

# 012

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E DOS ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE

Gabriela Perin (IPEA)  
Marília Ramos (UFRGS)

## RESUMO

As Cozinhas Comunitárias são Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional implantadas pelo antigo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) em parceria com prefeituras para fornecer refeições às populações em situação de vulnerabilidade social. O presente trabalho analisou a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre através de três categorias: gestão e funcionamento, contexto político-institucional e atores que atuam nesse processo. A pesquisa foi um estudo de caso de natureza qualitativa, cujos dados foram obtidos através de pesquisa de campo realizada em 2017. Os resultados encontrados evidenciaram que o formato dessa política e seu modelo de gestão cujas decisões acerca de sua formulação são tomadas pelos dirigentes do governo federal (MDS) e sua implementação é feita pelos atores locais, ou seja, as comunidades onde as Cozinhas estão instaladas, exige da comunidade uma capacidade de organização e de articulação que em geral ela não tem condições de alcançar. Além disso, a dinâmica de implementação deste Equipamento sofre influência de elementos do contexto político-institucional a partir da troca de governos que possuem diferentes orientações e prioridades governamentais, interferindo de modo marcante no rumo das ações, e principalmente dos implementadores locais responsáveis pelas adaptações das normas e procedimentos da política conforme os contextos.

*Palavras-chave:* Implementação; Políticas Públicas; Bottom-up; Segurança alimentar.

## ABSTRACT

The Community Kitchens are Public Equipment for Food and Nutrition Security implemented by the former Ministry of Social Development (MDS) in partnership with municipalities to provide meals to the populations in situations of social vulnerability. The present study analyzed the implementation of the Community Kitchens in Porto Alegre through three categories: management and operation, political- institutional context and actors that act in this process. The research was a case study of qualitative nature, whose data were obtained through field research conducted in 2017. The results found that the format of this policy and its management model whose decisions about its formulation are made by the government leaders (MDS) and its implementation is done by the local actors, that is, the communities where the kitchens are installed, demands from the community an organizational and articulation capacity that in general it can not reach. In addition, the dynamics of implementation of this Equipment are influenced by elements of the political-institutional context through the exchange of governments that have different orientations and governmental priorities, interfering in a marked way in the direction of the actions, and mainly of the local implementers responsible for the adaptations of the policies and procedures according to the context.

*Keywords:* Implementation; Public policy; Bottom-up; Food safety.

## 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, 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).

Apesar da fome e da miséria atingirem grande parte da população brasileira nessa época, as políticas instituídas como o salário mínimo em 1940, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970 não alteraram o quadro vigente e esses problemas permaneceram assolando as classes mais baixas da população. Somente no final do século XX, com a emergência dos movimentos sociais que essa preocupação termina por se transformar em políticas públicas voltadas à garantia da segurança alimentar e nutricional, alterando o enfoque da questão do combate à fome e da desnutrição para afirmar o objetivo de garantir a segurança alimentar (VASCONCELOS, 2005).

Em outubro de 2001 foi apresentada pelo Instituto Cidadania a “Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, batizada de “Projeto Fome Zero”. Nele constavam três conjuntos de políticas articuladas entre si para atuarem nas diversas dimensões em que a dificuldade de acesso aos alimentos atingia parte da população. O foco principal das políticas era a segurança alimentar, entendida como a garantia a todos os brasileiros de acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade. As políticas foram classificadas em estruturais, específicas e locais (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

As estruturais voltavam-se para atacar as causas mais profundas da pobreza e poderiam ser adotadas pelo governo federal de forma articulada com estados e municípios, visando a redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros. As específicas visavam atender diretamente as famílias que passavam fome por meio de uma alimentação adequada e para isso apostavam em políticas de transferência de renda para famílias em situação de pobreza, políticas de distribuição de alimentos, políticas de segurança e qualidade dos alimentos. Por fim, as políticas locais poderiam ser implantadas por gestores estaduais e municipais visando a promoção da segurança alimentar e nutricional de suas populações através da criação de restaurantes populares e banco de alimentos, promoção de feiras de produtores e disponibilização de assistência técnica aos agricultores familiares.

Com a vitória de Lula nas eleições presidenciais em 2002, 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. O Projeto Fome Zero foi posto em prática, tornando-se em 2003 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).

O Programa Fome Zero (PFZ) buscava coordenar e integrar as diversas ações do governo nos estados e municípios com ações da sociedade civil, para garantir o direito da população à alimentação. A ideia era combater a fome e garantir acesso a alimentos de qualidade às populações vulneráveis, atrelando o conceito de segurança alimentar às estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social (CONSEA, 2004). Desta forma, começou-se a formular políticas estruturais (ações de geração de emprego ou renda); específicas e emergenciais (Cupom Alimentação, Cestas Básicas Emergenciais, Combate à Desnutrição Infantil e Materna, etc.) e locais (Apoio à Agricultura Familiar, Banco de Alimentos, Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, etc.) (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Assim, a partir de 2003 o governo federal iniciou o repasse de recursos financeiros aos entes federados com o objetivo de apoiá-los na implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como as Cozinhas Comunitárias. Elas foram definidas pelo MDS como estruturas físicas localizadas em bairros em situação de vulnerabilidade social cujo objetivo era promover o acesso à alimentação adequada e saudável para a população urbana em situação de insegurança alimentar. De 2003 a 2008, foi apoiada a implantação de 642 unidades de cozinhas comunitárias em 22 estados, das quais 404 estavam em funcionamento em 2010 servindo aproximadamente 86 mil refeições diárias (BRASIL, 2008b).

<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).

Tendo em vista que a implementação das Cozinhas começou em 2003, foram realizados poucos estudos com o objetivo de analisar essas estruturas e seu funcionamento. Os trabalhos avaliaram o Equipamento com base em uma análise de custo-efetividade (BANDONI et al., 2010; SARTI et al., 2013), um exame da política de SAN em Porto Alegre e seus programas, estando inclusas as Cozinhas Comunitárias (RABELO e 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 (DE CASTRO, 2015) e uma análise que discute a intersectorialidade como estratégia de gestão no contexto da Política Nacional de SAN (GARAIAU e 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. De maneira geral, o campo de estudos de implementação de políticas públicas tem crescido no Brasil, visto que sua importância se conecta às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos que permitem a melhoria também das atividades implementadoras (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

A opção sobre a escolha de realizar um estudo da implementação é por entender que esta 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 da política, organização do aparato administrativo responsável pela implementação, por ideias, valores e concepções de mundo dos atores (LIMA e 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).

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre através de três categorias: gestão e funcionamento, contexto político- institucional e atores que atuam nesse processo. Para isso, o trabalho está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução. Na primeira faz-se um levantamento da literatura dividido em dois tópicos: a implementação de políticas públicas e o Programa Cozinhas Comunitárias. Na segunda seção são detalhados os procedimentos metodológicos que nortearam a realização do artigo, enquanto que a terceira seção é dedicada à apresentação e discussão dos resultados obtidos no estudo. Por fim, na quarta e última seção são apresentadas as considerações finais.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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 de outra.

A implementação é a etapa onde as decisões tomadas na fase anterior (formulação) 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).

Entre os atores que participam do processo de implementação 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. 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 interpretando segundo 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 um grupo específico (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. A partir disso, foram criadas duas abordagens para analisar os estudos de implementação: *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, 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), a abordagem *bottom-up* considera as estruturas de Micro-Implementação e de Macro-Implementação, o que permite ao planejador central interferir indiretamente no contexto da Micro. Neste caso, os objetivos, as estratégias, os contatos e a interação entre os atores devem ser compreendidos levando em consideração os contextos envolvidos e os atores que a executam, pois é nesse nível que se dará a implementação da política que afetará as pessoas, sendo portanto, esta abordagem utilizada neste trabalho.

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.

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).

A análise feita neste trabalho 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 neste artigo em que as gestoras das Cozinhas decidem implantar ou não o Equipamento no espaço, planejam a sua execução e vão ao encontro da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS) para que disponibilizem o equipamento. Além disto, elas precisam ir em busca de apoio, funcionários, parcerias e doações para o funcionamento do Equipamento.

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 “Mutações”, e/ou adaptações institucionais, relacionadas ao comportamento organizacional habitual. Finalmente, 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 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 diverso 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.

## O PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA

A partir de 2003, o governo federal por meio do MDS iniciou o repasse de recursos financeiros aos entes federados para apoiá-los na implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como as Cozinhas Comunitárias (BRASIL, 2008b). Essa ação buscava colocar em prática políticas locais voltadas não somente para o combate à fome que atingia uma parcela considerável da população do país, mas atuando para garantir acesso a alimentos de qualidade, promovendo a segurança alimentar dos indivíduos mais vulneráveis.

Desta forma, as Cozinhas Comunitárias são classificadas como Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) juntamente com Bancos de Alimentos e Restaurantes Populares. Elas são implantadas pelo MDS em parceria com prefeituras para fornecer no mínimo 100 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 apresentem baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que considera as variáveis longevidade, educação e renda na sua composição (BRASIL, 2019). Seus objetivos são:

- I) Garantir o acesso a uma refeição saudável e adequada para as pessoas que estão em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional; II) Desenvolver atividades de inclusão social produtiva, fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária e ações de educação alimentar e nutricional; e III) Promover a alimentação adequada e saudável e a valorização dos hábitos alimentares regionais (BRASIL, 2006b).

Como integrante da estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN<sup>2</sup>), as Cozinhas Comunitárias compõem o conjunto de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, que têm como princípio norteador a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Esse conceito associa o papel fundamental do Estado no provimento do direito que vai além do acesso à alimentação, abrangendo também 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, região ou origem étnica (VALENTE, 2002). As Cozinhas Comunitárias são voltadas a municípios que apresentem elevado número de pessoas em situação de miséria ou pobreza. O acesso aos serviços das Cozinhas é universal, contudo o programa e as suas atividades foram pensadas para o atendimento de indivíduos referenciados nos serviços de assistência social, como os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), com foco na oferta de refeições e o desenvolvimento de ações relativas ao fortalecimento da cidadania, geração de trabalho e renda, formação profissional, educação nutricional e alimentação saudável, entre outros (BRASIL, 2019).

A participação no Programa é uma iniciativa dos estados e municípios que ao diagnosticarem a necessidade de implantação poderão solicitar recursos financeiros ao MDS mediante editais de seleção pública, lançados periodicamente, ou por Emenda Parlamentar nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA). As prefeituras e governos estaduais interessados devem inscrever-se no processo de seleção, respeitando-se os critérios estabelecidos pelo edital e cadastrar a proposta de trabalho no sistema de convênios (BRASIL, 2019).

<sup>2</sup> 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 DHAA. Para garantir a participação social na Política Nacional de SAN, o SISAN abriga a Conferência e o Conselho Nacional de SAN (CON-SEA); 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).

O Programa possui a particularidade de a gestão ser realizada pelos atores locais. O MDS financia a elaboração de projetos de construção, reforma e adaptação de instalações prediais, aquisição de equipamentos, materiais permanentes e materiais de consumo novos, mas não apoia financeiramente a gestão dos EPSAN. A manutenção e a gestão do Equipamento (tanto financeira quanto operacional) são de responsabilidade do poder público local (estado ou município), ou seja, a administração, bem como os recursos necessários à manutenção dos serviços de produção de refeições e distribuição de alimentos (aquisição de gêneros alimentícios, materiais de limpeza, taxas administrativas, entre outros), deverá ser custeada pelo governo estadual, distrital ou municipal. Estes por sua vez, poderão estabelecer parcerias para auxiliar na operacionalização, sendo fundamental manter sob a responsabilidade do poder público local o acompanhamento e o monitoramento das atividades relativas aos EPSAN. Após a implantação das unidades, os governos municipais e estaduais devem estruturar equipe técnica específica para o planejamento e acompanhamento das ações desenvolvidas no Equipamento e assumirem a responsabilidade pela gestão e manutenção dos serviços, sendo que o MDS exige a presença de um nutricionista (BRASIL, 2019).

Em Porto Alegre, o Programa teve início em 2003 quando o município assinou um convênio com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) antigo MDS que previa a compra de 24 Cozinhas com recursos federais. No primeiro ano foram implantadas três e as demais foram sendo instaladas gradativamente, sendo que em 2017 havia 16 em funcionamento e 8 estavam temporariamente fechadas por problemas pontuais de gestão.

Nesse convênio, o governo federal repassou recursos e a prefeitura comprou os equipamentos com os kits<sup>3</sup> e assumiu os demais gastos. O município, como contrapartida, ficou responsável por contratar nutricionistas e supervisionar a gestão enquanto que a comunidade tinha a incumbência de disponibilizar um local apropriado, organizar a manutenção da cozinha e buscar pessoas que, em geral, trabalharia de forma voluntária. Os alimentos são adquiridos através de parceiras com o Programa de Aquisição de Alimentos (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 juntos ao MDS para disputarem recursos para implantação e modernização desse equipamento.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada foi um estudo de caso de caráter exploratório e descritivo conduzida sob a perspectiva qualitativa e por se tratar de um estudo sobre as Cozinhas, os interesses abrangeram as evidências de campo para que se pudesse compreender a implementação e seus desdobramentos no nível local. Os dados para o trabalho foram obtidos através de pesquisa documental e de campo.

A pesquisa documental 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 formais da política.

Já a pesquisa de campo se deu através de entrevistas semiestruturadas apoiadas em um roteiro pré-estabelecido elaborado pelas autoras. Elas foram realizadas entre os meses de fevereiro e junho de 2017 com as coordenadoras da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS), com as nutricionistas vinculadas à COSANS e com as gestoras de sete Cozinhas Comunitárias 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 foram escolhidas por fazerem parte da COSANS e atuarem diretamente nas Cozinhas em ações de caráter nutricional, educacional e higiênico e as gestoras, uma vez que são as responsáveis pelo funcionamento e todos aspectos relativos a ele nos equipamentos.

Uma vez que os dados foram coletados através da gravação das entrevistas, foi realizada a transcrição em arquivo tipo *Word*, tendo em vista o pequeno número de entrevistas. Após a leitura e sistematização de todas as informações obtidas, elas foram organizadas em três categorias de análise que serão aplicadas para o caso das Cozinhas Comunitárias: gestão e funcionamento, contexto político-institucional e atores envolvidos.

<sup>3</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 batedeira 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 e RUCKERT, 2014).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

### GESTÃO E FUNCIONAMENTO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE

As Cozinhas Comunitárias são EPSAN implantados pelo MDS em parceria com prefeituras. Em Porto Alegre, 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 como padaria e 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, conforme uma das entrevistadas relata:

*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 (Fundação de Assistência Social e Cidadania) 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 em 2017, onze Cozinhas possuíam 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 convênio 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. Daí 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.



## 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.

A primeira etapa da Macro-Implementação denominada de “Administração” é a decisão política que originou a criação do Programa Cozinhas Comunitárias, expressa pelo governo federal no lançamento do Programa Fome Zero em 2003. A assinatura do convênio que deu origem ao Programa em Porto Alegre caracteriza a segunda etapa desta fase, que atende pelo nome de “Adoção”. Por fim, a terceira etapa chamada de “Micro-Implementação” será analisada neste tópico para compreender como se deu a adoção da política pública às práticas operacionalizadas em nível local. Segundo uma entrevista, o processo de “Adoção” não foi muito fácil:

*A gente entrou bem quando aconteceu 16 anos de um governo, tava entrando um outro, aí é muito difícil a transição e essas pessoas que tinham os Núcleos (Fome Zero) que a gente tinha contato, estavam muito revoltadas, então foi bem difícil o início (Coordenadora 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, aí 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 para Porto Alegre era 24, as outras foram compradas pelo município (Coordenadora COSANS).*

Conforme a entrevista acima, no ano de 2003 quando o convênio para compra das cozinhas foi assinado, o partido que estava no governo era o Partido dos Trabalhadores (PT). Desde 1989 este partido ficou à frente da prefeitura de Porto Alegre com Olívio Dutra (1989-1992), Tarso Genro (1993-1996) vice de Olívio, Raul Pont (1997-2000) vice de Tarso, que retornou em 2001 tendo renunciado em 2002 para concorrer ao governo do Estado sendo substituído pelo vice, João Verle. Somente em 2005, com José Fogaça eleito pelo Partido Popular Socialista (PPS) que a sequência de governos petistas foi interrompida e não logrou êxito em retornar. Em sequência Fogaça foi reeleito, porém pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atual MDB) tendo cumprido metade do mandato, deixando o cargo em 2010 para disputar o governo do Estado. Seu vice, José Fortunati do Partido Democrático Trabalhista (PDT) assumiu e foi eleito em seguida, comandando Porto Alegre até 2016. Assim, se pode deduzir a partir da fala anterior que 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 COSANS).*

Dessa forma, a dinâmica da implementação, como as demais fases do ciclo de políticas públicas, 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 e 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.

## ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COZINHAS COMUNITÁRIAS EM PORTO ALEGRE

Para entender a influência dos atores envolvidos no processo de implementação das Cozinhas Comunitárias é necessário apresentar um breve panorama da política de segurança alimentar e nutricional de Porto Alegre.

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. 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.

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 mesmos do Sistema 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) Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COMSANS), 2) Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; 3) Microrredes locais de Segurança Alimentar e Nutricional; e 4) Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (COSANS).

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, uma vez instalado o equipamento (PORTO ALEGRE, 2007).

A Conferência Municipal é responsável por estabelecer as diretrizes e prioridades da política ao COMSANS, bem como por apontar subsídios para a construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Deve ter periodicidade bianual 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>4</sup> e a sociedade civil do município de Porto Alegre e pela implementação de ações transversais e intersetoriais junto a outros órgãos municipais, ou seja, a criação do Sistema, da Política e do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (RABELO e RUCKERT, 2014). Conta com duas coordenadoras, nutricionistas de formação, que estão na COSANS há mais de 15 anos e atuam 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), principalmente nos objetivos voltados à erradicação da fome e 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 NFZ) público das Cozinhas Comunitárias, comunidades indígenas e comunidades quilombolas.

<sup>4</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).

A instalação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre 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 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 Programa 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. 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. Em 2017 eram apenas três nutricionistas para atender as 16 cozinhas em funcionamento:

*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 tá 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, tendo sido 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 (MDS, 2019).

Visto que são as nutricionistas que atuam diretamente com a Cozinha e seus funcionários, a COSANS tem uma preocupação muito grande em selecionar o perfil adequado para atuar nesses Equipamentos:

*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:

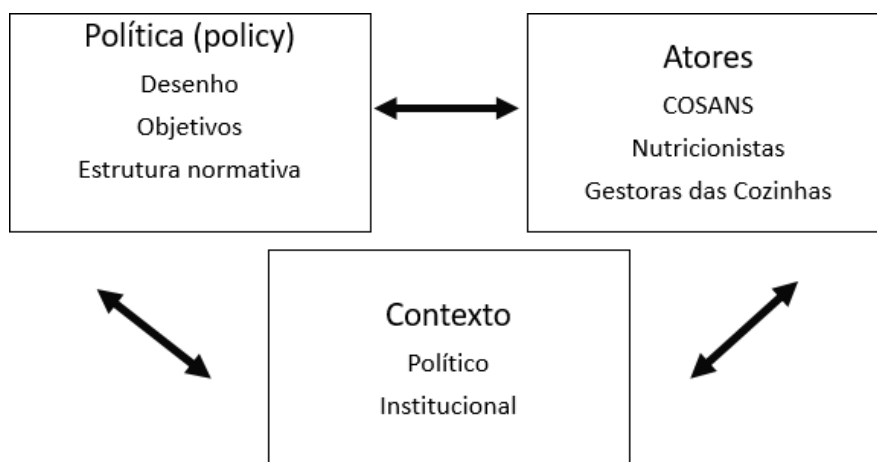
*Esse trabalho transformou a minha vida, não só o profissional. E não é só comigo. Eu ouvi cada coisa legal porque muitas vezes a gente faz aqui (na COSANS) uma terapia de grupo depois de voltar das Cozinhas. Às vezes eu chego meio desanimada com o que eu vejo, sabe. Porque tu sai da faculdade e acha 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.

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

Figura 1 - Elementos em interação na implementação das Cozinhas Comunitárias



Fonte: elaboração própria.

Tendo em vista o que foi exposto nesta seção, 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 1 acima reúne os três elementos utilizados para explicar a implementação das 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.

## CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou a implementação das Cozinhas Comunitárias em Porto Alegre a partir de três categorias: gestão e funcionamento, contexto político-institucional e atores que atuam nesse processo.

Os resultados apontam que o formato dessa política e seu modelo de gestão cujas decisões acerca de sua formulação são tomadas pelos dirigentes do governo federal (MDS) que realizam o repasse financeiro para pagamento da instalação dos equipamentos, enquanto que a implementação e tudo que acontece depois dela cabe aos gestores locais, cujas tarefas vão desde a estruturação da equipe técnica até o monitoramento do funcionamento. Por um lado, esse modelo 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). No entanto, esta política pública exige da comunidade uma capacidade de organização e de articulação que, em geral, ela não tem condições de alcançar. As comunidades precisam ter recursos próprios e/ou obter doações de alimentos que se somem a outros programas, 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.

Além disso, a dinâmica de implementação deste Equipamento sofre influência de elementos do contexto político-institucional a partir da troca de governos que possuem diferentes orientações e prioridades governamentais, interferindo de modo marcante no rumo das ações, e principalmente dos implementadores locais responsáveis pelas adaptações das normas e procedimentos da política conforme os contextos.

Com relação aos atores que atuam de forma direcionada a este equipamento, três merecem destaques: a Coordenadoria Municipal e as nutricionistas da parte institucional e as gestoras das Cozinhas. A primeira é a grande responsável por apoiar a implementação e supervisão das CC, no entanto, possui um quadro de funcionários (as nutricionistas) muito abaixo da demanda tendo em vista a quantidade de Cozinhas. As nutricionistas atuam diretamente nas Cozinhas, realizando visitas periódicas acompanhando a produção das refeições, ensinando as boas práticas na manipulação de alimentos, realizando treinamentos e desenvolvendo atividades e oficinas sobre alimentação com os usuários, porém, devido ao seu reduzido número em frente a grande quantidade de Cozinhas no município, esse trabalho não acontece na frequência adequada, fazendo com que esse acompanhamento fique prejudicado. Por fim, as gestoras das Cozinhas que normalmente são moradoras da comunidade ou trabalham no local onde a Cozinha está instalada, ficam incumbidas de gerir o Equipamento, procurar funcionários que muitas vezes trabalham de forma voluntária e buscar recursos e/ou doações de alimentos para servir aos indivíduos. Essas tarefas requerem um grau de organização e de articulação muito além do que elas geralmente possuem.

Desta forma, o exame das informações coletadas neste estudo permitiu concluir que há um importante esforço para a manutenção das Cozinhas já instaladas e para a solução dos problemas enfrentados diariamente, tanto pelas gestoras dos Equipamentos, quanto pela equipe da COSANS. No entanto, essa política pública carece 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.

## REFERÊNCIAS

- 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. **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/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.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. **Programa Cozinha Comunitária**. 2019. <[http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-aceso-a-agua/copy12\\_of\\_cisternas\\_2](http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-aceso-a-agua/copy12_of_cisternas_2)>. Acesso em 10.07.2019.
- 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.
- 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.
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2004.
- DE CASTRO, Helisa Canfield. **A comida na (da) margem**: experiências compartilhadas em uma cozinha comunitária. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Porto Alegre, RS, 2015.
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.
- 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.
- 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.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, out. 2001.
- 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.
- 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.

PEREIRA, Fernanda Bissigo; NESPOLO, Cássia Regina; SIMON, Letícia; FIAMENTIA, 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.

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. **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=%2Fnetahhtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=at os&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.

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

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

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.

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.

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.