

## A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo

Construction of the food and nutrition security policy in Brazil: strategies and challenges in the promotion of intersectorality at the federal government level

Luciene Burlandy<sup>1</sup>

**Abstract** *This article analyzes institutional strategies of the Brazilian federal government that aim at promoting intersectorality in the field of Food and Nutrition Security (FNS), based on bibliographic review and document analysis. It is assumed that, although formal institutionalization in this government level is not enough to promote intersectorality, it is important in process induction. It follows that the combination of different institutional mechanisms favors intersectorality, such as: the existence and location of councils integrated by government sectors and civil society in the presidency; political support by the presidency and inclusion of the issue as being strategic in the governmental agenda; assembly of institutional spaces that articulate the highest government spheres and that integrate technical levels; programs that integrate food production, commercialization, and consumption. Challenges concern interrelation with economic policy and the construction of budget agreed among sectors, integrated to policy management and monitoring*

**Key words** *Food and nutrition security, Intersectorality*

**Resumo** *Este artigo analisa estratégias institucionais do governo federal brasileiro destinadas à promover a intersectorialidade no campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), com base em revisão bibliográfica e análise documental. Pressupõe que, embora a institucionalidade formal neste nível de governo não seja suficiente para promover a intersectorialidade, ela é importante para induzir o processo. Conclui-se que a conjugação de diferentes mecanismos institucionais favorece a intersectorialidade, tais como: a existência e localização de conselhos integrados por setores de governo e sociedade civil na presidência da república; o apoio político da presidência e inclusão do tema como estratégico na agenda governamental; conjugação de espaços institucionais que articulem os primeiros escalões de governo e que aproximem os níveis técnicos; programas que integrem produção, comercialização e consumo de alimentos. Os desafios referem-se à articulação com a política econômica e construção de um orçamento pactuado entre os setores, que seja integrado à gestão e ao monitoramento da política.*

**Palavras-chave** *Segurança alimentar e nutricional, Intersectorialidade*

<sup>1</sup> Centro de Ciências Médicas, Faculdade de Nutrição, Universidade Federal Fluminense. Rua São Paulo 30/4º andar, Centro. 24015-110 Niterói Rio de Janeiro RJ. burlandy@uol.com.br

## Introdução

As estruturas de proteção social no Brasil, especialmente até meados da década de noventa, caracterizavam-se pela fragmentação institucional e pela predominância dos objetivos setoriais sobre estratégias que viessem a alterar a distribuição dos recursos de poder, tanto no sentido horizontal (entre setores) quanto vertical (entre níveis de governo)<sup>1</sup>. Consequentemente, geraram uma alocação pouco eficiente dos recursos, superposição de ações e clientela, além de limitar a construção de pactos nacionais mais amplos para o enfrentamento de problemas complexos, como saúde e segurança alimentar e nutricional (SAN). Visando superar este quadro, o país vem formalizando ideários interdisciplinares e iniciativas institucionais pautadas na intersetorialidade.

Na Constituição de 1988, a saúde foi instituída como um direito, garantido mediante políticas sociais e econômicas. Ao ser compreendida como resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho e transporte, emprego e lazer, liberdade, posse da terra e acesso aos serviços de saúde, impôs a integração de um conjunto de políticas públicas implementadas por diferentes setores de governo<sup>2</sup>. De igual modo, através de Lei Orgânica, institui-se a SAN como ***a realização do direito humano a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, respeitando as diversidades culturais e sendo sustentável do ponto de vista sócio-econômico e agro-ecológico***<sup>3</sup>. Este direito também só se realiza por meio da integração entre setores.

A construção destes campos foi fruto de uma dinâmica social participativa e compartilhada entre governo e organizações sociais que alcançou estatuto institucional através do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1988, e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em 2006. A implementação destes sistemas vem promovendo uma revisão dos modelos vigentes de atenção à saúde e à alimentação, visando uma lógica integrada de atuação. O SUS objetiva a integralidade das ações de promoção, proteção e recuperação e as inter-relações entre as dimensões biopsicossociais do processo saúde-doença. O SISAN destina-se a aproximar a produção, abastecimento, comercialização e consumo de alimentos, considerando também suas inter-relações.

Objetivos de políticas públicas de natureza integrada, como estes, são estratégicos para a política de desenvolvimento do país e, portanto, não

podem estar confinados aos espaços decisórios setoriais. Consequentemente, ambos os sistemas têm como um de seus princípios ordenadores a intersetorialidade e vêm implementando estratégias institucionais para operacionalizá-la.

Reconhecendo que a política de SAN vem sendo construída por atores governamentais e da sociedade civil, no nível local, estadual e nacional, este artigo focaliza os mecanismos implementados pelo governo federal para promover a articulação entre setores. Embora a institucionalidade formal neste nível de governo não seja suficiente para efetivar a intersetorialidade, ela é importante para induzi-la. Visando sinalizar potencialidades e desafios deste processo, o estudo pautou-se numa revisão histórica e na análise de documentos técnicos do governo, dos relatórios das Conferências Nacionais de SAN realizadas até então e da legislação federal.

## Desafios e potencialidades para a coordenação de políticas públicas

A coordenação entre diferentes setores governamentais relaciona-se com o grau de integração e segmentação do processo decisório e com as formas como os interesses se organizam e interagem institucionalmente. Processos altamente integrados, com forte interdependência do conjunto de políticas e uma implementação global e intersetorial das ações, caracterizam as modalidades de planificação social estatal. Noutro extremo, o máximo de segmentação ocorre quando há múltiplas agências decisórias, especializadas em itens setoriais da agenda, e as negociações giram em torno de atores significativos para cada setor de política em campos de interesses específicos<sup>4</sup>.

A instituição de mecanismos de coordenação via planificação social estatal dificilmente se operacionaliza, frente aos processos crescentes de diferenciação funcional em curso em diferentes países. Áreas como economia, leis, ciência, educação e a própria política desenvolveram racionalidades e dinâmicas próprias, relativamente fechadas e auto-referenciadas em subsistemas funcionais. Essa dinâmica acentua a setorialização da política e a autonomia de cada subsistema, o que dificulta a constituição de um único centro coordenador, função tradicionalmente assumida pelo Estado<sup>5</sup>.

Em distintos contextos nacionais, a partir da década de oitenta, estruturas centralizadas de poder e processos decisórios, antes limitados às instituições governamentais, deram lugar a formatos de gestão híbridos, que congregam diferentes setores de governo e sociedade. Conformam-se as

sim “redes de articulação de políticas”, formadas em torno de problemas ou programas políticos e caracterizadas por múltiplos centros decisórios não hierárquicos e por um padrão mais ou menos estável de relações entre atores. A interdependência é o principal fator para sua constituição e sustentabilidade e varia em função dos objetivos em jogo e do quanto eles implicam a mobilização de recursos do conjunto de atores envolvidos<sup>6-8</sup>.

Como os principais problemas não são confinados a uma única área, a tensão que se coloca é como balancear a diferenciação e a integração. Se a cooperação entre as organizações está intimamente ligada à interdependência, como ela convive com o processo em curso de maior autonomia dos subsistemas?

Para responder a esta pergunta, é importante compreender que se, por um lado, a setorialização gerou uma maior autonomia e fragmentação da vida social, por outro, ocasionou uma multiplicação do número de atores envolvidos no processo político e acentuou as demandas pela intervenção do Estado. Consequentemente, ocasionou não só uma maior diferenciação interna do aparato estatal, mas também uma delegação de funções e responsabilização, bem como uma necessidade de compartilhar recursos que abriu espaços para novas formas de coordenação<sup>5</sup>.

Neste cenário, alguns fatores devem ser considerados: a crescente complexidade dos processos decisórios; a multiplicação de atores envolvidos e a importância da cooperação; a combinação de diferentes estruturas organizacionais; o amplo espectro de tarefas de coordenação (desde a coleta de informações até a construção de consensos políticos); a diferenciação das funções estatais e dos instrumentos utilizados (decretos, leis, incentivos financeiros, acordos formais e informais, etc.)<sup>5</sup>.

Analiticamente, identificam-se níveis distintos de articulação e coordenação entre os setores: a multissetorialidade – quando a partir de um objetivo de política pública, que transcenda os setores, identificam-se programas prioritários que são potencializados através de uma ação convergente. Este processo pode gerar ganhos pontuais nos programas setoriais e uma maior aproximação dos diferentes setores a uma abordagem macrossetorial; a intersectorialidade – quando os setores pactuam um projeto integrado, identificam determinantes-chave do problema em pauta, formulam intervenções estratégicas que transcendem os programas setoriais e aloca os recursos em função dessas prioridades<sup>9</sup>.

O planejamento integrado possibilita a identificação de intervenções-chave de alto impacto so-

bre um problema ou que tenham efeito simultâneo em diferentes dimensões determinantes. Como exemplo, o apoio à produção de alimentos da agricultura de pequeno porte e à comercialização destes produtos potencializa o bem-estar social e alimentar dos produtores e também dos consumidores, ao favorecer o acesso à alimentos frescos a um custo mais baixo<sup>10</sup>.

Os desafios são vultosos, considerando os conflitos políticos em torno da alocação dos bens públicos. Exigem, portanto, negociações nos diferentes escalões e níveis de governo (competidores pelos recursos existentes) para que sejam pactuados investimentos de médio e longo prazo, ainda que venham a adiar ganhos mais imediatos de alguns segmentos. Para que isto aconteça, é necessário que haja comprometimento e adesão dos atores aos projetos integradores, para além de seus objetivos específicos; o Estado seja capaz de promover acordos e coordenar as ações para que objetivos de curto prazo dêem lugar a ganhos futuros; que se formem “consensos estratégicos”, somente possíveis com a construção de novas solidariedades políticas e compromissos firmados a partir de um extenso processo de negociação<sup>11</sup>.

### **Possíveis mecanismos institucionais de articulação entre setores**

Neste contexto complexo, novas estratégias de planejamento e gestão são fundamentais. A orquestração desta dinâmica pelo Estado (que atua como um “intermediário multilateral”) impõe que as tradicionais estruturas decisórias tornem-se mais descentralizadas e flexíveis e que os sistemas de informação possibilitem que os atores tenham uma compreensão compartilhada dos problemas<sup>10,12</sup>. Isto implica a identificação de pontos potenciais de coordenação (áreas de interesses e práticas comuns entre eles) e a disseminação de informações estratégicas que sinalizem de que forma a cooperação pode servir simultaneamente aos interesses mais amplos e às demandas particulares<sup>13, 14</sup>.

Conselhos integrados por diferentes lideranças setoriais podem constituir-se em importante mecanismo institucional de coordenação ao possibilitarem, dentre outros, a construção de pactos em torno de decisões-chave sobre alocação de recursos; um planejamento global que dê direção comum aos vários setores, evidencie as áreas de interseção e permita a identificação de intervenções estratégicas. Além disto, são também necessários espaços de interação mais cotidiana entre os setores<sup>10</sup>.

Sistemas de monitoramento que subsidiem um planejamento integrado devem contemplar informações sobre o próprio processo decisório, no sentido de identificar de que forma decisões de um setor minimizam ou potencializam o impacto de outros. Medidas da área econômica, por exemplo, podem potencializar o bem-estar social ou anular o impacto de estratégias desenvolvidas por outros setores.

### **Iniciativas de articulação intersetorial no âmbito da política de SAN**

Ações governamentais na área de alimentação e nutrição remontam ao início do século passado (como o Comissariado de Alimentação Pública – 1918 – que controlava estoques e tabelava alimentos básicos). No entanto, iniciativas de construção de uma política de âmbito nacional, integrada por diferentes instituições e ministérios, são posteriores, a exemplo do primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (1952). A intersetorialidade já se colocava como questão estratégica uma vez a política envolvia ações referentes à produção, comercialização, abastecimento, acesso e consumo dos alimentos. No entanto, sua operacionalização sempre se mostrou complexa, pois os ministérios potencializavam a utilização setorial dos recursos<sup>15-18</sup>.

Historicamente, diversos mecanismos institucionais de coordenação foram criados tais como a Comissão Nacional de Alimentação – CNA (1945), órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior, regulamentada e transferida para o Ministério da Saúde em 1951 e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972, que centralizava as atividades de alimentação e nutrição no país e que elaborou e coordenou o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN [1973-1974] II PRONAN [1976-1989])<sup>16-18</sup>.

Alguns programas do II PRONAN (o primeiro não se realizou) tinham forte caráter intersetorial por impactarem simultaneamente as condições de produção, comercialização e consumo de alimentos, tais como: (a) o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB) - INAN/MS - que comercializava um elenco de alimentos básicos subsidiados às populações de periferias urbanas através da rede de pequeno comércio varejista; (b) o Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PRO-CAB) - INAN/MS - que garantia o escoamento de produtos de pequenos agricultores a preços estabelecidos a partir da cotação do mercado atacadas e canalizava-os para programas do PRO-

NAN; (c) o Programa de Alimentação Popular - Ministério da Agricultura - que comercializava alimentos a preços reduzidos à população urbana de baixa renda, adquiridos pelo governo dos produtores locais; (d) Rede Somar - COBAL (órgão que foi posteriormente transformado na atual Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB) que consistia numa rede de comercialização que abastecia pequenos varejistas com cerca de 600 itens a preços inferiores ou comparáveis aos praticados pelos supermercados e prestava apoio técnico. Estas estratégias foram pontuais devido às dificuldades de gestão do próprio INAN<sup>19, 20</sup>.

Como estes programas eram vinculados a diferentes ministérios, caberia ao INAN coordená-los, consolidando uma política para o setor. No entanto, ao ser criado como uma autarquia federal ligada ao Ministério da Saúde (MS), o órgão não recebeu o peso institucional necessário à sua atribuição. Além disto, seu Conselho de Administração, composto pelos ministérios envolvidos, não conseguiu promover a necessária articulação intersetorial. Até sua extinção em 1997, o INAN não se constituiu de fato como instância de coordenação, inclusive porque praticamente não interferiu em programas desenvolvidos por outros Ministérios, como o Programa de Alimentação do Trabalho (PAT) - Ministério do Trabalho - e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Ministério da Educação<sup>9, 19</sup>. Documentos internos e pesquisas reiteram as fragilidades de gestão do órgão, tais como a falta de clareza do governo sobre o melhor arcabouço institucional para abrigar as ações de alimentação e nutrição; um quadro de pessoal quantitativamente reduzido e frágil em qualidade (pela alta rotatividade e impossibilidade de contratação mais estável); restrição orçamentária e fraco peso político do órgão junto ao governo<sup>17-19</sup>.

Na década de oitenta, o orçamento social e a cobertura populacional dos programas foram expandidos. No entanto, o caráter desordenado deste processo acentuou a superposição de clientes e acirrou a disputa interministerial por recursos, dificultando ainda mais a articulação intersetorial<sup>20</sup>. Permaneceu, portanto, o desafio de se definir onde e como se processaria a articulação da política de alimentação e nutrição do ponto de vista institucional. Seria necessária uma instância supra-ministerial?

A intensa mobilização social vivida desde meados dos anos oitenta, após vinte anos de ditadura militar, marcou a construção de propostas para o enfrentamento das questões sociais, incluindo a alimentação e nutrição. É neste contexto, pautado pela ação de organizações da sociedade civil, que a

Segurança Alimentar assume progressiva relevância na agenda governamental<sup>21, 22</sup>.

Cabe lembrar que este conceito emergiu como questão estratégica no plano internacional por ocasião da Primeira Guerra Mundial, quando a auto-suficiência produtiva dos estados nacionais assumiu centralidade. O tema se fortaleceu por ocasião da crise internacional de abastecimento e a Conferência Mundial de Alimentação (1974) definiu-o como “uma oferta de alimentos segura e adequada com base em critérios de necessidade fisicamente estabelecidos”. O foco inicial do conceito era, portanto, disponibilidade de alimentos<sup>23</sup>.

Em meados da década de oitenta, registrou-se a primeira referência à expressão “segurança alimentar” nas políticas governamentais brasileiras, quando, em 1985, foi formulada no Ministério da Agricultura uma proposta de “política nacional de segurança alimentar”. Uma possível distinção em relação ao enfoque internacional da década de setenta refere-se a uma definição de objetivos para além da auto-suficiência produtiva nacional, incluindo o atendimento das necessidades alimentares. Já nesta ocasião, sinalizou-se a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, presidido pelo Presidente da República, composto por ministros de Estado e representantes de sindicatos patronais e de trabalhadores, que teve na época pouca repercussão<sup>23, 24</sup>.

Em 1986, com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (um desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde), consagrou-se a alimentação como direito de cidadania e o Brasil inseriu progressivamente a gramática do direito humano em seu ordenamento legal, especialmente o direito humano à alimentação, contemplado no Plano Nacional de Direitos Humanos de 1996. O conceito foi então redimensionado, uma vez que a conferência protagonizou a idéia de incorporar a dimensão nutricional. Foram também propostas a formação de um Sistema Nacional de SAN integrado por conselhos e sistemas nas esferas estadual e municipal (proposição retomada em 2004) e de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição destinado a formular uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição ((PNAN), instituída em 1999 pelo MS)<sup>24-27</sup>.

Em documento interno do INAN de 1992, já se identificava a necessidade de criação de um Comitê de SAN composto por ministérios das áreas econômica e social, no qual o INAN exerceria o papel de secretaria-executiva visando à articulação inter-governamental<sup>17</sup>.

Na década de noventa, após um forte esvaziamento técnico e político das instituições de política

social (1990-1993), uma confluência de processos que ocorreram tanto no plano societário quanto governamental dinamizou as iniciativas federais. O governo instalado em 1993 estabeleceu como prioridade o combate à fome, num contexto de intensa mobilização social, com destaque para o MEP - Movimento pela Ética na Política - que deu raízes à formação da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida. Neste cenário, formula-se o “Plano de Combate à Fome e à Miséria”, pactuado entre governo (incluindo o INAN) e a sociedade, com base na proposta de Política Nacional de SAN do “governo paralelo” do Partido dos Trabalhadores. O plano previa a implementação “conjunta, interdependente e coordenada” de diversos programas setoriais, associada a melhorias gerenciais em sua execução, visando potencializar recursos. O órgão máximo de coordenação na estrutura organizacional era o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que seria presidido pelo Presidente da República e integrado por nove ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil (Decreto 807 de 24/4/1993)<sup>28, 29</sup>.

Por iniciativa do CONSEA e do movimento da Ação da Cidadania, realizou-se em 1994, em Brasília, a primeira Conferência Nacional de SAN, que foi definida como um componente estratégico de governo que abarcava **um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegurem permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como os demais direitos da cidadania**<sup>30</sup>.

A Conferência atribuiu à SAN *status* de um projeto integrador das ações setoriais, capaz de instituir-se como eixo estratégico de um novo modelo de desenvolvimento nacional<sup>25, 26, 30</sup>. No entanto, avaliou que o CONSEA não conseguiu romper com a fragmentação e mesmo com a contradição das políticas governamentais, mas promoveu a aproximação entre setores de governo e sociedade, conjugando pactuação política e controle social. Além disto, constituiu-se numa instância de parceria na definição de prioridades e num espaço de pressão política pela alocação de recursos em função de objetivos compartilhados<sup>30-32</sup>. No entanto, sua intervenção na política econômica foi limitada, expressando a dificuldade das áreas sociais e econômicas de governo em adotar prioridades integradas<sup>33</sup>.

Na conjuntura subsequente, o CONSEA foi extinto e instituiu-se a estratégia Comunidade Solidária (CS), operacionalizada nas duas gestões do governo federal (1995-1998; 1999-2002), integra-

da por uma secretaria executiva (SE) e um conselho, também composto por diferentes ministérios e organizações sociais. Seu principal objetivo era o combate à pobreza a partir da convergência de programas setoriais para os municípios e famílias mais pobres, visando a sua integração e sinergia no território. A temática da SAN foi pautada na agenda do conselho através de “rodadas de interlocução” com a sociedade civil conduzidas por um comitê de SAN integrado por técnicos de governo, mas não instituído formalmente<sup>34, 35</sup>.

Estudos sobre a CS indicaram aprimoramento na focalização de programas específicos a partir de negociações feitas caso a caso com cada ministério, especialmente na primeira gestão do governo federal (até 1998)<sup>36</sup>. A SE do CS conduziu este processo e o conselho investiu em programas não governamentais considerados inovadores, a partir de parcerias com organizações sociais locais. Havia, portanto, dois movimentos convivendo, um que visava potencializar os programas governamentais através da coordenação e outro, os recursos societários das comunidades locais. Na segunda gestão da CS, o último objetivo assumiu centralidade e a consolidação da estrutura governamental da CS no nível local foi frágil, dificultando o planejamento territorial integrado<sup>9,37</sup>.

Documentos internos do INAN/MS deste período reiteram a necessidade de articulação do órgão com diversos setores de governo presentes no conselho do CS que apresentavam interfaces mais estreitas com as ações do MS<sup>38</sup>.

Também no âmbito deste ministério, é importante mencionar a Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição (CIAN) do Conselho Nacional de Saúde (CNS), estabelecida pela Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, que se destaca como espaço potencial para o diálogo da saúde com outros setores. Composta por representantes de diferentes ministérios, sociedade civil e setor privado lucrativo (que incluiu no contexto em pauta um representante da CS), a CIAN subsidia o CNS no acompanhamento da PNAN que tem como uma de suas diretrizes a intersectorialidade<sup>24, 27</sup>.

Em 2003 (governo Lula), o CONSEA foi reinstituído como órgão de assessoramento ao Presidente da República composto em 1/3 por setores de governo e 2/3 pela sociedade civil<sup>39,40</sup>. Documentos avaliativos atribuem ao CONSEA alguns méritos como a formulação do Plano de Safra da Agricultura Familiar, que articulou ministérios e organizações sociais numa proposta negociada; a realização da II e da III Conferência Nacional de SAN; modificações no Programa Nacional de Alimentação Escolar, incluindo ampliação do *per capita* re-

passado aos municípios e expansão da clientela atendida pelo programa. Como desafios, destacam-se a baixa interferência na alocação de recursos, principalmente em relação ao plano plurianual e ao orçamento 2004, limites em fomentar a intersectorialidade, dada a baixa participação dos primeiros escalões dos ministérios e em construir um sistema de monitoramento integrado<sup>41, 42</sup>.

Um avanço expressivo foi a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006) que instituiu o já citado SISAN, integrado por conselhos e conferências que congregam órgãos e entidades de diferentes setores em todos os níveis de governo. Além disso, a lei instituiu uma câmara interministerial composta pelos ministros de Estado e secretarias federais, sob coordenação da Casa Civil, que tem como função formular a política e o plano nacional de SAN. A câmara potencializa a participação dos primeiros escalões de governo e os compromete em torno da construção de uma agenda própria de negociação (considerando as dificuldades prévias de participação sistemática dos mais altos escalões no CONSEA). No entanto, pode enfrentar alguns desafios para promover a intersectorialidade por ter sido vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome e não à Casa Civil da presidência da República, como o CONSEA<sup>3, 43, 44</sup>.

O relatório da III Conferência Nacional de SAN<sup>45</sup> reconhece os avanços da incorporação da política de SAN na agenda pública no país e sua contribuição para a integração de ações na direção da intersectorialidade. Neste sentido, alguns programas se destacam, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA (2003) – reconhecido como inovador por constituir-se simultaneamente em instrumento de política agrícola e de acesso à alimentação adequada e saudável<sup>46</sup>. O PAA é coordenado por um grupo gestor composto por diferentes ministérios e conjuga instrumentos de apoio à produção e à comercialização, utilizando preços de referência diferenciados para a produção familiar, simplificando os procedimentos para a aquisição governamental dos seus produtos e destinando-os a determinados segmentos populacionais<sup>43,47</sup>. A experiência do PAA remonta às iniciativas já presentes no PRONAN que incidem simultaneamente em múltiplas dimensões da cadeia agroalimentar e que favorecem uma aproximação entre produção e consumo de alimentos e uma ótica mais integrada de ação pública.

De igual modo, o atual projeto de Lei da Alimentação Escolar (PL 2877/2008), em tramitação no Congresso Nacional, estabelece que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE,

no âmbito do PNAE, no mínimo 30% sejam utilizados na aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar. Desta forma, garante a comercialização desta produção e qualifica a alimentação escolar, disponibilizando produtos frescos produzidos localmente.

O CONSEA também dá maior visibilidade a conflitos e posições diferenciadas do próprio governo em torno de alguns temas, como a comercialização de alimentos transgênicos e demandas distintas da agricultura familiar e do agronegócio. A própria existência de dois ministérios que lidam de modo distinto com estas questões (o da Agricultura e o do Desenvolvimento Agrário) já expressa a cisão de dinâmicas setoriais ao interior do governo, que se torna mais visível através do conselho<sup>42, 45</sup>.

### Considerações finais

A promoção da intersectorialidade é tarefa desafiadora que exige a confluência de distintos mecanismos, processos e instrumentos institucionais. O balanço entre a autonomia dos subsistemas e sua integração é especialmente complexo no campo da SAN. Por ser uma política supra-setorial, abarca ações de subsistemas com estruturas institucionais próprias e robustas, como o próprio SUS, e também de políticas setoriais como a Política Nacional de Alimentação e Nutrição do MS, dentre outras.

A análise de estratégias de promoção da intersectorialidade implementadas pelo governo federal indica que fatores como o lócus institucional, o peso político dos espaços de coordenação e o grau de inserção do próprio tema na agenda governamental favorecem este processo. Num sistema presidencialista, ou os objetivos integradores são incorporados pela presidência e os primeiros escalões de governo, como prioridade política e não apenas técnico-administrativa (de melhor gerenciamento de programas), ou dificilmente se realizam. Destaca-se que o papel mobilizador das organizações da sociedade civil dinamizou de forma significativa todo este processo.

O progressivo fortalecimento e ampliação do conceito de SAN até consolidar-se em Lei Orgânica com uma Política e um Sistema Nacional em curso vêm favorecendo a promoção da intersectorialidade no âmbito da histórica atuação do governo federal na área de alimentação e nutrição. Ainda que este princípio já estivesse presente na política de alimentação e nutrição desde seus primórdios, dificilmente se realizou a partir de mecanismos e estratégias setoriais e a SAN reforçou o caráter supra-setorial desta institucionalidade.

As iniciativas de diálogo do INAN foram dificultadas pela fragilidade político-institucional do órgão e por seu lócus setorial, que sujeitou os espaços de coordenação intersectorial aos limites da própria dinâmica do setor saúde, limitando sua intervenção em programas de outros ministérios.

No caso de conselhos supra-setoriais, como o CONSEA e o conselho do Comunidade Solidária (CS), a possibilidade de interferir nas dinâmicas setoriais se potencializa pela própria vinculação à presidência da república. As prioridades assumidas por cada conselho, o apoio político da presidência e a inserção do tema de forma estratégica na agenda do governo (que foram frágeis no caso da CS e fortes no âmbito do CONSEA) condicionaram o desempenho diferenciado destes espaços na promoção da intersectorialidade. Ainda que a secretaria executiva da CS tenha empreendido esforços para coordenar os programas federais, viviam-se principalmente ganhos de eficiência em programas específicos, particularmente na focalização nos segmentos mais pobres (objetivo que, segundo avaliações, foi atingido). No entanto, a construção de uma política integrada de governo permaneceu como um desafio. Deve-se considerar as dificuldades de uma SE em articular por si só os ministérios, uma vez que o conselho priorizou o fortalecimento de iniciativas não-governamentais e este tornou-se o foco de toda a estratégia CS na segunda gestão do governo<sup>9</sup>.

O primeiro CONSEA (1993), apesar do apoio presidencial, foi frágil na promoção da intersectorialidade, em parte por seu pouco tempo de existência. O segundo (2003) adquiriu legitimidade política tanto pela prioridade dada a SAN pelo governo quanto pelo fato da presidência da república efetivar as proposições do conselho (ainda que nem sempre acatando todas elas), evidenciado na promulgação da Lei Orgânica de SAN e em programas como o PNAE e o PAA. Coalizões de apoio entre a burocracia estatal e a presidência podem ter contribuído neste processo, considerando as alianças e trocas de diversos tipos de recursos que se estabeleceram entre os atores envolvidos<sup>48</sup>.

Outro fator que favorece a intersectorialidade no âmbito do CONSEA é a conjugação de diferentes mecanismos e instrumentos institucionais, como a legislação, a formação de grupos gestores interministeriais vinculados a programas, que promovem uma aproximação no plano técnico e político (como no PAA), além da própria câmara interministerial que envolve gestores dos mais altos escalões.

A articulação com a área econômica ainda é um desafio a ser enfrentado, uma vez que os mi-

nistros da área social comumente estão distantes das arenas decisórias que definem políticas relacionadas a temas cruciais da economia (negociação da dívida externa, ajustes econômicos, etc.)<sup>10</sup>.

Conselhos deste tipo também dão maior visibilidade aos conflitos e posições divergentes tanto ao interior do próprio governo quanto com a sociedade civil. Esta dinâmica é importante para a construção de pactos nacionais mais amplos; no entanto, ela complexifica o processo decisório. A adesão dos setores de governo pode diferenciar-se dependendo do quanto cada um vislumbra ganhos concretos.

No caso do CONSEA, alguns fatores favorecem esta adesão: o fato do governo assumir a SAN como objetivo estratégico faz com que o CONSEA não represente uma ameaça no sentido de canalizar para si os possíveis louros políticos das ações; os setores fortalecem sua capacidade de interferência no processo decisório, pois o CONSEA amplia o escopo do debate sobre decisões que tradicionalmente são tomadas nos gabinetes de ministros e secretários, com baixo poder de influência dos técnicos. Ao ampliar o poder de vocalização de demandas setoriais, o conselho pode favorecer a adesão, o diálogo entre eles e destes com a presidência da república, aprimorando programas setoriais. Na

falta de consenso, o CONSEA tem como prática evidenciar todas as posições existentes<sup>42, 45</sup>.

Permanecem alguns desafios, como a construção de um sistema de monitoramento integrado e a articulação entre orçamento e gestão, evidenciados pelas dificuldades de intervenção no processo orçamentário. Além disto, embora a intersectorialidade possa avançar no plano mais formal, no cotidiano de trabalho outras dificuldades se colocam para a ação integrada, tais como as diferenças de valores, idéias, a redistribuição de recursos financeiros, humanos e políticos, tempo, disposição para reordenar processos de trabalho, dentre outros. Por outro lado, quando os setores vislumbram ganhos na troca de recursos, a aproximação é favorecida.

Para além do governo federal, outros desafios se colocam para a promoção da intersectorialidade nos estados e municípios. Portanto, são fundamentais no âmbito do SISAN os mecanismos de diálogo entre níveis de governo, a exemplo das comissões intergestoras que existem no SUS.

Por fim, face ao cenário árido que marcou a fragmentada institucionalidade estatal no país, os avanços apontados são promissores, mesmo que seja longo o caminho a ser percorrido em direção a um planejamento que integre o orçamento e a gestão pública dos diferentes setores governamentais.

## Agradecimentos

Ao Renato Maluf, por suas valiosas contribuições ao texto.

## Referências

- Santos, M. HC. Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós – constituinte. *DA-DOS – Revista de Ciências Sociais* 1997; 40 (3):335-376.
- Brasil. Ministério da Saúde. *Relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde; 1986.
- Brasil. Decreto-Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 18 set.
- Castro MH. *Interesses organizações e processos decisórios*. Campinas: Unicamp: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas NEPP; 1989.
- Lechner R. Three forms of social coordination. *CEPAL Review* 1997; 61.
- Klijn E-H. Analyzing and managing policy processes in complex networks. *Administration & Society* 1996 (28):90-119.
- Cole A, John P. Local Policy Networks in France and Britain: Policy Co-ordination in Fragmented Political Sub- Systems. *West European Politics* 1995; (18):89-109.
- Castells M. Hacia el estado red. In: Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado; 1998 mar 26-28; São Paulo. Brasília: MARE; 1998.
- Burlandy L. *Comunidade Solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à Fome, à pobreza e à desnutrição* [tese]. Rio de Janeiro (RJ): Escola Nacional de Saúde Pública/ Fundação Oswaldo Cruz; 2003.
- Kliksberg B. Gerencia Social: dilemas gerenciais Y Experiências Inovativas. In: Kliksberg B, organizador. *Pobreza: Um tema impostergable - nuevas respuestas a nivel mundial*. México: PNUD/ FCE; 1993. p. 91-108.
- Diniz E. Crise, governabilidade e Reforma do Estado: em busca de um novo paradigma. In: Gershman S, Vianna MLW, organizadores. *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1997. p. 115-126.
- Tapia JRB. Política sociais na América Latina, diagnósticos e recomendações das agências multilaterais no início dos anos 90. *Cadernos de Pesquisa* 1996; 28.
- Mandell M. Network Management: Strategic Behavior in the Public sector. In: Gage RW, Mandel M. *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger; 1990.
- O' Toole LJ. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review* 1997; (57):45-52.
- Valente F. *Inserção dos componentes de alimentação e nutrição nas políticas governamentais e na estratégia internacional de desenvolvimento*. Brasília: FAO, 1996.
- L'abbate S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. II. A partir dos anos setentas. *Revista de Nutrição da PUCCAMP* 1989; 2:7-54.
- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). *Diretrizes gerais do INAN/MS para uma política nacional de alimentação e nutrição*. Brasília: Ministério da Saúde; 1992.
- Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). *Diretrizes de ação do INAN/MS para o período 1995-1998*. Brasília: Ministério da Saúde; 1995.
- Coutinho AON. Alimentação do brasileiro: “uma visão histórica”. *Saúde em Debate* 1988; 32-39.
- Silva AC. De Vargas a Itamar: políticas de alimentação e nutrição. São Paulo: USP, 1994. [Mimeo].
- Magalhães R. *Pobreza, Política e Solidariedade: a ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela vida* [tese]. Rio de Janeiro (RJ): Instituto de Medicina Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro; 1999 .
- Souza H. *Uma campanha que quer mudar o rumo da história do Brasil. Caminhos para mudar o Brasil*. Rio de Janeiro: Oficina Social; 1998.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Cadernos Comunidade Solidária*. Brasília: IPEA, 1996.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Estado de Direitos Humanos. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil*. Brasília: IPEA/SEDH/MRE; 2002.
- Pessanha L. *Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro* [tese]. Rio de Janeiro (RJ): CPDA/UFRRJ; 1998.
- Maluf R, Menezes F, Valente F. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Revista do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação NEPA/UNICAMP* 1996; 4:66-88.
- Maluf R. *Segurança alimentar e nutricional*. Rio de Janeiro: Vozes; 2007.
- Peliano AMTM, coordenadora. *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: IPEA; 1993.
- Presidência da República. *Plano de combate à fome e à miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo*. Brasília: Presidência da República; 1993.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório Final. Brasília: CONSEA; 1994.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Diretrizes para uma política nacional de segurança alimentar. As dez prioridades. 1994. [acessado 2008 ago 22]. Disponível em: www.planalto.gov.br/consea
- Peliano AMTM, coordenador. *Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1993*. Brasília: IPEA; 1994.
- Instituto de Cidadania. Projeto Fome Zero. *Uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Cidadania; 2001.
- Peliano AMTM, Rezende LFL, Beghin N. O Comunidade Solidária: uma estratégia de Combate a Fome e a Pobreza. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas* 1996 (12):19-38.
- Resende LFL. *Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais* [texto para discussão n. 725]. Brasília: IPEA; 2000.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Comunidade Solidária. Uma estratégia de ação para o combate à fome e à pobreza no Brasil. Um relato preliminar das ações de governo em 1995*. Brasília: IPEA; 1996.

37. Comunidade Solidária. Conselho do Comunidade Solidária. Brasília: Comunidade Solidária; 1998.
38. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). **Plano de Metas para 1996**. Brasília: Ministério da Saúde; 1996.
39. Brasil. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da presidência da república e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2003; 29 mai.
40. Brasil. Decreto nº 5.079 de 12 de maio de 2004. Dispõe sobre a composição estruturação competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2004; 13 mai.
41. Menezes F. **Uma avaliação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Rio de Janeiro. IBA-SE; 2004.
42. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). II Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório Final. Brasília: CONSEA, 2004. [acessado 2008 ago 22]. Disponível em: [www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea)
43. Brasil. Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006. Regulamenta o art. 19 da Lei No 10.696, de 2 de julho de 2003. **Diário Oficial da União** 2006; 16 ago.
44. Brasil. Decreto nº 6.273 de 23 de novembro de 2007. Cria no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União** 2007; 26 nov.
45. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). III Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório Final. Brasília: CONSEA, 2007. [acessado 2008 ago 22]. Disponível em: [www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea).
46. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. **Cinco Anos. Balanços e perspectivas. Documento Síntese do Seminário de avaliação do PAA**. Brasília: CONSEA; 2008.
47. Maluf R. Ações Públicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar [Pólis Papers 99]. São Paulo: Instituto Pólis; 2004.
48. Knoke D, Pappi FU, Broadbent J, Tsujinaka Y. **Comparing policy networks. Labor politics in the US, Germany, and Japan**. Cambridge: Cambridge University Press; 1996.

---

Artigo apresentado em 20/10/2008

Aprovado em 09/01/2009

Versão final apresentada em 09/02/2009