



UMA ANÁLISE ORGANIZACIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, COLÔMBIA (2001-2014)

Lina Maria Mazo Henao¹
Takeyoshi Imasato²

DOI: 10.21583/2447-4851.rbeo.2018.v5n2.125

RESUMO

O artigo analisa a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional do Departamento de Antioquia, mais conhecido como MANA, na Colômbia. O MANA foi analisado por meio da abordagem de formação de estratégias para a política pública proposta por Mintzberg e Jørgensen (1995), ao longo do período entre os anos de 2001 a 2014. Os resultados indicam que as prefeituras municipais têm dificuldades para cumprir as ações propostas, seja por orçamentos públicos limitados ou por falta de infraestrutura e pessoal. Apesar das estratégias realizadas e dos esforços empreendidos pelas diversas entidades que participaram dessa política pública no período analisado, a fome e a desnutrição continuam a assolar a região.

Palavras chave: Política pública, Segurança alimentar e nutricional, Estratégia Emergente

UN ANÁLISIS ORGANIZACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, COLOMBIA (2001-2014)

RESUMEN

El artículo analiza la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento de Antioquia, más conocido como MANA, en Colombia. El MANA fue analizado por medio del enfoque de formación de estrategias para la política pública propuesta por Mintzberg y Jørgensen (1995), a lo largo del período entre los años 2001 a 2014. Los resultados indican que las alcaldías municipales tienen dificultades para cumplir las acciones propuestas, ya sea por presupuestos públicos limitados o por falta de infraestructura y personal. A pesar de las estrategias realizadas y de los esfuerzos emprendidos por las diversas entidades que participaron de esa política pública en el período analizado, el hambre y la desnutrición continúan asolando la región.

Palabras clave: Política pública, Seguridad alimentaria y nutricional, Estrategia emergente.

¹ Colombia | e-mail: limahe2@gmail.com

² Professor Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
e-mail: t.imasato@ufrgs.br

AN ORGANIZATIONAL ANALYSIS OF THE PUBLIC POLICY ON FOOD AND NUTRITION SECURITY IN ANTIOQUIA, COLOMBIA (2001-2014)

ABSTRACT

The article analyzes the Public Policy on Food and Nutrition Security of the Department of Antioquia, better known as MANA, in Colombia. MANA was analyzed based on an strategy formation approach for public policy proposed by Mintzberg and Jørgensen (1995) over the period from 2001 to 2014. The results indicate that municipal governments have had difficulties in complying with actions due to the lack of public budgets or adequate infrastructure and personnel. Despite the strategies and efforts undertaken by the various entities that participated in this public policy over the analyzed period, hunger and malnutrition continue to plague the region.

Key words: Public policy; Food and nutrition security; Emergent strategy.

INTRODUÇÃO

Fome e desnutrição são problemas crônicos e persistentes na história da humanidade, sendo fenômenos presentes em todos os continentes habitados do mundo, como afirmara Josué de Castro (1951) nas décadas de 1940 e 1950. Dado seus efeitos destruidores, em termos de diretrizes para políticas públicas, desde a criação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 1945, tem-se empregado o conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) em fóruns internacionais de discussões para tratar de formas de se lidar com esses fenômenos (SHAW, 2007).

SAN foi reafirmada como um problema mundial em 1996, durante a Primeira Cúpula Mundial da Alimentação, quando houve a disseminação da definição de segurança alimentar mais amplamente conhecida atualmente: “Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã” (FAO, 1996, p. 1). Todavia, a começar em 2001, durante a Segunda Cúpula Mundial sobre a Alimentação, houve uma declaração, formalizada pela própria FAO, no sentido de solicitar que os países membros da ONU cumprissem com os compromissos dos termos de SAN firmados em acordos internacionais na Primeira Cúpula de 1996, uma vez que estava patente a falha na alocação de recursos para a erradicação da fome (FAO, 2002).

Os debates e ações para combater estes problemas seguem em voga, tendo retomado atenção após a crise econômica que ocasionou a elevação dos preços dos

alimentos, entre os anos de 2007 e 2008 (BARRETT, 2010; MORGAN; SONINO, 2010), e com a crise de refugiados (MOFFAT; MOHAMMED; NEWBOLD, 2017), indicando as debilidades do sistema alimentar mundial. Dada a persistência da fome e desnutrição no mundo, e na América Latina em particular, o estudo de políticas públicas voltadas à SAN mostra-se como um importante campo de pesquisa na área de Estudos Organizacionais.

No presente trabalho, será analisado o *Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* (mais conhecido como MANA³), que foi uma política que surgiu no Departamento de Antioquia⁴ da Colômbia em 2001, para abordar um caso de emergência de uma política pública de SAN para lidar com esses problemas regionalmente. A proposta do MANA era o de melhorar a situação alimentar e nutricional da população em Antioquia, em especial das crianças menores de 14 anos (ANTIOQUIA, 2003). Apesar do fato de que a SAN não ocupava um lugar de destaque na agenda governamental até o seu surgimento, o MANA passou a ter destaque, sendo formalizado como uma política pública de SAN em nível departamental ao longo da década de 2000, ganhando notoriedade nacional e internacionalmente (NUSSIO; PERNET, 2013; QUINTERO, 2011).

O objetivo do trabalho é o de analisar a política pública MANA no Departamento de Antioquia sob um enfoque organizacional. Para fins de análise organizacional, foi utilizado o referencial teórico da formação de estratégias para a política pública de Mintzberg e Jørgensen (1995). A abordagem utilizada procura contornar o predomínio analítico da dicotomia entre formulação e implementação presente na literatura de políticas públicas (SCHOFIELD, 2001; FRIEDMAN, 2006), inclusive em temas de importância política e humanitária como a SAN (e.g., PELLETIER et al., 2012). De uma perspectiva dos estudos organizacionais, o trabalho busca ratificar o postulado que tal concepção apresenta um enfoque eminentemente prescritivo (MINTZBERG, 1980; MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995), o que limita a possibilidade de uma análise organizacional que reconheça que as políticas públicas “não podem ser restritas às atividades originadas apenas pelo governo” (FRIEDMAN, 2006, p. 492). Desse modo, o trabalho argumenta a necessidade de se incorporar os aspectos emergentes à análise das políticas públicas, o que possibilita

³MANA é o acrônimo inicialmente elaborado com base nesse título. Posteriormente, houve mudanças no título a que se refere esta política (i.e., *Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia* ou *Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional*), mas que sempre mantendo a denominação MANA.

⁴Os Departamentos são unidades administrativas subnacionais da República da Colômbia que correspondem, em certa medida, ao que no Brasil se conhece como os Estados.

reconhecer o processo de formação da política na realidade em que a organização de suas atividades se inscreve.

O problema da pesquisa passa pela compreensão dos elementos organizacionais que conduziram a constituição da política pública MANA, assim como ao entendimento das manutenções e mudanças nas estratégias durante o processo de sua formação. Por meio de um estudo de caso, a pesquisa investiga a formação dessa política pública no período que compreende o momento inicial de sua estruturação como política, em 2001, até o ano 2014.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira. Na próxima seção, será feita uma revisão teórica, na qual será apresentada a perspectiva de análise a ser utilizada. Na seção subsequente, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Na quarta seção do trabalho, serão apresentados os resultados e análises concernentes ao trabalho de investigação. Na seção de conclusão, uma síntese dos resultados será apresentada, assim como será discutida algumas implicações de pesquisa dessa abordagem para o campo de estudo no contexto latino americano.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

280

A colaboração teórica entre as áreas de estudos organizacionais e administração pública tem sido restrita em décadas recentes (BOZEMAN, 2013; FADUL; SILVA, 2009; KELMAN, 2007). Apesar das aproximações em temas de estudos e abordagens teóricas comuns no início do desenvolvimento das duas áreas no início do século XX nos Estados Unidos (EUA), houve um processo de distanciamento entre estudos organizacionais e administração pública ao longo das décadas (BOZEMAN, 2013; KELMAN, 2007). Grande parte dos acadêmicos de estudos organizacionais migrou aos novos departamentos de negócios, principalmente no período pós-Segunda Guerra Mundial (KELMAN, 2007), na qual houve uma reorientação na teorização e em pesquisas desses acadêmicos, privilegiando o campo de negócios, criando um distanciamento com os assuntos de governo e de políticas públicas. Esse estado de coisas também foi importado no contexto acadêmico latino-americano, juntamente com matriz teórica norte-americana, seja em estudos organizacionais e administração pública.

Um dos pontos de interlocução teórica entre as áreas de estudos organizacionais e administração pública ocorreu com base na discussão sobre políticas públicas e, mais especificamente, na discussão sobre o processo de formulação e implementação. Parte

dessa interlocução tem sido calcado no debate acerca do predomínio de uma separação entre formulação e implementação, na qual impera uma visão que privilegia os analistas das políticas como sendo personagens centrais do processo, estes responsáveis pela formulação, na qual cabe, na implementação, o papel de execução das decisões tomadas anteriormente (MINTZBERG, 1980; SCHOFIELD, 2001; FRIEDMAN, 2006). Essa forma tradicional de lidar com políticas públicas foi questionada em termos de sua concepção, uma vez que fomenta a separação entre pensamento e ação, criando uma dissociação entre o pensar e a execução das ações (CASTOR; SUGA, 1988; MINTZBERG, 1980; MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995; WEICK, 1987).

Há uma dicotomia entre formulação e execução nas perspectivas tradicionais de políticas públicas (FRIEDMAN, 2006; MINTZBERG, 1980; MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995). Esta dicotomia é criticada por desconsiderar o aprendizado que pode ocorrer enquanto as organizações praticam as políticas planejadas, adaptando ou criando novos cursos de ações, as quais podem dar resultados mais adequados do que o planejado inicialmente. Desse modo, existe um predomínio de uma abordagem prescritiva, na qual há a recomendação de se ter um curso de ação definido *a priori* dos acontecimentos, dando pouco peso ao que possa emergir durante o processo (MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995; MINTZBERG, 2008).

Como alternativa, uma forma de superação dessa dicotomia é pela via da compreensão da dinâmica de relações sociais existente no processo de organização da política pública em um dado contexto, de modo a entender as mudanças e continuidades no curso das ações (FRIEDMAN, 2006; MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995). Uma análise organizacional proporciona formas de compreender como uma política pública é organizada, incorporando os distintos atores e seus interesses nas análises, possibilitando mostrar evidências de que a formulação e implementação são mais entrelaçadas do que as abordagens tradicionais sugerem (FRIEDMAN, 2006).

Seguindo essa linha de proposição de análise organizacional, Mintzberg e Jørgensen (1995) propõem uma noção de formação de estratégias para a política pública. Os autores ressaltam que, tanto no setor público quanto no privado, os modelos dominantes têm adotado perspectivas racionais, já que as políticas e estratégias são tidas como formuladas consciente e analiticamente, sendo explicitadas formalmente, para depois serem implementadas. A separação entre formulação e implementação passa a caracterizar o processo como sendo um exercício estático, no qual a premissa é a de que é possível prever

o futuro. Entretanto, “a estratégia não é um plano fixo, nem muda sistematicamente em tempos pré-arranjados exclusivamente pela vontade do gerenciamento” (MINTZBERG, 1978, p. 947). As condições do contexto fazem com que seja necessário repensar o curso das ações (PETTIGREW, 1992).

Na perspectiva dos estudos organizacionais, nessa abordagem, o Estado como um conjunto de organizações fracamente acopladas, na qual as pressões administrativas desempenham uma função central, e recomendam procurar entender a dinâmica da formulação de políticas no contexto de um espaço organizado, mediante a utilização do referencial para a análise de estratégia por eles proposto (MINTZBERG, 1980; MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995).

Partindo da concepção de que as políticas públicas são formadas ao longo de processos de interação entre atores sociais, os autores propõem definir o conceito de estratégia como “padrão em ação”, o que oferece outra perspectiva para a compreensão da dinâmica das políticas públicas para o setor público. Para os autores (MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995), há os seguintes elementos de análise da formação de estratégias para a política pública: a) *estratégia intencional*, que é entendida como um tipo de ação conscientemente pretendida, mais próxima da concepção de um plano, que estabelece uma diretriz (ou diretrizes) para lidar com uma determinada situação; b) *estratégia deliberada*, que é quando as intenções previamente pretendidas (estratégia intencional) foram efetivamente realizadas; c) *estratégia não-realizada*, que respondem às intenções previamente pretendidas (estratégia intencional) que não foram desempenhadas; d) *estratégia emergente*, que ocorre quando ações se desenvolveram no decurso do tempo sem necessariamente terem intenções pretendidas; e e) *estratégia realizada*, que responde pelo padrão em ação, que corresponde pela coerência do comportamento ao longo do tempo, sendo ou não intencional.

Nessa abordagem, a estratégia deve ter traços de formulação, concebendo a concepção de um plano pretendido, mas também deve ser formada no curso do tempo, ou seja, precisa misturar elementos de intenção e emergência de padrões de ações nas suas estratégias realizadas (MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995; MINTZBERG, 2008). Neto (1993) adiciona que a formação de estratégias se constitui de um processo complexo, implicando, por um lado, em ações conscientes e, por outro, um contexto de interações entre diversos agentes, dilatando a variabilidade dos resultados e, conseqüentemente, tornando mais

impreciso o logro do intencional. Fachin (1976) indica a diferença teórica entre formulação e formação de estratégias:

[...] quando se usa formulação se quer principalmente significar um esforço quando possível, independente de definir uma política para regular uma situação qualquer. Quando se usa formação se está principalmente querendo significar um processo que envolve não só o esforço consciente de um agente decisório, como todo o processo social de interação entre agentes decisórios, agentes de execução e outras forças sociais que resulta na política real (FACHIN, 1976, p. 23).

Mintzberg (2008) conjecturou que, para que uma estratégia seja puramente deliberada, seria necessário satisfazer um conjunto de três condições. Devem existir, em primeiro lugar, intenções precisas na organização, articuladas em um nível preciso de detalhes, de tal forma que não possa existir dúvida sobre o que era desejado antes que as ações fossem realizadas. Em segundo lugar, uma vez que organização significa ação coletiva, deve se dissipar qualquer possível dúvida sobre se a intenção era ou não organizacional, há a necessidade de que as intenções sejam comprovadamente coletivas, sendo comuns a praticamente todos da organização. Em terceiro lugar, as intenções coletivas devem ser realizadas exatamente como foi planejado, o que significa que nenhuma força externa (mercado, tecnologia, políticas, etc.) deve interferir sobre elas. Nesses termos, o ambiente deve ser perfeitamente previsível e totalmente benigno ou estar sob o total controle da organização. Estas três condições são improváveis de se encontrar no contexto organizacional, sendo as estratégias perfeitamente deliberadas pouco plausíveis de serem viáveis.

Por outro lado, também é difícil imaginar as estratégias perfeitamente emergentes, pois é difícil esperar por consistência nas ações coletivas na total ausência de uma intenção pretendida. É difícil haver um padrão de ações consistentes sem haver propósitos para guiar o processo, o que tende a gerar incoerências e desorganização. Assim, estratégias puramente emergentes são tão raras quanto às puramente deliberadas (MINTZBERG; JØRGENSEN, 1995; MINTZBERG, 2008).

Há a ressalva, portanto, de que deve haver um equilíbrio entre aspectos deliberados e emergentes na análise de políticas públicas. O foco de análise do processo da organização da política não deve ser dado apenas ao aspecto deliberado, sendo necessário reconhecer os

elementos emergentes na formação das políticas públicas sob uma perspectiva organizacional.

METODOLOGIA

O objeto de estudo desta pesquisa é a política pública MANA do Departamento de Antioquia, centrado na análise e discussão das estratégias utilizadas pelos atores envolvidos no processo para o cumprimento do objetivo desta política pública. O tipo de pesquisa é qualitativo (STAKE, 2005), tendo sido levantadas informações primárias e secundárias realizada de julho a novembro de 2014.

Para os dados primários, houve a realização de entrevistas semiestruturadas junto a diferentes atores da Política Pública estudada: cinco gestores (três da Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional GSAN e dois de entidades associadas à política), nove funcionários municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e 13 usuários. Durante o trabalho de campo foram entrevistadas pessoas de nove municípios (Chigorodó, Caucaasia, Amalfi, Nariño, Sonsón, Montebello, San Andrés de Cuerquia, San Jerónimo e Barbosa), pertencentes a cada uma das nove sub-regiões do departamento, com exceção da sub-região Magdalena Medio, na qual não foi possível realizar a entrevista, substituída pela sub-região Oriente, no município de Sonsón. No total foram gravadas 11,5 horas de entrevistas, com o consentimento prévio dos entrevistados.

As entrevistas foram realizadas através da internet, por meio de programa de comunicação eletrônica, e, quando não era possível, com ligações telefônicas. A realização das entrevistas neste formato apresentou dificuldades no que tange à confiança entre pesquisador e pesquisado. Os entrevistados se dispersavam com facilidade e era difícil conseguir o comprometimento para garantir datas e horas para realização das entrevistas. Essa dificuldade se mostrou presente, mas não ocorreu em todos os casos. Grande parte dos respondetes mostraram disposição para colaborar com as entrevistas.

Foram criados três roteiros para as entrevistas semiestruturadas, um para os gestores, outro para os funcionários municipais e outro para os usuários da política. O objetivo das entrevistas foi o de coletar informação dos diferentes atores, bem como quais foram as estratégias utilizadas por eles para garantir o acesso às ações desta Política Pública. Os gestores entrevistados foram selecionados entre profissionais que prestam seus serviços para a GSAN ou para algum dos operadores dos programas de MANA no nível gestor. Os

funcionários municipais que participaram da entrevista foram os responsáveis municipais dos programas de complementação alimentar. Os usuários participantes da pesquisa foram procurados por serem participantes dos programas de complementação alimentar MANA infantil, PAE e também usuários de projetos produtivos. Por último, quando se faz referência ao termo “operadores” durante o trabalho, se refere às organizações que são contratadas pela GSAN para realizar ações correspondentes aos projetos da política pública MANA.

Também cabe destacar que, como a política pública MANA passou por quatro períodos de governo, a informação que os funcionários públicos entrevistados ofereciam era muito limitada aos processos da política pública no que tange aos eventos mais antigos, na qual as respostas eram centradas no período de governo mais recente (2011 até 2014). Somente um funcionário público, dentre os nove entrevistados, conhecia todo o processo da política desde 2001, permitindo fazer importantes aportes nessa análise do processo. Por essa razão, a mudança constante dos atores executores da política, tanto no nível departamental quanto municipal (especialmente neste último), é outro fator que condicionou e limitou a obtenção de dados.

A revisão de informação secundária teve como objetivo procurar toda informação documental que permitisse contextualizar o processo de constituição e implementação da política pública MANA. Os dados foram encontrados tanto em relatórios oficiais das organizações que lideram a Política, quanto em outros documentos acadêmicos e de informação geral sobre MANA e sobre a temática em SAN. Durante a pesquisa documental, especialmente por meio da internet, realizou-se uma busca detalhada de notícias ou pesquisas publicadas sobre MANA. Foram pesquisadas as bases de dados das principais universidades do Departamento de Antioquia (*Universidad de Antioquia, Universidad de Medellín, Universidad Nacional de Colombia*), e também procurou-se informação nos dois principais jornais do Departamento (Periódico El Mundo, Periódico El Colombiano). Mediante a pesquisa, foi possível evidenciar que existem poucos trabalhos de pesquisa acadêmicos que se debruçaram sobre o tema à época. Poucas reportagens sobre o tema foram localizadas em notícias e matérias de jornais. Além disso, a maioria das reportagens disponíveis não auxiliou na elucidação do processo da política pública, particularmente no que tange a entender as mudanças que aconteceram durante o seu tempo de funcionamento.

A análise e a interpretação se foram feitas baseadas no trabalho de Deslandes (1997), que faz uma proposta de metodologia qualitativa de avaliação de serviços, projetos e ações de saúde. A política pública MANA foi analisada por intermédio das categorias analíticas propostas por Mintzberg e Jørgensen (1995) na sua abordagem teórica da estratégia emergente, as quais são procuradas e identificadas no processo da política pública. Essa análise foi realizada em três etapas: a) descreveu-se o processo da política pública desde sua constituição até a atualidade, com ênfase nas estratégias utilizadas para o cumprimento das ações e do seu objetivo; b) identificou-se as relações que alicerçam e constituem estas práticas sociais, incluindo a organização formal, entendida como fruto da ação de vários atores sociais, bem como os processos vivenciados; e c) sistematizou-se as principais contradições encontradas entre as estratégias intencionais, emergentes e realizadas, em face do objetivo da Política Pública estudada.

ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA MANA

O processo de constituição do que é atualmente a política pública MANA não está descontextualizado de questões tanto locais quanto internacionais que envolvem as políticas de SAN. O tema vem sendo tratado com atenção mais específica desde a criação da FAO em 1945, apesar de sofrer mudanças na concepção da agenda de políticas prioritárias ao longo do seu processo histórico (SHAW, 2007), tanto dentro da Colômbia como internacionalmente.

O interesse pela criação de políticas nacionais para alimentação e nutrição remonta, na Colômbia, à década de 1960, quando a desnutrição e seus efeitos atingiam, aproximadamente, um quinto da população do país (FAO, 2001; NUSSIO; PERNET, 2013). A elaboração de políticas públicas nacionais, frente às debilidades para o enfrentamento desse problema apenas com esforços do país, costumeiramente contou com a participação ativa de organismos internacionais tais como a FAO, OMS, a UNICEF, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e a UNESCO (ESCOBAR, 1995; RESTREPO-YEPES, 2011).

Apesar da relevância adquirida pela SAN como parte da agenda política governamental na década de 1970, esse interesse diminuiu entre as décadas de 1980 e 1990 (NUSSIO; PERNET, 2013). Tal arrefecimento de interesse político esteve relacionado, em certa medida, com a diminuição dos casos relacionados com desnutrição mais severa (RESTREPO-YEPES, 2011) e a emergência e escalonamento de outros problemas, tais como

conflitos armados, crime organizado e do tráfico de drogas nas décadas de 1980 e 1990 (NUSSIO; PERNET, 2013). Portanto, no plano nacional, SAN passou a ter uma importância secundária em termos de políticas públicas⁵ por parte do Estado colombiano, ao passo que comunidade internacional voltou a ressaltar a relevância do tema na década de 1990 (*i.e.*, Primeira Cúpula Mundial da Alimentação organizada em 1996).

A despeito das outras prioridades políticas, a Colômbia tem acolhido as diretrizes estabelecidas nos espaços internacionais em matéria de segurança alimentar e nutricionais. Em decorrência disso, o *Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia* (MANA) acolheu a definição de SAN proposta pela FAO em 1996, definida como: “[...] a disponibilidade e o acesso em todo momento, das pessoas, aos alimentos nutricionalmente adequados no que diz respeito a sua quantidade, qualidade e variedade e que sejam culturalmente aceitáveis pela população em questão” (FAO, 2009, p 1).

Para compreender o processo de formação da estratégia da política pública MANA, dividiu-se em quatro períodos. Os períodos correspondem aos mandatos dos governos em nível departamental, às quais têm uma duração de quatro anos, de modo a observar as estratégias realizadas na política pública MANA.

Período entre 2000-2003: Constituição do MANA como um programa

Este período se caracteriza pelo surgimento da ideia de construir, no Departamento de Antioquia, um programa de SAN. O ano de 2000 foi importante para o processo de constituição do MANA, principalmente a partir da atualização do perfil epidemiológico do Departamento de Antioquia. Houve a constatação de que a taxa de mortalidade infantil havia voltado a crescer no final da década de 1990. Em 1990, havia uma taxa de mortalidade de 17.5 a cada 1.000 nascimentos em Antioquia (GARRETT, 2011). Essa taxa declinou para 9.3 em 1994, crescendo novamente no final a década de 1990, chegando ao patamar de 17.2 em 1999. Essa situação se agravou em 2000 e 2001, quando essas taxas foram de, respectivamente, 32.9 e 31.1, demonstrando a emergência de tal problema em termos

⁵O fato de ter um caráter secundário não implica afirmar que não recebeu nenhuma atenção pública. Na Constituição Política da Colômbia de 1991 se estabeleceu o direito à alimentação equilibrada como um direito fundamental das crianças no artigo 44, além de garantir, por meio do artigo 49, o acesso aos serviços de promoção da saúde e prevenção de doença, ações implícitas no conceito de segurança alimentar (COLOMBIA, 1991). Ações concretas do Estado colombiano ocorreram em termos de políticas de SAN, como a formulação do *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005*, que tinha como objetivo a melhora na situação alimentícia e nutricional da população colombiana.

epidemiológicos. A questão alimentar e nutricional voltou a ser um elemento político preocupante em termos de saúde pública no Departamento.

Quando Guillermo Gaviria Correa⁶ foi eleito, em 2000, para ser governador de Antioquia, representando o Partido Liberal. Na sua proposta de governo, contemplava uma linha de trabalho visando o melhoramento alimentar da população do Departamento de Antioquia, e, quando eleito, constituiu uma equipe de trabalho para elaborar um programa de SAN, processo no qual também se envolveu outras organizações departamentais (ZULIANI, 2010). Para a elaboração do Programa de SAN, formou-se uma mesa interdisciplinar, composta por diferentes entidades relacionadas com a atenção à infância, com as Secretarias de Saúde, Educação e Agricultura da administração pública governação de Antioquia, a DSSA, o Instituto Colombiano de Bem-estar Familiar (ICBF), representantes da academia, dentre outras. Essa mesa discutiu que o problema da SAN não se restringia apenas com a alimentação em si. Era necessário considerar também outros assuntos, tais como o maltrato infantil e o trato da saúde numa perspectiva mais integral.

Foi delegada para a Direção Seccional de Saúde de Antioquia (DSSA) a elaboração de um Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. Na elaboração desse programa identificou-se que, em termos de SAN, o Departamento de Antioquia tinha dois problemas fundamentais: um estava relacionado com a desnutrição infantil; outro com a insegurança alimentar de algumas regiões que vivenciavam, com maior intensidade, os problemas decorrentes dos confrontos armados no país, que isolavam alguns municípios por longos períodos de tempo, dificultando tanto o abastecimento de alimentos quanto a comercialização dos produtos alimentícios das regiões envolvidas.⁷

A formulação do MANA foi estruturada em seis linhas temáticas denominadas como: a) alternativas comunitárias de complementação alimentar; b) indução aos serviços de saúde; c) nutrição com bom tratamento (inicialmente chamada de Acordos pela Infância); d) sistema de vigilância alimentar e nutricional de Antioquia; e) desenvolvimento de projetos

⁶O governador Guillermo Gaviria Correa, que foi eleito para o período de 2001-2003, foi sequestrado pelas Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia (FARC) no dia 21 de abril de 2002 (15 meses após sua posse) e, posteriormente, faleceu em 5 de maio de 2003, durante uma tentativa de resgate do exercito colombiano. Não obstante, seu período de governo continuou sendo liderado por outro funcionário e com a mesma equipe de trabalho.

⁷Outros assuntos que se consideraram prioritários durante a formulação do programa e que também tinham relação com a SAN estavam relacionados com o componente educativo a partir de um projeto de educação rural, assim como a priorização da entrega de um complemento alimentar como opção para intervir de maneira urgente sobre o problema da fome, além de se considerar que a entrega desse complemento seria um incentivo para que as famílias ingressassem no Programa de SAN (Antioquia, 2007).

produtivos agropecuários e f) projetos pedagógicos (Antioquia, 2007). Devido à magnitude e alcance que deveria ter o MANA, na qualidade de um programa, e para dar cumprimento a essas seis linhas temáticas, no ano de 2001, foi criada uma entidade específica para sua execução, denominada Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional para Antioquia (GSAN). A GSAN era ligada à Secretaria de Saúde departamental, condição que permaneceu até o ano de 2014, ao menos, mantendo a mesma função dentro da política pública MANA. Essas informações foram suportadas no depoimento de uma gestora entrevistada:

[...] inicialmente, MANA tinha sido criado com uma agrupação de varias dependências que eram saúde, agricultura, educação; sim, esses foram os pioneiros e os que desenharam, por dizer assim, o MANA, o estruturaram; e depois o MANA passou a ser só da *Seccional de Salud*, mas com o pessoal emprestado das outras dependências: de educação e de agricultura e assim para o período de Aníbal Gaviria passou a ser uma Gerencia, em anexo ainda á *seccional*, no governo do senhor Ramos passaram o MANA para inclusão social e ali temos estado nos dois últimos períodos de governo [...]. (Gestor entrevistado em 22/09/14)

Por essa razão, na análise do processo de formação de estratégias na política pública MANA, foi possível identificar, desde seu início, o estabelecimento da GSAN como órgão responsável pelo gerenciamento de suas estratégias intencionais, por meio de diversas ações de gestão de recursos econômicos, logísticos e técnicos por meio de parcerias com entidades públicas, privadas, ONG's e entidades público-privadas. Toda essa gestão tem forte carga intencional, no sentido de que houve um esforço de realização de um planejamento, desde o processo de constituição da política pública MANA, e que, para materializar todas as estratégias intencionais das seis linhas dessa Política, era necessária a busca de financiamento e de organização institucional, pilares sob os quais se concebeu o MANA no período de 2001-2003. Portanto, embora não seja identificada diretamente como uma linha temática ou como um programa explícito da política pública MANA, a criação da GSAN deve ser considerada como um elemento importante na estratégia realizada durante esses quatro períodos de governo da política pública MANA.

Uma vez constituído o Programa MANA, iniciou o seu processo de execução no ano 2001. Primeiramente as ações ocorreram em 30 municípios, esses priorizados pelo número mais elevado casos de mortes por desnutrição, atendendo 53.000 crianças do Departamento

de Antioquia com complementação alimentar. Além da gerência do projeto pela GSAN, foram vinculados outros atores que cumpriam funções específicas ou que aportavam recursos econômicos para executar cada uma das linhas temáticas de acordo com o perfil de cada organização (pública, privada, academia, organização sem fins lucrativos, etc.).

O MANA era considerado como mais um dos programas que faziam parte do Plano de Desenvolvimento Departamental. Entretanto, ao longo do processo, esse programa deu origem ao que atualmente se conhece como a política pública MANA. Em 2003, o programa foi formalizado como uma política pública por meio da Portaria 017, promulgado em 24 de novembro de 2003, que estabeleceu uma política pública de SAN para os menores de 14 anos e suas famílias, no Departamento de Antioquia (ANTIOQUIA, 2003).

Período entre 2004-2007: MANA como política pública formal

Este período se caracteriza pelo início de um novo governo departamental encabeçado pelo governador Aníbal Gaviria Correa. Este novo mandatário é irmão do anterior governador. Além disso, os dois políticos pertenciam ao mesmo partido político, o Partido Liberal Colombiano e, de forma geral, compartilhavam as mesmas visões políticas. Nesses termos, em relação à política pública MANA, não houve nenhuma mudança relevante sobre as estratégias para sua realização. Não obstante, neste segundo período 2004-2007 algumas mudanças aconteceram na forma em como seriam conduzidas as linhas temáticas da política pública, conforme estabelecidas pela Portaria 017/2003 de Antioquia.

As linhas principais de estratégias intencionais foram mantidas na política, quais sejam: a complementação alimentar e nutricional, a indução aos serviços de saúde e os projetos produtivos agropecuários. As demais estratégias passaram a ser formalizadas a partir do final de 2003, tendo emergido no período anterior de constituição do MANA.

De acordo com Zuliani (2010), a linha temática de indução aos serviços de saúde só começou a ser realizada, de fato, no período de 2004-2007, quando a MANA já havia sido oficializada como política pública. Em função das causas da desnutrição apontadas durante a formulação do Programa MANA no período 2001-2003, identificou-se a necessidade de incrementar o acesso e a oferta aos serviços de saúde, detecção precoce, proteção específica e atenção em saúde infantil, sexual e reprodutiva, fortalecendo e acompanhando a implementação de atividades de promoção e prevenção para toda a população do

Departamento de Antioquia, principalmente para as crianças menores de seis anos e suas famílias, assim como as gestantes, e as lactantes e suas famílias (ANTIOQUIA, 2007).

Em termos de fontes de informação de SAN, conforme Zuliani (2010), a ideia de criar o SISVAN surgiu durante o processo de constituição do programa MANA como uma demanda interna dos órgãos envolvidos. Foi detectada uma ausência de fontes de informações oficiais para a realização do monitoramento dos casos de desnutrição detectados, além da necessidade de um diagnóstico de SAN em Antioquia. No início do Programa MANA (2001-2003), ou seja, antes de sua institucionalização como uma política pública, o SISVAN focou o seu trabalho na valoração nutricional das crianças que recebiam o complemento alimentar e a medição de indicadores como morbidez e mortalidade por desnutrição. Posteriormente, no período de 2004-2007, essa linha temática se consolidou e se estabeleceu como uma estrutura que, basicamente, se manteve até o período mais tardio na pesquisa (2012-2014).

Um aspecto importante no processo de desta linha temática do SISVAN, no período entre 2004 a 2007, é que havia dificuldades para realizar as medidas antropométricas nos municípios. Essa informação acabava sendo coletada pela equipe de profissionais da GSAN e levada para a gerência. Em 2007, estimava-se que a informação era coletada por funcionários capacitados e contratados pela GSAN em 50% dos municípios, visto que esta gerência não tinha a capacidade econômica e logística para realizar essa atividade nos 125 municípios do Departamento (ANTIOQUIA, 2007). No restante dos municípios, essa ação era realizada pelo funcionário de complementação alimentar ou, em alguns casos, pelos professores das escolas municipais. Esse tipo de procedimento gerava imprecisões porque o treinamento recebido nem sempre era o adequado e, além disso, muitos os municípios contavam com equipamentos inadequados para realização dessas medidas.

Em 2004, a partir da institucionalização do MANA como política pública, a meta proposta era a de que, para 2007, os 125 municípios do Departamento deveriam ter firmado um acordo municipal para fins de formalização da participação na política. Essa meta foi cumprida apenas parcialmente, ocorrendo em 95 municípios (ANTIOQUIA, 2007).

Segundo a base de dados de MANA, 80 dos 125 municípios de Antioquia contam com acordo municipal mediante o qual se adota a política pública na matéria, na sua maioria aprovados desde os anos de 2005 e 2006 e que, portanto, não contam com os componentes da

Política Nacional de Segurança Alimentar CONPES 113 de 2008. Muitos deles não foram regulamentados pelo prefeito municipal, nem foram efetivados através de ferramentas como um plano ou programa de SAN, o que não tem permitido sua efetiva aplicação [...] (gestor, entrevistado em 12/11/2014).

O depoimento permite identificar alguns aspectos relevantes. Muitos desses acordos não foram regulamentados pelas prefeituras municipais, nem efetivados por meio de planos ou programas específicos de SAN, motivo esse pelo qual se pode identificar que, embora tivessem sido formulados, na prática, tem pouca viabilidade ou utilidade em alguns municípios. A formalização da participação na política não resultou em ações efetivas de SAN em algumas dessas localidades. Essa estratégia, desse modo, deve ser considerada como uma estratégia intencional parcialmente realizada nesse período de 2004-2007.

Período entre 2008-2011: Mudança na forma de concepção e execução da Política Pública MANA

Este terceiro período corresponde ao período de governo de Luis Alfredo Ramos Botero, do Partido Conservador Colombiano, ou seja, houve uma mudança de partido político no governo departamental – que havia estado sob o mando do Partido Liberal Colombiano de 2001 a 2007. Neste período de 2008-2011, observou-se que a equipe de governo que ingressou encontrou uma política pública consolidada e em andamento. Foi demonstrado um interesse na ampliação da cobertura e na elaboração de indicadores de impacto, mas não foram alteradas estratégias em assuntos que pudessem demandar mudanças radicais.

Essa mudança de grupos políticos no poder departamental significou algumas rupturas sobre as formas de abordagem das estratégias da política pública MANA. Um elemento importante durante este período 2008-2011 consiste na conversão da Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional (GSAN) do Departamento de Antioquia para uma entidade autônoma e de gestão independente, mas ainda dentro da estrutura geral do governo departamental. Durante este período administrativo, foi acrescentado o enfoque diferencial e demográfico, procurando a proteção de grupos indígenas, de pessoas portadoras de deficiência e da população deslocada pelo conflito armado (ANTIOQUIA, 2011).

Com relação às principais estratégias intencionais que compunham a política pública MANA, entre 2008-2011, há indicativos de que partes delas não foram devidamente priorizadas durante esse período. Ações relacionadas com acordos a favor da infância, de projetos produtivos agropecuários e o SISVAN foram parcialmente abandonados, dando ênfase a outras atividades da política. A linha ‘acordos a favor da infância’ passou a ser chamada de ‘nutrição com bom tratamento’ entre 2004 a 2011 e, no período 2012-2015, passou a ser chamada como Gestão de políticas públicas em SAN:

Fortalecer a capacidade institucional e comunitária para o exercício da Política Pública de SAN nos 125 municípios durante o quadriênio 2011-2015, através da formulação e implementação dos Planos Locais de SAN e a realização de eventos de sensibilização e estímulo a ações de controle social de SAN (ANTIOQUIA, 2013a, p. 17).

A mudança de nome e do objetivo dessa terceira linha temática enfatizou políticas públicas municipais de SAN como seu eixo principal, na busca de uma maior capacidade e autonomia dos municípios (incluindo prefeituras, indivíduos e organizações locais) para a realização das ações de SAN de maneira que não dependessem exclusivamente do trabalho realizado pela política pública MANA.

Desse primeiro exercício que se fez com MANA [período 2004-2007] esse era como o *plus* do MANA, esse de nutrição com bom tratamento, praticamente se extinguiu, mas o que se extinguiu foi o nome, porém através de todos os projetos que temos há um componente de capacitação, porque todas as estratégias o têm, porque nós queremos deixar capacidade instalada nos municípios, ou seja, que finalmente isto é uma política pública e terá permanência no tempo, mas quando não existam recursos ou dependendo do governante [se busca] que os municípios sejam autossuficientes e possam ser autônomos na execução do programa [...] Da equipe de trabalho também fazem parte cientistas sociais e psicólogos que acompanham a partir de cada uma das estratégias e com base no direcionamento que têm cada um, participam também na capacitação [...]. Mas, já como uma linha ou uma estratégia pontual que trabalhe o bom tratamento já não temos, é transversal em todas as estratégias [...] (gestor, entrevistado em 25/09/2015).

Outra mudança importante que ocorreu nessa linha temática é que lhe foi adicionada a linha temática Projetos Pedagógicos que, até 2011, funcionava de forma independente. Em conjunto, de todas as mudanças que ocorreram na linha temática, três implicam em novas dinâmicas e prioridades como, por exemplo, a ênfase no fortalecimento das políticas públicas municipais de SAN, mas também implica na perda de outras prioridades em aspectos como as atividades comunitárias ou grupais em temáticas sobre alimentação com bom tratamento, tal como foi identificado por alguns funcionários municipais entrevistados, que percebem que esse tipo de atividades já não eram realizadas.

O que acontece com essa linha [terceira linha temática] é que mais ou menos desde o ano de 2008 não se voltou a trabalhar, pelo menos a Governança não têm enviado pessoal para continuar esse processo, inclusive nossa mesa de SAN ficou com o nome de Mesa de SAN com Bom Tratamento como para não deixá-la fora [...] porque igualmente ao ter esses projetos ai que trabalham diferentes dependências, a ideia é que também seja promovido o bom tratamento com as crianças, mas igualmente não está sendo trabalhada pela Gerência [...] (funcionária municipal, entrevistada em 14/08/2014).

O depoimento é útil para identificar que houve funcionários municipais que percebem que o componente educativo de nutrição com bom tratamento não estava sendo executado no período mais recente de governo e, além disso, se identifica que também não foi executado no período entre 2008-2011, pois a funcionária manifestou que, a partir de 2008, a atividade deixou de funcionar, tornando-se uma estratégia abandonada.

Período entre 2012-2014: etapa mais recente da política pública MANA

Neste período também houve mudança de governante. Desta vez o candidato eleito foi Sergio Fajardo Valderrama, pertencente ao Partido Verde da Colômbia, partido político que se considera como independente em relação aos dois partidos políticos tidos como mais tradicionais, o Liberal e o Conservador, que haviam estado à frente do governo departamental de 2001 a 2012. Não obstante, durante sua campanha política, Sergio Fajardo Valderrama, estabeleceu uma aliança com o candidato à prefeitura da cidade de Medellín, Aníbal Gaviria Correa (que foi governador de Antioquia no período de 2004-2007), campanha em que ambos foram eleitos. Essa aliança política influenciou o plano de governo

departamental de Fajardo, que retomou propostas e iniciativas para a política pública MANA que já haviam sido trabalhadas entre 2001 e 2007, algumas das quais ficaram latentes ou abandonadas entre 2008 e 2011.

Embora se reconheça a continuidade e retomada de estratégias realizadas nos períodos anteriores, também se identificou mudanças e novas estratégias. Contudo, neste momento é pertinente especificar que durante esse período 2012-2014, a política pública MANA teve uma reestruturação significativa sobre as seis linhas temáticas que a nortearam desde 2003, e quando foi institucionalizada como Política Pública, em 2003, até 2011. Essa reestruturação consistiu em distribuir as seis linhas temáticas em três grandes categorias denominadas projetos, que são apresentados abaixo (ANTIOQUIA, 2013a).

- a) *Atenção e prevenção para diminuir o risco de insegurança alimentar em famílias vulneráveis.* Neste projeto se incluem ações que coincidem com as linhas de complementação alimentar, indução aos serviços de saúde de garantias na atenção básica em saúde, e projetos produtivos agropecuários para autoconsumo das famílias e a educação nutricional para hábitos alimentares saudáveis;
- b) *Gestão de Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional.* Neste projeto são recopiladas as ações que se executavam antes nas linhas de Nutrição com bom trato e Projetos Pedagógicos; e
- c) *Sistema Departamental de Vigilância Alimentar e Nutricional.* Como seu nome indica, este projeto representa a linha 4 ou SISVAN.

Dessa maneira, apesar das mudanças que aconteceram no processo da Política Pública até o momento da pesquisa, identificou-se um interesse, de parte dos gestores, em cumprir com as ações das linhas temáticas do modo como foram planejadas e desenhadas conforme consagrado pela Portaria 017 de 2003. A análise do processo de formação de estratégias também permitiu identificar algumas dificuldades para a execução das estratégias intencionais, especialmente, quando as atividades são realizadas no nível municipal, ou seja, quando passam a ser principalmente de responsabilidade das prefeituras municipais. Apesar dos avanços encaminhados pelo MANA, os problemas de SAN permaneceram presentes em Antioquia ao longo de todo o processo. A conjuntura geral permaneceu pouco alterada.

CONCLUSÕES

O MANA é um caso de política que visa atender a problemáticas sociais, nesse caso associadas a SAN, por meio do manejo social do risco que centra a atenção na população mais pobre e vulnerável. Neste trabalho, discutiu-se que as estratégias associadas com a política pública estiveram centradas na entrega de alimentos para um público jovem que, na realidade, são limitadamente efetivos na garantia da SAN para essas populações mais vulneráveis, além de desconsiderar o restante da população que, de forma análoga, também deveria ser alvo de tais políticas públicas. Portanto, e como o assinala Escobar (1995), apesar de haver inúmeras estratégias colocadas em prática para resolver a fome no mundo, o problema não tem sido eliminado.

Esse enfoque do manejo social do risco levou a que a política pública MANA centrasse suas ações na atenção da população mais pobre e vulnerável em termos de SAN, a qual se localiza principalmente nas áreas rurais, ainda que também haja uma ampla parcela nas áreas urbanas. A pesquisa permitiu identificar as dificuldades dos atores da política e dos usuários das áreas rurais para o transporte dos insumos entregues pelos programas ou para o deslocamento dos usuários para retirar esses insumos, tanto nos pontos de distribuição centralizados quanto descentralizados. Essas dificuldades para a entrega ou para a retirada dos insumos são aspectos relevantes para que muitas estratégias intencionais não consigam se efetivar como estratégias deliberadas, nem mesmo com o surgimento de estratégias emergentes por parte dos usuários, especialmente porque as prefeituras municipais, como o ator responsável no nível municipal de muitas dessas ações, não têm a capacidade econômica, humana, técnica e logística para a realizá-las.

As limitações das prefeituras municipais como atores chave da política pública são um aspecto que deveria ser reconsiderado e avaliado desde a GSAN da política pública MANA. Do contrário, muitas das estratégias intencionais, assim como algumas que emergem no processo, terão sérias limitações para serem realizadas como estratégias deliberadas, tal como vem sucedendo durante o período em que se analisou a Política Pública.

Na análise do processo de formação de estratégias da política pública MANA, fica evidente que não existem estratégias puramente deliberadas, nem puramente emergentes, conforme postulado por Mintzberg e Jørgensen (1995). Desde que iniciou a implementação do Programa MANA (2001-2003), com estratégias intencionais definidas para cumprir com os objetivos das seis linhas temáticas, foi possível analisar as dificuldades para que essas

estratégias pretendidas chegassem a ser efetivamente deliberadas. Por essa razão, a análise da formação permitiu identificar estratégias emergentes que surgiram a partir de diferentes níveis (departamental, municipal) para auxiliar no alcance das metas propostas. A emergência de novas estratégias foi mais evidente nos programas da linha temática de Complementação Alimentar, especificamente no Programa MANA infantil e Programa de Alimentação Escolar (PAE). Da mesma forma, também se evidenciaram novas estratégias intencionais, especialmente quando haviam mudanças do governo departamental, identificadas no estudo dos quatro períodos de governo.

Outro resultado relevante identificado é que desde a GSAN da política pública MANA há um interesse em cumprir o estipulado na Portaria 017 de 2003, que institucionalizou a Política Pública, ou seja, embora tenham ocorrido mudanças nos governos departamentais e nos atores líderes da política, há um eixo que sempre norteou todos os processos que corresponde a dita portaria. Também é relevante a identificação de uma visão desarticulada dos usuários com relação a estrutura da política pública MANA. É notória a tendência dos usuários em pensar que MANA é um programa “que entrega leite e bolachas”. De fato, em muitos casos, alguns usuários que fazem parte do PAE não são cientes que esse programa faz parte da política pública MANA e, conseqüentemente, desconhecem a existência das outras linhas temáticas e estratégias executadas a partir da Política Pública. A análise da Política através da visão dos usuários também permitiu identificar que as ações que geram maior noção de satisfação entre eles são as que entregam alimentos através dos Programas MANA Infantil e PAE, assim como os insumos entregues para as hortas familiares dos projetos produtivos. Entre os usuários dos projetos produtivos também foi identificado satisfação quanto as atividades educativas.

Na análise dos processos de formação também foi possível identificar uma série de estratégias emergentes e outras estratégias que, embora não fossem identificadas desde a institucionalização da política em 2003, passaram a ser deliberadas no sentido de que eram planejadas após o início de cada período de governo, como, por exemplo, através das mudanças que sofreram as seis linhas temáticas e sua reestruturação em três grandes projetos no último período de governo (2012-2015).

A possibilidade de identificar essas mudanças e novas ações planejadas deveu-se, fundamentalmente, pela elaboração de uma análise calcada em um enfoque teórico que aproximasse as áreas de estudos organizacionais e de administração pública. Também é

pertinente ressaltar, como afirmou Hambrick (2004), de que é preciso, por vezes, testar e consolidar as abordagens teóricas existentes. A abordagem de formação de estratégias na política pública, como proposta por Mintzberg e Jørgensen (1995), ainda necessita de uma atenção para que possa ser devidamente assimilada no contexto latino-americano.

REFERENCIAS

ANTIOQUIA, Gobernación de. **Dirección Seccional de Salud. Informe Estructura de la mortalidad general según CIE 10 Antioquia 2006 a 2010**. Antioquia, 2012. Disponível em: <http://www.dssa.gov.co/index.php/descargas/251-capituloestructuramortalidad/file>. Acesso em: 28 mar. 2014.

_____. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. **Informe de gestión Política Pública MANA 2004-2007**. Antioquia, 2007.

_____. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. **Informe de gestión Política Pública MANA 2007-2011**. Antioquia, 2011.

_____. **Plan de desarrollo Antioquia la más educada 2012-2015**. Antioquia, 2012.

BARRETT, C.B. Measuring food insecurity. **Science**, v. 327, n.5967, p. 825-828, 2010.

BOZEMAN, B. What organization theorists and public policy researchers can learn from one another: Publicness theory as a case-in-point. **Organization Studies**, v.34, n.2, p.169-188, 2013.

CASTOR, B.V.; SUGA, N. Planejamento e ação planejada: o difícil binômio. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 1, p. 102-122, 1988.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome**. Rio de Janeiro, Casa do Estudante do Brasil, 1951.

COLOMBIA, República de. Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 113. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)**. 2008

_____. **Constitución Política de Colombia**. 1991. disponível em: <http://www.slideshare.net/yuan0817/constitucion-politica-de-colombia-pdf>. Acesso Em: 03 abr. 2014

_____. **Ley 136 de 1994. Bogotá. 1994**. Disponível em <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>, acesso em 03 fev. De 2015

_____. Defensoría del pueblo. **Las políticas públicas alimentarias en Colombia: un análisis desde los derechos humanos**. 2011.

DESLANDES, S. F. Considerações em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. 1997; 13(1): 103-107.

ESCOBAR, A. **Encountering development**. Princeton, Princeton University Press, 1995.
_____. La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Editorial el Perro y la Rana: 2007.

FACHIN, R. **Sobre a Formação de Políticas Educacionais e o Papel do Conselho Estadual de Educação no Sistema Educacional do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 1976. Tese Livre Docência - Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

FADUL, E.M.C.; SILVA, M.A.M. Limites e possibilidades disciplinares da Administração Pública e dos Estudos Organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, n. 3, p. 351-365, 2009.

FRIEDMAN, B. L. Policy analysis as organizational analysis. In: MORAN, M.; REIN, M. GOODIN, R.E. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, p.483-495, 2006.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF) Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia en el Marco de Derechos. **Manual para su aplicación "Por el interés superior del Niño"**. Bucaramanga: UNICEF, 2005.

GARRETT, J. **MANA: Improving Food and Nutrition Security in Antioquia, Colombia**. GARRETT, J; NATALICCHIO, M. (eds.), **Working Multisectorally in Nutrition**. PP., 100-149, Washington, IFPRI, 2011).

HAMBRICK, D.C. The disintegration of strategic management: It's time to consolidate our gains. **Strategic Organization**, v. 2, n. 1, p. 91-98, 2004.

HOWLETT, M. From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sciences**, v.47, n.3, p. 187-207, 2014.

KELMAN, S. Public Administration and Organization Studies. **Academy of Management Annals**, v. 1, n. 1, p. 225-267, 2007.

MATLAND, R.E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.5, n.2, p. 145-174, 1995.

MINTZBERG, H. Patterns of strategy formation. **Management Science**, v.24, n.9, p.934-978, 1978.

_____. Beyond implementation: an analysis of the resistance to policy analysis. **Infor**, v.18, n. 2, p. 100-138, 1980.

_____. **Tracking Strategies...** Toward a General Theory. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MINTZBERG, H.; JØRGENSEN, Jen. Una estrategia emergente para la política pública. **Gestión y Política Pública**, v. 4, n. 1. México, 1995.

MINTZBERG H.; LAMPEL J.; QUINN JB.; GHOSHAL S. **O processo da estratégia**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman; 2006.

MOFFAT, T.; MOHAMMED, C.; NEWBOLD, K.B. Cultural dimensions of food insecurity among immigrants and refugees. **Human Organization**, v. 76, n. 1, p. 15-27, 2017.

MORGAN, K.; SONNINO, R. The urban foodscape: world cities and the new food equation. **Cambridge Journals of Regions, Economy and Society**, v. 3, n. 2, p. 209-224, 2010.

NETO, A.Q. **Formação de Estratégias em Hospital Psiquiátrico Público**. Porto Alegre, 1993. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração. Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil.

NUSSIO, E.; PERNET, C.A. The securitisation of food security in Colombia, 1970-2010. **Journal of Latin American Studies**, v. 45, n. 4, p. 641-668.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial**. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. **Proyecto de Resolución para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación**: cinco años después. Roma, 2002. Disponível em: http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/alimentos/draft_res_fao2002.pdf, Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. **Declaración de la cumbre mundial sobre la seguridad alimentaria**. Roma, 16-18 de noviembre de 2009. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **La seguridad alimentaria**: información para la toma de decisiones, guía práctica. FAO, 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA; FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA; PLAN MUNDIAL DE ALIMENTOS. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014**. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria. Roma, FAO, 2014.

PELLETIER, D.L., et al. Nutrition agenda setting, policy formulation and implementation: lessons from the Mainstreaming Nutrition Initiative. **Health Policy and Planning**, v. 27, n. 1, 19-31, 2011.

PETTIGREW, A. What is a processual analysis? **Scandinavian Journal of Management**, v. 13, p. 337-348, 1997.

QUINTERO, A. Modelos de políticas públicas de Colombia, en beneficio de las familias. Florianópolis. **Katal**, v. 14, n. 1, p. 116-125, 2011.

RESTREPO-YEPES, O.C. La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. **Opinión Jurídica**, v. 10, n. 20, p. 47-64, 2011.

SHAW, J. **World Food security**. A history since 1945. Houndmills. Editorial Palgrave Macmillan. 2007.

WEKERLE, G.R. Food justice movements: Policy, planning, and networks. **Journal of Planning Education and Research**, v. 23, n. 4, p. 378-386, 2004.

SCHOFIELD, J. Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. **International Journal of Management Reviews**, v.3, n.3, p. 245-263, 2001.

STAKE, R. Qualitative case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Eds.) **The Sage Handbook of Qualitative Research**: Third Edition. London: Sage, p. 443-466, 2005.

VÁSQUEZ, VLO et al. Mortalidad por desnutrición en menores de cinco años: incidencia, tamización y factores de riesgo. **Saludarte**, v. 5, n. 3, p. 212-237, 2007.

WEICK, K.E. Substitutes for strategy. In: TEECE, D.J. (Ed.), **The Competitive Challenge: Strategies for Innovation and Renewal**. Cambridge, MA: Ballinger Publishing, p. 221-233, 1987.

Recebido em: 15.12.2017

Aprovado em: 03.02.2018