

“Desafios da gestão intersetorial na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”

por

Juliane Helriguel de Melo Perini

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre
Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Jeni Vaitsman

Brasília, novembro de 2013.

Esta dissertação, intitulada

“Desafios da gestão intersetorial na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”

apresentada por

Juliane Helriguel de Melo Perini

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Maya Takagi

Prof.^a Dr.^a Sandra Aparecida Venâncio de Siqueira

Prof.^a Dr.^a Jeni Vaitsman – Orientadora

Catálogo na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

P445 Perini, Juliane Helriguel de Melo
Desafios da gestão intersetorial na Política Nacional de
Segurança Alimentar e Nutricional. / Juliane Helriguel de
Melo Perini. -- 2013.
xv,79 f. : il. ; graf.

Orientador: Vaitsman, Jeni
Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde
Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

1. Segurança Alimentar e Nutricional. 2. Gestão
Intersetorial. 3. Políticas Públicas. 4. Fragmentação e
Integração de Políticas Públicas. I. Título.

CDD - 22.ed.-363.8

A U T O R I Z A Ç ã O

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, por processos fotocopiadores.

Brasília, 26 de novembro de 2013.

Juliane Helriguel de Melo Perini

Dedico este trabalho a todos os Povos e Comunidades Tradicionais, que esperam o reconhecimento de suas especificidades nas políticas implementadas pelo Estado brasileiro. São especialmente esses indivíduos que me fazem seguir em frente e que são a razão do meu esforço de cada dia, do meu ideal de se construir um país mais igual e mais justo.

AGRADECIMENTOS

Ao meu querido amigo, companheiro e alma-gêmea, Daniel, com quem divido minha vida, pelo seu amor incondicional, agradeço pelo ininterrupto suporte e apoio. Sem você teria sido impossível finalizar mais esta etapa da minha vida.

Aos meus familiares que me auxiliaram em todo tempo e compreensivamente entenderam minhas ausências. Aos meus queridos sobrinhos Giovana e Guilherme, futura geração, nos quais coloco minha confiança para o desenvolvimento de um país melhor.

Especialmente, agradeço à Carmem Priscila Bocchi, exemplo de pessoa comprometida com o interesse público e com a causa da Segurança Alimentar e Nutricional. Sua capacidade de realização foge à regra e merece ser destacada. Obrigada pelo constante incentivo e apoio e por ter sempre acreditado em mim.

À Maya Takagi pela pronta aceitação ao convite para integrar a banca examinadora. Sua capacidade analítica e amplitude do conhecimento teórico são qualidades que impressionam e inspiram a todos que têm o privilégio de trabalhar com ela. Suas ideias e estudos foram indispensáveis ao desenvolvimento deste trabalho.

À minha professora e orientadora, Jeni Vaitsman, pelo encorajamento e conselhos preciosos e por ter me indicado o caminho, apontando os limites, para a construção desse trabalho. Por compartilhar seu amplo conhecimento de forma tão generosa e pelas inúmeras discussões, muitas vezes difíceis, que influenciaram este trabalho.

Aos meus colegas de trabalho, Rafaela Gonçalves, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Kalid Nogueira, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo companheirismo, trabalho em equipe e pela grande ajuda na extração dos dados.

Agradeço a oportunidade de estudo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, especificamente à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pelo apoio à participação no mestrado, reconhecendo a importância desse curso para o melhor desempenho do meu trabalho.

Aos professores e funcionários da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca - ENSP, da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Aos colegas de turma, pelo aprendizado conjunto, pelas intensas discussões, longos debates e diversos impasses, que contribuíram para o amadurecimento deste trabalho.

Por fim, agradeço a Deus, minha força nos momentos mais críticos e minha base para seguir em frente.

“Um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais.”

Josué de Castro

“É mesmo esta a característica essencial do desenvolvimento econômico do tipo colonialista, bem diferente do desenvolvimento econômico autêntico de tipo nacionalista. O colonialismo promoveu pelo mundo uma certa forma de progresso, mas sempre a serviço dos seus lucros exclusivos, ou quando muito associado a um pequeno número de nacionais privilegiados que se desinteressavam pelo futuro da nacionalidade, pelas aspirações políticas, sociais e culturais da maioria. Daí o desenvolvimento anômalo, setorial, limitado a certos setores mais rendosos, de maior atrativo para o capital especulativo, deixando no abandono outros setores básicos, indispensáveis ao verdadeiro progresso social.”

Josué de Castro

RESUMO

Diante da necessidade do equacionamento do problema da fome, a questão da segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo tem ocupado o centro das discussões nas últimas décadas. A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) veio expressar o amplo conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do governo brasileiro e estabelecer as diretrizes para a construção da política e do plano nacional, colocando a SAN como objetivo permanente a demandar ações contínuas e intersetoriais do governo e da sociedade. Entretanto, observa-se que os arranjos institucionais da estrutura governamental geram obstáculos que dificultam a execução de ações intersetoriais que levem em consideração uma concepção mais ampliada da SAN.

Este estudo procura entender como se dá a gestão intersetorial da política de SAN e como, dentro do aparato administrativo do Estado brasileiro, é possível desenvolver ações intersetoriais que consigam incluir toda a multidimensionalidade da temática da SAN no Brasil. Ademais, tenta responder a estas perguntas trazendo para o debate o orçamento e planejamento do governo federal.

Buscou-se identificar os limites e desafios para a gestão intersetorial das políticas públicas com um foco mais específico na PNSAN. Constatou-se que, apesar da fragmentada estrutura administrativa estatal do país, o processo de implementação de uma gestão intersetorial tem avançado, mesmo verificando-se que há um longo caminho a ser percorrido em direção a um planejamento governamental que integre a lógica orçamentária à gestão da PNSAN. Há o desafio de construção de um orçamento pactuado entre os setores, que seja integrado à gestão e ao monitoramento da política.

Palavras-Chave: segurança alimentar e nutricional, intersetorialidade, gestão intersetorial, fragmentação e integração de políticas públicas.

ABSTRACT

As the problem of hunger continues to plague society, food and nutrition security subject keeps heading discussions worldwide. In Brazil, the Organic Law on Food and Nutrition Security (LOSAN) - Law No. 11.346, September 15th, 2006 - embraced the wide concept of Food Security and Nutrition (SAN), as well as established guidelines for the construction of the Brazilian Policy and the National Plan. It also has placed the SAN as a permanent government goal, and as result, the need of a continuous and intersectoral actions has become a hard task, which must involve both government and civil society. The actual institutional arrangement do not make it any easier, and demands a lot of effort to cope with the wide concept of the SAN and the means available to achieve its objectives.

This study tries to map how is the intersectoral management for the national policy on food and nutrition security and how, within the administrative structure of the Brazilian State, it is possible to develop intersectoral actions that can include all the multidimensionality of this subject. Moreover, it attempts to answer those questions by bringing to the debate the Brazilian's budget structure and the major planning of the federal government.

Some limits and challenges of the intersectoral public policies management are identified, with a close look on the PNSAN. Then it is shown that despite the fragmented state structure in found in the country, the process of implementing an intersectoral management has somehow succeeded, even though there still have some gaps to be fulfilled towards a government planning that integrates its budget structure to the PNSAN management. There is also the challenge of constructing a budget that is agreed among many different sectors, and which is well integrated into the management and monitoring policy.

Keywords: food and nutrition security, intersectionality, intersectoral management, fragmentation and integration policies.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	6
1.1. Antecedentes.....	6
1.2. A institucionalização da PNSAN.....	7
1.3. O arranjo institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.....	9
1.4. O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como instrumento de articulação e implementação da PNSAN.....	15
CAPÍTULO 2 A GESTÃO INTERSETORIAL NA TEMÁTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	17
2.1. Segurança Alimentar e Nutricional: Conceito e dimensões	17
2.2. Intersetorialidade	23
2.3. A Fragmentação das Políticas Públicas	29
CAPÍTULO 3 METODOLOGIA.....	38
3.1. Percurso metodológico	38
3.2. Considerações sobre a ética em pesquisa.....	39
CAPÍTULO 4 LIMITES DO GOVERNO FEDERAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA INTERSETORIAL	41
4.1. O Planejamento Estratégico Governamental e o Orçamento Federal	41
4.2. A Segurança Alimentar e Nutricional nos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015.....	44
4.3. A PNSAN: Algumas considerações à luz da teoria da fragmentação de políticas públicas.....	56
CAPÍTULO 5 CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71

Lista de Quadros

Quadro 2.1. Determinantes da SAN categorizados a partir do cruzamento das quatro dimensões da SAN com os três níveis sócio-organizacionais (KEPPLE, 2010).	21
Quadro 2.2. Dimensões da coerência (modificado de OCDE, 2003).....	32
Quadro 2.3. Alguns fatores estruturais que favorecem a integração ou a fragmentação (modificado de MARTINS, 2003).	35
Quadro 2.4. Modelo de análise qualitativa da fragmentação/integração (modificado de MARTINS, 2006).	36
Quadro 4.1. Distribuição das ações orçamentárias segundo tema e órgão executor - PPA 2008-2011, ano 2011 (BRASIL, 2013d).	47
Quadro 4.2. Orçamento autorizado, liquidado e percentual de execução da SAN, segundo temas, por órgão, 2008, 2009, 2010 e 2011 (BRASIL, 2013d).	49
Quadro 4.3. Programa temático “Segurança Alimentar e Nutricional - PPA 2012-2015	53
Quadro 4.4. Síntese dos fatores estruturais aplicados à PNSAN.	61

Lista de figuras

Figura 1.1. Componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no nível federal (modificado - BRASIL, 2011a).....	10
Figura 1.2. Componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos três níveis de governo (modificado de LEÃO e MALUF, 2012)	13
Figura 2.1. Marco conceitual da SAN (Modificado de GROSS et al, 2000).	20
Figura 2.2. A coerência como um processo (modificado de OCDE, 2003).....	30
Figura 2.3. Escala de integração de Políticas (modificado de METCALFE, 1994).	31
Figura 2.4. Modelo de Análise da Fragmentação/Integração (modificado de MARTINS, 2003)	34
Figura 4.1. Distribuição (%) das ações orçamentárias por órgão - PPA 2008-2011, ano 2011 (BRASIL, 2013e).....	48

Lista de Siglas

IADB	Inter American Development Bank
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APF	Administração Pública Federal
AS	Agenda Social
BSM	Plano Brasil sem Miséria
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COEP	Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FBSAN	Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
INSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PCT	Povos e Comunidades Tradicionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PFZ	Programa Fome Zero
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos

SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SE	Secretaria Executiva
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SF	Senado Federal
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISPLANSAN	Sistema de Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

INTRODUÇÃO

Diante da necessidade do equacionamento do problema da fome, a questão da segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo tem ocupado o centro das discussões nas últimas décadas.

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) veio expressar o amplo conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do governo brasileiro e estabelece as diretrizes para a construção da política e do plano nacional, colocando a SAN como objetivo permanente a demandar ações contínuas e intersetoriais do governo e da sociedade.

"Segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis." (BRASIL, 2006).

Esta concepção que a Lei apresenta inclui a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e, de acordo com Kepple (2010), envolve pelo menos quatro dimensões de análise da SAN das quais não se poderia prescindir no planejamento da gestão da política pública de SAN nas diferentes áreas e esferas do governo: disponibilidade do alimento, acesso físico e econômico aos alimentos, utilização biológica dos alimentos pelo organismo e estabilidade, que implica no grau de perenidade da utilização, acesso e disponibilidade dos alimentos.

Em 2010, com a incorporação da alimentação aos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010 e a regulamentação da LOSAN através do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), foi instituída a Política Nacional de SAN (PNSAN) e estabelecidas as diretrizes para a elaboração do Plano Nacional de SAN (PLANSAN), principal instrumento de planejamento, gestão, execução e implementação da PNSAN.

Em 2011, por exigência do Decreto nº 7.272, foi elaborado e publicado o PLANSAN, com vigência a partir de janeiro de 2012 e término em dezembro de 2015, com revisões sistemáticas a cada dois anos. O documento reúne diversas iniciativas

do Governo Federal com repercussão direta na SAN e apresenta, de forma detalhada, todas as ações e metas a serem executadas de forma articulada e coordenada entre Estado, no âmbito intra e intergovernamental e sociedade civil organizada.

Trata-se de um plano, baseado no planejamento estratégico do governo federal, o Plano Plurianual (PPA 2012-2015), que envolve vários setores e nesse sentido coloca a discussão da intersectorialidade na agenda pública de SAN, não só porque é um princípio intrínseco e imprescindível à política de SAN, mas porque representa uma inovação na gestão dos programas e ações contidos no PLANSAN. A intersectorialidade remete a uma concepção de natureza substantiva sobre como compreender e analisar a SAN e também a uma estratégia de gestão que decorre dessa perspectiva.

Entretanto, observa-se a inadequação dos arranjos institucionais que deem conta, de forma ampla, da SAN. Isso se dá, entre outros motivos, a partir da compreensão limitada desse conceito, que costuma ser caracterizado apenas enquanto acesso inadequado aos alimentos, com decorrências nos quadros de desnutrição e fome, por conta de insuficiência de renda entre segmentos mais pobres da sociedade. Contudo, pensar em SAN deveria envolver uma noção que contemplasse um conjunto de dimensões, e que agregasse significados e conteúdos de diferentes áreas do conhecimento. Trata-se de um esforço de depurar o conceito e melhor compreendê-lo a partir da análise de alguns processos associados à política de SAN (BRONZO, 2007).

Considerando a complexidade do conceito de SAN e suas dimensões, dentro de seu arcabouço jurídico-institucional no Brasil é que emerge o problema analisado neste estudo. De que forma se dá a gestão intersectorial da política de SAN? Como, dentro da estrutura administrativa do Estado brasileiro, é possível desenvolver ações intersectoriais que consigam incluir toda a multidimensionalidade da temática da SAN no Brasil?

Este trabalho busca responder, pelo menos em parte, a estas perguntas trazendo para o debate a estrutura do orçamento e planejamento do governo federal, tendo como foco os programas, ações, e políticas setoriais *vis à vis* as políticas transversais e multissetoriais, como é o caso da PNSAN. O principal objeto desta análise são as implicações para a execução da política, advindas do atual formato de alocação e execução orçamentária, bem como do planejamento estratégico governamental para a PNSAN.

A gestão intersetorial constitui uma oportunidade de estudo fundamental para entender esse problema. Foi relatada por Bernardi (2010) como um processo desafiante para o governo que precisa ser consolidado, principalmente considerando o contexto jurídico-institucional da política de SAN estabelecido recentemente e que vem modificando sua posição em relação ao conjunto de políticas sociais prioritárias no Brasil.

Entender a conformação da estrutura administrativa do Estado e apontar os obstáculos colocados por seu próprio desenho para dar conta de tal desafio pode contribuir para indicar possibilidades de uma nova lógica de organização estatal baseada no princípio da intersetorialidade, muitas vezes assimilado de forma fácil pelos gestores, mas de difícil aplicação, considerando a hierarquia setorial do Estado brasileiro. O Brasil tem sido modelo para diversos países, principalmente para a América Latina e Caribe, em condições diversas de insegurança alimentar, e é preciso identificar quais são os avanços e tentar entender que tipo de desafios estão colocados para que se alcance efetividade em políticas que lidam com problemas complexos e multifatoriais, como é o caso da PNSAN.

A intersetorialidade corresponde à essência da SAN e, ao mesmo tempo, ao seu maior desafio, e tem como concepção a forma de articulação dos diversos segmentos e setores do aparato governamental e não governamental, que possuem percepções, propostas e interesses divergentes. Dessa forma, compreender as normas e os espaços institucionais criados para a PNSAN permite uma análise mais profunda com possíveis desdobramentos para a construção de um modelo institucional potencialmente capaz de permitir a concretização da intersetorialidade.

Embora esse formato que abrange a SAN seja uma novidade, a temática tem se feito presente na agenda governamental há longa data e diante disso, é necessário produção de novos estudos que deem conta de explicar as questões e os porquês envolvidos nessa nova institucionalidade. Trata-se também de indagar se ela responderá a contento de forma a garantir a SAN e o direito humano à alimentação adequada (DHAA) em sua concepção mais ampla, sendo este trabalho uma maneira de se abordar o tema.

Apesar de grande parte da literatura saliente que a estratégia de ação intersetorial pode permitir maior eficiência e resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade das políticas, evitando sobreposições, é preciso estudos mais específicos, como este que fizemos, que poderão contribuir para descrever as

iniciativas inovadoras que vêm ocorrendo dentro do Estado brasileiro, no que se refere à sua estrutura administrativa e identificar os desafios concretos relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas.

O atual modelo de planejamento e orçamento governamentais pode não estar alinhado com políticas cujo enfoque é intersetorial e que precisa atender às demandas do cidadão de forma efetiva, não fragmentada, mas enxergando-o como titular de direitos garantidos pela Constituição Federal. A análise desses dois instrumentos pode fornecer pistas importantes para o diagnóstico e mapeamento da ação governamental em relação a uma política específica.

Embora se tenha uma inovação na estrutura normativa e institucional, privilegiando a gestão intersetorial da Política Nacional de SAN, o novo modelo esbarra em estruturas de orçamento e planejamento federais, que em maior ou menor grau privilegiam o formato setorial da atuação governamental. Entender o ambiente institucional da PNSAN, assim como analisar os instrumentos de planejamento e orçamento federais tornam-se pontos-chave para tomadas de decisão mais efetivas.

Posto isso, este trabalho, além da introdução, está estruturado em quatro capítulos, a conclusão e as recomendações. No primeiro capítulo, há uma abordagem da gestão intersetorial, considerando a temática da SAN e sua relevância no atual contexto brasileiro. São apresentadas a motivação para o estudo, as principais questões a serem respondidas no decorrer do texto e a hipótese principal.

Ainda, discorre-se sobre os antecedentes que culminaram no recente processo de instituição da estrutura organizacional e política para a gestão da PNSAN, utilizando-se do arcabouço jurídico e detalhando os componentes que integram a política nacional.

Já no capítulo dois, é realizada a revisão da literatura que estrutura todo o conjunto teórico que deu sustentação para o desenvolvimento da hipótese e análise dos dados. Nele estão conceituadas as categorias-chave desta pesquisa: a SAN e suas dimensões e a intersetorialidade. Com a abordagem da teoria da fragmentação e o auxílio de esquemas e diagramas, foi possível realizar uma análise qualitativa do processo de gestão intersetorial, identificando possíveis entraves para o alcance da integração e uma possível explicação para o fenômeno da fragmentação de políticas, especialmente a PNSAN.

No terceiro capítulo foi descrito o método proposto para a análise da gestão intersetorial da PNSAN, incluindo aspectos relacionados à questão da ética em pesquisa.

O quarto capítulo constitui o cerne do trabalho onde são apresentados os dados relacionados ao planejamento e orçamento do governo federal para a política de SAN com corte temporal para os anos de 2008 a 2011. Além disso, aborda-se de forma comparativa o modelo de gestão do PPA 2008-2011 e a nova metodologia adotada para o PPA 2012-2015 tendo como referência a temática da SAN.

Seguindo a lógica proposta para o estudo, discute-se também a propensão à integração ou fragmentação da PNSAN com base na teoria da fragmentação das políticas.

Finalmente, no capítulo cinco são apresentadas as conclusões do trabalho e as recomendações para futuros estudos.

CAPÍTULO 1 A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1.1. Antecedentes

O Estado brasileiro inaugurou, no período de 1937 a 1945, um conjunto de políticas sociais de alimentação e nutrição e nas décadas seguintes desenvolveu ações direcionadas a melhorar as condições de SAN da população brasileira. Entretanto, essas ações, normalmente pulverizadas e difusas, não tinham prioridade dentro do governo e consistiam apenas em programas de caráter paliativo.

O precursor de todo o processo, o médico, sociólogo e geógrafo Josué de Castro, nas décadas de 1940 e 1950, já alertava que a questão da fome não era um fenômeno natural ou apenas uma fatalidade, mas social, decorrente de uma série de idiosincrasias relacionadas não apenas à produtividade agrícola, mas a uma desigual e concentrada distribuição de riquezas (alimentos, terra, renda).

No período militar, o debate ficou arrefecido pela repressão e só em 1985, o primeiro governo civil fez uso oficial, pela primeira vez, da expressão “Segurança Alimentar”, em documento do Ministério da Agricultura (MENEZES, 2010, grifo do autor). Todavia, a temática apenas margeava a agenda governamental, tendo uma acalorada discussão dentro da sociedade civil organizada.

Um marco para a recolocação da centralidade do problema da fome foi a inédita mobilização da sociedade para arrecadação e doação de alimentos, no início da década de 90, por meio da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, mais conhecida como Campanha do Betinho, em referência ao sociólogo Herbert de Souza, que a liderou (TAKAGI, 2006).

Como decorrência deste grande movimento na sociedade, ocorreu a implantação do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, em 1993, a elaboração do primeiro Mapa da Fome e a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (TAKAGI, 2006).

A partir de 2003, as pequenas ações difusas e pulverizadas do governo receberam impulso significativo, quando foram agregadas em um conjunto de políticas e programas denominado Programa Fome Zero (PFZ) - Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil – inspirado no documento “Projeto Fome Zero”

elaborado pelo Instituto da Cidadania¹. O combate à fome passou a ser a maior prioridade do governo a partir do então projeto.

O PFZ colocou a SAN na agenda de governo tendo como eixo central a conjugação entre políticas estruturais, voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos e reforma agrária, e intervenções emergenciais.

O desenho institucional do PFZ contou com a (re) organização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), ligado à Presidência da República (PR) para formular e implementar a política de SAN; um amplo processo de mobilização popular, inclusive com a criação de uma assessoria especial na PR para cuidar do tema; e a utilização da estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria executiva da Comunidade Solidária, também vinculada à PR (TAKAGI, 2010).

O PFZ se constituiu na principal ação que norteou e levou à institucionalização da SAN no Brasil. A construção participativa da política de SAN envolveu importante atuação da sociedade civil e papel preponderante do CONSEA, que passou a ser mais ativo no debate, a partir de 2003, atuando como um instrumento entre governo e sociedade na proposição de diretrizes.

Em 2004, foi realizada a segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN) significando forte mobilização da sociedade civil e governo desencadeando um vigoroso processo de institucionalização da SAN no Estado brasileiro.

1.2. A institucionalização da PNSAN

Como resultado de todo o processo de mobilização descrito anteriormente, foi elaborada e sancionada a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, intitulada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a garantir a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde

¹ O Instituto da Cidadania é uma organização não governamental, cujo objetivo, na época, era propor uma política de segurança alimentar e nutricional para o país.

que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A LOSAN dispõe sobre a estrutura do SISAN pelo qual os órgãos governamentais dos três níveis de governo e as organizações da sociedade civil devem atuar conjuntamente na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome e de promoção da segurança alimentar e nutricional. Também estabelece mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade.

A LOSAN foi regulamentada pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e suas diretrizes. Por determinação do mencionado Decreto, foi elaborado, em 2011, o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012/2015, principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN no nível federal.

O PLANSAN foi estruturado de acordo com as oito diretrizes da política dispostas no Artigo 3º do Decreto 7.272/2010. Cada uma delas é resultado de intensos debates com a sociedade civil, principalmente nas Conferências de SAN, e busca nortear a ação do governo nesta temática. A diretriz 1 trata do acesso à alimentação adequada e saudável, prioritariamente às famílias e pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional. Na diretriz 2, a prioridade é promover o abastecimento e a estruturação de sistemas descentralizados de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.

A diretriz 3 visa a instituição de processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional (EAN). A diretriz 4 abarca toda a temática da SAN para Povos e Comunidades Tradicionais (PCT), incluindo o acesso a terra e território. A diretriz 5 direciona as ações do governo para o fortalecimento de medidas voltadas para a alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde.

Na diretriz 6, o acesso universal à água para o consumo humano e para a produção da agricultura familiar, pesca e aquicultura em qualidade e em quantidade suficiente é um eixo prioritário voltado especificamente para as famílias em situação de insegurança hídrica. A diretriz 7 trata do apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, da SAN e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em âmbito internacional. De acordo com o Artigo 5º da LOSAN, o respeito à soberania alimentar confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de

alimentos. A última diretriz do plano remete ao monitoramento da realização do DHAA, etapa importante para avaliação do desempenho governamental.

Com a inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal (*Dos Direitos Sociais*), o poder público passou a ter a obrigação de adotar políticas e ações que se façam necessárias para promover e assegurar a segurança alimentar e nutricional da população.

Para que se alcance esse propósito, é preciso, que todos os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios integrem esforços e sinergias, em conjunto com a sociedade civil, para o acompanhamento, monitoramento e avaliação da SAN e da realização progressiva do DHAA.

1.3. O arranjo institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

As instâncias do SISAN, instituídas pela LOSAN, apresentam algumas semelhanças e não poucas diferenças em relação aos outros sistemas de políticas setoriais como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SISAN é um sistema público criado com o objetivo de possibilitar a gestão intersetorial e participativa, tendo como perspectiva a complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor.

É um sistema aberto², o que o diferencia dos demais, em função do seu propósito de organizar e monitorar as ações e políticas públicas dos diversos setores governamentais e não-governamentais. A opção pelo sistema aberto faz com que ele tenha reduzido grau de autonomia em relação ao contexto em que se insere diferentemente dos sistemas fechados que organizam e implementam políticas ou programas específicos, quase sempre setoriais e com fundos orçamentários próprios (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

A estrutura criada para dar conta de tal complexidade apresenta características determinantes que podem contribuir para a mudança do paradigma da ação setorializada, conforme apresentado na figura 1.1.

² Sistemas fechados, dentro do escopo que se tem trabalhado aqui, organizam e implementam políticas ou programas específicos, quase sempre setoriais e com fundos orçamentários próprios. Para fins de comparação, o SUS se enquadraria na categoria de sistema fechado, sem com isto desconsiderar que ele interage com outros setores de governo e com as organizações sociais (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).



Figura 1.1. Componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no nível federal (modificado - BRASIL, 2011a).

As características desse sistema tornam sua dinâmica de funcionamento mais complexa, em especial, de seus mecanismos de coordenação. Diferentemente dos sistemas setoriais que gerem programas próprios – nesse sentido, são fechados – as políticas de SAN têm a pretensão de sugerir diretrizes e propor ações integradas envolvendo participantes de outros sistemas ou processos decisórios. Assim, a dinâmica de funcionamento do SISAN envolve processos decisórios mais complexos, critérios peculiares de representação em seus espaços próprios de coordenação e procedimentos intersetoriais para implementar e monitorar ações integradas (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

As relações que o SISAN pode manter com sistemas associados devem, em princípio, ser pautadas pelo respeito à autonomia dos respectivos processos decisórios (por isso a reduzida autonomia do SISAN) e sem hierarquias outras, colocando como prioridade a busca de objetivos conjuntos (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

Componentes do SISAN

- ❖ **Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSAN):** Constitui-se em uma importante referência no processo de implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Responsável pela indicação ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, é um processo que inclui as Conferências Estaduais, Distrital e Municipais, nas quais são escolhidos os delegados para o encontro nacional. Envolve mobilização social, construção de conhecimento e proposição de prioridades para a agenda nacional.

Tem periodicidade não superior a 4 (quatro anos) com representação de 1/3 de delegados do governo e 2/3 de delegados da sociedade civil. Desde 1994, foram realizadas quatro Conferências Nacionais – em 1994, 2004, 2007 e 2011 – convocadas pelo CONSEA, nas quais foram propostas, ao Poder Executivo Federal, diretrizes e prioridades para a PNSAN.

Importante destacar que a cada 2 anos, entre as Conferências, ocorre a realização de Encontros Nacionais com o objetivo de monitorar se as propostas da Conferência Nacional foram incorporadas nas ações de governo. Com metodologia inovadora, também aponta ajustes e aperfeiçoamento para o Plano Nacional.

- ❖ **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA):** Instância colegiada do SISAN responsável pela articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões relacionadas a SAN. Diferentemente de outros conselhos de políticas públicas, o CONSEA tem caráter consultivo, cujas deliberações são propositivas, e assessora o Presidente da República na formulação das políticas e nas orientações para que o país garanta o DHAA.

Foi (re) instituído no dia 30 de janeiro de 2003 e conforme disposto no Decreto 6.272, de 23 de novembro de 2007, é formado por 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil organizada e 1/3 (um terço) de representantes do Governo Federal, além de observadores

convidados. Sempre presidido por um integrante da sociedade civil, indicado pelo colegiado de conselheiros, sua atuação é considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

Tem como atribuição principal a proposição ao Executivo Federal, considerando as deliberações da CNSAN, das diretrizes e prioridades da política e do plano nacional de SAN, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução. Além disso, é responsável por convocar a CNSAN, assim como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento (BRASIL, 2006).

- ❖ **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN):** Corresponde a uma instância de coordenação horizontal e vertical, sendo uma novidade na ousada estrutura do SISAN. Foi instituída pelo Decreto 6.273, de 23 de novembro de 2007 e iniciou seus trabalhos em 10 de abril de 2008. Formada por Ministros de Estado e Secretários Especiais, tem o objetivo de articular ações e programas de governo a partir das proposições advindas do CONSEA, de acordo com as diretrizes que surgem das Conferências Nacionais de SAN.

Compõem a CAISAN 19 (dezenove) órgãos federais, os mesmos que participam do CONSEA, sob a coordenação do Secretário-Geral do CONSEA, cargo exercido pelo titular do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esse colegiado tem a prerrogativa de elaborar a Política Nacional de SAN, indicando as suas diretrizes e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução.

A CAISAN é o principal *locus* de discussão da política e do plano de SAN dentro do governo. É uma instância colegiada de articulação e coordenação intra e intergovernamental dos diversos setores envolvidos com a SAN no nível federal, estadual e municipal. Dentro da arquitetura organizacional do governo federal, a gestão da CAISAN é exercida por sua Secretaria Executiva (SE), que se insere dentro do MDS, na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), com *status* de Departamento.

Segundo o Decreto 7.272/2010, esta estrutura no âmbito federal deve ser replicada nos entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios), permitindo a

articulação entre os três níveis de governo, o que ocorreria por meio da instituição de instâncias de pactuação bipartites (estados com seus municípios) e tripartite (União, estados/Distrito Federal e municípios), na perspectiva de formulação, execução, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e dos Planos Nacional, Estaduais/Distrital e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional.

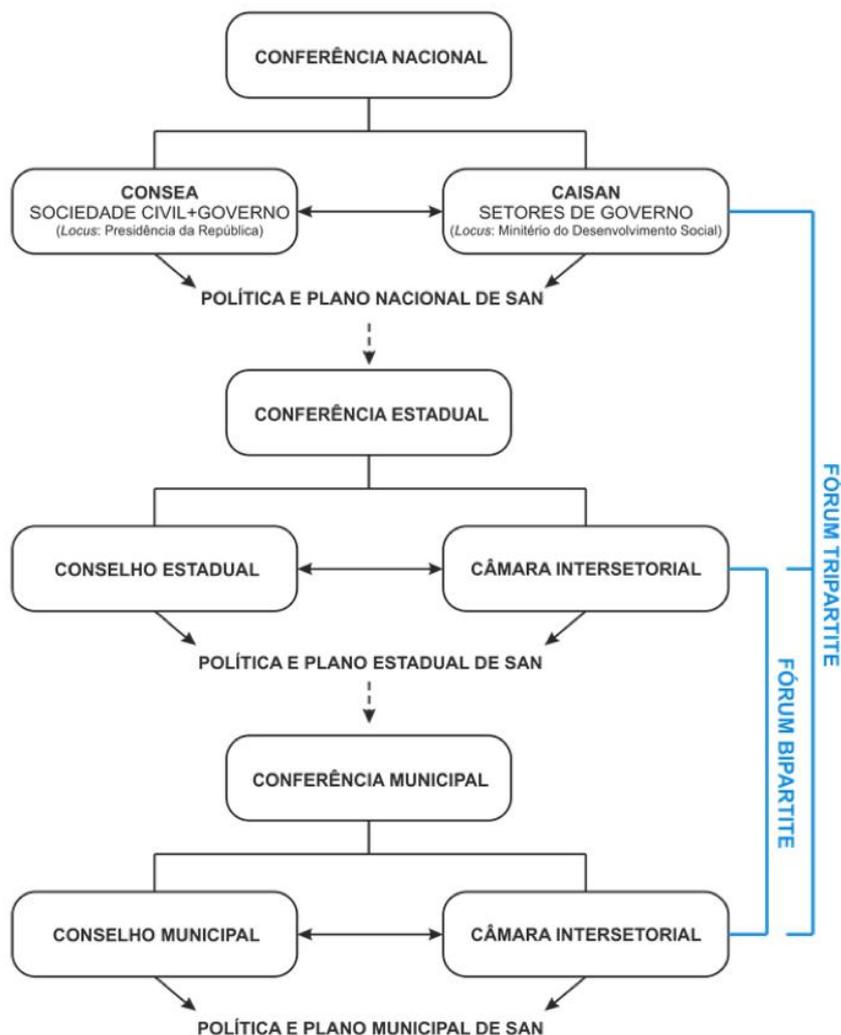


Figura 1.2. Componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional nos três níveis de governo (modificado de LEÃO e MALUF, 2012)

Outra novidade que está prevista, mas ainda não foi devidamente regulamentada, é a participação de instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, no SISAN, desde que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do sistema.

A estruturação do SISAN é um processo muito recente e depende da adesão voluntária de estados e municípios e, principalmente, dos mecanismos de integração entre estas esferas verticais e diferentes instâncias horizontais. Na medida em que as tais instâncias avançarem no mecanismo de coordenação, o sistema ganhará, gradativamente maior consistência e coerência e será possível formular e implementar ações e programas mais integrados.

O financiamento da SAN no Brasil é central e, se não devidamente regulamentado, pode colocar em xeque a implementação da estrutura do SISAN ora apresentada. O Artigo 14 do Decreto 7.272/2010 menciona que “o financiamento da PNSAN será de responsabilidade do Poder Executivo Federal, assim como dos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao SISAN e se dividirá em dotações orçamentárias de cada ente federado destinadas aos diversos setores que compõem a segurança alimentar e nutricional; e em recursos específicos para gestão e manutenção do SISAN, consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais”.

Em relação aos tipos de financiamento destacados pelo normativo jurídico, as dotações orçamentárias para programas e ações são aquelas definidas de forma setorial e sobre as quais a CAISAN tem papel mais propositivo. Já os recursos específicos para a gestão do sistema parece ser um dos maiores desafios para a sua consolidação. Não existe, ainda, uma regulamentação que garanta recursos para a manutenção dos componentes do SISAN no nível nacional e nos níveis subnacionais.

O grande desafio do formato do financiamento vigente no Estado brasileiro é romper a barreira da lógica setorial e construir um orçamento baseado na intersectorialidade e considerando as diferentes realidades dos entes federativos. Para que isso é necessário investir em novas formas de governança ou estrutura administrativa estatal que dê conta dessa complexidade. O SISAN constitui-se em uma nova forma de governança, cujo financiamento passa necessariamente pelo fortalecimento de suas instâncias.

1.4. O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como instrumento de articulação e implementação da PNSAN

De acordo com o Decreto nº 7.272/2010, em seu artigo 8º, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN.

A CAISAN elaborou e instituiu o primeiro Plano de SAN, o PLANSAN 2012-2015, por meio da resolução nº 01 de 30 de abril de 2012, à partir das diretrizes da PNSAN e com a participação da sociedade civil representada pelo Consea, que compreende 42 objetivos e 331 metas voltadas para o acesso à alimentação e à água, a produção, o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável e adequada.

O PLANSAN, de acordo com o artigo 19 do Decreto nº 7.272/2010, tem periodicidade quadrienal com vigência correspondente ao Plano Plurianual (PPA). Com relação ao alinhamento dos dois planos de governo, de acordo com dados do Sistema de Monitoramento do PLANSAN (SISPLANSAN), 70% das metas do PLANSAN correspondem a metas que estão no PPA 2012-2015 e as demais (30%) não possuem qualquer relação com metas e objetivos do referido PPA.

Os programas dispostos no PLANSAN abarcam todas as dimensões da SAN e está organizado segundo as diretrizes da PNSAN. As metas estão relacionadas a:

- ❖ Oferta de alimentos a pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar;
- ❖ Transferência de renda;
- ❖ Educação Alimentar e Nutricional;
- ❖ Fortalecimento da agricultura familiar;
- ❖ Acesso a terra considerando Povos Indígenas, Quilombolas e demais Povos e Comunidades Tradicionais (PCT);
- ❖ Conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade;
- ❖ Alimentação e nutrição para a saúde;
- ❖ Vigilância sanitária;

- ❖ Acesso à água de qualidade para consumo e produção;
- ❖ Assistência humanitária e cooperação internacional em SAN.

Um plano que considera as dimensões da SAN por si só já é bastante complexo e possui enormes desafios para sua implementação. Seu caráter intersetorial, no mais alto grau, demonstra que uma nova forma de gestão deve ser pensada e colocada em prática. É um projeto de governo diferenciado e muito ambicioso, contudo com alto grau de legitimidade. Além de dar conta das diferentes dimensões contidas no conceito da SAN, foi elaborado de forma participativa entre governo e sociedade civil.

CAPÍTULO 2 A GESTÃO INTERSETORIAL NA TEMÁTICA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

2.1. Segurança Alimentar e Nutricional: Conceito e dimensões

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma temática que perpassa as ações governamentais de vários países desde meados do século XX, como resultado de uma agenda internacional na qual a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Nutrição (FAO) teve papel relevante. Instituída em 1945, após o final da II Grande Guerra Mundial, foi um ator importante na discussão de planos relacionados a alimentos e agricultura no bojo da reconstrução posterior ao final do conflito (MALUF, 2011).

No Brasil, a partir da década de 1940, a fome passou a assumir importância pelo pioneirismo de Josué de Castro³, que abordou a temática não apenas pela ausência de alimentos ligada à agricultura e abastecimento, mas por seu caráter político, de responsabilidade dos governos. A partir da década de 1980, após diversas iniciativas para o equacionamento da capacidade produtiva da agricultura, passou a ter grande relevância a perda do poder aquisitivo dos salários, sendo esta uma das novas variáveis explicativas para a ocorrência do fenômeno da fome (TAKAGI, 2006).

Diante desse contexto, a SAN, de forma gradual, assumiu seu lugar nas discussões dada a necessidade do equacionamento do problema da fome. Avalia-se que a introdução do conceito no país tenha ocorrido em 1985, a partir de um documento para uma política de abastecimento do Ministério da Agricultura (MALUF, MENEZES & VALENTE, 1996).

Já na primeira metade da década de 1990, uma série de outras iniciativas serviu como marco para construção da Política de SAN no país. A formulação de uma proposta de caráter de política nacional ocorreu com o lançamento do documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, em 1991, por meio do Governo Paralelo⁴. A preocupação era pensar em ações para o acesso aos alimentos complementando o

³ CASTRO, J. Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. 7a ed. Rio de Janeiro: Gryphus Editora, 1961.

⁴ O Governo Paralelo, coordenado pelo grupo que atuou na campanha de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1989, foi criado para acompanhar e fiscalizar a gestão do Presidente eleito Fernando Collor de Mello.

outro lado correspondente às políticas agrícolas e agrárias voltadas para a oferta de alimentos (TAKAGI, 2006).

Entre 1993 e início da década de 2000, a temática da SAN não teve prioridade na agenda governamental. No entanto, existiam várias iniciativas dentro da sociedade civil organizada que mantinha aquecido o debate sobre a SAN. A mobilização voluntária permaneceu acesa com a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida e pelo Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (COEP) (TAKAGI, 2006).

Em 1996, foi realizada a Cúpula Mundial da Alimentação em Roma. Nessa ocasião, na preparação da delegação brasileira, foi constituído um grupo de trabalho, composto de representantes dos ministérios e da sociedade civil (incluindo o setor empresarial), para elaborar o documento oficial brasileiro. Decorrente deste processo, teve grande destaque a criação, em novembro de 1998, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), com cerca de 40 representantes de organizações e entidades da sociedade civil, visando promover a articulação das ações da sociedade brasileira no combate à fome e à miséria (TAKAGI, 2006).

Em 2003, com a nova instituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), a pauta do combate à fome incorporou a responsabilidade de enfrentar suas causas e assim organizar, em nível institucional, uma política mais ampla para a garantia do direito humano à alimentação adequada (PINHEIRO, 2009).

Embora o combate à fome e a desnutrição tenham sido questões condutoras da inserção da SAN na agenda governamental, é importante identificar o que a literatura coloca a respeito da SAN e a natureza polissêmica do conceito que, ao mesmo tempo, dá conta de um conjunto de conteúdos comuns a distintas áreas do conhecimento e com graus diversos de relação com a noção de alimentos e alimentação (GOMES JUNIOR, 2007).

Para o senso comum, a noção de SAN fica restrita ao caráter emergencial, sempre associado à manifestação mais imediata da pobreza, ou seja, a restrição física de acesso aos alimentos. Entretanto, para Gomes Junior (2007) a multidimensionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional corresponde a algo que supera os limites do emergencial, definido como garantia de acesso aos mínimos de

subsistência, suficientes para a superação dos riscos envolvendo a sobrevivência biológica dos indivíduos.

A reafirmação da importância da garantia de acesso suficiente, regular e estável aos alimentos descarta concepções do plano emergencial. Nesse ponto, a definição dada pela Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006 - Lei Orgânica da Segurança Alimentar (LOSAN) - cria uma nova institucionalidade, dentro de uma perspectiva sistêmica, que exige a articulação das políticas econômicas, sociais e ambientais como condição essencial para a promoção da Segurança Alimentar. Não se trata, pois, apenas de mitigar a fome e reduzir a miséria:

"A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis." (BRASIL, 2006).

Seguindo esse conceito construído no Brasil, o objetivo da SAN converte-se num dos eixos ordenadores das estratégias de desenvolvimento do país, sugerindo formas mais equitativas e sustentáveis de produzir e comercializar os alimentos, questionando o padrão de consumo alimentar e requalificando as ações dirigidas para os grupos sociais mais vulneráveis à fome, à desnutrição e aos demais problemas nutricionais. Portanto, há uma difícil tarefa de associar dinamismo econômico, promoção de equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

Com efeito, a complexidade do conceito de segurança alimentar e nutricional implica na análise de outras dimensões, para além da condição nutricional e da disponibilidade de alimentos. O acesso a uma alimentação adequada, em todas as culturas, constitui-se em uma experiência que transpassa o biológico, sendo uma construção cultural, simbólica, referenciada pelos diferentes perfis de consumo compartilhado em cada sociedade que criam expectativas e valores em torno deste processo (BURLANDY, 2007).

A proposta de Gross et al (2000) apresenta um modelo visando a uma compreensão integral do conceito de SAN definido pela LOSAN. No esquema apresentado na figura 2.1, o marco conceitual de SAN está ancorado em quatro dimensões específicas: disponibilidade do alimento, acesso físico e econômico aos

alimentos, utilização dos nutrientes e, por fim, estabilidade de disponibilidade, acesso e utilização do alimento.

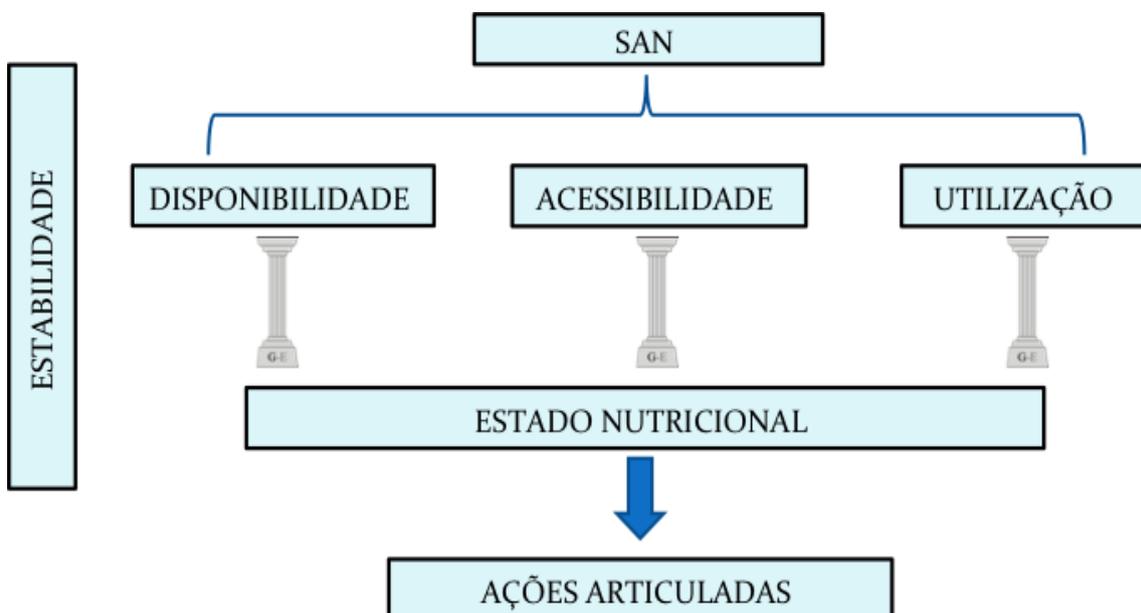


Figura 2.1. Marco conceitual da SAN (Modificado de GROSS et al, 2000).

Para que a SAN se concretize, é necessário, em primeiro lugar, garantir a disponibilidade de alimentos suficientes para toda a população. Essa dimensão envolve condições de produção suficiente, incluindo o acesso à terra, importações, sistemas de armazenamento e distribuição.

A segunda dimensão, acesso aos alimentos, se dá na medida em que todos têm a capacidade de obter alimentos em quantidade suficiente, de qualidade nutricional adequada, aceitabilidade cultural e obtidos de forma social e ambientalmente aceitáveis. Dessa forma, a abordagem é bastante complexa, pois envolve renda, preços, despesas com alimentação e sua priorização dentro do orçamento familiar, entre outros.

A dimensão da utilização dos nutrientes refere-se ao efetivo aproveitamento biológico dos alimentos, influenciado pelas condições de saúde das pessoas. Considera-se, ainda, a segurança microbiológica do alimento, bem como condições adequadas de saneamento. Gross et al (2000) ainda menciona que não pode ser esquecido o papel social da alimentação na família e na sociedade e que as escolhas e hábitos alimentares incidem diretamente nessa dimensão.

A estabilidade corresponde à dimensão temporal das três dimensões citadas anteriormente. A incorporação da estabilidade no conceito refere-se ao aspecto da sustentabilidade social, econômica, cultural e ambiental disposto na definição legal de SAN.

Associado às quatro dimensões presentes no conceito de SAN, é possível, ainda, identificar um componente transversal, que se refere à situação sócio-organizacional, caracterizada em três níveis: micro, mais imediato - nível domiciliar ou individual; meso - comunidade ou região; e macro - país e contexto mundial.

Kepple (2010), a partir do modelo proposto por Gross et al (2000), elaborou um quadro, no qual estão incluídos os determinantes da SAN de acordo com as quatro dimensões da SAN e os três níveis sócio-organizacionais.

Quadro 2.1. Determinantes da SAN categorizados a partir do cruzamento das quatro dimensões da SAN com os três níveis sócio-organizacionais (KEPPLE, 2010).

Nível	Disponibilidade	Acesso	Utilização	Estabilidade
Macro	Políticas agrícolas - incentivos e subsídios Competição com atividades agrícolas não alimentares Preços no mercado internacional Desastres ambientais e guerras	Apoio à agricultura familiar Geração de renda Políticas econômicas, sociais e assistenciais Preços internos	Políticas nacionais de saneamento básico e vigilância sanitária Políticas de educação alimentar e nutricional Políticas de saúde	Mecanismos internacionais e nacionais para manter estabilidade econômica Leis trabalhistas Sustentabilidade social, econômica e ambiental de políticas
Meso	Inserção na rede de distribuição de alimentos - transporte Produção local	Emprego e salários Preços dos alimentos e de outras necessidades básicas	Saneamento básico e vigilância sanitária Disponibilidade de serviços de saúde Educação alimentar e nutricional	Crescimento do mercado de emprego formal Disponibilidade de creche Variabilidade climática Flutuações de preço
Micro	Proximidade aos pontos de venda de alimentos e abastecimento dos mesmos Produção para o autoconsumo	Renda/estabilidade financeira Inserção numa rede social Participação em programas da assistência social	Saúde dos moradores Práticas de higiene Acesso ao saneamento básico e água potável Educação alimentar e nutricional	Emprego formal Seguro desemprego Capacidade de armazenar alimentos Vagas na creche

O quadro representa o amplo escopo da SAN e reforça que essa temática não fica restrita a apenas questões emergenciais, como se pensava no passado, ou ainda a apenas uma questão de produção de alimentos. O aumento da produção de alimentos é apenas uma das condições para satisfazer as necessidades dos indivíduos. No entanto, não permitirá um significativo progresso na erradicação da fome e da desnutrição e do conseqüente alcance de plenas condições de SAN se não forem combinadas medidas de garantia de renda e melhores condições de vida, por meio de acesso a serviços básicos de qualidade a toda a população, especialmente a mais vulnerável.

A adoção dessa abordagem é justificada por uma razão de escala e por outra ligada ao fenômeno dos encadeamentos. A questão alimentar se manifesta em distintas escalas – desde os indivíduos e domicílios até os âmbitos nacional e global – as quais interagem entre si em diversos aspectos, dando origem a relações de condicionamento e de determinação entre elas. A condição alimentar dos indivíduos é afetada por fatores de ordem geral que condicionam a evolução do emprego e da renda, enquanto que a condição alimentar da população de um país pode ser alterada como resultado das ações desenvolvidas, localmente, junto aos indivíduos e às famílias (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

Para Kepple e Segall-Corrêa (2011), a definição do conceito da SAN, no Brasil, representa um desafio para sua abordagem, especialmente levando em consideração que cada área do conhecimento envolvida, como economia, direito, agricultura, educação, saúde, nutrição, assistência social, sociologia, antropologia e psicologia, entre outras, tem sua própria perspectiva e expectativa na compreensão e utilização desse conceito, o que equivale a dizer que tem um marco teórico particular. Entretanto, esses marcos conceituais e disciplinares, bem como seus indicadores, tomados isoladamente, não são suficientes para a compreensão integral do problema.

2.2. Intersetorialidade

De acordo com a literatura recente, o tema da intersectorialidade emerge na agenda pública, muito mais como retórica do que como uma ação que se vê na prática dos gestores (CUNILL GRAU, 2005). Tem sido apropriada por diversos atores no governo e fora dele de forma rápida, mas um pouco imprecisa, sem a clareza suficiente que sua concepção requer.

Contudo, Bronzo (2007) coloca que há suficiente consenso em relação ao conceito e que este acena para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas, setorializadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e problemas de segmentos específicos da população, que exigem uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, novas respostas das quais a intersectorialidade é uma das alternativas possíveis.

De fato, há um processo de mudança em curso que aponta modelos de gestão de políticas públicas pautados pela intersectorialidade. Por outro lado, é uma temática ainda pouco explorada pela literatura, principalmente quando se observa a ausência de trabalhos empíricos sobre o tema.

Ao longo de vários anos, os governos têm passado por inúmeras reformas e reorganização de suas estruturas administrativas com o objetivo de constituição de espaços de articulação. Isso demonstra que há o imperativo de busca por novos formatos e estruturas de governança que incorporem a complexidade dos problemas sociais (PETERS, 2005).

Os problemas sociais transpõem os limites setoriais impostos pela estrutura administrativa do Estado e necessitam de uma atuação integrada e articulada capaz de reconhecer efetivamente o indivíduo como titular de direitos e, portanto, não segmentá-lo. A integração entre os setores dentro do governo federal, deste com os demais entes subnacionais e do governo como um todo com a sociedade civil constitui-se em uma árdua tarefa eivada de intensos conflitos de interesses.

A necessidade de promover o desenvolvimento social e reduzir a exclusão implica uma ação para a qual o atual modelo do aparato do governo, que planeja, regula, realiza e avalia de acordo com os velhos paradigmas, tem-se mostrado inadequado (INOJOSA, 1998).

Realizar um projeto que articule vários setores e atores demanda a mudança de práticas e padrões da cultura organizacional das instituições públicas gestoras da política, a criação de novos arranjos político-institucionais, conceito cunhado por Gomide e Pires (2013), caracterizado como “o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma de coordenação de atores e interesses em torno de uma política pública.” (GOMIDE e PIRES, 2013).

Além disso, não se pode desconsiderar na proposta de um novo modelo de gestão intersetorial a singular e forte estrutura federativa brasileira sabendo que o modelo federativo, bastante estudado pela literatura, enfrenta desafios robustos. “A combinação entre, de um lado, a estratégia de descentralização dos sistemas públicos e das políticas nacionais e a necessidade de dotar os municípios de recursos necessários à execução de ações abre uma nova vertente do desenho federalista brasileiro” (LASSANCE, 2012).

Não parece haver outra forma mais adequada de utilizar instrumentos de planejamento público sem levar em conta a necessidade de construção de arranjos federativos em que as ações e os recursos federais, estaduais e municipais atuem de maneira cooperativa ou compartilhada. Somente assim, os esforços empenhados no desenho e na implementação de políticas públicas podem ser potencializados, reduzindo-se as sobreposições e fragmentações nas ações entre os entes federados (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Um componente imprescindível para a análise das políticas públicas quanto à capacidade de integração é que o sucesso dessas políticas num Estado federativo depende da capacidade de instaurar **mecanismos de controle mútuo e de coordenação** entre os níveis de governo (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, grifo meu).

A autonomia dos entes federativos – aliada, no caso brasileiro, a um vasto rol de competências compartilhadas, por determinação constitucional – possibilita que União, Estados e Municípios se omitam diante de uma questão e a população permaneça sem uma ação governamental. Isto é, tem-se um processo não transparente e de responsabilização difusa, que possibilita que cada esfera de governo culpe a outra pelo problema, sem que nenhuma ação efetiva seja tomada (ABRUCIO e FRANZESI, 2007). Isso é um problema que deve ser levado em consideração para o alcance de integração na PNSAN e em outras políticas intersetoriais.

Outra possibilidade, de ocorrência frequente, é a efetivação, nas diferentes esferas de governo, ao mesmo tempo, de iniciativas de políticas públicas sem

nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas. Esta prática faz com que os recursos públicos de cada ente federativo sejam aplicados isoladamente, atacando de maneira sobreposta praticamente os mesmos problemas (ABRUCIO e FRANZESI, 2007). O desafio é encontrar caminhos que permitam a melhor adequação entre **competição e cooperação** entre os entes federados (ABRUCIO, 2005, grifo meu).

Dessa forma, a abordagem intersetorial dos problemas de determinado grupo populacional reconhece que é necessário moldar a ação governamental por um novo paradigma, de modo a promover a inclusão dos grupos alijados dos mínimos sociais e de elevar os padrões de qualidade de vida (INOJOSA, 1998).

Azevedo (2003) menciona que a intersetorialidade apresenta dificuldades no que se refere à crescente especialização do poder público e a tendência de maximização do desempenho de cada um dos órgãos do setor estatal. Acrescente-se, ainda, a forma de planejamento governamental segmentada e a disputa na alocação de recursos orçamentários em nível nacional, regional e local.

Segundo Knopp e Alcoforado (2010) as políticas públicas contemporâneas requerem uma nova governança para fornecerem respostas efetivas aos problemas sociais concretos, que se tornam cada vez mais complexos. Os autores entendem que uma nova governança se processa com novos arranjos institucionais baseados na intersetorialidade, que envolvam a cooperação e a atuação conjunta e concertada de atores públicos e privados.

As relações intersetoriais têm o potencial de promover mais eficácia às políticas públicas formuladas para a sociedade como um todo, principalmente quando se lida com problemas complexos (*wicked problems*), conceito trabalhado por Head e Alford (2001) para indicar um determinado tipo de problema persistente, cuja característica é de alta especificidade, não existindo uma única organização ou pessoa que consiga transacionar o seu objeto de resolução.

De fato, *wicked problems* não são passíveis de resolução apenas por meio da intervenção governamental isolada. Ao enfrentá-los é natural que diferenças de valores e de perspectivas se imponham de tal modo que uma decisão clara e consensual seja difícil de ser alcançada pelos atores e instituições envolvidos.

Inojosa (2001), ao abordar a intersetorialidade, cita a complexidade do conceito pelo fato de lidar com a diversidade. Nesse sentido, é preciso superar a fragmentação, já que as clausuras setoriais não dão conta de enxergar a diversidade.

Junqueira (2001) discorre sobre a ação intersetorial como sendo um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população de um determinado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. “O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersetorial.” (JUNQUEIRA, 2001).

Seguindo essa lógica, Draibe (1998) coloca que a setorialização estaria então diretamente associada à baixa eficiência da ação estatal na resolutividade de problemas complexos por gerar falta de articulação entre as políticas sociais, superposições de objetivos e de competências, e, principalmente de públicos-alvo. A pesquisadora conclui que cada setor busca respostas diferentes aos mesmos problemas enfrentados por outros setores e que atuam sobre a mesma população específica.

A intersetorialidade pode ser considerada como um método ou modelo de gestão de políticas públicas que se baseia na contratualização de relações entre diferentes setores de diferentes níveis de governo, onde responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência (NAVARRO, 2011). Pode se desenvolver por meio de uma nova modelagem administrativa ou estratégias de gestão articuladas.

Na SAN e mais especificamente na Política Nacional de SAN , que tem como modelo de gestão a intersetorialidade, as características descritas anteriormente podem aparecer de forma mais acentuada, considerando, a grande diversidade de atores de diferentes setores envolvidos, a diversidade de arenas de discussão e negociação, e, ainda a inevitável interdependência das ações entre os setores e também entre os entes subnacionais. Tudo isso exige um esforço de coordenação e de grandes entraves no aparato governamental do Estado.

A inserção da SAN em cada política setorial implica numa mudança de lógica de atuação e na revisão de valores sociais, que impõe necessariamente o diálogo entre os diversos setores envolvidos. Impõe, antes de tudo um questionamento das próprias contradições da sociedade que se expressam nos objetivos setoriais mais específicos e que fazem com que muitas vezes as ações de determinados setores

amortizem ou mesmo anulem o impacto dos demais (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

Por ser uma política intersetorial, a SAN contempla diferentes objetivos e *per se* sua concepção traz um de seus maiores desafios: A resistência dos diferentes setores do governo nacional e dos entes subnacionais atuarem de forma integrada na implementação da política, compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias conjuntamente a partir de troca de experiências.

O formato setorial predominante não prevê essa dinâmica de relações, embora tenha a intersectorialidade como princípio. Pelo contrário, a excessiva e progressiva especialização setorial e a verticalização tornam políticas públicas multissetoriais e interescares ineficientes (TAKAGI, 2006). Estas fronteiras artificiais não refletem nem a lógica, nem a complexa dinâmica dos problemas encontrados na sociedade, como é o caso da fome (mais alto grau de insegurança alimentar) e da pobreza.

A participação da sociedade civil no processo de formulação e implementação da PNSAN é outra característica relevante da intersectorialidade no contexto do desenho participativo das políticas públicas no Brasil e confere à política caráter de legitimidade. Abarca à estrutura institucional e organizacional certo grau de complexidade, havendo a necessidade de se coordenar atores governamentais e societais, como também os interesses que permeiam a política pública.

Para Gomide e Pires (2012), a capacidade técnico-administrativa do Estado é um dos fatores que influenciam na avaliação do desempenho governamental, mas eles incluem pelo menos uma dimensão que teria interferência direta na *performance* do governo e com isso no alcance da intersectorialidade: a societal-participativa.

Essencial à PNSAN, a dimensão societal-participativa diz respeito ao controle social nos processos de formulação e gestão das políticas públicas, seja ele formal ou informal. Para Junqueira (2001) esses processos ganham consistência e legitimidade quando as necessidades dos grupos populacionais que se distribuem em um território articulam soluções intersectoriais. A população passa a ser considerada como sujeito e não como objeto de intervenção. Ela passa a assumir um papel ativo, colaborando na identificação dos problemas e na sua solução. “Há uma mudança na lógica da política social, que sai da visão da carência, da solução de necessidades, para aquela dos direitos dos cidadãos a uma vida digna e com qualidade.” (JUNQUEIRA, 2001).

Inojosa (1998) reforça que a estrutura governamental modelada segundo a lógica intersetorial se apresenta como mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação, já que suas necessidades e demandas podem ser expressas tal como existem no mundo real, intrinsecamente interligadas .

“A intersetorialidade 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 **suprasetorial**, inclui ações e subsistemas com estruturas institucionais próprias e robustas, e também de políticas setoriais.” (BURLANDY, 2009, grifo meu).

2.3. A Fragmentação das Políticas Públicas

Em um primeiro momento, o fenômeno da fragmentação das políticas públicas pode ser caracterizado como um dos fatores que levam à ineficiência de determinada política. No entanto, características e explicações para as causas de tal fenômeno carecem de um referencial teórico metodológico específico.

Uma teoria da fragmentação de políticas públicas poderia ajudar a identificar fatores e condições sob os quais as políticas públicas, especificamente a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, podem se tornar mais eficientes, eficazes e efetivas. Martins (2003) coloca que, a partir da aplicação do modelo de análise, procura-se, ao final, identificar a “melhor estrutura que potencialmente promove os melhores resultados” – o que implica estruturas e resultados ótimos ou satisfatórios, e não a suposição de que exista uma única melhor estrutura (Martins, 2003, grifos do autor).

Segundo o autor, uma teoria da fragmentação de políticas propõe que a fragmentação, definida como a perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas, é um resultado indesejado associado a elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas.

As competições se estabelecem pela superposição de autoridades sobre as mesmas áreas de produção de um bem ou serviço. O conflito surge quando a organização com jurisdição sobreposta discorda da política da outra (ou das demais), situação que leva a uma “quase-solução” (MARTINS 2003, grifo do autor). Quanto mais abrangentes forem os objetivos e a quantidade de organizações envolvidas, mais difusa será a autoridade do formulador.

Este trabalho está ancorado na análise de três categorias contidas no conceito de fragmentação elaborado por Martins (2003) que, ausentes em maior ou em menor grau, definem a fragmentação de políticas públicas. Nesse sentido, faz-se necessário conceituá-las:

- ❖ **Coordenação:** Diz respeito ao processo formal de formulação e implementação de políticas conduzido de dentro do aparato governamental. Significa fazer com que os diversos sistemas

institucionais e gerenciais que formulam e implementam políticas trabalhem juntos de forma congruente (OCDE, 2003).

- ❖ **Consistência:** Processo que garante que os objetivos das políticas sejam alcançados e que essas não sejam contraditórias entre si. As políticas que se opõem ao alcance de um determinado objetivo devem ser evitadas (OCDE, 2003).
- ❖ **Coerência:** Constitui um conceito mais amplo e envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos comuns. Consiste em um processo que demanda ações integradoras mediante coordenação e consistência (OCDE, 2003).

A figura 2.2 representa o esquema lógico que encadeia os conceitos de coerência, consistência e coordenação de políticas públicas.

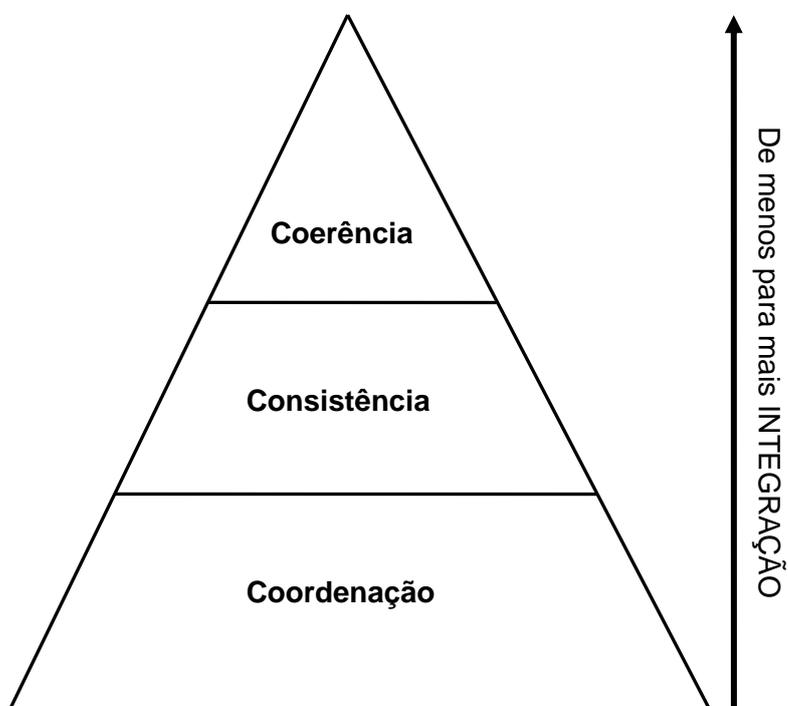


Figura 2.2. A coerência como um processo (modificado de OCDE, 2003).

A ideia é mostrar um processo que, partindo-se da base da pirâmide sentido “topo”, há um ganho inegável de integração, ao mesmo tempo em que o estreitamento sentido “coerência” significa grau crescente de complexidade para seu alcance.

A antítese da fragmentação é a integração. A questão da **integração** é essencial e presume-se que seja eficaz quando se tem arranjos eficientes de **coordenação** (MARTINS, 2003, grifo meu).

Nesse sentido é muito útil a escala de integração de políticas proposta por Metcalfe (1994) apresentada na figura 2.3. Ela é cumulativa no sentido em que as funções de coordenação no nível mais alto (topo da escala) dependem da existência e da confiabilidade das funções no nível mais baixo (base da escala).

Por exemplo, o estabelecimento de prioridades governamentais depende das práticas interministeriais de comunicação e consulta e da abertura dos ministérios para buscar consenso e resolver conflitos. A coordenação consome tempo e recursos e se um método simples de coordenação for suficiente, não há necessidade de se utilizar um mais complexo. No entanto, quando surgem problemas de coordenação mais complexos, deve haver uma reserva de capacidade de coordenação de nível mais alto para lidar com esses problemas.



Figura 2.3. Escala de integração de Políticas (modificado de METCALFE, 1994).

No esquema proposto, a coordenação pode ser visualizada como um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação. No entanto, a consistência vai além e está baseada em processos de formulação de políticas compatíveis. Já a coerência consiste em avançar nesse processo de integração (OCDE, 2003).

A coerência, ainda, pode ser categorizada em três dimensões que necessitam ser abordadas de modo *pari passu*, reconhecendo que a complexidade é comum às três tipologias:

Quadro 2.2. Dimensões da coerência (modificado de OCDE, 2003)

Coerência horizontal: Significa assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente. Fortalecer a interconectividade das políticas e promover uma perspectiva do “governo como um todo” são maneiras de promover a perspectiva horizontal da coerência nas políticas.
Coerência vertical: Significa assegurar que as práticas das agências, autoridades e órgãos autônomos, bem como o comportamento dos níveis subnacionais do governo, se reforcem mutuamente com os compromissos políticos mais amplos.
Coerência temporal: Significa assegurar que as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não se oponham aos compromissos de longo prazo.

A premissa básica de uma teoria da fragmentação de políticas públicas é que a fragmentação é um problema. A questão teórica central que se apresenta é a seguinte: que fatores podem explicar um determinado grau de fragmentação dos processos de formulação e implementação de políticas? Que modelo/composição de variáveis poderia ser utilizado para se explicar a formação de processos fragmentadores e, conseqüentemente, políticas fragmentadas?

Esta teoria é útil para auxiliar a compreensão de processos complexos de gestão de políticas públicas, porque sua proposição toca algumas questões basilares que permeiam o debate contemporâneo em políticas públicas. Campbell e Peters (1988) colocam que o processo de fragmentação seria decorrência da democracia e do crescente pluralismo de interesses. Nesse sentido, a teoria da fragmentação de políticas não descarta tal hipótese, mas sugere que a fragmentação também pode ser uma combinação disfuncional de fatores de integração.

Martins (2003) considera que a diversidade de atores e interesses é um requisito de legitimidade (democracia e pluralismo) e constitui mecanismo de aprendizagem, na medida em que impede a conformidade à padronização.

Segundo a perspectiva do modelo *garbage can*, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), a diversidade é um padrão esperado. A fragmentação é uma

forma de ineficiência e induz ao reducionismo, embora haja críticas sobre esta afirmação. O limite entre ambas as conseqüências – diversidade e fragmentação – é tênue e de difícil visualização (MARTINS, 2003).

A mensuração da fragmentação é complexa, embora sua qualificação seja possível. A quantidade de políticas, de atores envolvidos (pessoas, organizações etc.) e de domínios jurisdicionais pode ser bom indicador de complexidade e indicar potenciais problemas de coordenação (IADB, 2003).

Para Martins (2003), a principal proposição causal/associativa de uma teoria da fragmentação de políticas públicas se dá entre estruturas e processos: arranjos estruturais fragmentadores geram processos fragmentadores, que, por sua vez, geram políticas fragmentadas.

O autor ainda acrescenta que a fragmentação, embora seja considerada um padrão recorrente e uma conseqüência esperada, representa ineficiência. É tratada tanto como conflito ou ambigüidade, característicos das políticas intersetoriais e dos contextos institucionais complexos, quanto como um custo de oportunidade que produz ineficiência alocativa de recursos, ineficácia e reducionismo.

Gomide e Pires (2012) argumentam que não há como pensar a produção de políticas de desenvolvimento social sem aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas. Em torno de cada política, estarão arranjasdas organizações com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores do governo, do sistema político e da sociedade, além de imposições de transparência, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário.

Nessa mesma perspectiva, Fiani (2013) coloca que os arranjos institucionais apresentam grande importância para a formulação de políticas, principalmente as de desenvolvimento social, nas quais se exige alto grau de articulação e integração. Há evidências de que a construção de arranjos institucionais adequados é condição para a consecução de políticas públicas bem-sucedidas (FIANI, 2013).

Evans (2004) reforça que a capacidade do Estado para atuar com políticas mais adequadas depende significativamente de sua estrutura institucional e de sua capacidade organizacional. Nesse sentido, as instituições desempenham papel significativo, podendo interferir na implementação de políticas (FIANI, 2013).

O modelo analítico trabalhado por Martins (2003) é uma adaptação do modelo de correntes múltiplas (*multiple streams*) de Kingdon (2003). O *multiple streams* é uma variação do *garbage can model* - GCM (March e Olsen, 1989), que permite explicações para situações complexas, fluidas e difusas utilizado, neste trabalho na análise da PNSAN.

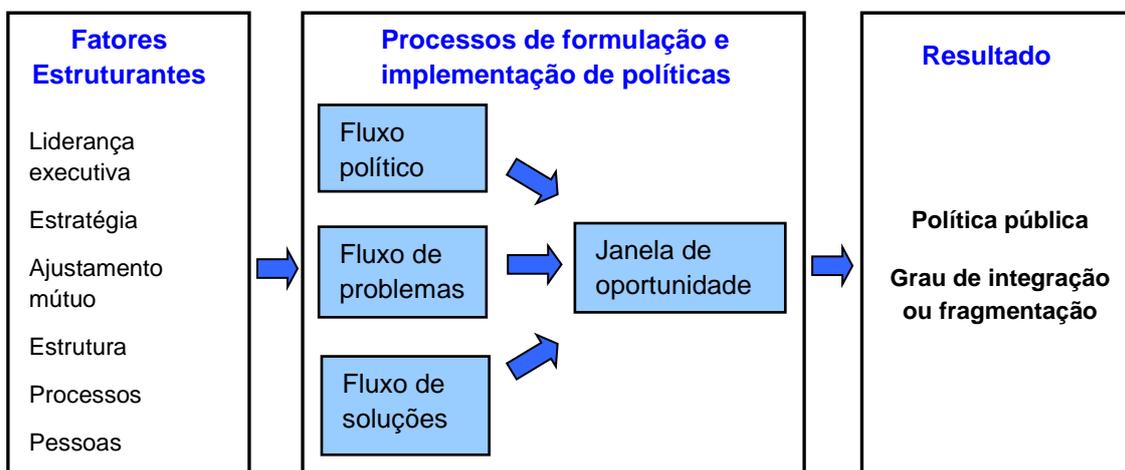


Figura 2.4. Modelo de Análise da Fragmentação/Integração (modificado de MARTINS, 2003)

O modelo acima apresentado pode ser utilizado para explicar a fragmentação de uma política pública e é composto por **seis categorias de variáveis independentes ou fatores estruturais: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas**. Essas categorias de variáveis independentes são consideradas elementos potenciais e indicam a propensão à integração/fragmentação, a partir dos quais os processos de formulação e implementação de políticas podem ser dotados de maior convergência entre si e com as macroestratégias de governo (MARTINS, 2003, grifo meu).

Ao se formular e implementar uma política pública como a PNSAN sabe-se, a partir de suas características descritas no capítulo 1, que a busca por uma integração plena é uma situação hipotética que na prática é quase impossível. Por outro lado, tampouco o outro extremo, a completa fragmentação, dificilmente ocorrerá. Nesse sentido, a teoria da fragmentação de uma política não pressupõe nem o caos (a fragmentação total) nem a ordem (a integração total), mas reconhece que a natureza fragmentária de algumas políticas estão associadas a alguns fatores estruturais que as (re)produzem assim e que estes fatores podem ser, em alguma medida, controláveis.

O Quadro 2.3 apresenta os seis fatores estruturais categorizados por Martins (2003) dos quais 3 serão utilizados na discussão dos dados no capítulo 5 deste trabalho. Tais fatores podem, em maior ou menor grau, explicitar a fragmentação ou a integração da PNSAN, indicando os limites e os desafios enfrentados na implementação da política ao mesmo tempo que potenciais ações poderão ser vislumbradas para ajustes tanto nos mecanismos de coordenação, como coerência e consistência.

Quadro 2.3. Fatores estruturais que favorecem a integração ou a fragmentação (modificado de MARTINS, 2003).

FATOR ESTRUTURAL	DEFINIÇÃO
Liderança Executiva	A liderança executiva como fator de integração dos processos de formulação de política não está centrada no empreendedor da política pública, que exerce claras funções de liderança dentro do subsistema da política, mas na liderança executiva de governo, exercida pela autoridade executiva principal.
Estratégia Governamental	Conjunto de ações com o objetivo de promover a convergência de propósitos e o casamento do planejamento (apontando resultados) com a gestão (apontando como alcançá-los)
Ajustamento Mútuo	Possibilidade de os diversos atores envolvidos numa formulação ou implementação de políticas cooperarem de forma autônoma, sem a necessidade de arranjos formais de coordenação, sem um ideal de resultado previamente estabelecido e mesmo sem a influência direcionadora de uma liderança.
Estrutura	Desenho institucional/organizacional que orienta a coordenação macro-governamental e as integrações verticais e horizontais entre órgãos e entidades na estrutura de governo. Pode facilitar ou dificultar a coordenação
Processos	Modo de execução e de fluxo de atividades. Podem implicar em maior ou menor autonomia.
Pessoas	Pessoas são fatores de integração na medida em que compartilham, na qualidade de membros de um ou de vários subsistemas de política pública, valores, crenças e opiniões em torno de questões relativas a formulação e implementação.

O Quadro 2.4 apresenta as características de cada um destes fatores em termos de propensão à integração ou à fragmentação, a partir de um modelo de análise qualitativa.

Quadro 2.4. Modelo de análise qualitativa da fragmentação/integração (modificado de MARTINS, 2006).

GRUPO	VARIÁVEL	PROPENSÃO À INTEGRAÇÃO	PROPENSÃO À FRAGMENTAÇÃO
Liderança Executiva	Gestão do poder	O executivo principal exerce forte liderança e governa (administra o conflito) buscando o consenso (e um integrador)	O executivo principal não exerce forte liderança ou divide para governar, mediante incentivo à competição interna
	Visão	O executivo principal manifesta sua visão, e esta aparece de forma central no seu discurso político	O discurso político do executivo principal não revela claramente uma visão mobilizadora
Estratégia governamental	Plano	Há um projeto nacional ou de governo expresso claramente sob a forma de um plano	As diretrizes e os objetivos centrais de governo não estão claros nem integrados sob a forma de um plano
Ajustamento Mútuo		Há evidências de que predominam formas de coordenação negociada (coordenação negativa, barganha, solução de problemas e coordenação positiva)	Há evidências de que predominam formas de coordenação não-negociada (ajustamento paramétrico e ajustamento deferencial)
Estrutura	Desenho organizacional	A macroestrutura está agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob a supervisão do Presidente da República	Há uma pulverização da macroestrutura, com perda de supervisão e sobreposições e paralelismos não-claros
	Coordenação	Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessária	Os mecanismos de coordenação não logram promover integração lateral ou vertical
Processos	Autonomia	Os processos pertinentes ao subsistema de política perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes	Os domínios institucionais são preponderantemente autônomos na execução de atividades
	Integração vertical e horizontal	Poucos <i>stakeholders</i> , baixo conflito de autoridade dos domínios institucionais, resultados claros e formas de integração bem estabelecidas	Grande diversidade de <i>stakeholders</i> , limitações na autoridade dos domínios institucionais, demandas conflitantes e múltiplas e complexas formas de integração
Pessoas	Valores	Uma ou poucas comunidades epistêmicas dotadas de meios de interlocução	Diversas comunidades epistêmicas sem meios de interlocução

O roteiro de análise elaborado por Martins (2003) pode ser muito útil para se identificar, no capítulo 4, os limites e desafios da gestão intersetorial da PNSAN. A partir do diagnóstico dos fatores estruturais de integração/fragmentação é possível avaliar o nível de coordenação, consistência e coerência da política. O fato é que a PNSAN como uma política com um alto grau de complexidade exige uma análise qualitativa que permita identificar os possíveis fatores causais da fragmentação, potencializando ações com o objetivo de se alcançar um nível de integração aceitável versus um nível mínimo “quase” ótimo de fragmentação.

Para este trabalho, optou-se pela escolha de três fatores estruturais que determinam a análise do planejamento e orçamento governamentais: a estratégia, a estrutura e os processos. Nesse sentido, o estudo teve um escopo limitado pela disponibilidade de dados e pelo período de realização da pesquisa. De todo modo, como a teoria carece mais dados empíricos, este primeiro mapeamento não se esgota em si mesmo e pretende iluminar uma pequena parte da complexa tarefa de se identificar os fatores de fragmentação de uma determinada política.

CAPÍTULO 3 METODOLOGIA

3.1. Percurso metodológico

O objetivo geral deste estudo foi realizar uma reflexão crítica sobre os limites e desafios da gestão intersetorial na Política de Segurança Alimentar e Nutricional tomando como base a análise a adequação entre o planejamento e o orçamento do governo federal.

Para se introduzir a discussão da gestão intersetorial na temática da SAN, foi apresentada a estrutura instituída para a gestão da PNSAN no Brasil e seus instrumentos de coordenação. A seguir, foi trabalhado o conteúdo teórico que deu a base para a pesquisa, discutindo-se o conceito abrangente da Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito nacional e internacional e suas dimensões; o conceito de intersectorialidade, apresentando as deficiências da ação setorial, o potencial e os desafios da ação intersectorial e sua estreita articulação com a SAN. Para dar maior robustez ao estudo, utilizou-se como referencial teórico a teoria da fragmentação de políticas proposta por Martins (2003) que embasou toda a análise dos dados realizada no capítulo 4.

A pesquisa, de caráter documental, teve os seguintes passos:

Foram analisadas as normas constitucionais, legais e infralegais que instituíram a SAN no Brasil, procurando apresentar o arcabouço jurídico e institucional que sustenta o conceito de SAN, que criou o sistema Nacional de SAN, instituiu a CAISAN, bem como estabeleceu as diretrizes para a elaboração da PNSAN e do PLANSAN.

Como referenciais para a análise explicitada anteriormente, foram consultados os sites da Presidência da República, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Foi feito um levantamento documental em fontes secundárias - documentos impressos e disponibilizados na internet referentes ao PLANSAN: boletins, pareceres, relatórios, outros documentos publicados no Diário Oficial da União, artigos de jornais, matérias publicadas na mídia impressa e eletrônica, atas de reuniões, notas técnicas e memórias de eventos.

Ademais, foi realizada pesquisa documental em fontes secundárias - documentos impressos e disponibilizados na internet - relacionados ao plano plurianual

do governo federal (PPA) e ao orçamento federal. Foram visitados os sites da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Orçamento Federal - SOF.

As informações disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), base de dados do governo federal que trata do planejamento e orçamento dos órgãos envolvidos na implementação das diversas políticas, dentre elas a PNSAN, foram utilizadas como subsídios para a discussão realizada na capítulo 4, assim como dados públicos sobre a execução orçamentária disponíveis no site do projeto Siga Brasil do Senado Federal (SF).

Os dados relacionados ao PPA 2008-2011 foram extraídos do portal do MP (BRASIL, 2007) e do Senado Federal - SF (BRASIL, 2013d). Já os dados do PPA 2012-2015 foram extraídos do portal do SIOP (BRASIL, 2012). Ainda, foi feito um pareamento com as ações orçamentárias, de forma a identificar aqueles programas e ações com maior alocação de recursos.

Trata-se de um estudo exploratório e qualitativo que aplicou a teoria da fragmentação à PNSAN, com a utilização das categorias coordenação, coerência e consistência para discutir a integração ou a fragmentação da política. O caminho foi percorrido a partir da análise dos fatores estruturais que tem capacidade de interferir no grau de propensão à integração ou à fragmentação da PNSAN.

3.2. Considerações sobre a ética em pesquisa

De acordo com a proposta metodológica apresentada, este estudo não envolveu pesquisa, na forma direta, com seres humanos. Assim, não houve necessidade de submetê-lo à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública (CEP/ENSP/FIOCRUZ)⁵.

Com relação ao levantamento de informações provenientes de fontes secundárias, todas as informações utilizadas neste trabalho são públicas e estão disponíveis em mídia impressa ou eletrônica.

De acordo com o CEP/ENSP/FIOCRUZ, as pesquisas que utilizam apenas dados de domínio público de acesso irrestrito que não identifiquem sujeitos, ou apenas

⁵ Referência: Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS) Nº 196, de 1996, que aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

revisão bibliográfica, sem envolvimento de seres humanos, não necessitam aprovação por parte do Sistema CEP - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

CAPÍTULO 4 LIMITES DO GOVERNO FEDERAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA INTERSETORIAL

4.1. O Planejamento Estratégico Governamental e o Orçamento Federal

No Brasil, planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e a controle. É oportuno destacar que o Brasil é considerado um país com tradição em planejamento, sendo que os primeiros esforços nesse sentido podem ser identificados no início da década de 1930 do século XX (PAULO, 2010).

A Constituição Federal (CF) estabelece que o Poder Executivo deve elaborar o Plano Plurianual (PPA), com abrangência de quatro anos, contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal (APF) para os programas. Ele constitui-se em um plano de médio prazo, com período de vigência que vai do segundo ano do mandato presidencial e alcança o primeiro ano do mandato subsequente, característica essa que garante o princípio da continuidade dos programas.

O PPA é uma Lei, de iniciativa do Poder Executivo, que deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da APF para as despesas com investimento e para as relativas aos programas de duração continuada (CF/88, art. 165, § 1o). É uma peça prevista no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas), Seção II (Dos Orçamentos), juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com Paulo (2010) é possível afirmar que a CF atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De forma textual, a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4o). No mesmo sentido, a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o PPA (art. 166). Com isso, a materialização do PPA só é possível se o mesmo for contemplado nas LOAs.

O PPA é o instrumento que faz a ligação entre objetivos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo, políticas de governo, de médio prazo, e realização dos gastos, previstos pelo orçamento anual (PAULO, 2010).

O primeiro Plano Plurianual (1992-1995) tinha como principais objetivos o controle das contas públicas e um projeto de desestatização e abertura comercial.

Esse primeiro PPA não foi reconhecido como instrumento derivado de um exercício de planejamento, mas apenas uma peça burocrática, aprovado sem maiores debates no Congresso Nacional, de forma a cumprir somente a formalidade da previsão constitucional (PAULO, 2010).

Já o PPA 1996-1999 foi elaborado em um contexto de estabilidade econômica alcançado pela implementação do Plano Real, no qual buscou-se um novo formato de gestão com o objetivo da retomada do crescimento.

A partir do PPA 2000-2003 houve uma mudança na metodologia de organização das ações e no modelo de gestão do Plano. O conceito de programa⁶ passou a disciplinar a integração entre planejamento e gestão.

A gestão do Plano até 2011 foi baseada no conceito de planejamento e orçamento por programa, a partir do qual se constituiu toda estrutura de execução dos processos e recursos e geração dos produtos e resultados das ações governamentais. (BRASIL, 2002). O Plano, como instrumento de planejamento estratégico, se reduziu a apenas um controle de ações, com vistas à redução dos gastos públicos,

Nesse ponto, de 2000 a 2011, o PPA se constituiu, basicamente, em um “orçamento-programa”, conceito que combina planejamento com orçamento. Wildavsky (1982) já apontava, na década de 1980, que esse modelo apresenta inconsistências: “Não sendo nem programa nem orçamento, a estrutura do programa se torna inútil.” (WILDAVSKY, 1982).

Com o novo PPA 2012-2015 foram introduzidas alterações significativas nessa estrutura adotada pelos três últimos planos plurianuais do Governo Federal.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2011b), o sentido geral das mudanças é o da busca por um caráter mais estratégico para o Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas.

⁶ O Programa é um conjunto articulado de ações que concorrem para um objetivo comum, previamente estabelecido. Os programas são instituídos pelo plano plurianual, visando a solução de um problema, o atendimento a uma demanda da sociedade ou ainda o aproveitamento de uma oportunidade como causa de instituição de um programa. Os programas são desdobrados em ações, que podem ser projetos ou atividades dos quais resultam a produção de bens e serviços. (SIQUEIRA, 2006).

O programa é módulo de ligação entre planejamento e orçamento. Em termos de planejamento, o programa é um instrumento de organização das ações do Governo. Em termos de gerenciamento, o programa é uma unidade de gestão, constituindo o âmbito das atividades de monitoramento, controle e avaliação de desempenho. (SIQUEIRA, 2006)

As categorias a partir das quais o Plano se organiza foram redesenhadas. No lugar de “Programa-Ação” foi concebida a ideia de “Programas Temáticos, Objetivos, Metas e Iniciativas”. Isto significa que o Plano tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático e o orçamento responde pela organização no nível operacional. Uma das premissas para a mudança foi, fundamentalmente, o estabelecimento de condições para um melhor tratamento da multissetorialidade que caracteriza diversas políticas (BRASIL, 2011b).

Nesse contexto, o PPA corresponde, ou pelo menos corresponderia, à estratégia do governo que, em tese, levaria à atuação integrada. Na prática isso não acontece. As afirmações de Paulo (2010) colocam que o PPA constitui-se em instrumento de trabalho, principalmente para os órgãos de controle, mas, para os planejadores e tomadores de decisão, limita-se apenas uma peça burocrática.

Essa situação fica mais evidente quando, em 2007 a Presidência da República (PR) ignorou os trabalhos de preparação do PPA 2008-2011 desenvolvidos no âmbito do MP e lançou uma série de planos em paralelo, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS) (PAULO, 2010). Atualmente o governo implementa um novo Plano, Plano Brasil sem Miséria (BSM), elaborado em 2011 com vigência até 2014. É o principal compromisso do governo, tendo um modelo de gestão próprio que o diferencia do PPA 2012-2015.

Com efeito, o governo federal elegeu novas formas para definir e comunicar quais são suas prioridades e metas. Esse tipo de prática acontece também na temática da SAN. O PLANSAN foi elaborado, em 2011, de forma que as questões da PNSAN fossem tratadas com o olhar sistêmico da SAN, já que o PPA ainda não consegue ser esse instrumento estratégico para a política. No entanto, para que a maior parte das metas que estão no PLANSAN sejam concretizadas, elas devem constar no PPA para que o orçamento seja garantido.

A questão orçamentária, de certa forma dita, o planejamento dentro da formulação e implementação das políticas sendo a causa de divergências e interferências que trazem à tona os interesses e prioridades. Não coincidente, observa-se que há um grau de importância atribuído às políticas setoriais, por atenderem à conjuntura e à necessidade dos interesses em jogo, expressas exatamente pelo financiamento de cada uma delas (NASCIMENTO, 2010).

Cabe aqui ressaltar que o planejamento estratégico governamental envolve questões que vão além da técnica. Aspectos políticos podem pesar muito mais do que questões técnicas. O escopo deste trabalho limitou-se à análise de dados e informações disponíveis, não se aprofundando no aspecto político, sendo esta mais uma linha de estudo importante a ser desencadeada.

Grande parte dos conflitos se dá na alocação dos recursos públicos, fazendo com que organizações situadas em diferentes setores governamentais e da sociedade acabem se tornando competidores potenciais pelos recursos existentes. O comprometimento com projetos integradores implica abrir mão de objetivos e recursos de curto e médio prazo, em função de ganhos futuros. A adesão dos atores depende do quanto este projeto é consistente politicamente e do quanto é construído coletivamente e de forma pactuada, ajustando as diferentes lógicas setoriais (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

Isso quer dizer que é preciso levar em conta na análise tanto os interesses em jogo e os processos de privilegiamento de determinada política setorial quanto as concepções e formatação das políticas pelos diferentes órgãos públicos. Cunill Grau (2005) coloca que a estrutura da administração pública é caracterizada por ministérios que atendem a uma especialização setorial e os mecanismos de destinação de recursos seguem essa mesma lógica.

A estrutura instituída para a gestão da política de SAN foi pensada na lógica de que os problemas são complexos, a realidade é sistêmica e as demandas da sociedade devem ser respondidas de forma coerente e efetiva. No entanto, este novo formato esbarra em um modelo de gestão cuja estrutura administrativa é segmentada em diversas instituições com variadas especificidades e, de certa forma, consolidado no âmbito do governo federal.

A hipótese deste trabalho é de que o atual modelo de planejamento estratégico e de alocação orçamentária constituem-se, dentre outros, limites da estrutura governamental para o efetivo alcance da intersectorialidade e da integração na PNSAN.

4.2. A Segurança Alimentar e Nutricional nos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015

Como explicitado no capítulo 2, o conceito de SAN adotado pelo Estado brasileiro, a partir da promulgação da LOSAN, é amplo porque considera uma perspectiva sistêmica e compreende diversas áreas do conhecimento. O conjunto de ações e programas formulados e implementados pelo governo federal que têm interferência na melhoria das condições de SAN da população brasileira muitas vezes estão distribuídos por diversos órgãos executores de políticas setoriais e acabam não sendo reconhecidos como componentes da PNSAN.

As diversas ações distribuídas pelos ministérios têm sido analisadas e debatidas na ótica da SAN, de forma sistemática, pelo CONSEA desde 2005, período em que a minuta do projeto de lei da LOSAN já estava em tramitação no Congresso Nacional. O CONSEA identificou 37 programas⁷ do Plano Plurianual (PPA) e ações orçamentárias correspondentes relacionados à temática da SAN (BRASIL, 2010a).

Para isso, os programas e ações foram classificados e organizados em 16 temáticas:

- ❖ Abastecimento alimentar;
- ❖ Acesso à alimentação;
- ❖ Ações estruturantes (geração de trabalho e renda);
- ❖ Agricultura Familiar;
- ❖ Alimentação escolar;
- ❖ Alimentação saudável;

⁷ 1-Abastecimento agroalimentar; 2-Acesso à Alimentação; 3-Agricultura Familiar; 4-Assentamentos para trabalhadores rurais; 5-Assistência técnica e extensão rural na agricultura familiar; 6-Atenção básica em saúde; 7-Brasil escolarizado; 8-Brasil Quilombola; 9-Cidadania e efetivação do direito das mulheres; 10-Combate à desertificação; 11-Comunidades tradicionais; 12-Conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos genéticos; 13-Conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade; 14-Crédito fundiário; 15-Cultura afro-brasileira; 16-Cultura viva - arte, educação e cidadania; 17-Desenvolvimento da agricultura irrigada; 18-Desenvolvimento integrado e sustentável do semiárido; 19-Desenvolvimento sustentável da aquicultura; 20-Desenvolvimento sustentável da pesca; 21-Desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento; 22-Desenvolvimento sustentável de territórios rurais; 23-Economia solidária em desenvolvimento; 24-Eradicação do trabalho infantil; 25-Gestão da política aquícola e pesqueira; 26-Gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome; 27-Infraestrutura hídrica;. 28-Paz no campo; 29-Pesquisa e desenvolvimento agropecuário e agroindustrial para a inserção social; 30-Proteção da sustentabilidade de espaços sub-regionais; 31-Promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira; 32-Proteção e promoção dos povos indígenas; 33-Revitalização de bacias hidrográficas em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental; 34-Saneamento rural; 35-Serviços urbanos de água e esgoto; 36-Transferência de renda com condicionalidades - Programa Bolsa Família; 37-Vigilância e prevenção de riscos decorrentes da produção e do consumo (BRASIL, 2007).

- ❖ Biodiversidade e populações tradicionais;
- ❖ Gestão de políticas;
- ❖ Pesca e aquicultura,
- ❖ Reforma agrária, regularização fundiária e Unidades de Conservação;
- ❖ SAN das populações negras;
- ❖ SAN dos povos indígenas;
- ❖ SAN no Semiárido;
- ❖ Saneamento - água e esgoto;
- ❖ Transferência de Renda;
- ❖ Vigilância Sanitária.

A seguir, será apresentado um mapeamento de programas do governo federal, que constam nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015 e estão vinculados à PNSAN e seus órgãos executores, considerando a categorização elaborada pelo CONSEA.

Foram identificadas 129 (cento e vinte nove) ações orçamentárias na área de SAN distribuídas ao longo do PPA 2008-2011 em 37 Programas que se encontram categorizados nas temáticas monitoradas pelo CONSEA, conforme mostra o quadro 4.1.

Quadro 4.1. Distribuição das ações orçamentárias segundo tema e órgão executor - PPA 2008-2011, ano 2011 (BRASIL, 2013e).

ÓRGÃO EXECUTOR	TEMA	AÇÕES EM 2011	
		n	%
MAPA	Abastecimento Agroalimentar	4	44,4
	Agricultura Familiar (Plano Safra e Aquisição de Alimentos)	2	22,2
	Biodiversidade e populações tradicionais	3	33,3
	Ações do MAPA no conjunto total de ações de SAN	9	7,1
MCTI	Biodiversidade e populações tradicionais (Quantidade e Percentual de ações do MCTI no conjunto total de ações de SAN)	1	0,8
MDA	Agricultura Familiar (Plano Safra e Aquisição de Alimentos)	10	33,3
	Biodiversidade e populações tradicionais	2	6,7
	Reforma Agrária, Regularização Fundiária e Unidades de Conservação	11	36,7
	SAN das populações negras	4	13,3
	SAN dos povos indígenas	1	3,3
	SAN no semiárido	2	6,7
	Ações do MDA no conjunto total de ações de SAN	30	23,3
MDS	Acesso à Alimentação	3	17,6
	Ações Estruturantes	4	23,5
	Agricultura Familiar (Plano Safra e Aquisição de Alimentos)	2	11,8
	Alimentação saudável	1	5,9
	Gestão de políticas	1	5,9
	SAN dos povos indígenas	1	5,9
	SAN no semiárido	2	11,8
	Transferência de renda	3	17,6
	Ações do MDS no conjunto total de ações de SAN	17	13,4
MEC	Alimentação escolar	2	66,7
	SAN em populações negras	1	33,3
	Ações do MEC no conjunto total de ações de SAN	3	2,3
MF	Agricultura Familiar (Plano Safra e Aquisição de Alimentos)	2	66,7
	Reforma Agrária, Regularização Fundiária e Unidades de Conservação	1	33,3
	Ações do MF no conjunto total de ações de SAN	3	2,3
MI	Ações estruturantes	4	26,7
	SAN no semiárido	11	73,3
	Ações do MI no conjunto total de ações de SAN	15	11,6
MinC	SAN das populações negras Quantidade e Percentual de ações do MinC no conjunto total de ações de SAN)	6	4,7
MJ	SAN dos povos indígenas (Quantidade e Percentual de ações do MJ no conjunto total de ações de SAN)	5	3,9
MMA	Biodiversidade e populações tradicionais	12	66,7
	SAN das populações negras	1	5,6
	SAN dos povos indígenas	3	16,7
	SAN no semiárido	2	11,1
	Ações do MMA no conjunto total de ações de SAN	18	14,2
MPA	Pesca e Aquicultura (Quantidade e Percentual de ações do MPA no conjunto total de ações de SAN)	4	3,1
MS	Alimentação saudável	1	11,1
	SAN de populações negras	1	11,1
	SAN dos povos indígenas	3	33,3
	Vigilância Sanitária	2	22,2
	Saneamento - água e esgoto	2	22,2
Ações do MS no conjunto total de ações de SAN	9	7,0	
MTE	Ações estruturantes (Quantidade e Percentual de ações do MTE no conjunto total de ações de SAN)	5	3,9
PR/SEPIR	SAN das populações negras (Quantidade e Percentual de ações da SEPIR no conjunto total de ações de SAN)	2	1,6
TOTAL GERAL		129	100

Os dados apontam para um conjunto importante de instituições responsáveis pela implementação da PNSAN (n=14 órgãos) e para uma multiplicidade de ações orçamentárias (n=129 ações). MDA, MMA, MDS e MI detêm, respectivamente, 23,3%, 14%, 13,2% e 11,6% das ações, considerando o universo total de 129 ações para a SAN. Importante notar que a maior parte (62,1%) das ações se concentram nesses quatro órgãos. Na figura a seguir é apresentada a distribuição percentual das ações de SAN por órgãos.

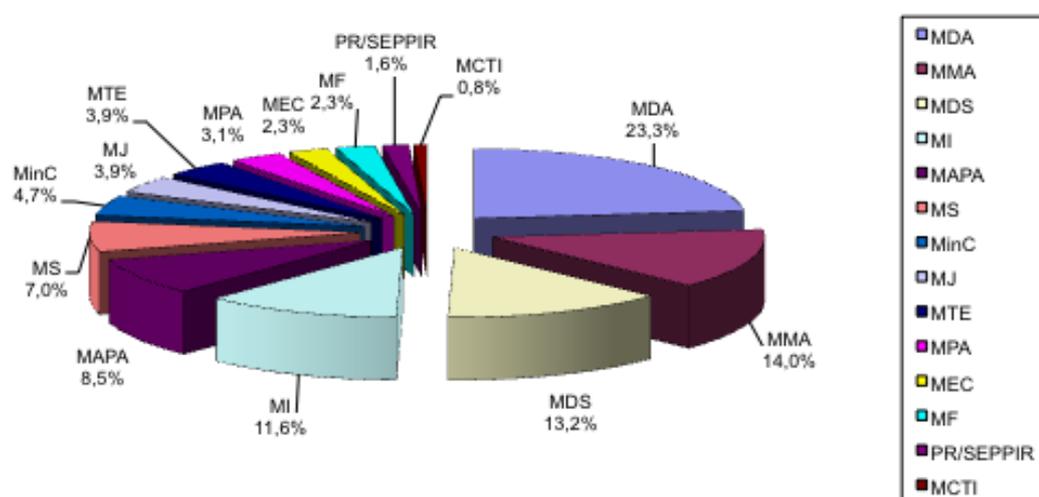


Figura 4.1. Distribuição (%) das ações orçamentárias por órgão - PPA 2008-2011, ano 2011 (BRASIL, 2013e).

Quando os valores de cada ação orçamentária são analisados, essa distribuição ocorre de forma diferenciada. No quadro 4.2 é possível verificar o orçamento destinado a cada tema por ação, o quanto de despesa foi autorizado e o quanto foi liquidado⁸ para os anos 2008, 2009, 2010 e 2011.

Considerando que a programação orçamentária é a manifestação acerca do que é essencial para uma organização na alocação dos recursos, a partir da

⁸ Despesa liquidada é o segundo estágio da despesa e é uma categoria utilizada pelo MP para avaliar a execução de uma ação orçamentária. Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964 a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação das despesas com fornecimento ou com serviços prestados terão por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço (BRASIL, 2013a).

desagregação das ações do quadro 4.1, nota-se, por um lado, a pulverização do orçamento da SAN em diversas ações ou projetos de pequeno vulto (até R\$ 20 milhões), além daquelas ações onde se encontram recursos de grande vulto⁹ (igual ou superior a R\$ 20 milhões) e que não necessariamente coincidem com os órgãos que apresentaram maior quantidade de ações.

Quadro 4.2. Orçamento autorizado, liquidado e percentual de execução da SAN, segundo temas, por órgão, 2008, 2009, 2010 e 2011 (BRASIL, 2013e).

(continua)

2008			
	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Executado (%)
MAPA	2.422.235.162,00	671.987.213,54	27,7%
MCTI	400.000,00	99.649,64	24,9%
MDA	3.091.402.724,00	1.960.348.165,50	63,4%
MDS	11.617.768.580,00	11.562.405.393,51	99,5%
MEC	1.536.636.808,00	1.493.049.810,49	97,2%
MF	3.730.222.000,00	2.434.841.725,97	65,3%
MI	242.215.124,00	113.950.990,07	47,0%
MinC	28.674.982,00	7.844.635,06	27,4%
MJ	75.324.153,00	42.781.250,88	56,8%
MMA	126.446.966,00	38.333.051,68	30,3%
MPA	152.423.876,00	91.672.816,37	60,1%
MS	686.815.401,00	656.499.343,56	95,6%
MTE	18.439.726,00	7.185.398,25	39,0%
PR/SEPIR	6.420.000,00	4.650.054,26	72,4%
TOTAL	23.735.425.502,00	19.085.649.498,78	80,4%
2009			
	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Executado (%)
MAPA	3.331.584.582,00	2.903.208.432,76	87,1%
MCTI	200.000,00	200.000,00	100,0%
MDA	2.637.337.849,00	2.174.730.874,95	82,5%
MDS	13.183.701.819,00	12.878.830.341,86	97,7%
MEC	2.033.712.808,00	2.028.067.096,72	99,7%
MF	3.317.504.000,00	2.904.544.998,32	87,6%
MI	290.034.554,00	164.206.472,11	56,6%
MinC	17.461.651,00	15.990.275,65	91,6%
MJ	61.712.499,00	44.156.582,10	71,6%
MMA	57.882.677,00	17.974.667,44	31,1%
MPA	128.993.901,00	87.256.251,43	67,6%

⁹ Lei 11.653, de 07 de abril de que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011.

Art. 10. Consideram-se, para efeito deste Plano, como Projetos de Grande Vulto, ações orçamentárias:

I- [...]

II - financiadas com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrem no disposto no inciso anterior, cujo valor total estimado seja igual ou superior a vinte milhões de reais (BRASIL, 2008).

Quadro 4.2. Orçamento autorizado, liquidado e percentual de execução da SAN, segundo temas, por órgão, 2008, 2009, 2010 e 2011 (BRASIL, 2013e).

(conclusão)			
MS	730.302.321,00	713.958.060,64	97,8%
MTE	15.501.658,00	9.499.213,47	61,3%
PR/SEPPPIR	9.916.000,00	5.178.087,05	52,2%
TOTAL	25.815.846.319,00	23.947.801.354,50	92,8%
2010			
	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Executado (%)
MAPA	2.342.430.742,00	1.284.264.512,02	54,8%
MCTI	200.000,00	0,00	0,0%
MDA	3.094.450.960,00	1.915.939.142,82	61,9%
MDS	14.891.764.792,00	14.763.136.185,37	99,1%
MEC	3.062.580.610,00	3.045.281.132,24	99,4%
MF	2.876.500.000,00	2.106.772.341,71	73,2%
MI	386.398.070,00	228.937.313,92	59,2%
MinC	17.388.114,00	11.909.469,63	68,5%
MJ	63.450.000,00	43.792.977,63	69,0%
MMA	43.966.496,00	10.408.624,90	23,7%
MPA	312.120.328,00	110.317.100,93	35,3%
MS	764.093.494,00	736.584.841,09	96,4%
MTE	13.914.000,00	7.686.065,03	55,2%
PR/SEPPPIR	13.416.000,00	10.304.068,72	76,8%
TOTAL	27.882.673.606,00	24.275.333.776,01	87,1%
2011			
	Autorizado (R\$)	Liquidado (R\$)	Executado (%)
MAPA	2.231.142.196,00	1.259.971.442,83	56,5%
MCTI	200.000,00	0,00	0,0%
MDA	86.409.289,00	70.346.823,56	81,4%
MDS	18.500.848.813,00	18.357.864.067,13	99,2%
MEC	3.107.156.556,00	3.066.460.648,28	98,7%
MF	4.861.804.000,00	4.057.966.118,21	83,5%
MI	206.420.204,00	52.286.431,95	25,3%
MinC	22.024.492,00	4.241.814,16	19,3%
MJ	55.065.912,00	43.042.992,27	78,2%
MMA	51.532.483,00	22.332.126,67	43,3%
MPA	231.290.061,00	53.306.805,53	23,0%
MS	733.853.037,00	678.002.683,25	92,4%
MTE	44.574.703,00	8.201.321,02	18,4%
PR/SEPPPIR	19.682.122,00	3.935.373,90	20,0%
TOTAL	30.152.003.868,00	27.677.958.648,76	91,8%

A análise do quadro 4.2 apresenta um conjunto importante de características impostas pela lógica orçamentária. Embora exista um grande contingente de ações distribuídas por diversos ministérios, como apontado no quadro anterior, essas ações se concentram em determinados órgãos no que se refere ao número e em outros órgãos no que se refere ao valor orçamentário autorizado. De 2008 a 2011, aproximadamente 95% do total do orçamento autorizado se concentrou em apenas

cinco de um total de 14 órgãos. Este dado é bastante significativo, pois a pulverização de ações, no que se refere à quantidade, identificada no quadro 4.1 não se comporta da mesma forma quando analisamos o total de recursos orçamentários destinado a cada órgão.

Para se ter uma ideia, em 2011, o valor total do orçamento autorizado para a PNSAN correspondeu a R\$30.152.003.868,00 (trinta bilhões, cento e cinquenta e dois milhões, três mil oitocentos e sessenta e oito reais) dos quais 61,4% estavam sob a responsabilidade do MDS, 15% do MF, 9,6% do MEC, 7,5% do MDA e 6,9 do MAPA, resultando em uma concentração de 95,8% do total. Importante notar que o MEC possui apenas 3 ações sendo uma delas o Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, o que corresponde a 2,3% do total de ações de SAN, mas seu orçamento tem um peso muito grande, sendo considerado de grande vulto.

A análise da execução orçamentária pode indicar o grau de dificuldade enfrentado pelos órgãos para que a PNSAN seja implementada de forma eficiente, ou mais do que isso, de forma eficaz e efetiva. A figura 4.2 apresenta a evolução do orçamento autorizado da PNSAN e o valor executado nos anos de 2008, 2009, 2010 e 2011.

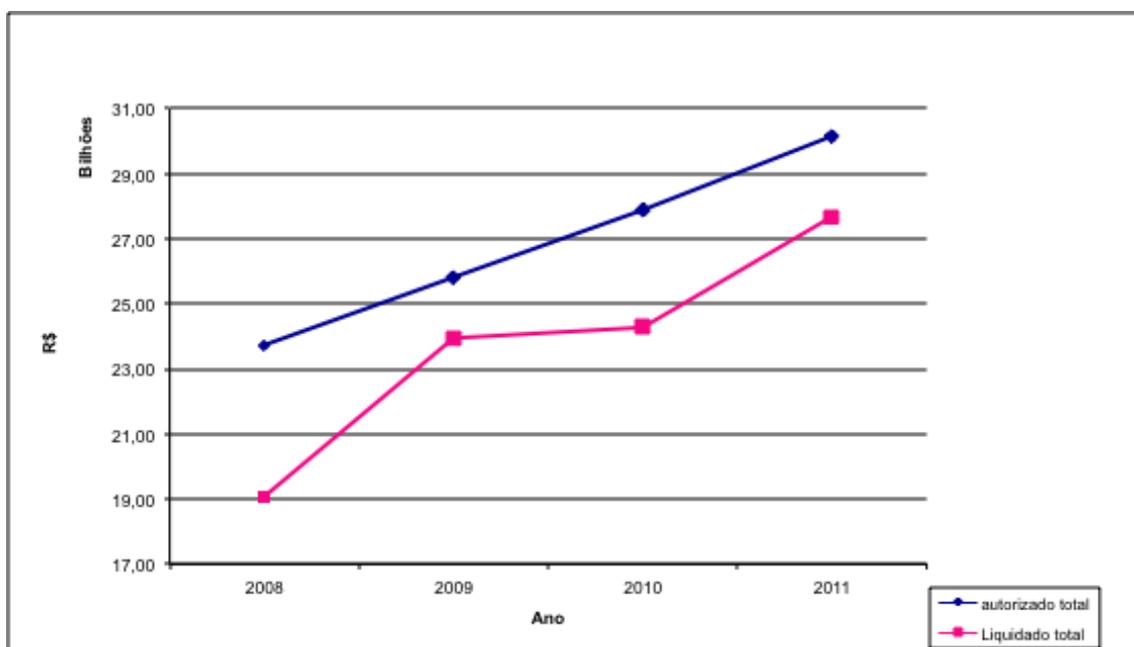


Figura 4.2. Evolução do orçamento total autorizado da PNSAN e do total executado, 2008-2011 (BRASIL, 2013e).

Observa-se uma evolução significativa de recursos destinados à PNSAN, o que pode indicar uma prioridade governamental para o tema. De 2008 a 2011 o percentual de aumento foi de 36,9%. O gráfico aponta também para um aumento no total de recursos efetivamente executados. Em 2008, do total autorizado, 80,4% foi executado. Já em 2009, 2010 e 2011, 92,7%, 87% e 90,6% dos recursos foram executados, respectivamente.

O desempenho foi bastante satisfatório, todavia, não foi acompanhado quando as ações foram desagregadas por órgãos. Verificou-se que alguns órgãos encontraram dificuldades na execução dos seus recursos. Supõe-se que, além das dificuldades enfrentadas nos diferentes instrumentos de repasse de recursos contidos no arcabouço jurídico para o financiamento dos programas, possivelmente os órgãos executam suas ações de forma autônoma, não havendo, na dinâmica orçamentária, um coordenador para integração do orçamento no que diz respeito a PNSAN.

Maior eficácia alocativa dos recursos públicos pressupõe uma reorientação do processo orçamentário, de modo que se tenha um alinhamento estratégico entre plano e orçamento. Contudo, a ligação entre esses instrumentos é tão tênue que o orçamento federal anual, em si mesmo, quase prescinde inteiramente do PPA. Só não prescinde da LDO pela necessidade de cumprimento dos parâmetros fiscais estabelecidos, já que os parâmetros estratégicos não têm sido decisivos para a definição do orçamento ao longo dos anos.

Com a mudança de metodologia, o MP teve a intenção de transformar o PPA de um grande “orçamento-programa” em um instrumento realmente estratégico que orienta a ação governamental. O plano busca retratar a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas. Sua abrangência deve ser suficiente para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade (BRASIL, 2011b).

Nesse escopo, foi desenhado e proposto no novo PPA o programa temático¹⁰ denominado “Segurança Alimentar e Nutricional” que representa, em tese, todas as

¹⁰ No PPA 2012-2015 a categoria “Programa Temático” retrata a agenda de governo organizada pelos temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em objetivos, metas e iniciativas. Ao articular um conjunto de objetivos afins, permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse modo, aprimora a coordenação das ações de

ações do governo federal relacionadas à Política Nacional de SAN apresentado no quadro abaixo.

Quadro 4.3. Programa temático “Segurança Alimentar e Nutricional - PPA 2012-2015

(continua)

ÓRGÃO EXECUTOR	TEMA	AÇÕES EM 2012	
		n	%
MAPA	Abastecimento Agroalimentar (Quantidade e Percentual de ações do MAPA no conjunto total de ações de SAN)	2	10,5
MDA	Agricultura Familiar (Plano Safra e Aquisição de Alimentos (Quantidade e Percentual de ações do MDA no conjunto total de ações de SAN)	2	10,5
MDS	Acesso à Alimentação	3	23,1
	Ações Estruturantes	3	23,1
	Agricultura Familiar (Plano Safra e Aquisição de Alimentos	2	15,3
	Alimentação saudável	1	7,7
	Gestão de políticas	1	7,7
	SAN dos povos indígenas	1	7,7
	SAN no Semiárido	2	15,3
	Quantidade e Percentual de ações do MDS no conjunto total de ações de SAN	13	68,4
MMA	SAN no Semiárido (Quantidade e Percentual de ações do MMA no conjunto total de ações de SAN)	1	5,3

governo. Além disso, incorpora os desafios governamentais e justifica a ação do governo por meio de ações consideradas determinantes para o desenvolvimento do país (BRASIL, 2011b).

Existem no PPA 2012-2015 65 programas temáticos, incluindo a SAN, destacados a seguir: 1- Agricultura Familiar; 2- Agricultura irrigada; 4- Agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização; 5- Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS); 5- Autonomia e emancipação da juventude; 6- Aviação civil; 7- Biodiversidade; 8- Bolsa Família; 9- Cidadania e Justiça; 10- Ciência, tecnologia e inovação; 11- Combustíveis; 12- Comércio e serviços; 13- Comércio exterior; 14- Comunicações para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia; 15- Conservação e gestão de recursos hídricos; 16- Coordenação de políticas de prevenção, atenção e reinserção social de usuários de crack, álcool e outras drogas; 17- Cultura: preservação, promoção e acesso; 18- Defesa agropecuária; 19- Democracia e aperfeiçoamento da gestão pública; 20- Desenvolvimento produtivo; 21- Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária; 22- Educação básica; 23- Educação profissional e tecnológica; 24- Educação superior - graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão; 25- Energia elétrica; 26- Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial; 27- Esportes e grandes eventos esportivos; 28- Florestas, prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios; 29- Fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); 30- Gestão da política econômica e estabilidade do sistema financeiro nacional; 31- Gestão de riscos e resposta a desastres; 32- Gestão estratégica da geologia, da mineração e da transformação mineral; 33- Inovações para a agropecuária; 34- Integração sul-americana; 35- Licenciamento e qualidade ambiental; 36- Mar, Zona Costeira e Antártida; 37- Micro e pequenas empresas; 38- Mobilidade urbana e trânsito; 39- Moradia digna; 40- Mudanças climáticas; 41- Oferta de água; 42- Pesca e aquicultura; 43- Petróleo e gás; 44- Planejamento urbano; 45- Política espacial; 46- Política externa; 47- Política nacional de defesa; 48- Política nuclear; 49- Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência; 50- Previdência social; 51- Promoção dos direitos de crianças e adolescentes; 52- Promoção dos direitos da pessoa com deficiência; 53- Promoção e defesa dos direitos humanos; 54- Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas; 55- Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária; 56- Resíduos sólidos; 57- Saneamento básico; 58- Segurança alimentar e nutricional; 59- Segurança pública com cidadania; 60- Trabalho, emprego e renda; 61- Transporte ferroviário; 62- Transporte hidroviário; 63- Transporte marítimo; 64- Transporte rodoviário; 65- Turismo (BRASIL, 2013b).

Quadro 4.3. Programa temático “Segurança Alimentar e Nutricional - PPA 2012-2015

		(conclusão)	
MS	Alimentação saudável	1	50,0
	Vigilância Sanitária	1	50,0
	Quantidade e Percentual de ações do MS no conjunto total de ações de SAN	2	10,5
TOTAL GERAL		19	100

Naquele momento havia a possibilidade de que o programa temático de SAN refletisse a PNSAN e que sua gestão fosse acompanhada por este instrumento. As informações disponíveis no quadro 4.3 apontam que, na prática, isso não se concretizou. O conjunto de ações que constam dentro do programa de SAN praticamente corresponde a apenas 15,9% do total de ações que eram acompanhadas pelo CONSEA no PPA 2008-2011. As demais ações (84,1%) estão distribuídas pelos outros programas temáticos contidos no Plano.

Para tentar minimizar esse problema de fragmentação da PNSAN gerada por diversos tipos de disputas, incluindo a orçamentária, entre os órgãos, o MP criou as chamadas agendas transversais¹¹, documentos que reúnem o conjunto dos compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial a partir das informações contidas no PPA 2012-2015.

São formas alternativas de organização das informações contidas no Plano, que permitem apreender a ação planejada para assuntos que estão dispersos nos programas temáticos, fazendo uso da maior capacidade do PPA 2012-2015 de revelar os compromissos de governo para os públicos e temas específicos (BRASIL, 2013d).

A novidade das agendas transversais permitiu revelar políticas para grupos sociais específicos, mesmo em programas não voltados exclusivamente a esses públicos. Além da identificação das temáticas por populações específicas, é possível agregar por temáticas como Água, Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente,

¹¹ 1. Brasil Maior; 2. Brasil sem Miséria; 3. Água; 4. Ciência, Tecnologia e Inovação; 5. Criança e Adolescente; 6. Desenvolvimento Regional; 7. Desertificação, Produção e Uso de Recursos Hídricos e de Combate à Pobreza; 8. Fórum Desenvolvimento Econômico; 9. Geo Informação; 10. Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas; 11. Juventude; 12. Meio Ambiente; 13. Organização Produtiva, Inovação, Território, Desenvolvimento Regional e Socioambiental; 14. Pessoas com Deficiência; 15. Políticas para as Mulheres; 16. Políticas para Idoso; 17. Políticas para os Objetivos do Milênio; 18. Políticas para Prevenção, Atenção e Reinserção Social para Usuários de Crack, Álcool e Outras Drogas; 19. População em Situação de Rua; 20. População LGBT; 21. Povos Indígenas; 22. Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2013c).

Agricultura Familiar, Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS), Segurança Alimentar e Nutricional, dentre outros.

O levantamento da agenda transversal de SAN no PPA realizado pelo MP (BRASIL, 2013c) considerou as metas do programa temático Segurança Alimentar e Nutricional e metas de outros programas temáticos do PPA 2012-2015, todas incluídas na elaboração do PLANSAN 2012/2015. Ademais, o PLANSAN extrapola tanto o programa temático da SAN como a agenda transversal de SAN do PPA 2012-2015.

É evidente que há um grande esforço em elaborar uma agenda de gestão mais integrada da PNSAN. O trabalho de análise e monitoramento das ações iniciado pela sociedade civil, representada pelo CONSEA, certamente contribuiu para uma reorganização da PNSAN no novo PPA. Ainda assim, a reflexão realizada nesta seção aponta para a necessidade de se olhar a SAN de forma menos fragmentada.

A análise orçamentária permite concluir que o orçamento impõe limites à estratégia de gestão integrada e, não apenas isso, ele em si mesmo corresponde à estratégia, prescindindo, de alguma forma, do instrumento de planejamento governamental.

A tentativa de elaboração de um plano mais completo para a PNSAN pode ser uma das formas de cobrir as limitações apresentadas no PPA. Entretanto, embora o PLANSAN possibilite a gestão mais integrada da política de SAN, suas metas, necessariamente, devem estar contidas no PPA, garantindo que ele seja um instrumento de planejamento *in action*.

4.3. A PNSAN: Algumas considerações à luz da teoria da fragmentação de políticas públicas

Este tópico tem como objetivo avaliar, a partir do referencial teórico apresentado no capítulo 3 e dos dados públicos relacionados à SAN no PPA discutidos na seção anterior, a propensão à fragmentação ou à integração da PNSAN, baseando-se nos conceitos de coerência, consistência e coordenação das políticas. Em função das informações disponíveis e do tempo previsto para a pesquisa, foi realizado um pequeno recorte dos fatores estruturais propostos por Martins (2003) aplicando-os ao contexto da PNSAN.

A PNSAN é essencialmente uma política intersetorial e, com isso, enfrenta desafios de grande monta na sua implementação. Suas características inovadoras foram legitimamente instituídas para dar conta de um cenário bastante complexo de grande diversidade, cujos controles não estão ainda bem estabelecidos. Para este tipo de política é possível realizar uma análise qualitativa de um processo de fragmentação ou integração de ações. Com isso, pode-se chegar a um diagnóstico bastante próximo de alguns entraves presentes na coordenação, consistência, coerência e integração das ações de SAN no governo e proposta de soluções.

Como já mencionado anteriormente, este trabalho constitui-se no embrião para novos estudos detalhados sobre o fenômeno da fragmentação de políticas, mais especificamente da PNSAN. Dentre os seis fatores estruturais apresentados, foram escolhidos três que determinam a análise do orçamento e do planejamento governamentais: a estratégia, a estrutura e os processos.

A seguir, serão apresentados os fatores estruturais que favorecem a integração ou a fragmentação da PNSAN selecionados para este estudo:

❖ Estratégia

A análise da estratégia para a PNSAN é um fator de extrema relevância, mas sozinho não garante a integração das ações.

Uma das questões que leva ao não planejamento integrado de uma política pública é, primeiramente a orientação de curto prazo do processo decisório, devido à curta duração dos ciclos eleitorais (4 anos). Os políticos focalizam nos interesses de

curto prazo, quando a análise e os compromissos devem ser de longo prazo. O PPA não corresponde a um planejamento governamental estratégico de longo prazo. A cada quatro anos deve ser elaborado um novo plano.

Embora se tenha o PPA como estratégia do governo para solução dos problemas apontados pela sociedade, observa-se, a partir da análise dos seus programas e ações orçamentárias, que a temática da SAN está pulverizada em diversos órgãos, com objetivos e metas não muito claros e alocação de recursos que não espelham a lógica de uma política efetivamente coordenada.

O processo de monitoramento e avaliação do PPA é tido mais como uma etapa burocrática, de prestação de contas à sociedade via extensos relatórios, do que uma correção de rumo e tomada de decisão. A elaboração do PLANSAN responde a uma tentativa de dar conta da PNSAN de forma mais coordenada. Entretanto, os órgãos seguem a implementação das ações de forma autônoma, independentemente do PLANSAN, tendo apenas o compromisso de executar os recursos e prestar contas ao MP, colocando na discussão o importante papel de coordenação horizontal da CAISAN apresentado no capítulo 1.

Ademais, a co-existência de dois planos (PPA e PLANSAN) já sinaliza que existe um problema de estratégia. Esse indicativo aponta para uma propensão à fragmentação da PNSAN.

Estabelecer uma estrutura estratégica para a formulação da política ajuda a garantir que as políticas individuais que compõem a PNSAN sejam consistentes com as metas e prioridades do governo. A existência de uma visão geral central, bem como de uma capacidade de coordenação central seria essencial para assegurar a integração da PNSAN.

Embora o PLANSAN seja um instrumento de planejamento estratégico, instituído por lei, que confere uma visão única da PNSAN, ao mesmo tempo suas metas devem, necessariamente, estar no PPA a fim de que os recursos financeiros para a execução de suas ações sejam garantidos. Neste ponto, evidencia-se a existência de um *trade off* entre PPA e PLANSAN, ou seja, ao mesmo tempo em que o PPA não consegue garantir uma gestão mais integrada da PNSAN, o PLANSAN tem potencial para isso, mas não sem colocar em risco a própria integração da política na medida em que fragmenta a estratégia governamental.

❖ Estrutura

A análise da estrutura organizacional para a formulação e implementação da PNSAN permite identificar um arranjo fragmentário. Pelo dados apresentados anteriormente, existem múltiplos domínios institucionais alocados em distintos ministérios. Logicamente, quanto mais fragmentador o desenho organizacional, compartimentando domínios, maior a relevância e maior a complexidade dos mecanismos de coordenação, não apenas técnicos, mas também políticos.

Para Garnier (2000), apesar de o mecanismo de coordenação ter um componente técnico, ela se constitui, ao mesmo tempo ou essencialmente, em uma função política que não se limita a compatibilizar as ações e programas governamentais evitando com isto as duplicidades, paralelismos e conflitos que podem ocorrer quando ocorrem sobreposições não planejadas, ou quando essa mesma falta de coordenação deixa lacunas na ação pública. A coordenação pressupõe algo mais: “[...] trata-se de coordenar as políticas de modo que se consiga integrar distintas decisões e ações do governo de uma única visão de conjunto e com uma clara perspectiva de longo prazo.”(GARNIER, 2000).

Na medida em que há um amplo conjunto de órgãos executando ações de uma mesma política dentro de um mesmo governo e nos governos subnacionais, de acordo com a figura 4.2, o grau de complexidade vai aumentando e com isso fica mais difícil de ser alcançar a integração da política. É exatamente isso que acontece com a PNSAN.

Existe uma pluralização interna e a fragmentação de perspectivas dentro do APF. Decorrente desse quadro, há uma intensificação do conflito e, em geral, um aumento da imprevisibilidade no longo prazo e nos supostos efeitos sinérgicos de políticas individuais quase “impossíveis” de se coordenar.

Se por um lado a CAISAN como instância de coordenação do SISAN pode reduzir a propensão à fragmentação das ações, por outro sua atuação fica limitada pela sua posição dentro da estrutura de governança do governo federal. Formalmente este órgão colegiado é coordenado pelo MDS e sua Secretaria Executiva encontra-se dentro da estrutura do Ministério. Obviamente deve haver conflitos de jurisdição quando se tem que coordenar 19 Ministérios. Dentro dos limites desse trabalho não é

possível identificar claramente os conflitos, sendo este tema um possível desdobramento do estudo.

Com efeito, o arranjo institucional da PNSAN incide diretamente em sua formulação e implementação. Certamente a estrutura e a capacidade organizacional são condições necessárias, mas não suficientes, para que a PNSAN seja bem sucedida. Por haver a existência de dois planos estratégicos, problema já identificado anteriormente, pode-se afirmar que necessariamente haverá disputa pelos mesmos recursos. Esta situação é evidenciada nos sistemas de monitoramento e avaliação que competem entre si.

Dessa forma observa-se que a PNSAN resulta de mais um constrangimento, sendo as questões institucionais tratadas até aqui apenas uma das variáveis deste processo. A CAISAN pode funcionar como um mecanismo integrador. No entanto, da forma como está posicionada na estrutura do governo, seu papel limita-se a um fórum de debate entre órgãos do governo federal e entre os governos subnacionais, além de um mecanismo de interlocução com a sociedade civil organizada, representada pelo CONSEA.

A estrutura instituída para a gestão da PNSAN representa um avanço, mas esbarra-se na estrutura setorializada e com rotinas de trabalho, de certa forma, já consolidadas. A CAISAN e o CONSEA representam mecanismos de coordenação potentes e podem exercer um papel muito mais ativo se estiverem posicionados mais estrategicamente dentro da estrutura administrativa do governo federal e também nos governos estaduais e municipais. O CONSEA faz parte da estrutura da PR, mas sua função é apenas consultiva, podendo o Presidente da República acatar ou não suas decisões.

Já a situação da CAISAN destaca a incoerência de suas atribuições instituídas na LOSAN e o que de fato acontece na prática. Por estar encapsulada na estrutura de um Ministério, sua capacidade de coordenação obviamente fica limitada. Essa questão apresenta um indicativo de que, talvez, por quaisquer questões políticas, não haja o interesse em fortalecer esta instância, na medida em que poderá haver interferências e perdas de poder de outras. No entanto, na medida em que se trabalhe com um objetivo comum, pode-se criar meios de fortalecimento mútuo.

❖ Processos

As decisões da CAISAN podem gerar convergência sobre as soluções propostas por distintos órgãos ou entidades vinculadas incumbidas de propor e implementar políticas de SAN, entretanto, tanto órgãos centrais, quanto as demais organizações que seguem suas orientações, aplicam as regras de forma autônoma, somente considerando as decisões da CAISAN como consultivas.

Isso pode ser identificado quando na análise do orçamento e as diferenças de execução entre os diversos órgãos.

As trajetórias de implementação dos órgãos seguem direcionamentos relativamente autônomos e fragmentários, na medida em que ainda se pautam por visões muito distintas de problemas e soluções, resultando em ações que competem entre si formando distintas coalizões. O papel da CAISAN como instrumento apenas consultivo exacerba esse quadro.

Uma perspectiva baseada na lógica intersetorial implica mais do que justapor projetos formulados e realizados setorialmente (INOJOSA, 2001). A análise dos dados reforça a tese de que isso ainda ocorre com a PNSAN. A política é composta por um conjunto de outras políticas que foram elaboradas de forma setorial e que previamente não houve um acordo para integrá-las. Por outro lado, pressupõe-se que, embora o arcabouço jurídico-formal não seja suficiente para promover a intersetorialidade, já existe um importante processo de mudança em curso na gestão da PNSAN.

Uma avaliação inicial permite perceber que, ao intencionar harmonizar objetivos nem sempre compatíveis – ou, pelo menos, não automaticamente harmonizáveis os arranjos político-institucionais em questão acabam por trazer à tona novas “tensões” entre atores, estruturas e interesses. Contudo, entende-se que estas novas tensões são justamente o elemento diferenciador da realização de políticas de corte desenvolvimentista em contexto democrático. O contexto democrático favorece a inclusão de atores e interesses nos processos, e a implementação das políticas precisa lidar e processar os conflitos provenientes (GOMIDE e PIRES, 2013).

Pressupõe-se também que o processo é revelador de contrastes entre as perspectivas formais e informais dos arranjos já aqui apresentados – ou seja,

constituem-se de atos normativos (*in books*) *vis-à-vis* suas manifestações na prática (*in action*). (Gomide e Pires, 2013)

O quadro a seguir apresenta a síntese dos fatores estruturais que indicam a propensão à integração ou à fragmentação da PNSAN.

Quadro 4.4. Síntese dos fatores estruturais aplicados à PNSAN.

GRUPO	VARIÁVEL	PROPENSÃO À INTEGRAÇÃO	PROPENSÃO À FRAGMENTAÇÃO	PNSAN	PROPENSÃO
Estratégia governamental	Plano	Há um projeto nacional ou de governo expresso claramente sob a forma de um plano	As diretrizes e os objetivos centrais de governo não estão claros nem integrados sob a forma de um plano	Há a existência de dois planos estratégicos - PPA e PLANSAN. No PPA a SAN está pulverizada em diversas ações que não necessariamente estão no programa temático da SAN.	Fragmentação
Estrutura	Desenho organizacional	A macroestrutura está agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob a supervisão do Presidente da República	Há uma pulverização da macroestrutura, com perda de supervisão e sobreposições e paralelismos não-claros	Existe uma macroestrutura para a gestão da PNSAN instituída em lei. Este formato propicia a integração. Entretanto há um <i>trade off</i> entre a estrutura instituída em lei e a que ocorre na prática.	Integração
	Coordenação	Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessária	Os mecanismos de coordenação não logram promover integração lateral ou vertical	Os mecanismos de coordenação - CAISAN e CONSEA conseguem promover um mínimo de integração horizontal, mas não vertical.	Fragmentação
Processos	Autonomia	Os processos pertinentes ao subsistema de política perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes	Os domínios institucionais são preponderantemente e autônomos na execução de atividades	Na execução da PNSAN observa-se diversos domínios institucionais que executam suas políticas setoriais de forma autônoma	Fragmentação
	Integração vertical e horizontal	Poucos <i>stakeholders</i> , baixo conflito de autoridade dos domínios institucionais, resultados claros e formas de integração bem estabelecidas	Grande diversidade de <i>stakeholders</i> , limitações na autoridade dos domínios institucionais, demandas conflitantes e múltiplas e complexas formas de integração	Grande diversidade de atores. Inúmeros domínios institucionais. Complexas formas de integração	Fragmentação

A PNSAN, de acordo com a análise dos mecanismos estruturais, apresenta uma importante propensão à fragmentação. A identificação dos fatores destacados no quadro acima oferecem um diagnóstico capaz de fornecer pistas para minimizar todo esse contexto de fragmentação, buscando um mínimo de integração capaz de colocar a PNSAN como referência na integração de políticas altamente complexas e intensamente intersetoriais.

Não basta apenas lidar com a estrutura. A estratégia é igualmente e potencialmente capaz de levar a PNSAN a uma situação de integração. O ideal é que exista apenas um instrumento de planejamento estratégico. A existência de planos específicos para políticas específicas demonstra que o PPA não consegue ainda suprir todo o conjunto de soluções para a multiplicidade de problemas com que as políticas têm que lidar. Daí a elaboração de inúmeros planos tanto no governo federal quanto nos governos subnacionais.

Igualmente, processos coordenados são necessários quando se deseja alcançar um mínimo de integração. O fato é que demandas conflitantes, decorrentes de um amplo processo democrático, o que é um fator positivo e legítimo, complexificam os processos, normalmente com muitos atores e instituições envolvidas. Nesse ponto a PNSAN não foge à essa característica e um ator importante essencial nesse processo de articulação pode ser a CAISAN funcionando em um *locus* institucional estratégico.

❖ INTEGRAÇÃO DA PNSAN

As visões e estratégias são apenas pré-requisitos básicos para a coordenação, consistência e coerência de uma política pública. Uma política coerente pode apresentar um grau satisfatório de integração. Mas quando se trata de políticas complexas com nível exacerbado de detalhes, são necessários mecanismos específicos para integrar os diversos objetivos, metas e iniciativas.

O nível político é responsável por identificar questões de políticas, elaborar estratégias, ajustar objetivos e prioridades, formular respostas, alocar recursos, fazer julgamentos sobre resultados e adequar as políticas de acordo com as necessidades. Por isso alcançar a coerência depende muito dos processos políticos, que não são muito previsíveis. Conseguir a coerência de políticas públicas será, conseqüentemente, mais do que uma tarefa puramente técnica.

- COORDENAÇÃO E CONSISTÊNCIA

A CAISAN é o mecanismo formal de coordenação da PNSAN dentro do governo. Na prática, como comentado anteriormente, isso não acontece, principalmente por sua localização não estratégica dentro da estrutura administrativa do governo federal. A Câmara tem funcionado mais como um conselho consultivo do que como uma instância de tomada de decisão e capaz de dar maior consistência e coerência à política.

Considerando a estrutura do SISAN, essa instância também deve ser replicada nos níveis subnacionais para garantir a coordenação vertical ou intergovernamental. As CAISANs dos entes subnacionais ainda se encontram em processo inicial de instituição, considerando que estados e municípios devem aderir ao Sistema assinando, deve existir um acordo de pactuação com o governo federal. A CAISAN Nacional e seus congêneres subnacionais servem para reunir os diferentes setores e interesses precipuamente para a tomada de decisões finais.

Com relação aos mecanismos de coordenação vertical, eles existem também para garantir o nível desejado de consistência dos três níveis de governo (União, estados e municípios). Isso particularmente, no caso do Brasil é crucial, já que os governos subnacionais são dotados de independência administrativa e política, exigindo formas amplas de pactuação e o processo é mais tenso quando se lida com a PNSAN.

A questão a ser colocada é se estas instâncias contribuem efetivamente para a solução coordenada de conflitos dentro da PNSAN. Nesse ponto, a pesquisa realizada neste estudo não permite responder a tal pergunta. A resolução de conflitos pela CAISAN carece de uma análise mais aprofundada, possivelmente um estudo qualitativo com realização de entrevistas com atores-chave e análise das atas das reuniões do Pleno Executivo da CAISAN.

De qualquer modo e como já explicitado neste trabalho, nem a estrutura, apesar de importante, nem a estratégia se constituem em condição suficiente para garantir o êxito da coordenação e da consistência. A coordenação eficaz requer processos eficazes. A questão importante a ser destacada é que mecanismos formais de coordenação não requerem, necessariamente um sistema altamente complexo de tomada de decisão. Pelo contrário, quanto mais simples, mais efetivo.

Uma tendência geral no setor público é a exigência de uma crescente especialização organizacional, além de uma ampla delegação de autoridades e criação de entidades independentes. Essa tendência justifica-se pela necessidade de lidar com questões emergentes e complexas. Essa crescente necessidade de conhecimento especializado levou à fragmentação dentro das organizações do governo com diferentes processos de coordenação.

Nesse ponto há um novo *trade off*. Se por um lado, a intersectorialidade surgiu para atender às demandas complexas exigindo uma necessária integração das políticas e ações governamentais, por outro a necessidade crescente de conhecimento especializado levou ao aumento da fragmentação, reduzindo seu desempenho em processos de coordenação e alcance de consistência dentro da política. Quando se trata de questões complexas e transversais, a capacidade do governo de fornecer soluções adequadas aos problemas é cada vez mais testada.

Enquanto a descentralização e a transferência de responsabilidades ocorrem em diversas instituições do governo, mecanismos como a criação de uma instância de coordenação sugerem que um "centro mais forte" garantirá a coordenação efetiva e melhor consistência das políticas. A CAISAN poderia exercer esse papel, caso não estivesse com seu papel tão reduzido em função de sua localização institucional.

- COERÊNCIA

Com relação à coerência, é particularmente difícil sua abordagem no caso de problemas complexos como é a garantia de SAN da população. Uma abordagem de coerência necessariamente exige que se vá além das práticas usuais de coordenação (primeiro estágio para o alcance da integração).

O conceito de coerência é diferente dos conceitos de coordenação e de consistência. No capítulo 2, em síntese, destacou-se a coordenação como sendo um processo formal de formulação de políticas conduzido dentro do aparelho do governo. Já a consistência como sendo o processo que assegura que os objetivos das políticas sejam atingidos e que não sejam contraditórios.

“A coerência assegura a promoção sistemática de ações mutuamente reforçadoras realizadas pelos atores governamentais e não-governamentais visando criar e manter sinergias para atingir o objetivo definido.” (MARTINS, 2003, grifo do autor).

Uma das conclusões deste trabalho é que as soluções puramente organizacionais podem ser úteis mas não são suficientes para o alcance da coerência. Requer-se uma reengenharia das instituições e uma capacidade de aproveitar melhor as ferramentas de coordenação de políticas para monitorar a integração destas.

Deve-se também destacar que o impacto da criação de novas instituições dependerá de como o novo órgão está posicionado estrategicamente no sistema administrativo. É interessante notar que geralmente leva um certo tempo para uma instituição nova tornar-se operacional e esse fator não deve ser subestimado. Este é o caso da CAISAN, criada em 2006, mas que somente passou a funcionar em 2008.

Com relação ao orçamento, embora seja um instrumento, evidenciado pelos dados, que prescinde quase que totalmente da estratégia, possui capacidade moderada de promover a coerência pelo fato de sua aprovação ocorrer anualmente, por meio da LOA e não permitir realizar a gestão efetiva dos gastos para os programas, ações e projetos dispostos no PPA, já que seu horizonte temporal é de curtíssimo prazo.

O processo orçamentário reflete as prioridades do governo para determinados temas. O controle do processo está sob a responsabilidade do MF e MP, levando a uma tendência amplamente verificada para a política econômica. Entretanto, dada a sua natureza central no processo de formulação de políticas, o processo orçamentário poderia desempenhar um papel maior na integração de objetivos mais abrangentes. As análises realizadas não apontaram nesse sentido, pelo contrário, detectou-se que o orçamento é um mecanismo independente.

Uma outra implicação da coerência é que a qualidade da interação entre diversas organizações seja eficaz. Ao tentar fazer com que diversas organizações trabalhem juntas e bem, a inércia de práticas já estabelecidas na subcultura de uma organização deve ser levada em conta. Ao mesmo tempo, o fato de que alguma mudança decisiva pode ocorrer devido à agenda interna de uma organização, o que afetaria a coerência de todo o processo de interação, também deve ser levado em conta.

A tendência geral de transferência de responsabilidades ao nível subnacional geralmente é motivada por uma combinação de interesses políticos e preocupações com a eficiência. Embora a descentralização possa ter contribuído para a promoção de inovações nas políticas e para melhorar a efetividade, ela também criou uma série de desafios, dos quais as questões fiscais e de coordenação são as mais urgentes.

Alcançar a coerência parece ser um processo que envolve, por um lado, instrumentos específicos para melhorar a coordenação e, por outro, a consistência das políticas selecionadas. As ferramentas precisam ser aplicadas às políticas com cuidado para evitar que uma política possa comprometer a efetividade de outra.

Para ser efetiva, a coerência requer a promoção de mudanças comportamentais dentro do governo. Isso se torna possível através de um compromisso com a melhoria dos métodos de gestão de conhecimento, inclusive através de uma interação mais aberta com a sociedade civil. O grau de consistência existente na PNSAN se deve, principalmente, pela ampla participação da sociedade civil no processo de discussão e formulação da política e também pelo importante papel do CONSEA, como mecanismo coordenador e garantidor da integração da política.

Por fim, a avaliação crítica da formulação de estratégias setoriais e de sua implementação consiste em um ferramenta para o alcance de coerência e um mínimo de integração. Quando um objetivo de política se transforma numa prioridade nacional, é essencial que a execução da estratégia seja monitorada por uma instituição com ampla jurisdição e com localização institucional estratégica, atuando como um "catalisador".

CAPÍTULO 5 CONCLUSÃO

Ao longo dos capítulos deste trabalho procurou-se identificar os limites e desafios para a gestão intersetorial das políticas públicas com um foco mais apurado para a PNSAN. O diagnóstico da situação de fragmentação ou integração é essencial e não se esgota neste estudo, pelo contrário, aponta para o desenvolvimento de novas pesquisas aplicadas a outros campos de políticas públicas, visando a apresentação de modelos mais propícios à integração.

As principais questões que provocaram este estudo foram: 1- De que forma se dá a gestão intersetorial da política de SAN? 2- Como, dentro da estrutura administrativa do Estado brasileiro, é possível desenvolver ações intersetoriais que consigam incluir toda a multidimensionalidade da temática da SAN no Brasil?

A apresentação e análise feita até aqui tentou responder a estas perguntas, não tendo a pretensão de, a partir do estudo da PNSAN, prover algum padrão para as demais políticas.

A construção de uma política integrada de governo permanece como um desafio. Deve-se considerar as dificuldades de articulação de diversos ministérios, além das estruturas dos órgãos subnacionais. Um desses desafios consiste na articulação e no aproveitamento de potenciais sinergias, ganhos de escopo e de escala entre políticas sociais diferentes, mas que, por pertencerem a um mesmo sistema em estruturação, devem estar integradas para melhor atender a seus destinatários e evitar duplicidade de procedimentos e multiplicação de custos.

A CAISAN é um colegiado potencialmente capaz de promover a coordenação e consistência da PNSAN. O desafio de resolver conflitos entre 19 ministérios e entes federados é de grande escopo. Por ser uma estrutura recente, em processo de implementação, principalmente nos governos estaduais e municipais, deve enfrentar dificuldades inerentes a um processo novo e inédito.

O CONSEA, como um Conselho suprasetorial, tem a possibilidade de interferir nas dinâmicas setoriais como um mecanismo coordenador e esta atuação é potencializada por sua vinculação à Presidência da República, o que caracteriza desempenho privilegiado e diferenciado deste espaço na promoção da intersetorialidade.

A PNSAN estruturou-se como política pública possivelmente de forma mais integrada no território, (mais estudos sobre a implementação de políticas nos municípios, onde a realidade acontece, devem ser realizados), e pulverizada administrativamente dentro do governo federal. Tanto a estrutura territorial/local, quanto a estadual e a nacional integram um mesmo sistema, mas apresentam características muitas vezes contraditórias. Fatalmente haverá problemas de coerência decorrentes do modelo federativo brasileiro.

Mecanismos para antecipar, detectar e resolver conflitos entre as políticas no início do processo de formulação e implementação ajudam a identificar inconsistências e reduzir a incoerência. O processo decisório deve ser organizado para alcançar a conciliação efetiva entre as prioridades nas políticas e os imperativos orçamentários.

Manter um nível suficiente de coerência nas políticas é um objetivo que deve ser considerado caso a caso. Apesar de alguns estudos na literatura, não há nenhum "modelo" ou padrão que ajude a definir o nível ideal de coerência a ser aplicada em todas as circunstâncias. Vários mecanismos que contribuem para a coerência nas políticas podem ser destacados: integração das políticas através de ferramentas orçamentárias, avaliação direcionada das políticas e avaliação de impacto. Todos contribuem para melhorar a coerência de políticas específicas e podem ajudar a garantir que as escolhas e as práticas sejam mais coerentes.

Algumas das barreiras à coerência derivam do fato de que é um desafio técnico alcançar a coerência de processos e instituições governamentais. Isso resulta da dificuldade de avaliar a coerência nos processos das políticas e de provocar mudanças organizacionais. Realmente não é um processo trivial. Mudanças em processos assim como em instituições requerem um grande esforço para lidar com a memória institucional, a trajetória dessas organizações (*path dependence*), valores e ideias.

O PPA constitui-se em um projeto ambicioso cujo enfoque visa submeter todas as ações de governo a uma formatação padronizada. Entretanto, a categoria "Programa" é cheia de ambiguidades e a lógica dos "Programas", na maioria dos casos, é incompatível com a das organizações reais e com as pressões orçamentárias.

A padronização esperada no PPA ignora as diferenças entre as organizações quanto aos objetivos e presume que a melhoria do desempenho é o produto da

aplicação de uma fórmula padrão. Ela pulveriza a distribuição dos recursos e não sinaliza claramente as reais prioridades do governo.

O modelo de gestão do novo PPA, recentemente estabelecido, avança no tratamento de questões intersetoriais, mas deixa pendente a questão da intersectorialidade da SAN reproduzindo lacunas das abordagens anteriores. A nova metodologia do Plano, aparentemente, ainda não obteve o alcance do qual necessita uma política altamente intersectorial como a PNSAN, na medida em que os arranjos de “gestão” do PPA continuam a reproduzir a lógica “autônoma” de cada órgão setorial.

Ainda persiste a predominância do racionalismo orçamentário em detrimento de uma proposta de planejamento *in books*. O plano exerce pouca influência para a orientação estratégica do orçamento, sendo seriamente questionada na literatura a sua real utilidade.

O detalhamento excessivo do PPA obedece à estrutura orçamentária. Isso porque o PPA não se restringe a apontar diretrizes, objetivos e metas organizadas por meio de programas, mas discrimina inclusive as ações orçamentárias e não-orçamentárias com previsão de recursos. Essa estrutura desvia a discussão estratégica de planejamento, essencialmente política, para um enfoque técnico-orçamentário. Na prática, o PPA foi incorporado à dinâmica orçamentária, tornando-se pouco capaz de orientá-la.

Em meio a fragmentada estrutura estatal do país, o processo de implementação de uma gestão intersectorial tem demonstrado êxito discreto e ainda há um longo caminho a ser percorrido em direção a um planejamento governamental que integre o orçamento das ações à gestão da PNSAN. Há o desafio de construção de um orçamento pactuado entre os setores, que seja integrado à gestão e ao monitoramento da política.

Para o alcance da integração nas políticas é necessária a estreita articulação entre planejamento, orçamento e programas. No caso da PNSAN, essa coordenação é essencial e vital para a efetividade da política. Certamente, o novo modelo do PPA amplia os mecanismos para a gestão das políticas, dos programas e do plano, no entanto, aponta para a necessidade de serem promovidas mudanças na gestão das organizações públicas, buscando envolver dirigentes e equipes de todos os órgãos e de entidades da APF.

Para concluir esse trabalho é importante lembrar que a intersectorialidade como modelo de gestão de políticas públicas é uma proposta bastante recente e ainda em construção e implementação. Outros estudos devem ser realizados, lembrando que este trabalho não teve a pretensão de esgotar o debate sobre o assunto, mas iniciar um método de diagnóstico das possíveis causas da fragmentação de políticas a fim de suscitar, aos que trabalham no governo, algumas soluções potenciais que agreguem valor à gestão intersectorial, além de trazer para o campo acadêmico a discussão sobre este novo formato de gestão de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IADB - Inter-American Development Bank. (2003). ***Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes – a Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics.*** IADB.

ABRUCIO, F.L. (2005). **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula.** Revista de Sociologia e Política, n.24, p. 41-67, junho.

ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C. (2007). **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, v. 1, p. 13-31.

AZEVEDO, S. (2003). Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. *In: Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais.* Rio de Janeiro: Fase, p. 38-44.

BERNARDI, A.P et al. (2010). **Intersetorialidade - Um desafio de gestão em Saúde Pública.** Saúde & Transformação Social, Florianópolis, v.1, n.1, p.137-142.

BRASIL. (2010a). Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais.** Brasília, DF.

_____. (2013a). Controladoria Geral da União. **Glossário.** Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=d>.

Acesso em 01/09/2013

_____. (2010b) Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.** Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,

Poder Executivo, Brasília, DF, 5 fev. 2010b. p. 1, c. 3. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em 20/06/2012.

_____. (2010c). **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em 20/06/2012.

_____. (2006). **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em 20/06/2012.

_____. (2008). **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm. Acesso em 10/05/2013.

_____. (2011a). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN**. In: Cadernos SISAN nº 01/2011, Brasília, DF.

_____. (2013b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Lei nº 11.593, de 18 de janeiro de 2012 - Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 - Anexo I (Programas Temáticos): atualizado em 2013**. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/130802_Anexo_I_Programas_Tematicos_atualizado_2013.pdf. Acessado em 01/10/2013.

_____. (2013c). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil, Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação. PPA 2012-2015 - Agendas Transversais**. Disponível em

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206_agendas_transversais.pdf. Acessado em 01/10/2013.

_____. (2013d). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil - PPA 2012-2015 : agendas transversais – monitoramento participativo : ano base 2012. Volume 1: Sumário Executivo**. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/Agendas_Transversais-Resumo_%20Exec.pdf. Acesso 07/09/2013.

_____. (2007). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mensagem Presidencial - Volume I e seus anexos**. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s175>. Acesso em 19/06/2012.

_____. (2002). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Formação de Multiplicadores do Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão**. Brasília: ENAP, 2002.

_____. (2011b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA 2012-2015 - Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília, DF.

_____. (2013e). Senado Federal. **SIGA Brasil**. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em 12/05/2013.

BRONZO, C. (2007). **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza**. In: XX Concurso do CLAD sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública. Como enfrentar os desafios da transversalidade e da intersectorialidade na gestão pública? Caracas.

BURLANDY, L.A. (2007). **Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p.1441-1451.

_____. (2009). **Construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo.** Ciênc. saúde coletiva vol.14 n.3 Rio de Janeiro, mai/jun.

_____; MAGALHÃES, R.; MALUF, R.S. (2006). **Construção e Promoção de Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional: Aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas.** Série Relatórios Técnicos 3. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.

CAMPBELL, C.; PETERS, B. G. (1988). **Organizing Governance, Governing Organizations.** University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

COHEN, M. D., MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. (1972). **A Garbage Can Model of Organizational Choice.** Administrative Science Quarterly; 17 (1) March.

CUNILL GRAU, N. (2005). **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social.** In: X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

DRAIBE, S. M. (1998). **A Política Brasileira de Combate à Pobreza.** In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século. Rio de Janeiro: José Olympio, v. 2.

EVANS, P. (2004). **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

FIANI, R. (2013). **Arranjos institucionais e desenvolvimento: O papel da coordenação em estruturas híbridas.** In: 1815 Texto para discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

GARNIER, L. (2000). **Función de coordinación de planes y políticas.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas-ILPES, Santiago de Chile.

GOMES JUNIOR, N.N. (2007). **Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas.**

339f. Tese (Doutorado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília.

GOMIDE, A.; PIRES, R.; (2013). **Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento**. Boletim de análise político-institucional, Brasília: Ipea, n. 3, p. 71-76.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (2012a). **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático: uma proposta metodológica**. Brasília: Ipea, jan.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (2012b). **Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI**. Boletim de análise político-institucional, Brasília: Ipea, n. 2, p. 25-30.

GROSS, R., SCHOENEBERGER H, PFEIFER, H., PREUSS, H.J. (2000). **Four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts**. SCN News; 20:22-26.

HEAD, B.; ALFORD, J. (2001). **Wicked Problems: The implications for Public Management**. Panel on Public Management Practice. International Research Society for Public Management 12th Annual Conference, Brisbane, Australia, 26-28 March, 26p.

INOJOSA, R. M. (2001). **Sinergia em Políticas e Serviços Públicos: Desenvolvimento Social com Intersectorialidade**. Cadernos Fundap, n. 22, p. 102-110.

INOJOSA, R. M. (1998). **Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr.

JUNQUEIRA, L.A.P. (2004). **A Gestão Intersectorial das Políticas Sociais e o Terceiro Setor**. Revista Saúde e Sociedade, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan-abr.

KEPPLE, A. W. (2010). **Relatório do produto 1: documento técnico contendo análise reflexiva sobre o conjunto dos principais resultados dos estudos realizados pela SAGI a respeito dos programas de Segurança Alimentar e**

Nutricional - PAA e Cisternas. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, Secretaria de Avaliação e gestão da Informação - SAGI.

_____; SEGALL-CORRÊA, A.M. (2011). **Conceituando e Medindo Segurança Alimentar e Nutricional.** Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p.187-199.

KINGDON, J.W. (2003). **Agendas, Alternatives and Public Policies.** 2nd Edition. New York: Longman.

KNOPP, G.; ALCOFORADO, F. (2010). **Governança Social, Intersetorialidade e territorialidade em políticas públicas: o caso da OSCIP do Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS).** In: III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília.

LASSANCE, A. (2012). **Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado.** In: LINHARES, P.T.F; MENDES, C.C.; LASSANCE, A. (Orgs.). Federalismo à Brasileira questões para discussão. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, v.8, 249p.

LEÃO, M.; MALUF, R. (2012). **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional – A experiência brasileira.** 1a ed. Brasília, DF, ABRANDH, 72p.

LINHARES, P.T.F; MENDES, C.C; LASSANCE, A. (2012). **Federalismo à Brasileira questões para discussão.** Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: IPEA, v.8, 249.

MALUF, R.S. (2011). **Segurança Alimentar e Nutricional: conceitos fundamentais.** 3^a ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

MALUF, R.S; MENEZES, F.; VALENTE, F. (1996). **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil.** Revista Cadernos de Debate. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Unicamp, vol. IV.

MARTINS, H.F. (2006). **Políticas de Gestão Pública no Governo Lula: Um Campo ainda Fragmentado.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador: número 5 - março/abril/maio.

MARTINS, H.F. (2003). **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 254f. Tese de Doutorado, EBAPE/FGV.

MENEZES, F. (2010). **Participação Social no Fome Zero**. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; FRANÇA, C.G (Orgs.). Fome Zero - A Experiência Brasileira. Brasília: MDA, 586f.

METCALFE, L. (1994). **International Policy Coordination and Public Management Reform**. International Review of Administrative Sciences, vol. 60, no. 2, pp. 271-290.

NASCIMENTO, S. (2010). **Reflexões sobre a Intersetorialidade entre as Políticas Públicas**. In: Revista do Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar.

NAVARRO, N. (2011). **A Intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil. O caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos**. 166f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Programa de Pós-Graduação em Transformações do Estado e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

OCDE (2003). **Coerência nas Políticas: Relatório Final de Atividades**. Comitê de Gestão Pública.

PAULO, L.F.A. (2010). **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. In: : Revista do Serviço Público (RSP), Brasília 61 (2): 171-187, Abr./Jun.

PETERS, B.G. (2005). **Gobernanza y Burocracia Pública: Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?** Foro Internacional 182, XLV, 585-598p.

PINHEIRO, A.R. de O. (2009). **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção do consenso político**. 234f. Tese

(Doutorado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília.

SIQUEIRA, T.R. (2006). **O Modelo de Gestão dos Planos Plurianuais**. 180f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília.

_____. (2008). **Reflexões sobre o Processo Histórico / Político de Construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**. Revista Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 15(2): 1-15.

TAKAGI, M. (2010). **A implantação do Programa Fome Zero em 2003**. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; FRANÇA, C.G (Orgs.). Fome Zero - A Experiência Brasileira. Brasília: MDA, 586f.

_____. (2006). **A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. 205f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.

WILDAVSKY, A. (1982). **Economia Política de Eficiência, Análise de Custo-Benefício, Análise de Sistemas de Orçamento-Programa**. In: Política x Técnica no Planejamento. BROMLEY, R.; BUSTELO, E. (Orgs.). Brasília: Editora Brasiliense e UNICEF.

SITES CONSULTADOS

www.mds.gov.br/sagi

www.planejamento.gov.br

www.planalto.gov.br/legislacao

www4.planalto.gov.br/consea

www.orcamentofederal.gov.br

www.portaldatransparencia.gov.br

www.siop.planejamento.gov.br

www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil