

PARTICIPAÇÃO E ATIVISMO DO GRUPO DE INTERESSE DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM SÃO PAULO/SP^{1,2}

Silvana Maria Ribeiro³
Cláudia Maria Bógus⁴

A alimentação ultrapassa diferentes áreas de conhecimento e ação política, estabelecendo um diálogo entre eles e construindo um campo mais amplo, o da segurança alimentar e nutricional. Este artigo analisa o ativismo, a resistência e as proposições do grupo que milita em prol desta temática em São Paulo/SP, bem como o desdobramento dessa atuação nas esferas estadual e federal. Os métodos utilizados para a coleta dos dados foram: observação participante, entrevista com informante-chave e consulta a documentos de relevância. Verificou-se que a participação social foi um dos mecanismos utilizados para envolver representantes da sociedade civil e poder público na construção da política municipal e no fortalecimento da segurança alimentar e nutricional de modo geral. Concluiu-se que o protagonismo dos ativistas fortaleceu a participação social, bem como auxiliou na viabilização de espaços voltados à articulação da temática e no desenvolvimento de habilidades a partir de formação/capacitação técnica e da multiplicação de conhecimento em diversas instâncias e territórios.

Palavras-chave: participação social; ativismo; políticas públicas; segurança alimentar e nutricional.

PARTICIPATION AND ACTIVISM OF THE FOOD AND NUTRITION SECURITY INTEREST GROUP IN SÃO PAULO/SP

The food goes beyond different areas of knowledge and political action, establishing a dialogue between them and building a broader field as the food and nutrition security. This article analyzes the activism, resistance and propositions of the group that supports this field in São Paulo/SP, as well as the unfolding of this action in the state and federal spheres. The methods used to collect the data were: participant observation, interview with key informant and consultation of relevant documents. It was verified that social participation was one of the mechanisms used to involve representatives of civil society and government in the construction of municipal policy and in the strengthening of food and nutrition security in general. It was concluded that the protagonism of the activists strengthened social participation, helped in the feasibility of spaces aimed at the articulation of the thematic as well as the development of skills from technical training and multiplication of knowledge in various instances and territories.

Keywords: social participation, activism, public policy, food and nutrition security.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp57art5>

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

3. Doutora em Ciências pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. *E-mail:* <silmaribe@gmail.com>.

4. Professora associada II da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. *E-mail:* <claudiab@usp.br>.

PARTICIPACIÓN Y ACTIVISMO DEL GRUPO DE INTERÉS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN SÃO PAULO/SP

La alimentación sobrepasa diferentes áreas de conocimiento y acción política, estableciendo un diálogo entre ellos y construyendo un campo más amplio, como de la seguridad alimentaria y nutricional. Este artículo analiza el activismo, la resistencia y las proposiciones del grupo que milita en pro de la temática en São Paulo/SP, así como el desdoblamiento de esta actuación en las esferas estadual y federal. Los métodos utilizados para la recolección de datos fueron: observación participante, entrevista con informante clave y consulta a documentos de relevancia. Se verificó que la participación social fue uno de los mecanismos utilizados para involucrar a representantes de la sociedad civil y poder público en la construcción de la política municipal y en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional en general. Se concluyó que el protagonismo de los activistas fortaleció la participación social, ayudó en la viabilización de espacios orientados a la articulación de la temática y el desarrollo de habilidades a partir de formación / capacitación técnica y de la multiplicación de conocimiento en diversas instancias y territorios.

Palabras clave: participación social; activismo; política pública; seguridad alimentaria y nutricional.

JEL: I18, I38.

1 INTRODUÇÃO

O cenário brasileiro foi marcado por inúmeros eventos históricos que contribuíram para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (SAN). A contribuição de Josué de Castro, médico, geógrafo, professor e homem público é destacada neste início, pois suas ideias foram consideradas revolucionárias para sua época.

Castro foi um dos brasileiros que mais abordou o tema da alimentação, incluindo-o na questão geopolítica e aprofundando o debate sobre a fome e o meio ambiente. Ademais, exerceu grande influência na vida nacional e alcançou projeção internacional nos anos decorridos entre 1930 e 1974 (Andrade, 1997).

De acordo com Castro (1984) as ameaças alimentares não partem somente da dimensão qualitativa e quantitativa, mas também da importância de uma alimentação adequada. A partir de Josué de Castro, cuja pauta centrava-se na alimentação e nutrição, muitos outros fatos históricos marcaram a trajetória da SAN no país, as quais serão melhor apresentadas ao longo do texto.

Para o estudioso, a fome, a má alimentação e a desnutrição não eram fenômenos naturais, mas sim sociais, devendo ser resolvidos a partir de intervenções sociais e coletivas como a implantação progressiva de políticas públicas de SAN (Pinheiro e Carvalho, 2010).

O grupo de interesse da SAN analisado neste artigo é composto por representantes de diversos movimentos, instituições e ativistas que lutam por esta causa, dentre os quais: o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (Comusan), as organizações governamentais e não governamentais, as redes locais de SAN, representantes do poder público, pesquisadores, entre outros.

Muitos dos atores sociais que compõem esse grupo de interesse também representam outras lutas, ligados direta ou indiretamente à SAN, tais como movimentos relacionados à agricultura familiar, agroecologia, agricultura urbana e periurbana, economia solidária, consumo consciente, soberania alimentar, entre outros.

Pretende-se, com este artigo, analisar a atuação do grupo de interesse da SAN em São Paulo/SP desde a época da reativação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) nacional, de 2004 até 2015, ano que precedeu a publicação do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (Plamsan 2016-2020).

Este texto compõe-se de três partes: a primeira apresenta os métodos do estudo, que é fruto de uma tese de doutorado realizado na área de Saúde Pública. A segunda parte, resultados e discussão, apresenta um breve histórico da SAN no país, bem como analisa a atuação do grupo de interesse da SAN no município de São Paulo e sua interface com as esferas estadual e federal, incluindo os reflexos do protagonismo destes atores na construção dessa política pública. Por fim, a terceira parte apresenta as considerações finais das autoras.

2 MÉTODOS

As técnicas para coleta dos dados da pesquisa científica que originou este artigo foram: observação participante, entrevista com informante-chave e consulta a documentos de relevância na área de SAN.

Para este estudo, a análise dos dados ocorreu por meio da triangulação de métodos e apoiou-se na entrevista e nos documentos consultados.

A realização de um estudo de caso permitiu reconhecer os aspectos subjetivos do ser humano e sua relação com o mundo que o cerca, trabalhando com o universo de significados, representações, crenças, valores e atitudes dos atores inseridos em determinado grupo social (Minayo, 2010; Denzin e Lincoln, 2006).

A entrevista em profundidade, composta por uma única questão aberta, foi gravada e transcrita para análise, sendo o seu conteúdo sistematizado, categorizado e analisado para auxiliar na contextualização da SAN no nível municipal. A entrevista ocorreu com uma informante-chave, socióloga, que foi membro do Consea nacional por mais de dez anos, representando a sociedade civil, e que presidiu o Comusan de São Paulo/SP no biênio 2015-2017. A escolha por esta informante-chave deve-se à singularidade da sua atuação de mais de vinte anos como profissional e ativista da área de SAN e pelos papéis de liderança que assumiu ao longo desse período.

A questão desencadeadora da entrevista teve o intuito de compreender a trajetória dos militantes da SAN em São Paulo, bem como suas contribuições para a construção da política municipal. Com os conteúdos dessa entrevista, buscou-se

organizar os dados coletados de acordo com as seguintes categorias de análise, vinculados ao referencial teórico da promoção da saúde: i) *participação social*, com as subcategorias ativismo/militância e empoderamento; e ii) *políticas públicas*, com as subcategorias construção/elaboração, controle social, e intersetorialidade.

Para a contextualização histórica, foram consultados documentos de relevância para a temática central, sendo acessadas publicações relacionados ao contexto da pesquisa: dissertações de mestrado, teses de doutorado, artigos científicos e alguns livros, cujos autores se dedicaram à sistematização de fatos que marcaram a trajetória da SAN no contexto nacional. A maioria dos documentos consultados foram elaborados pelo poder público, pela sociedade civil engajada com a temática ou, ainda, produzidos conjuntamente por ambos, além de outros documentos ligados direta ou indiretamente à SAN.

Dentre os documentos consultados, destacam-se aqueles publicados pelo poder público nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) relacionados à política de segurança alimentar e nutricional, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar, os decretos, as resoluções e os planos de segurança alimentar e nutricional, além de todos que tenham sido elaborados e emitidos pela sociedade civil, tais como pela Rede Local de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Butantã (Rede SANS-BT) e pelo Comusan, publicados no formato impresso e/ou em mídia digital. Também foram consultados documentos emitidos por organizações não governamentais, nacional e internacional, que atuam na área da SAN.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Histórico de institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

As instituições pioneiras na área da SAN foram o Serviço de Alimentação da Previdência Social e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), ambos instituídos na Lei do Salário Mínimo por meio do Decreto nº 399, de 1938, e o Plano Nacional de Alimentação, estabelecido pela CNA, em 1952.

No início dos anos 1960, algumas estruturas relacionadas à operacionalização de políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos foram criadas pelo governo federal, como a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) que, com a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab), comporiam o Sistema Nacional de Abastecimento (Silva, 2014).

Na década de 1970, os governos militares, para evitar crise em torno do desabastecimento alimentar no meio urbano, privilegiaram a política agrícola com foco na garantia de suprimento dos produtos alimentares nas grandes cidades. Nesse

período, foram criadas as Centrais de Abastecimento (Ceasas), sob a coordenação do Ministério da Agricultura (Machado *et al.*, 2015).

Desde 1972, os programas, projetos e ações ligados à alimentação e nutrição haviam sido assumidos pelo Ministério da Saúde, apesar de haver iniciativas também em outros setores, porém, de forma desarticulada (Pinheiro e Carvalho, 2010).

Em 1985, a SAN foi institucionalizada e inserida em documentos oficiais, em especial, nas publicações do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, além de ser assumida definitivamente pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) (Pinheiro e Carvalho, 2010).

O ano de 1986 foi marcado por duas grandes conferências no campo da saúde pública, ambas ligadas, de alguma maneira, à questão alimentar: a VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em março, no Distrito Federal, e a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (I CNA&N) (Brasil, 1986; Pinheiro, 2009).

Em 1992, o Brasil tornou-se signatário do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), marcando um forte movimento de reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (Brasil, 1992; Burity *et al.*, 2010; Cervato-Mancuso, Fiore e Redolfi, 2015).

Na década de 1990, ocorreu a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), fruto do movimento da reforma sanitária, o que contribuiu para que a saúde passasse a ser considerada como direito universal a partir da descentralização, integralidade das ações e participação popular, trazendo um novo olhar para a saúde no país (Brasil, 1990). Ainda nesse contexto, o conceito de SAN passou a vincular-se à realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Consea, 2004).

O Consea – criado em 1993, extinto em 1995 e reativado em 2003 – foi fundamental para que o país pudesse gestar proposições inovadoras, destacando-se no cenário mundial (Caisan, 2011; Cervato-Mancuso, Fiore e Redolfi, 2015; Costa, 2011).

O I Consea foi criado durante o mandato de Itamar Franco na presidência em substituição a Fernando Collor, após o seu *impeachment*. Sua extinção aconteceu em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesse período foi criado o Programa Comunidade Solidária, coordenado pela então primeira dama Ruth Cardoso. Para o grupo de interesse da SAN no nível nacional, não era possível aceitar a substituição de um conselho por um programa governamental que atuava em diversas frentes e não tinha a SAN como tema principal (Pinheiro e Carvalho, 2010).

O programa supracitado focalizava, prioritariamente, ações de combate à pobreza nos municípios. No entanto, de acordo com seus críticos, apesar de articular estratégias do governo federal com ações da sociedade civil e com as demais esferas governamentais (estadual e municipal), tinha um caráter neoliberal, pois transferia responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil (Pinheiro, 2009; Campos, 2009).

A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CN de SAN), realizada em 1994, teve papel fundamental para a construção da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), sendo alguns de seus eixos incorporados nas diretrizes da política, dentre os quais, destacam-se: produção e acesso a uma alimentação de qualidade; necessidade de programas de alimentação e nutrição para grupos populacionais nutricionalmente vulneráveis; controle de qualidade dos alimentos; promoção de hábitos alimentares e estilos de vida saudáveis (Pinheiro e Carvalho, 2010).

O Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) – composto por organizações, movimentos e organizações não governamentais (ONGs) – foi criado após o processo de mobilização da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996, na cidade de Roma (Burity *et al.*, 2010). Esse fórum articulou-se em redes mundiais relacionadas à SAN envolvendo a sociedade civil, promovendo ações conjuntas com governos e organizações intergovernamentais.

O ano de 1999 destacou-se pela aprovação da PNAN integrando os esforços do Estado brasileiro por meio de um conjunto de políticas públicas, propondo-se a respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação (Brasil, 2013; Pinheiro e Carvalho, 2010).

Entre os registros que marcam a trajetória da SAN no país, o lançamento do Programa Fome Zero, em 2003, pelo então presidente Lula, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), contribuiu para impulsionar essa agenda pública, pois foi idealizado para assegurar o direito humano à alimentação adequada para pessoas com dificuldades de acesso alimentar (Brasil, 2010; Costa, 2011; Pinheiro e Carvalho, 2010). Ainda nesse ano, foi instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que trata da compra direta da agricultura familiar por meio da Lei Federal nº 10.696, de 2 de julho de 2003 (Brasil, 2003).

O ano de 2004 foi marcado pelo reconhecimento do DHAA como paradigma para o enfrentamento da fome e da pobreza, iniciando o redesenho das políticas públicas voltadas ao combate à fome, tendo como destaque o lançamento do Programa Bolsa Família (Silva, 2014). Ainda nesse período, ocorreu a reativação oficial do Consea, durante a II CN de SAN, ocorrida em Olinda/PE, onde se reuniram delegados eleitos em conferências municipais e estaduais, estabelecendo uma nova relação entre sociedade civil e poder público (Consea, 2004; Caisan, 2011; Campos, 2009).

O decreto referente à constituição do II Consea previu, no momento de sua reativação, que a presidência fosse assumida por representante da sociedade civil, sendo este designado pelo presidente da República e secretariado pelo Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Pinheiro, 2009).

Em 2006, foi sancionada, pelo presidente Lula, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas a assegurar o DHAA e dando outras providências, tendo como base e vetor a realização deste direito (Brasil, 2006) que, em 2010, foi expresso na Constituição Federal. Ressalta-se que a Losan só foi viabilizada graças à: i) participação social; ii) militância dos movimentos em prol da SAN; iii) reativação do Consea; e iv) existência de conselhos congêneres, em alguns estados e municípios.

Os princípios e diretrizes da Losan necessitaram ser aprovados dentro de um debate aprofundado envolvendo representantes da sociedade civil organizada e do Estado, nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal). Isso ocorreu no âmbito dos conselhos de SAN e das conferências nacionais, de modo a preservar sua legitimidade e a viabilidade institucional, tão necessária para a efetivação do Sisan, seja na adesão, implementação e/ou eficácia (Pinheiro, 2009).

A III CN de SAN, realizada em julho de 2007, institucionalizou o Sisan. Esse sistema, que configurou-se como o eixo central dos debates da conferência, foi estruturado com base nas seguintes premissas: equidade, diversidade, sustentabilidade, soberania alimentar, direito humano à alimentação adequada, participação e controle social, descentralização e intersetorialidade (Pinheiro e Carvalho, 2010).

Em 2009, ocorreu a aprovação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, destinando 30% dos recursos federais do programa para aquisições locais da agricultura familiar (Brasil, 2009).

Em 25 de agosto de 2010, o presidente Lula assinou o Decreto nº 7.272, estabelecendo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), bem como regulamentando a Losan com os objetivos e as diretrizes da PNSAN, dispondo sobre sua gestão, financiamento, avaliação e controle social na busca de se assegurar o DHAA, além de definir parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN, estabelecendo condições para o aperfeiçoamento da gestão intersetorial e a descentralização do Sisan (Brasil, 2010).

De acordo com Costa (2011), o marco regulatório da SAN fortaleceu o processo de institucionalização e integração das políticas públicas de SAN, a partir da definição de orientações necessárias para a descentralização do Sisan e da adesão formal dos estados e municípios ao sistema.

As três conferências nacionais de SAN, realizadas antes de 2010, tiveram importante papel na legitimação do DHAA, que está previsto entre os direitos sociais e constante em vários instrumentos legais vigentes no Estado brasileiro e que passou a ser expresso na Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.

Em 2011, foi elaborada a nova PNAN, a qual estabeleceu nove diretrizes que abrangem o escopo da atenção nutricional no SUS e que buscam a garantia da SAN para a população brasileira (Cervato-Mancuso, Fiore e Redolfi, 2015).

Em 2014, o Brasil comemorou sua saída do Mapa da Fome da FAO, contribuindo para o alcance de um dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que tinha como prazo estipulado, pelas Nações Unidas, o ano de 2015 (Santos, 2016).

O Plansan 2012-2015 foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), sendo fruto de um processo de consulta ao Consea e aprovação pelo Pleno Ministerial. A Caisan, composta à época por dezenove ministérios, integrava dezenas de ações do conjunto desses órgãos voltadas para a produção e fortalecimento da agricultura familiar, abastecimento alimentar e promoção da alimentação saudável e adequada. Além de seu caráter intersetorial, esse primeiro plano teve embasamento nas metas e objetivos do novo PPA do mesmo período e consolidou-se como instrumento de monitoramento das metas para o conjunto de ações voltadas à SAN.

Em 2014, ocorreu a publicação da segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira, de responsabilidade do Ministério da Saúde e fruto de uma construção coletiva de saberes, pois sua elaboração passou por um processo de consulta pública, permitindo o amplo debate de diversos setores da sociedade que orientou versão final do documento.

Esse guia, que tem como pressupostos os direitos à saúde e à alimentação adequada e saudável, é um documento oficial que aborda os princípios e as recomendações de uma alimentação adequada e saudável para a população brasileira no âmbito individual e coletivo. Configura-se como instrumento de apoio às ações de educação alimentar e nutricional no SUS e outros setores, tendo como missão subsidiar políticas, programas e ações que visem incentivar, apoiar, proteger e promover a saúde e a segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros (Brasil, 2014).

O Plano Nacional de SAN vigente, Plansan 2016-2019, derivou de melhoramentos do primeiro Plano Nacional, sobretudo na capacidade de monitorar vulnerabilidades específicas em termos de insegurança alimentar e nutricional, ademais de acompanhar agendas transversais: mulheres, juventude, indígenas, quilombolas, outros povos e comunidades tradicionais, população negra, entre outros.

3.2 Resistência do grupo de interesse da SAN e repercussão nas esferas estadual e federal

O governo do estado de São Paulo, bem como o Conselho Estadual de SAN, diferenciam-se, em relação aos demais estados, no cenário da SAN, ficando aquém no tocante à construção dessa política, conforme será demonstrado ao longo do texto.

O movimento da SAN, até hoje, enfrenta a falta de prioridade política por parte do governo estadual mas, ainda assim, muitos avanços na área devem-se à resistência e atuação desse grupo de interesse.

É válido lembrar que o estado de São Paulo está sendo governado pelo mesmo partido, quase que ininterruptamente, desde 1995. FHC, por duas vezes consecutivas, foi presidente do Brasil e contribuiu para a hegemonia de seu partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no governo paulista. Desde 1982, não houve governança tão duradoura em todo o país, mesmo nos estados que apresentam lideranças tradicionais e grupos políticos de força regional (Fiore, 2016).

O PSDB é um partido altamente intelectualizado, sem qualquer vínculo com a classe trabalhadora, sua liderança procura “credenciar-se duplamente como os melhores e mais competentes gestores do capital e como os que sabem como reduzir o sofrimento popular, via plenitude liberal – ‘desenvolvimento econômico’ – e via sociedade civil – ‘ampliação da democracia’” (Guiot, 2006, p. 70).

Adeptos de uma ideologia neoliberal, esse partido interfere diretamente na forma como se conduzem as políticas públicas estaduais, tendo a missão de fortalecer o capitalismo globalizado (Sanfelice, 2010).

Para Guiot (2006), o perfil do PSDB, transmitido pelos seus membros, é de ser um partido em consonância com a “socialdemocracia” europeia, ocupando “brechas” existentes para captar um “mercado eleitoral” por meio de uma atuação pragmática que acena aos setores empresariais a partir da retórica de um projeto de cunho “modernizador” e, ao mesmo tempo, envolvendo as classes médias preocupadas com os movimentos sociais ascendentes.

Ainda para o referido autor, “coube ao PSDB a tarefa política de reaglutinar a burguesia em crise nos anos de abertura política, anunciando-se como instrumento capaz de alavancar a ‘modernização’ da sociedade brasileira pela via do projeto neoliberal” (Guiot, 2006, p. 70).

De modo geral, a perpetuação do PSDB no governo estadual traz para o movimento da SAN, no cenário estadual, dificuldades que serão manifestadas pela entrevistada em seus depoimentos ao longo do artigo. Destaca-se que os indivíduos e coletivos que formam o grupo de interesse da SAN em São Paulo, que são também chamados de “ativistas”, formam uma teia de relacionamentos, revelando a potencialidade dessa conectividade presente entre uma boa parcela de entidades no município.

Esses ativistas paulistanos acompanharam o processo de construção da PN-SAN, desde a reativação do Consea nacional em 2004, de forma autônoma, com pouca ou nenhuma representatividade do Conselho Estadual de SAN de São Paulo, porém exercendo forte pressão no nível nacional. Desde a criação do primeiro Conselho Municipal de São Paulo, em 2004, esses ativistas têm contribuído e influenciando o Consea nacional com várias ideias e proposições em relação à política de SAN. As falas transcritas abaixo se enquadram na categoria participação social/ativismo, militância e embasam tal afirmação.

De maneira geral, a construção da política de segurança alimentar no nosso país tem a marca da participação social, um tema que já estava incorporado pela sociedade em vários movimentos e que o programa Fome Zero reuniu várias ideias e propostas que vinham desses movimentos ligados à SAN, agroecologia, agricultura familiar... A construção da noção de SAN, da soberania alimentar, do direito humano à alimentação, tem, então, a marca da participação dos movimentos, das organizações sociais. Em São Paulo, lembro de procurarmos os poucos decretos que existiam como referência para a gente criar o conselho aqui... Ainda existia a Secretaria Municipal de Abastecimento (Semab), então houve uma mobilização em torno dessa questão na primeira versão do conselho [Comusan], mas logo depois, com a entrada do novo governo na prefeitura, a nossa, a visão de participação alterou [...] (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 182).

O movimento de ativismo de SAN, no nível municipal, ganhou mais visibilidade e acabou por se destacar nessa liderança em função da ausência de atuação nesse campo pelo nível estadual e também pela “inação” do Consea estadual. Com resistência e atuação política, novos espaços para o desenvolvimento de estratégias de articulação e ações emergentes foram sendo viabilizados pelos ativistas.

Em São Paulo, o Comusan, de acordo com a informante-chave, é um órgão que desempenha importante papel para o movimento da SAN. Esse conselho foi criado na I Conferência Municipal de Segurança Alimentar de São Paulo, em 2001, e se tornou oficial pelo Decreto nº 42.862, de 13 de fevereiro 2003, passando por atualização estrutural em 2008. Em 2013 passou a constar na Lei nº 15.920/2013. Em 2015 foi estruturado pelo Decreto nº 55.867/2015 (Município de São Paulo, 2016). Os conselhos são canais de participação e indicativos da presença e atuação dos movimentos sociais e outras organizações na sociedade civil, promovendo ações contínuas e virtuosas de forma cíclica (Bógus, 2009) e, também, representando interesses específicos.

O grupo de interesse de SAN, analisado neste artigo, também é composto por servidores públicos que atuam no desenvolvimento de suas atribuições profissionais, junto aos demais atores já mencionados. Esses servidores fortalecem o grupo em prol da SAN porque dispõem da capacidade, por força de suas atribuições, de circular por diversos espaços, de caráter público ou social, contribuindo para o entrelaçamento de estratégias e decisões de interesse da SAN.

Esse tipo de agrupamento faz suas reivindicações, sobrepõe-se a outros grupos, disputa interesses, o que resulta no estabelecimento, na manutenção ou, ainda, no aprimoramento comportamental dos indivíduos que, ao organizarem-se coletivamente, lutam por seus interesses (Truman, 1951).

O grupo de interesse da SAN em São Paulo tem contribuído, ao longo das últimas décadas, para o fortalecimento da temática nas três esferas governamentais – municipal, estadual e federal –, tendo entre seus propósitos a elaboração e a efetivação do plano municipal de SAN e a construção da política municipal, bem como contribuições para a construção da política nacional de modo geral.

É a partir da interação humana nos grupos que surgem certos hábitos comuns, podendo ser chamados de normas ou atitudes compartilhadas. Essas atitudes surgem em relação ao que é necessário ou desejado em uma dada situação, como demandas e/ou reivindicações sobre outros grupos da sociedade (Truman, 1951).

Numa abordagem relacional é compreensível e natural que numa dada sociedade ocorram conflitos e disputas de interesses, em todos os níveis e em todos os tipos de situações. Gohn (2005) ressalta que a força política de determinado grupo ou movimento ocorre por meio do projeto político que constrói, bem como pelos valores que o sustentam e pelos reflexos que suas ações provocam na sociedade civil e política, pelos desafios enfrentados e resultados alcançados.

O desejo de mudança, de transformação social, o desenho de cenários a que se almeja chegar, são sonhos de liberdade e resistência, que os projetos políticos formatam. Por isso, na maioria das vezes, os projetos não são construções simbólicas consolidadas, mas metas a se atingir. A habilidade em realizar alianças, de se inserir em redes, de realizar parcerias, de articular-se como outros movimentos com princípios e valores similares, e outras ações expressas no agir político de um movimento demarca, profundamente, sua capacidade de transformar atores sociais em sujeitos políticos, coletivos, construtores de suas histórias (Gohn, 2005, p. 38).

O grupo de interesse da SAN (esfera municipal) contrapõe-se a outros grupos presentes na esfera estadual que representam interesses opostos como, por exemplo, os defensores ou representantes da indústria alimentícia, da farmacêutica, dos insumos químicos, dos grandes monocultores, entre outros, atuando, fundamentalmente, em prol dos interesses econômicos. Nesse “ringue” político, os grupos opostos ao da SAN atuam por meio de disputas de conteúdos nas agendas políticas, enfrentando conflitos de interesses e medindo forças nos processos decisórios etc.

Na conjuntura de elaboração de políticas, em especial na fase inicial, ocorre bastante politização em torno do tema ou problema causando, de acordo com Bógus (2009, p. 41), “inquietação a algum grupo ou governo que consegue, no jogo de forças próprio da arena política, incluir a questão na pauta de alguma instância decisória e na agenda governamental”. Desse momento em diante podem ocorrer disputas e interferências dos atores favoráveis e contrários à política.

O próximo relato demonstra que a articulação e o trabalho em rede tornaram-se estratégias potentes do grupo de interesse da SAN. “Vejo muitas organizações participando... a pastoral da criança, as organizações de cunho comunitário, ONGs locais, articulações formadas em redes sociais, a exemplo do movimento hortelões urbanos que participaram ativamente, principalmente na região oeste e centro etc.” (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 183).

São muitos os ganhos cognitivos possibilitados pela estratégia de atuação em rede por existir neste universo uma “conectividade difusa notável entre as organizações civis paulistanas” (Lavalle, Castello e Bichir, 2006, p. 6).

Os indivíduos que formam o grupo de interesse da SAN em São Paulo representam muitos outros temas que se articulam entre si e com a temática central, formando assim uma teia de relacionamentos que revela a potencialidade dessa conectividade presente entre uma boa parcela de entidades no município.

Truman (1951) afirma que não é possível encontrar indivíduos senão em grupos, pois o isolamento completo no espaço e no tempo é tão raro que configura uma situação quase hipotética. A articulação entre esses grupos pode se dar no formato de redes, por exemplo, como é o caso das redes sociopolíticas.

As redes sociopolíticas respondem às demandas e necessidades da população de forma integrada e eficaz na gestão das políticas sociais; geralmente, atuam numa perspectiva intersetorial, buscando solucionar problemas que dependem, na maioria das vezes, de ações conectadas entre as áreas da administração e da sociedade.

Ademais, as redes, por envolver as relações entre estado e sociedade, auxiliam o emprego da advocacia e a formulação de políticas públicas urbanas. Suas funcionalidades estão no apoio social, na solidariedade, na focalização, na gestão de políticas sociais e no compromisso social (Junqueira, 2000; Mendes *et al.*, 2013).

Os indivíduos podem se organizar e se empoderar, atuando junto ou em oposição ao poder público, a partir do momento em que participam de contínuas interações nos mais variados grupos. Empoderamento, nesse contexto, é quando indivíduo, coletivo, movimento social ou instituição adquire e exerce algum grau de poder nos processos sociais e políticos, cumprindo um importante papel na mobilização social (Fernandes *et al.*, 2012).

O papel desempenhado pelo grupo de interesse da SAN no Consea e o posicionamento do grupo dentro do processo nacional evidencia o empoderamento dos envolvidos nesse movimento paulistano:

Então, a nossa participação no Consea acabou criando uma ponte entre a realidade que a gente estava vivendo aqui e o processo nacional, então em algum momento, principalmente na 3ª Conferência, que o Estado até nos últimos dias não convocava a Conferência Estadual, enfim, nós conseguimos encaminhar um ofício para

o Consea, em nome do fórum paulista de SAN, que reúne entidades da sociedade civil, movimentos, colocando que o povo de São Paulo gostaria de estar participando do processo nacional e essa participação estava sendo inviabilizada pela conduta do governo estadual (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 88).

As reivindicações do grupo foram atendidas pelo Consea nacional, inclusive com subsídios para despesas como passagem aérea, hospedagem, alimentação etc.

Então nós conseguimos uma prerrogativa que nas conferências, nas reuniões que participávamos os presidentes de Consea estaduais, nós [Comusan, militantes da SAN] estaríamos sempre. Eles [Consea nacional] começaram a pagar passagem para a ida de um representante da nossa Articulação Paulista de Segurança Alimentar para que pudesse participar dessas reuniões para fazer essas ligações do que estava acontecendo no país e o nosso movimento aqui em São Paulo [município] (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 88).

O empoderamento desse grupo de interesse, em São Paulo, na década de 1990, ocorreu de forma autônoma, superando os limites estabelecidos. Vale destacar que a mudança de partido político na transição do governo municipal contribuiu para que os conselheiros municipais elaborassem novas estratégias de atuação de modo a evitar a desarticulação do movimento, marcando presença no conselho nacional, conforme demonstra depoimentos da categoria participação social/empoderamento.

Quando a gestão não prioriza, não dá força, fica difícil concretizar a função de um conselho, eu vejo isso em São Paulo... Foi o nosso vínculo com o FBSSAN que acabou nos permitindo participar da mobilização no nível nacional, nas plenárias do Consea, durante o processo de mobilização das conferências, isso foi interessante [...] (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 96).

A atuação dos ativistas, a partir da resistência do grupo em relação à conduta do governo estadual e do Consea estadual, bem como as ações estratégicas de mobilização, participação e articulação junto aos representantes governamentais e da sociedade civil, teve reflexos positivos na política municipal, fortalecendo o movimento da SAN no município e a interface com movimentos de outros estados.

O Consea/SP foi instituído pelo Decreto nº 47.763, de 11 de abril de 2003, e reorganizado pelo Decreto nº 59.146, de 30 de abril de 2013. Apesar de sua existência formal, esse conselho não era ativo, tampouco participava dos fóruns em âmbito nacional e, também, não fornecia apoio para participação dos representantes da SAN nos eventos e nas conferências nacionais (Consea, 2014).

O cenário apresentado anteriormente, o posicionamento do governo estadual (falta de apoio) e os conflitos com o Consea estadual (inatividade) fizeram com que o segmento da sociedade civil, presente no Comusan, se apresentasse ao Consea nacional como um segmento organizado, pleiteando participação autônoma de representantes do município no processo de mobilização nacional, pois não conse-

guiam viabilizar esta participação via Consea estadual. Essa falta de apoio denota as divergências ideológicas e político-partidárias existentes entre o governo estadual e governo municipal, bem como explica a distância existente entre os dois conselhos de São Paulo – de um lado, o PSDB e o Consea/SP; do outro, o PT e o Comusan.

Os fatos precedentes revelam como as questões político-partidárias podem interferir nos processos participativos, sendo necessário refletir sobre o caráter político de determinadas reivindicações.

As instituições de governo são centros de poder baseados em interesses; suas conexões com grupos de interesse podem ser latentes ou abertas e suas atividades variam das rotinas de caráter político e amplamente aceito ao instável e altamente controverso.

A fim de fazer reivindicações, grupos de interesse político procuram acesso aos pontos-chave de decisão dentro dessas instituições. Tais pontos estão espalhados por toda a estrutura, incluindo não apenas os ramos formalmente estabelecidos do governo, mas também os partidos políticos em suas diversas formas, além da relação entre as unidades governamentais e outros grupos de interesse (Truman, 1951, p. 250).

As falas seguintes, pertencentes à categoria participação social/ativismo e militância, evidenciam as conquistas dos militantes, a resistência em relação ao posicionamento do governo estadual e as reivindicações realizadas junto ao governo federal, surtindo com isso alguns resultados positivos.

Voltando à questão da sociedade, da participação da sociedade civil organizada, eu vejo que, de maneira geral, incluindo São Paulo, porque bem ou mal nós [grupo de interesse da SAN] conseguimos resistir durante esses anos, pautando a questão da SAN. Então, havendo condição de participação, acho que São Paulo tem uma sociedade civil muito frutífera... que faz muitas coisas, ações, desde uma distribuição de alimentos, sopão, refeições para moradores de rua, agricultura familiar, agricultura urbana, projetos de educação nutricional, projetos de gastronomia popular, uma infinidade, compras comunitárias [...] (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 90).

São Paulo foi o único município do estado que se fez representado nas reuniões do Consea nacional em Brasília, uma vez que os conselheiros estaduais não participavam dessas reuniões. Todos os demais marcaram presença nas reuniões por meio de representantes dos conselhos estaduais representando seus estados.

Além da participação nas reuniões do Consea, o grupo de interesse da SAN também conseguiu participar em duas conferências nacionais representando o município, conforme depoimento da categoria participação social/ativismo e militância. “Isso aconteceu na conferência de 2007 e também de 2011, e agora é a quinta, então foi na terceira e na quarta conferência que a gente viabilizou a

participação dos [representantes] de São Paulo” (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 88).

Os ativistas da SAN, bem como sua atuação e resistência em relação a conduta do governo e do Consea estadual pode ser explicada pela teoria da ação coletiva de grupos sociais.

Essa teoria defende que a prevalência de certos grupos sociais incorre basicamente na união de indivíduos com interesses comuns que tentam promover interesses específicos, ocorrendo a promoção conjunta de interesses (Olson e Fernandez, 1999).

O referido autor destaca ainda a perspicácia dos grupos pequenos, pois esses tendem a ser mais unidos, eficientes e com maior capacidade na provisão dos bens que interessam aos seus membros. Além do tamanho, também se diferenciam em termos qualitativos, uma vez que os ganhos coletivos podem compensar muito a ponto de justificar determinada ação.

O grupo de interesse da SAN em São Paulo pode ser considerado pequeno em termos quantitativos, mas grande em termos qualitativos. Por meio de uma atuação efetiva, o grupo alcançou ganhos positivos para a SAN no município, muito mais pela qualidade de suas ações e proposições do que propriamente pelo seu tamanho (número de pessoas).

Sob a ótica da teoria da ação coletiva, esse grupo agiu de modo articulado, liderando o movimento da SAN no município, provavelmente porque vislumbravam, no período de militância, diversos benefícios coletivos que justificavam todo o custo arcado ao longo do percurso. O fato de o Consea estadual e o Comusan não terem caminhado na mesma direção, fazendo com que tanto o estado como o município ficassem aquém na construção do Sisan, contribuiu para manter o município participante da construção da PNSAN de forma isolada no estado, mas, sobretudo, fez com que esse grupo extraísse os ensinamentos e adquirisse experiência nessa seara, empoderando-se enquanto movimento.

Um controle social de órgãos que, como os conselhos, atuam junto aos sistemas públicos aos quais estejam vinculados resulta numa ação efetiva da sociedade sobre o estado e não propriamente um controle social tão somente para manter a ordem e a coesão social (Bógus, 2009).

Outros estados da nação encontravam-se à frente do estado de São Paulo; alguns estavam em seu primeiro plano estadual, outros já elaborando o segundo plano estadual de SAN. Já o município, prejudicado pelo contexto estadual, estava atrasado na adesão do Sisan e na elaboração de seu primeiro plano municipal de SAN. “Então, São Paulo ficou atrasado na adesão ao Sisan. Outros estados estão bem mais adiantados que nós, na elaboração e implantação da política de SAN; já estão na elaboração

do segundo plano de segurança alimentar” (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 92).

Apesar da defasagem da política estadual e municipal, destaca-se o valor axiomático de luta e resistência do grupo de interesse da SAN ao promoverem um movimento disseminador de força e poder para todo o estado de São Paulo.

Na medida em que os grupos são organizados, tornam-se naturalmente potentes porque se concentram dentro da dimensão humana com toda a sagacidade inerente à espécie. Entre as características que permeiam o universo humano estão: ousadia, perspicácia, sutileza, garra, perseverança, entre outras (Latham, 1952).

Em relação à permeabilidade dos grupos dentro das instituições governamentais, bem como suas conquistas, um conjunto de fatores complexos e interdependentes auxiliam na compreensão de como determinados grupos alcançam acesso efetivo às instituições de governo, que são classificadas, por Truman (1951), em três categorias ligeiramente sobrepostas: i) fatores relacionados com a posição estratégica de um grupo na sociedade; ii) fatores associados às características internas do grupo; e iii) fatores peculiares às próprias instituições governamentais.

Na primeira categoria, Truman (1951) evidencia o *status* ou prestígio do grupo na sociedade, isto é, a facilidade com que comanda o cumprimento de suas reivindicações, quando estas se encontram fora de seus limites de decisão/atuação. A posição e as atividades do grupo são comparadas com interesses largamente desorganizados ou estão sob a “regra do jogo”. Quando os funcionários do governo são formalmente ou informalmente membros dos grupos, utilizam-se do conhecimento técnico e político de quem representam. Na primeira categoria, no caso analisado, havia dentro do grupo de interesse da SAN servidores públicos que, juntos aos demais envolvidos, exerciam papel de mediadores e articuladores de assuntos específicos que eram pautados dentro das esferas governamentais.

Já a segunda categoria, de acordo com o autor, inclui o grau de adequação da organização do grupo, ou seja, o grau de coesão numa dada situação, especialmente em relação às exigências de grupos concorrentes sobre a sua composição (habilidades de liderança, recursos do grupo em números e dinheiro). Nesta categoria, a divisão de tarefas e responsabilidades ocorria de acordo com a capacidade de cada subgrupo, por exemplo, ao Comusan cabia a responsabilidade de mobilizar pessoas a partir de estratégias de participação; aos servidores públicos cabia a luta por disputa de agenda de assuntos de interesse da SAN, viabilização de eventos mais formais, incluindo questões orçamentárias etc.

Por fim, na terceira categoria, estão a estrutura operacional das instituições governamentais, uma vez que tais características estabelecidas envolvem vantagens e desvantagens relativamente fixas, além dos efeitos que envolvem a vida

em determinados grupos (Truman, 1951). Nesta última categoria, os servidores públicos e os conselheiros do Comusan foram os responsáveis por articular temas de interesse do grupo junto aos demais conselhos da cidade e secretários executivos, sensibilizando-os para a importância da SAN, além de exercerem papel fundamental no estreitamento da relação com a frente parlamentar.

No caso de São Paulo, tanto a permeabilidade como as diferentes formas de poder contidas no grupo de interesse da SAN, de alguma maneira, impulsionaram e disseminaram os conhecimentos específicos acerca do tema, fortalecendo o movimento de SAN em São Paulo e, de certa forma, sensibilizando, envolvendo e politizando os municípios.

Dentre as formas como ocorreram o envolvimento e a politização dos municípios, destaca-se a atuação do Comusan por meio da descentralização de ações nos territórios, em torno da realização das conferências, bem como o estímulo à participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões deste conselho, envolvendo inclusive as ações ligadas ao processo de elaboração do primeiro Plamsan.

A participação, de acordo com Cohn (2011), deve trazer consigo a politização das políticas públicas devido à necessidade das lideranças de manterem estreitos os canais de comunicação com suas bases sociais, fortalecendo a esfera pública; porém, segundo a autora, não é isso que normalmente acontece.

No caso de São Paulo, o indicativo da autora foi ocorrendo paulatinamente no município; o conceito, a importância e os benefícios da SAN foram sendo pulverizados, disseminados e problematizados entre as populações dos diferentes territórios paulistanos, refletindo na política nacional e surtindo efeitos também na esfera pública municipal.

[...] o empoderamento dessas organizações, como no caso da Rede Local de SAN no Butantã... Como é que ela pode participar da política de segurança alimentar do município, como que ela se conectaria? Estão se formando comissões, sete comissões, nas macrorregiões, então qual é o papel delas [das comissões]? Elas estão dentro da órbita de ações que se realizam em vários bairros. Vamos dizer que sejam onze bairros por cada comissão regional, qual é o papel dessas pessoas que vão estar participando desse grupo? Como que é a dinâmica de trabalho de uma comissão regional? (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 93).

Processos participativos, como este, agregam membros de diferentes segmentos da comunidade e contribuem para a identificação dos problemas, promovem discussão em busca de soluções, bem como auxiliam na formulação, implementação e avaliação de ações de interesse dos territórios. Também contribuem para o fortalecimento e para a consolidação da participação e da identidade regional, além do empoderamento individual e coletivo que acontece ao se potencializarem as capacidades e a criatividade dos atores, de forma individual e coletiva.

O ideal seria que, por meio da participação cidadã, nos espaços institucionais, se revertesse o padrão de planejamento e a execução das políticas públicas de modo que a sociedade conseguisse exercer efetivamente a fiscalização e o controle social, obrigando o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, eliminando ou enfraquecendo os interesses daqueles que circulam em torno do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele (Tatagiba, 2002).

As falas enquadradas na categoria participação social/ empoderamento evidenciam a pressão exercida junto ao governo municipal no tocante à construção da política municipal de SAN, além de demonstrar o empoderamento das populações localizadas e organizadas em grupos, de acordo com interesses específicos.

Cada região tem características específicas, a zona Sul de São Paulo tem já características de área rural, são quatrocentas famílias de agricultores, que tem lá suas potencialidades e seus problemas. Então, há propostas específicas de acordo com as características de cada território... A necessidade do zoneamento territorial, definir as áreas de agricultura familiar e de os agricultores de lá terem acesso à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é o documento do agricultor. Já em outras regiões... É a questão da alimentação dos albergues (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 94).

Os grupos existem para que as pessoas se sintam pertencentes à determinada configuração social capaz de cumprir e atender anseios provenientes de valores pessoais e necessidades sentidas, sendo o indivíduo a peça central de todas as formas de organização grupal (Latham, 1952).

Outra reflexão necessária gira em torno da fragmentação, da complexidade e da interdependência existentes nas sociedades atuais.

O grupo de interesse da SAN, agindo firmemente contra interesses do governo estadual, vai ao encontro da proposição de Latham (1952) ao afirmar que o estado de movimento constante e a interação entre os que formam um determinado grupo geram as regras pelas quais as políticas públicas são formuladas. Contudo, se as aspirações dos grupos não forem respeitadas, estes podem sofrer perdas de ordem moral.

A complexidade de níveis e instâncias entre os cidadãos e os poderes executivos, além de causar distanciamentos, aliena as pessoas da vida política e do acompanhamento dos processos decisórios, indicando a necessidade de se conciliar a democracia representativa com novas formas de democracia participativa, impulsionando uma “participação descentralizada” (Bógus, 2009). Essa participação é a mais próxima do nível local, abarcando os cidadãos e suas formas de organização numa tentativa de impulsionar, provocar, disparar processos de tomada de decisões que venham de baixo para cima.

Apesar de momentos difíceis do movimento da SAN, a participação desses ativistas ocorreu de forma efetiva durante todo o período analisado. A vontade do grupo em transformar o cenário da SAN no município foi maior do que as barreiras e obstáculos enfrentados.

Ressalta-se na categoria participação social/ativismo e militância, a diversidade de instituições e movimentos, representantes da sociedade civil organizada, que compuseram o grupo de interesse da SAN, atuando no formato de rede e contribuindo para a promoção e fortalecimento da temática, sendo isso uma potência a ser destacada. Além da resistência, na categoria políticas públicas/controle social, fica evidenciado o papel fiscalizador dos ativistas da SAN, realizando o controle social de programas sociais em funcionamento.

[Os militantes, conselheiros da SAN: indivíduos e coletivos] fiscalizam programas, fiscalizam a merenda, enfim, é um conjunto de ações muito interessante e, agora, as conferências locais que estão acontecendo na cidade de São Paulo nos deram oportunidade de conhecer essas propostas e tantas sugestões que acontecem assim, de maneira geral, na cidade (Informante-Chave da Comusan *apud* Ribeiro, 2018, p. 96).

O empoderamento social pode ser considerado um processo que conduz à legitimação e dá voz aos grupos marginalizados, removendo barreiras que limitam a produção de uma vida saudável para distintos grupos sociais, ao promover i) participação social; ii) aumento do controle sobre a vida por parte dos indivíduos e coletivos; iii) eficácia política; iv) maior justiça social; e v) melhoria da qualidade de vida (Carvalho e Gastaldo, 2008).

À medida que os grupos resistem aos obstáculos, também se empoderam, definindo, analisando e atuando sobre seus problemas, respondendo aos desafios da vida em sociedade. A resistência do grupo analisado em relação à conduta do governo estadual também foi manifestada por meio de ações estratégicas de mobilização, participação e articulação junto aos representantes governamentais e parte da sociedade civil que demonstravam interesse e/ou abertura para o debate, produzindo resultados positivos na política municipal e no fortalecimento do movimento da SAN no município.

Ressalta que, para além da fome e da desnutrição, a insegurança alimentar e nutricional, de modo geral, está intimamente relacionada com as doenças ligadas à alimentação inadequada e à baixa qualidade dos alimentos, tais como obesidade, sobrepeso, entre outras (Costa e Bógus, 2012).

Fatores como a desigualdade de renda, questões étnicas, de gênero, racial, concentração de terra, entre outros, pioram ainda mais a situação das populações paulistanas. De acordo com Guia Alimentar para a População Brasileira, na maioria dos países e, em particular, os economicamente emergentes como o Brasil,

a frequência da obesidade e do diabetes vem aumentando rapidamente. De modo semelhante, evoluem outras doenças crônicas relacionadas ao consumo excessivo de calorias e à oferta desequilibrada de nutrientes na alimentação, como a hipertensão (pressão alta), doenças do coração e certos tipos de câncer. Inicialmente apresentados como doenças de pessoas com idade mais avançada, muitos desses problemas atingem agora adultos jovens e mesmo adolescentes e crianças (Brasil, 2014, p. 17).

Em todo o país há desafios para a efetivação do DHAA com vistas à segurança alimentar e nutricional da população. No contexto municipal, a insegurança alimentar prevalece principalmente em comunidades periféricas e entre os povos tradicionais. Em São Paulo, essa situação não é diferente do restante do país, sendo muitos os desafios a serem enfrentados no município quando o assunto é a efetivação desse direito.

3.3 A trajetória do Grupo de Interesse da SAN no cenário paulistano

A Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, também conhecido como “Campanha contra a Fome”, se constituiu como uma articulação formada por militantes políticos, lideranças sindicais, representantes de organizações de classe e da Igreja, além de estudiosos que se reuniam desde 1989 (Campos, 2009).

Tal movimento, considerado “suprapartidário ao convocar indivíduos a se comprometerem pessoalmente com a superação da miséria” (Burlandy, 2011, p. 65), contribuiu para a mobilização e formação de diversos comitês, sendo mais de 3 mil ao final de 1993, espalhados por 21 estados. Seus representantes não tinham a pretensão de “institucionalizar a participação social, mas contemplar todas as formas possíveis e informais de ação e recriar laços sociais para além do mercado e do Estado” (Burlandy, 2011, p.65).

Em 1993, o Ipea divulgou dados sobre *O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*, apontando que 32 milhões de pessoas viviam em situação de miséria, recebendo menos de um dólar por dia. Os resultados da pesquisa contribuíram para que o Consea, criado em 1993, e a Ação Cidadania definissem conjuntamente estratégias de ação para reverter tal situação, pois se trazia à tona a situação da indigência do estado de São Paulo, considerando o tamanho das cidades paulistas e o reagrupamento dos municípios em decorrência da divisão político-administrativa do governo estadual (Campos, 2009).

Nessa época, a Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo, incorporou, além das informações do Mapa da Fome, os critérios de classificação econômica dos municípios elaborados pela Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam) e os indicadores obtidos a partir do Censo Demográfico de 1991 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tornando públicas as primeiras análises sobre a dimensão da miséria e a necessi-

dade de concentrar ações de combate a tal situação (fome, pobreza) nos grandes conglomerados urbanos (Campos, 2009).

Ao final de 1994, foi criado o Fórum Nacional da Ação da Cidadania, considerado por Burlandy (2011, p. 65) como “um espaço autônomo e plural, sem nenhum tipo de coordenação de caráter decisório, que já apontava para uma organização política em formato de rede, descentralizada, com múltiplos nodos de referência”.

A referida autora ressalta o papel dos governos, em que diferentes países são afetados com problemas similares, mas nem sempre são resolvidos a partir das ações locais, sendo necessária a ação governamental, pois pode exercer papel decisivo na resolução dos problemas. No entanto, o papel exercido pela sociedade civil se destaca e pode variar de situação para situação, dependendo de como ocorre a participação social, podendo ser esta mais dialógica ou exercida por meio do controle social, variando da ideologia do grupo e de como estes reagem aos riscos de cooptação política (Burlandy, 2011).

Em 1995, face à complexidade da situação e das diferentes formas de mobilização social, entidades e pessoas, articuladas pela campanha da Ação da Cidadania, se apropriaram dos mecanismos de participação social, traçando sua própria historicidade, marcada por diferentes organizações e movimentos sociais (representantes da Igreja Católica, movimento negro, sem-terra, moradia e sindical) para discutir e agir em prol de uma sociedade ética, equânime e pelo direito à alimentação. Empresas públicas e estatais, representadas por seus funcionários, também se mobilizaram (arrecadação de alimentos, brinquedos e roupas para serem distribuídos em entidades assistenciais); outros agentes articuladores, representando entidades públicas e privadas, atuaram como apoiadores e facilitadores contribuindo com ideias e ações (Campos, 2009).

O fórum paulista de ONGs, formado por entidades como: Associação em Defesa da Moradia, Água e Vida, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Rede Mulher, Instituto Pólis, entre outras, configurou-se como um espaço aberto de intercâmbio e cooperação entre entidades não governamentais que atuavam no estado de São Paulo para assessorar a campanha com fornecimento de subsídios e orientações políticas, além do apoio dado pelo fórum à Secretaria Estadual da Ação da Cidadania (Campos, 2009).

Em 1995, institucionalizou-se o Comitê da Ação da Cidadania na cidade de São Paulo, na forma de organização da sociedade civil, oferecendo suporte ao movimento como um todo. Antes mesmo da institucionalização do fórum paulista das ONGs, seus representantes, com apoio de instituições, e movimentos sociais, ligados à Ação da Cidadania, publicaram um documento denominado “A gente

não quer só comida” com a finalidade de contribuir com a I CN de Segurança Alimentar, realizada em 1994, elencando alguns temas prioritários: modelo de desenvolvimento no país; distribuição da terra e da renda; defesa dos direitos trabalhistas e sociais; democratização do Estado – fortalecendo a participação popular na elaboração e acompanhamento das políticas públicas, e no controle social dos gastos públicos; ações da sociedade civil (empresários, categorias profissionais); políticas sociais e de combate à fome (Campos, 2009; Burlandy e Mattos, 2012).

A I Conferência Estadual de SAN ocorreu na cidade de São Paulo no primeiro semestre de 1994 e teve a participação de representantes do poder público e da sociedade civil, de 23 municípios, de órgãos ligados ao governo do estado de São Paulo, e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

A primeira extinção do Consea nacional, como já mencionado, e a implantação do Programa Comunidade Solidária lançou aos ativistas sociais novos desafios. Em 1996, o comitê da Ação da Cidadania em São Paulo apresentou um manifesto no editorial do jornal *Fome de Quê?*, em outubro de 1996, manifestando suas inquietações frente às práticas desenvolvidas no âmbito do referido programa (Campos, 2009, p. 45):

Como continuar a construir uma sociedade mais solidária e ética se o governo não respeita as aspirações e conquistas anteriores do povo? Como enfrentar a fome e a miséria sem uma efetiva participação do poder público? Dá para gerar emprego e renda e democratizar a terra com o maior agente político da sociedade, o governo, atuando numa outra perspectiva: focal, assistencialista e clientelista? Como fazer tudo isto sem correr o risco de ser cooptado por um projeto que não é o nosso?

Entre os anos de 1995 e 1997, mais desafios se apresentaram aos ativistas que lutavam em defesa de uma sociedade mais digna. O Fórum Nacional da Ação da Cidadania teve seus recursos limitados devido à crise vivenciada pelas entidades e comitês que o compunham, o que levou a uma desmobilização de seus representantes. Em agosto de 1996, o fórum deixou de realizar as reuniões, corroborando para um “refluxo da participação social”, iniciado pela perda de poder político e visibilidade midiática pelas lideranças do movimento em nível nacional e local (Campos, 2009).

Em 1997, a Coordenação Estadual de São Paulo apontou que a desativação do Consea e a implantação do Programa Comunidade Solidária, criado pelo governo FHC, contribuíram ainda mais para a desmobilização dos comitês, impactando negativamente as ações empreendidas por estes grupos. A partir de 1998, a Ação Cidadania foi se aproximando mais da temática da SAN, vinculada a um movimento mais amplo, passando a colaborar com a implantação de políticas específicas nessa área e articulando representantes de organizações e movimentos sociais, militantes, pesquisadores e instituições de ensino e pesquisa em todo o país, momento em

que foi criado em nível nacional o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) com objetivo de fortalecer a sociedade civil organizada frente às ações do governo FHC e manter a SAN na agenda política brasileira (Campos, 2009).

O FBSSAN, composto por organizações, movimentos e ONGs associadas à soberania alimentar e à SAN, foi criado após o processo de mobilização da Cúpula Mundial da Alimentação, ocorrida em 1996, em Roma.

A partir de 2004, como já mencionado, ocorreu a retomada do Consea nacional, durante a II CN de SAN, realizada em Olinda/PE, estabelecendo uma nova relação entre sociedade civil e poder público. Desde então, esse órgão tem sido protagonista na formulação de diretrizes para a PNSAN e na mobilização da sociedade, fomentando a instalação em nível local de conselhos congêneres, visto que esta era uma das condições para desenvolvimento das ações do programa Fome Zero nos estados e municípios (Consea, 2004; Caisan, 2011; Campos, 2009).

Desde então, o movimento da SAN, no município de São Paulo, tem passado por diversos momentos de “resistência-ação-proposição”, resistindo às ações governamentais que oferecem riscos à SAN e à desmobilização da sociedade. Esses ativistas tem agido para manter viva uma participação social efetiva, intervindo estrategicamente no nível político.

A hegemonia PSDBista no estado de São Paulo, como já detalhado anteriormente, tem se perpetuado no poder, ininterruptamente, por mais de vinte anos (Fiore, 2016), fazendo com que o grupo de interesse da SAN paulistano acompanhasse o processo de construção da PNSAN de forma autônoma, com pouca ou nenhuma representatividade do conselho estadual de SAN por longo período, principalmente durante do governo federal do PT. Dessa maneira, o grupo de interesse da SAN se tornou protagonista, exercendo forte influência nesta política pública em nível municipal e nacional.

De acordo com a entrevistada, a SAN é uma política marcada pela participação social, pois seus militantes, desde a criação do primeiro conselho municipal em 2004, contribuíram com proposições no nível municipal e nacional, bem como influenciaram, de maneira incisiva, a atuação do Consea nacional.

Nas últimas décadas, a participação social vem ocorrendo de diversas formas, podendo manifestar-se por meio de redes e organizações que representam e lutam pelas mais variadas causas, de espaços como o Fórum Social Mundial (FSM) e o FBSSAN, de diversos conselhos, dentre outras formas, prezando-se pela descentralização e delineando-se exercício dinâmico de negociação e pactuação (Bógus, 2009).

Em experiências como a analisada, é possível refletir acerca da importância dos laços sociais existentes nas redes sociais, considerados como elementos estru-

turantes da vida social. Tais experiências trazem à tona possibilidades e restrições da ação do indivíduo e do coletivo devido a relações estabelecidas entre pessoas e entidades, simultaneamente, e não somente entre indivíduos ou organizações, isoladamente, pois encontram-se no emaranhado das relações estabelecidas entre todos (Lavallo, Castello e Bichir, 2006).

Os participantes das redes costumam ter reconhecimento recíproco sobre a vivência da exclusão ou da discriminação para unirem-se em torno de novos valores coletivos, bem como para a construção de redes cujas pautas são políticas de cunho emancipatório, pois “as redes representam também uma possibilidade para o estabelecimento de relações mais horizontais entre atores” (Mendes *et al.*, 2013).

No município de São Paulo, a falta de prioridade política, sem apoio do governo do estado e do Consea estadual, fez com que o Comusan se fortalecesse ainda mais, ocorrendo uma espécie de efeito contrário, pois este conselho teve que buscar forças para lutar pelos seus interesses, se firmando enquanto um grupo de interesse da SAN.

Tudo leva a crer que a participação e o controle social das políticas públicas de SAN foram desencadeadas devido à ousada movimentação do grupo de interesse que, por meio de diversas estratégias, foram viabilizando novos espaços de participação para se debaterem questões prioritárias da política de SAN.

Uma sociedade civil forte implica a própria democratização do Estado, sendo neste cenário de rearticulação das relações estado-sociedade que residem novas possibilidades, como a recriação da cidadania política e a expansão social (Cohn, 2011).

A referida autora alerta para a influência que cidadãos ativos podem ter na dimensão política do estado e o quanto o Estado pode ser uma entidade em permanente construção. Esse dinamismo ocorre quando os sujeitos coletivos buscam participar de forma ativa das decisões estatais. Alguns fatores levam estes grupos a agirem pautados por padrões normativos envolvidos na cidadania como: pulverização dos espaços de construção de identidade denominados de “espaços cidadãos”; atuação que implica a reconstrução de redes associativas sob novas condições de igualdade, justiça e liberdade, uma vez que os sujeitos coletivos tendem a pautar sua prática por interesses particularistas; determinações ditadas pelos constrangimentos de ordem econômica que não só tendem a agravar a pulverização e a fragmentação social, como vem ocorrendo nos anos mais recentes (Cohn, 2011).

No contexto paulistano, os argumentos anteriores nos fazem compreender a distância que sempre existiu entre os dois conselhos de São Paulo, o municipal (Comusan) e o estadual (Consea). À época, uma das conquistas do fórum paulista de SAN foi o auxílio financeiro por parte do Consea para passagens aéreas, hospedagem e alimentação de um ativista da SAN nas reuniões mensais do Consea em Brasília, representando, assim, a luta deste grupo.

Os depoimentos anteriores corroboram a compreensão da realidade do grupo de interesse SAN no município, bem como a importância da resistência e de uma atuação estratégica para tentar diminuir o distanciamento entre município e estado e avançar com a política no município.

Latham (1952), em sua análise, reconhece o indivíduo como peça central de todas as formas de organização grupal para evitar o erro de considerar a sociedade como um amontoado de partículas humanas discretas e desconectadas. O reconhecimento do indivíduo nos grupos, bem como o papel desempenhado por este é de fundamental importância para evitar o erro de supor que os processos políticos são movidos por um voluntarismo cego. Nesse sentido, ressalta-se que toda estrutura da sociedade é associativa e não uma multiplicidade de pessoas descontínuas e tampouco uma fusão sólida de componentes dissolvidos, conforme aponta o referido autor.

Os ativistas da SAN desempenharam dentro e fora do município um papel estratégico, tanto no âmbito individual quanto no coletivo. O papel desempenhado por cada um dos envolvidos no movimento da SAN contribuiu para a formação deste grupo de interesse que, apesar de pequeno em número de participantes, demonstrou força e proatividade em termos de ações estratégicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob o ponto de vista econômico, destaca-se que a agricultura é um dos setores que mais influência exerce na economia nacional e na reprodução do poder político. É sabido que as raízes históricas da formação sócio territorial do Brasil estão assentadas sobre bases agrárias e “as forças políticas que impulsionaram a proclamação da República (1889) emanaram, em parte, das oligarquias rurais, formadas pelos ‘barões do café’ e pecuaristas, no Sudeste, e pelos senhores de engenho no Nordeste” (Locatelli e Lima, 2016, p. 59).

Esse poderio exercido por ruralistas, empresários e latifundiários no direcionamento das políticas agrícolas no Brasil, mesmo após as mudanças apresentadas no período pós-ditadura militar (após 1984), seguem privilegiando a expansão do agronegócio empresarial, principalmente de setores como o sucroalcooleiro, bovinocultor, silvicultor e sojicultor, entre outros, em detrimento de benefícios aos camponeses e outros grupos menos privilegiados e menos organizados da sociedade.

Nesse cenário, este estudo demonstrou que muitos esforços foram despendidos por parte do grupo de interesse da SAN pelas razões que seguem: i) a SAN não é um tema inserido e/ou conhecido em todas as esferas da gestão pública, tampouco está disseminada nas diversas camadas sociais; e ii) a participação das pessoas nos debates e nas ações de SAN depende de muitos outros fatores, tais como: tempo,

potencial humano, financeiro e intelectual, espaços adequados de participação e articulação, entre outros.

Alguns desdobramentos do processo analisado merecem destaque por contribuir com o avanço da SAN no cenário municipal refletindo positivamente no estadual e no federal, tais como: o fortalecimento da participação social por meio de envolvimento, o comprometimento e o empoderamento dos atores sociais enquanto grupo de interesse, representando a sociedade civil organizada e parte do poder público municipal; a ocupação e/ou institucionalização de espaços de participação; o desenvolvimento de habilidades a partir de formação/capacitação técnica e/ou multiplicação de conhecimento em diversas instâncias e territórios.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 169-194, 1997.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: Ipea, 1999.

BÓGUS, C. M. **Conselhos gestores de políticas públicas no município de São Paulo**: identidade, limitações e potencialidades na perspectiva da Promoção da Saúde. 2009. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório Final da 8ª Conferência Nacional de Saúde**. 1986. Disponível em: <<https://bit.ly/3aNO2Vr>>. Acesso em: 25 mai 2019.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: <<https://bit.ly/3dWXibR>>. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 1992. Disponível em: <<https://bit.ly/3eG7RyX>>. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. Lei nº 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**, Brasília, 3 jul. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3u0uSmT>>. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da**

União, Brasília, 18 set. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3eBG1xe>>. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. Lei nº 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 nos 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 no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jun. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2R0Z5nb>>. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 1. ed. Brasília: Secretaria de Atenção à Saúde, 2013.

_____. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: MS, 2014.

BURITY, V. *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2010.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 63-72, 2011.

BURLANDY, L.; MATTOS, R. A construção do campo da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e suas potencialidades para a consolidação de uma cultura de direitos. *In*: SCHNEIDER O. M. F. (Org). **Segurança alimentar e nutricional: tecendo a rede de saberes**. Petrópolis: Editora DP et Alii, 2012.

CAISAN – CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano nacional de segurança alimentar e nutricional: 2012/2015**. Brasília, 2011.

CAMPOS, A. L. de. **Experiências em movimento: alimentação, cidadania e lutas sociais na zona leste de São Paulo (1993-2006)**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CARVALHO, S. R.; GASTALDO, D. Promoção à saúde e empoderamento: uma reflexão a partir das perspectivas crítico-social pós-estruturalista. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 13, supl. 2, p. 2029-2040, 2008.

CASTRO J. de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro – pão ou aço**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CERVATO-MANCUSO, A. M.; FIORE, E. G.; REDOLFI, S. C. S. **Guia de segurança alimentar e nutricional**. 1. ed. Barueri: Manole, 2015.

COHN, A. *et al.* **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília: Cepal; Ipea, 2011. (Textos para Discussão, n. 29).

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório Final da II Conferência Nacional de SAN**. Olinda, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3egKM7m>>. Acesso em: 25 mai 2019.

_____. **Deliberação CONSEA/SP nº 01, de 10 de março de 2014**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – Consea/SP. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3efl14C>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

COSTA, C. G. A. **Segurança alimentar e nutricional: significado e apropriações**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2011.

COSTA, C. A.; BOGUS, C. M. Significados e apropriações da noção de segurança alimentar e nutricional pelo segmento da sociedade civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde Sociedade**, São Paulo, n. 1, v. 21, p. 103-114, 2012.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Artmed, 2006.

FERNANDES, G. F. *et al.* Democracia e saúde no Brasil: desafios ao empoderamento e ao protagonismo popular. *In*: PELICIONI, M. C. F.; MIALHE, F. L. **Educação e promoção da saúde: teoria e prática**. São Paulo: Santos, 2012.

FIORE, D. C. **Bases sociais e interiorização: o predomínio eleitoral do PSDB paulista (1994-2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2016.

GOHN, M. D. G. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez; 2005.

GUIOT, A. P. **Um moderno Príncipe para a burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2006.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 6, p. 35-45, 2000.

LATHAM, E. The group basis of politics: notes for a theory. **American Political Science Review**, v. 46, n. 02, p. 376-397, 1952.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. **Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, RDES e afinidades no seio das organizações civis**. São Paulo: Cebrap, 2006.

LOCATEL, C. D.; LIMA, F. S. de. Agronegócio e poder político: políticas agrícolas e o exercício do poder no Brasil. **Sociedade e Território**, v. 28, n. 2, p. 57-81, 2016.

MACHADO, M.; ROCHA, D. F.; CAMPOS, M. M. Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993–2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 22, n. 2, p. 692-705, 2015.

MENDES, R. *et al.* Promoção da saúde e redes de lideranças. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 23, n. 1, p. 209-226, 2013.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

OLSON, M.; FERNANDEZ, F. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **1º Plano municipal de segurança alimentar e nutricional 2016/2020** – Plamsan. São Paulo: PMSP, 2016.

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 de consenso político. 2009. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2009.

PINHEIRO, A. R. O.; CARVALHO, M. F. C. C.; Transformando o problema da fome em questão alimentar e nutricional: uma crônica desigualdade social. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 121-130, 2010.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. 1. ed. Ática Editora, 1993. p. 270.

RIBEIRO, S. M. **O processo de construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo/SP**: participação e intersetorialidade na elaboração de uma política pública local promotora de saúde. 2018. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SANFELICE, J. L. A política educacional do estado de São Paulo: apontamentos. **Nuances: estudos sobre Educação**, São Paulo, v. 17, n. 18, p. 146-159, 2010.

SANTOS, A. H. S. Desenvolvimento e cidade: proposições para o futuro. *In*: SANTOS, A. H. S. da. (Org). **Desenvolvimento, trabalho e inovação**: a experiência da cidade de São Paulo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 109-117.

SILVA, J. G. da; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. de (Org.). **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

SZYMANSKI, H.; ALMEIDA, L. R.; PRANDINI, R. C. A. R. **A entrevista na pesquisa em educação**: a prática reflexiva. Brasília: Plano Editora, 2002.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil** – sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TRUMAN, D. B. **The governmental process**: political interests and public opinion. New York, 1951.

Data da submissão em: 27 set. 2018.

Primeira decisão editorial em: 25 abr. 2019.

Última versão recebida em: 30 jun. 2019.

Aprovação final em: 25 jul. 2019.