

# MÚLTIPLOS ATORES E MÚLTIPLAS EFETIVIDADES: REDES E TRANSVERSALIDADE DA AÇÃO PÚBLICA

DORIANA DAROIT

FERNANDA NATASHA BRAVO CRUZ

ZILMA BORGES

## INTRODUÇÃO

Em tempos de profundas incertezas políticas, econômicas e sanitárias, a discussão sobre problemas *wicked* retorna com fôlego à agenda de pesquisa da gestão e das políticas públicas (RITTEL; WEBBER, 1973). A exigência de realização de ações públicas complexas pelos atores institucionais, quando coerente, é trazida junto com a demanda de participação de uma comunidade que pensa, sente e age sobre as situações que vive. Nesse contexto, como avaliar as dinâmicas que atravessam tanto as fronteiras porosas entre sociedade e Estado, como também os diferentes setores temáticos e entes federativos da administração pública? Como é possível dotar de inteligibilidade as efetividades que escapam ao planejamento da ação pública e são viabilizadas por meio de interações em densas redes multiatoriais que lidam com questões multidimensionais?

Para responder essas questões, este capítulo propõe um marco analítico que compreende que as efetividades das políticas públicas não podem ser analisadas de acordo com etapas, tendo cada uma delas sua própria abordagem para avaliação. Ao contrário, dado que as efetividades são construídas e representadas por dimensões transversais mobilizadas na ação pública, propomos que a construção, a implementação e os resultados das políticas públicas sejam analisados e avaliados com o mesmo arcabouço.

No Brasil, lutas da sociedade civil contra o contexto autoritário gestaram, entre seus efeitos, a Constituição cidadã de 1988 e seus dispositivos incentivadores da

instauração de interfaces socioestatais. Estes dispositivos foram potencializados com o aprofundamento e disseminação dos espaços participativos nas décadas subsequentes à redemocratização (DAROIT *et al.*, 2018). Tais espaços podem escapar às fronteiras da setorialidade e têm traços estimulantes de uma construção democrática articuladora de sentidos técnicos e políticos, operacionalizam valores em normas sociotécnicas e traçam nexos transversais entre atores vinculados à administração pública e aos movimentos sociais.

No amplo espectro de possibilidades criado pela democratização das dinâmicas públicas de reflexão e ação democráticas, o conceito de efetividade ganha relevância. Se no final do século XX a administração pública tomou emprestado da administração privada noções estreitas de eficiência e eficácia, estudos mais recentes de políticas públicas e administração pública complexificam tais noções de modo a ir além do mero alcance de objetivos, que podem estar deslocados das necessidades ligadas à cidadania, ou da relação de custo/benefício entre insumo e produto. É o conceito de efetividade que assume o caráter público de uma avaliação que extrapola aspectos economicistas e decisoriais. Efetividade responderia, portanto, a como os objetivos das ações públicas alcançam a resolução, com qualidade, dos problemas públicos. Ademais, para políticas públicas efetivas, a combinação de instrumentos é condição fundamental, bem como capacidades analíticas, gestórias e políticas que desenhem, coordenem e viabilizem os trajetos entre objetivos, recursos e formas de ação (MUKHERJEE; BALI, 2019). Assim, mais do que efetividade, é possível falar em efetividades, dado os múltiplos campos e atores sobre os quais as ações públicas atuam e exercem influência.

As efetividades das redes que articulam atores sociais e estatais têm o potencial de atravessar as próprias fronteiras institucionais e setoriais, dado que podem produzir aprendizagens e repertórios políticos que são levados para uma diversidade de espaços sociais. Nesse sentido, desenvolver um arcabouço de análise que permita identificar e analisar efetividades que se deslocam na esfera pública, social, política e técnica, pode contribuir para a compreensão da importância e efeitos de interfaces socioestatais na construção das dinâmicas democráticas, ampliando o âmbito de avaliação das políticas públicas.

Essa percepção só é possível ao considerar, ainda, o aspecto dos valores públicos que engendram a avaliação da ação pública, que tomam em conta a normatividade e a ética que subjazem a orientação de processos públicos por seus atores (JANNUZZI, 2021). Se convencionalmente esses atores são os avaliadores e decisores, ao focalizar as

interfaces socioestatais, acrescenta-se que a avaliação de efetividades pode ter sua politicidade mediada por uma diversidade de atores *experts*. Inclusive, vale atentar para aqueles atores cujos conhecimentos mobilizados são os de suas vivências no seio do problema público, dando vazão aos sentidos, propósitos e efeitos emergentes das redes de atores que operam o cotidiano da implementação (OLIVEIRA; DAROIT, 2020) e, ainda, das comunidades em seus territórios e demais coletividades engajadas em causas, diversidades de gênero, raça, classe entre outros temas concernentes à "identidade, equidade, diferença, reconhecimento e solidariedade" (LAISNER, 2019, p. 21).

Neste capítulo, apresentamos as dimensões das dinâmicas transversais da ação pública enquanto marco analítico profícuo para compreender suas efetividades. O método utilizado para o desenvolvimento do arcabouço da transversalidade da ação pública vem sendo desenvolvido no âmbito do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D), da Universidade de Brasília. A agenda referente ao projeto de pesquisa "Análise da Ação Pública Transversal e Participativa" toma em conta a investigação em conselhos, fóruns, comitês e conferências nacionais de diferentes áreas (Saúde, Direitos Humanos, Educação, Meio Ambiente, Política Cultural, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Política para Mulheres, Direitos da Criança e do Adolescente, Promoção de Igualdade Racial) (CRUZ et al., 2019). Por meio de análise documental das instituições participativas (em especial, examinando dispositivos como regimentos internos, atas e documentos orientadores e finais de conferências), análise de vídeos, acompanhamento de reuniões, realização de entrevistas, consideração do contexto de crise da democracia representativa brasileira, mapeamento dos atores, relações, instrumentos e estratégias em curso, a pesquisa tem permitido não apenas o reconhecimento da complexidade e da dialogicidade das dinâmicas das instâncias investigadas, como também extrapolar para a proposição de novos olhares para a ação pública.

Compreendemos por dinâmicas interacionais transversais aquelas relações multiatoriais que lidam com questões complexas e que extrapolam a dimensão setorial devido à temática, ao propósito, à estratégia, ao interlocutor ou ao instrumento mobilizado (CRUZ; DAROIT, 2017a). Buscamos apresentar uma noção não-convencional para efetividade: se a tomamos enquanto resultado, efeito e consequência de interações na ação pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012), não necessariamente estamos falando em impactos materiais, mensuráveis em avaliações *ex post* da implementação de iniciativas governamentais. Defendemos aqui que é possível subverter os desígnios da análise da

*performance*, do desempenho, do atingimento de metas, do (*not so*) *new public management* para alçar as múltiplas efetividades das redes de atores socioestatais como forma de verificação da efetividade das interfaces participativas, inclusive, pelo reconhecimento de aportes à construção democrática e aos valores e sentidos que determinam seus contornos.

É assim que destacamos as possibilidades de estabelecimento de novas redes que não estão restritas aos laços convencionais setoriais, identitários ou institucionais; e que representam a constituição de novas estratégias de produção de diálogo e sentido; e de novos dispositivos e referenciais para a ação pública. Instituições participativas e demais articulações socioestatais conformam pontos de acesso dos cidadãos ao Estado, e permitem não somente a reverberação das demandas cidadãs como também possibilidades de aprendizagem e hibridação de referenciais de ação pública.

Nessas construções coletivas, constam os escapes das iniciativas oriundas de instituições participativas para lugares menos formais e menos institucionalizados, as possibilidades de lidar com temas emergentes (e emergenciais) e revisitar os objetivos estabelecidos contextualizados pelos aspectos situacionais, como são as incertezas das concertações políticas convencionais, que reverberam nas (e são reverberadas pelas) práticas e arranjos participativo-deliberativos (para usar a expressão de FUNG; COHEN, 2007).

Em reflexões anteriores, o propósito das autoras esteve em descrever e sistematizar práticas e instrumentos de ação pública transversal e participativa (DAROIT; CRUZ, 2019; CRUZ; DAROIT, 2017b; CRUZ; DAROIT *et al.*, 2020; CRUZ, 2020). Desta vez é trazida esta abordagem concernente às efetividades possíveis, em seus sentidos plurais de articulação e produção de resultados por meio da discussão das redes de atores que conformam as efetividades na realização da ação pública. Assim, nos propomos a apresentar as dinâmicas transversais associadas à segurança alimentar e nutricional na cidade de São Paulo. Essas dinâmicas vêm sendo estudadas pela linha de investigação sobre Ação Pública e Articulação Estado e Sociedade, com estudos específicos sobre Segurança Alimentar e Nutricional e Agricultura Familiar, produzidos no âmbito do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da Fundação Getúlio Vargas-SP e do Laboratório de Pesquisas sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D), da Universidade de Brasília. A agenda de pesquisa envolve a investigação da pauta alimentar no país e em municípios específicos, com acompanhamento de conselhos, fóruns, conferências nacionais e municipais neste

campo e na ação da sociedade civil, a qual tem aberto novos campos de investigação e recomendação para futuras pesquisas envolvendo Sistemas Agroalimentares e Ação, Inclusão Produtiva de Agricultores e Ação Pública no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional. O caso do município de São Paulo, observado neste capítulo, foi analisado a partir do acompanhamento de reuniões de conselhos, fóruns e conferências municipais, bem como de iniciativas da sociedade civil, tendo sido construído por meio de entrevistas, mapeamentos, análise bibliográfica e pesquisa participante.

Conforme estudo da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN, 2021), aproximadamente 58,7% dos brasileiros sofriam algum grau de insegurança alimentar em 2021. A fome e a falta de acesso aos alimentos têm relação direta com problemas estruturais relacionados à desigualdade social e à pobreza, e à forma como estas são compreendidas e tratadas. Além disso, as restrições de acesso à alimentação são fruto de um quadro de altas taxas de desemprego, precarização do trabalho, diminuição de direitos sociais e redução do poder aquisitivo, em um cenário de crises agravado pela pandemia da Covid-19, que contribuiu para níveis alarmantes de fome de populações mais vulneráveis (REDE PENSSAN, 2022).

Influenciando este quadro, as políticas públicas vinculadas à rede de proteção social e programas de enfrentamento à fome vêm sofrendo um processo de enxugamento de recursos e de fragilização institucional no âmbito federal. As instâncias participativas que embasam os processos de ação pública na temática, também passaram por reveses, como a dissolução do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) a partir do Decreto nº 9.759 de 2019. Esse processo de desarticulação fragilizou programas específicos, dificultando o planejamento e a implementação de ações amparadas por um pacto federativo, que alinhasse as ações entre os governos federal, estaduais e municipais. Ainda assim, uma vez articulada, a sociedade civil engajada com as pautas de direitos humanos à alimentação e segurança nutricional adequadas seguiu realizando suas interações, inclusive convocando a Conferência Nacional, Popular e Autônoma por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, adiada devido à pandemia (PORTO *et al.*, 2022).

A compreensão da multidimensionalidade e necessidade de articulação entre entes federativos e destes com a sociedade para tratamento da segurança alimentar e nutricional já era parte das reivindicações e ações dos movimentos sociais desde a década de 1990, as quais foram consolidadas institucionalmente nas Conferências Nacionais de Segurança

Alimentar e Nutricional e na instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2006. A multidimensionalidade do problema público da fome no Brasil, amplificada por fatores conjunturais do âmbito político, pelos efeitos da pandemia da Covid-19 e pelas mudanças observadas nas estruturas de suporte à segurança alimentar e nutricional explicitam a necessidade de uma abordagem interdisciplinar e transversal para compreender as dinâmicas e os alcances de processos interacionais socioestatais. As efetividades socioestatais que discutimos neste texto podem produzir e extrapolar as recomendações e instrumentos tradicionais, possibilidade esta fundamental para o melhor enfrentamento dos problemas públicos complexos, especialmente se tratarmos de um quadro de enfraquecimento institucional.

Nesse sentido, o olhar para as redes de atores (LATOURE, 2012) permite apreender que, embora situados em espaços diversos - internos e externos à instituição de deliberação participativa, as dinâmicas relacionais são interdependentes, afetando-se mutuamente. Neste sentido, cabe discutir uma proposta que mantenha esta vinculação e seja capaz de descrever a dinâmica que envolve a realização das políticas públicas.

### **TRANSVERSALIDADE COMO CONCEITO, PRÁTICA, INSTRUMENTO E RESULTADO**

Com intenção interdisciplinar, nossos aportes consideram abordagens da sociologia política da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, 2012; HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2014, 2021; MULLER, 2018), da administração (HATCHUEL, 2005; BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015; DAROIT, 2007; MUKHERJEE; BALI, 2019) e da sociologia da ciência (CALLON; LASCOUMES; BARTHE, 2009; LATOUR, 2005, 2006, 2012). Partindo desses pontos, designamos fluxos de dinâmicas transversais enquanto aspectos propulsores dessas interações socioestatais na ação pública. Com inspiração latouriana, observamos as associações em movimento e suas traduções no contexto de incerteza para dar conta da (re)produção das ações coletivas, sejam elas de caráter efêmero ou perene.

A sociologia da ação pública tem como foco a análise das políticas públicas a partir de seus instrumentos. Embora os instrumentos de ação pública tenham sido tratados por outros autores como instrumentos de governo (LINDER; PETERS, 1989), ferramentas de governo (HOOD, 1983; HOOD; MARGETTS, 2007), ferramentas de ação governamental (SALAMON; LUND, 1989) e ganhado relevância com o *new public*

*management*, especialmente na década de 1990, foi nos anos 2000 que os estudos sobre instrumentos no âmbito do Estado, governo e políticas públicas foram retomados sob uma nova perspectiva. Coube a Armand Hatchuel retomar o relacionamento dos instrumentos com a abordagem de poder foucaultiana, a qual fundamenta os instrumentos numa epistemologia da ação que organiza a reflexividade coletiva sobre os dispositivos de ação coletiva no campo da administração (HATCHUEL *et al.*, 2005).

Também com inspiração foucaultiana, Lascoumes e Le Galès (2004) definem instrumentação da ação pública como “o conjunto dos problemas postos pela escolha e usos das ferramentas (das técnicas, dos meios de operar, dos dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p. 12, tradução das autoras). A instrumentação, além de problematizar os métodos de governo, torna-se, ela mesma, problema a ser investigado considerando seu caráter político, como indicado pela abordagem foucaultiana. Nesse sentido, a questão do contexto político e, portanto, de poder no qual a instrumentação ocorre é um elemento central para a compreensão das escolhas e usos dos instrumentos, uma vez que a disputa política envolve os métodos de ação do governo em suas relações com a sociedade.

Para os mesmos autores, o instrumento de ação pública “constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e dos significados dos quais é portador” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004, p. 13, tradução das autoras). Além das escolhas políticas em contextos de disputa de poderes, os instrumentos envolvem escolhas técnicas, as quais são limitadas pelas possibilidades colocadas pelas normas que orientam a relação Estado-sociedade, bem como pelos sentidos atribuídos pela sociedade aos problemas a serem endereçados pelos instrumentos.

A ação estatal é limitada pelo arcabouço normativo que acaba por delimitar o campo de atuação dos instrumentos. São recorrentes os estudos que abordam a burocracia estatal como empecilho à realização plena das políticas públicas, seja no seu caráter constitutivo, quanto operacional. São igualmente recorrentes os estudos que abordam a necessidade de atuação da burocracia estatal para a solução dos problemas públicos. Observa-se, portanto, que a estrutura normativa estatal, bem como sua organização administrativa são questões relevantes na delimitação dos instrumentos que colocam em relação Estado-sociedade. Uma vez o instrumento elaborado, o mesmo passa a congrega materialmente um arcabouço normativo muitas vezes oriundo de diferentes estruturas e níveis estatais.

Porém, os instrumentos, segundo Lascoumes e Le Galès (2004), também apresentam um caráter técnico. O caráter técnico do instrumento trata das questões ligadas à resolução dos problemas, alcance dos objetivos, economia de recursos, viabilidade de implementação e uso, ou seja, possui funções que visam tornar eficiente e eficaz a administração estatal. Nesse sentido, os instrumentos podem ser entendidos como tipos específicos de tecnologias, dado que sua especificidade provém tanto do campo no qual são aplicados - relações Estado-sociedade - quanto do fato de terem por base uma concepção de regulação. Tecnologias podem ser entendidas como “*nexus* de premissas, mitos racionais, sistemas de crenças, hipóteses e limites materiais os quais derivam de forças institucionais mais amplas, intervêm na construção de padrões de ação e abrem novas possibilidades de desempenho e invenções” (LABATUT; AGGERI; GIRARD, 2012, p. 43, tradução das autoras).

Com as contribuições de Labatut, Aggeri e Girard (2012), Law (2011), Callon, Lascoumes e Barthe (2009), e Latour (2005, 2006, 2012), é possível assumir que as tecnologias e os instrumentos de ação pública apresentam aspectos materiais ligados às suas funções, mas também aspectos imateriais, associados aos significados coletivamente (e politicamente) construídos pelos atores que as criam e utilizam. Sendo assim, os instrumentos tanto apresentam um caráter técnico, quanto político em sua concepção, estando distantes da pretensa neutralidade muitas vezes ressaltada nas avaliações de políticas públicas.

O aspecto coletivo da instrumentação e construção de instrumentos de ação pública, que envolve interações de múltiplos atores, apresenta ainda outros aspectos não ligados à sua normatividade ou funções. Estes aspectos podem ser representados pelas práticas dos atores, ou seja, pelas *performances* que eles desempenham em suas interações. Segundo Law (2011), diferentes realidades são encenadas pelos atores em diferentes práticas, as quais estão imersas em relações de poder dadas pelo contexto das interações.

Embora práticas sejam entendidas, com Hatchuel (2005) e Andrade (2011), como contingentes ao contexto e à interação entre os atores heterogêneos envolvidos - os quais também interagem com instrumentos e normas, os significados atribuídos pelos atores às suas práticas incluem a dimensão histórica da análise, ou como apontam Gussi e Oliveira (2016), a trajetória, dado que significados também são culturalmente construídos e dependem de um quadro social e institucional mais amplo.

Nesse contexto interacional entre elementos diversos, a dinâmica de instrumentação da ação pública passa a envolver múltiplos atores que conformam os



instrumentos em perspectivas que não, necessariamente, seguem padrões hierárquicos, burocráticos ou setoriais. Nesse sentido, as fronteiras delimitadas pela estrutura e atuação estatais começam a ser questionadas e transpostas, visando promover maior capilaridade de ação e de resultados para as políticas públicas, bem como buscar maior efetividade para seus processos de construção, implementação e resultados. É neste contexto que se situa o debate sobre transversalidade da ação pública.

A agenda de pesquisas da transversalidade vem ganhando relevância junto com a compreensão que a abordagem setorializada das políticas públicas e a hierarquização burocrática do Estado não são capazes de responder aos problemas públicos e demandas sociais contemporâneas, caracterizados pela multidimensionalidade e complexidade. Em trabalhos anteriores (CRUZ, 2020; DAROIT; CRUZ, 2019; CRUZ; DAROIT, 2017a; CRUZ; DAROIT, 2017b; CRUZ *et al.*, 2020), as autoras apresentam a gênese do conceito e sua relação com intersetorialidade e dinâmicas participativas.

Nesses estudos, a transversalidade é tratada não apenas como um eixo articulador em termos de gestão de políticas públicas ou compartilhamento de ideias e diretrizes entre diferentes setores e entes federativos, mas também como um arcabouço organizativo que congrega elementos para a ação pública e promoção de dinâmicas inovativas nas relações Estado-sociedade e de transformações sociais.

Com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), as autoras referiram-se às instituições participativas enquanto fóruns híbridos atuantes em contextos de incerteza, que exigem conhecimentos plurais e instrumentos dialógicos, intensos, abertos e de qualidade. Ao avaliá-los, considerando também a noção de dinâmica transversal (BRUGUE; CANAL; PAYA, 2015), os elementos de análise seriam: a) a consideração de pontos de vista de diferentes atores (diversidade e independência de grupos); b) a capacidade dos atores de confirmarem que seus pontos de vista foram considerados no processo de trabalho (transparência e traceabilidade); c) o estabelecimento de relações de confiança (repetição de interações, continuidade da expressão dos pontos de vista, clareza de regras de organização). A dialogicidade é a chave de análise dos instrumentos dos fóruns híbridos que correspondem a espaços políticos que envolvem questões técnicas, jurídicas e sociais: quanto maior o encorajamento de trocas e debates, a qualidade, a intensidade e a abertura à diversidade, maior a dialogicidade.

Daroit e Cruz (2019) apresentam uma proposta de arcabouço analítico para a ação pública transversal composta por quatro eixos e quatro dimensões (FIGURA 1). Os eixos correspondem às práticas, aos instrumentos, aos significados e aos contextos em que a

ação pública ocorre. As *práticas* representam as interações “performadas” pelos atores em rotinas e eventos, enquanto engajados na produção de artefatos, mobilizam relações e conhecimento na ação coletiva (HATCHUEL, 2005). As práticas permitem a articulação de estratégias, valores e projetos em processos dialógicos multiatoriais, viabilizando a efetividade de políticas públicas.

Os *instrumentos* correspondem à materialização da ação em artefatos, métodos e normas sociotécnicas que permitem o ordenamento das práticas, sentidos e relações de poder de modo a promover uma estrutura que dê suporte a efetividades das políticas públicas. Representam abordagens únicas e localizadas para problemas complexos, caminhos de solução e resultados esperados. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos apresentam tanto um caráter técnico quanto político.

O eixo de *significados* refere-se aos referenciais cognitivos (MULLER, 2018). Referenciais são traduzidos como significados, pois ambos mobilizam valores, imagens, algoritmos e normas sociotécnicas. Nos processos participativos, emergem referenciais híbridos que compõem significados transversais, os quais influenciam as práticas, os instrumentos e o contexto em que se dá a ação pública (CRUZ, 2020).

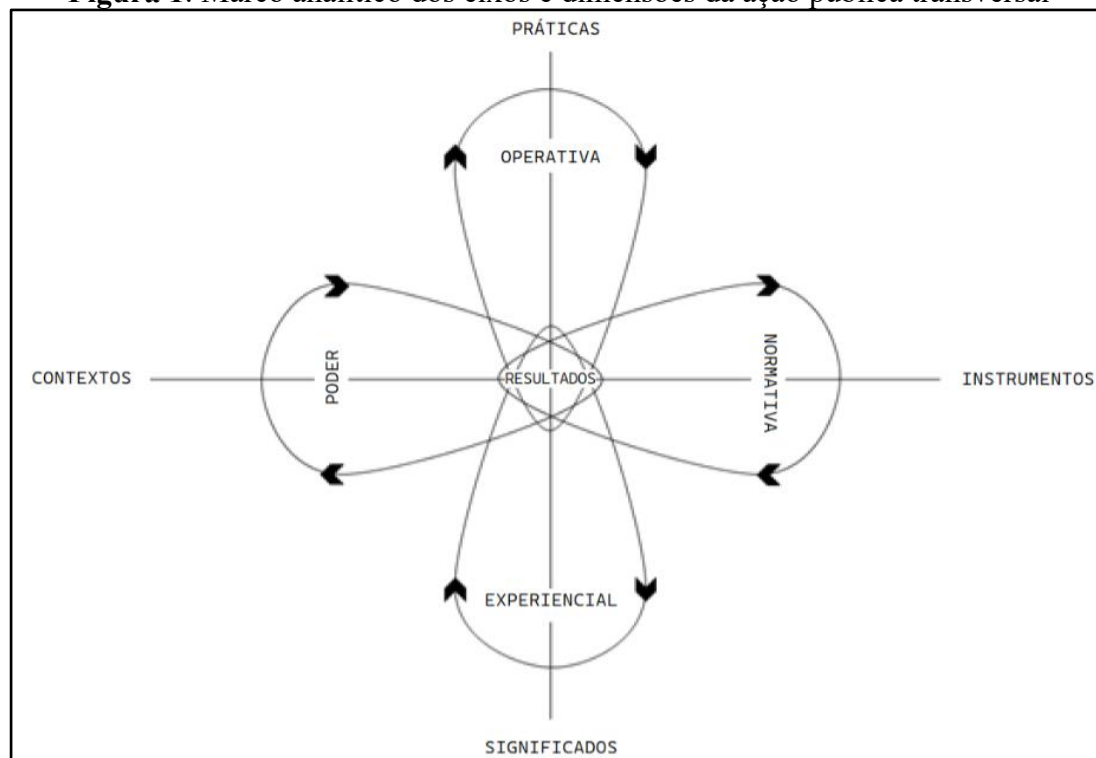
Por fim, o eixo *contexto* corresponde aos espaços e tempos específicos nos quais as interações multiatoriais ocorrem. Refere-se à perspectiva situada dos atores em disputa nos processos participativos, moldando “espaços-entre”, somente possíveis em um campo de diferenças cuja síntese ocorre pelo transporte e interação de significados (SERRES, 1999), práticas e instrumentos.

Os eixos indicam grandes áreas de atenção para a avaliação das dinâmicas internas às instituições de deliberação participativa. Sua importância também reside no fato de que por eles circulam dimensões que materializam a ação pública e promovem o relacionamento entre os atores envolvidos e os resultados dessas dinâmicas.

A *dimensão operativa* associa-se mais fortemente ao eixo das práticas e reflete aspectos relacionados à gestão das dinâmicas interacionais - sua coordenação, integração e controle para a obtenção dos resultados esperados. A *dimensão normativa* apresenta um caráter fortemente prescritivo relacionado à normatização das ações e seus limites orçamentários. Busca definir o comportamento presente e futuro dos atores. No entanto, como normas e leis estão sujeitas à interpretação e produção de novos significados, bem como a diferentes usos, acabam por contribuir para a geração de resultados imprevistos. A *dimensão experiencial* traz como elemento para a efetividade dos processos deliberativos e seus resultados, as identidades dos atores e suas trajetórias, sendo

contextual - temporalmente e espacialmente ancorada - e contribuindo com a construção de práticas e instrumentos (e sendo por eles construída). A *dimensão poder* possui um aspecto fortemente contextual e relacional, influenciando diretamente as práticas, instrumentos e significados estabelecidos. Refere-se à capacidade de produção de resultados pela mobilização de atores, recursos e conhecimentos em contextos hierarquizados ou com maior grau de dialogicidade.

**Figura 1:** Marco analítico dos eixos e dimensões da ação pública transversal



Fonte: DAROIT; CRUZ, 2019, p. 21.

O arcabouço indica que as dimensões circulam e promovem as interações entre os eixos, gerando a dinâmica inerente aos processos participativos situados nos espaços-tempos das instituições participativas. A configuração assumida por eixos e dimensões nessas dinâmicas, além de exprimir os resultados internos, permitindo a qualificação da deliberação participativa, também tem reflexos sobre os resultados promovidos na sociedade. Em outras palavras, dinâmicas internas e externas estão articuladas e moldam a efetividade das instituições participativas, podendo ser analisadas por meio da transversalidade constituinte da ação pública em seus processos interacionais de produção de deliberações e de resultados. Assim, eixos e dimensões da transversalidade tornam-se focos de análise da efetividade interna e externa e situam-se para além da percepção dos atores, incluindo as ações que geram e resultam nessa(s) efetividade(s).

No caso da participação política, a literatura indica que a efetividade da participação envolve tanto aspectos internos, os quais referem-se ao seu funcionamento, debates, normas, representatividade, quanto a aspectos externos que correspondem à implementação das decisões pelo Estado e seus efeitos (AVRITZER, 2011). Para além das dificuldades de avaliação dos seus efeitos, como expresso por Gurza Lavalle (2011), é importante que não se desvinculem estes dois momentos: o da deliberação e dinâmicas internos e os resultados obtidos com a viabilização das decisões.

Ao integrar processos e resultados em uma dinâmica interacional composta pelos mesmos eixos e dimensões, como proposto pelo marco analítico descrito, mais do que relações de causa e efeito, buscam-se associações e traduções entre atores que permitam traçar os caminhos da efetividade da ação pública. Uma estratégia investigativa que busca compreender as associações entre os atores e suas contribuições para a efetividade das políticas públicas pode ser construída a partir de abordagens de redes. Entre as abordagens de redes, a Teoria Ator-Rede (LATOUR, 2005, 2006; CALLON; LASCOURMES; BARTHE, 2009) traz como contribuição a possibilidade de seguir os atores em suas associações - portanto, em processos e resultados das interfaces socioestatais. A Teoria Ator-Rede (TAR), ao atribuir o mesmo nível de importância para atores humanos e não humanos (estes entendidos como instrumentos, normas, conceitos, documentos, etc.), compreende que existe uma interdependência mútua entre eles e, assim, proporciona a investigação das ações dos atores em suas associações que permitem a materialização de inovações democráticas e transformações sociais.

## **REDES DE AÇÃO PÚBLICA PARA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Ao discutir ações públicas transversais, a perspectiva das redes construídas em torno das soluções aos problemas públicos permite observar as dinâmicas de articulação entre os elementos que constituem a ação pública. Neste sentido, a geração de efetividades se expressa tanto na produção de instrumentos que apresentam dimensões normativas, quanto na transposição de significados para práticas que ocorrem em um contexto localizado espacial, política e temporalmente. Em simultâneo, os resultados obtidos a partir da mobilização destes instrumentos constituem efetividades que podem transbordar para outros contextos, construindo ou mobilizando outras redes.

*Dimensão normativa da produção de instrumentos de segurança alimentar e nutricional*

O arcabouço institucional federal para enfrentamento da insegurança alimentar no Brasil envolveu diretamente a participação da sociedade. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346/2006, é fruto de uma dinâmica participativa e de relação com o Estado, que levou também à criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o qual foi definido com a proposta de articulação entre diversas pastas do governo e nos diferentes níveis federativos - União, Estados, Municípios e Distrito Federal - além de criar mecanismos que incluíam a participação da sociedade civil. Foram estabelecidos os princípios, diretrizes, objetivos e composição desse Sistema, reconhecendo o Direito Humano à Alimentação Adequada como algo a ser alcançado através de políticas públicas. Isso responsabiliza o Estado e favorece a exigência por parte dos cidadãos para que medidas sejam tomadas permitindo a concretização desse direito (FARIA; SILVA, 2016; LEÃO; MALUF, 2012; RIBEIRO JUNIOR, 2008).

Em 2010, foi oficializada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a qual definiria os critérios para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, principal instrumento para planejamento, gerenciamento e execução das políticas. Ao trazermos o cenário das políticas e instituições federais de segurança alimentar e nutricional (SAN) para abordar as dinâmicas da ação pública, especialmente interfaces socioestatais, na perspectiva de um município com as dimensões e complexidade de São Paulo, podemos ver que os espaços de ação pública reinventados produzem soluções de saúde, renda e ação local nos territórios, entre outras efetividades que complementam, substituem ou disputam com as ações estatais.

Entre os principais marcos da pauta local, destaca-se em São Paulo que a operacionalização do conceito de segurança alimentar e nutricional ganhou evidência em 2013, com a construção de programas e instrumentos que abriram novas perspectivas para a articulação entre a agricultura familiar e a produção e distribuição dos alimentos, as quais somente se tornaram exitosas a partir de parceria entre a sociedade e o Estado, com a inclusão da SAN na agenda pública, estabelecendo marcos institucionais e programas focalizados (SILVA, 2016; SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020).

Fruto de lutas e mobilizações, a atuação da sociedade civil sobre SAN no município foi institucionalizada com a criação do Conselho Municipal de Segurança

Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP), no ano de 2001, na I Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Entretanto, sua criação somente foi oficializada em 2003, através do Decreto nº 42.862/2003 e novas regulamentações no Decreto nº 55.867/2015, dispendo sobre suas competências, composição e funcionamento como parte do SISAN municipal (SÃO PAULO, 2022a).

Durante um período, a existência desse órgão se dava através de um arranjo jurídico que poderia ser revogado a cada gestão, permanecendo em vacância duas vezes, momentos nos quais a atuação dos conselheiros do poder público e da sociedade civil se deu de forma voluntária. Somente dez anos após a criação oficial do COMUSAN-SP, em 2013, o seu funcionamento foi estabelecido de forma fixa (SÃO PAULO, 2016b).

Também em 2013, foi criada a CAISAN Municipal, órgão que facilitaria a articulação entre as Secretarias, e se propunha a trabalhar em conjunto com o COMUSAN-SP para viabilizar a construção de um plano municipal que considerasse os debates da Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Conferência é reconhecida como a instância máxima desse sistema, pois conta com a mobilização da sociedade para realizar um diagnóstico das diversas dimensões de SAN. Dessa forma, em 2015, ocorreram conferências Municipais, Estaduais e Nacional, cujo eixo central era "Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar", sendo essa a primeira vez que a sociedade civil passou a presidir o COMUSAN, um marco resultante da mobilização dos ativistas, coletivos e grupos organizados (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020; RIBEIRO, 2018).

Vale ressaltar que São Paulo é signatário do Pacto de Milão, contribuindo para a adoção das recomendações do mesmo na elaboração do Plano Municipal de SAN, indo ao encontro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Desse modo, 2015 marcou a realização da Conferência Municipal de SAN e do Pacto de Milão. Como resultado disso, foi possível que, em 2016, fosse lançado o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN 2016-2020) (BORGES; PORTO; ABREU, 2022). Trata-se de uma conquista para a população do município de São Paulo, especialmente considerando que o mesmo demandou diálogo, mobilização e ênfase na necessidade de um trabalho conjunto entre o poder público municipal e a sociedade civil de forma a reconhecer a importância das diversas secretarias municipais para articular as ações de forma intersetorial e descentralizada.

O PLAMSAN foi lançado em junho de 2016 e define a Política Municipal de SAN, através do Decreto nº 57.007/2016, detalhando fontes orçamentárias,

implementação, monitoramento e avaliação das ações envolvendo a SAN. Para além disso, também em 2015, foi definida a obrigatoriedade de incluir alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar da rede municipal com o estabelecimento, em 2016, do Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar, com diretrizes e metas para que até 2026, 100% dos alimentos escolares sejam cultivados desta forma (SÃO PAULO, 2022a).

A construção do arcabouço normativo nos diversos espaços de articulação socioestatal contribui para definir a forma em que estas articulações acontecem, dado que estabelece a estrutura institucional relacionada à SAN. A ampliação do arcabouço institucional permite promover tanto o comprometimento do estado, quanto a possibilidade de intervenção da sociedade, a partir de diferentes mecanismos, sobre as diretrizes e execução das políticas. No entanto, o arcabouço normativo não se esgota na produção de leis, normas, políticas e programas, ele oportuniza uma dinâmica transversal da ação pública, que simultaneamente atua para promover mudanças na sua instrumentação ou mesmo na construção de novos instrumentos que transcendem os limites normativos e adentram o campo da gestão, por meio de novas práticas que articulam (novos) atores.

#### *Dimensão Operativa das Práticas Relativas à SAN*

Em consonância com o aprimoramento dos instrumentos normativos para a SAN foi lançado o programa Ligue os Pontos, um projeto da gestão municipal que visava criar conexões entre os produtores familiares locais da Zona Sul de São Paulo e conectá-los com o mercado consumidor. Premiado pelo *Mayors Challenge 2016*, organizado pela *Bloomberg Philanthropies*, buscava também integrar as áreas rurais com as urbanas, a partir do mapeamento da área rural e do fortalecimento da agricultura no cinturão verde da cidade de São Paulo (SÃO PAULO, 2022a). Vinculado a esse projeto, uma decisão construída fortemente por demandas e propostas dos grupos da sociedade civil trouxe novos aportes para aumentar as possibilidades de soluções alimentícias e de geração de renda para agricultores, e acabou por redirecionar de forma significativa a visão da relação urbano-rural, impactando em novos programas e parcerias com agricultores.

Em 2014, a prefeitura redefiniu a demarcação da Zona Rural no Plano Diretor Estratégico, reconhecido pela sua construção participativa, que passou a corresponder a 28% do território municipal. Com a demarcação da Zona Rural, esses agricultores, dos quais 60% possuem a produção de alimentos como única fonte de renda, adquiriram o

direito de pleitear crédito rural, como um efeito direto da sua nova categorização. Além disto, os agricultores ganharam visibilidade a partir de dados georreferenciados, e informação do tipo de cultivos, tamanho das propriedades, composição das famílias, entre outras informações que permitem a caracterização desta população e de suas atividades.

Finalmente, para esse esforço, também foi criada uma plataforma de cadastro dedicada a conectar produtores com fornecedores e mercados, inclusive com o consumidor final, Sampa+Rural. Esse esforço direciona a Prefeitura para o desenvolvimento de políticas mais efetivas e baseadas em uma caracterização mais precisa dos agricultores (SÃO PAULO, 2022b). A plataforma, inicialmente prevista apenas para a região de Parelheiros, zona sul de São Paulo, se estendeu para toda a cidade e pode apoiar na orientação de políticas públicas da Prefeitura no município de São Paulo, pelo reconhecimento das capacidades de produção destes agricultores e suas fragilidades, facilitando a articulação com programas públicos como o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Interessante destacar, contudo, que, com a mudança na gestão decorrente das eleições municipais (a nova gestão teve início em 2018), houve um desinteresse em implementar o Ligue os Pontos, de forma que houve interferência da própria *Bloomberg Philanthropies*, pressionando os novos gestores municipais a respeito do futuro da política. Com o prêmio e proposta de implantação de tecnologia, o Programa Ligue os Pontos chamou muita atenção e se tornou foco do setor, fazendo com que programas já estabelecidos na área, como o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP), tivessem uma redução considerável em suas dotações orçamentárias, sem apoio para seus equipamentos e atividades. Pode-se dizer que o Ligue os Pontos estabeleceu uma certa ilha de excelência que não foi transmitida para outras esferas de atuação da administração, como foi o caso da compra de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar e que sofreu com dificuldades na implementação, justamente pela falta de sistemas eletrônicos adequados para gerir as compras públicas, um marco do Ligue os Pontos.

A característica operativa do Programa Ligue os Pontos, expressa como uma plataforma digital, permitiu a caracterização dos agricultores e da agricultura existente em São Paulo, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas. Também permitiu que os agricultores aprimorassem sua organização social, produtiva e comercial (SÃO PAULO, [2022]) ao gerar e acessar informações disponibilizadas na plataforma, contribuindo para o desenvolvimento de novas práticas de articulação e de ações



reivindicatórias junto à prefeitura. Além disso, as novas práticas digitais de contato entre agricultores e clientes ampliaram a visibilidade dos agricultores e de seus produtos, elemento importante durante a pandemia de Covid-19, a qual afetou os sistemas alimentares diretamente, ao interferir na oferta e demanda, e indiretamente, na queda do poder de compra, na capacidade de produção e distribuição de alimentos e no aumento nos cuidados de proteção requeridos.

A dimensão operativa, essencial às práticas de articulação e produção de ações públicas, acontece mediante a construção de significados, expressos nas experiências dos atores que as constroem e utilizam. Nesse sentido, as práticas são, elas mesmas, políticas e sujeitas à transformação a partir das renovações nos significados dos quais são portadoras.

#### *Dimensão Experiencial dos Significados da Segurança Alimentar e Nutricional*

Com a mudança da gestão municipal em 2018, alguns programas na esfera da SAN foram revogados e, entre outras medidas, foi criado o projeto ‘Alimento para Todos’, que tinha como principal objetivo a redução do desperdício de alimentos no município de São Paulo. Este projeto foi desenvolvido como um dos instrumentos de aplicação da Lei nº 16.704/2017, que instituiu a ‘Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos’ (PMEFSA) (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020). A lei retomava um debate intenso sobre a função social dos alimentos. Entre seus objetivos estava a adoção de novos processos, métodos e tecnologias e previa o incentivo à pesquisa e desenvolvimento em segurança, nutrição, qualidade e tecnologias alimentares com vistas a evitar a destinação inadequada dos alimentos e a contribuir para o cumprimento de sua função social. No entanto, com a justificativa de fazer chegar alimentos, antes desperdiçados, à mesa das famílias em situação de vulnerabilidade social, dentre as medidas dessa Política, era proposta a distribuição de um gênero alimentício ultraprocessado popularmente conhecido como “farinata”, um composto feito de alimentos próximos de sua data de validade, com a pretensão de incluir esse composto na alimentação escolar.

A medida foi revogada após pressão da sociedade civil e ganhou muita evidência na mídia, gerando enorme impopularidade para o prefeito. Porém, as questões levantadas após a proposição da “farinata”, favoreceram uma nova compreensão sobre os problemas associados à SAN considerando as relações da sociedade com o poder público, de forma que, posteriormente a esta experiência, houve direcionamento de maior volume de

recursos para a pauta de SAN. Nesse sentido, foi possível observar, entre outras coisas, o crescimento de chamadas públicas para compra de alimentos da agricultura familiar com destinação à alimentação escolar e investimentos em torno da transição agroecológica e orgânica da produção (RIBEIRO, 2018).

Tanto a mudança de significados aliada à visão de SAN, expressa pela função social dos alimentos, quanto a experiência coletiva de enfrentamento à proposta da “farinata” permitiram uma recomposição de significados, os quais são contextualmente disputados, expressando as lutas de poder que envolvem a construção da ação pública.

### *Dimensão de Poder no Contexto da SAN em São Paulo*

Considerando o período de 2013 a 2019, a gestão de Fernando Haddad na prefeitura de São Paulo oportunizou a criação de plataformas, plano e política intersetorial para a segurança alimentar e nutricional no município, enquanto o advento da gestão municipal de João Doria, alinhada ao referencial neoliberal, representou, ao contrário, o arrefecimento da atenção governamental para esse tema.

Nas gestões municipais de São Paulo, a partir de 2018, aliado ao decreto federal que levou à extinção de muitas instâncias participativas em 2019, evidencia-se uma dificuldade de participação social plena em Conselhos, com a falta de informações e outros entraves, a ponto do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMUSAN) não estar alinhado com as informações sobre a repactuação do PLAMSAN. Uma aproximação mais recente começou a acontecer após a exacerbação de problemas, como os impactos posteriores à pandemia de Covid-19 na fome e o aumento do contingente populacional em situação de rua (RIBEIRO, 2018). Segundo Santomauro (2022), durante a pandemia, a COMUSAN articulou-se com outros conselhos criando um Comitê de Crise, o qual tinha como eixos alimentação escolar, agricultura urbana, populações vulneráveis e rede de auxílio.

O resultado desse trabalho foi o encaminhamento de uma documentação pedindo providências às questões pontuadas, como distribuição de cestas básicas e *kits* de higiene, que foram encaminhadas para as Secretarias relacionadas. A articulação entre conselhos para buscar formas de enfrentamento aos efeitos socioeconômicos da pandemia ganhou destaque entre o COMUSAN e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que buscou a universalização do "Cartão Merenda", através do qual foi realizada a transferência de recurso financeiro mensal para estudantes da rede municipal durante o período de pandemia. Inicialmente, o mesmo atendia somente a 20% da rede de ensino, sendo depois

anunciado que 70% da rede passaria a ser atendida. Tudo isso enquanto o recurso repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação estava sem uso, dado que legalmente o recurso poderia ser utilizado somente para a compra de alimentos a serem consumidos dentro do ambiente escolar (SILVA; PANELLI-MARTINS, 2020; RIBEIRO JÚNIOR, 2020).

Dessa forma, o COMUSAN e o CAE iniciaram um trabalho conjunto, somando ainda a Comissão Gestora para Inserção de Alimentos Orgânicos nas Escolas e o Fórum Paulista de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, que interagiram com diversos agentes da sociedade civil, entre eles pastorais afro, coletivos vinculados à agricultura, à rede de nutricionistas e gastronomia, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e movimentos populares de moradia (SANTOMAURO, 2022; SOUZA, 2020). Hoje há uma discussão entre membros do COMUSAN de uma possibilidade de atuação com características de comitês de execução das políticas municipais nos territórios, atuando junto com as subprefeituras.

No Brasil, em vários estados e cidades, tem acontecido a formação de coletivos em torno dessas temáticas. Ao conhecer de perto as experiências de São Paulo e seu entorno, trazidas no texto, os relatos nos mostram uma capacidade de transformação de vulnerabilidades e de aproveitamento de recursos, realizado de forma horizontal e enfrentando os desafios do fazer coletivo. Essas experiências apontam para os processos e desafios do acolhimento institucional de saberes e soluções que surgem de base popular, ancorada em valores e demandas que têm significado para quem os vivencia. Esse protagonismo não leva a uma lógica de que a população pode resolver seus problemas e conduzir todo o processo e trabalho a ser feito. Seguindo outro sentido de compreensão, evidencia ações públicas que podem originar políticas e programas construídos de baixo para cima, respeitando os contextos, mas gerando alternativas que responsabilizem outros atores, tanto públicos, quanto privados, pelo uso do solo, da água, dos insumos e técnicas que permitam ampliar as chances da cidade como produtora e não apenas consumidora de recursos ambientais. A sociedade, ao organizar-se politicamente, pode, então, construir o aprofundamento democrático, reconfigurando as relações de poder e tornando as políticas e programas públicos mais efetivos.

#### *Sobre as Múltiplas Efetividades das Redes de Ação Pública Transversal*

No município de São Paulo, em especial entre 2013 e 2017, atores em redes socioestatais reconfiguraram *práticas* interacionais, estreitando os laços entre a prefeitura

e os ativistas da segurança alimentar e nutricional em períodos nos quais os partidos políticos no poder apresentaram estruturas de oportunidades políticas favoráveis. Nessas ocasiões, o *contexto* era propício para o desenho de *instrumentos normativos* e interfaces acolhedoras dos *sentidos* e propósitos dos demandantes de políticas de SAN, dando vazão também a políticas, programas, planos e novos arranjos intersetoriais entre assistência social, saúde e educação mais aptos para acolher as demandas emergentes. O acolhimento das demandas sociais por maior institucionalização e investimentos no tratamento do tema permitiu, inclusive, que as alterações de mandato e de projeto político na prefeitura São Paulo não inviabilizassem completamente a continuidade dos propósitos enunciados na política, no plano, no conselho e nas conferências municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.

A *operacionalização* dessas iniciativas exigiu ambientes para sua fruição, justamente os conselhos, conferências e comissões ali estabelecidos, bem como a criação de novas práticas articuladoras de experiências e instrumentos como plataformas digitais. O contexto e o *poder* político favoráveis que permitiram o enraizamento desses fóruns híbridos também os dotou de certa perenidade para que pudessem ambientar, como um resultado imprevisto, *experiências* de resistência de uma sociedade civil engajada localmente na temática com laços de confiança ativos, fazendo frente a retrocessos na garantia de alimentação adequada, como foi o caso da “farinata”. Outros *resultados* concernem à ampliação da própria rede de atores não-institucionais que passam a ser engajados no tema, extrapolando, de modo solidário e cooperativo, temas e zonas territoriais específicas, e até mesmo mobilizando atores transnacionais, ampliando as capacidades de reorientação de ação pública naquele determinado tema e localidade.

Neste sentido, as múltiplas efetividades da ação pública, são construídas por meio de dinâmicas de processos de criação, escolhas e desenvolvimento de instrumentos articuladores de propósitos políticos e, simultaneamente, de resultados obtidos por meio da implementação e transformação destes instrumentos. A ação pública, portanto, promove efetividades múltiplas que surgem a partir das interações, associações e articulações dos elementos materiais e imateriais em jogo nos fóruns híbridos que constroem as redes. A transversalidade das efetividades dá-se, então, nesta dinâmica relacional que extrapola as abordagens setoriais e cria novos laços e novas redes entre atores, instrumentos e instituições que transformam a compreensão dos problemas públicos e suas soluções, bem como permitem avaliações pautadas em perspectivas outras que não foram contempladas nas definições das políticas públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dirigir o olhar para os transbordamentos das interfaces formais das interações entre sociedade e Estado pode não só iluminar os efeitos destas na realização da ação pública, como também reconhecer novos parâmetros a serem observados na redefinição de políticas públicas e na retomada de propostas de intervenção. A perspectiva teórica que discutimos permite olhar não só as ações dos governos, como também os modos de operação das soluções engendradas pela sociedade civil para pensar em instrumentos que inovem nas relações com o Estado e na capacidade de ajustes a um novo cenário de recuperação de propostas e políticas em torno do enfrentamento da insegurança alimentar, considerando também as dinâmicas participativas estabelecidas a partir do que Abreu, Borges, Porto e Spink (2020) chamam de ‘público para o público’. No caso da fome no Brasil, e a crescente insegurança alimentar, este tipo de aporte pode favorecer a aproximação das realidades dos diferentes municípios, das interfaces entre urbano e rural e das formas como as desigualdades econômicas, sociais, de classe, gênero e étnico-raciais, entre outros marcadores sociais, afetam diferentemente a população.

Importa reconhecer que a possibilidade de produção de efeitos de uma rede de atores socioestatal refere-se a capacidades que nem sempre correspondem a impactos diretos nas políticas e serviços públicos. Conforme apresentado no caso paulistano, a desejada produção de efeitos mais densos para a população a partir de determinações oriundas dos conselhos, por exemplo, vai corresponder muitas vezes ao contexto político e ao senso de responsabilidade dos atores governamentais (e ao respeito destes às capacidades institucionalizadas das instâncias participativas) com relação às interfaces e aos porta-vozes societais.

Também por isso interessa tomar em conta a possibilidade de produção de sentidos, de referenciais para a disputa por hegemonia: nesse campo, pode haver menor subordinação dos representantes societais aos estatais, e certa capacidade de autonomia e de exercício de estratégias de protagonismo pela sociedade civil com potencial de reorientação dos referenciais cognitivos mais abrangentes. A sobrevivência desses espaços e a rearticulação dos repertórios de conflito também trazem pistas interessantes de um certo fôlego democrático e de mudanças de *praxis*: espaços que visavam influência política podem voltar-se também a realização de ações solidárias em contextos de crise humanitária, como ocorreu na ocasião da pandemia de Covid-19. Neste contexto de aprofundamento da fome no país, decorrente da crise sanitária, econômica e política e da

atuação dos atores para enfrentamento desse cenário, houve um redimensionamento da relevância temática da SAN, atualizando as exigências de ativistas e conectando atores transnacionais aos atores locais. As redes de ação pública protagonizadas pela sociedade civil utilizaram e construíram fóruns híbridos e instrumentos delineados em tempos mais oportunos para interações socioestatais, a fim de articularem suas reivindicações e resistências, que permitiram mais uma vez a produção de efetividades múltiplas.

A novidade desta abordagem implica em compreender, simultaneamente, como as redes de ação pública compõem um quadro de análise complexo que não desvincula problemas públicos, processos e resultados das políticas públicas e insere as lógicas dialógica e democrática como centrais à realização das políticas públicas. Ainda, a transversalidade não é compreendida como interpenetração temática expressa em normas ou programas, mas como uma dinâmica relacional entre contexto, práticas, instrumentos e significados que moldam a ação pública e promovem efetividades múltiplas que constituem novos repertórios de ação, novas reflexões e novas ferramentas que incluem novos atores e amplificam o espectro de ação e, portanto, da democracia.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Kate D. de; BORGES, Zilma; PORTO, Lya; SPINK, Peter. Livable cities and daily life: local level urban agriculture in Orizânia, São Paulo and Montreal. *In*: VAN MONTFORT, Cor; MICHELS, Ank (ed.). **Partnerships for livable cities**. Londres: Palgrave MacMillan, 2020. p.39-58. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-40060-6\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-40060-6_3). Acesso em: 10 jan. 2023.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. Formação estratégica: as políticas públicas a partir das práticas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 47-63, 2011. Disponível em: <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/638/528>. Acesso em: 10 jan. 2023.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto R. Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-25.

BORGES, Zilma S.; PORTO, Lya; ABREU, Kate D. R. Potencialidades e desafios da agricultura urbana em territórios de alta vulnerabilidade: ação pública, conexões viáveis e implicações para políticas públicas. *In*: SPINK, Peter K. *et al.* (org.). **Vulnerabilidade(s) e ação pública: concepções, casos e desafios**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2022, p. 184-201.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? el caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y política pública**, Santa Fé, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.

CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre, BARTHE, Yannick. **Acting in an uncertain world: an essay on technical democracy**. Cambridge: MIT Press, 2009.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; SILVA, G.C.N.; DAMACENA, R.G.; CASTRO, N.V. Instrumentos e dinâmicas da transversalidade: análise de instituições participativas de cultura, educação, gênero, geração, raça e assistência social. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS*, 3., 2019, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANEPCP, 2019.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017, 181 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. **GIGAPP Estudios Working Papers**, Madrid, n.67, p.231-254, 2017b.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Dos nexos efêmeros ao fazer estado: ensaio sobre transversalidade em conferências nacionais de políticas públicas. **Nau Social**, Salvador, v.8, n.15, p.103-124, 2017a.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana; BORGES, Z.; LAISNER, R.C. Caminhos da ação pública transversal para o desenvolvimento democrático. *In: ALMEIDA, Lindijane S.B.; RODRIGUES, Maria Isabel; SILVEIRA, Raquel M.C.; MELO, Cadmiel M.O. Contribuições do Campo de Públicas: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

DAROIT, Doriana. **A controvérsia da soja transgênica no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2003**. 2007, 187 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

DAROIT, Doriana; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; BASTOS, Ana Paula V.; LARANJA, Lara S. Gestão pública, democracia e direitos aos 30 anos da constituição federal. **NAU Social**, Madrid, v. 9, n. 17, 2018.

DAROIT, Doriana; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. Interpreting cross-cutting policy dynamics in contemporary Brazil – dialogic paths and new dilemmas. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY*, 4., Montréal, 2019. **Panel T06-P05 Governance of Intersectoral Policies with the Population: Illusions and Reality**. Montreal, 2019. p.1-26. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5d0eaed9600b9.pdf>. Acesso em 11 jan. 2023.

FARIA, Adriana A. de; SILVA, Roberto B. D. da. Direito à alimentação, transferência de renda e progressividade: o caso do programa bolsa família no Brasil. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 18, n. 114, p. 145-168, 2016.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 6, n. 11, p. 221-238, 2007.

- GURZA, Adrián Lavalle. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto R. Coelho (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).
- GUSSI, Alcides F; OLIVEIRA, Breyner R. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.83-101, 2016.
- HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. *In*: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Brasília: ENAP, 2021.
- HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **L'instrumentation de l'Action Publique**. Paris: Presses de Science Po, 2014.
- HATCHUEL, A. Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline. **European Management Review**, [s.l.], v.2, p.36-47, 2005.
- HOOD, Christopher C. **The tools of government**. New York: Macmillan Publishers Limited, 1983.
- HOOD, Christopher. C., MARGETTS, H.Z. **The tools of government in the digital age**. New York: Palgrave MacMillan, 2007.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Valores públicos e a avaliação de políticas. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, 21 abr. 2021. Caderno ponto de vista. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vista/2021/Valores-p%C3%BAblicos-e-a-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-pol%C3%ADticas>. Acesso em: 10 jan. 2023.
- LABATUT, Julie, AGGERI, Frank, GIRARD, Naathalie. Discipline and change: how technologies and organizational routines interact in new practice creation. **Organization Studies**, [s.l.], v.33, n. 1, p.39-69, 2012.
- LAISNER, Regina Claudia. Evaluation and transversal public policies: race, gender and sexual diversity. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4., Montréal, 2019. **Panel T06-P05 Governance of Intersectoral Policies with the Population: Illusions and Reality**. Montreal, 2019. p.1-24. Disponível em: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5d141ed345c00.pdf>. Acesso em 11 jan. 2023.
- LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. (dir). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v.9, n.18, p.19-43, 2012.
- LATOUR, Bruno. **Changer de société: refaire de la sociologie**. Paris: La Découverte, 2006.
- LATOUR, Bruno. **La science en action: introduction à la sociologie des sciences**. Paris: La Découverte, 2005.
- LATOUR, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede**. Tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador: Edufba, 2012.



LAW, John. What's wrong with a one-world world. **Heterogeneities dot net**, Middletown, 2011. Disponível em: <http://www.heterogeneities.net/publications/Law2011WhatsWrongWithAOneWorldWorld.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012. 72 p.

LINDER, S.H, PETERS, B.G. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.

MUKHERJEE, Ishani; BALI, Azad Singh. Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 2, p. 103-114, 2019.

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. UFF, 2018. (Série Universidade, 11).

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; DAROIT, Doriana. Public policy networks and the implementation of the " Bolsa-Família" Program: an analysis based on the monitoring of school attendance. **Education Policy Analysis Archives**, Tempe, v. 28, n. 120, p. 1-27, 2020.

PORTO, Ana Carla V. *et al.* Desmonte de políticas públicas: a rearticulação dos atores do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. **Conjecturas**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 943-957, 2022. Disponível em: <https://conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/778>. Acesso em: 8 dez. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **VIGISAN**: inquérito nacional sobre segurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. Brasília, DF: Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: <https://ifz.org.br/wp-content/uploads/2021/11/VIGISAN-Inseguranca-Alimentar-e-Covid-19-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II VIGISAN**: inquérito nacional sobre segurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. Brasília, DF: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2022/10/14/olheestados-diagramacao-v4-r01-1-14-09-2022.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa. **A fome e a miséria na alimentação**: apontamentos para uma crítica da vida cotidiana a partir da geografia urbana. Orientador: Prof. Dra. Amélia Luisa Damiani. 2008. 171 f. Dissertação (Mestre em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-07102009-112818/publico/JOSE\\_RAIMUNDO\\_SOUSA\\_R\\_J.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-07102009-112818/publico/JOSE_RAIMUNDO_SOUSA_R_J.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

RIBEIRO, Silvana M. **O processo de construção do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no município de São Paulo/SP**: participação e intersetorialidade na elaboração de uma política pública local promotora de saúde. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Serviços de Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-04052018-103418/publico/SilvanaMariaRibeiroREVISADA.pdf>. Acesso em 30 nov. 2022.

RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, [s.l.], v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RODRIGUES, Priscila O. **As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. 2020. 99 f. Dissertação (Mestrado Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2020.

SALAMON, Lester M.; LUND, Michael S. **Beyond privatization: the tools of government action**. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1989.

SANTOMAURO, Mateus G. **Fome em São Paulo: atores e redes na construção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional**. 2022. Monografia (Graduação em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

SANTOS, Artur Henrique da Silva. A política de segurança alimentar e nutricional na cidade de São Paulo. **Fundação Perseu Abramo**, São Paulo, 12 set. 2016. Caderno política. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2016/09/12/a-politica-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-na-cidade-de-sao-paulo/>. Acesso em: 2 dez. 2022.

SÃO PAULO. Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo. **Panorama da segurança alimentar e nutricional na cidade de São Paulo: ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação**. São Paulo: CAISAN, 2016b.

SÃO PAULO. Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo. **1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo: CAISAN, 2016a.

SÃO PAULO. Secretaria Geral Parlamentar. **Decreto nº 56.913, de 5 de abril de 2016**. Regulamenta a Lei nº 16.140, de 17 de março de 2015, que dispõe sobre obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo. São Paulo, 2016c. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56913.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2022.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. **Ligue os pontos**. São Paulo, 2022a. Disponível em: <https://ligueospontos.prefeitura.sp.gov.br/projeto/>. Acesso em: 28 maio 2022.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Sampa + rural**. São Paulo, 2022b. Disponível em: <https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/sobre>. Acesso em: 28 maio 2022.

SERRES, Michel. **Luzes: cinco entrevistas com Bruno Latour**. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.

SILVA, Dulcimara A. dos S.; PANELLI-MARTINS, Bárbara Eduarda. O Processo de adesão municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 27, p. 1-12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8655377>. Acesso em: 28 nov. 2022.

SOUZA, Paula K. **Segurança alimentar e nutricional no município de São Paulo:**  
quais as pautas no contexto das eleições municipais e da pandemia de COVID-19?  
2020. Monografia (Graduação em Administração de Empresas) - Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.