



# I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Bolsa Família em perspectiva intersetorial

First National Plan for Food and Nutrition Security and Bolsa Família under the intersectorial perspective

Lívia Marília Barbosa Guimarães<sup>a</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-0798-6055>

Sidney Jard da Silva<sup>b</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-3444-1763>

**Resumo:** Este artigo, por meio de pesquisa qualitativa de caráter documental, analisou os principais resultados do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (I Plansan 2012-2015) tendo como foco as conexões intersetoriais estabelecidas entre o Plano e o Programa Bolsa Família (PBF). Adotou-se o conceito de intersectorialidade definido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Programa Bolsa Família. Intersectorialidade. Segurança alimentar e nutricional.

**Abstract:** This article analyzed the main results of the 1. National Plan for Food and Nutrition Security (I Plansan 2012-2015) by means of qualitative documentary research focusing on the connections established between the Plan and the *Bolsa Família* Program (PBF). The concept of intersectoriality as defined by the National Council of Food and Nutritional Security (Consea) was adopted.

**Keywords:** National Food and Nutrition Security Plan. Bolsa Família Program. Intersectoriality. Food Security.

<sup>a</sup>Universidade Federal do ABC, Programa de Ciências Humanas e Sociais, São Bernardo do Campo/SP, Brasil.

<sup>b</sup>Universidade Federal do ABC/ São Bernardo do Campo, SP, Brasil.

Recebido: 7/5/2019 ■ Aprovado: 8/10/2019

## Introdução

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.246/Losan) e a Emenda Constitucional n. 64/2010 são expressões indiscutíveis dos marcos legais e institucionais estabelecidos entre 2003 e 2010 no campo brasileiro de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) nesse espaço de concertação entre formuladores e sociedade civil foi fundamental para assegurar que a alimentação lograsse o patamar de direito social. Esta e outras conquistas se conectam intimamente aos compromissos assumidos em 2003, pelo governo federal, com relação ao combate à fome e à miséria e a promoção da SAN enquanto política de Estado.

O Programa Bolsa Família (PBF), implementado em 2004, se tornou um dos maiores expoentes dessa estratégia quando se trata da acessibilidade aos alimentos. Os impactos positivos gerados pelo programa estão descritos na extensa literatura produzida dentro e fora do Brasil.

A expressividade do PBF decorre, em grande medida, do fato de a renda ser, consensualmente, reconhecida como um dos fatores mais críticos quando se trata da acessibilidade aos alimentos. Nesse sentido, o rendimento familiar é um fator de alto peso para se determinar a condição de segurança ou insegurança alimentar das famílias brasileiras.

Para a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi estabelecido o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) como a principal ferramenta de planejamento, gestão e monitoramento. O I Plansan 2012-2015 buscou concretizar e dar visibilidade à intersetorialidade, um dos princípios organizativos da SAN, propondo um acompanhamento sistemático das ações.

Ao tornar a intersetorialidade uma de suas premissas, o Plansan reforçou a importância da descentralização, da interação e da integração entre órgãos estatais e sociedade civil com vistas à consolidação de um modelo participativo de políticas de SAN, conforme previsto em legislação.

Nesse enquadramento, o presente artigo se coloca com a finalidade de investigar, sob o foco da intersectorialidade, os principais resultados alcançados pelo I Plansan 2012-2015, com atenção especial às conexões intersectoriais estabelecidas pelo plano no âmbito do Programa Bolsa Família.

Trata-se de uma análise documental que abarca o desenho normativo do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Balanço das Ações do I Plansan e os Indicadores, ambos aprovados e publicados pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan).

Além desta introdução, o texto traz, na primeira seção, breves apontamentos sobre a construção das políticas brasileiras de alimentação e nutrição. Em seguida, apresenta aspectos da SAN como agenda pública e o Programa Bolsa Família. A terceira seção versa sobre o diálogo do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com o Programa Bolsa Família, sob a perspectiva da intersectorialidade. Nas “Considerações finais” sintetizamos os principais achados da pesquisa.

## 1. De onde partimos para chegar onde chegamos?

Para entender o percurso das políticas alimentares e nutricionais é importante, por um lado, reconhecer que estas não estão dissociadas de outras políticas sociais criadas no âmbito do regime varguista. E por outro, considerar as conexões estabelecidas com as políticas trabalhistas também instituídas nesse período. O Estado estava empenhado em incluir em sua agenda a questão social das massas trabalhadoras urbanas, redefinindo relações de trabalho e fixando uma nova forma de se correlacionar com a classe operária.

Sob o aspecto social, a alimentação se impunha pela necessidade de padronização do mínimo de alimentação das classes deserdadas e a alimentação racional do trabalhador para utilização da sua energia produtiva e pelo estabelecimento de um consumo verdadeiramente científico dos produtos alimentares naturais de origem nacional. (Lima, 2000, p. 56)

A fome, até então encarada como “um fato resultante das intempéries ou caprichos da natureza inclemente”, como nos lembra Anna Maria de Castro (2010, p. 18), ou sob a perspectiva da ideologia sanitarista do início do século XX, passa a ser, entre os anos de 1934 e 1946, cientificamente identificada como um fenômeno de ordem social e responsabilidade de Estado.

No livro *Mal de fome e não de raça*, Eronildes Lima (2000), nos revela que foi Josué de Castro, à luz da perspectiva fisiológica, quem introduziu o estudo do problema alimentar brasileiro, em 1934, no livro *O problema alimentar brasileiro*, ao mesmo tempo em que acenou para a articulação existente entre as dimensões fisiológica e social do problema.

Anos depois, em *Geografia da fome* (1946), Castro eleva fortemente o tom de denúncia, mergulha no aprimoramento do conceito de fome e revela sua atitude crítica e contundente frente à economia e à política. Suas pesquisas e denúncias inspiraram fortemente a implementação de políticas alimentares entre os anos 1940 e 1960.

Maya Takagi (2006) nos conta que predominaram dois tipos de preocupação no cenário nacional até a década de 1970: uma relacionada ao abastecimento dos alimentos e a outra centrada na contenção das altas de preços ocasionadas pela falta dos mesmos ou pela especulação. Inúmeras estruturas e instituições foram criadas para dar conta do tema. Assim, a solução para o problema de abastecimento dos centros urbanos veio com a criação do modelo de grandes unidades de varejo diversificado, no início de 1970.

A partir de 1980, com o equacionamento da capacidade produtiva da agricultura e do abastecimento urbano, por intermédio das grandes redes privadas de supermercados, passou a adquirir bastante relevância a perda do poder aquisitivo dos salários e seu poder explicativo sobre a fome ampliou-se (Silva, apud Takagi, 2006).

Em 1985, o governo Tancredo Neves lançou o Plano Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego e as Prioridades Sociais para 1985 e 1986. Entretanto, os sucessivos planos instaurados visando

a estabilização econômica do país, entre 1987 e 1989, dissolveram as prioridades sociais. E segundo Vasconcelos (2005), ao final desse período, cinco programas de alimentação e nutrição permaneciam em funcionamento: Pnae, PSA, PCA, PNLCC e PAT.

Nos dois primeiros anos da década de 1990, a curta passagem de Fernando Collor de Mello pela presidência (1990-92) foi marcada pelo profundo esvaziamento ou extinção de políticas ligadas à saúde e nutrição. Segundo Alberto Carvalho da Silva (1995), apenas o Pnae e o PAT foram mantidos, com poucas alterações. O PNCLL e os programas alimentares da LBA foram eliminados em 1991, e os recursos da LBA foram direcionados ao PSA e ao Pnae, aponta Maya Takagi (2006).

Apesar desse início desastroso, Takagi (2006) positiva a eclosão de uma ampla mobilização da sociedade civil em torno do Movimento pela Ética na Política, entre 1992 e 1994, dando fôlego para prosseguir com o tema de combate à fome e à miséria. Em 1993, implementa-se, no governo Itamar Franco (1992-94), a Política de Segurança Alimentar e é lançado o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, com o apoio do movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Outra importante conquista foi a criação do Consea, via Decreto n. 807/1993, mas com curta duração. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) extinguiu o órgão em janeiro de 1995, pelo Decreto n. 1.336, o mesmo que instituiu o Comunidade Solidária. Definido como um programa supraministerial, foi organizado em duas instâncias: a Secretaria Executiva e o Conselho Comunidade Solidária. Adotou-se uma estrutura de rede, identificada como uma estratégia inovadora de conexão entre o governo, a sociedade civil e o setor empresarial, ancorada em princípios de descentralização e solidariedade. Para Teixeira e Pereira (2013, p. 119),

A adoção dessas formas de gestão em rede, envolvendo setores e atores públicos e privados, é parte do desmonte do Estado intervencionista e uma reprivatização da questão social [...]. O repasse de responsabilidade para o setor privado (mercantil ou não mercantil) é parte de um processo

de mercantilização dos serviços sociais para os que podem pagar e de refilantropização dos serviços e bens para os mais pobres [...].

Durante os oito anos de atuação, o Conselho Comunidade Solidária priorizou a incorporação do setor privado, com e sem fins lucrativos, na elaboração e implementação de projetos que colaborassem com as ações públicas, até mesmo substituindo o poder público em papéis que, tradicionalmente, são vistos como obrigação do Estado (Valente, 2004).

A SAN se tornou uma questão secundarizada na agenda pública de FHC e o problema da fome foi deslocado para dentro de ações relacionadas ao combate à pobreza, desconsiderando toda a produção conceitual e experiências construídas anteriormente em torno da questão da segurança alimentar e nutricional.

## **2. A segurança alimentar e nutricional como agenda pública**

O cenário encontrado em 2003, de uma avançada descaracterização dos direitos, reduzidos, paulatinamente, à esfera do voluntarismo e deslocados para a descontinuada base solidária de atendimento a cargo da sociedade (Tapajós, Rodrigues e Coelho, 2010) exigiu do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10) certa dose de coragem e inovação para enfrentá-lo.

Diante de um quadro social profundamente desestabilizado, com um enorme contingente de pessoas vivendo em situação de pobreza ou extrema pobreza, o novo governo expressou suas prioridades de gestão se amparando em duas estratégias centrais: a incorporação do combate à fome e à pobreza como elementos organizadores da própria política macroeconômica brasileira e a consolidação de uma política e de um sistema de segurança alimentar e nutricional assentados em um novo marco legal e institucional.

O lançamento do Programa Fome Zero, em janeiro 2003, representou a inédita conformação de uma proposta envolvendo os três níveis de governo, participação social e adequada combinação de ações estruturais, específicas e locais, pensadas para atuar de forma simultânea como eixo central do programa.

Entretanto, a reforma ministerial, em janeiro de 2004, provocou um reordenamento na concepção original do Fome Zero. O Mesa — ministério responsável pela formulação e implementação do programa, foi extinto, e sua estrutura agrupada ao recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que incorporou também o Ministério da Assistência e Promoção Social e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família. Nas palavras de Maya Takagi (2006, p. 121), “as políticas específicas iniciadas no Mesa perderam espaço político e, por consequência, na agenda central do governo e nos meios de comunicação”.

As consequências do processo de fusão foram agrupadas, pela autora, em cinco pontos:<sup>1</sup> a) perda do status de ministério da área de segurança alimentar; b) a dissociação do Fome Zero e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que antes eram considerados sinônimos; c) a mudança conceitual do Cartão Alimentação, antes considerado programa de acesso à alimentação, passando a ser um programa de renda mínima condicionada de combate à pobreza; d) o abandono da ideia do controle social a partir dos comitês gestores do Cartão Alimentação; e) a redefinição do Programa Fome Zero para uma estratégia de articulação governamental em todas as esferas da federação.

Takagi (2006, p. 5) enfatiza ainda que “o Programa Fome Zero perdeu visibilidade após a fusão, prevalecendo o Bolsa Família como programa de renda condicionada na agenda social”. Entretanto, cabe explicitar que o Fome Zero se constituiu como o principal eixo para institucionalização da SAN no Brasil. E o Consea, restituído em 2003, teve

---

<sup>1</sup> Para detalhamento, ver Takagi, 2006.

papel preponderante na construção dessa política fortemente pautada na participação social.

## *2.1 As contribuições do PBF na acessibilidade aos alimentos*

Desde a implementação, o PBF passou a vigorar como a principal política social do governo Lula. Sua estratégia foi traçada para atuar como um programa de garantia de acesso à renda em larga escala, com vistas à inclusão social e à ultrapassagem do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações.

Combinado com outras iniciativas, o PBF foi decisivo para melhorar as condições de acesso aos alimentos por parte das famílias mais pobres e vulneráveis à fome, porém não convém deixar de lado a observação de que

apesar de todo impacto que ele gera na renda das famílias mais pobres e na economia local, o Bolsa Família está longe de esgotar uma política de segurança alimentar ou de substituir os esforços necessários para garantir a toda população os seus direitos sociais básicos que vão muito além da transferência de renda. (Peliano, 2010, p. 40)

Walquiria Leão Rego e Alessandro Pinzani (2010) também reconhecem as limitações de um programa com a natureza do Bolsa Família, mas fazem a ressalva de que a pobreza é um problema complexo e, como tal, não admite solução fácil. Sinalizam que não poderia ser simplesmente resolvida por meio de um programa de transferência de renda, porém, o Bolsa Família lida com alguns aspectos da pobreza, como é o caso da fome.

Maya Takagi (2006, p. 173) chama a atenção para o fato de que a associação direta entre fome e pobreza faz com que pareça natural que o combate à fome esteja inserido em uma estratégia maior de combate à pobreza. Para ela, “programas de acesso à alimentação que buscam garantir um direito básico palpável têm grandes chances de serem reduzidos a programas de renda mínima e/ou assistenciais”.



Via de regra, os estudos do PBF em interface com a questão alimentar apontam a forte repercussão do programa sobre a melhoria no acesso aos alimentos, na medida em que aumenta a capacidade aquisitiva da população beneficiária. Mas, como nos lembra Adriana Aranha (2010), a acessibilidade pressupõe também o acesso aos serviços públicos essenciais, à informação sobre qualidade nutricional e aos direitos sociais, remetendo, assim, ao campo do direito humano à alimentação adequada.

Em 2011, sob a gestão da presidenta Dilma Rousseff, o PBF passou por um ciclo de aperfeiçoamento para atender às estratégias do Plano Brasil Sem Miséria e a inclusão das famílias extremamente pobre que ainda estivessem desabrigadas das ações de transferência monetária.

Pesquisas realizadas após as mudanças revelaram que a alimentação permanecia como a principal despesa de famílias beneficiárias e mantiveram os efeitos positivos do PBF com relação ao acesso físico e financeiro aos alimentos.<sup>2</sup> Contudo, há de se reparar que o impacto gerado na renda das famílias e na acessibilidade aos alimentos está longe de esgotar uma política de segurança alimentar e nutricional.

### **3. I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — 2012-2015**

Karine Pereira e Solange Teixeira (2013), apontam a intersetorialidade como um dos princípios ordenadores das políticas sociais na contemporaneidade. As autoras argumentam que a noção de intersetorialidade emergiu como uma proposição à gestão setorial e à especialização, com olhar direcionado para a integração e a articulação dos saberes e dos serviços ou mesmo a formação de parcerias entre sujeitos coletivos no atendimento à demanda cidadã.

---

<sup>2</sup> Juliana Baptistella (2012), Ana Paula Martins (2013), Vanessa Daufenback e Maria Teresa Ribas (2015).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional regulamentada pelo Decreto n. 7.272/2010 desponta sob essa perspectiva de gestão intersetorial e participativa. Adotando a intersectorialidade como princípio estruturante, visa a promover a articulação entre Estado, no âmbito intra e intergovernamental, e a sociedade civil em prol de suas ações.

O mesmo decreto estabeleceu os parâmetros orientativos para o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — I Plansan 2012-2015, criado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) com a finalidade de consolidar os programas e as ações relacionadas às diretrizes da Política Nacional de SAN. A aprovação ocorreu em 2011, e após revisão, em 2013, os objetivos foram reduzidos de 43 para 38, e as metas, de 330 para 144, alteração motivada pela constatação de que o excesso de objetivos dificultaria o monitoramento. O orçamento de R\$ 302,92 bilhões incluiu recursos destinados ao PBF e ao BPC.

O I Plansan formulou um conjunto de dez desafios, desdobrados em oito diretrizes. Para cada um foram definidos objetivos, metas e iniciativas, que corresponderiam, em cerca de 70%, ao Plano Plurianual 2012-15, “fato que traz para a esfera estratégica do planejamento da ação pública a tão procurada intersectorialidade, além de garantir plenas condições para sua implementação” (Caisan, 2014).

A pactuação intersectorial e a descentralização coordenada da política nacional de SAN foram expressas como as grandes prioridades a serem perseguidas, sistematicamente, no período de vigência do I Plansan, requerendo forte estímulo e engajamento do governo federal e da sociedade civil.

Pereira e Teixeira (2013) assinalam que a descentralização se estabeleceu como categoria precursora da intersectorialidade, pois, na medida em que ela propõe transferência de poder, a intersectorialidade aflora como uma estratégia de gestão integrada para a abordagem dos problemas sociais, respeitando a autonomia dos atores envolvidos.

Sueli do Nascimento (2010) toca num outro ponto importante ao sinalizar que a intersectorialidade se tornou um requisito para a implementação das políticas setoriais, a partir de constatações de que a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação delas não estavam sendo observadas. Para ela, ao mesmo tempo em que a intersectorialidade pode demonstrar ganhos para as políticas públicas, alguns desafios se apresentam, especialmente quando se considera a cultura clientelista e localista ainda em vigor na administração pública.

A essa altura, é importante esclarecer que a intersectorialidade é um termo em disputa. Circula por distintas áreas do campo social sem que haja consensualidade atribuída a ele. Nos dizeres de Michele Carmo e Francini Guizardi (2017), a condição de indefinição terminológica é compartilhada por quase todos os conceitos presentes nos grandes temas do campo social. O mesmo se dá em relação ao termo intersectorialidade, que experimenta uma imprecisão teórica nas diferentes áreas do conhecimento que o manejam.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional concebe a intersectorialidade

como um conjunto de ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais), de modo mais eficiente direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto. (Consea, 2006. p. 6)

Para o Consea, se os diferentes setores do governo e a sociedade civil agirem isoladamente, a Política Nacional de SAN perde a efetividade. E os recursos dispersos e aplicados sem um planejamento global são mais facilmente desperdiçados ou utilizados por grupos isolados para seus interesses particulares.

À luz da concepção definida pelo Consea, a próxima seção será dedicada à apresentação dos principais resultados do I Plansan, com a finalidade de identificar as expressões intersectoriais estabelecidas pelo

plano para o cumprimento de suas ações, com olhar especial ao Programa Bolsa Família, considerando a importância deste na promoção da SAN, no que diz respeito à acessibilidade aos alimentos.

### 3.1 Principais resultados do I Plansan 2012-2015

Este tópico apresenta os resultados mais relevantes da análise das diretrizes e indicadores publicados no *Balanço das Ações do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* e que dizem respeito à execução do I Plansan 2012-2015.

Nesse artigo, a lupa incide de forma mais refinada sobre a primeira diretriz devido à correlação que esta estabelece com o PBF, sem deixar de lado as observações relacionadas às demais, cujos resultados repercutem de forma direta ou de modo correlacional com a concepção de intersectorialidade aqui adotada. A análise se deteve nos trechos que mencionaram explicitamente a intersectorialidade ou utilizaram expressões similares que demonstrassem a atuação ou intenção intersectorial.

A primeira diretriz, anunciada como a “Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável”, agrupa, segundo o balanço, a tríade dos principais programas que compõem a estratégia de acesso aos alimentos dentro da Política Nacional de SAN: o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

Desdobrou-se num conjunto de cinco objetivos e 28 metas e nesse texto foram destacadas as que dialogam com o PBF: a) o aumento do impacto do Programa Bolsa Família na erradicação e/ou diminuição da pobreza e extrema pobreza, b) a inclusão de 800 mil novas famílias no programa, c) a ampliação do acesso dos beneficiários do PBF aos processos de atendimento assistencial. Ao associar as metas aos resultados, verificou-se que, em 2013, o PBF possibilitou a 22,1 milhões de pessoas superarem a pobreza extrema e a inclusão de 887 mil famílias extremamente pobres no Cadastro Único, 87 mil a mais do que o previsto.

Quanto à questão da intersectorialidade, foi identificada, de modo tangencial, no breve parágrafo que reporta à estratégia Busca Ativa. A finalidade do Cadastro de Grupos Populacionais Tradicionais Específicos, enunciada como “orientar os gestores municipais do CadÚnico e do PBF na identificação e no concreto cadastramento de treze diferentes grupos familiares”, permite intuir que se trata de uma atividade que permeia instâncias distintas do CadÚnico e PBF e, nesse sentido, entendida como uma ação com potencial para levar à atuação ou intenção para a intersectorialidade. Além dessa menção, não foram observadas na primeira diretriz outras manifestações relacionadas à intersectorialidade no contexto do PBF.

Mas cabe acrescentar que, na diretriz 3, o princípio da intersectorialidade foi notado de modo mais preciso, ao se apresentar a parceria firmada entre as Secretarias Nacionais de Segurança Alimentar e de Renda da Cidadania para a realização de ações estratégicas de educação alimentar e nutricional no âmbito do Programa Bolsa Família. Do ponto de vista prático, o curso ofertado pelas secretarias, em parceria com a Fundação Osvaldo Cruz, para potencializar a oferta dos serviços públicos às pessoas atendidas pelo PBF, pode representar certa correlação com a meta “C”, que se refere à ampliação do acesso dos beneficiários do PBF aos processos de atendimento assistencial.

Vale a ressalva de que, embora o balanço não tenha descrito as faces intersectoriais do PBF, é notório que o programa possui forte base intersectorial, identificável tanto pelas condicionalidades inerentes à sua origem quanto pelo formato de execução envolvendo governo federal e municípios.

Ao ampliar a análise aos demais programas, verificou-se no Pnae a ocorrência de duas conexões intersectoriais. A primeira relacionada à aquisição de gêneros alimentos oriundos da agricultura familiar e destinada à merenda escolar, com destaque para a gestão participativa amparada pelo Comitê Gestor do Pnae (envolvendo cinco ministérios) e

pelo Comitê Consultivo (composto por organizações da sociedade civil e entidades da agricultura familiar).

Nesse caso, as relações interministerial e intersetorial aparecem na valorização do envolvimento da sociedade civil e dos diferentes ministérios, formulando e executando uma estratégia com benefícios incidindo diretamente sobre a comunidade escolar e agricultores. A constituição dos comitês caracteriza a salvaguarda de espaços deliberativos ou consultivos preconizados pela Constituição, com a finalidade de garantir a participação social na formulação e controle das políticas públicas.

A segunda conexão se demonstra pela criação do Grupo de Trabalho sobre Alimentação Escolar Indígena, com objetivo elaborar uma proposta intersetorial articulando as dimensões sociais, culturais e pedagógicas que envolvem o ato de comer no contexto indígena. O documento não expõe a operacionalização, mas, nitidamente, aponta o intuito de que a ação seja criada tendo a intersetorialidade como um princípio fundante.

Saltando da primeira para as demais, cabem as observações feitas nas diretrizes 2, 3 e 7, por entender que a questão da intersetorialidade ou seus modos correlacionais foram tratados de forma mais evidente. Isso não significa que a abordagem intersetorial não tenha ocorrido nas outras, porém o subentendido se realçou mais do que a ação ou a atuação propriamente ditas.

Ao agrupar as diretrizes 2 (Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos) e 3 (Instituição de processos permanentes de educação alimentar, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada), as compras públicas da agricultura familiar se manifestaram, novamente, como uma importante ação intersetorial, promotora, de um lado, da garantia de abastecimento dos mercados institucionais, proteção da produção da agricultura familiar e renda dos agricultores e, do outro, do acesso da população a alimentos mais saudáveis, frescos e diversificados.

Na abordagem sobre o planejamento territorial, a intenção de uma ação intersetorial foi expressa ao se afirmar que “as políticas voltadas ao desenvolvimento rural com enfoque territorial têm por objetivo propiciar a participação social de atores locais no processo de proposição, negociação, desenho e planejamento de políticas públicas, afim de fortalecer a gestão democrática, participativa e as distintas institucionalidades existentes nos territórios apoiados” (Caisan, 2014, p. 63).

Outro resultado a ser realçado diz respeito à elaboração do Marco de Referência em Educação Alimentar e Nutrição para as Políticas Públicas, feita sob coordenação do MDS, em 2012, de forma intersetorial, envolvendo os Ministérios da Saúde e Educação, Associação Brasileira de Nutrição, Conselho Federal de Nutrição, Consea e o Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília.

Além da diversidade de atores envolvidos nos debates conceituais, o documento não deixa espaço para questionamentos sobre a intenção de atuar sob o princípio da intersectorialidade, ao enfatizar que seu propósito é “promover um campo comum de reflexão e orientação, principalmente da ação pública, e que contemple os diversos setores vinculados ao processo de produção, distribuição, abastecimento e consumo de alimentos” (Caisan, 2014, p. 69).

No campo da governança global, a afirmação de que o “o esforço inédito de institucionalização de espaços para a participação social no debate e nas definições de diretrizes e prioridades da política externa do país corrobora com as iniciativas já existentes de integração da sociedade no escopo da segurança alimentar e nutricional” (Caisan, 2014, p. 109) demonstra o compromisso brasileiro com a cooperação técnica e humanitária internacional em SAN, à época da apresentação do balanço e assegurada pela sétima diretriz descrita como: “Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional, e do DHAA em âmbito internacional e em negociações internacionais”.

Outras formas de conexões intersetoriais foram identificadas nas modalidades de cooperação técnica bilateral e trilateral, com

destaque para a Cooperação Sul-Sul, no âmbito do Mercosul, Unasul e Ibas ou de modo descentralizado — envolvendo dois ou mais entes subnacionais de países em desenvolvimento. E não poderia deixar de ser mencionada a presença do Brasil em dezesseis foros multilaterais se posicionando em defesa do direito humano à alimentação adequada, entre 2011 e 2013.

Ainda em 2013, 56 projetos estavam em andamento via cooperação técnica e humanitária. Além do Ministério das Relações Exteriores, a inter-relação abrangeu outros órgãos e entidades da administração pública, como FNDE, MDS, MDA, Embrapa universidades e instituições estaduais.

Os resultados observados indicam, em primeiro plano, a repercussão positiva do princípio de intersetorialidade, adotado em quatro das oito diretrizes constitutivas do I Plansan. De modo direto ou correlacional, foram reconhecidas conexões intersetoriais nas ações relacionadas às diretrizes 1, 2, 3 e 7. Nas demais, não foram identificadas menções explícitas ou expressões que demonstrassem atuação ou intenção intersetorial nos trechos analisados. De forma mais abrangente, a identificação dessas conexões intersetoriais podem ser compreendidas como o compromisso assumido pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2016, com a agenda nacional e internacional da promoção da segurança alimentar e nutricional.

#### 4. Considerações finais

Diante da análise apresentada referente às diretrizes que compõem o *Balanço das Ações do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, o primeiro ponto a ser considerado é o fato de que o documento reflete a realidade de um conjunto de ações realizadas, entre 2012 e 2014 — ano de publicação do *Balanço*. Nota-se, portanto, que a publicação se origina no penúltimo ano de execução do plano. Nesse sentido, a citação de atividades inconclusas ou a ausência de detalhamento na descrição



de algumas ações se tornam compreensíveis quando se trata de um documento publicado em formato de balanço.

Quanto à intersetorialidade, percebe-se que há um grupo de palavras de sentido similar e que, no texto, atuam de forma intercambiável, a fim de expressar a ação ou a atuação do trabalho intersetorial no campo da promoção da SAN. Ao olhar para o conjunto de diretrizes, foi possível identificar a integração de esforços da esfera pública, pactuado com a sociedade civil, para se criar instrumentos técnicos e legais que promovessem conexões intersetoriais focadas na consolidação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

É importante chamar atenção para o fato de que o próprio desenho de natureza intersetorial da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, com seus mecanismos participativos e democráticos de governança, conduzem a um movimento cuja atuação, obrigatoriamente, precisa trilhar os caminhos da troca de saberes, da escuta, do compartilhamento, da interconexão, da interdisciplinaridade, da integração e do compromisso público com os recursos disponíveis.

Do ponto de vista do Programa Bolsa Família, acomodado dentro da diretriz “Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável”, não foram observados, no balanço, apontamentos diretos no campo da intersetorialidade, o que poderia provocar dois questionamentos: o documento deixou de abordar com detalhes a nuance intersetorial por considerar a sua inerência ao PBF ou houve a intenção de focar em aspectos mais relacionados ao indicador renda, na medida em que este foi utilizado como critério de progressão das ações do programa?

No caso do Bolsa Família, entende-se que, por se tratar de um programa notoriamente reconhecido por sua atuação intersetorial, de modo mais íntimo com o Ministério da Saúde e da Educação, e por sua forte repercussão no campo da SAN, de modo especial na acessibilidade aos alimentos, o plano se ocupou por direcionar a apresentação dos resultados aos aspectos quantitativos, a exemplo do número de famílias que superaram a pobreza extrema, em 2013, e a quantidade de famílias incluídas

no Cadastro Único (CadÚnico), demonstrando, assim, o atingimento das metas estabelecidas no I Plansan.

No Programa Nacional de Alimentação Escolar evidenciaram-se as ações em parceria com a agricultura familiar, tendo dois comitês como instâncias de gestão, e a preocupação de uma atuação intersetorial voltada especificamente para a alimentação escolar indígena e ainda a plataforma Rebrae — iniciativas como essas marcam o compromisso do programa na luta pela garantia do direito humano à alimentação adequada, previsto entre os direitos sociais da Constituição e que “se realiza quando todas as pessoas têm acesso garantido e ininterrupto à alimentação adequada e saudável por meios próprios sustentáveis” (Caisan, 2014, p. 111).

Neste ponto, convém esclarecer que, embora este artigo tenha feito a opção por evidenciar iniciativas que apontassem de forma mais objetiva as conexões intersetoriais descritas nas diretrizes do balanço, isso não significa desconsiderar o impacto das ações presentes nas diretrizes 4, 5, 6 e 8, envolvendo entidades públicas e sociedade civil, na busca pela promoção da SAN e pelo aperfeiçoamento dessa política.

Assim, considera-se como intuito desta investigação verificar a aplicação do princípio da intersectorialidade, no contexto das diretrizes que compõem o balanço das ações do I Plansan, de modo a identificar as conexões intersetoriais contidas nessas diretrizes, em diálogo com a promoção da segurança alimentar e nutricional — elemento fundante do Plano Nacional de SAN. Por se tratar de uma análise documental, portanto, restrita, coloca-se em evidência a abertura para outras possibilidades de estudos que abarquem nuances não exploradas neste artigo, como por exemplo a questão da intersectorialidade nos planos estaduais e/ou municipais de SAN.

A investigação buscou mostrar que parte das ações expostas nas diretrizes estão permeadas de conexões intersetoriais em pleno diálogo com os objetivos do I Plansan, mas, ao mesmo tempo, há espaço para que outras conexões sejam exploradas, de modo que, em última instância,

o direito humano à alimentação adequada seja garantido à população brasileira e que sua promoção se dê dentro de espaços participativos, intersetoriais e democráticos.

## Referências

ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. A implantação do Programa Fome Zero do governo Lula. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.

BAPTISTELLA, Juliana Carolina Frigo. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — Sisan com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de Resolução n. 84, de 1991 (CPI da Fome). *Diário Oficial do Congresso Nacional*: seção I, Brasília, n. 64, 11 maio 1992.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 807, de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar Consea e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 abr. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 set. 2006.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, 4 fev. 2010.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR e NUTRICIONAL. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015*. Brasília: MDS, Caisan, 2011.

\_\_\_\_\_. *Balço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Plannan 2012-2015*. Brasília: MDS, Caisan, 2014.

CONSEA. Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. Conceitos. ([http://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/pagina/lei\\_11346-06.pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/documentos/pagina/lei_11346-06.pdf). Acesso em: 25 de novembro de 2019)

CARMO, Michele Eustáquia; GUIZARDI, Francini Lube. Desafios da intersectorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. *Physis*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 1265-1286, 2017.

CASTRO, Anna Maria de. A trajetória do combate à fome no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.

DAUFENBACK, Vanessa; RIBAS, Maria Teresa Gomes de Oliveira. O “grosso” e o “das crianças”: consumo alimentar em titulares do Programa Bolsa Família em Curitiba-PR. *DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 47-64, 2015.

LIMA, Eronildes da Silva. *Mal de fome e não de raça: gênese, constituição e ação política da educação alimentar: Brasil 1934-1946*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

MARTINS, Ana Paula Bortoletto. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública. 2013.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

PELIANO, Anna Maria M. Lições da história — avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.

TAKAGI, Maya. 2006. Tese (Doutorado) — Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2006.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política da assistência social. *Textos e Contextos*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, 1995.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Monica; COELHO, Maria Francisca Pinheiro. Desafios sociais no Brasil em 2003: da exclusão à cidadania. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.

VALENTE, Flavio Luiz S. A política de insegurança alimentar e nutricional. In: FALEIROS, Vicente de Paula *et al.* *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul./ago. 2005.

## Sobre os autores

LÍVIA MARÍLIA BARBOSA GUIMARÃES – Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC.

*E-mail:* libguimaraes@gmail.com

SIDNEY JARD DA SILVA – Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

*E-mail:* sidney.jard@ufabc.edu.br

