

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Gabriela Perin

**SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE/RS**

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marília Patta Ramos

Porto Alegre

2017

GABRIELA PERIN

**SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE/RS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marília Patta Ramos

Porto Alegre

2017

## CIP - Catalogação na Publicação

Perin, Gabriela

Segurança alimentar e políticas públicas: uma análise da implementação das cozinhas comunitárias em Porto Alegre/RS / Gabriela Perin. -- 2017.

106 f.

Orientadora: Marília Patta Ramos.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Políticas públicas. 2. Implementação. 3. Cozinhas comunitárias. 4. Segurança alimentar. I. Ramos, Marília Patta, orient. II. Título.

**GABRIELA PERIN**

**SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE/RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Banca examinadora:

---

Professora Dra. Marília Patta Ramos (orientadora)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professora Dra. Andrea Fachel Leal (examinadora interna)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professora Dra. Gabriela Peixoto Coelho-de-Souza (examinadora externa)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Professora Dra. Vanuska Lima da Silva (examinadora externa)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## **AGREDECIMENTOS**

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo privilégio de estudar de forma gratuita e com qualidade, por mais dois anos e meio;

Ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e todo seu corpo docente, pela excelência em ensino;

À minha orientadora, professora Marília Ramos, pelo desafio de aceitar a orientação deste trabalho, apoio e paciência ao longo do processo;

À equipe da COSANS, meu agradecimento especial pela disponibilidade e acolhida, além das preciosas informações;

Aos amigos com quem tive o prazer de compartilhar esta experiência que foi o mestrado, Bruno, Cristiano, Gustavo e Jorge;

À equipe CEGOV, especialmente, Aline, Bruno e Júlia, pela oportunidade de trabalhar com políticas públicas dentro da Universidade;

Ao Lucio e ao UNICEF, pela oportunidade de trabalhar efetivamente com políticas públicas;

Ao professor Marco Túlio, pelo gentil convite em assistir a disciplina de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas;

À equipe da Especialização em Gestão Pública UAB da Escola de Administração, em especial ao professor Paulo Abdala, Jaqueline e Davi, pela vivência e aprendizado dos últimos meses, tem sido um prazer conviver e aprender com vocês;

Aos amigos dos almoços e da EA, Ana, Bruno, Aline, Gean, Roberto e Jaqueline;

À professora Gabriela Coelho, pelas conversas;

À minha família, mãe, pai e tia, pela compreensão e apoio incondicional;

À família que escolhi, meus amigos, Rafael, Jenifer, Juliana, Ana Laura, Indiara, Tiago, Lilian e Michele, vocês tornaram essa trajetória mais divertida e a vida mais leve.

## RESUMO

Esta dissertação analisou a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre a partir do conceito de Micro-Implementação de Berman (2007). Tendo em vista que essa política é formulada pelo governo federal (MDS) e sua implementação é responsabilidade dos níveis locais (prefeitura), o conceito criado pelo autor considera as particularidades do contexto político-institucional local com seus diferentes atores e dinâmicas como um fator determinante no sucesso ou fracasso na implementação das políticas públicas. A pesquisa, um estudo de caso de caráter exploratório e descritivo, foi conduzida sob a perspectiva qualitativa. Os dados para o trabalho foram obtidos através de pesquisa documental bibliográfica e de campo, em que coordenadoras e nutricionistas da COSANS e gestoras de sete Cozinhas foram submetidas a entrevistas semiestruturadas. A análise de dados utilizou a técnica da análise de conteúdo. Os resultados referentes aos aspectos operacionais apontam que das 16 Cozinhas em funcionamento (são 24 no total), 10 cumprem com os requisitos do MDS no oferecimento de no mínimo 200 refeições ao dia, cinco vezes por semana. A dinâmica de implementação deste equipamento em Porto Alegre sofre influência de elementos do contexto político-institucional e principalmente dos implementadores locais, responsáveis pelas adaptações das normas e procedimentos da política conforme os contextos. Em que pesem as lacunas de implementação, essa política pública ainda carece de um Plano Municipal e de recursos próprios para o setor que auxilie na manutenção dos equipamentos para que eles atendam o maior número de pessoas em situação de vulnerabilidade com alimentos de qualidade e na frequência adequada.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Implementação. Cozinha Comunitária.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyzed the implementation of the Community Kitchens in Porto Alegre from the concept of Micro-Implementation of Berman (2007). Considering that this policy is formulated by the federal government (MDS) and its implementation is the responsibility of local levels (city hall), the concept created by the author considers the particularities of the local political-institutional context with its different actors and dynamics as a determining factor in the success or failure of the implementation of public policies. The research, an exploratory and descriptive case study, was conducted under a qualitative perspective. The data for the work was obtained through bibliographical, documental and field research, in which coordinators and nutritionists of COSANS and managers of seven Kitchens were submitted to semi-structured interviews. Data analysis used the technique of content analysis. The operational results indicate that of the 16 kitchens in operation (24 in total), 10 comply with MDS requirements in offering at least 200 meals a day, five times a week. The dynamics of implementation of this equipment in Porto Alegre is influenced by elements of the political-institutional context and mainly of the local implementers, responsible for the adaptations of the norms and procedures of the policy according to the contexts. In spite of the implementation gaps, this public policy still lacks a Municipal Plan and own resources for the sector that assists in the maintenance of the equipment so that they serve the largest number of people in vulnerable situations with quality food and in the frequency proper.

**Keywords:** Public Policies. Implementation. Community Kitchen.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - População em extrema pobreza por faixa etária - Porto Alegre/RS - 2010 .....	72
Quadro 1 – Sujeitos de pesquisa .....	18
Quadro 2 - Objetivos, métodos e categorias de análise .....	21
Quadro 3 - Principais Conceitos de Políticas Públicas .....	24
Quadro 4 - Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre/RS segundo data de implantação, tipo de acesso, número de almoços servidos por dia, oferta de outras refeições, número de dias em funcionamento por semana, em Porto Alegre - 2017	68
Tabela 1 - Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional vinculados ao MDS no Brasil, RS e Porto Alegre – jun./2017 .....	60
Tabela 2 - IDH Municipal e seus componentes - Porto Alegre/ RS .....	71
Figura 1 - Diagrama do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....	54
Figura 2 - Mapa das Regiões de Porto Alegre/RS segundo IDH Municipal - 2010 ...	73
Figura 3 - Elementos em interação na implementação das Cozinhas Comunitárias.	91

## LISTA DE SIGLAS

CADÚNICO: Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal  
CAISAN: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
CEASA: Central de Abastecimento  
CMA: Cúpula Mundial de Alimentação  
CNA: Comissão Nacional de Alimentação  
COMSANS: Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONSEA: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COSANS: Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
CRAS: Centros de Referência em Assistência Social  
DHAA: Direito Humano à Alimentação Adequada  
EBIA: Escala Brasileira de Insegurança Alimentar  
EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EPSAN: Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional  
FAO: *Food and Agriculture Organization*  
FASC: Fundação de Assistência Social e Cidadania  
FJP: Fundação João Pinheiro  
FUNAI: Fundação Nacional do Índio  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH–M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
INAN: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
IPEA: Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas  
LOSAN: Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MapaSAN: Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDS: Ministério do Desenvolvimento Social  
MESA: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar  
NFZ: Núcleos Fome Zero  
ONGs: Organizações Não Governamentais  
ONU: Organização das Nações Unidas  
OP: Orçamento Participativo  
PAA: Programa de Aquisição de Alimentos  
PAT: Programa de Alimentação do Trabalhador  
PBF: Programa Bolsa Família

PBSM: Plano Brasil Sem Miséria

PFZ: Programa Fome Zero

PIDESC: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLANSAN: Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAN: Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNSAN: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA: Plano Plurianual

PRONAN: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PT: Partido dos Trabalhadores

PUCRS: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

REDESAN: Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutrição

SAN: Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS: Serviço de Alimentação da Previdência Social

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SESI: Serviço Social da Indústria

SIMSANS: Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN: Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAS: Sistema Único de Assistência Social

TCU: Tribunal de Contas da União

UAN: Unidades de Alimentação e Nutrição

UNICEF: *United Nations Children's Fund*

USAID: *Agency for International Development*

UTC: Unidade de Triagem de Resíduos Sólidos

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA</b> .....	<b>16</b>
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA .....	16
2.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO SOBRE IMPLEMENTAÇÃO.....	17
2.3 OS SUJEITOS DA PESQUISA .....	17
2.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	18
2.5 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....	21
2.6 QUESTÕES ÉTICAS.....	22
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPLEMENTAÇÃO</b> .....	<b>23</b>
3.1 CONCEITOS, TIPOLOGIAS E ATORES .....	23
3.2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FERRAMENTAS E MODELOS .....	26
3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
<b>3.3.1 A Implementação segundo o Modelo de Berman</b> .....	<b>31</b>
<b>4. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL</b> .....	<b>35</b>
4.1 FOME E COMBATE À POBREZA: ENTRADA NA AGENDA GOVERNAMENTAL .....	35
4.2 EVOLUÇÃO DA DISCUSSÃO E O PROGRAMA FOME ZERO .....	44
<b>4.2.1 Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)</b> .....	<b>47</b>
<b>4.2.2 Conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)</b> .....	<b>50</b>
4.3 AVANÇOS DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DA SAN NO BRASIL NO CENÁRIO ATUAL .....	52
4.4 OS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (EPSAN) E O PAPEL DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS.....	58
<b>5. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE</b> .....	<b>63</b>
5.1 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTO ALEGRE.....	63
5.2 AS COZINHAS COMUNITÁRIAS.....	66

<b>5.2.1 Localização</b> .....	<b>69</b>
<b>5.2.2 Quantidade de Refeições, Dias na Semana e Tipo de Acesso</b> .....	<b>73</b>
<b>5.2.3 Modelo de Gestão e Dinâmica de Funcionamento</b> .....	<b>76</b>
<b>5.3 INFLUÊNCIA DO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b> .....	<b>78</b>
<b>5.4 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO</b> .....	<b>80</b>
<b>5.5 LACUNAS DE IMPLEMENTAÇÃO</b> .....	<b>85</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>95</b>
<b>APÊNDICE 01</b> .....	<b>102</b>
<b>APÊNDICE 02</b> .....	<b>103</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O tema da segurança alimentar e nutricional<sup>1</sup> vem sendo discutido desde o fim da I Guerra Mundial, no entanto, somente após a II Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), é que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) virou um tema de políticas públicas (TAKAGI, 2006). No Brasil, a temática relacionada à SAN ganhou notoriedade com a publicação da obra *Geografia da Fome* (1946) do médico Josué de Castro. Nela o autor traçou o primeiro mapa da fome no país, introduziu conceitos de áreas alimentares e evidenciou a relação do problema com as origens socioeconômicas e a concentração de riquezas como causadoras da desigualdade e sugeriu a implementação de políticas que promovessem mais igualdade social, de modo a facilitar o acesso popular a fatores de produção como a terra (PINTO, 2014).

Porém, foi somente em 2003, com o governo Lula, que o conceito de SAN assumiu um papel central na agenda governamental e passou a fazer parte do desenho das políticas voltadas para a erradicação da fome. Foi criado o Programa Fome Zero (PFZ), que se tornou o principal programa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) reunindo 31 programas complementares integrados em eixos que visavam a ampliação do acesso à alimentação, o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção de processos de geração de renda e articulação, a mobilização e o controle social (BELIK, 2012).

Com a necessidade de tornar mais abrangente e intersetorial a SAN e assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) criou-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) por meio da Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas,

---

<sup>1</sup> O conceito de SAN está em constante mudança, mas para este trabalho utilizaremos aquele fixado pelo artigo 3 da LOSAN que conceitua SAN como a “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” (BRASIL, 2006a).

planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Tendo em vista os avanços das políticas de combate à fome, em 2010 foi promulgado o Decreto n. 7.272 que definiu as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), dispôs sobre a sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, firmando-se como um marco para as políticas de segurança alimentar e nutricional.

O I PLANSAN 2012-2015, lançado em 2011 para dar continuidade às iniciativas de erradicação da fome e promoção do acesso universal à alimentação, apresentou sete dimensões de análise determinadas pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. São elas: (i) a produção de alimentos; (ii) a disponibilidade de alimentos; (iii) a renda e condições de vida; (iv) o acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo a água; (v) a saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; (vi) a educação e (vii) os programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional (CAISAN, 2011).

Esta última dimensão abrange um conjunto expressivo de doze programas e ações relacionados à segurança alimentar e nutricional criados ou significativamente ampliados nos últimos anos. Entre eles está a Rede de Equipamentos de Alimentação e Nutrição, criada em 2003 e composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos (CAISAN, 2011).

Especificamente as Cozinhas Comunitárias, objeto deste estudo, são estruturas físicas localizadas em bairros em situação de vulnerabilidade social que têm como objetivo promover o acesso à alimentação adequada e saudável para a população urbana em situação de insegurança alimentar. Segundo o Roteiro para Implantação lançado em 2006 pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (hoje apenas Ministério do Desenvolvimento Social), as Cozinhas devem oferecer no mínimo 200 refeições diárias, em pelo menos cinco dias da semana, e devem ser executadas localmente por órgãos ou entidades dos governos estaduais, municipais e/do Distrito Federal, com repasses da União (BRASIL, 2006b).

Assim, esse trabalho se propôs a analisar a implementação das Cozinhas Comunitárias através de um estudo de caso das unidades em Porto Alegre. Existem efetivamente 24 Cozinhas em Porto Alegre, 16 em funcionamento sendo que nesse estudo vou apresentar dados sobre sete delas.

A opção sobre a escolha de realizar um estudo da implementação é por entender que está é consequência da interação entre os formuladores e os elementos dos contextos locais de ação, estando assim atrelada a diversos condicionantes. No caso da implementação das Cozinhas Comunitárias, os contextos locais podem definir quem terá ou não acesso, o que depende da oferta de serviços e das relações formais e informais que vinculam as instituições e os atores. O processo de implementação de políticas públicas também é influenciado pelas características do plano, pela organização do aparato administrativo responsável pela implementação e por ideias, valores e concepções de mundo dos atores (LIMA & D'ASCENZI, 2013).

Além disso, ainda que a alimentação seja considerada um direito social, as formas de implantação de programas e ações que assegurem esse direito são variáveis. Como aponta Burlandy, “não basta garantir a SAN se os processos pelos quais as ações são implementadas pautam-se em relações clientelistas, baseiam-se em troca de favores ou não respeitam os valores culturais dos grupos atendidos” (BURLANDY, 2007, p. 1443).

Assim, foi utilizado o conceito de “Micro-Implementação” de Berman para analisar a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre, visto que o autor considera em sua análise o contexto institucional específico de cada política, este composto por diferentes atores, dinâmicas e regras (BERMAN, 2007).

De forma específica, este trabalho objetivou-se a explicar os marcos regulatórios (leis e decretos) que orientam a Política de Segurança Alimentar em Porto Alegre, examinar as Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre conforme os critérios estabelecidos na criação da política pelo MDS, analisar a influência do contexto político-institucional no processo de implementação identificando também os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis neste processo e por fim, elencar as principais lacunas de implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre.

Após uma revisão bibliográfica realizada no Portal de Periódicos CAPES e no Google Acadêmico, foram encontrados poucos trabalhos sobre as Cozinhas

Comunitárias, visto que elas não aparecem com tanta frequência na mídia quando comparado aos programas de transferência de renda ou o PAA, mas possui relevância, sobretudo em nível local. São estudos que avaliam esse equipamento com base em uma análise de custo-efetividade (BANDONI *et al*, 2010; SARTI *et al*, 2013), uma explanação da política de SAN em Porto Alegre e seus programas, estando inclusas as Cozinhas Comunitárias (RABELO & RUCKERT, 2014), um diagnóstico de insegurança alimentar entre seus usuários (PEREIRA *et al*, 2015), um estudo de caso do cotidiano em uma Cozinha Comunitária em Porto Alegre na área da antropologia alimentar (CASTRO, 2015) e uma análise que discute a intersetorialidade como estratégia de gestão no contexto da PNSAN (GARAJAU & AFONSO, 2016).

Porém, trabalhos que realizam uma análise da implementação das Cozinhas Comunitárias ainda são poucos explorados por pesquisadores, apesar dos avanços na agenda de pesquisa sobre o tema das políticas públicas de segurança alimentar e todo marco legal construído. Conforme Souza (2007), a literatura sobre políticas públicas tem sido pouco traduzida no Brasil e sua aplicação empírica é relativamente escassa. Segundo Lima e D'Ascenzi (2013) o campo de estudos de implementação de políticas públicas conecta-se às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos que permitem a melhoria também das atividades implementadoras.

Com base neste cenário, pode-se inferir que o tema apresenta importante relevância no contexto atual e que esta pesquisa pode contribuir para o aprimoramento da política analisada. Sendo assim, pela relevância do tema da SAN e dos estudos de implementação de políticas públicas, justificou-se a realização de um estudo que contribui para a melhora de programas sociais.

Assim, esta dissertação está dividida em quatro capítulos além desta introdução e das considerações finais. No capítulo de número dois são apresentados os instrumentos e os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados, divididos em: contexto da pesquisa, caracterização do estudo, sujeitos analisados, processo de coleta e análise de dados e questões éticas.

No capítulo seguinte são apresentados os conceitos de políticas públicas, atores, ferramentas e modelos teóricos que ajudaram a analisar o processo de implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre.

A seguir é apresentado um capítulo com o histórico das políticas públicas de segurança alimentar desde 1930 até os dias atuais analisado à luz do modelo Múltiplos Fluxos de Kingdon para entender como a questão da fome entrou na agenda governamental e suscitou a criação de um sistema, políticas, programas e ações voltados para a garantia do direito humano à alimentação adequada.

Por fim, o capítulo cinco apresenta a análise do processo de implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre, compreendendo um estudo da política em âmbito federal e municipal, o contexto e atores envolvidos na implementação local.

## 2. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Este capítulo apresenta as considerações metodológicas que orientaram esta pesquisa, com as técnicas e procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados. Serão apresentadas uma caracterização do objeto, do estudo de implementação, dos sujeitos pesquisados, o processo de coleta, organização e análise de dados e as questões éticas.

### 2.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

As Cozinhas Comunitárias são Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) implantados pelo MDS em parceria com prefeituras para fornecer no mínimo 200 refeições gratuitas e/ou a preços acessíveis diariamente, em pelo menos cinco dias por semana às populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar nas periferias urbanas. Devem estar presentes em cidades grandes com população superior a 500 mil habitantes e instaladas em bairros periféricos que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que considera as variáveis longevidade, educação e renda na sua composição (BRASIL, 2006b).

O Programa de Incentivo à Instalação de Cozinhas Comunitárias faz parte do conjunto de ações voltadas para garantir o DHAA, combatendo a insegurança alimentar que atinge parcela considerável da população do país. A criação dele pelo MDS visava implementar uma rede de proteção alimentar para atender os segmentos mais vulneráveis à fome, como trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, idosos, possibilitando-lhes o acesso a refeições balanceadas e de qualidade oriundas de processos seguros (BRASIL, 2006b).

Em Porto Alegre, o Programa teve início em 2003, quando o município assinou um convênio com o MESA que previa a compra de 24 Cozinhas com recursos federais. Atualmente 16 unidades estão em funcionamento e para esta pesquisa foram visitadas 7 unidades.

## 2.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO SOBRE IMPLEMENTAÇÃO

A pesquisadora atuou acompanhando o processo de monitoramento realizado pela COSANS junto às Cozinhas Comunitárias e fez uso da metodologia qualitativa exploratória e descritiva para analisar a implementação desse equipamento.

Qualitativa porque fornece informações sobre uma situação social complexa que é marcada por valores, percepções, motivações de pessoas ou grupos que interagem em um contexto específico. Exploratória e descritiva porque tem por objetivo analisar a implementação das Cozinhas Comunitárias, tendo como estudo de caso as unidades em Porto Alegre, observando em profundidade determinados indivíduos e contextos, empregando técnicas de pesquisa como a pesquisa bibliográfica e documental, análise de dados secundários e entrevistas semiestruturadas (LAKATOS & MARCONI, 1991).

## 2.3 OS SUJEITOS DA PESQUISA

Entre os meses de fevereiro e junho de 2017 foram realizadas nove entrevistas com onze atores relevantes para a pesquisa sendo: duas coordenadoras da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS), duas nutricionistas vinculadas à COSANS e sete gestoras das Cozinhas visitadas.

A escolha destes atores se deve ao fato da COSANS ser o órgão responsável pela implementação e acompanhamento das Cozinhas dentro do Sistema Municipal de SAN em Porto Alegre. As nutricionistas, por fazem parte da COSANS e atuarem diretamente nas Cozinhas em ações de caráter nutricional, educacional e higiênico e as gestoras que são responsáveis pelo funcionamento e todos aspectos relativos a ele nos equipamentos.

As entrevistas com as coordenadoras e nutricionistas ocorreram na sede da COSANS, localizada no bairro Floresta, enquanto que as demais, com as gestoras, aconteceram nas próprias Cozinhas.

Quadro 1 – Sujeitos de pesquisa

Entrevista	Ator	Local
1	2 Coordenadoras da COSANS	COSANS
2	2 Nutricionistas	COSANS
3	Gestora Cozinha 1	Bairro Belém Velho
4	Gestora Cozinha 2	Bairro Navegantes
5	Gestora Cozinha 3	Bairro Bom Jesus
6	Gestora Cozinha 4	Bairro Mário Quintana
7	Gestora Cozinha 5	Bairro Restinga
8	Gestora Cozinha 6	Bairro Restinga Velha
9	Gestora Cozinha 7	Bairro Restinga Velha

## 2.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Tendo em vista o objetivo desta dissertação e a opção por trabalhar com metodologia qualitativa, foram escolhidos os seguintes instrumentos para a coleta dos dados: entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental.

O objetivo de qualquer entrevista de pesquisa qualitativa é ver o tema de pesquisa a partir da perspectiva do entrevistado e para entender como e por que eles possuem essa perspectiva particular. A pesquisa documental envolve a análise de documentos que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (LAKATOS & MARCONI, 1991).

As entrevistas seguiram um roteiro pré-estabelecido que está disponível no Apêndice 2. Para as coordenadoras da COSANS, as perguntas abrangeram o processo de implantação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre, a situação atual das 24 Cozinhas no município, se há relação com os outros equipamentos como, por exemplo, o Restaurante Popular, o papel da COSANS e das nutricionistas no acompanhamento e os problemas de gestão das Cozinhas.

Para as nutricionistas da COSANS, interessou-nos questões sobre o tempo de atuação na COSANS, quais as Cozinhas que acompanha, opinião sobre a gestão delas, o papel da COSANS e delas como nutricionistas e os problemas de gestão

das Cozinhas. Já para as Gestoras das Cozinhas, foram feitas perguntas para caracterizar aquele equipamento, tais como: nome, endereço, tempo de funcionamento, funcionários, número de refeições servidas ao dia, usuários atendidos, se desenvolvem outros projetos no local e se possuem parcerias com algum fornecedor de alimentos como mercado, CEASA ou PAA. Elas também foram questionadas sobre o tempo delas como gestoras, papel da COSANS e das nutricionistas e os problemas de gestão das Cozinhas. Aqui não nos interessou estudar a infraestrutura, os recursos humanos e financeiros, as condições de higiene e qualidade nutricional.

As visitas às Cozinhas foram realizadas na presença de uma das Coordenadoras da COSANS, a coordenadora da Cozinha e a nutricionista que integra a equipe da COSANS e é responsável pelo acompanhamento daquele espaço específico. O transporte até o local era realizado por um carro da prefeitura.

As Cozinhas visitadas não foram escolhidas pela pesquisadora. A Coordenadora da COSANS entrava em contato com a gestora da Cozinha para combinar a visita com o objetivo de saber se ela poderia receber a equipe. Caso não fosse possível, era visitada outra unidade. Essa alteração era sempre avisada quando a pesquisadora já estava na COSANS aguardando a saída de campo, ou seja, bem em cima da hora.

O processo de visita à Cozinha era previamente combinado com a Coordenadora da COSANS tendo em vista a disponibilidade do carro da prefeitura para o trajeto, que por algumas vezes, acarretou cancelamentos em cima da hora.

As visitas tinham por objetivo verificar a situação da Cozinha com relação ao funcionamento, disponibilidade de alimentos e eventuais problemas, ou seja, monitorar o andamento do equipamento. Assim, a realização das entrevistas pela pesquisadora era um evento secundário nas visitas. Primeiramente as gestoras do espaço conversaram com a equipe da COSANS e depois ficavam à disposição para os questionamentos. Apesar das entrevistas serem pré-planejadas com um roteiro, foi necessário adaptar as questões às circunstâncias, tendo em vista também o tempo de permanência no espaço para responder às perguntas da pesquisadora.

Desta forma, durante a visita, a entrevista tomou rumos de uma conversa informal, onde foram discutidos o arranjo organizacional do espaço, funcionários, sua história, como se dava o funcionamento do equipamento, o público atendido e de que forma eles conseguiam os alimentos. Durante o período de permanência nas

unidades das Cozinhas, foram realizadas observações *in loco* com registros de campo, como um diário de anotações e registros fotográficos, para captar aspectos da realidade referentes ao preparo das refeições. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas.

O tempo de deslocamento foi um fator muito importante para as visitas. Elas aconteceram no período da manhã, com horário marcado para as 9h na COSANS<sup>2</sup>, ponto de encontro para a saída do carro. Tendo em vista alguns minutos de atraso para a partida e o fato da COSANS se localizar na área central da cidade e seis das sete cozinhas visitadas se localizarem em bairros afastados dessa região, o tempo de deslocamento era de no mínimo 40 minutos. Chegando no local após as 10h, tínhamos menos de uma hora de permanência visto que a Coordenadora e a nutricionista da COSANS precisavam estar de volta ao centro às 11h30 no máximo, para ajudar a servir as refeições no Restaurante Popular, localizado no mesmo prédio da COSANS. Assim, o tempo para a conversa com a gestora e a visita ao espaço era muito curto.

Durante o período de pesquisa de campo, houve uma greve das nutricionistas devido ao atraso no pagamento do salário, o que fez com que as visitas da pesquisadora ficassem interrompidas por um mês. Por questões de segurança, especialmente devido à localização das unidades ser em bairros perigosos com pontos de tráfico, a Coordenadora da COSANS não permitiu que a pesquisadora visitasse as Cozinhas sozinha. Deveria estar sempre acompanhada por uma nutricionista e se possível, por uma Coordenadora da COSANS, transportadas com o carro da prefeitura, por um motorista autorizado. Aí estava outro empecilho, que implicou no atraso da pesquisa de campo. Por muitas vezes as Coordenadoras da COSANS não conseguiam reservar o carro e então não eram realizadas visitas. Era comum avisarem a pesquisadora que não haveria carro disponível por períodos de sete a dez dias, o que ocasionou na prolongação da pesquisa de campo.

Com relação à pesquisa documental para este trabalho se apoiou na análise de decretos, instrumentos normativos e manuais que contêm as principais diretrizes do Programa e que favoreceram a elucidação da problemática acerca do seu processo de implementação. O suporte em documentos permitiu a comparação das ações relatadas e implementadas pelos sujeitos em comparação com as diretrizes

---

<sup>2</sup> Localizada na Rua Santo Antônio, 64, bairro Floresta, CEP 90220-011.

formais da política. Também foram utilizados dados secundários obtidos junto a relatórios elaborados pelo CONSEA, MDS e relatório de dados disponíveis no site do MDS, como o MapaSAN, sendo que a própria *webpage* do Site do MDS foi um documento de análise.

## 2.5 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados secundários visa a compreensão do contexto da problemática e da dinâmica do programa, enquanto que os dados primários coletados a partir das entrevistas semiestruturadas, analisados e discutidos em conjunto com os dados secundários, tem como objetivo uma análise mais abrangente do programa e do papel dos diversos atores envolvidos no processo de implementação.

Depois de coletados os dados, foi feita uma análise de conteúdo com base em Bardin (2011) que destaca três etapas básicas em pesquisas qualitativas: pré-análise, descrição analítica e tratamento dos resultados. A fase da pré-análise compreendeu a transcrição, leitura e sistematização de todas as informações obtidas, sendo organizadas conforme os objetivos que nortearam o trabalho. As entrevistas foram gravadas, seu conteúdo armazenado em arquivo tipo *Word*, tendo em vista o pequeno número de entrevistas e o escasso tempo de transcrição e análise. Após uma primeira leitura das respostas dos informantes, as entrevistas foram separadas de acordo com as questões e a partir desta segunda leitura, foi realizada a descrição analítica, que consiste na análise propriamente dita do material, expressas no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 - Objetivos, métodos e categorias de análise

Objetivo geral:		
Analisar a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre		
Objetivos específicos	Métodos	
	Coleta	Categoria de análise

Explicar os marcos regulatórios (leis e decretos) que orientam a Política de Segurança Alimentar em Porto Alegre	Entrevistas semiestruturadas, pesquisa bibliográfica e documental.	Aspectos normativos e regulatórios do Programa.
Examinar as Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre conforme os critérios estabelecidos na criação da política pelo MDS	Entrevistas semiestruturadas, pesquisa bibliográfica e documental.	Aspectos normativos e regulatórios do Programa.
Analisar a influência do contexto político-institucional no processo de implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre	Entrevistas semiestruturadas, pesquisa bibliográfica e documental.	Influência do contexto político institucional
Identificar os diversos atores envolvidos e os respectivos papéis no processo de implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre	Entrevistas semiestruturadas, pesquisa bibliográfica e documental.	Papel dos atores envolvidos
Elencar as principais lacunas de implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre	Entrevistas semiestruturadas, pesquisa bibliográfica e documental.	Restrições de implementação

Fonte: elaboração própria.

## 2.6 QUESTÕES ÉTICAS

As entrevistas foram gravadas com a concordância dos participantes e, posteriormente, transcritas e analisadas. Para manter o sigilo dos entrevistados e preservar suas identidades, eles são identificados ao final das falas em uma das três categorias: Coordenadora COSANS, Nutricionista da COSANS e Gestora da Cozinha

No momento inicial de cada entrevista, os participantes receberam um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice I), no qual todos os atores envolvidos na pesquisa, após a leitura e a concordância com o descrito no mesmo, assinaram o documento, assim como a pesquisadora autora do trabalho.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA IMPLEMENTAÇÃO

Neste capítulo são abordados os principais conceitos de políticas públicas, tipologias e atores que ajudaram a analisar o processo de implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre. Será apresentada a etapa de implementação fazendo uso da abordagem de Micro-Implementação, de Berman (2007).

#### 3.1 CONCEITOS, TIPOLOGIAS E ATORES

Antes de conceituar o termo políticas públicas é necessário frisar que a palavra “política” na língua portuguesa pode assumir três diferentes conotações quando olhamos para a língua inglesa: *polity*, *politics* e *policies*. A *polity* (as instituições políticas) é a dimensão institucional que envolve os sistema político, jurídico e político-administrativo, ou seja, o Estado, as organizações da sociedade civil e as empresas; a *politics* (o processo político) na dimensão processual é o que se conhece como o processo e todas suas relações de conflito e imposição de objetivos negociados tendo em vista o benefício dos atores envolvidos; e a *policy* (*policies* no plural) (a política) é a dimensão material que compreende as próprias políticas públicas, suas características e problemas técnicos ou o espaço onde elas são formuladas e implementadas (FREY, 2000; RUA, 2014).

Nesses termos, a *politics* pode ser vista como um jogo político no qual estão implícitos os enfrentamentos, as disputas, as negociações, os acordos e as coalizões e que se refere à ação e à interação dos atores. A *policy* (política pública) pode ser o resultado desse jogo, destas disputas e dos acordos, assim como pode produzir situações e processos em que se evidenciam os jogos políticos (*politics*) (FREITAS, 2017). Desta forma, tendo em vista esta definição, classificamos as Cozinhas Comunitárias, foco deste estudo, como políticas públicas e analisaremos este objeto com base na abordagem analítica da dimensão *policies*, mas sem abandonar os outros dois níveis.

Avançando na discussão, não existe na literatura uma definição única para o termo política pública. De uma forma geral, a ideia central presente nos conceitos a concebe como uma resposta, principalmente de uma intervenção governamental, aos problemas sociais gerados a partir de demandas e tensões sociais (SAMPAIO &

ARAÚJO JÚNIOR, 2006). O Quadro 3 sintetiza alguns dos principais conceitos de políticas públicas.

Quadro 3 - Principais Conceitos de Políticas Públicas

<b>AUTOR-ANO</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
<b>LASWELL (1936)</b>	Respondem às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
<b>LOWI (1964)</b>	A política pública faz a política.
<b>HECLO (1972)</b>	É um curso de uma ação ou inação (ou “não-ação”), mais do que decisões ou ações específicas”.
<b>WILDAVSKY (1979)</b>	Um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.
<b>DYE (1987)</b>	É o que o governo decide ou não fazer.
<b>MEAD (1995)</b>	Um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.
<b>PETERS (1986)</b>	É a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos
<b>SOUZA (2006)</b>	Um campo do conhecimento que busca entender a dinâmica do governo em ação, transformação de propósitos e intenções em ações que produzam resultados efetivos no mundo real.
<b>DI GIOVANNI (2009)</b>	Uma forma contemporânea de exercício de poder em sociedades democráticas, após uma complexa interação entre o Estado e a sociedade e as relações sociais travadas também no campo da economia.
<b>HEIDMANN &amp; SALM (2009)</b>	Conjunto de ações e decisões formuladas e implementadas por governos de Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças da sociedade.
<b>HOWLETT, RAMESH e PERL (2013)</b>	São ações intencionais de um governo, resultado de um processo técnico-político que busca compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais com restrições.
<b>SECCHI (2015)</b>	Diretriz desenvolvida para enfrentamento de problemas que atingem a coletividade que possui como características a intencionalidade e a resposta a um problema público.

Fonte: Adaptado de MORAES SOBRINHO, 2014; SOUZA, 2007.

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e exige diversas ações estrategicamente selecionadas para executar as decisões tomadas (RUA, 2014). Essas ações acontecem em diferentes tipos de contextos, envolvendo distintos atores, intenções, recursos financeiros, estruturas políticas e sociais. São respostas geradas a partir de demandas sociais que entram na agenda de prioridades conforme sua magnitude e poder de barganha (SAMPAIO & ARAÚJO JÚNIOR, 2006).

Para Secchi (2015), os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que possuem capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. Eles são capazes também de sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva, influenciar a decisão sobre o que entra ou não na agenda, elaborar propostas e tomar decisões para que intenções sejam convertidas em ações.

Para muitos dos estudiosos do Quadro 3, o ator central na promoção de políticas públicas é o governo, estando este representado por políticos e burocratas, no que Rua (1997) define como atores públicos. Aqui os políticos são atores cuja posição resulta de mandatos eletivos, o que condiciona sua atuação ao cálculo eleitoral e ao pertencimento a partidos políticos. Os burocratas, por sua vez, ocupam cargos que requerem conhecimento técnico e estando em um sistema de carreira pública, controlam principalmente, recursos de autoridade e informação.

Porém, partindo do pressuposto que a “a essência conceitual de políticas públicas é o problema político” (SECCHI, 2015, p.5), o governo não pode ser definido como a única instituição a elaborar políticas públicas. Ele certamente é o principal ator, tendo em vista que foi criado para este propósito (de elaborar políticas públicas), possui o monopólio da força legítima, o que lhe confere superioridade aos demais atores e é o maior detentor de recursos nacionais.

No entanto, esse jogo político também engloba empresas e Organizações Não Governamentais (ONGs) atuando como grupos de interesse e relevantes atores não governamentais nas políticas públicas. Rua (1997) caracteriza-os como atores privados, sendo eles: os empresários, dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas, seja numa atuação individual ou coletiva; os trabalhadores, organizados em sindicatos eventualmente são ligados a partidos, universidades, ONGs e até mesmo a igrejas; os agentes internacionais financeiros, como o Fundo

Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial; e por fim, a mídia, que embora não atue de forma direta, é um importante agente formador de opinião dotado de capacidade de mobilização de outros atores.

Complementando esta discussão, Bachrach e Baratz (1979) *apud* Souza (2007) consideram que, apesar de em muitos momentos as políticas públicas serem executadas por agentes não governamentais, para estas terem chegado ao ponto de serem efetivadas, é porque o governo tomou a decisão de executá-las. Isto é, qualquer ação executada por outro agente que não o governo não é considerado uma política pública, sendo esta então obrigatoriamente uma intervenção governamental a fim de solucionar problemas societários. Aqui temos como exemplo a elaboração do Projeto Fome Zero por apoiadores da campanha de Luís Inácio Lula da Silva à presidência em 2001. Após a vitória do candidato, esse documento constituiu-se em uma das bases do Programa Fome Zero (PFZ), lançado em 2003, (VASCONCELOS, 2005), tópico que será detalhado no item 4.2.

Então, existindo o problema, a ação e a tomada de decisão para solucioná-lo, são consideradas políticas públicas. Todavia, a não tomada de decisão, a não resolução de uma questão ou a decisão tomada de forma negativa também são consideradas por Dye (1987) e Mead (1995) como política pública, uma vez que a não ação também implica em tomada de decisão por parte do governo (RUA, 1997). A seguir serão apresentadas as ferramentas e modelos teóricos para análise do nosso objeto.

### 3.2 A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FERRAMENTAS E MODELOS

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) é um campo multidisciplinar de conhecimento que recebe influência não só da sociologia e da ciência política, como também do direito, da economia e da administração. Seu objeto de estudo é o governo em ação com foco no objeto (políticas públicas) ou na possibilidade de aplicação dos estudos para propor mudanças no curso da ação governamental (SOUZA, 2007).

Seja qual for o nível de administração pública, a forma como o governo age, incide sobre a totalidade das relações sociais e isto interfere direta ou indiretamente na vida das pessoas. Assim, estudar a análise de políticas públicas é formar uma opinião sobre elas, de forma descritiva, explicativa ou prescritiva, considerando os

discursos oficiais e não-oficiais e os diferentes elementos na sua estrutura, sejam eles políticos, ideológicos, sociais ou econômicos (SAMPAIO & ARAÚJO JÚNIOR, 2006).

Os estudos sobre políticas públicas são originários dos Estados Unidos e buscavam explicar a natureza da política e seus processos, se diferenciando da teoria política devido à ênfase nas ações dos governos (SOUZA, 2007). Assim, esses estudos concentram-se na análise do processo e em responder questões como “por quê” e “como” e não enfocam necessariamente o conteúdo substantivo da política. Assim, esta dissertação caracteriza-se como um estudo de políticas públicas, cujo objetivo constituiu analisar a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre, tendo como pano de fundo o contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e seus desdobramentos a nível nacional e municipal.

Nos últimos 50 anos, esses estudos tornaram-se um importante ramo da Ciência Política e revelaram uma impressionante profusão de teorias, metodologias e tipos análise. No Brasil, a institucionalização do campo ainda é recente, tendo início durante a transição do período ditatorial para a democracia e concentra-se em três áreas: regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro em termos de seu traço constitutivo para analisar políticas específicas na agenda; políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise dos problemas internos às próprias áreas (cidadania, participação política, processos decisórios, grupos de interesse); e políticas públicas de corte social em comparação com os Estados de Bem-Estar Social (*Welfare States*) por meio de uma análise da especificidade do sistema brasileiro de proteção social (SOUZA, 2007). Esse estudo insere-se na segunda área através da combinação de estudo de uma política pública da área de segurança alimentar com a análise do seu processo de implementação em nível local.

Autores como Sampaio e Araújo Júnior (2006) destacam que a análise de políticas públicas permite formar uma opinião sobre o seu objeto. Este é um dos seus eixos: compreender e formar opiniões acerca daquilo que o Estado vem provendo para a melhoria do bem-estar social. O outro eixo abrange a intervenção nas políticas públicas, ou seja, ao examinar os processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a análise de

políticas públicas traz subjacente a possibilidade de intervir de maneira eficaz na determinação dos resultados e do impacto das ações governamentais.

Assim, a contribuição deste trabalho para a área de análise de políticas públicas, em especial, das políticas de segurança alimentar e nutricional, é trazer reflexões sobre uma política que visa garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Ao propor essa reflexão através do olhar de um pesquisador externo, o trabalho pode propiciar aos órgãos envolvidos, subsídios para avaliarem a implementação e construir estratégias para melhorar a efetividade de tal política.

No próximo tópico será detalhado o Ciclo da Política Pública, um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes resumidas em: definição da agenda, tomada de decisão, implementação e avaliação, sendo a quantidade de fases variável dependendo da interpretação dos autores.

### 3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação é a etapa onde as decisões tomadas na fase anterior são executadas. É definida por Lima e D'Ascenzi (2013) como um processo problemático, uma vez que não compartilha das mesmas intenções dos atores que a formularam. Estudos sobre esta etapa só ganharam notoriedade na área de análise de políticas públicas após a publicação de Pressmann e Wildavsky em 1973. A partir deste momento, os estudos que analisavam esta etapa passaram a olhar para ela como um momento crucial da vida da política, sendo uma fase particularmente complexa e problemática, que demanda a atenção dos gestores e dos analistas acadêmicos (FARIA, 2012), mas também favorece a institucionalização e o aperfeiçoamento das políticas governamentais por influenciar de forma considerável seus resultados (FREY, 2000).

O termo “implementação é amplamente utilizado na academia, no governo, na política e até na mídia (FARIA, 2012). Está presente em planos de negócios, mecanismos de gestão de empresas privadas, estratégias de *marketing*, entre inúmeras outras possibilidades. De modo geral, implementar remete à execução de algo, seja um plano, um programa ou projeto, contudo, “dentre as várias coisas que podem ou devem ser implementadas, para muitos as políticas públicas são as mais

importantes” (FARIA, 2012, p.7) provavelmente pelo seu caráter agregador, que engloba toda a sociedade, de uma maneira ou outra.

Winter (2010) afirma que a implementação de políticas públicas é um campo de pesquisa relativamente jovem, porém importante no sentido de agregar uma perspectiva focalizada na maneira como as políticas são transformadas durante o processo de execução, revelando as barreiras e os fatores que podem levar ao sucesso. Assim, a importância de pesquisas sobre essa fase, como a que é apresentada nesta dissertação, está na possibilidade de visualizar, utilizando instrumentos analíticos, os obstáculos e as falhas que podem apontar para erros nos momentos anteriores do Ciclo, assim como indicar mudanças pontuais para melhorar a política.

Rua (1997) argumenta que a implementação deve ser compreendida como a “formulação em processo”. Na realidade, o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada. Pode-se dizer que essas noções nos aproximam da complexidade das relações entre uma multiplicidade de atores que se envolvem na formulação e implementação das políticas e das tensões e conflitos que os motivam.

Entre os atores que participam do processo de políticas públicas, cabe destacar a atuação dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), termo cunhado por Lipsky em 1980 para caracterizar funcionários públicos cuja tarefa é implementar as políticas públicas e no cumprimento dela, interagem diretamente com os cidadãos beneficiários dessas políticas. Nesse estudo, as nutricionistas podem ser definidas como as burocratas de nível de rua, visto que estão em contato direto com as Cozinhas, imprimindo influência às gestoras dos equipamentos, aos funcionários, especialmente a cozinheira e às pessoas que se alimentam naquele espaço. Elas tomam decisões considerando suas realidades e até mesmo suas ideologias, uma vez que são dotados de um alto grau de liberdade de decisão e é no exercício da discricionariedade desses agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas (LOTTA, 2012; LIMA & D’ASCENZI, 2013).

A capacidade de influência desses atores está ligada à autonomia que eles têm para tomar decisões que afetam a vida do público atendido. Isso não significa que eles não estejam sujeitos a regras e normas, mas que, tendo em vista a

complexidade do trabalho de atendimento e da necessidade de lidar com situações imprevistas, estes funcionários acabam seguindo as regras de forma seletiva e interpretada por suas próprias convicções. Por si só, estas interpretações dos implementadores já são capazes de transformar a política de atendimento, dependendo da articulação que o grupo faz em determinada situação para uma clientela específica (LOTTA, 2012).

Se tornou claro para aqueles que estavam envolvidos no emprego de políticas (pesquisadores, formuladores, gestores, entre outros) que o processo de implementação pode ser o responsável pelo baixo impacto de uma política. A partir disso, os estudos passaram a considerar a existência de nuances entre a política formulada nas instâncias superiores e a efetiva aplicação das ações em contextos locais, como é o caso deste estudo.

Neste sentido ao analisar o resultado da implementação de uma política pública, Telma Menicucci afirma que:

Seu sucesso está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político daqueles por ela afetados. Além de ser um processo de adaptação em função das mudanças do contexto, a implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas (MENICUCCI, 2007, p. 303-304).

Referente aos problemas, obstáculos e lacunas da implementação, esses são compreendidos como resultantes da capacidade institucional dos agentes implementadores ou de problemas de natureza política (RUA, 1997). Aprofundaremos essa análise no subcapítulo 5.5.

Os estudos de implementação podem ser analisados através de duas abordagens básicas criadas por Sabatier (1986): *top-down* e *bottom-up* (WINTER, 2010).

A abordagem *top-down* (de cima para baixo) defende que a tomada de decisões deve partir de níveis mais altos, ou seja, daqueles que formulam a política e tomam a decisão de pô-la em prática, sendo a implementação o processo de gestão sequencial e hierarquizado que transforma as decisões em ações, adotando uma perspectiva de controle sobre esse processo. Aqui há uma separação bem visível entre os tomadores de decisão e os implementadores, visto que os primeiros

definem os objetivos e estratégias, enquanto os últimos transformam, de forma obediente, as intenções em ações (SECCHI, 2015).

Já a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) defende que antes da tomada de decisão, deve-se ter pleno conhecimento dos atores envolvidos no problema e das relações entre eles, levando-se em consideração a parte informal da implementação. Aqui, o desenho da política pública não é visto como algo definitivo e imutável, sendo modificado por aqueles que a executam diretamente, os burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), que tem total liberdade de decisão e ação de acordo com a realidade encontrada, havendo, neste caso, discricionariedade dos gestores e burocratas, de maneira que, é possível diagnosticar falhas na elaboração e na tomada de decisão de uma política (SECCHI, 2015).

Ambas as perspectivas desempenham papéis fundamentais por oferecerem percepções diferentes a respeito da implementação de políticas. Há casos que um dos dois tipos de aplicações é mais favorável. Para Berman (2007), o modelo *bottom-up* considera as estruturas de Micro-Implementação e de Macro-Implementação, o que permite ao planejador central interferir indiretamente no contexto da Micro. Para os adeptos desse modelo, os objetivos, as estratégias, os contatos e a interação entre os atores devem ser compreendidos, pois é nesse nível que se dará a implementação da política que afetará as pessoas. Assim, na existência de diversas políticas voltadas para a solução de um mesmo problema, a solução *bottom-up* adapta-se melhor por ajustar-se a dinâmica local, sendo esta abordagem utilizada neste trabalho, visto que trabalhamos com a hipótese de que a implementação das Cozinhas Comunitárias difere levando em consideração os contextos envolvidos e os atores que a executam, sendo essa análise aprofundada no capítulo de análise.

Tendo em vista que este trabalho analisa uma política que é formulada pelo Governo Federal e implementada de forma descentralizada pelo município sob responsabilidade de servidores públicos que tem contato com os beneficiados, adotamos analisar essa política através da abordagem *bottom-up* com o modelo de Berman (2007), apresentado com mais detalhes a seguir.

### **3.3.1 A Implementação segundo o Modelo de Berman**

Para Berman (2007) o estudo do processo de implementação de políticas públicas deve considerar o contexto institucional específico de cada política, visto que este é composto por diferentes atores, dinâmicas e regras. Para lidar com tal complexidade, ele propõe o conceito de “Macro-Implementação”, que compreende a forma como a política está desenhada, sua estruturação em nível federal e sua transição para os governos locais. É todo o processo de geração e cumprimento das condições necessárias para que uma política possa ser posta em prática no âmbito de determinada localidade. Nas palavras do autor:

Por um lado, o governo federal deve levar a cabo suas políticas de tal maneira que possa exercer influência sobre as organizações locais prestadoras de serviços, para que se comportem de acordo com o desejado; chamamos a este problema de macro-implementação. Por outro lado, em resposta às ações federais, as organizações locais têm que desenhar e por em execução suas próprias políticas internas; a este chamamos de problema da micro-implementação. Esperamos deixar claro que a macro-implementação é um processo bem diferente da micro-implementação. (BERMAN, 2007, p. 291-292)

No nível macro, a implementação perpassa quatro etapas: 1) Administração, momento em que a decisão política origina um programa governamental que deve ser executado; 2) Adoção, quando o programa governamental é conduzido à adoção de um projeto local pelo respectivo nível de governo; 3) Micro-implementação, como sendo a operacionalização de certas práticas para implantar uma política em nível local; e 4) Validade técnica, onde os resultados são produzidos ou não após a implementação das práticas locais (BERMAN, 2007).

Durante essa trajetória, o programa implementado e o resultado final da política dependem da decisão política ao programa de governo; do programa de governo à adoção de um projeto local; da adoção do projeto às práticas operacionalizadas localmente e destas aos resultados concretos. Isso define o processo de implementação como “série de passagens necessárias, cujos vínculos estocásticos definem e redefinem constantemente a política” (BERMAN, 2007, p. 296).

A análise feita nesta dissertação compreendeu a terceira etapa, chamada de Micro-Implementação e que, segundo o autor, não ocorre automaticamente. Isso porque dado o momento de adesão ao programa, a implementação local implica em mudanças organizativas no nível operacional, abrangendo alterações nos procedimentos de rotina das organizações até a adaptação da política a estas.

Tomando em conta este *background* institucional, Berman (2007) enfatiza que a implementação no nível Micro instaura-se com a execução de uma política local, ou seja, é como se fosse uma implementação específica pela organização local, inserida em um processo mais abrangente. A fim de analisar os momentos da Micro-implementação, o autor utiliza um modelo de três (micro) fases, cada uma abrangendo diferentes tipos de decisão e de funções entre os atores, conforme veremos a seguir:

Na mobilização, os funcionários das organizações locais (gerentes, supervisores, superintendentes) decidem adotar ou não o projeto, planejam a sua execução e buscam apoio político e administrativo junto às entidades executoras e à sociedade. Esta fase abrange uma mescla complexa de atividades políticas e burocráticas, caracterizando o marco inicial de uma nova prática ou projeto local (BERMAN, 2007, 311-312).

Na fase acima, chamada de “Mobilização”, podemos observar o caso estudado nesta dissertação em que as gestoras das Cozinhas decidem implantar ou não a Cozinha no espaço, planejam a sua execução e vão ao encontro da COSANS para que disponibilizem o equipamento. Além disto, elas precisam ir em busca de apoio, funcionários, parcerias e doações para o funcionamento da Cozinha.

Na fase a seguir, ocorre a implementação da política pública pelo gestor do espaço com adaptações da proposta formulada inicialmente, o que o autor chama de mutação, e/ou adaptações institucionais, relacionadas ao comportamento organizacional habitual. Complementando:

Este processo adaptativo pode produzir os seguintes resultados hipotéticos: a) ausência total de implementação, quando nenhuma adaptação ocorre; b) a cooptação, quando é modificado apenas o plano inicial a fim de ajustá-lo às rotinas existentes, sem a adaptação do comportamento organizacional ao mesmo; c) aprendizagem tecnológica, quando ocorre somente a adaptação das rotinas organizacionais ao plano; d) adaptação mútua, implicando tanto a adaptação do plano quanto do comportamento da organização prestadora de serviços. Este último resultado seria o procedimento mais eficaz (BERMAN, 2007, p.313).

Por fim, a implementação pode não gerar um fluxo contínuo de resultados ao menos que as práticas sejam institucionalizadas e os serviços façam parte de uma rotina. Assim:

A institucionalização depende de um ciclo completo de decisões dos funcionários no sentido de rotinizar a prática recém-implantada, incorporando-a aos procedimentos habituais da organização. Estas decisões abrangem considerações burocráticas e políticas a serem incorporadas pelos operadores diretos com vistas a darem continuidade à política. As organizações são hábeis em fazer com que práticas inovadoras e/ou exitosas se desvançam, o que demonstra que nem a inovação nem o sucesso garantem a institucionalização de determinada política pública (BERMAN, 2007, p.313-314).

Assim, a Micro-Implementação caracteriza-se como o processo de execução local das ações da política, em que organizações e agentes locais, com seus padrões particulares de ação e modos de gestão, executam as diretrizes da política estabelecidas ao nível federal. Portanto, o contexto da Micro-Implementação tende a ser tão diversos quanto mais heterogênea for a sociedade em que a implementação ocorre.

O sucesso da implementação de uma política implementada localmente como é o caso das Cozinhas Comunitárias, reside nessa complexa interação entre a política e as características institucionais visto que os problemas de execução são consequentes da relação com o ambiente institucional. Os resultados, nessa fase, estão atrelados aos implementadores locais e não aos administradores federais, então sempre haverá uma incerteza de como a política será implementada, uma vez que ela depende das características do contexto local.

## 4. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL

Este capítulo apresenta um histórico das políticas públicas de segurança alimentar desde 1930 até os dias atuais analisado a partir do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003, *apud* Capella, 2007) com o objetivo de conhecer como a questão da fome entrou na agenda governamental e passou a ser vista como um problema que necessitava da intervenção governamental. Ao longo deste processo, o debate sobre a superação da fome e da miséria evoluiu e culminou na construção do conceito de SAN e de DHAA, descritos de forma breve para entender como eles passaram a ser incorporados nos desenhos das políticas públicas atuais. Também serão apresentadas as leis e decretos que regulamentam o Sistema e a Política Nacional de SAN, situando os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN), onde estão inseridas as Cozinhas Comunitárias.

### 4.1 FOME E COMBATE À POBREZA: ENTRADA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

A questão da alimentação no Brasil tem preocupado os governantes desde a metade do século XX (VASCONCELOS, 2005). Muitas foram as políticas instituídas com vistas a eliminar o problema da fome<sup>3</sup>, como a instituição do salário mínimo em 1940, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970. No entanto, foi a partir do século XX, com a emergência dos movimentos sociais que essa preocupação termina por se transformar em políticas públicas voltadas à garantia da SAN, alterando o enfoque da questão do combate à fome e à desnutrição<sup>4</sup> para afirmar o objetivo de garantir a segurança alimentar para todos,

---

<sup>3</sup> “A fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais. Os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria” (CONTI, 2009, p.15).

<sup>4</sup> “A desnutrição decorre da inadequação alimentar, tanto nos aspectos quantitativos (energéticos) quanto qualitativos (nutrientes). Esta insuficiência de nutrientes para alimentar adequadamente o corpo humano é também chamada de subnutrição, que geralmente está associada às situações de fome e pobreza. Atualmente no Brasil muitas pessoas são subnutridas e outras de diferentes classes sociais não são subnutridas, mas malnutridas por se alimentarem inadequadamente. Os dados disponíveis apontam que 43% da população brasileira têm sobrepeso e desses 16% são

mobilizando organizações e movimentos sociais, governos e pesquisadores (VASCONCELOS, 2005).

Partindo de uma análise histórica dos programas de combate à fome no Brasil no período de 1930 a 2003, Vasconcelos (2005) estabeleceu três cortes transversais, correspondentes a contextos específicos da trajetória da política social de alimentação e nutrição no Brasil: 1930-1963; 1964-1984; 1985-2003.

No primeiro período (1930-1963) o autor analisa a questão da fome e a forma como ela seguiu o processo de urbanização e industrialização do país, tendo em vista que este foi um período marcado por transformações de ordem social econômica e política, com a descoberta científica da fome e a instituição da política social de alimentação e nutrição. Para Pinto (2014), o fato dessas transformações acontecerem em centros urbanos contribuíram decisivamente para que as políticas sociais se transformassem em questão de Estado.

As precárias condições de vida da classe trabalhadora chamaram a atenção do médico Josué de Castro, que realizou um estudo em Recife que acabou servindo de base para a regulamentação da lei do salário mínimo. No campo da alimentação, em 1938, um Decreto-Lei estabeleceu uma ração para o trabalhador, composta “em quantidade e qualidade, dos alimentos necessários ao atendimento das necessidades nutricionais”. Em 1940 foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) vinculado ao Ministério da Previdência Social cujo objetivo era compensar o gasto energético dos trabalhadores e aumentar a produtividade da indústria. No decorrer de sua vigência (1940 a 1967), foi responsável por uma infinidade de ações no campo da nutrição, como a instalação dos restaurantes populares (VASCONCELOS, 2005).

A instalação do Regime Militar em 1964 proporcionou mudanças na Administração Pública brasileira e nas estratégias de SAN. Em 1945 foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), regulamentada apenas em 1951, voltada a assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação. Entre as suas realizações merece destaque a promulgação, em 1953, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, considerado pelo autor como “um embrião do planejamento nutricional brasileiro” (p.442) cujas ações se voltavam,

---

obesos (PNAD, 2008). Enquanto nos estados do Nordeste e Norte ainda há altos índices de subnutrição, nos estados do Sudeste e do Sul muitas pessoas são malnutridas, com altos índices de obesidade e doenças afins, como diabete, hipertensão e outras” (CONTI, 2009, p.16).

prioritariamente, à assistência alimentar e nutricional do grupo materno infantil e, em segundo plano, aos escolares e trabalhadores (VASCONCELOS, 2005).

Na sequência, entre o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) de Gaspar Dutra (1946-1950), o retorno do populismo de Getúlio Vargas (1951-1954), o desenvolvimento rápido do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e as reformas de base de João Goulart (1961-março de 1964), a questão da intervenção estatal em alimentação e nutrição materializou-se pela continuidade das ações do SAPS; da criação, em 1954, do que é hoje o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do início dos programas de assistência nutricional às gestantes, nutrizes e crianças menores de cinco anos de idade desenvolvidos pela CNA (VASCONCELOS, 2005).

Tais programas estiveram intimamente articulados às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar criados no pós-Segunda Guerra Mundial, tais como a *Food and Agriculture Organization* (FAO), o *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF), o Programa de Alimentos para a Paz, da *Agency for International Development* (USAID) dos Estados Unidos da América e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (VASCONCELOS, 2005).

Esse primeiro recorte marca o período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização e o perfil epidemiológico nutricional brasileiro era caracterizado, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza e ao atraso econômico. Utilizando o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2007) este seria o momento do Fluxo de Problemas, onde a situação social que é percebida – fome – apesar de já estar presente na sociedade brasileira, foi elevada à condição de problema. Agum, Riscado & Menezes (2015) explicam que a demora em perceber esta situação não quer dizer que ela não era importante, mas que a sociedade já tinha aprendido a conviver com ela e que essa familiarização absolveu o problema e a situação se diluiu, porém, ela continuava lá, presente.

O primeiro de três mecanismos para despertar a atenção dos formuladores são os indicadores e eles estão expressos na publicação em 1946 do livro *Geografia da Fome* do médico Josué de Castro. Nele o autor traçou o primeiro mapa da fome no país atribuindo a situação de miséria à concentração de riquezas e desigualdade à social contrariando a corrente de pensamento da época, que justificava a situação

pelas condições naturais, climáticas e étnicas. Seu estudo ganhou muita atenção de várias autoridades dentro e fora do governo e fez com que a questão nutricional ocupasse um lugar de destaque na agenda governamental (VASCONCELOS, 2005).

Após um período de recessão econômica, o país viveu uma fase de retomada da expansão econômica, conhecida por milagre brasileiro, entre 1968 e 1974. Para Vasconcelos (2005), este foi o período em que o bolo cresceu, mas a fome aumentou, pois ao final deste ano, os indicadores econômicos mostravam que esse padrão de acumulação estava se esgotando, evidenciando as péssimas condições a classe trabalhadora vivia. Segundo Valente (2002), “além de crescer e não ser dividido, o bolo prometido pelos primeiros governos da Ditadura Militar instalada em 1964 havia se reconcentrado” (p. 444).

Internacionalmente, o contexto era de colapso do capitalismo, onde a questão da fome despontou com a crise mundial de alimentos forçando os organismos internacionais (FAO e UNICEF) a defenderem a incorporação do planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países subdesenvolvidos. Assim, em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) que atuou em três linhas: 1) Suplementação alimentar a gestantes, nutrizes, crianças de zero a seis anos, escolares de sete a catorze anos e a trabalhadores de mais baixa renda; 2) Racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos, com ênfase no pequeno produtor; e 3) Atividades de complementação e apoio, desenvolvendo programas como o PNAE e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (VASCONCELOS, 2005).

Essas recomendações dos organismos internacionais após analisarem a situação da fome no Brasil e os programas em desenvolvimento elaborados pelo governo para resolução deste problema constituem o segundo mecanismo chamado por Kingdon de *feedback* (2003 *apud* CAPELLA, 2007).

Durante esses anos houve o fechamento do SAPS e ruptura no processo de implantação de restaurantes populares, porém, em 1983 uma iniciativa em Osasco/SP deu origem à implantação de Cozinhas Comunitárias que deveriam “encorajar a população a se organizar e a participar dos trabalhos propostos pelas instituições públicas e ainda facilitar a criação de outros grupos cooperativos” (CASTRO, s/a).

Neste período também foi instituído o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN) e apesar das condições de miséria e fome se agravarem, os

programas desenvolvidos pelo INAN com traços de assistencialismo, paternalismo e clientelismo político-eleitoral, contribuíram para o processo de redistribuição indireta de renda através de estímulo à ampliação e/ou garantia de mercado institucional no campo da alimentação e nutrição. Com o II PRONAN, a questão nutricional voltou a assumir um lugar de destaque na agenda pública, possibilitando a institucionalização de ações de nutrição no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social em todo o território nacional (VASCONCELOS, 2005).

Como pudemos ver com o apanhado de acontecimentos ocorridos ao longo da história e sintetizados até aqui, um problema público não ganha importância instantaneamente ou em detrimento de um único fator. Isso ocorre aos poucos, de forma a sobrecarregar o sistema de soluções de conflito que em um determinado tempo faz com que a questão se apresente como problema público, o que demanda planos e soluções elaborados por governantes (AGUM, RISCADO & MENEZES, 2015).

O fim da Ditadura e início da Nova República proporcionou importantes consequências para as estratégias nacionais de combate à fome. Estes eventos (*focusing events*) são considerados por Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2007) como o terceiro mecanismo para despertar a atenção dos participantes de um processo decisório de que uma questão merece ser reconhecida como problema. Durante os dois primeiros anos, a área de alimentação e nutrição passou a ser prioridade para a intervenção estatal, porém logo a partir de 1987 com os Planos de ajuste econômico (Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão), os programas de alimentação e nutrição sofreram baixas técnicas, financeiras e políticas. As prioridades sociais foram perderam importância e foram priorizadas as questões voltadas à estabilização econômica.

Porém, uma importante mudança foi percebida por Vasconcelos (2005) ao analisar o documento “Subsídios para a Ação Imediata Contra a Fome e o Desemprego” elaborado pelo Governo Federal em 1985. O autor chamou atenção para as palavras “fome” e “desemprego”, ausentes no discurso da Ditadura Militar e agora incorporadas ao novo discurso e aos instrumentos de política social, o que demonstra que a questão da fome atraiu a atenção dos formuladores como um problema e conforme afirma Capella (2007) “do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o

sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*” (p.27).

Entretanto, para que um problema consiga de fato se tornar um problema público de ação efetiva governamental, a questão precisa estar circunscrita no ciclo de ação que pertence à responsabilidade pública, ou seja, o problema tem que ser apresentado como de competência dos entes governamentais para se constituir de fato em uma política pública, segundo Cobb & Elder (1983 *apud* Agum, Riscado & Menezes, 2015).

A Constituição Federal de 1988 representou importante marco institucional para a superação dos desafios sociais do Brasil. O artigo 6º da Carta Magna refere-se, de modo amplo, aos direitos sociais relacionados à saúde, à educação, à alimentação e à assistência aos desamparados, dentre outros. Esses direitos diferenciam-se dos direitos individuais, por exemplo, por requererem ações positivas do Estado, com vistas a viabilizar melhores condições de vida a cidadãos hipossuficientes, equalizando situações sociais de desigualdade (PINTO, 2014).

Em 1990 no governo Collor foram feitas as primeiras tentativas de implantar ideias neoliberais de reforma do Estado, o que resultou numa redução de recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição, muitos deles envolvidos em casos de desvios de verbas apontados por auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU). Após o *impeachment*, o Movimento pela Ética na Política articulou a constituição de um movimento social contra a fome e a miséria a fim de sensibilizar a sociedade para mudanças de ordem econômica, política e social, com a criação e Comitês de Combate à fome, que no decorrer de 1993 já passavam de cinco mil (VASCONCELOS, 2005).

Aqui podemos visualizar o trabalho das comunidades (*policy communities*) formuladoras de alternativas compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, etc. – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). Quando uma proposta é percebida como viável, é rapidamente difundida para diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades políticas, mas também o público em geral, basicamente por meio de persuasão. Aqui temos o segundo Fluxo descrito por Kingdon (2003), o Fluxo das Alternativas, que dá grande importância às ideias, interpretações e argumentação no processo decisório.

Itamar Franco assumiu com o compromisso de implantar a Política Nacional de Segurança Alimentar. Em 1993 foi lançado o Plano de Combate à Fome e à Miséria e constituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que juntamente com a Ação da Cidadania desenvolveram numerosas atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial, na tentativa de combate à fome e à miséria do país (VASCONCELOS, 2005).

A Ação da Cidadania foi um movimento inspirado pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho) e articulado por vários setores da sociedade civil brasileira. Baseava-se na compreensão de que cabe à cidadania instituir a lógica da solidariedade e, também apontar o rumo ao Estado e ao mercado. Conforme Maluf, Menezes & Valente (1996) “a resposta foi maciça, diversificada social e geograficamente e surpreendente em sua capacidade de inovação. Tratava-se de uma mobilização que combinava uma radical descentralização para dar lugar à iniciativa dos comitês locais da cidadania e a parceria entre eles, com governos, empresas, etc.” (p.4).

Aqui fica evidente a importância da atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) como indivíduos dispostos a “investir na ideia”. Eles podem estar dentro do governo (poder executivo, ocupando altos postos em funções burocráticas, ou no Congresso, como parlamentares ou assessores) ou fora dele (em grupos de interesse, comunidade acadêmica, mídia). São especialistas em determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos, ou ainda desfrutam de uma posição de autoridade dentro do processo decisório. São hábeis negociadores e mantêm conexões políticas, são persistentes na defesa de suas ideias, conseguem “amarrar” os três Fluxos, aproveitar as oportunidades abertas (KINGDON, 2004 *apud* CAPELLA, 2007).

Neste ano, o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) elaborou o Mapa da Fome no qual visualizou 32 milhões de pessoas em situação de miséria. Esse contexto originou mobilizações sociais que culminaram na criação e fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), juntamente com a realização da I Conferência Nacional de SAN, que em 1994 discutia a situação da fome e do desemprego como as prioridades a serem vencidas (VASCONCELOS, 2005).

Nesta situação a concepção sobre segurança alimentar assumiu um conteúdo amplo, no qual incluía diretrizes de políticas diversificadas, com eixos voltados para

setores como questão agrária e desenvolvimento rural, políticas agrícolas e de abastecimento alimentar, desenvolvimento urbano, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, participação popular e democratização da gestão, e alimentação e nutrição. A amplitude das pautas em debate demonstrava a necessidade de rearranjar o conjunto das bandeiras de lutas da sociedade organizada.

Apesar da fome existir há muito tempo no Brasil e compor o cenário nacional, não era considerada um problema social. A fome passou a ser tratada como uma questão social a partir de atores sociais de peso que declararam a sua existência e demonstraram que o problema poderia ser enfrentado desde que se mobilizassem os recursos.

A circunstância favorável para esse progresso foi o *impeachment* do Collor, no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) teve um papel decisivo e foi chamado a integrar o governo de coalizão posteriormente. Na oportunidade, Lula entregou ao Presidente Itamar a demanda de acabar com a fome nesse país, acompanhada de uma proposta de documento de Política Nacional de Segurança Alimentar que previa a criação de um CONSEA. O Presidente Itamar criou o CONSEA e convidou Betinho para ser seu Presidente, que não aceitou o convite, mas mobilizou a sociedade no combate à fome, nascendo daí a ideia da ação de cidadania que decorreu do movimento pela ética na política. A estrutura desse primeiro CONSEA foi composta por personalidades com forte apelo popular e com apoio estatal que permitiu realmente fazer uma grande movimentação. A partir de 1995, houve um arrefecimento desse processo em razão da perda do apoio estatal (GARCIA, 2010).

Kingdon (2004 *apud* Capella, 2007) define três elementos que influenciam a agenda governamental para tornar o momento propício para certa política pública. São eles: o clima ou humor nacional (*national mooding*) favorável ou não sobre o tema, momento em que diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo; forças políticas organizadas, principalmente em grupos de pressão; e as mudanças dentro do próprio governo, especialmente no início de um novo governo, que é o momento mais propício para mudanças na agenda.

Este é o Fluxo da Política e nele as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e de negociação política, ao contrário do Fluxo anterior, baseado no consenso e persuasão. Assim, percebemos que grupos de pressão, a

opinião pública, a pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, determinaram o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecê-la como restringi-la (KINGDON, 2004 *apud* CAPELLA, 2007)

O primeiro governo FHC (1995-1998) foi marcado pelo advento das estratégias de desregulamentação econômica propostas pelo Consenso de Washington, resultando em alguns retrocessos nas políticas sociais brasileiras de alimentação e nutrição (PINTO, 2014). Houve o esvaziamento da Ação da Cidadania, a extinção do CONSEA e a criação do Programa Comunidade Solidária e do Conselho deste Programa, tendo como presidente a primeira dama do país, Ruth Cardoso. Os programas de alimentação e nutrição até então existentes continuaram sendo desenvolvidos dentro dos moldes operacionais dos governos anteriores (VASCONCELOS, 2005).

No segundo governo (1999-2002) foi criada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação), este último iniciando a introdução de uma nova modalidade de intervenção nutricional no país baseada na transferência direta de renda. Importante mencionar que esse período foi de ênfase no discurso neoliberal da focalização, flexibilidade e parcerias entre o estado mínimo, o mercado e o chamado terceiro setor, redução da intervenção estatal direta e ampliação do papel do chamado terceiro setor, caracterizado particularmente pela proliferação da atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) (VASCONCELOS, 2005).

Em 2001, o Governo Federal deu um importante passo para controlar os dados da população pobre brasileira com a criação Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO<sup>5</sup>). A partir desse momento, foram formulados quatro programas de transferência de renda no âmbito nacional: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. Após terem a efetividade questionada, devido a implementações pouco articuladas, posteriormente esses programas foram agrupados em um só chamado Programa

---

<sup>5</sup> O Cadastro Único é o principal instrumento para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, estaduais ou municipais, sendo utilizado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do PBF, por exemplo (MDS, 2017).

Bolsa Família (PBF)<sup>6</sup>, que é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo (PINTO, 2014).

#### 4.2 EVOLUÇÃO DA DISCUSSÃO E O PROGRAMA FOME ZERO

Ao longo de 2001, militantes e simpatizantes da campanha de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República, reunidos em diversos encontros, elaboraram o “Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil” foi lançada em 16 de outubro 2001, constituindo-se em um dos instrumentos da campanha vitoriosa do candidato e nas bases do Programa Fome Zero (PFZ), lançado em 31 de janeiro de 2003 (VASCONCELOS, 2005).

Este é o momento em que os três Fluxos são reunidos (*coupling*), gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Essa convergência acontece através da abertura de janelas de oportunidade (*policy windows*), influenciadas principalmente pelo Fluxo de Problemas e Fluxo Político. Além das janelas estarem abertas, é fundamental a atuação dos empreendedores de políticas, já descritos acima.

O Programa diferenciava-se das demais políticas que o antecederam por considerar “a necessidade de universalizar a ação do Estado, o que abriria espaço para o reconhecimento de direitos além de buscar uma articulação entre seus diferentes programas, divergindo dos programas focalizados e isolados do período anterior” (BELIK, 2012, p.96). Nesse sentido, o PFZ apresentava um *status* de ação de governo e não somente de ação voluntária da sociedade civil, ou seja, a questão da fome passou a ocupar um lugar central dentre as preocupações governamentais, pavimentando o caminho para que, poucos anos depois, em 2010, a alimentação adequada figurasse entre os deveres do Estado (RABELO & RUCKERT, 2014).

A criação do PFZ foi um marco no campo da segurança alimentar, pois reinseriu o discurso do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos quatro anos. Criado para atender os cerca de 46 milhões de brasileiros que viviam com menos de um dólar por dia, inseridos em um contexto de

---

<sup>6</sup> PBF é um programa que contribui para o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Todos os meses as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Podem fazer parte do Programa: famílias com renda de até R\$ 85 mensais por pessoa e famílias com renda média entre R\$ 85,01 e R\$ 170 mensais por pessoa, desde que tenham em sua composição, crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos (MDS, 2017).

pobreza<sup>7</sup>, o PFZ é composto por um conjunto de ações executadas de forma gradativa, abarcando três modalidades:

As políticas estruturais são definidas como aquelas que objetivam atingir a raiz do problema da fome e da pobreza, sendo categorizadas como: geração de emprego e renda; previdência social universal; incentivo à agricultura familiar; intensificação da reforma agrária; bolsa-escola e renda mínima; segurança e qualidade dos alimentos. As políticas específicas são concebidas como intervenções nutricionais de natureza emergencial voltadas ao equacionamento de situações agudas de fome e miséria, sendo categorizadas nas modalidades: Programa Cartão-Alimentação, Alimentos Emergenciais, Estoques de Alimentos de Segurança, Educação para o Consumo Alimentar, Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Combate à Desnutrição e Ampliação do Programa de Alimentação Escolar. As políticas locais são definidas como intervenções que visam à integração e adaptação de experiências municipais e/ou estaduais bem-sucedidas, sendo categorizadas como: programas para áreas rurais, programas para pequenas e médias cidades e programas para metrópoles (VASCONCELOS, 2005, p.450).

Esse programa envolvia todos os ministérios além de um conselho consultivo, o CONSEA, que foi reativado como um órgão de assessoria imediata ao Presidente da República cujo objetivo era propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (VASCONCELOS, 2005), tendo sua natureza, competência, composição e funcionamento detalhados e aprovados somente em 2007 pelo Decreto nº 6.272.

A figura de Lula associado à criação do PFZ traz à tona o destaque que Kingdon (2003 *apud* Capella, 2007) dá para o presidente na definição da agenda. Para ele, nenhum outro autor é tão importante quanto o presidente do país, tendo em vista a sua capacidade em estabelecer agendas, manejar recursos institucionais (poder de veto e nomeação de pessoas para cargos-chave) e organizacionais. Apesar de seu papel de destaque, ele sozinho não pode determinar o resultado final de uma política, uma vez que ele não detém o controle sobre as alternativas a serem consideradas e que estão a cargo de especialistas (CAPELLA, 2007).

---

<sup>7</sup> “A pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança para levarem uma vida digna. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que é medida pela média geral do nível de vida da população. Nessa modalidade, as situações de desigualdade social podem servir de mecanismo para esconder ou distorcer a real dimensão da pobreza absoluta, sobretudo em sociedades assimétricas como a brasileira” (CONTI, 2009, p.15).

Aqui é importante mencionar que o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho” mencionado anteriormente, que deu ajuda a muitas famílias carentes era uma ação privada, ainda que tivesse interesse público. Já o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria. Embora os objetivos dos dois sejam equivalentes e vários dos que atuaram no primeiro hoje atuem como gestores do segundo, a diferença entre eles é que o Programa Bolsa Família se baseia em decisões e ações revestidas do poder e da autoridade soberana do Estado e, por isso, consiste em uma política pública e não em uma ação privada de interesse público.

O Governo também instituiu um ministério para tratar exclusivamente desta questão, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), criado em 2003 e extinto no ano seguinte dando lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), hoje apenas Ministério do Desenvolvimento Social. Esse Ministério coordena hoje Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dá suporte ao funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), abordado com mais detalhes no próximo tópico, coordenando também outras ações intersetoriais de superação da pobreza extrema (MDS, 2017). Essa substituição reforçou a ideia da multidimensionalidade da pobreza, a qual não se restringe, historicamente, a situação de fome ou desemprego, mas abrange a estrutura familiar, a disponibilidade de saneamento básico, o acesso a serviços de educação e saúde, dentre outras variáveis (PINTO, 2014).

Albuquerque (2009) traz uma importante reflexão que resume bem o que foi explanado até aqui:

Tradicionalmente, as políticas sociais no Brasil, de combate à pobreza e à fome foram marcadas por um forte caráter assistencialista e clientelista. Apesar de na década de 1990 ter-se iniciado um processo de reorganização das políticas sociais, inspirado na Constituição Federal de 1988, este ainda apresentou, até 2003, uma abordagem que destacava o papel da filantropia e da solidariedade social. Assim, a provisão de serviços e a oferta de bens caracterizavam-se pela redução e dispersão do Estado (portador de obrigações) de suas responsabilidades em relação aos mais pobres (titulares de direitos) e também pelo fortalecimento de parcerias com setores da sociedade civil. A partir do governo Lula, iniciou-se uma nova fase de reaproximação do Estado de suas responsabilidades de prover direitos, com a concepção de que o DHAA deveria ser garantido pelo Estado a todos os cidadãos. Tal perspectiva motivou a elaboração de uma proposta mais ampla no campo das políticas sociais, relacionadas à segurança alimentar e combate à pobreza. Essa proposta articulava ações estruturantes (voltadas a combater as

causas da fome), ações específicas (visando a garantir acesso direto à alimentação) e ações locais (que tinham o objetivo de garantir o abastecimento alimentar no âmbito municipal). Sem dúvida alguma, essa transição foi o começo de mudança para um novo paradigma (ALBUQUERQUE, 2009, p. 899).

Demonstramos como se deu a entrada na agenda governamental do tema da fome, perpassando por diversos momentos ao longo da história, atores e interesses que culminaram na decisão política de criação do Programa Fome Zero, precursor de políticas públicas orientadas para a garantia do direito à alimentação e da segurança alimentar. A seguir veremos uma breve explanação desses dois importantes conceitos indispensáveis para entender a criação do Programa Cozinhas Comunitárias.

#### **4.2.1 Conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)**

Até a década de 1970 acreditava-se que a causa da fome no mundo era a produção insuficiente de alimentos, porém, na década seguinte ficou evidente que o problema não era de escassez, mas de má distribuição dos alimentos. Nesse contexto, a noção de segurança alimentar passou a ser construída, inicialmente, calcada particularmente sobre a ideia de acesso aos alimentos. Ao longo das duas últimas décadas, à noção de segurança alimentar foram agregados outros aspectos relacionados, como, por exemplo, a noção de qualidade da dieta, o respeito aos hábitos alimentares dos diferentes grupos culturais e a ideia de alimento seguro. Também importante foi a incorporação dos conceitos de equidade e sustentabilidade ambiental. Além disso, foi levada em conta a necessidade de provimento das outras necessidades básicas, como saúde, educação e moradia, para alcançar a plenitude da segurança alimentar (PEREIRA & SANTOS, 2008).

Como o nome já diz, a SAN engloba duas dimensões: a alimentar e a nutricional. A primeira diz respeito desde os processos produtivos até as condições de comercialização e acesso propriamente dito. Já a dimensão nutricional engloba as condições de utilização biológica do alimento, técnicas de preparo, escolhas de consumo, às condições higiênicas e à relação com a saúde, em suma, às condições biológicas, sociais e culturais (LEÃO, 2013).

A evolução da compreensão a respeito da Segurança Alimentar desde que iniciaram as referências em meados do século XX conferem-lhe definições e

significados diversos. No Brasil, acrescentou-se o adjetivo “Nutricional” à expressão consagrada internacionalmente como Segurança Alimentar. O propósito foi interligar os principais enfoques que estiveram na base da evolução dessa noção no país, que são o socioeconômico e o de saúde e nutrição, expressando a perspectiva intersetorial que orientou a construção do enfoque da SAN (MEDEIROS, 2014).

A consolidação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu com a promulgação da Lei 11.346/2006 denominada de Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), de 15 de setembro de 2006 e é fruto de mobilização social e amplas discussões nas Conferências, sendo esse conceito em específico, proposto em 2004 na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Neste documento:

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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Art. 3º). A referida Lei também estabelece como dever do Estado brasileiro formular e implementar políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2006a, art.1º).

A LOSAN, além de estabelecer a alimentação adequada como direito humano passou a induzir o poder público a informar, monitorar e avaliar a sua efetivação. A partir disso, determina-se que o conceito de SAN deve abranger além do acesso aos alimentos, conservação da biodiversidade, promoção da saúde e da nutrição, qualidades sanitária e biológica dos alimentos e promoção de práticas alimentares saudáveis, a produção de conhecimento e o acesso à informação (BRASIL, 2006a, art. 4º, inciso V).

Inicialmente pautado por aspectos mais relacionados com a produção e o acesso aos alimentos, essa definição esclarece que a SAN não é somente o combate à fome, ou simplesmente a qualidade sanitária dos alimentos (*Food Safety*). Ela incorporou progressivamente outras dimensões, relacionadas à produção, ao acesso, à comercialização e ao consumo de alimentos, levando em consideração fatores que influenciam na disponibilidade e qualidade dos alimentos, além da saúde, cultura, sustentabilidade ambiental, social e econômica (BURLANDY, BOCCA & MATTOS, 2012).

Conceituada desta forma, a SAN se situa na perspectiva não mais da nação, mas do direito de todos (e de cada um). A política passa a ser concebida como uma obrigação do Estado para seus cidadãos e não como algo que se estabelece por alguma razão de Estado (BURLANDY, BOCCA & MATTOS, 2012). O processo que culminou nessa definição foi definido como “político e socialmente participativo” (BURLANDY, BOCCA & MATTOS, 2012, p.14), visto que por quase duas décadas foi amplamente discutido em conferências municipais, estaduais e nacionais, cujos participantes vão desde os representantes governamentais até organizações da sociedade civil.

No ano de 2006, com a LOSAN, desenvolveu-se a noção de Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para designar um conjunto de instituições, espaços decisórios, instrumentos de planejamento, gestão e atores que participam da política cujo objetivo é de assegurar o DHAA.

A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável (BRASIL, 2006a, art.7º).

O SISAN nasceu de uma demanda da sociedade civil organizada, que atua no campo da SAN e apontou a necessidade de ações públicas de caráter participativo, articulado e intersetoriais para a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Para garantir a participação social na Política Nacional de SAN, o SISAN abriga a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); e para garantir o princípio da intersetorialidade, há a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN), instituições que deverão ser reproduzidas nos estados e municípios com o propósito de promover políticas, planos, programas e ações que garantam o DHAA no território nacional (BRASIL, 2017).

Segundo o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar – as dez prioridades”, da Presidência do CONSEA:

Haverá Segurança Alimentar quando todos os brasileiros tiverem, permanentemente, acesso em quantidade e qualidade aos alimentos requeridos e às condições de vida e de saúde necessárias para a

saudável reprodução do organismo humano e para uma existência digna. A segurança alimentar há de ser, então, um objetivo nacional básico e estratégico. Deve permear, articular, horizontal e verticalmente todas as políticas e ações das áreas econômica e social de todos os níveis de governo e ser perseguida por toda a sociedade (CONSEA, 1994, p. 3-4 *apud* TAKAGY, 2006).

Assim, a SAN vem moldando seu conceito que corresponde a uma questão socioambiental e nutricional significativa as transformações no consumo alimentar moderno (CONSEA, 2004). No cenário das propostas de SAN, iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos, o seguro e o crédito para a agricultura familiar, bem como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Alimentação do Trabalhador e a efetivação da Rede de Equipamentos Públicos de SAN (REDESAN) se configuram e entrelaçam a composição de ramificações que oferecem suporte à política de SAN.

#### **4.2.2 Conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)**

Albuquerque (2009) considera que a primeira inter-relação entre SAN e DHAA se deu na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 ao inserir na proposta que, “para a efetivação dos direitos, seria necessária a inclusão das questões sociais, econômicas, civis e políticas, as quais foram essenciais para a identificação destas, enquanto direitos vinculados às liberdades fundamentais e à dignidade humana” (p.896).

Esse entendimento abriu portas para o reconhecimento oficial do DHAA em 1966 com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), assinado por 146 países. Porém foi durante a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma, em 1996 e organizada pela FAO, que os chefes de governo pressionaram para a que se elaborasse uma definição do conceito e das formas de operacionalização, culminando no Comentário Geral nº12, que faz uma interpretação do artigo 11, parágrafo 1 e 2 do PIDESC:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação

adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (ALBUQUERQUE, 2009, p.896-897).

Esta definição associou definitivamente o papel fundamental do Estado no provimento de direitos, uma vez que para a garantia da SAN são necessários outros direitos que vão além do acesso à alimentação, abarcando o direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica (VALENTE, 2002).

O Brasil ratificou a PIDESC em 1992 e consolidou um avanço normativo relativo ao DHAA com a elaboração da LOSAN, em 2006 que define a alimentação adequada como um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos:

“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” (BRASIL, 2006a, art. 2º).

O reconhecimento do DHAA, um processo longo e complexo, inicia-se com a definição conceitual de segurança alimentar e nutricional pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2003, em seguida, aprovada pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004. Atenta-se ao fato de que essa Conferência foi resultado de uma construção entre Governo e sociedade civil. A SAN, de acordo com o art. 3º da LOSAN, 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 quer sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável BRASIL, 2006a, art.3º).

Esse conceito está em consonância com os princípios adotados pelas resoluções internacionais, desde que o direito à alimentação passou a ser incorporado aos demais direitos humanos, estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de 1948 (ALBUQUERQUE, 2009).

Em 2010, após uma intensa mobilização social em uma campanha encabeçada pelo CONSEA, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi incluído no Artigo 6º da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional 64 (BRASIL, 2010b). Ele abarca o direito de acesso aos recursos e meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região ou de sua origem étnica (VALENTE, 2002).

De acordo com Burity et al. (2010), para que este direito seja cumprido deve-se promover a reforma agrária, a agricultura familiar, as políticas de abastecimento, de incentivo às práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros.

A garantia do DHAA relaciona-se com a capacidade de superar as dificuldades de acesso, físico e econômico, ao alimento adequado. Dessa forma, cada grupo, família ou indivíduo vai exercer o seu direito de se alimentar, com dignidade, na medida em que forem superadas as dificuldades para produzir, armazenar, distribuir, adquirir e consumir alimentos adequados e saudáveis. Assim, os diferentes segmentos, grupos e indivíduos têm demandas diversas para a garantia desse direito (BRASIL, 2017).

Nas últimas décadas a discussão sobre DHAA e SAN fortaleceu-se no Brasil, obtendo relevante espaço como política de Estado, contando com uma regulamentação que institui as bases para sua gestão nas esferas federal, estadual e municipal (RAVANELLI, 2010). Nesta mesma perspectiva, Albuquerque (2009) destaca a urgência de se aproximar e integrar os princípios do DHAA no planejamento das políticas de SAN, a fim de reorientar as formas de planejamento, desenho, implantação e análise.

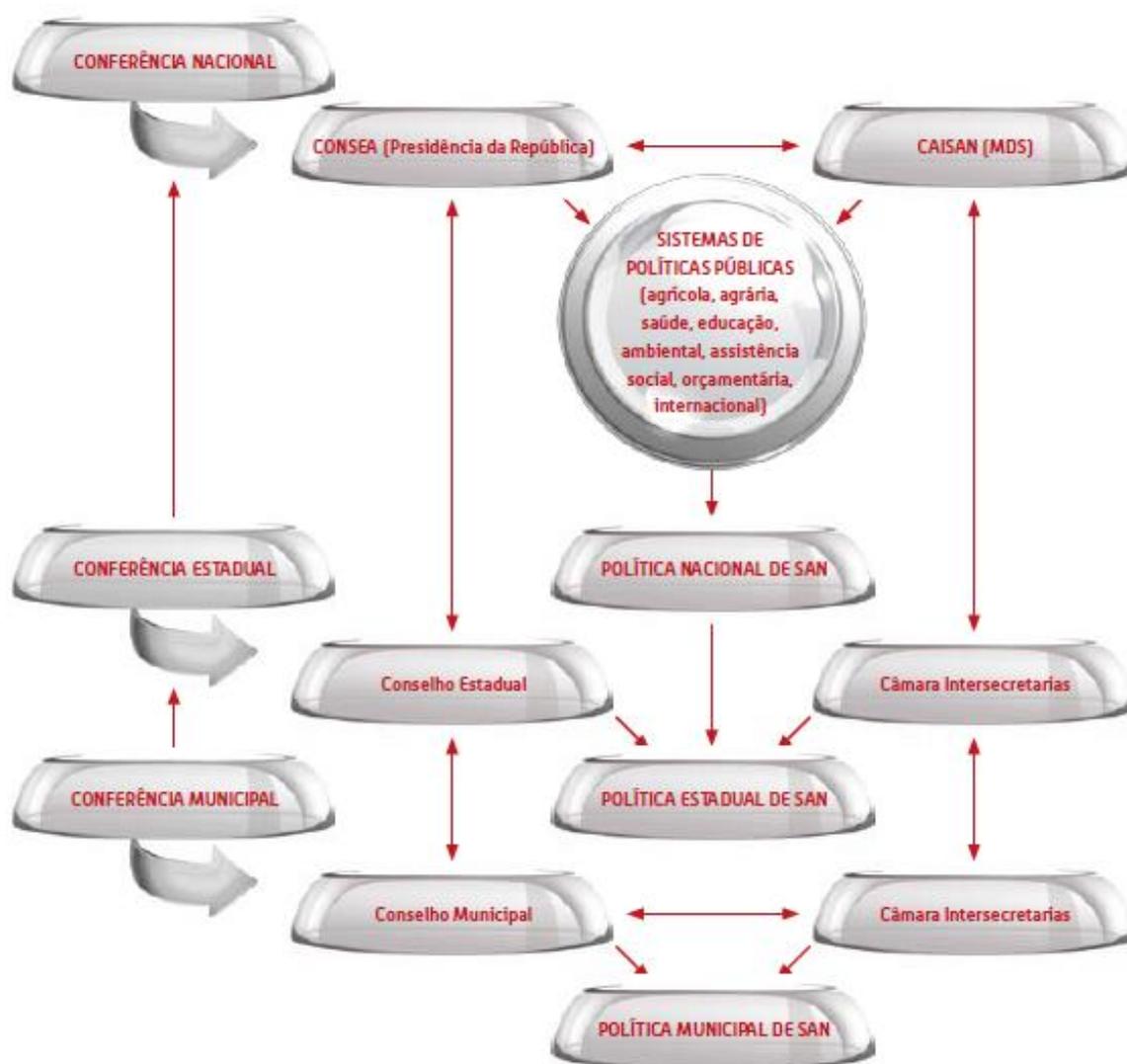
A seguir veremos os desdobramentos desses conceitos em termos de marcos legais e a criação do Programa Cozinhas Comunitárias e sua inserção dentro de um sistema e de uma política nacional de segurança alimentar.

#### 4.3 AVANÇOS DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DA SAN NO BRASIL NO CENÁRIO ATUAL

Neste tópico serão apresentados os principais marcos legais da segurança alimentar brasileira e os conceitos de SAN e DHAA expressos de forma sintetizada abaixo:

- Em 2006, a Lei nº 11.346, de 15 de setembro, denominada de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para assegurar o DHAA (BRASIL, 2006a);
- Em 2007, o Decreto nº 6.272 e o Decreto nº 6.273, ambos de 23 de novembro, dispõem sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no caso do primeiro enquanto que o segundo cria, no âmbito do SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b);
- Em 2010, a Emenda Constitucional 64, de 04 de fevereiro, altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social (BRASIL, 2010b);
- Também em 2010, o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, regulamenta a LOSAN e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecendo os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) (BRASIL, 2010a).

Figura 1 - Diagrama do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: CONSEA, 2010.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi instituído em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e regulamentado pelo Decreto nº 7.272, de 2010, com a finalidade de assegurar o DHAA. Através desse Sistema, os órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais) e as organizações da sociedade civil devem atuar conjuntamente na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Fazem parte do SISAN:

- 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 Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do SISAN;
- o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República;
- a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;
- os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN. (BRASIL, 2010a, art.11º).

A Conferência indica diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar. A realização do evento faz parte do SISAN, garantida em Lei. A Lei prevê ainda que a Conferência Nacional faça uma avaliação do SISAN. A Conferência Nacional é precedida de Conferências Estaduais, Distrital e Municipais, nas quais são escolhidos os delegados para o evento nacional (BRASIL, 2017).

Na I Conferência (Brasília/DF, 1994) o tema era “Fome: uma questão nacional” e foi discutido o conceito de Segurança Alimentar como componente de um projeto nacional; na II Conferência (Olinda/PE, 2004) foi debatida a construção da Política Nacional de SAN, sendo a Lei que cria o SISAN a principal deliberação; na III Conferência (Fortaleza/CE, 2007) as discussões giraram em torno de um desenvolvimento sustentável, com soberania e segurança alimentar, foram propostas diretrizes e prioridades da PNSAN e bases para implementação e normatização do SISAN; na IV Conferência (Salvador/BA, 2011) o tema foi “Alimentação adequada e saudável: direito de todos”; e na IV Conferência (Brasília/DF, 2015) o debate foi sobre “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar” (CONSEA, 2015).

O CONSEA é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. É formado por conselheiros – representantes da sociedade civil organizada e ministros de Estado e representantes do Governo Federal –, além de observadores convidados. Ainda de acordo com a lei, o CONSEA convoca a Conferência Nacional de SAN, com periodicidade não superior a quatro anos, define parâmetros de

composição, organização e funcionamento da Conferência e propõe ao Poder Executivo Federal as deliberações do evento, diretrizes e prioridades (BRASIL, 2017).

Aqui cabe destacar que, no contexto da administração gerencial brasileira de refundação do CONSEA em 2003, a questão da fome passou a ser compreendida em sua dimensão emergencial e estrutural, fazendo com que as políticas atuem no alívio da miséria no curto prazo com ações que garantam o acesso de alimentos no longo prazo. Para o alcance desse objetivo, o CONSEA tem caráter consultivo, assessorando a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de diretrizes para que o Brasil promova o DHAA.

A participação articulada entre o Poder Público e a sociedade civil organizada tem sido importante para que o CONSEA monitore, por meio de indicadores específicos, a evolução da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Por meio desse monitoramento, o conselho tem, desde 2005, apresentado propostas sobre o tema ao Orçamento da União, a fim de direcionar o investimento de recursos públicos às práticas e às experiências que demonstrem eficiência no combate à fome. Esse objetivo tem sido alcançado com a identificação de programas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) que tenham relação com estratégias de segurança alimentar e nutricional no Brasil. No PPA de 2004/2007, por exemplo, foram identificados 43 programas e 149 ações que tinham temas relacionados ao escopo da SAN e no PAA 2012/2015 trazia como objetivo o fortalecimento dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e a estruturação de uma Rede com o propósito de promover o DHAA (PINTO, 2014; CAISAN, 2017).

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), criada em 2007, abrange vinte ministérios, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Com o estabelecimento da CAISAN, consolida-se a ideia de que a universalização da segurança alimentar e nutricional, sobretudo em longo prazo, não é promovida apenas com a oferta de alimentos em situação emergencial ou a transferência de renda, mas requer a gestão de políticas públicas transversais, abrangendo temas como produção agrícola, saúde e infraestrutura, dentre outros (BRASIL, 2017).

Tanto o CONSEA quanto a CAISAN funcionam como mecanismos de coordenação do SISAN, o primeiro representando o espaço de participação e controle social das políticas públicas; e o segundo como instância governamental

responsável pela coordenação e monitoramento intersetorial das políticas de segurança alimentar e nutricional na esfera federal (CAISAN, 2017).

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) instituída pelo Decreto nº 7.272 de 2010 é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento, social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo (BRASIL, 2010a).

Os princípios norteadores das ações e programas desenvolvidos no âmbito da PNSAN são a intersectorialidade<sup>8</sup>, ações conjuntas entre Estados e sociedade, equidade para superar as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas, articulação entre orçamento e gestão e abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

O Decreto nº 7.272 de 2010 também estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), que é o principal instrumento da PNSAN. De acordo Art. 3º desse Decreto, a elaboração do Plano será orientada pelas 08 (oito) diretrizes da PNSAN e deverá ser construído intersectorialmente pela CAISAN com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010a).

O Plano deverá: I - conter análise da situação nacional de segurança alimentar e nutricional; II - ser quadrienal e ter vigência correspondente ao plano plurianual; III - consolidar os programas e ações relacionados às diretrizes designadas no art. 3º e indicar as prioridades, metas e requisitos orçamentários para a sua execução; IV - explicitar as responsabilidades dos órgãos e entidades da União integrantes do SISAN e os mecanismos de integração e coordenação daquele Sistema com os sistemas setoriais de políticas públicas; V - incorporar estratégias territoriais e intersectoriais e visões articuladas das demandas das populações, com

---

<sup>8</sup> Intersectorialidade significa ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (MDS, 2014).

atenção para as especificidades dos diversos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade social e de insegurança alimentar, respeitando a diversidade social, cultural, ambiental, étnico-racial e a equidade de gênero; e VI - definir seus mecanismos de monitoramento e avaliação (CAISAN, 2017).

O primeiro PLANSAN foi lançado em 2011 e compreende ações que estimulam a produção e o abastecimento alimentar para famílias hipossuficientes entre 2012 e 2015. Entre os projetos envolvidos no plano, mencionam-se a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a construção de cisternas comunitárias e a ampliação dos EPSAN, estratégias que serão abordadas na subseção seguinte (CAISAN, 2017).

O II PLANSAN (2016-2019) coloca como meta o apoio a estruturação de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutrição (EPSAN) para receber alimentos saudáveis, incluindo os da Agricultura Familiar, prevê a elaboração de estudos sobre a capacidade de acesso aos alimentos saudáveis pela população e apoio a estruturação e gestão de espaços de comercialização da agricultura familiar, tais como feiras, mercados públicos e Centrais de Abastecimento (CEASA) (CAISAN, 2017).

Finalmente no próximo subcapítulo serão apresentados os EPSAN com destaque para as Cozinhas Comunitárias, sua criação e normativa ao nível federal.

#### 4.4 OS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (EPSAN) E O PAPEL DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS

Dentro das políticas de acesso à alimentação adequada, juntamente com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) está a Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutrição (REDESAN), formada por Restaurantes Populares, Banco de Alimentos e Cozinhas Comunitárias. A Rede constitui-se como uma estrutura operacional de equipamentos e serviços de alimentação e nutrição no âmbito do SISAN, coordenada atualmente pelo MDS e presente, sobretudo, em cidades de

médio<sup>9</sup> e grande<sup>10</sup> porte e regiões metropolitanas. Compõe uma ação estratégica da PNSAN que viabiliza as ações previstas no PLANSAN.

Os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) são estruturas físicas e espaços públicos destinados à provisão de serviços com vistas à garantia do DHAA e da SAN, destinados à oferta, à distribuição e à comercialização de refeições ou de alimentos. Dividem-se entre os EPSAN de apoio ao abastecimento, à distribuição e à comercialização de alimentos e os EPSAN de acesso à alimentação saudável e adequada (MDS, 2014).

Os EPSAN de apoio ao abastecimento, à distribuição e à comercialização de alimentos caracterizam-se por serem espaços e serviços públicos de integração entre a produção e o consumo, constituindo-se como potenciais ações para a estruturação de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo. Dentre eles estão as Centrais de Recebimento e de Distribuição de Produtos da Agricultura Familiar (Centrais) ou Unidades de Beneficiamento da Agricultura Familiar, os Banco de Alimentos, as Centrais de Abastecimento (CEASA), as Feiras e os Mercados Públicos (CONSEA, 2010).

Já os EPSAN de acesso à alimentação saudável e adequada são espaços públicos que produzem e ofertam refeições, constituindo-se como um serviço de alimentação. Dentre estes, são exemplos as estruturas que produzem e disponibilizam refeições aos cidadãos, no âmbito das redes públicas de assistência social, saúde, educação, justiça e segurança pública, com destaque para as Cozinhas Comunitárias, os Restaurantes Populares, restaurantes universitários, além dos serviços de produção de refeições das escolas, creches, hospitais e penitenciárias (CONSEA, 2010).

Dentre estas estruturas, as Cozinhas Comunitárias, Restaurantes Populares e Bancos de Alimentos são vinculadas ao MDS, uma vez que eles são responsáveis pela elaboração de edital de abertura ou modernização desta estrutura. Abaixo são apresentados os quantitativos destes equipamentos a nível federal, estadual (Rio Grande do Sul) e municipal (Porto Alegre), levando em conta que este número se refere apenas às estruturas do MDS. Porto Alegre, por exemplo, possui um Banco

---

<sup>9</sup> Segundo o IBGE, são cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, geralmente atuando como centro regional das cidades próximas que dependem de seus serviços especializados (IBGE, 2010).

<sup>10</sup> Segundo o IBGE, são cidades com população de mais de 500 mil habitantes, caracterizadas por possuírem os maiores recursos estruturais (IBGE, 2010).

de Alimentos que é uma organização da Sociedade Civil de Interesse Público, criado no ano de 2000, no Conselho de Responsabilidade Social e Cidadania da FIERGS. Porto Alegre também conta 14 Cozinhas Comunitárias a mais do que é apresentado na Tabela 1 abaixo, estas sendo da rede municipal, totalizando 24 estruturas, ponto a ser detalhado no próximo capítulo.

Tabela 1 - Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional vinculados ao MDS no Brasil, RS e Porto Alegre – jun./2017

<b>Equipamentos de SAN</b>	<b>Porto Alegre</b>	<b>RS</b>	<b>Brasil</b>
<b>Restaurante Popular</b>	1	5	103
<b>Cozinha Comunitária</b>	10	22	185
<b>Banco de Alimentos</b>	0	5	81

FONTE: MDS, 2017.

Conforme os dados da Tabela 1, apesar do aumento da capilaridade da REDESAN no território nacional conferindo aos EPSAN a possibilidade de exercerem papel relevante na garantia do DHAA, sua institucionalização ainda é um desafio. Os compromissos e responsabilidades dos entes federados na implementação das ações no âmbito desta rede ainda não estão claramente definidos em dispositivos legais que possam garantir a unicidade da execução, a padronização dos serviços e a garantia da sustentabilidade dos equipamentos pela ação direta do Estado. Cabe destacar também a necessidade de seguir promovendo a integração dos equipamentos com o PAA, de forma que os alimentos adquiridos dos agricultores familiares possam abastecer a rede de equipamentos, fortalecendo a estruturação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional.

Os Restaurantes Populares devem ser instalados em centro urbanos, com grande circulação de pessoas, em cidades com mais de 100 mil habitantes, produzindo um mínimo de mil refeições diárias. Já as Cozinhas Comunitárias são unidades menores e se situam em bairros populosos das periferias urbanas devendo oferecer no mínimo 200 refeições diárias, em pelo menos cinco dias da semana. Os Bancos de Alimentos por sua vez, atuam no armazenamento e processamento de alimentos doados por mercados ou programas públicos de produção e abastecimento como o PAA contribuindo para diminuir o desperdício e melhorar o aproveitamento os alimentos que são distribuídos gratuitamente para creches,

albergues, abrigos para crianças e adultos, Cozinhas Comunitárias e Restaurantes Populares (CONSEA, 2010).

Portanto, o MDS incentiva e apoia a implantação de Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN) que visam o preparo de refeições em ambientes adequados, com qualidade e compatíveis com os requisitos para uma alimentação saudável e uma vida digna, respeitando as diferenças regionais. Também incentiva o estímulo do auto abastecimento, transferência de tecnologia de produção de alimentos por meio de processo educativo e capacitação dos beneficiários do projeto para a gestão empreendedora de negócios de caráter associativo, além da auto sustentabilidade via a produção de gêneros alimentícios (hortas, lavouras, etc.) e promoção de ações de educação alimentar voltadas à segurança alimentar e nutricional, preservação e resgate da cultura gastronômica, combate ao desperdício e promoção da saúde (BRASIL, 2006b).

O apoio do MDS acontece por meio de processo de licitação regulamentado em edital público. São itens financiáveis: a elaboração de projetos de construção, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos, materiais permanentes e materiais de consumo novos. As prefeituras e governos estaduais/municipais interessados devem observar os critérios técnicos apresentados no Edital de Seleção e elaborar o projeto (BRASIL, 2006b).

Após a implantação das unidades, os governos locais municipais, estaduais ou distrital devem estruturar uma equipe técnica específica para o planejamento e acompanhamento das ações desenvolvidas no Equipamento e assumirem a responsabilidade pela gestão e manutenção dos serviços (gêneros alimentícios, material de limpeza, taxas administrativas e outros), podendo, para isso, firmar parcerias com organizações comunitárias e entidades sociais ligadas a programas de geração de trabalho e renda (BRASIL, 2006b). O governo federal, por meio do MDS, realiza o repasse de recursos financeiros aos entes federados para apoiá-los somente na implantação dos equipamentos (construção, ampliação, reforma e conclusão de instalações prediais, além da aquisição de equipamentos móveis e utensílios novos), a gestão fica a cargo da comunidade.

Ao longo deste capítulo foi apresentado um histórico das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil, analisado à luz do modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003, *apud* Capella, 2007), para entender o que levou o problema da fome a ser discutido pelo governo e executado na forma de políticas e programas. Essa

análise contribuiu para compreender o contexto de criação das Cozinhas Comunitárias e situá-las dentro da Política Nacional de SAN e do Sistema Nacional de SAN. O próximo capítulo aborda os desdobramentos dessa política pública e sua implementação em nível local.

## **5. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE**

Neste capítulo são descritos e analisados os dados coletados acerca da implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre. As informações utilizadas nesta descrição são oriundas de diferentes fontes. Além das entrevistas, foram utilizados manuais e materiais relativos ao programa e relatórios de informações disponibilizados pelo MDS.

### **5.1 A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM PORTO ALEGRE**

O marco regulatório para a segurança alimentar no Rio Grande do Sul e, portanto, em Porto Alegre, ainda está sendo construído (RABELO & RUCKERT, 2014). Desde 2003, tem-se o CONSEA-RS instituído pela Lei nº 11.914 de 20 de maio de 2003, com os mesmos objetivos do conselho em nível nacional, qual seja, propor políticas, programas e ações direcionadas ao direito à alimentação e à nutrição (RIO GRANDE DO SUL, 2003). O Estado instituiu também o SISAN-RS através da Lei nº 12.861 de 18 de dezembro de 2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007) e com o Decreto nº 52.110 de 01 de dezembro de 2014, criou a Câmara Inter Secretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CAISAN), a quem cabe a elaboração do plano e da política de SAN (RIO GRANDE DO SUL, 2014; RIO GRANDE DO SUL, 2015). O Rio Grande do Sul aderiu às diretrizes do Plano Nacional 2012/2015 e 2016/2019 e em 2014 lançou o seu Plano Estadual.

No nível municipal, o Sistema Municipal de SAN (SIMSANS) foi criado em 2007 com a Lei Complementar nº 577, de 16 de outubro de 2007, que regulamenta toda a política para esta área. Os seus objetivos seguem os mesmo do SISAN nacional, ou seja, estimular a consecução do DHAA através de parcerias entre o poder público, as entidades privadas e as entidades da sociedade civil. Essa política pública apresenta um caráter multidimensional e intersetorial envolvendo as ações dos diferentes níveis de governo com a sociedade civil. Dentre as metas do SIMSANS encontra-se a de desenvolver ações permanentes de combate à fome e desnutrição (PORTO ALEGRE, 2007).

Num formato similar ao do Sistema Nacional, o SIMSANS do município é composto por: 1) o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS), 2) a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; 3) as Microrredes locais de Segurança Alimentar e Nutricional; e 4) a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS). Esses atores serão analisados em profundidade no tópico 5.3.

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Porto Alegre teve início em 2003 e contava com os diversos Núcleos Fome Zero (NFZ), o Restaurante Popular, o Comitê Gestor do Programa Fome Zero e as Cozinhas Comunitárias, estas últimas detalhadas no capítulo 5. Tais iniciativas estavam inseridas no âmbito das estratégias elaboradas pelo PFZ para enfrentar o ainda persistente quadro de fome no país e serão detalhadas abaixo.

Os Núcleos Fome Zero (NFZ) são organizações da sociedade civil organizadas no Fórum Fome Zero, usualmente dirigidos por líderes comunitários e localizam-se em sedes de associações comunitárias e nas residências de líderes comunitários. Cada núcleo indica as famílias que devem receber alimentos dada sua situação de grave carência alimentar. Na capital, segundo dados de 2014, há 50 NFZ, sendo que, 34 são atendidos pela COSANS no que se refere à compra direta de alimentos via PAA Município-Doação Simultânea, totalizando 2.700 famílias ou 15.000 pessoas. Os demais recebem os alimentos através do PAA e de outras fontes tais como doações de alimentos decorrentes de eventos e outras parcerias privadas. Para tanto, cada entidade elabora um projeto discriminando o número de famílias, o perfil etário dos indivíduos, o tipo e quantidade de alimento requerida, dentre outras informações. Esse documento é avaliado no Conselho de Segurança Alimentar e, se aprovado, é encaminhado para a COSANS que inclui no seu projeto de PAA e só depois é encaminhado ao MDS (RABELO & RUCKERT, 2014).

O Restaurante Popular também foi criado em 2003 com a assinatura de um convênio do estado com o MESA, diferentemente das Cozinhas que são geridas pelo município. O Ministério repassou o recurso para a compra dos equipamentos e o estado era responsabilizado pela manutenção. Por 10 anos o Restaurante se manteve através de parcerias com ONGs ou empresas que faziam a comida e no local apenas eram servidos os almoços, cerca de 800/dia, ao preço de R\$1,00. Em julho de 2013 ele foi fechado permanecendo assim por dois anos até que houve uma negociação com o município se comprometendo a apoiar na gestão do

equipamento, contratando uma nutricionista, até que ele foi aberto oficialmente em 2016 em um novo espaço, localizado no mesmo prédio da COSANS. A comida não é preparada no local, é transportada por uma empresa diariamente, pois o espaço da cozinha não dispõe dos equipamentos para o preparo, apenas para higienização. São servidos cerca de 600 almoços/dia, cinco dias por semana. Há um projeto em desenvolvimento para servir café da manhã, porém sem previsão de implementação.

Quanto ao Comitê Gestor do Programa Fome Zero, ele é constituído por representantes do governo e sociedade civil organizada e tem como objetivo auxiliar na organização e realização de campanhas de doação de alimentos e na construção da cidadania das famílias que integram os Núcleos, enfatizando ações de geração de trabalho e renda, promovendo atividade na área de saúde e educação e desenvolvendo trabalho comunitário orientado em hortas e cozinhas (PORTO ALEGRE, 2016).

Há também a política de cestas básicas, que atua de forma residual, atendendo aos seguintes grupos: famílias em situação de extrema vulnerabilidade e/ou em situação de rua através dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e apenas 10 cestas/mês; entidades cadastradas e supervisionadas pelo Banco de Alimentos; famílias vítimas de catástrofes e de emergências, atendidas pela Defesa Civil; e indígenas através da FUNAI (Fundação Nacional do Índio), com apoio logístico da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), e através da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). Além disso, a COSANS compra *kits* de alimentos para fazer doação de final de ano, como uma complementação alimentar, pois dispõe de apenas R\$ 50.000,00/ano para essa finalidade. Em geral, esse recurso é destinado para os alimentos doados no Natal (RABELO & RUCKERT, 2014).

## 5.2 AS COZINHAS COMUNITÁRIAS

O Programa de Incentivo à Instalação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre teve início em 2003, no mesmo ano em que o Programa a nível nacional começou a se estruturar. O município assinou um convênio com o MESA para a compra de 24 Cozinhas com recursos federais. No primeiro ano foram implantadas três e as demais foram sendo instaladas gradativamente (Quadro 4), sendo que hoje há 16 em funcionamento e 8 estão temporariamente fechadas por problemas pontuais de gestão. Este momento refere-se à segunda etapa da Macro-Implementação denominada por Berman (2007) de “Adoção”, quando o programa governamental elaborado, neste caso, na esfera federal, é adotado pelo nível local evidenciado pela assinatura do convênio.

A primeira Cozinha a ser implantada foi na Associação da Unidade de Triagem de Resíduos Sólidos (UTC) na Lomba do Pinheiro, em 2004, seguida pela Fórum ONG AIDS e Escola Mesquita, esta última desativada oficialmente em 2010 depois de passar anos inativa. Em entrevista com a coordenadora da COSANS, ela afirmou que esses equipamentos já existiam no município antes mesmo da criação e institucionalização do MDS, sendo iniciativas da sociedade civil e de alguns governos.

Nesse convênio, o governo federal repassou recursos e a prefeitura comprou os equipamentos com os kits<sup>11</sup> e assumiu os demais gastos. O município, como contrapartida, é responsável por contratar nutricionistas e supervisionar a gestão enquanto que a comunidade deve disponibilizar um local apropriado, organizar a manutenção da cozinha e disponibilizar pessoas que, em geral, trabalharão de forma voluntária. Os alimentos são adquiridos através de parceiras com o PAA ou doados pelo Banco de Alimentos e por parceiros como a Ceasa, empresas, comerciantes da região onde se localiza a cozinha, dentre outros.

Ao longo dos anos, o Programa foi sendo mais formalizado em nível federal e novas exigências foram criadas para os municípios poderem participar dos editais

---

<sup>11</sup> Os equipamentos que compõem o *kit* são: um fogão industrial de seis bocas, uma geladeira industrial de seis portas, um *freezer* doméstico vertical, uma coifa, um motor para coifa, uma prateleira de aço, um armário de aço, uma pia de inox com duas cubas grandes, uma mesa de inox para fazer pão, 15 mesas com bancos acoplados de quatro lugares, uma batadeira industrial, um liquidificador industrial, 240 pratos, 240 garfos, 240 facas, 240 colheres, 240 canecas plásticas, uma panela de 40 litros, duas panelas de 20 litros, uma panela de pressão, uma chaleira grande, uma escumadeira, uma concha e uma colher grande (RABELO & RUCKERT, 2014).

juntos ao MDS (que substituiu o extinto MESA) para disputarem recursos para implantação e modernização desse equipamento. Porém, o programa na capital seguiu diretrizes próprias independentes das elaboradas pelo Governo Federal, decidindo pela compra de 14 das 24 cozinhas. Isso explica porque algumas Cozinhas não servem a quantidade de refeições mínimas exigidas, ou não estão localizadas em imóveis que satisfaçam os requisitos estabelecidos, uma vez que nas diretrizes de implantação do Programa, os imóveis devem estar devidamente regularizados no Registro de Imóveis, e caso não sejam espaços públicos, devem ser cedidos por um período de 20 anos.

No Quadro 4 abaixo são apresentadas as 24 unidades de Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre e informações importantes para análise da sua implementação.

Quadro 4 - Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre/RS segundo data de implantação, tipo de acesso, número de almoços servidos por dia, oferta de outras refeições, número de dias em funcionamento por semana, em Porto Alegre - 2017

Nome da Cozinha	Ano	Bairro	Almoços/dia	Outras refeições	Dias na semana	Acesso	Situação
Associação Amigos Voluntários da Casa da Sopa	2008	Restinga	150	-	1	A	Em funcionamento
Associação Comunitária Belém Velho (Ascobev)	2008	Belém Velho	120	X	5	F	Em funcionamento
Associação de Triagem de Resíduos Sólidos (UTC)	2004	Lomba do Pinheiro	150	X	6	F	Em funcionamento
Associação dos Moradores e Amigos da Vila Tronco Neves e Arredores (Amavitron)	2009	Santa Tereza	100	X	5	F	Em funcionamento
Centro Social Padre Pedro Leonardi	2006	Restinga Velha	170	X	5	F	Em funcionamento
Centro de Reabilitação Vita	2006	Lomba do Pinheiro	140	X	7	F	Em funcionamento
Cozinha Comunitária Associação de Mulheres Loteamento Santa Teresinha	-	Floresta	-	-	5	F	Paralisada
Cozinha Comunitária Associação Jardim Europa	2008	Santa Tereza	20	-	3	A	Paralisada
Cozinha Comunitária Centro Cultural James Kulisz - Centro de Educação Ambiental (CEA)	2007	Bom Jesus	170	X	5	F	Em funcionamento
Cozinha Comunitária Centro de Triagem da Associação de Recicladores da Vila Chocolate	2012	Alto Petrópolis	30	X	5	F	Paralisada
Cozinha Comunitária Centro POP II	2014	Floresta	40	-	5	F	Paralisada
Cozinha Comunitária Centro Social Antônio Gianelli	2010	Lomba do Pinheiro	20	-	2	A	Paralisada
Centro Social Marista Santa Isabel (Cemasi)	2010	Mário Quintana	120	X	5	F	Em funcionamento
Cozinha Comunitária Comunidade Indígena Kaingang Aldeia Fá Nhin	2013	Lomba do Pinheiro	60	-	5	F	Em funcionamento
Cozinha Comunitária Cooperativa de Educação Ambiental e Reciclagem Sepé Tiaraju (CEAR)	2011	Navegantes	35	X	5	F	Em funcionamento
Cozinha Comunitária Instituto de Educação e Desenvolvimento Humano	2010	Ilha das Flores	40	-	7	A	Paralisada
Cozinha Comunitária Lar Esperança	2009	Mário Quintana	250	X	5	F	Em funcionamento
Cozinha Comunitária Maria da Conceição	2008	Parthenon					Paralisada
Cozinha Comunitária ONG Solidariedade	2012	Cristal	30	-	1	A	Em funcionamento
Cozinha Comunitária Sociedade Recreativa Beneficente Estado Maior da Restinga	-	Restinga	-	X	-	F	Paralisada
Fórum ONG/AIDS	2003	Passo D'Areia	20	X	2	F	Em funcionamento
Núcleo Restinga Velha - Associação Atlético Roma	2006	Restinga Velha	60	-	5	A	Em funcionamento
Restaurante Escola Rubem Berta	2008	Rubem Berta	150	-	6	A	Em funcionamento
Unidade de Triagem Reciclando pela Vida	2008	Centro	50	X	6	F	Em funcionamento

O Quadro 4 apresentado acima é resultado de uma atualização do Quadro elaborado por Rabelo & Ruckert em 2011. As informações foram atualizadas por meio de entrevistas com a COSANS e com base nos dados do Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), uma pesquisa sobre a gestão do SISAN e da PNSAN realizada pelo MDS junto aos gestores municipais e estaduais de SAN, por meio de um questionário digital. A adesão à pesquisa é voluntária e as respostas dadas pelo município/estado são auto declaratórias. A pesquisa foi realizada nos anos de 2014 e 2015 e as informações utilizadas para consulta são referentes à pesquisa aplicada em 2015.

Assim, as informações apresentadas no Quadro 4 tais como a data de implantação, sua localização, se a unidade atende à população em geral ou se é voltada para grupos específicos, o número de almoços servidos por dia, se há oferta de outras refeições (café da manhã, lanche da tarde ou janta) e o número de dias em que a unidade funciona por semana, foram organizadas tendo em vista os critérios de implementação deste equipamento.

Conforme dito anteriormente, as Cozinhas Comunitárias são EPSAN implantados pelo MDS em parceria com prefeituras para fornecer até 200 refeições diariamente em pelo menos cinco dias por semana às populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar nas periferias urbanas. Devem estar presentes em cidades grandes com população superior a 500 mil habitantes e instaladas em bairros periféricos que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que considera as variáveis longevidade, educação e renda na sua composição. Os próximos subcapítulos darão conta de analisar esses critérios, que expressos na normativa federal, nas Cozinhas Comunitárias implantadas em Porto Alegre.

### **5.2.1 Localização**

Um dos requisitos para implantação de uma Cozinha Comunitária é a sua localização. Ela deve estar localizada em um bairro com IDH-M baixo, que caracteriza uma região de grande vulnerabilidade social. Assim, este subcapítulo trouxe a apresentação de alguns dados sócio demográficos de

Porto Alegre do último Censo Demográfico realizado pelo IBGE, e do IDH-M calculado desde 2012 por um conjunto de institutos<sup>12</sup> para todos os 5.565 municípios brasileiros, com base nas informações dos três últimos Censos Demográficos do IBGE (1991, 2000 e 2010). Foi possível encontrar esses dados também por região do Orçamento Participativo, que mais se aproxima da divisão em bairros.

O município de Porto Alegre, localizado na região Metropolitana do estado do Rio Grande do Sul, possui população de 1.409.351 habitantes, segundo o Censo 2010, realizado pelo IBGE. Com uma base territorial de 472 km<sup>2</sup>, divide-se em 81 bairros oficiais<sup>13</sup>. Entre 2000 e 2010, a população de Porto Alegre cresceu a uma taxa média anual de 0,35%, enquanto no Brasil foi de 1,17%, no mesmo período. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 97,07% para 100% (IBGE, 2010).

O IDH-M brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, e seu diferencial está na adequação ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais tornando-o mais adequado para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras (ATLAS BRASIL, 2017).

O IDH-M de Porto Alegre em 2010 era de 0,805, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Muito Alto (entre 0,800 e 1), configurando a posição 28º entre os 5.565 municípios brasileiros. A dimensão que mais contribui para o IDH-M do município é Renda, com índice de 0,867, seguida de Longevidade, com índice de 0,857, e de Educação, com índice de 0,702.

---

<sup>12</sup> São eles o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP).

<sup>13</sup> Ainda existem algumas áreas sem denominação oficial, descritas como Zona Indefinida e que são conhecidas por nomes atribuídos popularmente, como é caso do Morro Santana, Passo das Pedras e Aberta dos Morros.

Tabela 2 - IDH Municipal e seus componentes - Porto Alegre/ RS

IDHM e componentes	1991	2000	2010
<b>IDHM Educação</b>	0,494	0,612	0,702
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	57,33	64,54	74,78
% de 5 a 6 anos na escola	37,63	60,84	77,71
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	65,97	75,46	86,84
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	44,07	57,96	59,30
% de 18 a 20 anos com médio completo	35,65	44,25	48,18
<b>IDHM Longevidade</b>	0,748	0,811	0,857
Esperança de vida ao nascer	69,87	73,65	76,42
<b>IDHM Renda</b>	0,779	0,830	0,867
Renda per capita	1.021,93	1.399,50	1.758,27
% de extremamente pobres	2,37	2,37	0,92
% de pobres	9,78	8,49	3,82
Índice de Gini	0,57	0,60	0,60

Fonte: ATLAS BRASIL, 2017.

Em Porto Alegre, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,208), seguida por Longevidade e por Renda.

O IDH-M Educação é resultado de dois sub-índices, a Escolaridade e a Frequência Escolar. A esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade. Em Porto Alegre, a esperança de vida ao nascer cresceu 2,8 anos na última década, passando de 73,7 anos, em 2000, para 76,4 anos, em 2010. Em 1991, era de 69,9 anos. No Brasil, a esperança de vida ao nascer é de 73,9 anos, em 2010, de 68,6 anos, em 2000, e de 64,7 anos em 1991.

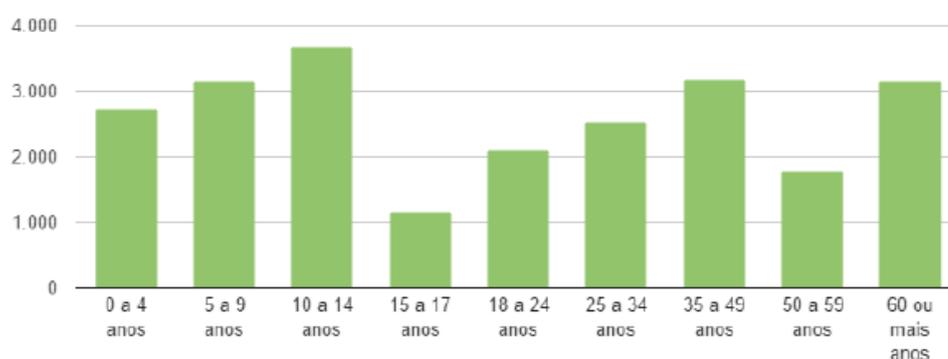
A renda domiciliar per capita, único indicador da dimensão Renda, cresceu 72,05% nas últimas duas décadas em Porto Alegre, passando de R\$ 1.021,93, em 1991, para R\$ 1.399,50, em 2000, e para R\$ 1.758,27, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 2,90%.

A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 9,78%, em 1991, para 8,49%, em 2000, e para 3,82%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini<sup>14</sup>, que

<sup>14</sup> O Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente,

passou de 0,57, em 1991, para 0,60, em 2000, e para 0,60, em 2010. No gráfico abaixo é possível visualizar a população em extrema pobreza que em 2010 era de 23.430 (1,66% da população total). De total, 25% são crianças de 0 a 9 anos, 9% jovens de 18 a 24 anos e 13,5% de pessoas com 60 anos ou mais.

Gráfico 1 - População em extrema pobreza por faixa etária - Porto Alegre/RS - 2010



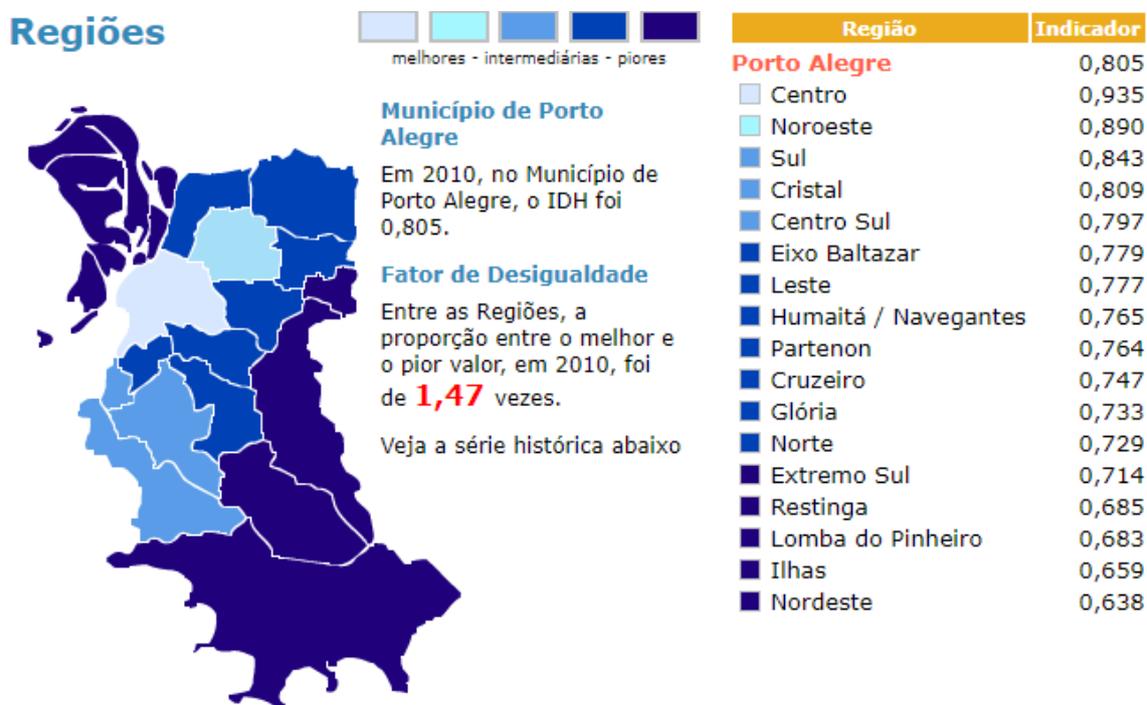
Fonte: IBGE, 2010.

Essa melhora nos resultados ao longo dos anos advém da implementação de um conjunto de programas de combate à fome e políticas sociais voltadas para a erradicação da pobreza, tais como o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família (PBF) e mais recentemente o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). No entanto, quando analisamos as regiões dentro do município, a realidade é outra. A Figura 2 abaixo mostra um mapa dividido nas 17 regiões do Orçamento Participativo (OP) e com dados de 2010 do IDH-M classificados com valores do melhor para o pior representados por diferentes tonalidades da cor azul, a mais clara representando os melhores e a mais escura os piores.

---

varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (ATLAS BRASIL, 2017).

Figura 2 - Mapa das Regiões de Porto Alegre/RS segundo IDH Municipal - 2010



Fonte: ObservaPOA, 2017.

Analisando as informações da Figura 2 juntamente com as do Quadro 4 que contém os bairros onde as Cozinhas estão implantadas, podemos afirmar que o Programa em Porto Alegre segue a normativa federal que prevê a instalação do equipamento em bairros periféricos, de cidades grandes com população superior a 500 mil habitantes, que apresentam baixo IDH-M.

Importante mencionar que há quatro Cozinhas localizadas em centros de reciclagem de resíduos sólidos nos bairros Lomba do Pinheiro, Centro, Bom Jesus e Navegantes, fato que se explica dada a situação de extrema vulnerabilidade social em que vivem esses trabalhadores e suas famílias.

### 5.2.2 Quantidade de Refeições, Dias na Semana e Tipo de Acesso

Outro critério para implementação das Cozinhas Comunitárias é o fornecimento de no mínimo 200 refeições diárias, em pelo menos cinco dias por semana. Analisamos também o acesso ao equipamento.

Pelos dados do Quadro 4, verifica-se que, nas 16 cozinhas em funcionamento, são servidos cerca de 1.900 almoços por dia. Destas, apenas uma oferece almoços todos os dias da semana, e outras três servem almoços seis dias da semana, totalizando 490 refeições/dia. A metade delas (9) oferece essa refeição cinco vezes por semana, somando 1.085 almoços/dia. Ou seja, a maior parte cumpre com o requisito do MDS de atender no mínimo cinco dias na semana.

Nas outras três cozinhas, que totalizam 200 almoços, esses são servidos em um, dois ou três dias na semana, evidenciando que, nos demais dias, os equipamentos ficam ociosos. Essa circunstância pode significar que os usuários dessas cozinhas, nos dias em que não são servidos os almoços, ficam sem ter onde se alimentar adequadamente. Em onze cozinhas, são servidas também outras refeições, como café da manhã e lanches, a depender da estrutura e perfil. Também tendo em vista essa situação, alguns equipamentos servem um número pequeno de almoços, mesmo sendo aberta ao público, como é o caso da cozinha ONG Solidariedade (30 almoços/dia), no bairro Cristal, e da Cozinha no Fórum ONG/AIDS (20 almoços/dia), no bairro Passo D'Areia.

Por fim, podemos destacar dois tipos de Cozinhas tendo em vista o tipo de acesso ao público: “fechadas” (F), que se referem aos públicos específicos, como trabalhadores da reciclagem de resíduos sólidos, por exemplo; e as “abertas” (A), voltadas para a população carente em geral. Apesar da maioria das Cozinhas serem fechadas (16), essa condição não faz com que os equipamentos sigam a risca e proíbam pessoas que não são o público-alvo de acessarem o espaço, conforme a fala a seguir da Gestora de uma Cozinha:

*E a gente tem o pessoal que vem de fora também. A gente não consegue negar comida pras pessoas, então as pessoas pedem um pouco de comida, de almoço e a gente sempre dá, Então é uma produção muito intensa todos os dias e que apesar de todos os problemas a gente tá sobrevivendo (Gestora de uma Cozinha).*

Ao mesmo tempo, essas Cozinhas denominadas “fechadas”, segundo a Coordenadora da COSANS, funcionam melhor justamente por definirem um público específico, acabam por ter um maior controle da quantidade de

peças que irão realizar as refeições no local, possibilitando calcular a quantidade de alimentos necessários para compra, etc, segundo a entrevistada:

*Temos cozinhas dentro de espaços das reciclagens, do DMLU, que são as que melhor funcionam, porque são espaços fechados e aí eles tem mais controle, eles rateiam: a pessoa que trabalha na cozinha ganha igual o que ela ganharia na esteira. E são Cozinhas que normalmente funcionam sempre de segunda a sexta e elas são só com aquele público daquela reciclagem, então elas funcionam bem. Os recursos eles conseguem, eles fazem rateio pra comprar a mistura, como ele falou (Coordenadora COSANS).*

Na Capital, há oito cozinhas fechadas em função de dificuldades operacionais, como, por exemplo, falta de capacidade organizativa da própria comunidade para dar conta das diversas atividades relativas à gestão da unidade, conforme relato abaixo da Coordenadora da COSANS que acompanhou todo o processo de implantação e fechamento desta Cozinha:

*Ela funcionou muito bem por um período, aí trocou de gestão e o novo gestor que assumiu, porque o espaço físico que ela foi implantada é da igreja batista e nos primeiros três, quatro anos essa cozinha foi muito bom. Ela (Cozinha) teve um trabalho com um pouco de dificuldade, mas ela fazia um trabalho. Trocou o gestor daí ele teve, não sei se, o foco do trabalho dele era diferente, ele queria mais atendimento das crianças, a Cozinha foi várias vezes arrombada, uma das vezes que arrombaram levaram todas panelas, os pratos, coisas assim. Depois teve aquela enchente e a cozinha foi inundada total, as mesas ficaram embaixo d'água. Quando eu retirei os equipamentos, teve mesas que tu pegava elas, ela desmanchava feito papel porque isso aqui é um compensado, uma coisa assim. Aí a pessoa, esse gestor ficou tão desgostoso com essa situação toda, a comunidade não se entrosou, que ele disse "não tenho mais condições de ficar aqui" e entregou (Coordenadora COSANS).*

Em situações assim, a COSANS antes de recolher os equipamentos, precisa encontrar um novo espaço que tenha interesse em manter uma Cozinha Comunitária e entenda o modelo de gestão. Entenda que os equipamentos são usados, precisam de manutenção, não há verba da COSANS ou do MDS isso ou qualquer interferência, talvez precisem fazer parceria para obtenção de alimentos, etc.

### 5.2.3 Modelo de Gestão e Dinâmica de Funcionamento

As Cozinhas Comunitárias são EPSAN implantados pelo MDS em parceria com prefeituras e neste caso específico, o modelo de gestão incentiva a participação da comunidade de forma a manter sua operação sustentável ao longo do tempo, mesmo que a atuação do poder público seja reduzida ou excluída e também proporciona o uso do espaço para atividades de geração de emprego e renda (padaria, confeitaria) (BRASIL, 2006b). Segundo uma das entrevistadas:

*A ideia toda do projeto era essa, que eles se autogerem. Mas nós temos algumas Cozinhas que são de pessoas que começaram a entender e trabalhavam com comunidade há muito tempo e são Cozinhas hoje que são boas, que tem todo um trabalho e que foram atrás de parceria, mas é que elas já tinham mais estrutura e apesar disso, eles não ficaram esperando, foram atrás. Tem uma dentro de uma reciclagem também que a pessoa também teve esse entendimento e foi atrás. Mas a maioria senta e espera que o governo dê tudo. Isso acho que é uma coisa cultural (Coordenadora COSANS).*

O único recurso que vem do MDS é para a compra de equipamentos para implantação da Cozinha e isso foi formalizado no primeiro convênio. A manutenção fica a cargo da própria Cozinha. A COSANS não realiza parcerias para as Cozinhas, nem com o Banco de Alimentos. Tudo é construído a partir do interesse da gestora local. As unidades de triagem e reciclagem, por exemplo, recebem um repasse da prefeitura e esse valor normalmente é para cobrir aquelas despesas fixas de estrutura física, como luz e água, assim, segundo depoimento de uma pesquisada:

*O máximo que a gente pode interferir é as vezes em algum conflito com a nutricionista porque alguns tem resistência à nutricionista dar uma orientação, eles não querem seguir, então a gente vai lá, conversa e tal pra fazer essa mediação. Com problemas de alimentos a gente às vezes faz alguma intermediação se eles têm dificuldade pra conseguir o alimento, mas interferir direto na questão de gestão a gente procura não (Coordenadora COSANS).*

No que se refere à dinâmica de funcionamento das Cozinhas, o primeiro ponto a ser percebido é que há uma grande necessidade da comunidade se

organizar, desde a demanda pela instalação do equipamento que deve partir da própria comunidade, passando pela disponibilidade de encontrar um espaço adequado para a implementação até a gestão de seu funcionamento. Essa última parte é a mais difícil tendo em vista que a comunidade, que já é carente em diversos aspectos, deve encontrar meios para pagar água e luz, providenciar pessoal para trabalhar de forma voluntária, visto que é necessário, no mínimo, uma cozinheira que esteja disposta a trabalhar voluntariamente, problema este que pode ser ilustrado na seguinte fala:

*A questão dos funcionários é sempre complicada principalmente, aí não sei se são contratados ou não. Acho que eles recebem pela FASC uma verba. Contratadas até não tem tanto rodízio, mas voluntárias, o rodízio é muito grande porque o voluntário é aquilo, hoje tu tem, amanhã não. De repente ela tem uma faxina ou aconteceu alguma coisa na família e aí o serviço inteiro fica prejudicado. Por isso a gente tem espaços que as vezes o funcionamento se torna prejudicial em torno do voluntariado (Coordenadora COSANS).*

Esse trabalho voluntário é um ponto que deve ser aperfeiçoado no Programa, pois gera grande instabilidade nas Cozinhas. Conforme foi descrito acima, muitas vezes, a cozinheira voluntária precisa se ausentar, temporária ou definitivamente, seja porque encontra um trabalho, seja porque precisa cuidar de sua própria família. A sua substituição, bem como o treinamento da nova cozinheira, são fatores que demandam tempo e que ocasionam o fechamento da Cozinha, deixando o público usuário em situação de maior vulnerabilidade. Esse problema vem sendo minimizado através da contratação de cozinheiras e atualmente 11 Cozinhas possuem cozinheiras contratadas, pagas por ONGs ou associações, conforme o depoimento de uma pesquisada:

*Tem muitas que tem convênio. A maioria das cozinhas todas elas têm convenio e recebem, então os atendimentos não são tão prejudicados, claro que sempre tem alguma intercorrência no caso, ou falta cozinheira ou não tem alimento, mas no caso, elas não deixam de funcionar, não param. Quando tem voluntariado, eles param. Dai fica um período, para um dia, uma semana, uns meses, isso é a rotina, é o normal (Nutricionista COSANS).*

As dificuldades para manutenção e gestão dos equipamentos públicos e dos serviços e benefícios oferecidos merecem especial atenção, pois a má

administração destes equipamentos pode ocasionar o aparecimento de estruturas ociosas, abandonadas ou até mesmo sendo utilizadas para outros propósitos, alheios ao interesse público. A seguir, analisamos o contexto em que se deu a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre.

### 5.3 INFLUÊNCIA DO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

O contexto político-institucional pode influenciar e condicionar o processo de implementação de políticas públicas (BERMAN, 2007). Conforme o autor, o contexto específico de cada área é composto por diferentes organizações, atores, dinâmicas, regras e padrões de comportamento. Ele propõe o conceito de Macro-Implementação para denominar a fase que corresponde a efetivação de determinada política por entre as esferas e estruturas governamentais de diferentes escopos, no sentido vertical (níveis de governo) e horizontal (instâncias intragovernamentais). Dias e Matos (2012) defendem que os fatores técnicos e o processo político que envolve todo o processo também devem ser levados em consideração na análise de implementação de políticas públicas.

Já vimos no capítulo 4 como se deu a decisão política que originou a criação das Cozinhas Comunitárias, que seria a primeira etapa da Macro-Implementação denominada de “Administração”, segundo Berman (2007). No item 5.2 foi mencionado a assinatura do convênio que deu origem ao Programa em Porto Alegre, caracterizando a segunda etapa desta fase, que atende pelo nome de “Adoção” e agora analisaremos a terceira etapa “Micro-Implementação”, para compreender como se deu a adoção da política pública às práticas operacionalizadas em nível local.

*A gente entrou bem quando aconteceu 16 anos de um governo tava entrando um outro, ai é muito difícil a transição e essas pessoas que tinham os núcleos que a gente tinha contato, estavam muito revoltadas, então foi bem difícil o início (Coordenadora da COSANS).*

*O projeto aqui em POA iniciou em 2003, foi no último ano do governo do PT, que daí foi quando foi feito o projeto, comprado os equipamentos. Porque em 2004 houve eleição, ai entrou o governo Fogaça. O convênio foi assinado em 2003, é o convênio 027/2003 que é o convênio de cozinhas comunitárias, que foram as primeiras 10 (que o MDS reconhece) e depois*

*como Porto Alegre era 24, as outras foram compradas pelo município (Coordenadora da COSANS).*

A entrevistada acima refere-se aos governos PDT e PT que se revezaram na prefeitura de Porto Alegre desde 1986 com Alceu Collares (1986-1989), Olívio Dutra (1989-2001), Tarso Genro (1993-1997), Raul Pont (1997-2001) e novamente Tarso Genro (2001-2002 renunciou para concorrer ao cargo de governador e assim o seu vice assumiu), João Verle (2002-2005). Desde 2005, partidos como PMDB e PSDB elegeram seus representantes com José Fogaça pelo PPS (2005-2009), reeleito desta vez pela PMDB (2009-2010 renunciou para concorrer ao cargo de governador, seu vice assumiu), José Fortunatti também pelo PMDB (2010-2013, 2013-2017) e atualmente Nelson Marchezan Júnior (2017-2021) do PSDB (WIKIPEDIA, 2017).

Como se pode deduzir da fala anterior, as diferentes orientações e prioridades governamentais aliadas ao estilo de governar e as políticas partidárias dos políticos eletivos de ocasião interferem de modo marcante o rumo das ações governamentais. Esse traço reforça a marca personalista da política no Brasil (MORAES SOBRINHO, 2014).

As políticas públicas são formuladas e colocadas em prática por pessoas que fazem parte de diversas organizações da sociedade, cada qual com seu próprio conjunto de interesses e aspirações e mandatos eletivos. Assim, a atuação do governante (que ocupa um cargo político eletivo) é fortemente condicionada pelo cálculo eleitoral e pela ideologia político-partidária a que faz parte os parlamentares e membros do poder executivo, como prefeitos e governadores (RUA, 2014). E essa atuação muitas vezes entra em choque com aqueles atores que estão em contato direto com o cidadão que recebe a política pública. O discurso a seguir evidencia essa realidade:

*Acho que isso é uma fase, outra troca de governo que aconteceu agora, as coisas ainda não tão muito claras, estamos aí levando o nosso trabalho com o que a gente tem. Acho que tudo vai continuar funcionando, pelo menos da nossa parte (Coordenadora da COSANS).*

Dessa forma, a dinâmica da implementação, como as demais fases do *Policy Cycle*, funciona como um jogo político, no qual cada ator envolvido, principalmente aqueles que exercem mandatos eletivos, utiliza-se de

mecanismos de negociação e barganha para influenciar os rumos das ações ao seu próprio interesse (SILVA & MELO, 2000).

Berman (2007) afirma que o momento específico da Micro-Implementação não ocorre automaticamente, pois a partir da adesão ao programa e assinatura do convênio, a implementação local implica em mudanças organizativas no nível operacional. Aqui ele refere-se à criação de novas estruturas e, portanto, novos atores para apoiar na instalação do equipamento, como é o caso da COSANS, analisada de forma mais detalhada a seguir.

#### 5.4 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS) é a instância que delibera e faz o controle social da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. A partir da sua criação, em 2009, todos os projetos de Cozinhas passam pela sua aprovação, que avalia se as comunidades têm condições de realizar a manutenção da Cozinha, uma vez instalado o equipamento (PORTO ALEGRE, 2007).

A Conferência Municipal é responsável por estabelecer as diretrizes e prioridades da política ao COMSANS municipal, bem como por apontar subsídios para a construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Deve ter periodicidade bianual e preceder e ser preparatória às Conferências Estaduais, sendo precedida de prévia e ampla discussão nas diversas regiões do município (PORTO ALEGRE, 2017).

A área da segurança alimentar e nutricional não possui microrredes específicas, então são utilizadas as da área da saúde e de assistência social que são estabelecidas, na maioria das vezes, em nível das regiões do Orçamento Participativo (OP). Seu objetivo é identificar a situação nutricional e as deficiências específicas de cada região e sua responsabilidade é implantar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável local. Os participantes são representantes governamentais e da sociedade civil que atuam diretamente nas regiões do OP. Rabelo e Ruckert (2014) ressaltam que

esta estrutura de microrredes não faz parte das instruções federais, sendo uma especificidade do município de Porto Alegre.

No que se refere diretamente à implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre, temos dois atores institucionais que atuam de forma direcionada a este equipamento: a COSANS e as nutricionistas, e um ator local: as gestoras das Cozinhas.

A Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS) foi criada em 2005 como a instância responsável pela articulação política de ações de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável entre o governo (envolvendo 12 secretarias municipais e departamentos)<sup>15</sup> e a sociedade civil do município de Porto Alegre e pela implementação de ações transversais e intersetoriais junto a outros órgãos municipais (RABELO & RUCKERT, 2014). Conta com duas coordenadoras, nutricionistas de formação, que estão na COSANS desde 2005 e 2008, respectivamente, sendo que estão na área da segurança alimentar bem antes de ingressarem na Coordenadoria.

Atuando em consonância com as Metas do Milênio, agora chamadas de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), que objetivam a erradicação da fome e a redução da mortalidade infantil, juntamente com a promoção da inclusão social e do resgate da cidadania, a COSANS é responsável pelo atendimento de indivíduos ou famílias em situação de insegurança alimentar grave como: pessoas em situação de rua, participantes dos Núcleos de Fome Zero (NFZ), público das Cozinhas Comunitárias, comunidades indígenas e comunidades quilombolas.

A instalação das Cozinhas Comunitárias se dá a partir de 2004 e a COSANS é estabelecida em agosto de 2005, sendo a instância que articula governo e sociedade civil, no que se refere a ações de segurança alimentar e nutricional sustentável. A Coordenadoria estava até 2015 sediada no órgão responsável pela política de Assistência Social, em âmbito municipal, a

---

<sup>15</sup> Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Educação (SMED), Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL), Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública (SMDH), Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC).

Fundação e Assistência Social e Cidadania (FASC) que promove ações intersetoriais e transversais para o desenvolvimento local de comunidades vulneráveis.

Dentre as ações da COSANS encontra-se a implantação e a supervisão de EPSAN (como as Cozinhas Comunitárias, Banco de Alimentos (é parceiro de logística da COSANS) e o Restaurante Popular); a compra direta de alimentos do Plano de Aquisição de Alimentos (PAA) para as Cozinhas e para os Núcleos Fome Zero; a coordenação do Programa de Doação de Alimentos e do Programa de Educação Alimentar e Nutricional Permanente; a implantação do SIMSANS em Porto Alegre e a organização da Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, junto com o COMSANS.

Um dos principais atores no processo de implementação das Cozinhas Comunitárias no município são as nutricionistas que trabalham na COSANS e são terceirizadas. Elas podem ser classificadas como burocratas de nível de rua, uma vez que são elas que visitam periodicamente as unidades, acompanhando a produção das refeições, ensinando as boas práticas na manipulação de alimentos, realizando treinamentos com as manipuladoras de alimentos e desenvolvendo atividades e oficinas sobre alimentação com os usuários das Cozinhas. Atualmente são apenas três nutricionistas para atender as 16 cozinhas em funcionamento. Na fala da Coordenadora da COSANS:

*Sim, hoje a gente não tem o número de pessoas, nutricionistas, trabalhando, que a gente necessitaria, mas dentro de todo quadro, nós estamos até que se virando (Coordenadora COSANS).*

Cada nutricionista é responsável por cerca de cinco ou seis Cozinhas. Além delas, há, usualmente, estagiárias do curso de nutrição da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) que auxiliam no desempenho das tarefas previstas. As atividades incluem fazer o acompanhamento das cozinhas no que se refere à: organizar os estoques e as doações; distribuir os alimentos dentre as diversas cozinhas; verificar a validade dos alimentos doados; organizar o descarte dos alimentos com validade por vencer; elaborar um cardápio a partir da disponibilidade de

alimentos; e ensinar noções básicas de manuseio dos alimentos no que se refere ao seu preparo e à sua higiene.

*Apesar da gente conseguir, não diria nem por uma questão nutricional, é mais financeira, que a cozinheira ela inventa, ba, eu não sei o que seria da gente sem ela na Cozinha. E ela tá acostumada, digo assim, entre uma pessoa que tá aí todo dia e uma nutri, é difícil, ela não tá todo dia naquela Cozinha, principalmente que a gente recebe doação. As vezes uma coisa que ta estragando não vai deixar estragar só pra seguir o cardápio (Gestora de uma Cozinha).*

Além da distribuição de alimentos e do suporte na gestão das cozinhas, existe a preocupação de oferecer cursos a essa população, no sentido de suprir lacunas oriundas de sua situação social. Assim, além das atividades cotidianas, as nutricionistas realizam oficinas de capacitação relativamente à qualidade nutricional e de higiene, manual de boas práticas, dentre outros. As instituições parceiras também contribuem: já foram oferecidos, pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e pelo Serviço Social da Indústria (SESI), cozinhas, cursos de aproveitamento de alimentos, de higiene pessoal, de economia doméstica e de higienização de alimentos, por exemplo.

Além das nutricionistas, o MDS orienta o município a contratar também uma assistente social para oferecer apoio à gestão do equipamento. No entanto, como a gestão é realizada pelo município, a composição da equipe é de responsabilidade destes (BRASIL, 2006b).

Visto que são as nutricionistas que efetivam a articulação política, econômica e social na comunidade, a COSANS tem uma preocupação muito grande em selecionar o perfil adequado para atuar nas Cozinhas Comunitárias:

*Então a nutricionista, porque quando a gente contrata uma nutricionista, a gente não contrata pra fazer cardápio. O perfil de uma nutricionista que trabalha em segurança alimentar não é o perfil técnico. É também, mas não é o principal, de quando tu vai num hospital, ou uma indústria, por exemplo. Então ela tem que ter um olhar político, um olhar social, um olhar técnico e econômico. Eu era muito exigente uma época na seleção, porque a gente fazia seleção de nutricionista. Então não adianta ter mil mestrados e doutorados e não ter o perfil pra trabalhar com esse tipo de público que a gente trabalha. Desculpe eu dizer isso, mas cansou de chegar gente muito instruída pra mim, não funciona, não tem o perfil, pode ser que até tenha, mas na entrevista eu já via. Entra aqui e tá tudo nos*

*conformes, uma Cozinha Comunitária é outra história. A gente tá sempre trabalhando, com os mesmos, com os diferentes, com as famílias. Um dia entramos numa reciclagem e passou um rato voando. Que eu vou fazer? Numa reciclagem tem rato. Eu vou orientar essas pessoas que estão aí, que não pode ficar as coisas destapadas, assim em cima da mesa, porque ela não tem outra situação no momento e eu não tenho outra coisa pra oferecer pra elas. Tenho que trabalhar com o que eu tenho. Por isso que é muito importante o perfil da pessoa (Coordenadora COSANS).*

No início do trabalho, a COSANS realiza uma capacitação para as nutricionistas, com o objetivo de prepará-las para a realidade que vão lidar nas Cozinhas Comunitárias, que vai além dos aspectos técnicos aprendidos na faculdade:

*Esse trabalho transformou a minha vida, não só o profissional. E não é só comigo. Eu ouvi cada coisa legal porque muitas vezes a gente faz aqui (na COSANS) uma terapia de grupo depois de voltar das Cozinhas. Às vezes eu chego meio desanimada com o que eu vejo, sabe. Porque tu sai da faculdade e acha que o mundo é perfeito, lindo, maravilhoso e quando tu te depara com uma realidade completamente diferente... Porque a gente tem que ter um conhecimento muito amplo, não só daquelas coisas certinhas de conhecer saber, o que alimento tal tem isso tem aquilo, calcular o cardápio. Temos que conhecer um todo, que é isso que uma faculdade não dá, é um aprendizado do dia-a-dia de trabalho e de realidade (Nutricionista COSANS).*

Tanto a COSANS como as nutricionistas, que são vinculadas à Coordenadoria, atuam mais no monitoramento da implementação do que propriamente na gestão. Esse papel cabe às gestoras de cada Cozinha, que são moradoras da comunidade ou trabalham no local onde a Cozinha está instalada, no caso de ser em uma cooperativa ou associação de reciclagem, por exemplo.

Assim, a multiplicidade dos atores envolvidos neste processo contínuo evidencia a complexidade do Programa que depende de uma boa articulação entre os vários participantes para o sucesso na implementação (SECCHI, 2005). Na visão de Rua (1997), a complexidade dos problemas sociais e a diversidade de atores e interesses divergentes envolvidos, aliados à crescente capacidade de mobilização da sociedade cobrando ações que atendam as especificidades e as necessidades dos diferentes grupos sociais, são fatores que têm impulsionado o crescimento das redes de políticas sociais. Souza

(2006) reconhece que é cada vez maior o número de segmentos sociais envolvidos no processo de produção da política pública e cada um desses segmentos possui uma capacidade de influência na dinâmica política, mas entende que governo ainda é um ator central nesse processo.

Dito isso, tendo em vista que o programa Cozinhas Comunitárias foi proposto pelo governo federal como uma política intersetorial a ser implementada principalmente no nível local, é necessária tanto uma articulação entre os órgãos do governo federal (ministérios, secretarias, empresas públicas etc.), como interações entre diferentes níveis de governo (estaduais, municipais), além da sociedade civil.

## 5.5 LACUNAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Apesar da formulação ser uma etapa com regras e procedimentos, não há garantia que as políticas serão implementadas da mesma forma como foram projetadas. Pressman e Wildawsky (1973 *apud* Winter, 2010) chamam de lacunas de implementação (*implementations gaps*) a diferença entre o formulado pelo agente central e o implementado em nível local. Dentre os elementos que contribuem para a ocorrência desta lacuna destacam-se as condições políticas, o histórico da política, o contexto de implementação e o implementador (MAKINDE, 2005).

Para Berman (2007), os problemas decorrentes da execução de políticas públicas são consequentes da sua relação com o ambiente institucional e os resultados estão sempre atrelados aos implementadores locais e não aos administradores federais. Assim, haverá sempre uma incerteza de como a política será implementada, visto que ela depende das características do contexto local e do processo de Micro-Implementação.

A fala abaixo retrata como se deu o complicado início do Programa de Instalação das Cozinhas Comunitárias no município através da elaboração do projeto enviado ao MDS para compra dos equipamentos:

*(O projeto das Cozinhas Comunitárias) foi feito por umas pessoas que eu não sei quem fez e foi dimensionado um espaço pra equipamentos de cozinha, pra 24 cozinhas que é do governo municipal junto com o governo federal, que na época não tinha ainda o MDS, então era o MESA. Ai o*

*município de Porto Alegre pediu 24 cozinhas, fez um projeto de cozinhas, dimensionou equipamentos, na verdade pra essas cozinhas as comunidades apresentavam os projetos de como elas iam trabalhar. Então quando nós chegamos já tinham comunidades que estavam inscritas, na verdade eram núcleos fome zero, porque isso veio através do núcleo fome zero então essas comunidades tinham protocolo que venceu, era um protocolo de 6 meses onde elas tinham a preferência, nesses núcleos fome zero. Quando eu comecei, eram 11 núcleos e quando terminou o governo em 2004 já virou o ano. É uma coisa muito política isso, já eram 19 ou 20 núcleos, da noite pro dia, acordou no dia 1 de 2005 e já eram 23 núcleos, não me lembro agora. E aí a gente começou a tomar pé dessas coisas, começou ver, aí a prefeitura montou uma comissão porque tinha que instalar as cozinhas então tinha representantes do DMAE, DEMAB, SMAN, FASC que na época eu era representante da FASC, da governança local que na época isso estava na governança, essa coisa da AS e esses núcleos fome zero, tudo estava dentro da governança e aí a gente e começou a visitar os espaços (Coordenadora da COSANS).*

Esse processo sofreu intervenção de outros atores na sua elaboração além da influência da troca de governos. Os implementadores não participaram dessa organização, visto que não havia nenhuma estrutura própria da segurança alimentar em 2004, elas estavam sendo estabelecidas e quando foram, tiveram que se moldar ao contexto local, bem como os atores, além de entender como se daria o processo de gestão dessa política. A seguir mais uma fala da Coordenadora da COSANS sobre o problema de ter adotado uma política sem preparo algum da comunidade que ia receber e dos atores que iriam acompanhar:

*E aí assim, ninguém tem recurso, ninguém tem nada e eu não culpo eles. É quem fez o projeto que fez mal, tanto a nível federal como estadual de pedir 24 cozinhas se não sabia nem como é que... ao invés de pedir, 1, 2, 3. Era uma coisa nova e como eles tiveram facilidade de conseguir, eles já pediram 24. Dói a comunidade não tava preparada pra receber e nem pra gestar isso. E o governo também não tava preparado pra esse tipo de projeto, porque mesmo com os recursos de compra de equipamentos, muitas demandas que faziam parte do governo, o governo não tinha como atender.*

*A gente até atendeu, a gente fez todas as plantas, dos espaços que eles nos deram, contratamos as nutricionistas, aos poucos porque era só pras cozinhas que tavam funcionando e que iam funcionar e a gente fez todas as plantas, a gente fez todo levantamento de custos também, mas a gente não tinha recurso nosso do município pra comprar ou pra fazer. Aí eles tinham que conseguir parceira. Aí tinha uma cozinha que a gente fez lá no Timbaúva que o padre, a igreja, a paróquia deu o espaço, mandou reformar, a prefeitura deu o recurso pro padre pro padre mandar reformar e assim foi. Inaugurou tudo mas funcionou um tempo. Aí claro, tem que manter com*

*material de limpeza, até com gás, se estragou alguma coisa, tem que mandar arrumar, tem as pessoas pra trabalhar. O trabalho é voluntário, então claro, as pessoas querem as coisas, mas não querem ter esforço pra ter as coisas (Coordenadora da COSANS).*

O que foi exposto acima são elementos centrais para o sucesso na implementação de uma política: relações entre pessoas e organizações e o volume de recursos materiais, financeiros e políticos disponíveis para a implementação.

A falta de recursos diz respeito à insuficiência de recursos materiais, humanos, informacionais e financeiros para a execução dos programas. O processo de implementação é a colocação das políticas formuladas em prática, o que requer fluxo contínuo de recursos. No entanto, problemas políticos, entraves burocráticos e problemas de coordenação podem comprometer os recursos necessários. (RUA, 2014).

O modelo de gestão adotado busca equilibrar dois aspectos fundamentais: a formulação e elaboração de diretrizes, centralizadas no governo federal e a execução, descentralizada no âmbito local. Por um lado, essa equação visou definir diretrizes/procedimentos para fornecer orientação uniforme na execução das modalidades e elementos para monitoramento.

A execução descentralizada parte do pressuposto de que o município é o espaço ideal para promover a articulação entre oferta e demanda de alimentos, facilitando as relações diretas entre os produtores e os segmentos beneficiários das doações. Nesse ponto, o processo de implantação das Cozinhas Comunitárias abre-se para a criação de arranjos institucionais diversos, a fim de desenvolver capacidades para comprar da agricultura familiar em todas as regiões do país, até mesmo em locais onde a organização econômica é precária. Os atores participantes se combinam de diferentes modos com o contexto social, institucional e a modalidade em execução.

A parceria do MDS com as prefeituras para as Cozinhas Comunitárias se dá somente para a implantação das estruturas físicas ou a modernização dos espaços, como por exemplo, compra de utensílios domésticos. Tanto a manutenção operacional quanto a gestão financeira dos equipamentos é de responsabilidade das comunidades gestoras. Para acompanhar a situação dos locais financiados, o governo federal solicita o envio trimestral de informações,

porém, tal retorno não é obrigatório justamente por não haver participação na gestão das cozinhas comunitárias.

*A ideia toda do projeto era essa, que eles se autogerissem. Mas nós temos algumas cozinhas que são de pessoas que começaram a entender e trabalhavam com comunidade há muito tempo e são cozinhas hoje que são boas, que tem todo um trabalho e que foram atrás de parceria, mas é que elas já tinham mais estrutura e apesar disso, eles não ficaram esperando, foram atrás. Tem uma dentro de uma reciclagem também que a pessoa também teve esse entendimento e foi atrás.*

*Mas a maioria senta e espera que o governo dê tudo. Isso acho que é uma coisa cultural. E é de qualquer classe, não só a menos favorecida (Coordenadora da COSANS).*

Na fala acima podemos ver que a responsabilização e o protagonismo são promovidos através do envolvimento dos portadores de obrigação no processo de tomada de decisões. Para tanto é necessário reconhecer que “em alguns casos a não realização das obrigações pode ocorrer não devido a uma falta de vontade em realizar estes direitos, e sim por uma falta de capacidade para fazê-lo” (SOUZA, 2007). Mesmo considerando que o desenvolvimento crítico dos indivíduos não seja suficiente para a transformação da sociedade, ele é compreendido como absolutamente necessário para que a mudança ocorra.

Para Valente, Burity & Franceschini (2007) os estudos sobre políticas públicas e programas de SAN revelam, em geral, que elas são executadas como “favores”, uma vez que há uma forte concepção de que, por se destinarem a comunidades empobrecidas, podem ser prestados de qualquer forma, por qualquer meio e sem a participação social. No Brasil, observa-se nas políticas de SAN, um histórico de funcionamento que contraria as normas de cumprimentos dos direitos humanos, uma vez que a maioria dos brasileiros titulares de direitos, não sabe quais são e o que significam. Ainda, dentre os poucos titulares que conhecem seus direitos, poucos tem conhecimento sobre mecanismos de elegibilidade e das instâncias nacionais e internacionais de proteção dos mesmos.

Ressalta-se que a participação social nas políticas públicas no Brasil ganhou força no contexto de falência do sistema político ditatorial iniciado em meados da década de 70. A perspectiva emergente era de que a abertura do

estado para a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório seria condição básica para efetiva gestão, onde os recursos seriam destinados com mais eficiência e com controle mais amplo. Neste contexto, os conselhos gestores emergiram representando uma conquista inegável da construção de uma institucionalidade democrática no sentido de intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade, como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos (VALENTE, BURITY & FRANCESCHINI, 2007).

Os resultados indicam que Porto Alegre carece de um Plano Municipal de SAN, visto que este é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Municipal. Nele estariam contidas as ações, órgãos participantes, diretrizes, objetivos e metas, além do orçamento com as respectivas fontes de financiamento e diagnóstico da situação de insegurança alimentar no município.

A busca pela excelência na atuação do Estado, para que este responda às demandas da sociedade de forma efetiva, deve ser contínua e envolve diversos fatores que vão desde a qualificação do quadro de recursos humanos, ao mapeamento e aperfeiçoamento dos processos de implementação, avaliação e monitoramento das políticas.

Assim, é necessário investimento em sistemas de informação que facilitem a captação de dados e sua disponibilização, qualificação dos processos de monitoramento pela construção de indicadores que mensurem se, realmente, a ação governamental tem interferido na realidade para melhorar as condições de vida da população mais vulnerável, investido em estudos e pesquisas para redirecionamento e aprimoramento da ação pública, reconhecido e incentivado a formação de redes sociais, entre outros.

Nesse ponto, cabe destacar a plataforma virtual do MDS que contém informações atualizadas sobre a política de SAN nos três níveis da federação, suas ações e valores investidos, reunidas nas seguintes ferramentas:

- RI SAN: O Relatório de Informações contém dados que formam um banco de dados de alta performance, com informações sobre o PBF, ações e serviços de assistência social, SAN e inclusão produtiva realizadas pelo MDS no Distrito Federal, estados e municípios;

- MapaSAN: Lançado em 2014, é uma ferramenta de pesquisa anual de informações sobre a gestão do Sistema e da Política de SAN no âmbito dos estados e municípios brasileiros. O questionário do MapaSAN 2015 está organizado em 3 eixos temáticos: Sistema de SAN, Política de SAN e EPSAN;
- SISPLANSAN: O Sistema de Monitoramento do PLANSAN tem a finalidade de acompanhar e monitorar a execução das metas do Plano Nacional. Contém o Relatório PLANSAN 2012/2015 e o Relatório PLANSAN 2016/2019;
- PAA DATA: Contém informações sobre o PAA considerando todos os executores do Programa: CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), estados e municípios. Há uma modalidade específica, ainda, denominada PAA Leite, executada pelos estados do nordeste brasileiro e por Minas Gerais;
- MAPAINSAN: É um estudo desenvolvido pela CAISAN 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). Pode ser utilizado i) como diagnóstico da situação de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN) nos municípios a partir da análise da desnutrição; ii) como critério, dentre outros considerados, de priorização de públicos-alvo em programas e ações de SAN, iii) como subsídio e linha de base para elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de SAN; iv) como monitoramento da evolução da desnutrição em crianças menores de 5 anos do PBF, especificamente crianças indígenas e quilombolas e iv) como avaliação do efeito do acompanhamento periódico de crianças menores de 5 anos do PBF no Sistema de Atenção Básica de Saúde do SUS (MDS, 2017).

Ao mesmo tempo, também é importante mencionar a perda de espaço do Programa no site do MDS. Após reformulações no site, muitas das informações foram perdidas e não é possível encontrar nem uma descrição do Programa, muito menos algum documento oficial ou manual. Para a Coordenadora da COSANS, isso é demonstrativo da perda de importância das Cozinhas Comunitárias como integrantes da Política Nacional de SAN:

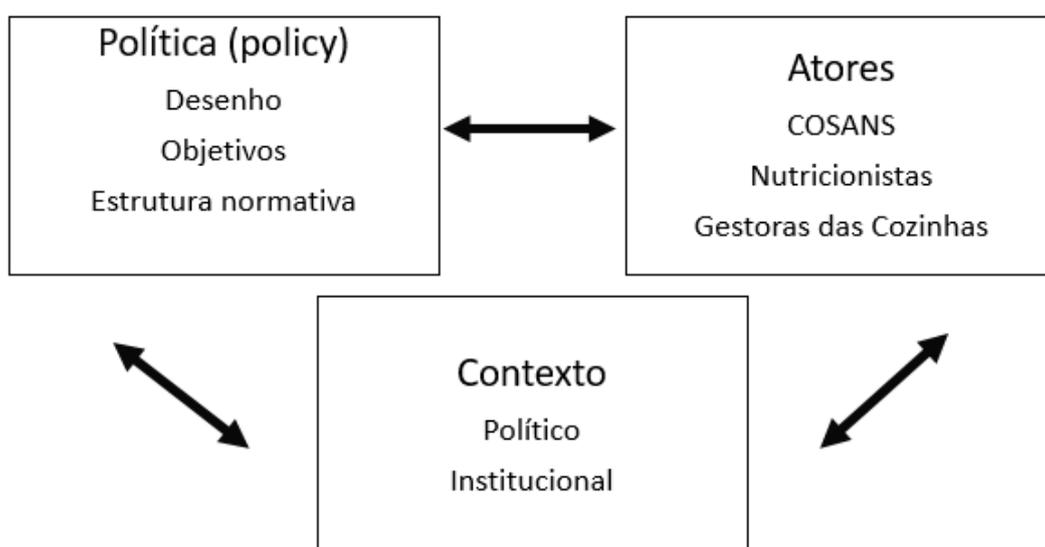
*Deve ter sido um dos primeiros projetos. Hoje em dia, eles nem dão bola pra cozinha comunitária. Eu nem sei se tem ainda projeto que entrega cozinha comunitária. O foco deles é agricultura familiar, institucional que eles não tinham antes e restaurante popular. Cozinha eu não ouvi mais falar (Coordenadora da COSANS).*

A fala acima vai ao encontro da percepção dos atores que é um importante indicador ou indício da eficácia das políticas públicas, uma vez que

uma política pública depende da solução dos problemas que afetam dada coletividade e que a demandaram.

Tendo em vista o que foi exposto neste capítulo, referente à etapa da Micro-Implementação, procurou-se mostrar que o processo de implementação não considera apenas a burocracia implementadora e o desenho institucional, mas os diversos atores e o contexto do processo, levando em conta as questões de cooperação, estratégia e conflito (BERMAN, 2007; LOTTA, 2010). A Figura 3 abaixo reúne esses três elementos para explicar a implementação das Cozinhas Comunitárias.

Figura 3 - Elementos em interação na implementação das Cozinhas Comunitárias



Fonte: elaboração própria.

Foi a partir destes elementos que analisamos as Cozinhas Comunitárias, uma política formulada a nível federal para ser implementada localmente, onde um conjunto atores tentam lidar com um contexto político e institucional específico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no exposto nesta dissertação podemos ver que a política de segurança alimentar e nutricional no Brasil vêm ganhando lugar na agenda governamental e alcançando maior relevância no conjunto das políticas sociais. Desde a última década, a importância da temática ficou evidente com a construção de um arcabouço institucional, de um marco regulatório e da inclusão, a partir de 2010, do direito do cidadão brasileiro a ter acesso à uma alimentação adequada e saudável no rol dos direitos sociais e dos deveres do Estado, na Constituição Federal.

Com vistas a promover o acesso a esse direito e em consonância com a meta de erradicação da extrema pobreza, foram criadas as Cozinhas Comunitárias como espaços voltados às populações em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar. Sua gestão descentralizada busca o fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária, o que lhe confere um caráter multidimensional e intersetorial, traços que a política de SAN possui desde a sua concepção. Assim, para um maior alcance e efetividade, sua gestão está interligada aos diferentes níveis de governo e também à sociedade civil.

Estudando o processo de implementação deste equipamento em Porto Alegre percebemos que a dinâmica de implementação sofre influência de diversos elementos técnicos, políticos-institucionais além das relações entre os atores no contexto da pesquisa.

Contudo, apesar do município de Porto Alegre possuir os aparatos para a execução das políticas na área de SAN, um dos principais problemas parece ser a sua fonte de financiamento, uma vez que, diferentemente de outras áreas, tais como a saúde, a educação e a assistência social, essa não possui um fundo nacional para financiar os seus gastos, passando a depender, em grande medida, de doações, o que dificulta fortemente a consolidação definitiva dessa política.

Podemos afirmar que os resultados obtidos neste estudo referente à implementação das Cozinhas estão atrelados aos implementadores locais e não aos administradores federais, visto que é sabido que o MDS faz o repasse

financeiro para pagamento da instalação dos equipamentos, enquanto que, após a implementação cabe aos gestores dos locais estruturarem a equipe técnica e prover o funcionamento.

Além disso, esta política pública exige da comunidade uma capacidade de organização e de articulação que ela, em geral, não tem condições de alcançar. As comunidades precisam ter recursos próprios e/ou obter doações de alimentos, que se somem ao PAA, além de serem responsáveis pela preparação dessa alimentação, o que muitas vezes, dada a intensidade de sua situação de marginalidade e de vulnerabilidade, constituem-se em exigências muito difíceis de satisfazer e resultam em uma grande heterogeneidade dentre elas.

O exame das informações coletadas neste estudo permitiu concluir que a política de SAN está ainda em construção no município de Porto Alegre. Há um importante esforço para a manutenção das Cozinhas já instaladas e para a solução dos problemas enfrentados diariamente, tanto pelas Gestoras dos Equipamentos, tanto pela equipe da COSANS.

É inegável que houve avanços nos últimos anos, nos indicadores nutricionais (IBGE, 2010), com uma redução significativa da população em situação de insegurança alimentar. Nesse contexto, o programa das Cozinhas Comunitárias tem um papel importante na política de segurança alimentar e nutricional, assegurando o efetivo exercício de um direito que ainda não está sendo plenamente respeitado.

Cabe lançar aqui algumas limitações deste estudo. A pesquisa de campo não abrangeu todas as unidades no município, foram visitadas apenas sete Cozinhas. Nelas foram feitas entrevistas semi-estruturadas que apesar de haver um roteiro pré-estabelecido com questões, a maioria delas foi conduzida como uma conversa informal. Também foi utilizado como recurso metodológico a pesquisa exploratória que, ao mesmo tempo em que leva a pesquisadora à descoberta de enfoques, percepções e terminologias novas a ela, faz com que a percepção dela se ajuste às percepções dos entrevistados, diminuindo o viés pessoal da entrevistadora.

Apesar disso, dado o arcabouço informativo coletado analisado com base nos referenciais teóricos espera-se que este trabalho auxilie na

divulgação acerca das qualidades e dificuldades enfrentadas por essa política para haver um maior interesse dos atores governamentais e uma maior adesão da sociedade no sentido de propor mudanças nos espaços adequados.

## REFERÊNCIAS

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. In: **Revista Agenda Política**. v.3, n.2 – julho/dezembro, p.12-42, 2015.

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. 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. **Revista de Nutrição**, v.22, n.6, p.895-903, 2003.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2017. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/porto-alegre\\_rs](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/porto-alegre_rs)>. Acesso em 01 nov 2017.

BANDONI, D. H. et al. O programa de incentivos à instalação de cozinhas comunitárias: avaliação de uma política pública brasileira. **Nutrire: Revista Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 15-27, abr. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.

BELIK, Walter. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.19, n.2, p.94-110, 2012.

BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, Luis. F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. Cap. 5. p.281-317.

BRASIL. **Decreto nº 6.272**, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6272.htm)>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6273.htm)>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.272**, de 15 de setembro de 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília,

DF, 2010a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. 2010b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm)>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Roteiro de Implantação para Cozinhas Comunitárias**. Brasília (DF), 2006b.

BRASIL. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em 10 nov. 2017.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flávio; RECINE, Elisabetta; LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p.

BURLANDY, Luciene; BOCCA, Cláudia; MATTOS, Ruben Araujo de. Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Nutrição**, v.25, n.1, p.9-20, 2012.

BURLUNDY, Luciene. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.

CAISAN. **I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN 2012-2015**. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CAISAN. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN 2016-2019**. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p.87-124.

CASTRO, Cíntia. **O Direito Humano a Alimentação Adequada e oferta de alimentos no âmbito do SUAS**. Sem ano. Mini-curso. Apresentação em power point.

CONSEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**: indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, novembro, 2010.

CONSEA. **Relatório Final da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília/DF, 2015.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional**: noções básicas. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

DI GIOVANNI, Geraldo. Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Cadernos de Pesquisa**. N 82, NEPP, Unicamp. 2009.

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

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. 2005. (Tradução). In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília. Editora UnB, 2010, p. 99-129.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.) **Implementação de Políticas Públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 123-152.

FREITAS, Alan Ferreira de. **Dinâmicas Locais de Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma Abordagem Relacional. 2017. 238 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

GARAJAU, Narjaara Incalado; AFONSO, Maria Lúcia Miranda. Articulação intersetorial como estratégia de gestão na Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: análise do Programa Cozinha Comunitária. **Revista Segurança Alimentar e Nutrição**, Campinas/SP, v.23, p.1065-1079, dez. 2016.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Relatório do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 3ª Conferência +2**. Brasília/DF, janeiro, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD**: Segurança Alimentar, 2004-2009. 2010. Comunicação Social, 26/10/2010. Disponível em: <

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca\\_alimentar\\_2004\\_2009/pnadalimentar.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3 edição revisada e ampliada. - São Paulo: Atlas, 1991.

LEÃO, Marília (Org). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, n. 48, p.101-110, dez. 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 20-49.

MAKINDE, Taiwo. Problems of policy implementation in developing nations: the Nigerian experience. Nigéria: **Journal of Sociological Sciences** 11 (1): 16 pp. 63-69, 2005.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco e VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. v.4, p.66-88, 1996.

MDS. **MapaSAN: Metodologia**, 2014. Disponível em: <<http://mds.gov.br/caisan-mds/monitoramento-da-san/mapasan/2014/metodologia>>. Acesso em 01 nov. 2017.

MDS. **Relatório de Informações Sociais**. 2017. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?file=entrada&relatorio=183>>. Acesso em 10 set. 2017.

MEDEIROS, Tathiane Muriel. **Segurança Alimentar e Nutricional: Indicadores e Gestão no Rural de Gravataí**, Rio Grande do Sul. 2014. 179 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 303-326.

MORAES SOBRINHO, João. **A Implementação de Políticas Públicas voltadas ao Artesanato na Paraíba**: Análise do Programa Paraíba em suas mãos. 2014. 117 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

OBSERVAPOA. **Porto Alegre em Análise**. Análises comparativas intraurbanas. 2017. Disponível em: <[http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?analises=2\\_114\\_0](http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?analises=2_114_0)>. Acesso em 19 set. 2017.

PEREIRA, Fernanda Bissigo; NESPOLO, Cássia Regina; SIMON, Letícia; FIAMENTTIA, Marilene. Diagnóstico da Insegurança Alimentar e Nutricional entre Usuários de Restaurante Popular e Cozinhas Comunitárias no Município de Caxias do Sul. **III Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG**. Caxias do Sul/RS. p.1021-1033. 2015.

PEREIRA, Rosângela Alves; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. A dimensão da insegurança alimentar. **Revista de Nutrição**. Campinas, 21 (Suplemento): 7s-13s, jul./ago., 2008.

PINTO, Henrique Salles. **A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil** (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 150). 2014.

PORTO ALEGRE. **Comitê Gestor do Programa Fome Zero**. 2016. Disponível em <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fomezero/default.php?p\\_secao=11](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fomezero/default.php?p_secao=11)>. Acesso em 01 nov 2017.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 577, de 16 de outubro de 2007**. Cria o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – Simsans –, composto pela Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, pelas Microrredes e pela Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – osans –, e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Porto Alegre, RS, 2007. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000029338.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

PORTO ALEGRE. **Projetos e Ações de Segurança Alimentar**. Disponível em: <[http://www1.prefpoa.com.br/fasc/default.php?p\\_secao=78](http://www1.prefpoa.com.br/fasc/default.php?p_secao=78)>. Acesso em 01 nov 2017.

RABELO, Maria Mercedes; RUCKERT, Isabel Noemia. A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos**. FEE, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 85-100, 2014.

RAVANELLI, P. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 3. 2010, Brasília. **Anais**. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 52.110, de 01 de dezembro de 2014**. Cria, no âmbito do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN.

Diário Oficial [do] Estado, Porto Alegre, RS, 2014. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.110.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 52.284, de 10 de março de 2015**. Altera o Decreto nº 52.110, de 1º de dezembro de 2014, que cria, no âmbito do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Intersecretarias de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Diário Oficial [do] Estado, Porto Alegre, RS, 2015. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.284.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.914, de 21 de maio de 2003**. Cria o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio Grande do Sul - CONSEA/RS - e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado, Porto Alegre, RS, 2003. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.914.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.861, de 18 de dezembro de 2007**. Institui o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio Grande do Sul - SISANS-RS. Diário Oficial [do] Estado, Porto Alegre, RS, 2007. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.861.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. 130p.

SAMPAIO, Juliana; ARAÚJO JÚNIOR, José Luis. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo no campo da prevenção em Aids. **Revista Brasileira de Saúde Materno-Infantil**, Recife, v. 6, n. 3, p. 335-346, jul/set. 2006.

SARTI, F.M.; MARCHIONI, D.M.L.; BANDONI, D.H.; FIGUEIREDO, I.C.R.; BRASIL, B.G. Análise Custo-efetividade Aplicada a Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Uma Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, v.3, n.2, p.368-386, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2015 (2ª edição).

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de programas e projetos. Campinas: NEPP - Unicamp, **Cadernos de Pesquisa** n. 48, 2000.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. Cap. 2. p.65-86.

TAKAGI, Maya. **A implantação da política da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. 2006. 206 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

VALENTE, Flávio L. Schieck. (Org.) **O direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flávio L; BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís. O DHAA, a SAN, a saúde e a promoção da alimentação saudável e adequada. In: ABRANDH. **Curso de formação à distância em Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional** - Módulo 7. Brasília: ABRANDH; 2007.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**. V.18, n.4, Campinas/SP, Jul/Ago. 2005.

WIKIPEDIA. **Lista de prefeitos de Porto Alegre**. 2017. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_prefeitos\\_de\\_Porto\\_Alegre](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_prefeitos_de_Porto_Alegre)>. Acesso em 16 out 2017.

WINTER, Soren C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública**: coletânea. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p.209-228.

## APÊNDICE 01

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar da Pesquisa “**Segurança Alimentar e Políticas Públicas: uma análise das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre**”, que está sendo executada pela estudante do Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gabriela Perin, sob a coordenação e supervisão da professora doutora em Sociologia Marília Patta Ramos, vinculada ao Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A pesquisa objetiva analisar a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre, buscando caracterizar como elas operacionalizam suas ações para melhor alcançar seus objetivos, tendo em vista os diferentes contextos em que se encontram. Assim, gostaria de consultá-lo(a) sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Asseguro-lhe que seu nome não serão identificados em nenhum momento da pesquisa, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, fitas de gravação ou filmagem, serão de uso exclusivo da presente pesquisa e ficarão armazenados na Universidade sob a responsabilidade da coordenadora da pesquisa, que garantirá a observância dos procedimentos éticos usuais da UFRGS.

A coleta de dados será realizada pela estudante que está desenvolvendo a pesquisa por meio de entrevistas semiestruturadas com a utilização de um roteiro preestabelecido. É para estes procedimentos que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Caso haja algum problema durante a realização da pesquisa, ou se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone 5199669-8084 ou pelo e-mail gabiii\_perin@hotmail.com.

Eu \_\_\_\_\_,  
profissão \_\_\_\_\_ concordo de livre e espontânea vontade em participar como voluntário (a) na pesquisa “**Segurança Alimentar e Políticas Públicas: uma análise das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre**”.

Declaro que obtive todas as informações necessárias bem como todos os eventuais esclarecimentos quanto às dúvidas por mim apresentadas. Li todos os itens acima, tive minhas dúvidas esclarecidas e concordo em participar da pesquisa.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do(a) participante

\_\_\_\_\_  
Assinatura da pesquisadora

Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## **APÊNDICE 02**

### **Roteiro de entrevistas para as Coordenadora da COSANS**

1. Como se deu a implantação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre?
2. Qual a relação com os outros equipamentos como o Restaurante Popular?
3. Qual a situação das 24 Cozinhas atualmente?
4. Qual o papel da COSANS na implementação das Cozinhas?
5. Qual o papel das nutricionistas na implementação das Cozinhas?
6. Quais são na sua opinião os problemas na implementação das Cozinhas?

### **Roteiro de entrevistas para as Nutricionistas da COSANS**

1. A quanto tempo está trabalhando na COSANS?
2. Quais Cozinhas você acompanha?
3. Na sua opinião, como é a gestão das Cozinhas?
4. Qual o papel da COSANS na implementação das Cozinhas?
5. Qual o papel das nutricionistas na implementação das Cozinhas?
6. Na sua opinião, quais são os problemas na implementação das Cozinhas?

### **Roteiro de entrevistas para as Gestoras das Cozinhas**

1. Qual o nome da Cozinha Comunitária?
2. Qual o endereço?
3. Quem é o/a gestor(a)?
4. A quanto tempo está envolvido/a?
5. Desde quando a Cozinha funciona?
6. Quem são os funcionários e quais suas funções?
7. Quais os horários e dias de semana de funcionamento?
8. Quantas refeições são servidas ao dia?

9. São servidas outras refeições além do almoço?
10. Quem são os usuários atendidos?
11. São desenvolvidos outros projetos na Cozinha?
12. Possuem parceria com algum mercado/PAA/CEASA, etc.?
13. Qual o papel da COSANS para vocês?
14. Qual o papel das nutricionistas para vocês?
15. Na sua opinião, quais são os problemas na gestão da Cozinha?