e da cidadania
1986	Realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) e da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN)
1988	Definição na Constituição Federal (CF) que é dever do Estado erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais
1991	Criação do Projeto Fome Zero
1992	Realização da Conferência Mundial da Sociedade Civil (CMSC), em paralelo ao evento oficial da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)
1993	Publicação do Mapa da Fome
1993	Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)
1994	Realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)
1995	Dissolução o CONSEA e criação do Conselho da Comunidade Solidária (CCS)
1995	Criação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) sob a coordenação do CCS e operacionalizado pela CONAB
1996	Inclusão da Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH)
1996	Criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em Roma
1998	Fundação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)
1999	Instituição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)
	Criação do Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação

2001	
2000	Lançamento dos 08 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pela ONU
2003	Criação do Programa Fome Zero, priorizando a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)
2003	Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Cartão Bolsa Família (CBF), recriação do CONSEA
2004	Realização da 2ª CNSAN
2006	Criação e aprovação Lei n. 11.346/2006, denominada LOSAN, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
2010	Incorporação do direito humano à alimentação no artigo 6º da (CF), entre os direitos sociais fundamentais
2010	Regulamentação da LOSAN, por meio da adoção (Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo decreto n. 7.272/2010
2011	Elaboração do 1º (Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)
2015	Lançamento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
2016	Golpe: <i>Impeachment</i> da presidenta Dilma Rousseff
2017	Início do desmonte das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional pelo presidente Michel Temer
2018	Início do governo do presidente Jair Bolsonaro e inversão da lógica e da centralidade das Políticas Públicas
2019	Redução dos investimentos nos Programas de Combate à Fome
2020	Pandemia de COVID 19 e redução das ações de proteção social em todo país
2021	Intensificação da pandemia de COVID 19 e crise sanitária, econômica e social
2022	Desestruturação das Políticas Sociais com foco no mercado financeiro e eleição do presidente Lula

2023	Início do governo do presidente Lula III e retomada das pautas sociais, em especial do Combate à Fome e a Miséria com a estratégia Brasil sem fome
2024	Estruturação orçamentária para retomada dos Programas de Combate à Fome e a Miséria
2025	Implementação dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional junto aos estados e municípios

Fonte: Elaboração própria.

4.17 A reconstrução da política alimentar nacional

No ano de 2023, o atual presidente Luiz Inácio Lula da Silva reinstituíu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), por meio da publicação da edição especial no Diário Oficial da União, no dia 1º de janeiro de 2023, tendo sido regulamentado por meio do Decreto Federal 11.421, de 28 de fevereiro de 2023 (Brasil, 2023B). O CONSEA tem como função assessorar o Presidente da República na formulação de políticas públicas, na definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação e integrar as ações governamentais com vistas ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial, o combate à fome. O Presidente Lula também relançou o Programa de Aquisição de Alimentos, por meio da publicação da Medida Provisória 1.166, de 22 de março de 2023. O PAA possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

5 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE SAN EM ARARAQUARA, ANÁLISE DOS PROGRAMAS BANCO MUNICIPAL DE ALIMENTOS, BOLSA CIDADANIA, PMAIS E A CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS SOB A ÓTICA DOS GESTORES

Em 2002, após um ano de governo do prefeito Edinho Silva, foi criada pela então Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura Familiar a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, que tinha como objetivo elaborar programas e projetos no campo do combate à fome e à miséria, inclusive fomentados pela sociedade civil organizada, que naquele período, por meio dos Comitês Fome Zero, organizaram e compuseram com o governo a organização e institucionalização da mesma. Ainda em 2002, também foi criada a Feira da Agricultura Familiar. A feira tinha por objetivo organizar e fomentar a comercialização dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária nos espaços oferecidos pela prefeitura, integrando os alimentos saudáveis produzidos nos assentamentos da cidade com a própria comunidade, sem atravessador e diretamente do produtor por um preço justo.

Em 2003, foi criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), instrumento de controle social, acompanhamento, monitoramento e fiscalização das políticas que naquele ano e período estavam sendo criadas no município, em consonância com o governo federal. O Conselho Operativo do Programa Fome Zero cumpriu um papel fundamental, por meio da sociedade civil organizada, de receber e destinar, junto com a coordenadoria recém-criada, os alimentos em parceria com o governo federal e dos programas que estavam em execução.

Já em 2007, houve a implantação da Central de Abastecimento Solidário “Herbert de Souza - Betinho”. Ali se iniciava, num local adequado e com equipe capacitada, a operacionalização de ações voltadas aos programas de combate ao desperdício de alimentos na cidade, junto aos estabelecimentos comerciais privados. Neste mesmo ano, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foram estruturados na cidade e criados, por meio dos projetos-padrão do MDS, o Banco Municipal de Alimentos e o Restaurante Popular I, este último localizado no bairro Santa Angelina, com oferta diária de 1.500 refeições no almoço de segunda a sexta-feira por R\$ 1,00. Ainda durante o período dos dois mandatos do prefeito Edinho Silva, vários marcos legais e regulatórios foram criados para conferir base e ampliar os debates sociais em torno da qualidade de vida da população e da garantia do direito humano básico à alimentação saudável e à nutrição.

- Resolução n. 288, de 13 de fevereiro de 2003 – Cria a Comissão Especial de Estudos sobre a qualidade de vida com ênfase nas questões da segurança alimentar (Araraquara, 2003c).
- Lei Ordinária n. 6.070, de 15 de dezembro de 2003 – Autoriza convênio com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, objetivando a transferência de recursos para o desenvolvimento de ações de SAN (Araraquara, 2003a).
- Lei Ordinária n. 6.023, de 8 de julho de 2003 – Criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN (Araraquara, 2003b).
- Lei Ordinária n. 6.335, de 1º de dezembro de 2005 – Autoriza convênio com o Governo do Estado para implantação da Cozinha de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Araraquara, 2005).
- Lei Ordinária n. 6.463, de 13 de setembro de 2006 – Altera redação de artigos da Lei 6.023/2003 – COMSAN (Araraquara, 2006).
- Lei Ordinária n. 6.546, de 9 de abril de 2007 – Cria o Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Araraquara, 2007).

Com as resoluções acima, concluem-se as ações, projetos e programas implementados no campo da SAN nas gestões do prefeito Edinho Silva (2001-2004 e 2005-2008). A partir da gestão do prefeito Marcelo Barbieri, também em dois mandatos (2009-2012 e 2013-2016), em 2010 foi implantada na Vila Xavier, dentro do complexo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura Familiar local onde também funciona a Coordenadoria de SAN a Unidade de Produção de Leite de Soja. O objetivo foi atender com maior eficiência os beneficiários do programa oriundos dos atendimentos na rede municipal de saúde.

Em 2011, após apresentação de projeto junto ao MDS, houve a aprovação da ampliação do Banco Municipal de Alimentos para, inclusive, aumentar os equipamentos e a capacidade de atendimento. No local, além do atendimento aos programas de combate ao desperdício, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) também manipulou o processamento de alimentos destinados à alimentação escolar da rede municipal. Já em 2014, houve, em parceria com o governo do Estado de São Paulo, por meio da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, a implantação da Unidade do Restaurante Bom Prato, localizado na

região central da cidade, que oferta diariamente café da manhã por R\$ 0,50 e 1.500 refeições por dia, de segunda a sexta-feira, por R\$ 1,00. Em convênio com o governo federal, por meio do MDS, a prefeitura conquistou a construção do Restaurante Popular, unidade II, na área do Distrito Industrial da cidade. No local, amplo e de fácil acesso aos trabalhadores da região, passou a ofertar refeições de baixo custo diariamente, por meio da gestão de uma Organização Não Governamental que executou os serviços até 2017. Ainda no bojo do pacote de ampliação e modernização do Banco Municipal de Alimentos, houve a construção da Padaria Solidária, em 2016, com a produção de aproximadamente 14 mil pães congelados que são destinados diariamente às entidades socioassistenciais cadastradas na Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional da prefeitura. Ainda na gestão do prefeito Marcelo Barbieri, alguns marcos regulatórios ocorreram para melhor aperfeiçoar os trabalhos do COMSAN.

- Lei Ordinária n. 7.494, de 29 de julho de 2011 – Altera redação de artigos da Lei n. 6.023/2003 e da Lei n. 6.463/2003 – COMSAN (Araraquara, 2011).
- Lei Ordinária n. 8.103, de 17 de dezembro de 2013 – Altera redação de artigos da Lei n. 6.023/2003 (Araraquara, 2013a).

A partir da terceira gestão do prefeito Edinho Silva (2017-2020), a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional foi vinculada à Secretaria de Assistência Social, qualificando o atendimento aos beneficiários e desenvolvendo o exercício desafiador de realizar a integração das políticas públicas do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e a adesão voluntária do município ao SISAN. Um dos grandes objetivos desta gestão foi estruturar e organizar o arcabouço institucional da política de SAN no município, conforme preconizado pela política nacional de SAN, pelo então, ainda, MDS. Neste sentido, já no início de 2017 foi realizada a reestruturação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN), com as adequações necessárias à luz da LOSAN Federal de 2006. Também foi criada a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), formada pelas secretarias com áreas afetas ao combate à fome e à miséria, assim como ações correlatas e complementares.

Ainda em 2017, houve a implantação do Núcleo de Educação Alimentar e Nutricional (NEAN), com o objetivo de proporcionar acompanhamento, formação, capacitação e orientação

no campo da alimentação e nutrição para dirigentes e beneficiários dos programas oferecidos e desenvolvidos pela Coordenadoria de Segurança Alimentar. Neste mesmo ano, a equipe técnica trabalhou para consolidar a adesão de Araraquara ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), iniciativa que prevê pontuação junto a concorrências de editais voltados ao fortalecimento da política de SAN no país.

No ano de 2018, foi realizada a 1ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN), precedida de 24 pré-conferências envolvendo vários setores e segmentos da sociedade. Na CMSAN participaram cerca de 300 pessoas do campo e da cidade. Dela saíram as propostas que deram base à elaboração do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), entregue à cidade no ano de 2018. Ainda neste mesmo ano, a cidade fez adesão à Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA), credenciada como Unidade Receptora do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Para se manter na rede, foi necessária a apresentação de documentos e materiais que garantissem a continuidade das ações do NEAN por meio da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) de maneira permanente.

Em 2019, após várias reuniões e pactuações com os organizadores e cumprindo o protocolo do projeto, a cidade aderiu ao Pacto de Milão e à Participação do Milan Talks 2020, que conferiu a Araraquara, naquele momento, o status de única cidade do Brasil que não é capital a integrar o grupo dos municípios, além de se comprometer a manter e ampliar as políticas públicas voltadas à SAN e à cidade produtiva saudável, com foco na qualidade de vida dos seus habitantes.

Também no ano de 2019, implantou-se o programa Bolsa Cidadania, já citado e comentado em seções anteriores deste trabalho, e com ele a avaliação dos beneficiários por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Ainda em 2019, houve a implantação do Programa Municipal de Hortas Urbanas Comunitárias “Colhendo Dignidade”, a partir do projeto piloto em parceria com o Departamento Autônomo de Água e Esgoto, envolvendo toda a comunidade do bairro Jardim São Rafael, por meio da equipe técnica e seus respectivos grupos de convivência do CRAS deste território e do Programa Estratégia de Saúde da Família da Secretaria Municipal de Saúde.

5.1 O marco regulatório e a criação dos arranjos institucionais para a consolidação da SAN em Araraquara

Com o advento da pandemia de COVID-19, em março de 2020 foi criada a Rede de Solidariedade com o slogan “A solidariedade contamina mais que o vírus”. Tal organização enfrentou a fome e a miséria no momento mais crucial do período da pandemia na cidade, conforme relatado com maiores detalhes em seção anterior acima. Com a celebração do Termo de Colaboração para operacionalização e gerenciamento dos Restaurantes Populares por meio de parceria com a Cooperativa de Serviços de Alimentação “Painéis Unidas”, em 2022 a preparação e o fornecimento de refeições dos Restaurantes Populares I e II passaram a ser feitos pelas mulheres cooperadas. Por fim, no segundo semestre de 2022, Araraquara recebeu a premiação no 8º Fórum Global do Pacto de Milão – Menção Honrosa - Categoria Governança – “Estratégia Araraquara Sem Fome”, que organiza várias ações, setores e políticas públicas em torno da temática do combate à fome e à miséria no município. Abaixo, os marcos regulatórios realizados durante este período que contribuíram para a consolidação da institucionalização da política de SAN na cidade:

- Lei Ordinária n. 8.973, de 11 de maio de 2017 – Institui o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN (Araraquara, 2017b), vinculado à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.
- Lei Ordinária n. 9.031, de 20 de julho de 2017 – Altera redação de artigos da Lei n. 8.973/2017 – COMSAN (Araraquara, 2019d).
- Decreto Municipal n. 11.520, de 11/10/2017 – Convoca a Iª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável (Araraquara, 2017a).
- Lei Ordinária n. 9.147, de 06 de dezembro de 2017 – Estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com a criação da Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN (Araraquara, 2019b).
- Lei Ordinária n. 9.160, de 17 de janeiro de 2018 – Institui o Plano Municipal de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável, com as diretrizes da Iª Conferência (Araraquara, 2018d).
- Decreto Municipal n. 11.646, de 20/03/2018 – Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Araraquara, 2018a).

- Lei Ordinária n. 9.349, de 29 de agosto de 2018 – Institui o Cartão Cidadania aos usuários da política de assistência social e de segurança alimentar e nutricional (Araraquara, 2018c).
- Lei Ordinária n. 9.433, de 06/12/2018 – Altera a Lei n. 9.349/2018 (Araraquara, 2018b).
- Decreto Municipal n. 12.077, de 13 de setembro de 2019 – Convoca a IIª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável (Araraquara, 2019c).
- Lei Ordinária n. 9.834, de 12 de dezembro de 2019 – Institui o Programa Municipal de Hortas Urbanas Comunitárias – “Colhendo Dignidade” (Araraquara, 2019a).

Em 2023, houve alteração da Lei n. 8.973, de 11 de maio de 2017, atualizando a composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Lei Ordinária n. 10.782, de 03 de maio de 2023 (Araraquara, 2023b). E ainda, neste mesmo ano, foi convocada a IIIª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável (Decreto Municipal n. 13.253, de 05 de julho de 2023) (Araraquara, 2023a).

No plano político, a governança se origina do termo governo e pode abrir um leque de interpretações, como a do Banco Mundial, na qual a governança é a maneira pela qual o poder é exercido sobre a gestão dos recursos sociais e econômicos de um país, considerando a capacidade dos governos em planejar, formular e programar políticas, além de cumprir suas funções (Paulillo; Garcia; Sacomano, 2016). Em diferentes e diversas localidades, existem iniciativas e esforços governamentais para encontrar novas formas de lidar com as mudanças nos meios de formulação e implementação da política pública. Sendo assim, a governança não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma como o governo exerce seu poder (Paulillo; Garcia; Sacomano, 2016). Desta forma, a qualificação da governança consiste na observância de princípios clássicos de boa governança, especialmente no contexto do processo decisório: participação, orientação a consensos, accountability, transparência, responsividade, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão.

Quadro 7 - Resumo Cronológico da Segurança Alimentar e Nutricional na cidade de Araraquara: Construção Histórica, Conceito e Institucionalidade

GESTÃO EDINHO SILVA (2001-2008)	
2002	Criação da Coordenadoria de Segurança Alimentar vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico
2002	Início das Feiras da Agricultura Familiar – Direto do Produtor
2003	Criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN e do Conselho Operativo do Fome Zero Araraquara
2003	Criação da Comissão Especial de Estudos sobre a qualidade de vida com ênfase nas questões da segurança alimentar (Resolução n. 288 de 13 de fevereiro de 2003) (Araraquara, 2003c).
2003	Autorização do convênio com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, objetivando a transferência de recursos para o desenvolvimento de ações de SAN (Lei Ordinária n. 6.070 de 15 de dezembro de 2003) (Araraquara, 2003a).
2003	Criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN (Lei Ordinária n. 6.023 de 08 de julho de 2003) (Araraquara, 2003b).
2005	Autorização do convênio com o Governo do Estado para implantação da Cozinha de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Ordinária n. 6.335 de 01 de dezembro de 2005) (Araraquara, 2005).
2006	Alteração da redação de artigos da Lei 6.023/2003 – COMSAN (Lei Ordinária n. 6.463 de 13 de setembro de 2006) (Araraquara, 2006).
2007	Criação do Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Ordinária n. 6.546 de 09 de abril de 2007) (Araraquara, 2007).
2007	Implantação da Central de Abastecimento Solidário “Herbert de Souza-Betinho”
2007	Implantação do Centro de Referência Regional em Segurança Alimentar e Nutricional
2007	Implantação do Banco de Alimentos e Restaurante Popular 1

GESTÃO MARCELO BARBIERI (2009-2016)	
2010	Implantação da Unidade de Produção de Leite de Soja – Vila Xavier
2011	Modernização e Ampliação do Banco de Alimentos
2011	Alteração da redação de artigos da Lei 6.023/2003 e da Lei 6463/2003 – COMSAN (Lei Ordinária n. 7.494 de 29 de julho de 2011) (Araraquara, 2011)
2013	Alteração da redação de artigos da Lei 6.023 de julho de 2003 (Lei Ordinária n. 8.103 – 17 de dezembro de 2013) (Araraquara, 2013a).
2014	Implantação do Bom Prato
2015	Implantação do Restaurante Popular 2
2016	Implantação da Padaria Solidária
GESTÃO EDINHO SILVA (2017-2024)	
2017	Coordenadoria e Segurança Alimentar foi vinculada à Secretaria de Assistência Social, qualificando o atendimento aos beneficiários
2017	Reestruturação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN
017	Criação da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN
2017	Implantação do Núcleo de Educação Alimentar e Nutricional – NEAN
2017	Adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN
2017	Instituição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN, vinculado à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (Lei Ordinária n. 8.973 de 11 de maio de 2017) (Araraquara, 2017d).
2017	Altera redação de artigos da Lei 8.973/2017 – COMSAN (Lei Ordinária n. 9.031 de 20 de julho de 2017) (Araraquara, 2017c).

2017	Convocação da 1º Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável (Decreto Municipal n. 11.520 de 11 de outubro de 2017) (Araraquara, 2017a).
2017	Estabelecimento dos componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com a criação da Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN (Lei Ordinária n. 9.147 de 06 de dezembro de 2017) (Araraquara, 2017b).
2018	Realização da 1º Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN
2018	Elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN
2018	Adesão a Rede Brasileira de Bancos de Alimentos RBBA- Credencia como Unidade Receptora do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.
2018	Instituição do Plano Municipal de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável, com as diretrizes da 1º Conferência (Lei Ordinária n. 9.160 de 17 de janeiro de 2018) (Araraquara, 2018d)
2018	Aprovação do Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Decreto Municipal n. 11.646 de 20 de março de 2018) (Araraquara, 2018a)
2018	Instituição do Cartão Cidadania aos usuários da política de assistência social e de segurança alimentar e nutricional (Lei Ordinária n. 9.349 de 29 de agosto de 2018) (Araraquara, 2018c)
2018	Alteração da Lei n. 9.349/2018 (Lei Ordinária n. 9.433 de 06 de dezembro de 2018) (Araraquara, 2018b)
2019	Adesão ao Pacto de Milão e Participação do Milan Talks 2020
2019	Implantação do Bolsa Cidadania e avaliação dos beneficiários por meio da Escala Brasileira de Insegurança-EBIA
2019	Implantação do Programa Municipal de Hortas Urbanas Comunitárias – “Colhendo Dignidade”

2019	Convocação da 2ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável (Decreto Municipal n. 12.077 de 13 de setembro de 2019) (Araraquara, 2019b).
2019	Instituição do Programa Municipal de Hortas Urbanas Comunitárias – “Colhendo Dignidade” (Lei Ordinária n. 9.834 de 12 de dezembro de 2019) (Araraquara, 2019a).
2020	Criação da Rede de Solidariedade – “A solidariedade contamina mais que o vírus”
2022	Celebração do Termo de Colaboração para operacionalização dos Restaurantes Populares por meio de parceria com a Cooperativa de Serviços de Alimentação “Panelas Unidas”
2022	Premiação no 8º Fórum Global do Pacto de Milão – Menção Honrosa – Categoria Governança – “Estratégia Araraquara Sem Fome”
2023	Alteração da Lei n. 8.973, de 11 de maio de 2017, de forma a atualizar a composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Ordinária n. 10.782 de 03 de maio de 2023) (Araraquara, 2023b).
2023	Convocação da 3ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável (Decreto Municipal n. 13.253 de 05 de julho de 2023) (Araraquara, 2023a).

Fonte: Elaboração própria.

O município de Araraquara, especialmente na gestão do prefeito Edinho Silva, sempre desenvolveu programas na área da SAN como uma de suas prioridades, tendo em vista o alto índice de extrema pobreza registrado no país em decorrência de políticas públicas sociais e de inclusão produtiva. A seguir, veremos a progressão dos números em relação aos dados das ações municipais entre os anos de 2021 e 2023. Tais dados foram gerados a partir das vulnerabilidades identificadas em diagnóstico realizado pela Coordenadoria de Segurança Alimentar, sobretudo nos bairros de maior incidência. O município vem desenvolvendo sua Política Municipal de Segurança Alimentar, planejada e executada pela Coordenadoria de Segurança Alimentar, com os seguintes objetivos:

Evitar o desperdício de alimentos através do aumento de sua captação e distribuição regular e permanente à população socialmente vulnerável das entidades sociais, de forma a diminuir a insegurança alimentar;

Realizar o pré-processamento de legumes e a produção de polpa de tomate com vistas ao reaproveitamento de alimentos e ao abastecimento das entidades sociais;

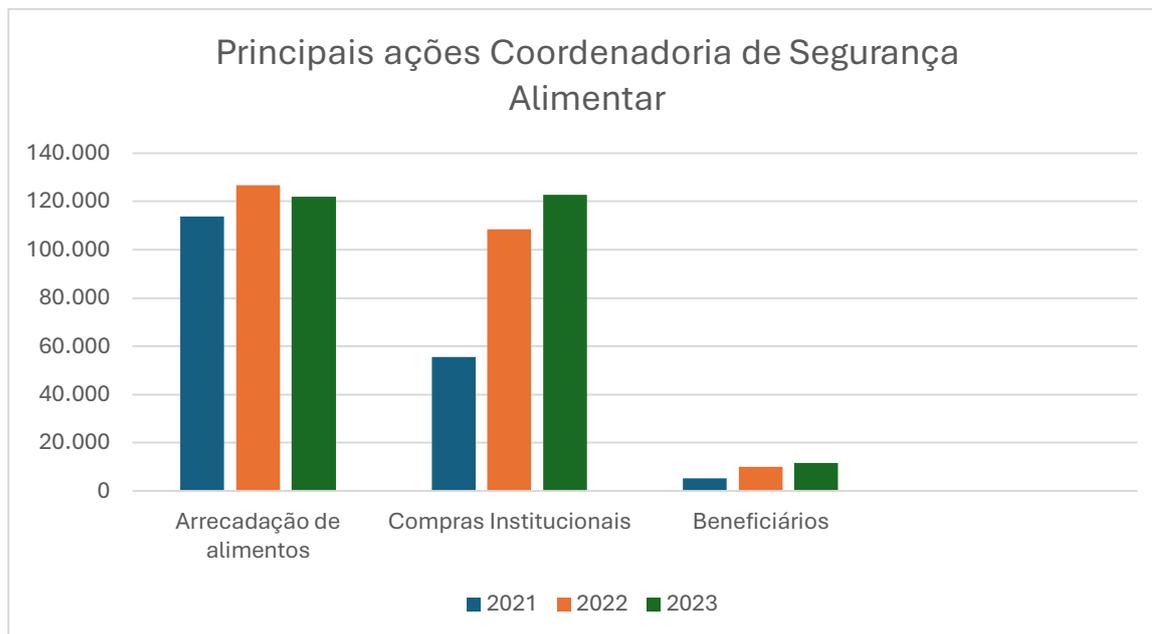
Produzir e distribuir regularmente “leite de soja” ao público do programa e das entidades sociais, com prioridade às pessoas com intolerância à lactose ou com alergia à proteína do leite de vaca;

Incentivar e promover a participação da sociedade por meio do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSAN) e das conferências municipais, abrangendo diversos setores da sociedade a fim de buscar alternativas para os desafios apresentados;

Implantação do programa “Bolsa Cidadania” entregue às famílias em situação de vulnerabilidade social para a compra de alimentos, itens de higiene e limpeza, além de utensílios pessoais;

Implantação e manutenção dos processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) para o fomento e estímulo de hábitos alimentares saudáveis, diminuição da incidência de doenças crônicas não transmissíveis, como diabetes e hipertensão arterial, além de capacitar as pessoas com cursos voltados à geração de trabalho e renda.

Para que a evolução dessas políticas entre 2021 e 2023 fique mais clara, os gráficos abaixo mostram números crescentes, evidenciando o quanto os programas voltados para a SAN foram férteis e de suma importância para a diminuição da vulnerabilidade alimentar das pessoas mais pobres. É importante destacar que, para a criação dos gráficos, foram elencados a arrecadação de alimentos, compras institucionais e beneficiários, que são os aspectos diretamente ligados a este trabalho.

Gráfico 1 - Principais Ações Coordenadoria de Segurança Alimentar

Fonte: Elaboração própria.

Este gráfico deixa bem claro que as principais ações da Coordenadoria de Segurança Alimentar tiveram crescimento, especialmente na quantidade de beneficiários atendidos (incluindo os programas Banco de Alimentos, Padaria Solidária e Programa Leite de Soja).

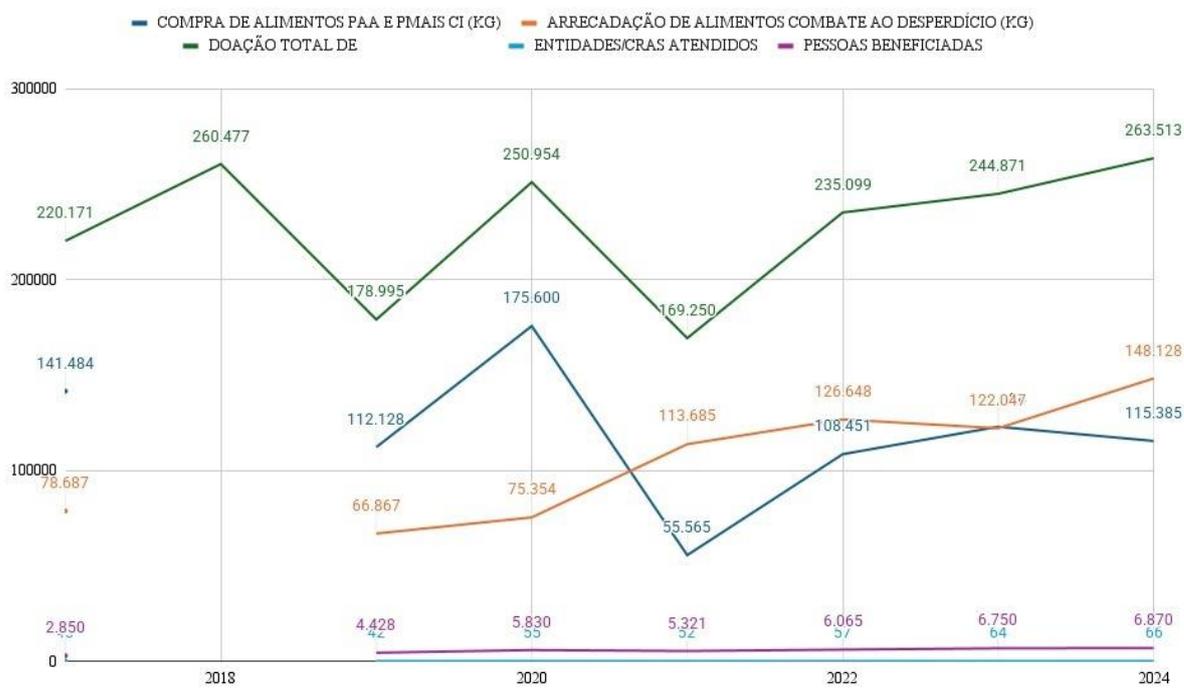
A partir do panorama apresentado no gráfico acima, é significativo ressaltar que o Banco Municipal de Alimentos (BMA), entre os anos de 2021 e 2023, teve aumento de demanda por parte das entidades assistenciais cadastradas, e os beneficiários tiveram a oferta de alimentos nas entidades por meio da arrecadação junto aos varejistas e atacadistas privados, com frutas, verduras, legumes e estocáveis como arroz, feijão, farinha de trigo, mandioca, entre outros. Outra frente foram as compras institucionais, que atenderam as entidades cadastradas por meio do PAA Municipal e da Conab.

Já o PMAIS foi destinado às 500 cestas semanais distribuídas pelos 10 CRAS às famílias beneficiárias do programa. São cerca de 7 a 10 quilos, formados por frutas, verduras e legumes.

No gráfico abaixo, pode-se observar que, durante o período de 2018 a 2024, houve por parte do governo federal a manutenção do PAA junto ao município. Por outro lado, no período de 2018 a 2020, as compras dos programas institucionais foram maiores que as doações/arrecadações de alimentos feitas por pessoas e empresas privadas, como supermercados, hipermercados e varejões. Ou seja, houve certa prioridade por parte da gestão

em atuar nesta vertente. Destaca-se o ano de 2020, pois, embora o recurso do PAA estivesse em constante redução, o investimento no PMAIS foi significativo.

Gráfico 2 - Investimento PMAIS



Fonte: Elaboração própria.

A justificativa foi o aumento das pessoas desamparadas por alimentação, a necessidade de ampliar o colchão social e, conseqüentemente, o atendimento às famílias por meio da assistência alimentar de modo permanente, com alimentos oriundos da agricultura familiar, que também foi beneficiada naquele momento, tendo garantia de venda para escoar os alimentos produzidos.

Uma evidência constatada no período de 2021 a 2024 é que diminuiu o investimento federal no PAA e houve certa manutenção no PMAIS, com um leve crescimento e, conseqüentemente, estabilidade. Por ocasião da criação da Rede de Solidariedade, no auge da pandemia de COVID-19, houve significativo aumento das doações dos mais diversos setores e dos estabelecimentos comerciais privados, como supermercados, hipermercados e varejões, se comparado ao período anterior a 2021. Houve aumento significativo e, na seqüência, certa estabilidade frente às compras institucionais, como observa-se no gráfico que traz o panorama do Banco de Alimentos no que tange ao combate ao desperdício.

5.2 Desafios e a criação de arranjos ações durante a crise econômica e da pandemia de COVID 19

A crise institucional iniciada com a publicação da Medida Provisória nº 870/2019, que extinguiu o CONSEA nacional e resultou na desarticulação de várias políticas setoriais de combate à fome e de incentivo à agricultura familiar, que já haviam sido consolidadas, aumentou de forma significativa as desigualdades sociais e fez com que o Brasil voltasse ao mapa da fome.

Essa conjuntura enfraqueceu diversos programas estruturantes, como o Programa de Aquisição de Alimentos, que tiveram uma redução drástica de recursos federais.

Para garantir o direito humano à alimentação saudável e nutritiva e incentivar a agricultura local durante esse período, o município organizou arranjos e realizou, com recursos próprios, a compra institucional de alimentos por meio do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social, que possibilitou a distribuição semanal de 500 cestas de hortifrutis para as famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas nos Centros de Referência em Assistência Social. Além dessas cestas verdes, o município distribuiu uma média mensal de 2.000 cestas básicas de alimentos para a população em situação de insegurança alimentar.

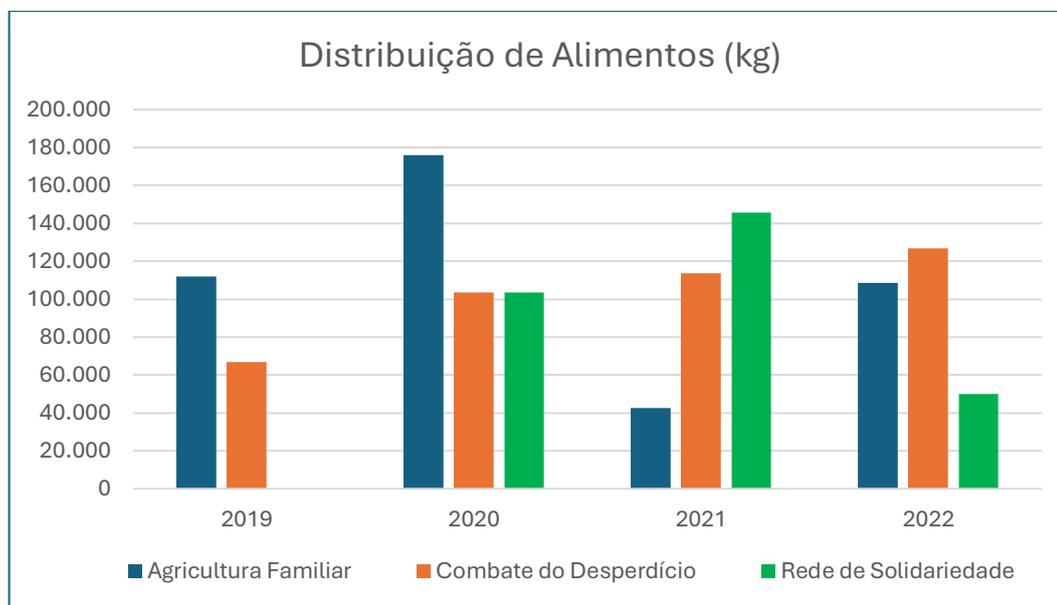
Destaca-se ainda a elevada quantidade de doações de alimentos provenientes da Rede de Solidariedade, que, somadas às cestas básicas adquiridas pelo município, possibilitaram a distribuição de mais de 1.000 toneladas de alimentos durante a pandemia.

O gráfico a seguir representa o aumento significativo das doações a partir de 2020, tanto as provenientes do combate ao desperdício quanto as advindas da Rede de Solidariedade, implantada em 2020. É ainda evidente a redução dos alimentos adquiridos da agricultura familiar no ano de 2021, devido à falta de recursos federais, em plena pandemia.

Com vistas a promover a segurança alimentar, também foi implementada uma política pública voltada à agricultura urbana, por meio do Programa Municipal de Hortas Urbanas Comunitárias “Colhendo Dignidade”, que visa garantir o direito à alimentação, nos termos do art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, destinando-se prioritariamente à proteção social das pessoas ou famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade social nos bairros abrangidos pelo Programa Municipal Territórios em Rede. O Programa de Hortas Urbanas Comunitárias tem como foco a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, o combate à fome, a melhoria da saúde e da qualidade de vida, a geração de renda e o fortalecimento da resiliência urbana. Esse programa também proporciona oportunidades de

educação, participação comunitária e interação social, promovendo a consciência sobre a importância da produção de alimentos saudáveis e da conexão entre as áreas urbanas e rurais.

Gráfico 3 - Distribuição de Alimentos



Fonte: Elaboração própria.

5.3 Análise das conferências municipais na formulação da política municipal de SAN de Araraquara

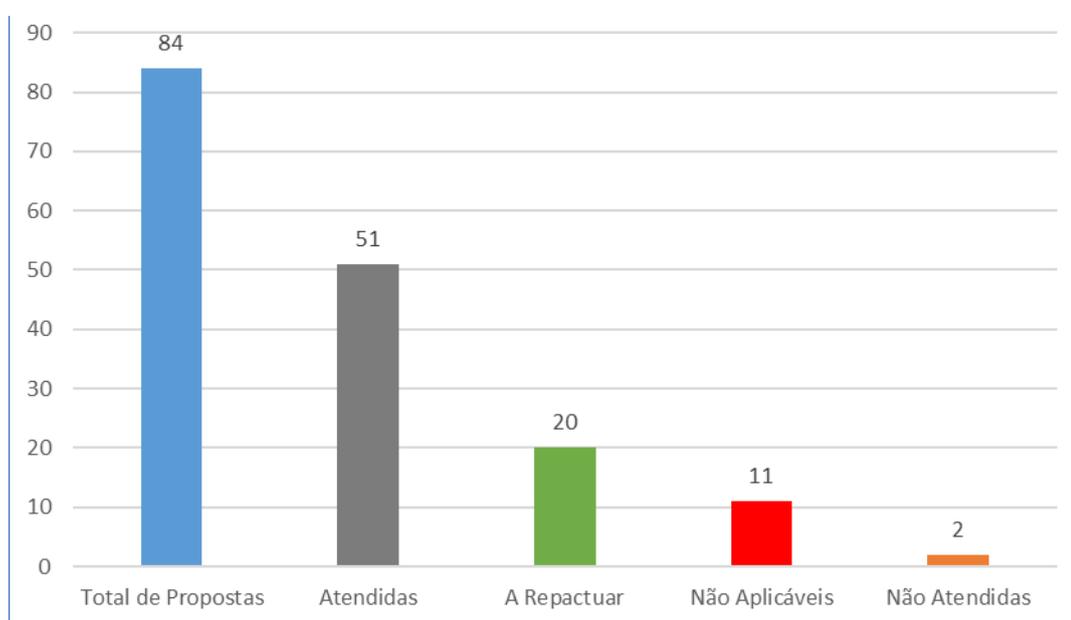
A pesquisa revela, por meio da análise quantitativa, que durante as duas conferências municipais realizadas em 2017 e 2019 foram apresentadas e aprovadas 84 propostas, e a avaliação quanto ao atendimento segue demonstrada a seguir. Isso, de certo modo, significa o reflexo da participação social por meio dessas conferências, que contaram com 250 e 600 participantes, respectivamente, dos mais diversos segmentos e áreas da sociedade e do governo municipal. Essa participação foi imprescindível nos debates e discussões para o surgimento de propostas emergenciais e estruturantes, inclusive para o aperfeiçoamento no campo das políticas públicas de combate à fome e à miséria, como no caso dos programas estudados, onde houve demanda por aumento da quantidade para melhor atender a população do município.

O protagonismo do COMSAN em organizar, juntamente com o governo municipal, as conferências apontou as necessidades que emergiram por meio de propostas dos representantes dos mais diversos segmentos sociais e, por meio do relatório final, foram encaminhadas à CAISAN (Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional), onde houve

avaliação técnica de cada proposta e, conseqüentemente, sua viabilidade enquanto política pública de SAN, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela PNSAN (Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e sua eficácia no território.

O gráfico 03 aponta ainda que, mesmo tendo sido atendidas 51 das 84 propostas totais, 20 foram ou estão em fase de repactuação entre as instâncias de elaboração das políticas públicas sociais, e 11 foram rejeitadas por não apresentarem aplicabilidade ou viabilidade de execução. Nesse sentido, apenas 2 do total de 84 não foram atendidas pela gestão da política municipal de SAN.

Gráfico 4 - Diagnóstico das Conferências 2017 e 2019



Fonte: Prefeitura de Araraquara (2023).

5.4 Avaliação dos resultados dos programas elencados para a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários

Quadro 8 - Estrutura dos programas – eixo I do DHAA da estratégia Araraquara sem fome

Programa	Histórico	Objetivos	Como funciona	Público-alvo
Programa Bolsa	Criado no âmbito municipal como	Transferência de renda via cartão	Cartão alimentação com valor mensal.	Famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único.

Cidadania (PBC)	resposta à insegurança alimentar, passou por ampliação recente.	alimentação para ampliar acesso a alimentos.	Pode ser acumulado com o Bolsa Família. Critérios de renda e vulnerabilidade.	
Programa Municipal de Agricultura e Interesse Social	Programa municipal focado em pessoas em alta vulnerabilidade, como população em situação de rua.	Distribuir alimentos adquiridos da agricultura familiar local aos beneficiários nos CRAS	Compra de produtos da agricultura familiar local e distribuição via cesta de hortifrúti às famílias atendidas pelos CRAS	Famílias em vulnerabilidade acompanhadas mensalmente pelo CRAS
Banco Municipal de Alimentos	Estruturado para reaproveitar alimentos excedentes e promover segurança alimentar e implantação de programas governamentais	Distribuir alimentos arrecadados junto a parceiros para famílias atendidas pelos CRAS.	Recebimento de alimentos por meio de doações e parcerias. Distribuição organizada via rede socioassistencial.	Famílias acompanhadas pela assistência social.
Padaria Solidária	Criada como ação de economia solidária e geração de renda com foco em inclusão	Produzir pães para doação a famílias e instituições.	Pães são distribuídos gratuitamente. Em alguns casos, há capacitação de moradores na produção.	Famílias em vulnerabilidade e entidades socioassistenciais.

	social e alimentar.			
Restaurantes Populares	Implantados para oferecer alimentação de qualidade a preços acessíveis, com subsídio público.	Garantir acesso à alimentação nutritiva e a baixo custo.	Almoço a preço simbólico ou gratuito (a depender da condição da pessoa). Sem necessidade de inscrição em programa.	População em geral, com foco na população de baixa renda.
Leite de Soja	Programa local com foco em oferecer suplemento alimentar vegetal para famílias em vulnerabilidade.	Suplementar dieta de famílias, crianças e idosos.	Distribuição gratuita de leite de soja. Pode exigir cadastro em unidade social.	Famílias com crianças pequenas, idosos e pessoas em insegurança alimentar.
Viva Leite	Variante complementar voltada ao público infantil, com leite de origem animal.	Contribuir para a nutrição de crianças pequenas.	Distribuição gratuita de leite de vaca pasteurizado. Pode exigir acompanhamento em serviço de saúde ou social.	Crianças de 0 a 6 anos em situação de vulnerabilidade.
Cestas Básicas Emergenciais	Programa tradicional com distribuição em situações emergenciais ou	Suprir necessidades alimentares básicas imediatas.	Entrega realizada via CRAS ou por demanda emergencial. Avaliação por assistente social.	Famílias em extrema pobreza ou em situação emergencial (desemprego, desastres).

	de extrema vulnerabilidade.			
--	-----------------------------	--	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Importante destacar que os três primeiros programas elencados no quadro acima são os analisados neste trabalho. Foram escolhidos por terem sido criados e desenvolvidos a partir de 2017, estarem diretamente junto à população em situação de vulnerabilidade social, serem executados pela Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional e, por meio dos CRAS, nos territórios com maior índice de vulnerabilidade social da cidade, além de terem acompanhamento sistemático pelas equipes da SMADS que atuam na integração das políticas públicas do SUAS e do SISAN.

5.4.1 Desenho institucional do Banco Municipal de Alimentos - Assistência Social e Equipamentos públicos de SAN

Diante do cenário e das ações desenvolvidas no município, observa-se, no período analisado, a realização do processo de construção de uma concepção de gestão de desenvolvimento local inclusivo, por meio da integração das ações e programas que compõem as políticas públicas sociais. O atendimento ocorre de maneira integral junto ao usuário do CRAS, e os encaminhamentos são feitos à medida das reais necessidades das famílias.

Isso aparece no escopo da estratégia Araraquara sem fome por meio da integração das ações desenvolvidas pelas equipes técnicas dos CRAS com os programas de combate à fome e à miséria, como, por exemplo, a assistência alimentar emergencial por meio do recorte Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias. Já os restaurantes ofertam refeições diárias a baixo custo para a população.

No caso das cozinhas, há oficinas culinárias, orientações sobre economia doméstica e cidadania, com vistas à emancipação social dessas famílias, de modo permanente, voltadas principalmente para as famílias beneficiárias.

O Banco de Alimentos tem se consolidado como um instrumento de amplo atendimento às entidades socioassistenciais cadastradas. Os programas desenvolvidos tenderam à ampliação, ao mesmo tempo em que aumentaram os beneficiários por meio das entidades que se cadastraram.

Por meio do guarda-chuva Araraquara sem fome, são atendidas quase 15 mil pessoas. São cerca de 2.500 cestas básicas emergenciais entregues por mês para as famílias em situação

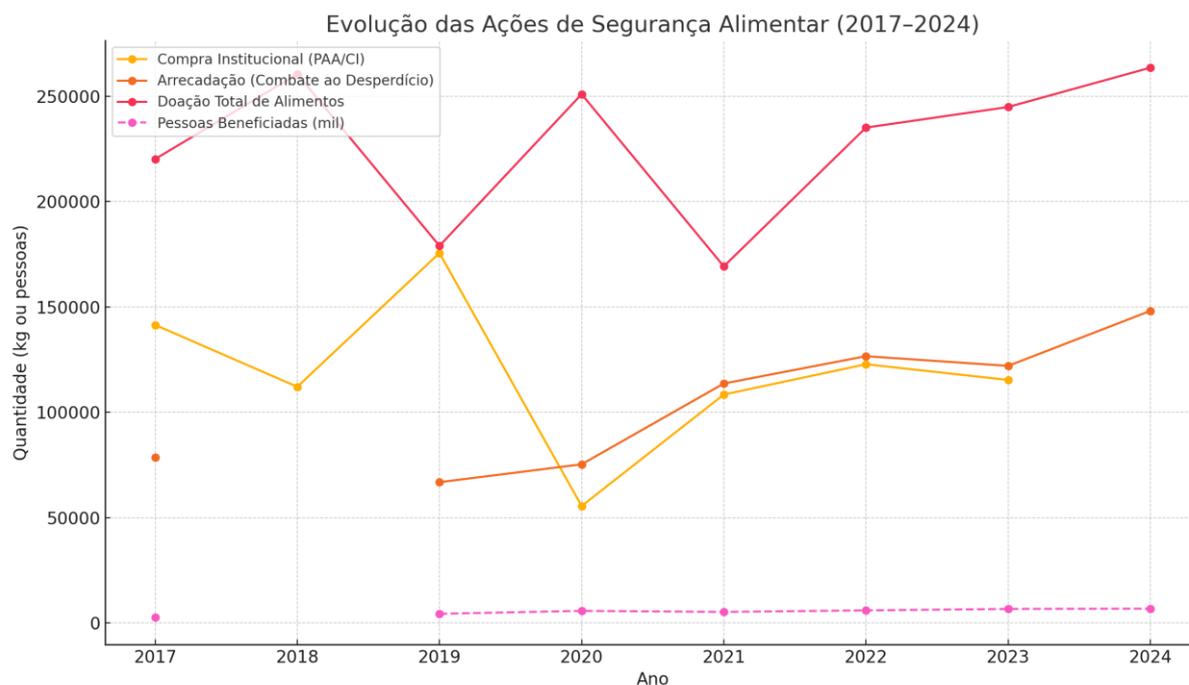
de extrema pobreza. Trata-se de uma ação integrada entre a proteção básica da assistência social e a segurança alimentar e nutricional.

A Padaria Solidária fornece aproximadamente 14 mil pães enriquecidos nutricionalmente com resíduo de soja, oriundo do Leite de Soja. Esses pães são congelados e entregues para as entidades cadastradas no Banco Municipal de Alimentos como complemento alimentar aos beneficiários dessas entidades.

O leite de soja é fornecido semanalmente para crianças e idosos com intolerância à lactose, que o recebem para consumo alimentar mediante prescrição médica das unidades básicas de saúde da cidade.

O Viva Leite, programa do governo estadual, tem atualmente cerca de 600 beneficiários e entrega mensalmente quase 8.000 litros de leite enriquecido com ferro e vitaminas A e D, destinados às famílias cadastradas por meio das entidades socioassistenciais do município.

O gráfico abaixo apresenta a evolução quantitativa das principais ações de segurança alimentar desenvolvidas pelo município entre os anos de 2017 e 2024, com destaque para três linhas estratégicas: as compras institucionais de alimentos (por meio do PAA e PMAIS/CI), as doações provenientes do combate ao desperdício e o total de alimentos doados. Também se observa a evolução no número de pessoas beneficiadas, incluindo famílias atendidas por programas como Banco de Alimentos, Padaria Solidária e Leite de Soja.

Gráfico 5 - Evolução das Ações de Segurança Alimentar (2017-2024)

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que, apesar da descontinuidade ou queda de recursos federais a partir de 2020, o município conseguiu sustentar e ampliar as ações por meio de articulações próprias, especialmente com o fortalecimento da Rede de Solidariedade. O crescimento contínuo do número de beneficiários entre 2019 e 2024 reforça a capacidade institucional local de resposta frente à insegurança alimentar, mesmo em contextos adversos, como a pandemia de COVID-19 e o desmonte de políticas públicas federais estruturantes.

Quadro 9 - Doações de Alimentos

DESCRIÇÃO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
COMPRA DE ALIMENTOS PAA E PMAIS CI (KG)	141.484		112.128	175.600	55.565	108.451	122.824	115.385
ARRECADAÇÃO DE ALIMENTOS COMBATE AO DESPERDÍCIO (KG)	78.687		66.867	75.354	113.685	126.648	122.047	148.128

DOAÇÃO TOTAL DE ALIMENTOS (KG)	220.171	260.477	178.995	250.954	169.250	235.099	244.871	263.513
ENTIDADES/CRAS ATENDIDOS	45		42	55	52	57	64	66
PESSOAS BENEFICIADAS	2.850		4.428	5.830	5.321	6.065	6.750	6.870

Fonte: Elaboração própria.

A elaboração do gráfico, com base em dados da Coordenadoria de Segurança Alimentar, buscou representar a evolução quantitativa das principais ações voltadas à promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), conforme diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Compras Institucionais da Agricultura Familiar

A ação de compra institucional foi executada por meio de chamadas públicas, com base na Lei n. 11.947/2009 e regulamentações do PAA e do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social (PMAIS). Os alimentos adquiridos foram provenientes de agricultores familiares e entregues semanalmente às unidades conveniadas.

Principais alimentos adquiridos da agricultura familiar:

Frutas: mamão, banana, maçã.

Hortaliças: alface, couve, rúcula, cebolinha, salsa.

Legumes: cenoura, beterraba, batata-doce, abobrinha.

Tubérculos: mandioca, inhame.

Instituições atendidas via chamada pública:

Centros de Referência de Assistência Social (CRAS);

Equipamentos de segurança alimentar (Banco de Alimentos, Cozinhas Comunitárias);

Instituições socioassistenciais credenciadas (associações de bairro, abrigos, centros educativos);

Escolas públicas em territórios de alta vulnerabilidade social.

A seleção das instituições seguiu critérios de territorialidade, demanda social, capacidade de distribuição e aderência às diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Abaixo, a entrevista com representantes das entidades beneficiárias do BMA por meio das doações semanais sistemáticas às entidades cadastradas. Esta entidade trabalha com crianças e adolescentes no contra turno escolar e afirma que, em algumas ocasiões, a doação de kit para as famílias supre as necessidades e atende à demanda de garantir o direito humano à alimentação adequada.

“Bom, a gente tem o PAA, que é semanalmente. Então, esses produtos que chegam, ontem chegou alface, pepino, então toda parte de hortaliças, né? De legumes, é tudo aproveitado na entidade e, quando a quantidade vem suficiente para a gente poder, o Lar Escola fraciona para algumas famílias que são mais necessitadas. Então, elas não recebem o da Prefeitura do CRAS, não conseguiram entrar no programa, mas têm uma necessidade. Então, o Lar Escola, semanalmente, monta esses kitzinhos com o que nós não vamos utilizar para não ter desperdício e nem perder, aí o que cabe para o Lar Escola, para eles se alimentarem e para eles levarem à família”, declarou a responsável.

Esta outra representante, que atua com pessoas em situação de rua e integra o COMSAN por meio da sociedade civil, explicando que atua nesta pauta sensível junto à sociedade, explica que a doação sistemática dos alimentos garante a manutenção diária de seis refeições aos acolhidos:

“A gente recebe o PAA, semanalmente também, é utilizado para as refeições da instituição mesmo, que lá eles têm seis refeições diárias. Então, é utilizado tudo ali mesmo, nós estamos com 18, nosso limite é 20, a gente está com 18. Então, o que vem é suficiente, não perde nada, porque tem muitos adolescentes, tem os menores que comem menos, mas os adolescentes estão lá. Então, não perde mesmo, é consumido tudo ali mesmo, nas refeições”, explicou.

No relato abaixo, as representantes das entidades que atuam com crianças e adolescentes afirmam que as doações garantem a perenidade das refeições e inclusive são suficientes para alimentar semanalmente os beneficiários e acolhidos em ambos os casos:

“Algumas coisas conseguem até a próxima retirada, outras acabam logo, mas o que vem para nós é suficiente. Eu compro pouquíssimas coisas de hortifruti, muito pouca coisa. Acaba usando só o que vem de lá mesmo”.

“Nós também. Alguns produtos vêm, dá para a semana até a próxima retirada, outros não,

principalmente a parte das verduras de folhas, que precisam ser utilizadas. Não tem como acomodar muito tempo dentro da geladeira, mas é o suficiente para o lar, é o que está gerando. Dá para a gente rodar tranquilamente de uma semana para a outra”, afirmou.

Nesta entidade beneficiária do BMA, o aproveitamento de todos os alimentos e a educação alimentar e nutricional são feitos constantemente junto às crianças e adolescentes. De certo modo, estimulam o hábito saudável e novos costumes que são levados para dentro das famílias a partir do experimento na instituição.

“Marcelo, há 25 anos, o Lar Escola participou já de um programa, que era o Programa Nutrir da Nestlé, na época. Que começou com comida, o real, o reaproveitamento de tudo isso. Hoje, a gente já tem uma consciência disso. Hoje, a gente tem, do Mesa Brasil, um curso de formação, né? Uma ação educativa mensal, que trata disso, de temperos, de reaproveitamento. E mesmo no Banco de Alimentos faz isso. Então, dentro do Lar Escola, eu não tenho vasilhames, que se diz assim, de lavagem, para esse desperdício, para acoplar essas coisas, não. Então, as crianças, a gente já ensina o tanto que vai pegar, o porquê. Experimenta, vê se gosta. Então, tem muito assim, a gente não perde nada, tá? A gente não perde nada, não tem desperdício nenhum. E o reaproveitamento é quase 100%. Então, tem crianças que aprenderam a comer no Lar Escola. Porque eles chegavam, viram um chuchu, falaram, sete anos, não gosto. Eu falei, mas experimenta. Tudo eu faço é experimentar. Então, mães que chegam, né? Ai, meu filho, é difícil de comer. Ele fala assim, me dá dois dias. Que eu acho que, assim, é você com carinho, a comida é gostosa e simples. Ninguém inventa nada de difícil... É o corriqueiro do dia a dia. E eles acabam aprendendo a comer. Então, o desperdício... Até ele falou assim, não pode deixar nada no prato. Porque tem gente que tá precisando. Eu falei, então, é essa consciência que a gente passa ‘pras’ crianças, pra eles levarem. E isso a gente leva pra casa. Porque a mãe já vem conversar com ele. Fala assim, o Gabriel não comia, agora ele está comendo. Ele está fazendo eu comer porque eu também não comia, porque eu não gostava. Então, se ela não gosta, ela não faz. A criança não conhece. Então, é um ciclo. E aí, retorna esse ciclo na parte boa. Porque a criança aprende no lar e leva pra casa”.

A escolha dos alimentos varia entre os indivíduos e grupos, sendo influenciada por fatores como a idade, o gênero e os aspectos socioeconômicos (Garcia, 1997). De fato, as escolhas alimentares são determinantes oriundos de duas grandes dimensões, a saber: individuais e coletivas. Entre os determinantes individuais encontram-se os aspectos subjetivos, o conhecimento sobre alimentação e nutrição, as percepções sobre alimentação saudável. Já entre os determinantes coletivos encontram-se os fatores econômicos, sociais e culturais.

Outro exemplo de produção de prato saudável é a criatividade na hora de preparar, cozinhar e estimular o consumo junto à mesa todos os dias.

“O aproveitamento lá também é praticamente total. Então, por exemplo, o pepino, quando ele vem, ‘tá’ com a pontinha murcha. É só cortar a pontinha murcha, né? Então, joga fora aquilo lá. Então, é muito pouco o que joga fora. É aproveitado tudo. A gente tinha dificuldade com a berinjela. Ninguém gosta de berinjela. Aí, o que nós começamos a fazer? Começamos a colocar a berinjela no meio da almôndega. Que de quinta-feira é macarrão com almôndega. É macarronada com almôndega. Então, começamos a colocar a berinjela no meio da carne moída. Todo mundo come berinjela agora, né? Então, começamos a fazer quibe de berinjela. Que aí não põe carne no trigo. Põe a berinjela. Você come, você fala que você está comendo com carne. Aí, começamos a fazer isso. Então, a gente teve que inventar um jeito de comer a berinjela. Porque, às vezes, vem uma caixa de berinjela, você olha na berinjela e pensa, meu Deus, o que eu vou fazer? Porque já fez de tudo. Fez salada, fez frita, fez tudo que pode fazer com a berinjela, já fez, não deu certo. Então, assim é com outros alimentos também. Não dá de um jeito, a gente está tentando de outro. Então, lá não tem desperdício. Então, lá é uma regra. Não pode desperdiçar. Inclusive, teve uma época que o presidente da casa, o José, ele chegava e ia lá no lixo, dar uma olhada no lixo da cozinha, para ver se estava jogando coisa fora. Mas ele fazia de propósito, que era para ensinar. Ele não pode jogar fora. Então, lá a gente não tem esse problema, não. É tudo aproveitado mesmo. Só joga fora o que não tem jeito. Aqueles pães congelados, que vêm de lá, você não sabe tudo o que a gente faz com aquele pão. A gente faz pão enrolado com presunto e muçarela, porque aí não deixa só um pãozinho para todo dia. Junta tudo, abre, faz os recheios, enrola e é o lanche do sábado. Entendeu? Então, tudo é aproveitado da melhor maneira”.

As representantes abaixo manifestam preocupações relacionadas à mudança de gestão, porém esperam continuidade no trabalho que vem se consolidando com o passar do tempo.

“A nossa... a preocupação, eu falei que, mesmo mudando de gestão, a nossa preocupação é que essa nova gestão permaneça com os programas que estão auxiliando as instituições. Porque, sem esses programas, a instituição não tem como sobreviver. Então, em qualquer área, a instituição é do terceiro setor, é o terceiro setor lá longe. Então, a gente precisa estar mais próximo. Esse governo teve todo um carinho com esse terceiro setor. Então, uma preocupação... porque não é uma preocupação assim só com a instituição, é com os usuários das instituições, né?! Como eu disse para você, eu falei que, se a gente não tiver todo esse apoio, a instituição não tem como sobreviver. Hoje, a doação na parte financeira e eventos, essas coisas já não funcionam mais como antigamente. A gente fazia um evento e conseguia sobreviver. Hoje não. Hoje está difícil; as pessoas vão te dizer que estão com o coração um pouquinho endurecido em relação à colaboração, à doação”.

Esta representante relembra os desafios impostos pela pandemia de COVID-19 e ressalta a garantia no fornecimento dos alimentos dados por meio dos programas governamentais, cruciais para a manutenção dos serviços e atendimentos às famílias e crianças: *“Na pandemia, como a gente estava falando, aquelas pessoas que depositavam no banco a contribuição, tudo bem... Agora, aquelas pessoas que a gente tinha que ir até a casa buscar,*

não queriam mais que fosse ninguém buscar. E pararam, né?! E pararam. Então, se a gente não tivesse ajuda durante e depois da pandemia dos programas do governo, a gente não teria conseguido manter a instituição. Não teria”, afirmou.

Cerca de 400 beneficiários são atendidos diariamente nesta instituição, que atua com um público intergeracional formado por pessoas com deficiência. O acompanhamento alimentar e nutricional ocorre de modo permanente e sistemático, conforme exposto: *“A APAE recebe da merenda escolar, que são gêneros alimentícios. Nós temos o PAA, o Banco de Alimentos e o Mesa Brasil. Então, vamos focar no PAA e no Banco de Alimentos, que são, eu acho, a parte importante também da alimentação para eles, né? Que são as verduras, os legumes e também as frutas. Coisa que nós nunca tivemos, né, Marcelo? Então, a gente tinha o gênero alimentício, que era o arroz, feijão e a carne. Hoje, fazemos uma alimentação completa, porque uma salada, uma verdura refogada é importante, e a fruta, enquanto sobremesa. Então, a gente tem uma alimentação completa e balanceada. Porque temos acompanhamento com o nutricionista, né? Que vem da Secretaria da Educação. Trabalhamos com crianças e também com idosos. Então, assim, temos uma alimentação muito boa”, declarou.*

No que tange ao desperdício, há uma ação realizada semanalmente. A representante explica:

“Para nós, ele é doado toda semana. Então, dura uma semana. A gente, dependendo da quantidade, corta, pica, congela. E, se tem algum feriado, também doamos essa alimentação para as famílias. Porque temos a assistente social, que faz um levantamento das famílias carentes. Então, muitas vezes, a folha vem muito. O que fazemos? Fazemos a doação para as famílias mais carentes. Montamos um kit para a família, né? Isso é muito importante, porque trabalhamos a família também. Então, além de alimentar o filho dessa pessoa dentro da escola, acabamos alimentando os demais familiares”.

A representante da entidade que atua diretamente com pessoas em situação de rua reforça sua presença e participação no COMSAN. Os aprendizados e o trabalho de acompanhamento, monitoramento e fiscalização realizados rotineiramente pelo conselho municipal e pela equipe técnica da coordenadoria de SAN, junto aos programas desenvolvidos:

“Nós temos o PAA, temos o Banco de Alimentos. Ainda temos as pessoas que doam para a gente. Porque lá é só homens, né? Eles comem muito, né? Para mim, o que vem ainda é pouco. Mas eu tenho a doação das pessoas que me ajudam. Então, quando falta algo, dou um grito para as meninas. Ah, está faltando isso. Elas sempre me atendem. Então, eu agradeço, né? Esse trabalho, né? Tamo junto. Já servi lá, né? Para mim, nas fazendas, para conhecer as fazendas no seu tempo. Não foi, Marcelo? E foi muito bom. A

gente participa do conselho, né? Já fomos visitar as fazendas, e a gente vê que é uma coisa saudável, algo que vem do povo trabalhando mesmo na roça. Isso é muito importante para nós”.

No conceito de “ecologia integral” (Boff, 1999; Dellors, 1999), não se limita à dimensão ambiental, mas estende-se às relações humanas, sociais e econômicas estabelecidas em todas as etapas do sistema alimentar. Assim, a Educação Alimentar e Nutricional, quando promove a alimentação saudável, refere-se à satisfação das necessidades alimentares dos indivíduos e populações, no curto e longo prazo, que não implique o sacrifício dos recursos naturais renováveis e não renováveis e que envolva relações econômicas e sociais estabelecidas a partir dos parâmetros da ética, da justiça, da equidade e da soberania.

Sobre a pandemia de COVID-19, essas representantes destacaram:

“Para mim, foi muito bom, porque eu tive o PAA, o Banco de Alimentos, que me ajudou bastante. E também tive, como ela disse, das comunidades que não funcionavam, e elas também me ajudavam. Então, eu não posso reclamar. Só tenho que agradecer, porque me ajudaram muito e a gente não passou necessidade. Eu agradeço de coração. Marcelo, é importante essa pergunta, né? Porque, quando você faz uma visão geral, as pessoas falam: ‘Ah, nesse período, as pessoas vulneráveis passaram fome.’ Não, a entidade mostra essa realidade, que as famílias não passaram. O governo, o nosso governo, se preocupou muito para não deixar que as pessoas morressem pelo COVID. Então, cuidou da nossa cidade muito, muito, muito. Isso até emociona a gente quando eu lembro que vivemos isso. E o alimento, né? Não teve família, gente. Eu nunca vi um período com tanto alimento para as nossas famílias. Então, no lockdown, a gente estava alimentando as famílias. Tínhamos as cestas básicas, que vinham do Fundo Social. Então, as famílias não passaram fome. Tenho certeza disso. Isso, em todas as entidades, geral, dentro da nossa cidade, não passaram fome. Como ela disse, eu confirmo, né? Não só o alimento, mas a saúde. Que fomos cuidados com muito amor e carinho pela administração”.

O aproveitamento integral e as oficinas culinárias foram ações difundidas pelo BMA junto às entidades, como forma de reduzir o desperdício e ofertar uma maior variedade de alimentos aos beneficiários.

“Com o Banco de Alimentos tivemos cursos importantes, oficinas importantes, né? Que a gente faz até hoje. Então, aquele talo do brócolis, você faz uma torta maravilhosa, né? A casca do abacaxi, você faz um suco. A casca da abóbora, a gente fez pão... Pão. Então, assim, se aproveitam. Isso é muito importante. E como isso muda também a visão das pessoas que lidam na cozinha, as merendeiras, né? Porque elas não sabiam disso. Então, vão aprender e começam a fazer até em casa”.

Com relação à expectativa sobre a continuidade dos programas pela nova gestão municipal, os representantes declaram:

“Continuar! Continuar porque nós necessitamos desses programas. Nós precisamos. Eu trabalho com pessoas com deficiência, e a gente sabe, né? Um pouquinho dessa história do que passamos em quatro anos, né? Do governo federal. Então, me preocupo muito. Preciso ficar mais animada e acreditar. Esses programas devem continuar. Eles não podem, né? Porque muda o governo e você termina com isso. Porque muda o governo, mas as pessoas estão aqui, né? Elas têm necessidade. Todos esses grupos precisam ter representantes. Precisam ter pessoas que brigam por eles, que lutam pela causa, né? Então, esses programas não podem terminar. Espero isso. E eu, enquanto gestora de uma entidade, vou brigar muito para que continue tudo do mesmo jeito, tá? Então, assim, eles vão ter problema em relação a isso, com certeza, né?”.

Com relação aos avanços por meio da participação popular, uma das representantes declara:

“As famílias que estão nos bairros, estão dentro da cidade, né? Então, a gente precisa fortalecer muito os conselhos, que são muito importantes. A gente precisa, é o que eu falo, manter aquilo que a gente adquiriu nesses oito anos com o governo Edinho. Não pode haver retrocesso. Isso jamais, tá? E nós, enquanto entidade, acho que temos que nos unir. Todos, né? Todas as... Acho que essas minorias têm que se unir e buscar que isso continue. Não podemos ter retrocesso, não. A cidade está muito boa”.

As representações das entidades beneficiárias dos programas oriundos do BMA enfatizam a perenidade e constância na distribuição semanal de alimentos como forma de garantia permanente de abastecimento alimentar para seus beneficiários. Admitem integrar, praticamente em determinados momentos, uma atuação em rede que perpassa pelos equipamentos públicos de assistência e desenvolvimento social, saúde, educação e segurança alimentar e nutricional.

Outro ponto de destaque no depoimento das representantes é a educação alimentar e nutricional e o aproveitamento integral dos alimentos, incorporados no cotidiano dos afazeres das comunidades organizadas. O momento da pandemia de COVID-19 se evidenciou na fala de todas as representantes no que tange à oferta de alimentos para suprir e enfrentar os períodos longos de isolamento social, inclusive os mais severos, como os dois lockdowns que ocorreram na cidade.

5.5 Desenho Institucional do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social- PMAIS - Compra Institucional para Distribuição Cestas de Hortifrúti e análise das entrevistas dos beneficiários

O PMAIS (Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social) da Coordenadoria Executiva da Agricultura e de Segurança Alimentar, pertencente à Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Turismo –, visa à aquisição de alimentos hortifrutícolas de fornecedores individuais da agricultura familiar e demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, por meio da modalidade Compra Institucional do Programa Alimenta Brasil – PAB, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 34 da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, no art. 17 do Decreto nº 10.880, de 02 de dezembro de 2021, e na Resolução GGPA n° 84, publicada no DOU de 10 de agosto de 2020. A ação tem como objetivo estimular a agricultura familiar local, mediante a compra dos produtos pelos órgãos públicos municipais, com a destinação dos alimentos adquiridos para a população em situação de vulnerabilidade social cadastrada na Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Em seguida, todas as etapas de operação do PMAIS, que será executado em conjunto pelas Coordenadorias de Agricultura, de Segurança Alimentar e de Proteção Básica.

A Coordenadoria de Agricultura realizou a Chamada Pública 001/22, Processo nº 271/19, em 06 de maio de 2022, tendo como objeto a aquisição de gêneros alimentícios (hortifrutícolas) de fornecedores individuais da agricultura familiar e demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326/2006, por meio da modalidade de Compra Institucional do Programa Alimenta Brasil (PAB), conforme especificações descritas nas tabelas seguintes, visando atender prioritariamente as famílias em situação de vulnerabilidade social cadastradas na Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), mediante a distribuição de cestas de hortifrúti nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), podendo ainda fornecer os alimentos ao público beneficiário das entidades socioassistenciais e programas sociais do município, contribuindo, dessa forma, para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Decorridas as etapas da chamada pública, foi então realizada reunião com os agricultores familiares com vistas ao planejamento das aquisições e ao estabelecimento do cronograma de entregas. O planejamento foi realizado tendo como base a sazonalidade dos produtos e ainda levando em consideração a demanda semanal que seja suficiente para a montagem de 500 cestas de hortifrúti destinadas às famílias em vulnerabilidade social.

A chamada pública supracitada estabeleceu a previsão de aquisição dos produtos, conforme descrito na tabela abaixo, na qual constam as respectivas quantidades e preços unitários de referência.

Quadro 10 - Alimentos adquiridos pela última chamada pública do PMAIS

Item	Produto	Unidade	Quantidade	Preço Unitário	Preço Total
1	Abobrinha Brasileira Extra A	kg	7.600	R\$ 5,29	R\$ 40.204,00
2	Alface Crespa Especial	kg	3.820	R\$ 18,33	R\$ 70.020,60
3	Banana Nanica de Primeira	kg	12.000	R\$ 4,93	R\$ 59.160,00
4	Berinjela Comum Extra AA	kg	3.400	R\$ 5,21	R\$ 17.714,00
5	Chicória Lisa	kg	3.000	R\$ 15,29	R\$ 45.870,00
6	Couve Manteiga	kg	3.000	R\$ 21,99	R\$ 65.970,00
7	Goiaba Vermelha	kg	8.000	R\$ 6,34	R\$ 50.720,00
8	Limão Taiti	kg	2.500	R\$ 2,79	R\$ 6.975,00
9	Manga Palmer	kg	3.420	R\$ 4,72	R\$ 16.142,40
10	Pepino Japonês Extra AA	kg	2.500	R\$ 5,56	R\$ 13.900,00
11	Tomate Italiano Extra AA	kg	10.000	R\$ 10,46	R\$ 104.600,00
Valor Total da Chamada Pública					R\$ 491.276,00

Fonte: Elaboração própria.

Os valores acima são relacionados ao chamamento público ocorrido em agosto de 2022. As 500 cestas de hortifrútis são distribuídas semanalmente nos 10 CRAS da cidade, e a divisão é feita pela demanda de cada unidade, por conta da vulnerabilidade social. Os CRAS que integram o PTR recebem uma quantia maior de cestas, pois atendem um público em situação de vulnerabilidade social muito maior se comparado aos demais. Geralmente, a organização ocorre da seguinte forma semanalmente: Sede da SMADS: 40 unidades; CRAS Maria Luiza: 20 unidades; CRAS Selmi Dey: 40 unidades; CRAS CECAP: 50 unidades; CRAS Cruzeiro do Sul: 50 unidades; CRAS São Rafael: 40 unidades; CRAS Yolanda Ópice: 40 unidades; CRAS Parque São Paulo: 50 unidades; CRAS Hortênsias: 50 unidades; CRAS Vale do Sol: 50 unidades; e CRAS Vale Verde: 70 unidades que somam as 500 unidades geralmente preparadas pela equipe operacional do Banco de Alimentos às quintas-feiras e entregues às sextas-feiras para as famílias beneficiárias.

As famílias selecionadas em cada unidade passam por avaliação da equipe técnica para continuar recebendo ou deixar de receber a cesta semanal. Quando isso ocorre, outra família é inserida no programa para recebimento do benefício. Todos os beneficiários passam pelas condicionalidades: assiduidade, participação nas oficinas culinárias e nos encontros oriundos do programa. A ausência não justificada inviabiliza a continuidade no programa e abre a possibilidade de nova inserção.

Abaixo, segue análise das informações sobre a realização do grupo focal com beneficiários do PMAIS. O grupo, formado majoritariamente por mulheres responsáveis pelos seus lares, garante que recebe semanalmente a cesta de hortifrútis com aproximadamente 6 a 8 quilos variados de frutas, verduras e legumes no CRAS: *“Eu não joga nada. Eu, eu... Vem tudo fresquinho, né? Eu guardo tudo na geladeira. Eu coloco em um tupperware com tampa e conserva por vários dias”*. Segundo o grupo, a variedade dos produtos oferece a oportunidade de um cardápio variado durante a semana. *“Um dia você faz uma salada de tomate, outro dia alface. Outro dia você faz um pepino. Aí você faz um refogado que é com a escarola, a couve. Eu gosto de comer muita verdura”*. Essa mãe admite que procura preparar pratos variados com os produtos que recebe na cesta de hortifrútis, porém os filhos (crianças) não comem por falta de estímulo aos novos hábitos alimentares. *“Eu também. A gente pega o que tinha em verdura, mas dá para uma semana quase. Porque a gente pica, prepara e deixa na geladeira. Conservado, né? Porque às vezes nem tudo as crianças gostam. Aí a gente faz o que eles vão comer, porque senão vai estragar. Então os outros estão em potes, estão por aí arrumadinhos”*.

A alimentação envolve diferentes aspectos que manifestam valores culturais, sociais, afetivos e sensoriais. Assim, as pessoas, diferentemente dos demais seres vivos, não se alimentam de nutrientes, mas de alimentos e preparações escolhidas e combinadas de uma maneira particular, com cheiro, cor, temperatura, textura e sabor. Alimentam-se também de seus significados e seus aspectos simbólicos (Damata, 1987).

Os idosos geralmente preparam sopas com os legumes e demais produtos da cesta. Afirmam que o preparo é mais rápido e todos da casa gostam de comer. *“Às vezes dá uma sopa, põe no meio também a cenoura.”* Esta outra colaboradora admite: *“Eu faço tudo. Eu refogo minha couve, refogo chicória, alface faço salada, o tomate eu faço salada, faço um refogado com uma salsicha, alguma mistura e fica tudo gostoso. A berinjela eu cozinho, faço salada. Aproveito tudo. Somos em três lá em casa”*.

Há também o desafio do desperdício por parte de algumas famílias, que, por dificuldades e falta de conhecimento de higienização e armazenamento dos alimentos, acabam descartando no lixo: *“Também no caso da escarola, que eu estava falando ontem, que vem muita, muita coisa. Tem até que nem... somos em dois em casa. Vem tanto assim. Aí acaba até estragando, né? Porque toda semana vem a mesma quantidade.”*

Sobre o aproveitamento integral dos alimentos como elemento complementar do programa, através das oficinas culinárias realizadas periodicamente pela equipe de Educação Alimentar e Nutricional da Coordenadoria de SAN, a grande maioria não participou. No entanto, uma beneficiária explica:

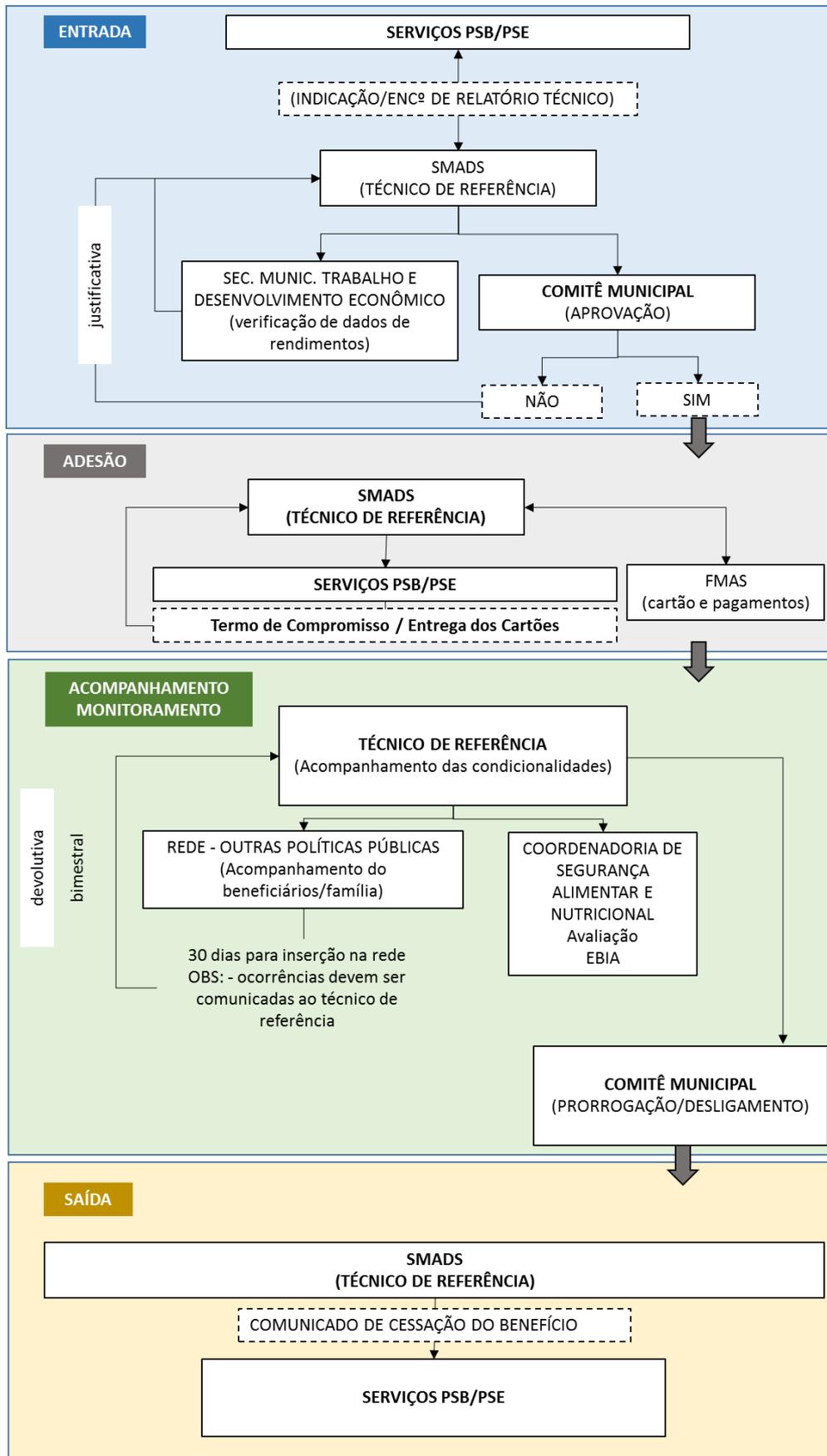
“Não participei, mas eu tenho um livro lá que dá para você aproveitar até a casca de banana e tudo. A casca de abacaxi você faz um suco. Eu participo às vezes, mas dos outros legumes eu sempre faço um pouquinho de bolinho de arroz, mas a mistura, quando sobra, os legumes que eu não dou conta de comer, eu guardo na geladeira, aí eu faço os bolinhos, assim... E frito. Então... uma delícia”.

Neste sentido a partir do depoimento dos beneficiários, a perenidade do programa através da entrega das cestas semanalmente observa-se que o programa atende as necessidades urgentes das famílias pequenas, com no máximo quatro componentes. Por outro lado, para famílias formadas por uma composição acima de quatro pessoas a quantidade entregue não atinge a totalidade dos dias até a próxima retirada. Portanto se a montagem das cestas fosse organizada pela equidade e não pela igualdade poderia de tal forma reduzir essa disparidade identificada nos depoimentos.

5.6 Desenho Institucional do Programa Bolsa Cidadania e análise das entrevistas com os beneficiários

O quadro abaixo traduz o funcionamento do PBC e o fluxo de atendimento por meio do seu desenho institucional desde a seleção da família beneficiária feita pelas equipes técnicas dos CRAS até o desligamento saída do programa que pode ser por ocasião de emprego formal ou ingresso nas cooperativas fomentadas e estimuladas pela gestão municipal em suas mais diversas áreas e equipamentos públicos.

Figura 6 - Desenho institucional do Programa Bolsa Cidadania



Instituição do Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania”, por meio da lei Nº 9.585 de 23 de maio de 2019. Projeto de Lei nº 141/19
Iniciativa: Prefeitura Municipal de Araraquara.

Criado o Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania” é coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e pela Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico, por meio da Coordenadoria Executiva do Trabalho e de Economia Criativa e Solidária.

O programa visa a garantir o direito à renda mínima e a inclusão produtiva, destinando-se às pessoas ou famílias que se encontrem em situação de extrema vulnerabilidade social e/ou de extremo risco social, conforme o disposto nesta lei.

São consideradas em situação de vulnerabilidade as famílias ou pessoas que se encontrem em situação de fragilidade pessoal e social, por decorrência da impossibilidade de geração de renda e por mudanças de vida natural ou social. São consideradas em situação de risco social as famílias ou pessoas expostas às situações de violação de seus direitos.

O Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania” pode complementar programas de transferência de renda ou similares de outras esferas de governo que estejam em execução no Município de Araraquara, desde que não haja prejuízo ao recebimento por parte do beneficiário.

O programa tem como objetivos: I – propiciar acesso aos direitos fundamentais preconizados pela Constituição da República Federativa do Brasil e pelas leis que a regulamentam; II – garantir o cumprimento e a efetivação das leis federais e das leis afetas à política pública de assistência social, direitos da criança e do adolescente, direitos da pessoa com deficiência, direitos do idoso, direitos da mulher, direito social à alimentação adequada e direito ao trabalho decente e geração de renda; III – propiciar condições para melhoria da qualidade de vida do público-alvo, visando à sua emancipação e autonomia por meios de ações integradas das políticas públicas; IV – promover o fortalecimento de vínculos familiares e da convivência comunitária, por meio de atividades socioeducativas e de ações que fomentem a convivência coletiva; V – promover estratégias de qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho através de oferecimento de cursos de qualificação profissional; e VI – estimular a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho por meio de encaminhamento ao trabalho assalariado, ao empreendedorismo, ao trabalho autônomo e ao trabalho associado no modelo da economia solidária.

Para a inserção no programa, as pessoas ou famílias deverão apresentar condições de extrema vulnerabilidade social e/ou situação de extremo risco social, além de aceitarem a

inclusão nos serviços ofertados pela política pública de assistência social e nas ações de incentivo à inclusão produtiva.

São requisitos para a inserção no programa: I – inclusão no Cadastro Único para programas sociais, com os dados atualizados, inclusive os referentes à renda declarada da família; II – comprovação de que reside no Município de Araraquara há, pelo menos, 12 (doze) meses; III – inserção, atendimento ou acompanhamento pelos equipamentos públicos de assistência social, de execução direta e/ou de execução indireta, ou pelas entidades da rede socioassistencial devidamente cadastradas nos respectivos conselhos municipais de garantia de direitos; IV – renda “per capita” mensal de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo; e V – presença de condições de vida que levem à exposição a riscos pessoais e/ou sociais, devidamente comprovados pelos técnicos da Política Municipal de Assistência Social, mediante relatório técnico que indique a extrema vulnerabilidade social e econômica.

Podem ser beneficiários do programa: I – os adolescentes com idade entre 14 (quatorze) e 18 (dezoito) anos que se encontrem em situação de extrema vulnerabilidade social e/ou em situação de extremo risco social; e II – os atiradores do Tiro de Guerra do Município que se encontrem em situação de desemprego e/ou em situação de vulnerabilidade social e/ou risco social.

Para a composição da “renda per capita” mencionada não são contabilizadas as rendas advindas de outros programas de transferência de renda. A comprovação dos riscos se dará por relatório das equipes técnicas dos serviços que compõem a política pública municipal de assistência social e será analisada pelo Comitê Municipal “Bolsa Cidadania”, nomeado pelo chefe do Poder Executivo e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

Os beneficiários serão inseridos no programa a partir de indicação dos serviços de proteção social básica e/ou especial da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, e da validação pelo Comitê Municipal “Bolsa Cidadania”.

O beneficiário ou responsável deverá manifestar sua adesão ao programa por meio de assinatura de termo de compromisso.

Nos casos em que for necessária a priorização dos atendidos pelo programa face aos limites orçamentários e financeiros, fica estabelecida a seguinte ordem de preferência para o atendimento: I – adultos em situação de desemprego e/ou com ausência de qualificação profissional, desde que não seja beneficiário do seguro desemprego e da Previdência Social pública ou privada; II – família com maior número de crianças e adolescentes com idade inferior a 18 (dezoito) anos; III – pessoa com mais de 60 (sessenta) anos ou família com membro com mais de 60 (sessenta) anos; IV – família com membro com deficiência e/ou pessoa incapacitada

para a vida independente e para o trabalho; V – mulheres vítimas de violência doméstica mediante comprovação de atendimento pela rede protetiva; VI – família chefiada por mulher; VII – adolescente em situação de extrema vulnerabilidade e/ou de extremo risco social; VIII – atiradores do Tiro de Guerra do Município que se encontrem em situação de desemprego e/ou em situação de vulnerabilidade social e/ou risco social; IX – família com membro em situação de privação de liberdade sem direito ao auxílio-reclusão; X – pessoa em situação de rua ou em atendimento nos serviços de acolhimento; XI – pessoa egressa do sistema penitenciário ou cumprindo medida socioeducativa, ou família com membro egresso do sistema penitenciário ou cumprindo medida socioeducativa; e XII – família residente em área de risco. A quantidade de famílias atendidas no programa ficará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira do Município.

Criado o Comitê Municipal “Bolsa Cidadania”, é constituído com o objetivo de avaliar as inserções e desligamentos dos beneficiários de acordo com critérios previamente estabelecidos e divulgados, e de monitorar e avaliar o programa.

O Comitê Municipal “Bolsa Cidadania” é composto por: I – 3 (três) representantes da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, sendo que um 1 (um) representante deverá estar lotado em uma das unidades que integram o Programa Territórios em Rede; II – 2 (dois) representantes Coordenadoria Executiva do Trabalho e de Economia Criativa e Solidária da Secretaria Municipal do Trabalho e de Desenvolvimento Econômico; III – 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças; IV – 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular; V – 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Educação; de Saúde; de Esportes; de Cultura; e VI – 1 (um) representante da Secretaria Municipal VII – 1 (um) representante da Secretaria Municipal VIII – 1 (um) representante da Secretaria Municipal IX – 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Cooperação dos Assuntos de Segurança Pública.

Observados todos os critérios para a concessão, o benefício municipal de transferência de renda será concedido no montante de até 12 (doze) Unidades Fiscais do Município (UFM). O benefício será concedido pelo prazo de até 6 (seis) meses, podendo ser prorrogado, por igual período, mediante avaliação do Comitê Municipal “Bolsa Cidadania”. Neste caso por ocasião da pandemia de COVID 19 o prazo foi estendido para mais 12 meses aos beneficiários.

O benefício poderá ser suspenso ou revogado a qualquer tempo por superação das condições determinantes para a concessão, ou pelo descumprimento das metas e objetivos estabelecidos dispostos nesta lei, conforme avaliação do Comitê Municipal “Bolsa Cidadania”.

Para o efetivo recebimento do benefício, os beneficiários deverão: I – estar inseridos, atendidos ou acompanhados pelos equipamentos públicos de assistência social, de execução direta e/ou de execução indireta, ou pelas entidades da rede socioassistencial devidamente cadastradas nos respectivos conselhos municipais de garantia de direitos; II – participar das atividades relativas à inclusão produtiva propostas pela Coordenadoria Executiva do Trabalho e de Economia Criativa e Solidária da Secretaria do Trabalho e de Desenvolvimento Econômico, obtendo frequência mínima de 80% (oitenta por cento) e desempenho satisfatório nas atividades; III – garantir a frequência escolar de crianças e adolescentes que integram o núcleo familiar; e IV – comprovar, quando necessário, a realização de atendimento pela rede municipal de saúde.

O adolescente que fizer jus ao benefício, para recebê-lo, deve comprovar a frequência escolar e participar das atividades propostas pela Assessoria Especial de Políticas para Juventude da Secretaria de Planejamento e Participação Popular. O atirador do Tiro de Guerra do Município que fizer jus ao benefício, para recebê-lo, deverá comprovar frequência no Tiro de Guerra e participar das campanhas e prestações de serviços de interesse comunitário.

Os beneficiários do programa que descumprirem as exigências de participação serão notificados por 3 (três) vezes, sendo que na terceira notificação serão desligados do programa. Fica o Poder Executivo autorizado a criar condições para o deslocamento dos beneficiários participantes do programa.

Criada a Comissão Externa de Acompanhamento do Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva - “Bolsa Cidadania”, é constituída por 7 (sete) membros integrantes dos conselhos municipais. Compete à comissão instituída acompanhar a implementação do programa instituído por esta lei, exercer atividades de controle externo sobre a execução do programa instituído por esta lei e recomendar ao chefe do Poder Executivo os ajustes que entenderem necessários à eficiente execução do programa instituído por esta lei.

Somente podem ser indicados para compor a comissão instituída os integrantes de conselhos que forem oriundos da sociedade civil. A comissão foi instalada mediante ato do chefe do Poder Executivo.

O programa tem seus resultados monitorados e avaliados por meio de indicadores definidos e de procedimentos de acompanhamento sistemáticos e específicos, para avaliar a aquisição das seguranças afiançadas pela Política de Assistência Social e pela Política de Geração de Trabalho e Renda, com vistas à autonomia familiar.

O repasse financeiro aos beneficiários do programa é em forma de pecúnia, disponibilizada por meio de um cartão alimentação. Sem prejuízo da sanção penal cabível, será

obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que, dolosamente, tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito a fim de indevidamente ingressar ou manter-se como beneficiário do programa.

O valor apurado para o ressarcimento será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

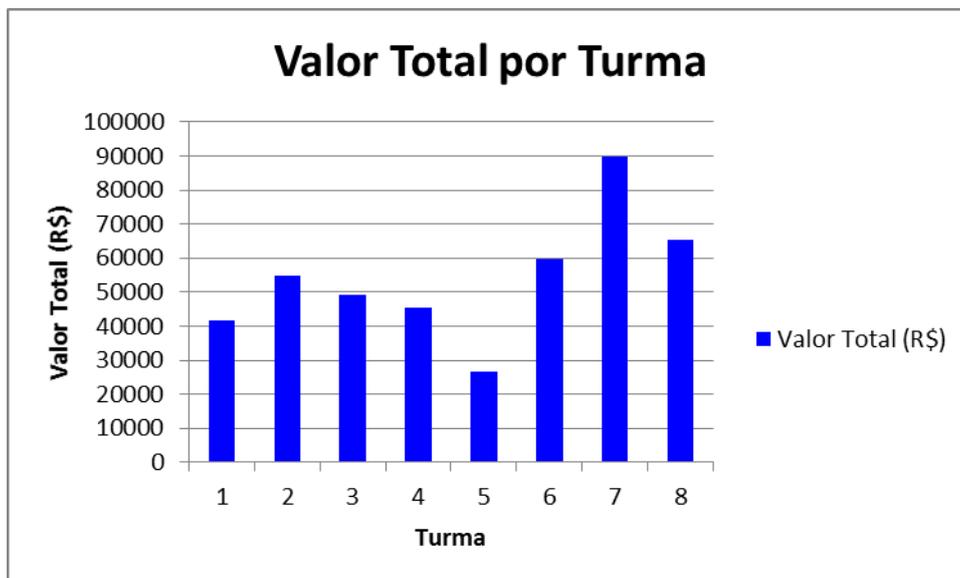
Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos do Município, na forma da legislação vigente.

Segue abaixo as turmas, valor investido, quantidade de beneficiários e períodos do PBC:

Quadro 11 - Programa Bolsa Cidadania - Resumo por Turma

Turma	Valor Total (R\$)	Beneficiários	Início	Término
1	41.548,20	147	12/09/2019	ago/2020
2	54.812,00	201	29/10/2019	out/2020
3	49.131,36	163	05/03/2020	fev/2021
4	45.507,00	136	16/09/2020	ago/2021
5	26.685,48	94	25/09/2020	set/2021
6	59.598,86	143	18/11/2021	jun/2023
7	89.709,20	256	01/08/2023	fev/2025
8	65.202,96	203	09/05/2024	vigente

Fonte: Elaboração própria.

Figura 7 - Valor Total por Turma

Fonte: Elaboração própria.

O quadro acima e o gráfico apresentam os dados e números do PBC desde sua criação até o primeiro semestre de 2025. É notório que há uma oscilação na quantidade de valores investidos e, conforme veremos nas falas dos participantes do grupo focal a seguir, o recurso geralmente complementa uma renda proveniente de trabalho diário ou benefícios como o Bolsa Família e o BPC. Todos os candidatos ao programa passam por avaliação técnica nas unidades dos CRAS para se tornarem beneficiários. Nesse sentido, nota-se a variação da quantidade de beneficiários por turma, dado o processo realizado em cada CRAS para a efetivação a partir das condicionalidades apresentadas no desenho institucional do programa mencionado acima.

Em sua grande maioria, os beneficiários do PBC compram alimentos que complementam a cesta básica, conforme relatado:

“A gente compra o leite, o pão, o presunto, a muçarela, pra criança cedo, pra ir pra escola, né? Alimentado, entendeu? Aí, assim, na hora do almoço, a gente compra uma mistura, uma linguiça ou um frango, entendeu? A mistura. A mistura, que seria o quê? Uma linguiça, um frango, um ovo, tá? É isso que a gente faz. Também um refrigerante pra eles também tomarem, né? Então a gente usa o benefício pra essas coisas, né? É bem mais importante”.

“Eu compro doce, sucrilhos, o Danone, o Neston que elas gostam bastante. Da quitanda, compro bastante legumes, né? Verdura, fruta. Essas coisas assim, que não vêm na cesta, né? Então a gente acaba complementando o que não tem”.

Para uma parcela do grupo, o valor recebido complementa os alimentos básicos. Neste caso, são mães de seis, sete ou até oito crianças, adolescentes e jovens:

“Eu sou mãe de sete filhos e eu recebo R\$ 223,00 além do Bolsa Família e da cesta básica. Então, eu compro o básico: arroz, feijão, leite, óleo. Café não dá porque já tá caro, tiro do orçamento. Algumas frutas. E é o básico que eu compro. São sete crianças, então, não dá. É bem apertado”.

Todas as mulheres do grupo focal são mães que estão há quase um ano sem emprego ou trabalho formal, atuando como diaristas para sustentar os filhos. Provocada pela pergunta se o PBC veio para ajudar na melhoria das condições de vida das famílias, uma mãe respondeu:

“Quando a gente recebia só a cesta básica no CRAS, a gente não tinha opção de escolha. Aí, a partir do momento que veio pra gente o cartão, então foi uma coisa muito boa, porque você vai no mercado, escolhe o que quer comprar, prioriza, né? Então ajuda bastante a gente. É pouco, mas ajuda. Então a gente compra o necessário que dá, porque hoje em dia você vai comprar um quilo de carne, é 40, 35 reais, não dá pra nada. Então se for comprar 200 reais de carne, dá o quê? Umas duas semanas. Pra gente que tem criança, né? Que tem a família da gente em casa, tudo, né? Então, às vezes, a gente pega um pouquinho do dinheiro e junta com esse cartão pra ir no supermercado e aproveitar pra fazer uma comprinha melhor, né? Mas melhorou bastante. Então é melhor o cartão do que uma cesta pronta, entregue pelo governo ou por alguma instituição”.

Ela reconhece, neste caso, a oportunidade de escolha no acesso regular e permanente ao alimento por meio do PBC.

Outra mãe declarou ser arrimo de família. Ela reforça a preferência pelo cartão do PBC:

“Eu acho que o cartão foi muito gratificante pra nós, porque você ganhando a cesta tem o arroz e o feijão. Mas com o cartão, tem uma criança, pode comprar um Danone, um Yakult, um sorvete, porque não é só arroz e feijão. Tem que ter também, depois da janta, uma sobremesa, entendeu? É uma opção muito boa do cartão”.

De acordo com as mulheres do grupo focal, o cartão, além de garantir o acesso à compra de alimentos, oferece a possibilidade de escolha dos produtos para alimentar a família.

As mães com filhos pequenos, por não receberem fraldas, produtos de limpeza e higiene pessoal, afirmam:

“Ajuda bastante, né. É importante você poder comprar uma mistura, um quilo de carne, alguma coisa. Ainda mais pra quem tem bastante criança. Então, né... Eu já sempre compro a fralda dos meus filhos em primeiro lugar. Depois

eu compro o restante. Mas é sempre o básico, uma mistura, algum produto de limpeza, né?! Dá pra fazer alguma coisinha”.

Quanto ao reconhecimento da titularidade da garantia do direito humano básico à alimentação e nutrição, as mulheres admitem que há muito a avançar. Porém, também esperam do governo eleito no município a manutenção e ampliação dos programas de segurança alimentar e nutricional, como forma de atendimento emergencial à população em situação de extrema pobreza e miséria: *“É verdade. Porque quem é das ‘baixas rendas’ é quem sofre mais com isso. Então eles têm que olhar mais pra gente e ajudar mais. Porque é um direito do ser humano. Nossa conquista.”*

Neste sentido, o PBC é incondicionalmente uma transferência de renda fundamental aos beneficiários, pois, nos depoimentos, observa-se a extrema necessidade, dependência e complementariedade que o cartão tem mensalmente no orçamento familiar, para o acesso, aquisição e garantia dos alimentos na composição do prato das famílias.

Juntamente com outros benefícios eventuais, como a cesta básica e programas como o BPC ou o Bolsa Família, o PBC constitui um colchão social que garante o mínimo de subsistência alimentar para essas famílias. Nos relatos, os valores transferidos para cada família variam. Por outro lado, a autonomia na escolha e aquisição dos alimentos é um grande diferencial, refletido no depoimento da maioria dos beneficiários que integraram o grupo focal.

O diário de campo foi utilizado como técnica de registro das informações obtidas nas entrevistas. Vale considerar ainda que as entrevistas foram transcritas e utilizadas para substanciar as análises realizadas sob o prisma da garantia do DHAA da população analisada e a lógica de resolução de problemas, já que o objeto dos programas criados é a superação da fome e da miséria por meio de políticas públicas sociais integradas.

Dada a periodicidade do histórico abordado na cidade de Araraquara sobre a implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional, de aproximadamente 25 anos, é importante salientar que a perenidade é um fator considerável. É evidente que, em alguns períodos, houve maior intensidade nos programas locais e federais, enquanto em outros houve mais brandura, com a presença apenas de programas federais. Vale considerar que a oscilação entre avanço e consolidação dos programas federais foi fundamental para o combate à fome nos municípios, bem como a integração federativa e a pactuação do SISAN.

5.7 Análise e discussões sobre os programas de SAN sob a ótica dos gestores

No histórico apresentado neste trabalho, evidencia-se claramente o retrocesso dos investimentos sociais nos programas federais de SAN e o impacto imediato no território. Diante disso, foi necessária a sensibilidade política do gestor local para propor alternativas urgentes de investimento no campo da garantia do DHAA, por meio de arranjos que atendessem à população, especialmente a mais vulnerável — atendendo, inclusive, aos princípios e obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA à população, conforme o primado do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos.

Acompanhe a fala do Gestor 1:

“O Programa de Segurança Alimentar, claro que tem esse recorte. Ele começa no meu primeiro mandato e é inovador, porque muito pouco se falava de Segurança Alimentar como política pública. E a gente, já em 2001, iniciava o debate em Araraquara sobre o município ter um Programa de Segurança Alimentar. E isso se desenvolve, na época, liderado pelo Sinésio Silva, que hoje, se não me engano, é professor da Federal de Minas Gerais. E quando eu retomo o governo em 2017, claro, eu penso que ele dá um salto, muito em função da atuação do pesquisador que me entrevista aqui, o Marcelo Mazeta, que, pra mim, é uma das maiores autoridades de Segurança Alimentar e Nutricional do país. E nós começamos a reestruturar, diante da situação em que encontramos os programas em 2017”.

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

De acordo com o Gestor 1, o período de 2017 a 2024 foi marcado pela criação e estruturação da política de SAN local por meio de programas e projetos intersetoriais, principalmente integrando o SUAS e o SISAN no território, fortalecendo a política pública no município.

A obrigação de respeitar: um Estado deve assegurar que nenhum de seus órgãos ou servidores públicos violem ou impeçam, por suas ações ou políticas, o gozo efetivo do Direito Humano à Alimentação Adequada. Essa obrigação também é conhecida como o princípio do não retrocesso social. Para cumpri-la, o Estado deve revisar, sob a perspectiva do DHAA, suas políticas e programas públicos, assegurando que estes efetivamente respeitem o direito à alimentação adequada. A obrigação de proteger os indivíduos de terceiros é particularmente importante para pessoas em situação de vulnerabilidade.

“E é importante que se diga que havia uma ausência do governo federal em tudo aquilo que o presidente Lula e a presidenta Dilma tinham criado. E nós, de alguma forma, procuramos fazer com que o município ocupasse essa lacuna. E começamos a repensar a rede de políticas públicas: desde a instituição do PMAIS até repensar o papel dos restaurantes populares. Também é importante dizer que acho muito sólida a proposta do Bom Prato, um programa importante do governo do estado. E começamos a fazer o diagnóstico das ausências e das lacunas existentes em Araraquara. E penso que a cidade evoluiu muito. Fizemos um debate que considero fundamental no início do meu governo, principalmente com a gestão dos CRAS. Havia uma resistência muito grande ao auxílio emergencial da cesta básica, por mais que a gente tivesse programas instituídos. Havia resistência. E eu fui pessoalmente dialogar com a gestão dos CRAS, dizendo que uma cidade que se dispunha a enfrentar a fome não podia ter restrição à entrega da cesta básica” (Gestor 1).

A institucionalização da política pública, por sua vez, está intimamente relacionada à legitimidade e à capacidade organizacional (Freitas, 2005). Uma política pública adequadamente institucionalizada deve ser reconhecida como legítima e desejada, para contar com os recursos necessários ao seu desenvolvimento.

A estratégia “Araraquara sem Fome” foi importante para dar musculatura aos programas criados e criar a sinergia necessária para o enfrentamento da maior crise humanitária vivida durante a pandemia de COVID-19. No depoimento abaixo, o Gestor 1 reafirma a criação do colchão social e, por meio dele, a garantia do DHAA:

“Depois da instituição do PMAIS, outra iniciativa importante foi pensar os restaurantes populares dentro dessa rede. Isso foi relevante. E, depois, o grande debate que a cidade travou: a criação do Bolsa Cidadania. Também considero que foi muito importante o papel dos apoiadores no combate à dengue e, posteriormente, no combate à COVID, pois era uma forma de enfrentar a vulnerabilidade e, por consequência, combater a insegurança alimentar. Penso que a cidade avançou muito. Hoje temos políticas que, na minha opinião, são institucionalizadas no município e têm condições de enfrentar a insegurança alimentar tanto de forma emergencial quanto de forma continuada, com programas perenes de atendimento à nossa comunidade (Gestor 1)”.

Durante a pandemia de COVID-19, o município foi um dos pioneiros no estado de São Paulo a criar um programa que integrava campo e cidade por meio do PMAIS. Esse programa substituiu o PAA do governo federal, com recursos próprios municipais, e integrou as duas pontas mais vulneráveis naquele momento: as pessoas e famílias atendidas pelas entidades socioassistenciais cadastradas e beneficiárias do BMA, e os assentados e pequenos produtores da cidade e região que participaram dos programas.

Penso que houve uma ausência do Governo Federal, e isso foi significativo. Acredito que, quando articulamos a compra direta da pequena produção, também foi importante, pois restabelecemos uma política de apoio à pequena produção, especialmente aos assentamentos.

“Penso que, quando conseguimos fazer com que a segurança alimentar permeie outras secretarias, ela se torna uma política compreendida de forma estratégica e prioritária. Houve, portanto, vários debates e iniciativas que fizeram com que a segurança alimentar deixasse de ser vista apenas sob a ótica da insegurança alimentar propriamente dita, e passasse a integrar um contexto de fortalecimento das relações sociais e econômicas que a segurança alimentar passa a gerar — principalmente na relação com os assentamentos, com a reforma agrária e com a pequena produção (Gestor 1)”.

Para isso, o sucesso da governança requer a definição de objetivos, uma vez que, para governar, é necessário conhecimento sobre o trajeto a ser percorrido até o destino almejado, exigindo a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema (Peters, 2011). O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui a espinha dorsal de uma política pública e sinaliza a todos quais são os parâmetros a serem seguidos (Dias; Matos, 2012).

Tanto os arranjos institucionais realizados no decorrer do período analisado quanto a integração dos setores da estrutura pública traduzem, de alguma forma, as ações da política de SAN, desenvolvidas e implementadas por meio de diversas ações e políticas públicas que ocorrem no território, tais como as políticas de saúde, assistência social, educação, desenvolvimento agrário, entre outras. Ambas as políticas possuem organização e gestão descentralizadas, pautadas na participação e no controle social, além de importantes instâncias de integração com a sociedade civil, como conselhos, conferências, comitês e fóruns. Desse modo, a integração entre o SUAS e o SISAN viabiliza-se por meio das relações no território, somando esforços e estratégias para o enfrentamento simultâneo da vulnerabilidade social e da Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN), voltadas à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

“Penso que, se a segurança alimentar for tratada apenas de forma emergencial — como a distribuição de cestas básicas — e não estiver inserida no contexto das políticas públicas e de sua institucionalização, ela se torna, de fato, uma política assistencialista. Mas acredito que a segurança alimentar, quando estruturada para permear diversas secretarias do governo municipal e possibilitar que o beneficiário estabeleça vínculos com o município — a partir dos quais se viabilizam outras ações —, ela se torna central. Por exemplo, a família retira no CRAS a ajuda que lhe é destinada, participa de um programa, seja o PMAIS, o Boa Cidadania ou qualquer outro

que envolva essa relação com o CRAS. E, nesse processo, ela é inserida em outras políticas públicas. Não tenho dúvidas de que, a partir dessa inserção, conseguimos criar uma base e uma relação de confiança para desenvolver políticas de geração de trabalho e renda, como o PIIS, as Frentes da Cidadania, os apoiadores de combate à dengue e à COVID, ou o GEM do cooperativismo. Tudo isso se estrutura por meio da relação criada a partir da segurança alimentar, quando ela está institucionalizada, integrada às relações institucionais do município. Nesse cenário, ela se transforma, efetivamente, em uma política pública articuladora de outras iniciativas, que contribuem para a superação da insegurança alimentar por meio de ações complementares promovidas pelo município (Gestor 1)”.

O grau de governança em uma rede municipal de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores (Secchi, 2010). Nesse sentido, a participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas, de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas. Portanto, a participação social é considerada de fundamental importância para a implantação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população (Dias; Matos, 2012).

A obrigatoriedade dos entes federativos em promover o DHAA inclui, de certa maneira, a forma de conscientizar os beneficiários, tanto dos programas emergenciais quanto dos subsidiários em momentos de falta ou ausência de renda para a subsistência de si e dos familiares, de que os mesmos são titulares deste direito humano básico, perante a sociedade e a estrutura pública legitimada e instituída para a promoção de políticas públicas sociais e inclusivas para o combate à fome e à miséria, conforme relata a Gestora 2.

“O direito à alimentação faz parte de uma concepção de gestão pública, da administração pública. Claro que nós trabalhamos sempre esse objetivo para que haja porta de saída, mas quem passa por essa rede dificilmente vai perder a compreensão do direito, de que esse é um direito instituído, de que ter política pública para combater a insegurança alimentar é uma obrigação do Estado, é uma obrigação do município enquanto ente federal. Eu acho que esse despertar ocorre e acho que ele é uma mudança na cultura, na concepção popular (Gestora 2)”.

Essa outra gestora recupera a construção do processo da Estratégia Araraquara Sem Fome e o trabalho feito pela gestão da pauta juntamente com a equipe técnica, na articulação da intersetorialidade e na participação social — dois grandes pilares fundamentais na estrutura

do SISAN e da política de SAN. Outro destaque feito por ela foi a sensibilidade e a decisão política da gestão em utilizar recursos próprios para estruturar e ampliar os programas criados, ao passo que, nas esferas estadual e federal, os programas eram reduzidos drasticamente.

“Os principais desafios para a implementação destes programas, eu acho que nós passamos aqui, foi pelo fato de que, por um grande período da gestão, Araraquara, enquanto fortalecia a política pública de segurança alimentar e nutricional, os governos federal e estadual estavam desorganizando a oferta dessa política pública. A gente deixou de ter conselhos, né? Enfim... Então esse foi um dos principais desafios, que foi o investimento de orçamento próprio do Tesouro Municipal e sem também ter uma diretriz nacional e estadual para a execução dessa política pública. Eu acho que esse foi um dos principais desafios: os arranjos necessários para que a gente pudesse executá-la — e executá-la bem — foi a criação do Conselho Municipal, participar de fóruns de discussões, a cidade estar inscrita, ter feito adesão ao Pacto de Milão, enfim, estar sempre... O coordenador, na época, teve a sensibilidade de aproximar, apesar de toda uma desorganização estadual e municipal das instituições. Mas a gente ainda tinha muito fortes os movimentos sociais e outros grupos organizados que fortaleciam a política de segurança alimentar, e isso era um desafio, mas ao mesmo tempo, a Araraquara buscou essas parcerias (Gestora 2)”

A abordagem de redes políticas representa algo significativo sobre tomadas de decisão na formulação e na implementação de políticas públicas, pois pode abordar com intensidade as relações de poder e as influências das dominâncias no processo político, além de ajudar a compreender as complexidades dos processos de formulação e implementação de política pública (Paulillo; Garcia; Sacomano, 2016).

Outro fator apresentado pela Gestora 2 foi a retomada da agenda de combate à fome e à miséria no município. Segundo ela, a gestão levou para a centralidade da agenda política a política de SAN. Na sequência, estabeleceu a intersetorialidade por meio dos programas implementados nos territórios vulneráveis. A integração do SUAS e do SISAN se deu a partir de 2017, quando a gestão estabeleceu esse desafio e propôs o exercício da intersetorialidade no cotidiano e na rotina de atendimento nos territórios.

“Araraquara tomou a decisão de fortalecer, no município, essa política pública. A gente organiza e traz para a agenda da cidade a importância de executar uma política de segurança alimentar e nutricional de qualidade, tendo como foco garantir o direito humano à alimentação. Também foi lá em 2017 que o prefeito Edinho faz a junção das duas políticas públicas, sob uma mesma secretaria: assistência social e segurança alimentar. E isso foi muito importante, porque, de um lado, nós tínhamos a demanda, as pessoas e a situação de risco, vulnerabilidade, enfim; e, de outro, a gente tinha aí toda uma condição de ofertar programas, desenvolver, pensar programas que dessem resposta a essa demanda (Gestora 2)”

Tais programas aqui analisados surtem efeito imediato sobre a pobreza no curto prazo e articulam estratégias emancipatórias, ultrapassando a concessão de um benefício pecuniário e focando na formação para a inserção ocupacional e a cidadania ativa (Zimmermann; Espínola, 2015). Expandindo o horizonte, pode-se dizer que os programas sociais impactam os territórios, contribuindo para a redução da violência, o aumento da permanência na escola e a geração de renda local, alcançando a população mais vulnerável.

Com relação ao impacto social e ao trabalho diário pela garantia do DHAA, ela apresenta o cenário construído com a arena, os atores, protagonistas e coadjuvantes do processo de construção, bem como a implementação dos programas analisados, afirma a Gestora 3:

“O impacto social, acho que é um pouco nessa linha mesmo, né? De você poder garantir o direito humano à alimentação a partir de uma estratégia, que é o Araraquara Sem Fome, onde várias políticas públicas estão envolvidas, vários atores, desde a sociedade civil, conselhos, poder público, grupos, voluntários, enfim, tendo aí uma linha de atuação no combate à fome — e que a alimentação seja, além de um direito, qualificada nutricionalmente. Então, é o que faz com que a Araraquara tenha bons índices para se viver (Gestora 3)”.

A Gestora 3 explica que os programas de SAN criados no município a partir de 2017 foram referências estruturantes, tendo em vista a amplitude das ações junto às famílias, e classificou, a partir do Eixo I da estratégia Araraquara Sem Fome, as condicionantes e a capilaridade das ações.

“Os Programas de Segurança Alimentar em Araraquara são fundamentais para garantir o direito à alimentação adequada, promover a saúde e o bem-estar da população e contribuir para o desenvolvimento econômico e social da comunidade.

Entre os principais impactos, podemos destacar:

Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA): os programas ajudam a combater a insegurança alimentar, garantindo que famílias em situação de vulnerabilidade tenham acesso a alimentos adequados e nutritivos, reduzindo assim os índices de fome e desnutrição.

Promoção da Saúde: o acesso a alimentos saudáveis e variados contribui para a melhoria da saúde da população, prevenindo doenças relacionadas à alimentação inadequada, como obesidade, diabetes e hipertensão.

Fortalecimento da Agricultura Local: os programas de Segurança Alimentar incentivam a agricultura familiar e a produção local, promovendo a economia rural e garantindo que os agricultores tenham uma fonte de renda estável e também a segurança alimentar.

Geração de Emprego: ao apoiar a produção local e a comercialização de alimentos, fomentar a economia criativa e solidária com ações de qualificação profissional, os programas geram empregos e fortalecem a economia do município, beneficiando diretamente a comunidade.

Educação Alimentar: as atividades de educação alimentar, que ensinam a população sobre nutrição, preparo de alimentos e práticas sustentáveis, promovem hábitos alimentares saudáveis.

Promoção da Igualdade Social: ao focar nas populações vulneráveis e mapear os territórios, os programas ajudam a reduzir as desigualdades sociais, oferecendo suporte a quem mais precisa e promovendo a inclusão.

*Fortalecimento da Comunidade: as iniciativas de Segurança Alimentar muitas vezes envolvem a participação da iniciativa privada, entidades e comunidade, promovendo uma rede de solidariedade e fortalecendo os laços entre poder público, iniciativa privada e população (Gestora 3)”.
 ”.*

Dessa forma, o Plano Araraquara Sem Fome surge da necessidade de organizar uma estratégia de articulação de políticas públicas, programas e ações para contribuir com a erradicação da fome, reduzindo a pobreza e as desigualdades sociais por meio da promoção de medidas que minimizem os efeitos negativos da crise econômica e do desemprego estrutural, agravados pela pandemia de COVID-19.

Ao contrário das declarações das gestoras anteriores, ela aponta o baixo investimento da gestão pública na área de SAN, ao passo que propõe maior integração entre os setores e mais qualificação aos servidores públicos no que tange à pauta em voga. Outra questão que merece um olhar específico, segundo ela, é a necessidade de monitoramento e avaliação dos programas de SAN. Considera esses desafios passíveis de superação à medida que haja aumento dos recursos da fonte própria para a SAN e capacitação permanente dos servidores públicos municipais sobre o conceito, o conhecimento e a compreensão das necessidades dos programas junto à população vulnerável.

*“A implementação de programas de SAN enfrenta diversos desafios, dentre os quais podemos destacar a falta de recursos financeiros, visto que as atividades de segurança alimentar no município são financiadas com recursos próprios, sem outras fontes de financiamento, o que limita a execução e a expansão dos programas. A falta efetiva de intersetorialidade e de colaboração entre os diferentes níveis de governo dificulta a implementação das políticas de SAN. A baixa quantidade de servidores e equipamentos, assim como a ausência de monitoramento e avaliação dos dados sobre segurança alimentar, também impactam negativamente a eficácia das políticas (Gestora 3)”.
 ”.*

É fundamental que os gestores públicos compreendam que, independentemente da abordagem relacionada às dimensões analíticas ou prescritivas das políticas públicas, as condições em que os atores políticos tomam decisões e fazem escolhas, ou seja, as oportunidades abertas e as consequências que determinadas decisões e escolhas podem gerar impactam direta e significativamente a população, de forma positiva ou negativa. Essas

condições precisam ser entendidas, analisadas e, se necessário, corrigidas, principalmente na fase de implementação. Para tanto, é muito importante o emprego de ferramentas conceituais que permitam ao gestor público examinar, sob vários ângulos, os processos decisórios e de implementação de políticas, de modo a orientar sua ação no planejamento, na gestão, no controle, no monitoramento e na avaliação de políticas, com o objetivo de produzir mudanças e/ou garantir a continuidade de processos.

De acordo com Souza (2006), o principal foco analítico da política pública está, portanto, na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

Neste sentido, apresenta-se uma proposta:

“Para superá-los, é necessário um conjunto de arranjos estratégicos, começando pelo aumento de financiamento, pois é fundamental garantir recursos adequados, por meio de parcerias entre o governo, a iniciativa privada e organizações não governamentais. É preciso investir em programas de formação e capacitação para os profissionais envolvidos, garantindo que tenham as habilidades necessárias para atuar efetivamente. Também é necessário promover a intersetorialidade e implementar sistemas de monitoramento e avaliação dos dados de SAN, bem como desenvolver estratégias que garantam a continuidade dos programas, independentemente da gestão (Gestora 3)”.

Desse modo, na linha de raciocínio da Gestora 3, o artigo 2º da Lei determina que cabe ao Estado adotar as políticas e ações que se façam necessárias para a realização do DHAA. O §2º desse artigo dispõe, ainda, que é dever do poder público garantir mecanismos para que esse direito possa ser exigido perante os órgãos públicos. A partir dessa norma, reforça-se a obrigação do Estado brasileiro de criar os instrumentos que forem necessários para esse fim, bem como manter, com boas condições de funcionamento, os que já existem (Brasil, 2006).

Sobre os impactos gerados pelos programas, ela considera, de certo modo, a intersetorialidade e as principais dimensões da vida humana, o que corrobora com o preposto das políticas de SAN. Reconhece que o foco dos programas municipais incide prioritariamente sobre os grupos considerados específicos, que se encontram no topo da prioridade. A questão de gênero é sempre latente, tendo em vista que mulheres transexuais e travestis são arrimos de famílias formadas por muitas crianças, pois, em sua maioria, não aderem aos programas de conscientização sobre a prevenção da gravidez precoce na adolescência e juventude.

Podemos dizer que os programas de Segurança Alimentar têm um impacto social significativo, promovendo a saúde, a equidade, a coesão social e o empoderamento, além de

contribuírem para a construção de comunidades mais resilientes e sustentáveis. Eles não apenas atendem às necessidades imediatas de alimentação, mas também promovem mudanças sociais duradouras que beneficiam a sociedade como um todo. No município, os programas frequentemente focam em grupos mais vulneráveis, como crianças, idosos e famílias de baixa renda, promovendo a equidade social e ajudando a reduzir as desigualdades. Garantir que todas as pessoas tenham acesso a alimentos suficientes e nutritivos é essencial para combater a fome e a desnutrição, melhorando a saúde e o bem-estar da população.

Muitas iniciativas incluem educação sobre nutrição, promovendo hábitos alimentares saudáveis e conscientizando a população sobre a importância de uma dieta equilibrada, o que contribui para a prevenção de doenças relacionadas à má alimentação, como obesidade, diabetes e doenças cardiovasculares, resultando em melhor qualidade de vida. Destacamos também que as mulheres, muitas vezes responsáveis pela alimentação da família, se beneficiam diretamente desses programas, pois frequentemente são oferecidos treinamentos e capacitações para a população, desenvolvendo habilidades que podem ser aplicadas em diversas áreas, aumentando a empregabilidade e a autonomia, o que pode levar ao seu empoderamento econômico e social, contribuindo para a igualdade social e de gênero.

Ela finaliza seu depoimento destacando que, para além da execução dos programas e seus benefícios para as pessoas e famílias atendidas, há certa consciência por parte dos beneficiários, que recebem formação humana e cidadã por meio dos encontros realizados nos espaços públicos enquanto condicionalidade dos programas.

Acreditamos que os beneficiários se reconhecem, pois, no município, implementamos programas de conscientização que garantem o acesso à informação e a participação da população nas políticas de SAN (Gestor 4).

Este depoimento do Gestor 4 é de um dos mais antigos servidores de carreira atuantes na coordenadoria de SAN do município. Traz, apresenta e discorre de modo sintético o histórico de construção da política municipal de SAN, sua implementação e consolidação. Outro destaque feito por ele foi a instituição das leis que formam o arcabouço institucional que, de certa maneira, garantem a realização do DHAA, combatem essa violação e impedem o retrocesso desta política pública.

Araraquara iniciou sua política de SAN em 2002, com a criação da Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar, sendo um dos primeiros municípios a executar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com proposta aprovada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF) em 2003. Em 2007, foram implantados o Banco de Alimentos (BA) e a primeira unidade do Restaurante Popular (RP). Em seguida,

ocorreu a modernização e ampliação do BA, em 2011, e a implantação do Restaurante Bom Prato, em 2014. No ano de 2015, foi inaugurada a segunda unidade do RP (Gestor 4).

Deste modo, é fundamental que governo e sociedade fomentem o diálogo e a negociação entre os diferentes atores sociais, avaliando e transformando qualitativamente os processos de gestão, não apenas para a efetividade dessas políticas, mas também para o alcance de objetivos mais amplos orientados ao desenvolvimento social (Almeida, 2008).

Em 2017, a Coordenadoria de Segurança Alimentar (CSA) foi vinculada à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, com o objetivo de integrar as políticas de Assistência Social e de Segurança Alimentar e Nutricional, uma vez que ambas possuem organização e gestão descentralizadas, qualificando assim o atendimento à população em vulnerabilidade social.

Neste mesmo ano, foi realizada a reestruturação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN, a criação da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, a implantação do Núcleo de Educação Alimentar e Nutricional (NEAN) e a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, o que representou um avanço significativo na política de SAN, sobretudo com relação à intersectorialidade das ações e ao incentivo à participação social na tomada de decisões.

Com vistas a incentivar a participação da sociedade civil nos processos, foi realizada, em 2018, a 1ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN), cujas propostas foram a base para a elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN). No final de 2018, ocorreu a adesão do BMA à Rede Brasileira de Bancos de Alimentos (RBBA), que o credencia como Unidade Receptora do PAA.

Em 2019, foi implantado o programa de combate à fome e incentivo à inclusão produtiva “Bolsa Cidadania”, programa de transferência de renda por meio de um cartão alimentação, com condicionalidades voltadas à inclusão social e produtiva, iniciando-se a avaliação dos beneficiários por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Neste ano, foi realizada a 2ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e a implantação do programa municipal de hortas urbanas comunitárias – “Colhendo Dignidade”.

Durante o período da pandemia, foi criada, em 2020, a Rede de Solidariedade – “A solidariedade contamina mais que o vírus”, que resultou em significativa quantidade de doações de alimentos e de produtos de higiene e limpeza. No final desse ano, o município apresentou o trabalho da Rede no Milan Talks, promovido de forma on-line pelo Pacto de Milão.

Para garantir o direito humano à alimentação saudável e nutritiva e incentivar a agricultura local, o município deu início à compra institucional de alimentos por meio do

Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social (PMAIS), o que tem possibilitado a distribuição semanal de 500 cestas de hortifrútiis para as famílias em situação de vulnerabilidade social atendidas nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). Além dessas cestas verdes, o município distribui uma média mensal de 2.000 cestas básicas de alimentos para a população em situação de insegurança alimentar.

Em 2022, foi celebrado o Termo de Colaboração para a operacionalização dos Restaurantes Populares por meio de parceria com a Cooperativa de Serviços de Alimentação “Painéis Unidas”.

Este conjunto de ações intersetoriais, desenvolvido na estratégia “Araraquara Sem Fome”, foi apresentado e recebeu menção honrosa na categoria Governança no 8º Fórum Global do Pacto de Milão, realizado no Rio de Janeiro em 2022.

A efetividade desses programas implantados tem garantido o direito humano à alimentação saudável, com impacto positivo na qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade social do município.

Com relação aos arranjos necessários para que haja perenidade aos programas, ele destaca os atuais desafios e sinaliza as perspectivas:

- Os processos de transformações sociais que vêm ocorrendo atualmente trazem a necessidade de redefinição na prestação de serviços a partir de sistemas resilientes, com ênfase na inclusão de novos atores na formulação, implementação e controle das políticas públicas.
- Este novo cenário exige, cada vez mais, o estabelecimento de parcerias público-privadas, visando a conjugação de esforços e de recursos para enfrentar os desafios de uma crise financeira crescente.

Com vistas a se assegurar a continuidade das ações, todos os programas estão regulamentados por lei municipal e contam com dotação orçamentária específica. A participação da sociedade civil se efetiva por meio das doações de alimentos e da interação com as universidades nas ações de educação alimentar.

Por fim, o combate à fome é o primeiro a ser enfrentado para garantir o direito social à alimentação, sem o qual não é possível desenvolver qualquer atividade, seja ela educativa ou produtiva, pois nada fere mais a dignidade humana do que a fome. Este tem sido o foco e o principal aprendizado, do qual depende o êxito da política municipal de segurança alimentar e

nutricional, para o desenvolvimento dos programas intersetoriais que foram implementados no município.

O servidor Gestor 4, engenheiro de alimentos que também já foi gestor, traça o perfil do público beneficiário, que perpassa a vulnerabilidade, a questão de gênero e a racial. Aponta, em seu depoimento, a intersetorialidade a partir dos programas apresentados. Questões referentes à saúde e à educação se integram diariamente nos territórios e são fortalecidas pelas ações permanentes dos CRAS.

O foco principal é o atendimento da população em alta vulnerabilidade social, caracterizada por pessoas que são economicamente pobres, com baixa escolaridade, pouca experiência profissional e, em sua maioria, negras e mulheres responsáveis economicamente por suas famílias, incluindo ainda pessoas com vínculos familiares rompidos e em situação de rua (Gestor 4).

Nesse contexto, conforme aborda Secchi (2013), é necessário entender os conceitos relacionados ao problema público (*problem analysis*), isto é, as questões da SAN e de inclusão produtiva para as pessoas em situação de pobreza e em risco social no município, buscando identificar quais soluções públicas (*solution analysis*) podem ser alcançadas por meio de uma ação e/ou intervenção pública neste caso, a intersetorialidade provocada pelos programas analisados.

A faixa etária abrange desde crianças até idosos, com programas específicos, como o Filhos do Sol, que busca a recuperação de adolescentes que se encontram em situação de extrema fragilidade, no limiar do tráfico de drogas e da prostituição.

Ao aliar políticas públicas de garantia de direitos e o acesso a cursos de inclusão produtiva como condicionantes aos beneficiários dos programas sociais, a política de SAN inovou e evoluiu por estimular a autonomia das pessoas, resgatando a dignidade e criando as condições para a autosustentabilidade familiar.

O entrevistado finalizou referenciando as ações efetivas e garantidas nos territórios por meio da intersetorialidade e da participação popular e social, refletida no ranqueamento da segurança pública, que deu ao município a liderança entre os municípios do mesmo porte no estado de São Paulo, no final de 2024. Segundo ele, todas as ações estruturantes de SAN se convertem em estratégias pulsantes que refletem as garantias e avanços nas demais áreas das políticas públicas.

Por fim, a resultante de programas efetivamente implantados, além de garantir direitos fundamentais, certamente tem impactos sociais positivos na saúde e na educação, tendo ainda

colocado o município em segundo lugar no ranking da segurança pública do estado de São Paulo (Gestor 4).

A partir deste depoimento, é possível afirmar que a estratégia de promoção da SAN adotada pelo município contemplou, portanto, a coordenação de políticas públicas e programas relacionados à SAN, seguindo duas linhas de ação: a garantia do acesso à saúde e à alimentação adequada para os segmentos mais desfavorecidos da população; e a inclusão desses grupos em atividades produtivas e econômicas, no sentido de implementar programas que estimulem e consolidem economias locais no auxílio à redução da pobreza (Filipak, 2012), neste caso, por meio da Estratégia Araraquara Sem Fome.

A SAN, portanto, enquanto política pública, consiste fundamentalmente em garantir o acesso da população a alimentos de qualidade e em quantidades suficientes para uma vida ativa e saudável (FAO/ONU, 2014). Esse conceito está em constante construção, evoluindo de acordo com as alterações na organização social e nas relações de poder que ocorrem ao longo da história da sociedade, e vem sendo trabalhado nas últimas décadas, conforme o enfrentamento da fome passa a exigir políticas cada vez mais pensadas e formuladas por meio de programas que atendam às demandas advindas dos problemas sociais (Reis, 2019).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme destacado no início do trabalho, um dos grandes desafios contemporâneos enfrentados pelos governos ao redor do mundo é garantir que a população, especialmente a de baixa renda e/ou em situação de vulnerabilidade social, tenha acesso a alimentos produzidos e comercializados, sendo a renda um fator determinante para tal ação.

Nesse sentido, os gestores públicos atuantes no campo democrático e progressista têm direcionado seus esforços ao planejamento e à implementação de estratégias integradas de políticas públicas por meio de programas sociais que garantam a segurança alimentar e nutricional a essa população.

Diante disso, esta pesquisa visou analisar parte do plano Araraquara sem Fome, que reúne estratégias de programas municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), proteção social e geração de trabalho e renda do município de Araraquara-SP, mais precisamente no período de 2017 a 2024. O objetivo foi investigar se tais estratégias têm cumprido o papel na garantia do (DHAA) à população de baixa renda e/ou em situação de vulnerabilidade social. A pesquisa também analisou a participação e a intersetorialidade integração SUAS-SISAN, considerando a vinculação da Coordenadoria de Segurança Alimentar à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social desde o ano de 2017.

A pesquisa de caráter quali-quantitativo foi desenvolvida com base em um delineamento observacional transversal, considerando as dimensões: intersetorialidade, participação social, atores e arenas de construção dos processos de discussão, buscando ainda a percepção dos beneficiários e gestores municipais acerca dos programas elencados: Bolsa Cidadania, PMAIS e Banco Municipal de Alimentos.

Foram elaborados grupos focais com os beneficiários de cada um dos programas sociais e realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores da administração pública municipal responsáveis pelos programas sociais de SAN.

Inicialmente, pensou-se que o trabalho apontaria elementos que revelassem se houve a garantia do DHAA por meio da estratégia adotada, voltada à população de baixa renda e/ou em situação de vulnerabilidade social, além de fornecer subsídios para a tomada de decisão dos gestores públicos com vistas ao aprimoramento das ações, estratégias e programas avaliados.

Observa-se que os resultados analisados trazem elementos importantes referentes ao estudo proposto, como, por exemplo, a perenidade dos programas e suas condicionalidades, que oferecem aos beneficiários a garantia do acesso aos alimentos. Contudo, embora uma parcela

deles sinalize que nem sempre o recurso ou os produtos recebidos durem até o próximo recebimento, evidencia-se que, nesses casos, há sempre alguma complementação seja da renda, com "bicos", seja dos alimentos, como por exemplo a cesta básica emergencial ofertada pela Coordenadoria de SAN por meio dos CRAS nos territórios analisados.

A montagem do cronograma e o histórico da construção e institucionalização, ou seja, o arcabouço institucional das ações e programas de SAN no município também serviram de instrumento para o pesquisador enxergar e analisar a importância das intensidades, articulações e organizações das ações dentro da temporalidade estudada no período da pesquisa.

Nessa linha de entendimento, verifica-se que, desde 2000, houve criações e implantações de programas e ações acompanhados da participação social. Observa-se por outro lado que não houve retrocessos, mas sim desafios e o fortalecimento dessas ações, por meio de um marco regulatório que corroborou com a institucionalização, ao passo que surgiram novos programas convergentes com a proposta expressa no Eixo I da estratégia Araraquara sem Fome.

A pandemia da COVID-19 impactou vertiginosamente de forma violenta o campo da estabilidade de vida das pessoas, alterando drasticamente seus cotidianos e rumos. Ceifou milhares de vidas, levando quase um milhão de pessoas a óbito em todo o país número que, provavelmente, foi superior devido às subnotificações. Houve certo descaso com a chegada e aplicação da vacina, enquanto a população começava a ficar à deriva e a grande maioria desamparada.

Deste modo, parcela da população necessitava do recebimento do auxílio emergencial, mas não teve acesso, pois o governo da época retirou essa competência do SUAS por meio dos CRAS e CREAS e simplesmente virtualizou o processo, em um momento em que significativa parcela da sociedade sequer tinha acesso à internet. Em contrapartida, outra parcela se beneficiou de maneira injusta dos recursos federais acessados via aplicativo da Caixa Econômica Federal situação posteriormente desvendada pela nova gestão do governo federal a partir de 2023.

Contudo, foi nesse cenário que a Prefeitura de Araraquara, por meio das decisões e ações adotadas, se tornou o contraponto nacional ao governo federal da época, implementando medidas que, sem nenhuma dúvida, salvaram muitas vidas, inclusive comprovadas pela ciência. Além da estratégia adotada na área da saúde, houve ações efetivas na assistência social e na SAN, estruturando um "colchão social" que, conforme apresentado no decorrer do trabalho, garantiu alimentação de forma permanente à população, principalmente à mais vulnerável. Outro fator fundamental foi a adoção de medidas drásticas, como o lockdown, aplicado duas

vezes, para reduzir a contaminação e, conseqüentemente, o número de óbitos no auge da pandemia.

As lideranças das entidades entrevistadas fizeram um breve resumo de suas atuações durante o período analisado e demonstraram satisfação ao abordarem a perenidade e a periodicidade da entrega dos produtos pelo Banco Municipal de Alimentos. Tanto os beneficiários diretos dos programas analisados quanto as entidades sinalizaram o aproveitamento integral dos alimentos e destacaram a importância da educação alimentar e nutricional como fator permanente no combate ao desperdício de alimentos, bem como na adoção de novas receitas e preparos culinários.

No escopo da governança e da capilaridade das ações nos territórios, vale ressaltar que o município estruturou e consolidou a SAN como estratégia de combate à fome e à miséria, com investimentos oriundos de recursos próprios. A retomada dos programas federais, que passaram por reestruturação a partir de 2023, ganhou maior intensidade junto aos municípios no final de 2024 e início de 2025.

A cidade tornou-se, nos últimos anos, referência em programas de SAN, inclusive inspirando o governo federal, a partir de 2023, na criação da estratégia Brasil sem Fome, organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Araraquara foi premiada pelo Pacto de Milão pela sua governança e por projetos inovadores, recebendo o Prêmio Josué de Castro do CONSEA-SP.

Destarte, as portas de saída com viés emancipatório dos programas analisados se deram pelo estímulo, criação e organização das cooperativas que integraram os eixos de desenvolvimento estratégicos do “Araraquara sem fome”.

A reforma administrativa realizada pela nova gestão a partir de 2025 que transfere a Coordenadoria de SAN da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social para a recém-recriada Secretaria de Agricultura e Abastecimento replica no município a estrutura já adotada pelo governo do estado de São Paulo há vários anos, estrutura esta que tem dificultado e até tornado inoperante e o reduzido a participação social no CONSEA-SP, ali alocado.

Por fim, este trabalho de tese cumpre seu papel acadêmico e científico ao sistematizar e analisar criticamente o período de implantação dos programas de SAN, apontando os desafios enfrentados e os avanços que consolidaram a SAN no município, tornando-o referência nessa pauta para a estruturação das ações e programas no estado de São Paulo e para o país.

REFERÊNCIAS

- A POPULAÇÃO negra e o direito à saúde: risco de negros morrerem por COVID-19 é 62% maior se comparado aos brancos. **Abrasco**. Disponível em: <https://www.abrasco.Org.br/site/noticias/especialcoronavirus/a-populacao-negra-e-o-direito-a-saude-risco-de-negros-morrerem-por-COVID-19-e-62- maior-se-comparado-aos-brancos/47741>.
- ALBUQUERQUE, M. F. M. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. Campinas, SP: **Rev. Nutr.**, v. 22, n. 6, p. 895-903, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000600011>. Acesso em: 19 set. 2022.
- ALMEIDA, L. M. M. C. *et al.* Segurança Alimentar e Agricultura Familiar: um balanço de uma experiência municipal recente. **Retratos de Assentamentos**, n.11, 157-194, 2008.
- ANJOS, L. A.; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 1, p. 62-72, 2010.
- ARANHA, A. V. Fome Zero: Um projeto transformado em estratégia de governo. *In.*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *In.*: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Assessoria Fome Zero, 2010, v. 1, p. 85-110.
- ARARAQUARA. Decreto nº 13.253, de 5 de julho de 2023. Convoca a 3º Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável e dá outras providências. **Coordenadora Executiva de Justiça e Relações Institucionais**: Araraquara, 2023a. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/DecretosMunicipais/13253/Arquivos/1>. Acesso em: 25 jan. 2025.
- ARARAQUARA. Lei n. 10.782, de 3 de maio de 2023. Altera a Lei nº 8.973, de 11 de maio de 2017, de forma a atualizar a composição do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Coordenadora Executiva de Justiça e Relações Institucionais**: Araraquara, 2023b. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/10782/m3?Export=Pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- ARARAQUARA. Lei n. 10.079, de 18 de novembro de 2020. Altera a Lei n. 7.920, de 11 de abril de 2013, atualizando os requisitos para a verificação da condição de agricultor familiar e de empreendedor familiar rural, e dá outras providências. **Legislação Digital**: Araraquara, SP, 2020. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/10079>. Disponível em: 23 set. 2022.
- ARARAQUARA. Lei n. 9.834, de 12 de dezembro de 2019. Institui o Programa Municipal de Hortas Urbanas Comunitárias - “Colhendo Dignidade”, e dá outras providências. Araraquara: **Coordenadoria Executiva de Justiça e Cidadania**: Araraquara, 2019a. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9834>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Decreto municipal n. 12.077, de 13 de setembro de 2019. Convoca a II Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável e dá outras providências. **Câmara Municipal:** Araraquara, 2019b. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/DecretosMunicipais/12077>. Acesso em 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Decreto n. 11.646, de 20 de março de 2018. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSAN, e dá outras providências. **Câmara Municipal:** Araraquara, 2018a. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/DecretosMunicipais/11646/Arquivos/1>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 9.433, de 6 de dezembro de 2018. Altera a Lei Municipal nº 9.349, de 29 de agosto de 2018. **Prefeitura Municipal de Araraquara:** Araraquara, 2018b. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9433>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 9.349, de 29 de agosto de 2018. Institui o Cartão Cidadania aos usuários da política de assistência social e segurança alimentar e nutricional do Município de Araraquara e dá outras providências. **Coordenadoria Executiva de Justiça e Cidadania:** Araraquara, 2018c. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9349>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Lei n. 9.160, de 17 de janeiro de 2018. Institui o Plano Municipal de Políticas Públicas para a Segurança Alimentar e Nutricional e para o Desenvolvimento Rural Sustentável e dá outras providências. **Legislação Digital:** Araraquara, SP, 2018d. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9160#:~:text=Ementa%2FAssunto%3A%20Institui%20o%20Plano,2021%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 23 set. 2022.

ARARAQUARA. Decreto n. 11.520, de 11 de outubro de 2017. Convoca a I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento Rural Sustentável e dá outras providências. **Câmara Municipal:** Araraquara, 2017a. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/DecretosMunicipais/11520/Arquivos/1>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ARARAQUARA. Lei Municipal n. 9.147, de 06 de dezembro de 2017. Estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). **Câmara Municipal:** Araraquara, 2017b. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/9147>. Disponível em: 20 jul. 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 9.031, de 20 de julho de 2017. Altera a Lei Municipal n. 8.973, que dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Câmara Municipal:** Araraquara, 2017c. Disponível em: <http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/arquivo?Id=170416>. Disponível em: 20 jul. 2022.

ARARAQUARA. Lei n. 8.973, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSAN e dá outras providências. **Secretaria Municipal de Gestão e Finanças:** Araraquara, 2017d. Disponível

em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8973>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Lei n. 8.971, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Araraquara e dá outras providências.

Secretaria Municipal de Gestão e Finanças: Araraquara, 2017e. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/araraquara-sp>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 8.103, de 17 de dezembro de 2013. Dispõe sobre alterações na Lei Municipal nº 6.023, de 08 de julho de 2003, que criou o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN e dá outras providências. **Prefeitura do Município de Araraquara:** Araraquara, 2013a. Disponível em:

<https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8103>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ARARAQUARA. Lei n. 7.920, de 11 de abril de 2013. Cria o Programa Municipal da Agricultura de Interesse Social - PMAIS. **Legislação Digital:** Araraquara, SP, 2013b.

Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/7920-2013/m1>. Acesso em: 23 set. 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 7.494, de 29 de julho de 2011. Altera a redação dos artigos 3º, 4º e 5º da Lei 6.023, de 8 de julho de 2003 e dá outras providências. **Secretaria Municipal de Governo:** Araraquara, 2011. Disponível em:

<https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/7494>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 6.546, de 9 de abril de 2007. Cria o Fundo Municipal de Segurança Alimentar e dá outras providências. **Secretaria Municipal de Governo:**

Araraquara, 2007. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/6546>. Acesso em: 21 jun. 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 6.463, de 13 de setembro de 2006. Altera a redação dos artigos 3º, 4º e 5º da Lei Municipal n. 6.023, de 8 de julho de 2003 e dá outras providências.

Secretaria Municipal de Governo: Araraquara, 2006. Disponível em:

<https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/6463>. Acesso em: 19 jun. 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 6.335, de 1º de dezembro de 2005. Autoriza o Município a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado da Casa Civil, objetivando a implantação da Cozinha de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional de Araraquara e dá outras providências. **Legislação Digital:** Araraquara, SP,

2005. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/6335>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 6.070, de 15 de dezembro de 2003. Autoriza a celebração de convênio com a União Federal, por intermédio do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, objetivando a transferência de recursos para o desenvolvimento de ações de segurança alimentar e nutricional e dá outras providências. **Secretaria Municipal de Governo:** Araraquara, 2003a. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/6070>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Lei municipal n. 6.023, de 8 de julho de 2003. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSAN - Araraquara. **Secretaria Municipal de Governo:** Araraquara, 2003b. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/6023>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

ARARAQUARA. Resolução municipal n. 288, de 13 de fevereiro de 2003. Cria a Comissão Especial de Estudos sobre a Qualidade de Vida no Município de Araraquara, com ênfase nas questões da segurança alimentar, do emprego e da habitação e dá outras providências. **Diretoria Geral da Câmara Municipal de Araraquara:** Araraquara, 2003c. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/Resolucoes/288-2003>. Acesso em: 19 de jun. de 2022.

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

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). **Soberania e Segurança Alimentar na construção da Agroecologia**. Sistematização de Experiências, 2010. Disponível em: <http://www.agroecologia.Org.br/publicacoes/publicacoes/Agroecologia%20e%20SSAN.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

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

BOGARDUS, E.S. The group interview. **Journal of Applied Sociology**, v. 10, 372-382, 1926.

BOLSONARO faz o trabalhador decidir se morre de fome ou de vírus. **Brasil de Fato**. Disponível em: <https://www.brasildefatopr.com.br/2020/03/24/bolsonaro-faz-o-trabalhador-decidir-se-morre-defome-ou-de-virus>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **A reconstrução da proteção social do Brasil. Relatório de ações do MDS 2023**, 2023a. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/5_Noticias_e_Conteudo/Relatorio_de_Acoes/2023.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Decreto n. 11.421, de 28 de fevereiro de 2023. Altera o Decreto n. 6.272, de 23 de novembro de 2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2023b.

BRASIL: eventos de 2020. **Human Rights Watch**. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/worldreport/2021/country-chapters/377397>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores do desenvolvimento brasileiro**. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN). **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação. **Resolução n. 4, de 3 de abril de 2015**. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da

Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 2015. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/6341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-4,-de-3-de-abril-de-2015>. Disponível em: 20 jul. 2022.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Brasília, DF, 18 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Ministério da Saúde: Brasília**, 2012. Disponível em: <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/pnan2011.pdf>. Acesso em: 29 out. 2012.

BRASIL. Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n. 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112512.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Lex**: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, Brasília, ago. 2010a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 20 de jun. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 64, de 04 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF: Senado Federal, 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Lei n 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n°s 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 jul. 2009a.

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

BRASIL. Decreto n. 6.307 de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o artigo 22 da lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lex: LEI ORGANICA DA ASSISTENCIA SOCIAL**, v. 1, p. 8, dez. 2007a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/570939>. Acesso em 19 de jun. de 2022.

BRASIL. Decreto 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Lex: LEI ORGANICA DA ASSISTENCIA SOCIAL**, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm. Acesso em: 29 out. 2012.

BRASIL. Lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vista a assegurar o direito humana à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 set. 2006.**

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

BRASIL. Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 2 jun. 2003a.** Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A3EDFA1E45A30D5DB3255B5B6CCFB382.node1?codteor=727660&filename=LegislacaoCitada+-PL+6680/2009. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo, Brasília, DF, 2003b.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm. Acesso em: 29 out. 2012.

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

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Portaria 710, de 10 de junho de 1999. **Diário Oficial da União: Brasília, 1990b.** Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/710_99.pdf. Acesso em: 29 out. 2012.

BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União: Brasília, 1992.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%2006%20de%20julho%20de,e%20104%C2%B0%20da%20Rep%C3%ABlica.&text=1.,desenvolvimento%20econ%C3%B4mico%2C%20social%20e%20cultural.. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispões sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União: Brasília, 1990a.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 29 out. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 07 set. 2022.

BOFF, L. **Saber Cuidar**. Ét do Humano – Compaixão pela Terra. Petrópolis, Ed. Vozes, 1999.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

CAGNIN, J. G. Avanços e desafios no desenvolvimento e execução de medidas emergenciais para a população em situação de Rua de Araraquara, durante a pandemia de COVID-19. *In.*: **Anais do IX Fórum Sociojurídico - Cidadania Social e Direitos Fundamentais: desafios e perspectivas da Pandemia de COVID-19 no brasil**. franca: unesp-fchs, 2021, 433 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**, v. 1, n. 101, p.57-76, 2015

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

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

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

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

CONSEA - Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. **Saiba mais sobre o Consea**. Disponível em: <https://consea.agricultura.sp.gov.br/o-consea>. Acesso em 25 de jun. 2022.

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

DAMATTA, R. **Sobre o Simbolismo da Comida no Brasil**. *In.*: O Correio da Unesco. Rio de Janeiro, 15 (7), p.22-23, 1987.

DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para Unesco da comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Brasília: Unesco, 1999.

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

FILIPAK, A. Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar em Municípios do Território da Cidadania. Brasília, 2012. **Relatório de Consultoria para FAO** – Food and Agriculture Organization of the United States.

FREIRE, M. C. M.; PATTUSSI M.P. Tipos de estudos. *In.*: ESTRELA, C. **Metodologia científica**: Ciência, ensino e pesquisa. 3ª ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2018. p. 109-127.

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

GARCIA, R.W.D. **Representações sociais da alimentação e saúde e suas repercussões no comportamento alimentar**. Physis, Rio de Janeiro, 7:51-68. 1997.

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

GRAZIANO, J. Agora, defender-se do vírus... E depois? Segurança Alimentar e Nutricional, v. 27, p. 1-4. 2020.

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

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

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

INCRA. Instrução Especial/INCRA/n. 20, de 28 de maio de 1980. Estabelece o Módulo Fiscal de cada Município, previsto no Decreto n. 84.685 de 06 de maio de 1980. Aprovada pela Portaria/ MA 146/80. **Diário Oficial da União**, 1980, Seção I, p. 11.606. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ie20_1980.pdf. Acesso em: 215 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Cidades**: Araraquara, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/araraquara/panorama>. Acesso em: 23 set. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **POF** - Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017/2018, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html>. Acesso em: 25 jan. 2025.

INSTITUTO CIDADANIA. **Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, 2001. Disponível em: http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/011017/doc_sintese.pdf. Disponível em: 20 jul. 2022.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI). **Global Food Policy Report**. 2016. Disponível em: <https://www.ifpri.org/publication/2016-global-food-policyreport>. Disponível em: 20 jul. 2022.

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

JAIME, P. C. et al. Desnutrição em crianças de até 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família: Análise transversal e painel longitudinal de 2008 a 2012. *In.*: SOUZA, M. F.; XIMENES, D. A.; JAIME, P. C. (Orgs.). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n.17. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação, Brasília, 2014. p. 49-63. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2017%20completo.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

LAVINAS, L. **Universalizando direitos: Observatório da Cidadania**, 2004. Disponível em: http://ww2.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf. Disponível em: 20 jul. 2022.

LAZARSELD, P.F. **Qualitative analysis: Historical and critical essays**. Boston: Allyn & Bacon, 1972.

LEÃO, M. M. O Direito Humano à Alimentação Adequada. *In.*: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGOSILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em saúde pública**. São Paulo: Rubio; 2013.

LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. *In.*: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGOSILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em Saúde Pública**. São Paulo: Rubio, 2011, p. 471-488.

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

LUCAS, M. M. **Ciclo de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em São Paulo: desafios na implantação do plano municipal (2013-2016)**. Mestrado (Dissertação) em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente. Araraquara, SP: Universidade de Araraquara, 2020. 174f. Disponível em: <https://m.uniara.com.br/arquivos/file/ppg/desenvolvimento-territorial-meio-ambiente/producao-intelectual/dissertacoes/2020/marcelo-mazeta-lucas.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

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

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, 2, 2004. Bauru: USC, 2004. CD-ROM. ISBN: 85-98623-01-6. 10p. Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2012/03/MANZINI-Jos%C3%A9-Eduardo-Entevista-semi-estruturada-An%C3%A1lise-de-objetivos-e-de-roteiros.pdf>. Acesso em: 06 out. 2022. Acesso em: 20 set. 2023.

MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. Gênero e combate à pobreza: Programa bolsa família. **Estudos Feministas**, v. 17, n.3, p.312, 2009.

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

MARSDEN, T. K.; SONNINO, R. Beyond the divide: Rethinking relations between alternative and conventional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, v. 6, p.181-189, 2009.

MARTINS *et al.* LEVANTAMENTO CENSITÁRIO POR UNIDADES DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA 2016/17. **Informações Econômicas**, v. 50, 2020. Disponível em: https://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/estudos_lupa/IE-LUPA-2016-2017.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

MARTINS, H. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. 2003. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) – EBAPE /FGV, Rio de Janeiro, 2003.

MAXWELL, S.; SLATER, R. Food policy old and new. **Development Policy Review**, v. 21, n. 5-6, p. 531-553, 2003.

MIGUEL, L. A. **Dinâmica e diferenciação de sistemas agrários**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MINAYO, C. S. **Raízes da fome**. Petropolis-RJ: Vozes, 1985.482 p.

MORGAN, D. Focus group as qualitative research. **Qualitative Research Methods Series**.16. London: Sage Publications, 1997.

MORUZZI MARQUES, P. E. **Segurança Alimentar: a intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica** [dissertação]. Rio de Janeiro: CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; 2010.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). **Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money**. 2001. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/report/modern-policy-making-ensuring-policies-deliver-value-for-money/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário geral n. 12**: o direito humano à alimentação adequada (Art. 11). 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-econteudos-deapoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf/view>. Acesso em: 25 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. 1948. <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em 20 de jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. ONU, New York, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução n.º 2.200 - A, da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966. Estabelece uma série de direitos econômicos, sociais e culturais e busca assegurar o exercício destes direitos nos Estados-Partes. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**, 1976. Disponível em:

<https://www.ciespi.Org.br/site/collections/document/2618#:~:text=PACTO%20INTERNACIONAL%20DOS%20DIREITOS%20ECON%20MICOS%20SOCIAIS%20E%20CULTURAIS,-1966&text=Ementa%20Adotado%20pela%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n,destes%20direitos%20nos%20Estados%20Partes>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Diretrizes Voluntárias: em apoio à realização progressiva do direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. Roma, 2004.

Disponível em:

http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Diretrizes_FAO.pdf. Acesso em: 1º nov. 2012.

PAULILLO, L. F. O; PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização: In. PAULILLO, L. F. et. al. **Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: Edufscar, 2002.

PAULILLO, L. F.O; GARCIA, L. M. B.; SACOMANO, M.N. **Governanças de redes: economia, política e sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2016. 352 p.

PAULILLO, L. F.O; GARCIA, L. M. B.; SACOMANO, M.N. **Governanças de redes: economia, política e sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2016. 352 p.

PELIANO, A. M. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In.: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

PEREIRA, P. A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In.: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social. 2014, p. 23-39.

PETERS, B. G. Governance as Political Theory. **Critical Policy Studies**, v.5, n. 1, p. 63-72, 2011.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar e nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção do consenso político**. 2009. 236 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social/UnB, Brasília, 2009.

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

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

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

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

REDE PENSSAN. VIGISAN - National Survey of Food Insecurity in the Context of the COVID-19 Pandemic in Brazil. **Food insecurity and COVID-19 in Brazil**. Instituto Vox Populi. 2021. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf. Acesso em 19 de jun. 2021.

REIS, J. B. d. S. **Fragilidades e força na execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no plano municipal: casos comparados**. Araraquara: Universidade de

RESSEL, L. B. et al. O uso do grupo focal em pesquisa qualitativa. **Texto & Contexto - Enfermagem** [online], v. 17, n. 4, 2008, pp. 779-786. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-07072008000400021>. Acesso em: 06 out. 2022

ROIO, M. D.; MARTINEZ, V. C. A vigência do estado de sítio político na pandemia. *In.*: LOLE, Ana et al. (Orgs.). **Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2020, p. 54-63.

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

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de soluções**. Cengage Learning, 2013.

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

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEDES. **O que é o Cadastro Único?** Brasília, DF: SEDES, 2022. Disponível em: <https://www.sedes.df.gov.br/cadastro-unico/>. Acesso em: 23 set. 2022.

SEGALL-CORRÊA AM; MARÍN-LEÓN L. Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. **Segur Aliment e Nutr**, 2009, v. 16, n.2, p. 1-19.

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

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

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

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

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

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

TEIXEIRA, L. S. C. A fome na reprodução do capital: uma análise do alimento-mercadoria. Florianópolis, SC: **Revista Katálysis**, v. 25, n. 3, 2022, p. 449-458. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2022.e86274>. Acesso em: 05 out. 2022.

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

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

UNIÃO Europeia define um salto histórico em seu modelo orçamentário para frear a crise da COVID-19. **El País**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-21/ue-define-umsalto-historico-em-seu-modelo-orcamentario-para-frear-a-crise-da-COVID-19.html#:~:text=Os%2027%20s%C3%B3cios%20do%20bloco,para%20o%20per%C3%ADodo%202021%2D2027>. Acesso em: 17 jan. 2020.

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

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

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? - Índice de Gini. Brasília, DF: **Desafios do desenvolvimento**, IPEA, ano 1, ed. 4, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem.)). Acesso em: 23 set. 2022.

ZIEGLER, J. **Relatório do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, Missão ao Brasil**, (Comissão de Direitos Humanos, 3 janeiro 2003, E/CN.4/2003/54/Add.1).

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

APÊNDICES

APÊNDICE I – Questionário direcionado para chefes de família que são beneficiárias do PMAIS

Este questionário foi respondido por famílias chefiadas por mulheres (que são a maioria do público que usa esses benefícios), preferencialmente mães, que estejam cadastradas no PMAIS há pelo menos um mês ou mais totalizando doze (12) famílias. Os questionários foram respondidos em parcerias com a equipe gestora dos CRAS que integram o PTR.

- 1) Que alimentos você prepara com os produtos que recebe na cesta de hortifruti?
() Prefiro não responder.

- 2) Os alimentos duram quantos dias até que você precise ter mais para o preparo familiar e consumo?
() Prefiro não responder.

- 3) Você e sua família sentem falta de outros alimentos que vocês poderiam consumir no dia a dia?
() Prefiro não responder.

- 4) As oficinas culinárias te ajudam no preparo dos alimentos, assim como no aproveitamento integral dos mesmos?
() Prefiro não responder.

- 5) Como você avalia a qualidade dos produtos ofertados na cesta de hortifruti?
() Prefiro não responder.

- 6) Qual é sua expectativa sobre a próxima gestão na continuidade dos programas municipais de SAN a partir de 2025?
() Prefiro não responder.

APÊNDICE II – Questionário direcionado para chefes de família que são beneficiárias do PBC

Este questionário foi respondido por famílias chefiadas por mulheres (que são a maioria do público que usa esses benefícios), preferencialmente mães, que estejam cadastradas no PBC há pelo menos mais de um mês totalizando treze (13) famílias. Os questionários serão respondidos em parcerias com a equipe gestora dos CRAS que integram o PTR.

- 1) Que alimentos você compra com o benefício mensal do Bolsa Cidadania?
() Prefiro não responder.

- 2) Os alimentos duram quantos tempo até a próxima compra?
() Prefiro não responder.

- 3) Com o benefício você consegue manter a alimentação da sua família durante o mês?
() Prefiro não responder.

- 4) O que melhorou na vida de sua família a partir do momento que você começou a comprar alimentos e produtos por meio do benefício?
() Prefiro não responder.

- 5) O que você prefere, receber cesta básica ou poder ir ao mercado e comprar o alimento ou produto que está necessitando com o benefício do Bolsa Cidadania?
() Prefiro não responder.

- 6) Qual é sua expectativa sobre a próxima gestão na continuidade dos programas municipais de SAN a partir de 2025?
() Prefiro não responder.

APÊNDICE III - Questionário destinado a representantes de entidades socioassistencias de Araraquara beneficiárias do Banco de Alimentos

Este questionário tem como objetivo entidades socioassistencias de Araraquara beneficiárias do Banco de Alimentos, através do Programa de Aquisição de Alimentos, (PAA) do governo federal e doações oriundas da rede privada de abastecimento alimentar da cidade. Essas entidades atuam com pessoas em situação de vulnerabilidade, desempenhando assim, um papel importante no combate à fome: Foi respondido por quatro (04) representantes.

- 1) Quais são os alimentos que você prepara, ou consome com os produtos que recebe do Banco de Alimentos?
() Prefiro não responder.

- 2) Os alimentos duram quantos dias até que você precise ter mais para o preparo?
() Prefiro não responder.

- 3) Qual o consumo médio mensal de alimentos na entidade, ou doados e qual o impacto deste alimento para os usuários?
() Prefiro não responder.

- 4) Qual é o impacto econômico e alimentar do programa para a entidade (aspectos nutricionais e de acesso à hortifruti e econômicos/financeiros)?
() Prefiro não responder.

- 5) O que as oficinas culinárias de aproveitamento integral têm proporcionado para você no preparo diário dos alimentos?
() Prefiro não responder.

- 6) As reuniões e oficinas culinárias têm ajudado você a combater o desperdício?
() Prefiro não responder.

- 7) Qual é sua expectativa sobre a próxima gestão na continuidade dos programas municipais de SAN a partir de 2025?
() Prefiro não responder.

APÊNDICE IV – Questionário destinado aos gestores responsáveis pela pauta da SAN no município

Neste apêndice constam as questões que foram voltadas para os gestores do município que executam as ações voltadas para a SAN:

- 1) Qual o impacto dos programas de SAN para o município de Araraquara?
() Prefiro não responder.
- 2) Quais os principais desafios para a implementação destes programas e os arranjos necessários?
() Prefiro não responder.
- 3) Qual o impacto econômico da implementação destes programas para o município?
() Prefiro não responder.
- 4) Qual o impacto social da implementação destes programas no município?
() Prefiro não responder.
- 5) Os beneficiários se reconhecem titulares do DHAA?
() Prefiro não responder.
- 6) Qual é sua expectativa sobre a próxima gestão na continuidade dos programas municipais de SAN a partir de 2025?
() Prefiro não responder.