

# REFLEXÕES SOBRE A INTERSETORIALIDADE COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO NA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

*Narjara Incalado Garajau\**

*Maria Lúcia Miranda Afonso\*\**

## RESUMO

Tomada como fenômeno social e histórico, na sociedade brasileira, a fome envolve fatores complexos, que vão além da escassez de alimentos. Para a sua superação, é necessário construir ações a partir da conexão entre as diferentes políticas públicas e setores sociais. É necessário também adotar novas abordagens de gestão dos programas sociais relacionados à segurança alimentar. A intersectorialidade se anuncia como uma das formas de operacionalização da gestão social viável que se apoia em uma articulação possível entre os diversos atores sociais (gestores, técnicos e usuários). O presente artigo discute a intersectorialidade como uma estratégia de ação no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que visa assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada através de programas sociais, como o Programa Cozinha Comunitária.

**Palavras-chave:** Fome. Gestão social. Interssetorialidade. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Programa Cozinha Comunitária.

## INTRODUÇÃO

Este ensaio propõe apresentar uma análise da intersectorialidade como uma estratégia de gestão possível e necessária para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A intersectorialidade se anuncia como uma estratégia que pode tornar eficazes (quanto aos resultados pretendidos) e efetivas (que o funcionamento produza efeito real) as ações direcionadas à segurança alimentar. Nessa direção, considera-se que as formas tradicionais, centradas no modelo burocrático, apresentam limites na operacionalização de programas e políticas, comprometendo o atendimento às diferentes demandas sociais.

---

\* Professora do curso de graduação em Serviço Social do Centro Universitário UNA-BH. e-mail: narjara\_garajau@yahoo.com.br

\*\* Professora do Mestrado em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local no Centro Universitário UNA. e-mail: luafonso@yahoo.com

Em uma sociedade desigual e excludente, a insegurança alimentar está diretamente relacionada ao sistema social, fazendo parte do cotidiano de uma parcela significativa da população brasileira em situação de vulnerabilidade social.

Portanto, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) torna-se responsabilidade e obrigação do Estado, que deve desenvolver ações que garantam o acesso aos alimentos para os que se encontram em situação de vulnerabilidade. A garantia do DHAA requer ainda a responsabilidade da sociedade civil em participar, controlar e fiscalizar as ações e serviços prestados pelo Estado.

A partir do reconhecimento de que o Estado deve reconhecer, respeitar, proteger, promover e prover a Segurança Alimentar, para garantir o DHAA a todos, as estratégias de gestão tradicionais devem ser reavaliadas, uma vez que este tipo de gestão, com tendências à centralização, compromete a participação e o empoderamento dos cidadãos por meio de ações conjuntas com os diferentes setores envolvidos.

Neste artigo, discute-se a importância da intersetorialidade para a gestão social dos programas de segurança alimentar e nutricional. Inicialmente, é feita uma reflexão sobre a insegurança alimentar e a fome como violações de direitos. Em seguida, oferece-se uma breve reconstrução histórica do reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada que resultou, no Brasil contemporâneo, na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesta política, destaca-se o princípio da intersetorialidade, cuja concepção é discutida e fundamentada neste artigo. Considerando os princípios da PNSAN, é feita uma revisão da proposta de um de seus principais programas: Cozinha Comunitária. A seguir, é feita uma reflexão sobre o desafio, na prática, para a incorporação da intersetorialidade na efetivação de tais programas em nível local.

## **A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A FOME COMO VIOLAÇÕES DE DIREITO**

A insegurança alimentar é um fenômeno social e historicamente determinado, sendo que o estado nutricional do indivíduo, muitas vezes, está ligado ao seu posicionamento na estrutura social. A situação de insegurança alimentar está diretamente relacionada ao sistema social, no qual a desigualdade é notória. A relação entre pobreza e o estado de insegurança alimentar faz parte do cotidiano de uma parcela significativa da população brasileira que se encontra em situação de

vulnerabilidade. A falta de acesso aos bens e aos direitos sociais se faz determinante para a condição de insegurança alimentar (VASCONCELOS, 2008).

Em 2004, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, com suplemento especialmente voltado para a questão da insegurança alimentar, apontou que, em 2003, cerca de 72 milhões de brasileiros – aproximadamente 40% da população – viviam com algum grau de insegurança alimentar. Destes, 14 milhões, ou seja, 7,7% da população, vivem em estado de insegurança alimentar grave, o que, vale ressaltar, pode referir-se a famílias inteiras que passam fome ou convivem, de forma rotineira, com o medo da fome (IBGE, 2004).

A insegurança alimentar assume aspectos distintos e acomete a população de diversas maneiras, seja a partir do não acesso a alimentos por falta de renda, seja pelo aumento da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis daqueles que comem inadequadamente (ROCHA, 2004).

Segundo Burity et al. (2010), a insegurança alimentar pode manifestar-se de duas formas: insegurança alimentar relativa, quando há o comprometimento da qualidade nutricional mesmo com a oferta de quantidade de alimentos; e insegurança alimentar absoluta, quando há indisponibilidade quantitativa e qualitativa de alimentos, por períodos curtos ou longos, muitas vezes levando ao estado de fome e desnutrição.

De fato, a expressão mais grave da insegurança alimentar é a fome, que engloba fome crônica, como questão social ligada aos desequilíbrios estruturais da sociedade, e que só será efetivamente combatida por meio de políticas públicas estruturais, como já defendia Josué de Castro na década de 1950 (CASTRO, 1959). A fome é “um fenômeno quantitativo, que pode ser definido como a incapacidade da alimentação diária fornecer um total calórico correspondente ao gasto energético realizado pelo trabalho do organismo” (ABRAMOVAY, 1991, p. 14).

O enfrentamento do quadro de insegurança alimentar engloba dois aspectos relevantes: aumento da disponibilidade de renda da população e intervenção do Estado por meio de programas que garantam o acesso à alimentação. Não se trata de combater a fome por razões filantrópicas ou humanitárias. Trata-se do reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada como parte do conjunto de direitos humanos, historicamente reconhecidos e constituídos, que devem ser respeitados, promovidos, protegidos e defendidos pelo Estado e pela sociedade. A fome e a insegurança alimentar não são apenas calamidades ou situações de falta de humanitarismo – são violações de direitos.

Cabe ressaltar que, já em 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos há o reconhecimento da dignidade inerente à pessoa humana e de seus direitos fundamentais sendo inalienáveis, conforme destaca o artigo que inclui a alimentação:

Art. 25 – Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, *inclusive alimentação*, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis e direito a segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948, grifo nosso).

Os Direitos Humanos são reconhecidos como direitos intrínsecos ao ser humano e que visam proteger a sua dignidade, justamente por isso devem ser “garantidos” e não “concedidos” pelo Estado. A concepção de direitos humanos transformou-se ao longo da história e a conquista desses direitos foi sempre um processo político, envolvendo os mais diversos setores da sociedade. Quando um direito passa a ser historicamente compreendido como essencial para a proteção da dignidade do ser humano, ele deve ser garantido pela lei, pelo Estado e pela sociedade. Deve ser assegurado no conjunto de leis que regulam a relação entre o Estado e os cidadãos, sendo consagrado como um direito de cidadania (MEDEIROS, 2006; AFONSO, 2011). Esse é o caso do Direito Humano à Alimentação Adequada, pois este não existindo, não existirá tampouco o direito à vida nem a cidadania poderá ser exercida em suas funções mais básicas.

No Brasil, é recente a evolução dos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada, como garantia de direitos e de efetivação da cidadania. Resulta de um movimento histórico e um dos seus marcos foi a aprovação, em fevereiro de 2010, da proposta de Ementa Constitucional nº 64/2010, incluindo, no Artigo 6º, a alimentação entre os direitos sociais da Constituição Federal:

São direitos sociais a educação, a saúde, *a alimentação*, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Sublinhe-se que um direito tão básico que se mescla ao próprio direito de sobrevivência só foi formalmente incorporado ao texto constitucional mais de 20

anos depois de sua promulgação. Em seguida, é feita uma síntese desse percurso histórico.

## **A PRESENÇA DO ESTADO E A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL APÓS A CF88**

O conceito de Segurança Alimentar é originário da Europa, a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Neste período, o enfoque estava na capacidade de cada país de produzir sua própria alimentação, garantindo a sua manutenção e evitando estar vulnerável a possíveis embargos devido a razões políticas ou militares.

A partir da Segunda Guerra (1939-1945), a questão da segurança alimentar adquiriu uma perspectiva internacional com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), ambas fundadas em 1945. Passa-se, então, a tratar a insuficiência de disponibilidade de alimentos através das iniciativas de assistência alimentar aos países pobres a partir do excedente de produção dos países ricos.

No Brasil, ações voltadas para a segurança alimentar remontam à década de 1940, no âmbito do Ministério do Trabalho, com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), o qual foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que objetivava a melhoria da alimentação do trabalhador no Brasil.

Entretanto, conforme analisa Burity et al. (2010), o aumento de produção que ocorreu na década de 1960 e teve continuidade em 1980 não beneficiou a população, pois permanecia vinculado aos interesses industriais e capitalistas. Neste período, fica evidente que a insegurança alimentar devia-se à falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da exclusão social. Essa visão foi consolidada em eventos e organismos internacionais, tais como a Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O reconhecimento internacional teria um impacto sobre as políticas nacionais no que dizia respeito à insegurança alimentar.

Assim, no Brasil, como resultado da pressão política interna e da pressão dos organismos internacionais, amplia-se a discussão sobre segurança alimentar a partir da segunda metade da década de 1980, incorporando a ideia da necessária intervenção do Estado para garantir o DHAA. A esse respeito:

Como provedor, o Estado deve criar as condições – compra e distribuição direta dos serviços, pagamento indireto ou subsídios – para que a sociedade possa receber os bens e serviços produzidos pela sociedade que não podem se submeter ao mercado. Finalmente, como regulador, o Estado deve controlar as relações econômicas e sociais, de modo a assegurar o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida, normalmente inconsistente com as sinalizações do mercado (BUARQUE, 2001, p. 33).

Neste período, a iniciativa do Ministério da Agricultura reduzia-se ainda à avaliação do estado nutricional dos indivíduos, principalmente no que se referia à desnutrição infantil. Apenas mais tarde é que seria colocada uma perspectiva mais ampla, incluindo dimensões sociais e políticas. Conforme relata Burity et al. (2010, p. 17), as sementes para a proposta da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foram lançadas, primeiramente, por um documento técnico no Ministério da Agricultura, em 1985, intitulado Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome, e em seguida, em 1986, nas declarações da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, que teve a participação da sociedade civil e reafirmou a noção de segurança alimentar, do ponto de vista nutricional e do ponto de vista dos direitos.

Apesar de tais avanços nas concepções sobre segurança alimentar, as ações desenvolvidas até a década de 1990 caracterizavam-se, conforme afirma Aranha (2010), pela fragmentação, descontinuidade e seletividade dos programas.

A organização não governamental Instituto da Cidadania lançou, em 1991, o documento que seria base para um programa de segurança alimentar e nutricional e que serviu à proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Uma intervenção eficaz, nessa época, foi a publicação do Mapa da Fome no Brasil, em 1993, pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Estas ações concorrem para o estabelecimento, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Nessa perspectiva, faz-se necessário destacar a mobilização da população brasileira no enfrentamento da fome. No ano de 1994, em julho, ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, impulsionada pela mobilização social de alguns setores, em âmbito nacional. Houve a elaboração de um documento brasileiro dirigido à Cúpula Mundial da Alimentação, por uma comissão tripartite (governo, sociedade civil e iniciativa privada) e uma participação significativa da delegação brasileira na Cúpula. Em Roma, em 1996, houve o reconhecimento da necessidade da mobilização social pela Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

De fato, a mobilização da população brasileira contribuiu para a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), no ano de 1998, constituindo uma rede nacional que congrega organizações sociais, pesquisadores e técnicos governamentais, com ramificações na forma de fóruns estaduais.

Como resultado de toda a mobilização política no âmbito da sociedade civil, do Estado e das influências internacionais, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição foi instituída através da portaria nº. 710 de junho de 1999, contendo as diretrizes programáticas que tiveram como princípio norteador o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 1999).

O FBSAN ampliou-se, agregando várias entidades afiliadas, tendo desempenhado papel destacado na recriação do CONSEA em 2002, bem como na composição da agenda do Conselho e na articulação com outras redes que mantêm interfaces com a SAN como: reforma agrária, economia solidária, agroecologia, povos indígenas, populações tradicionais, etc. A partir deste ano foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pela condução do então Programa Fome Zero, com o objetivo de enfrentar a fome no país.

Em 2003, é criado o Programa Fome Zero, sendo elaborado e dirigido pelo MESA. Em janeiro de 2004, institui-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), integrando as ações do Ministério de Assistência Social, do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família.

A II Conferência Nacional de SAN, realizada em Olinda (PE), em 2004, ampliou o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional:

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 seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável (BURITY et al., 2010, p. 13).

Conforme destacou Aranha (2010), todo esse arcabouço (programas e legislações) serviu para a consolidação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, pois, no contexto nacional, fazia-se necessário um novo redirecionamento no trato da insegurança alimentar. É justamente nesse

momento que se coloca a necessidade de se estruturar a intervenção do Estado na área da SAN através de ações intersetoriais. A amplitude e a complexidade do problema da fome colocava a necessidade da ação integrada das diversas políticas públicas e diversos atores da sociedade civil. Além disso, a necessidade de organização das ações em nível local estava bastante evidente, sendo a fome um fenômeno a ser combatido localmente, através de ações tanto emergenciais quanto sustentáveis.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional se coloca como uma ação permanente, devendo ser independente de governos específicos, constituindo-se como uma política de Estado.

Com a PNSAN, o Estado passa a assumir a responsabilidade pelo combate a fome no país. Estados e municípios, sob a autoridade do Governo Federal e cobrados pela mobilização da sociedade civil são chamados a se posicionar perante a problemática da insegurança alimentar no Brasil. Decorrem daí várias iniciativas, planos e ações, em nível local, no intuito de explicitar e redefinir o papel do Estado, da sociedade civil e do mercado na garantia da segurança alimentar. Também foram instituídos mecanismos de exigibilidade, reconhecendo a alimentação adequada como um direito do cidadão.

Nesta nova proposta, o princípio da intersetorialidade surge como parte fundamental dos próprios documentos oficiais, ou seja, como concepção de política pública:

A construção do Sistema e da Política de SAN visa promover a intersetorialidade das ações e programas públicos e a participação social, sendo coordenados pelo CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), desdobrando-se nas esferas estadual e municipal; ela inclui a mobilização do marco legal existente, sendo a principal a Lei (BRASIL, 2011, p. 14).

Até aqui, foi feita uma breve apresentação da história recente da SAN no Brasil, até chegar a compreender o princípio da intersetorialidade como elemento importante nos documentos oficiais da PNSAN. Entretanto, é preciso também indagar até que ponto a intersetorialidade tem sido efetivada na prática e que desafios coloca para a sua realização. No próximo item, será feita uma revisão teórica do conceito para que possa ser retomado, em seguida, na discussão da intersetorialidade no Programa Cozinha Comunitária.



## A INTERLOCUÇÃO NECESSÁRIA: POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E A GESTÃO SOCIAL COM ÊNFASE NA INTERSETORIALIDADE

Depois da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o processo de redemocratização do Brasil passa a exigir o reordenamento da gestão das políticas públicas, a fim de maximizar a capacidade dos serviços para garantir os direitos sociais. O Brasil, sendo um Estado Federativo, compreende a União, os vinte e sete Estados (mais o Distrito Federal) e cerca de cinco mil setecentos e setenta municípios. A CF88 reafirma a autonomia do governo municipal. Como afirma Junqueira (1999, p. 20), “o poder municipal no Brasil tem como competência organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. O exercício dessas competências tem relação direta com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos”.

As exigências sobre a administração municipal vieram desnudar muitos limites das formas tradicionais de gestão nas políticas públicas do estado democrático, isto devido à falta de integralidade das ações, à ausência da participação popular, à forma de gestão centralizada, verticalizada, setorializada e sem proposta de articulação de rede de serviços. A esse propósito, é importante ressaltar:

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio-ambiente. Conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras (JUNQUEIRA, 1999, p. 58).

A gestão com base na intersectorialidade requer a integração das políticas e programas setoriais, os setores do governo, da sociedade civil e do mercado, destacando-se como um novo arranjo institucional e organizacional necessário, principalmente em programas de âmbito municipal. Desde modo, o trabalho intersectorial supõe não apenas o diálogo ou o trabalho simultâneo entre os atores envolvidos, mas principalmente a *busca por resultados integrados* (INOJOSA, 2001, grifo nosso), estando a ênfase posta no desenvolvimento local e visando qualidade de vida para os cidadãos.

A estratégia intersetorial, com a efetivação de trabalhos simultâneos para obtenção de resultados integrados, nos remete ao trabalho em rede, com a interconexão dos atores envolvidos:

Uma vez perfazendo a ação intersetorial, as redes de base local e/ou regional, reclamam por valorização e qualificação na interconexão de agentes, serviços, organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais e comunidades. Intervir em rede, na atualidade, requer que se estabeleçam, entre as diversas instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços, vínculos horizontais de interdependência e de complementaridade (COMERLATT, 2007, p. 269).

As formas de gestão tradicionais encontram sérias limitações quanto à oferta de serviços assim como à sua execução. No contexto da sociedade capitalista, o sujeito que necessita de intervenção da política de segurança alimentar é o mesmo que necessita da intervenção da política de saúde, da assistência social, da educação, dentre outras. Deste modo, corroborando as afirmações de Comerlatt (2007), as políticas públicas desarticuladas não respondem, não atingem mais aos graves e complexos problemas vivenciados por uma parcela significativa da população brasileira, como é o caso do fenômeno da fome.

A intersetorialidade apresenta-se como uma perspectiva inovadora na política pública na condução e operacionalização dos serviços ofertados, na reorganização da gestão, viabilizando que ocorra uma nova relação entre o município, os gestores, considerando-se as peculiaridades locais. Contudo, esta mudança de foco da gestão não é algo que ocorra espontaneamente, até mesmo por que mudanças levam tempo para serem introjetadas e aplicadas. A gestão social surge como um processo a ser construído com a participação de diversos atores. “Nesta visão, o Estado é visto como articulador necessário e insubstituível, mas não como promotor primordial e exclusivo do desenvolvimento” (SILVEIRA, 2010, p 46). Além disso, como ressalta Maia (2005, p. 2):

Compreendemos que a gestão social é construção social e histórica, constitutiva da tensão entre os projetos societários de desenvolvimento em disputa no contexto atual. Assim, a gestão social é concebida e viabilizada na totalidade do movimento contraditório dos projetos societários – por nós concebidos como desenvolvimento do capital e desenvolvimento da cidadania. Essas duas referências de desenvolvimento apontam para distintas perspectivas de gestão social, que se constroem também neste movimento contraditório (MAIA, 2005, p. 2).

A gestão social é uma construção recente, que poderá introduzir, na sociedade brasileira, uma nova ótica de análise para o social que compreende as demandas e as necessidades dos cidadãos. Traz consigo algumas abordagens e incorpora algumas estratégias, como a descentralização, a participação, o controle social e a intersetorialidade. Para Maia (2005) esta estratégia de gestão inclui um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. Funda-se em valores, práticas e formação na democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social como a desigualdade social e o grande contingente populacional que se encontra em situação de vulnerabilidade social no Brasil. Ações e estratégias de enfrentamento à questão da insegurança alimentar tornam crucial um efetivo posicionamento do Estado.

## **A PROPOSTA DO PROGRAMA COZINHA COMUNITÁRIA: A INTERSETORIALIDADE COMO DESAFIO**

Neste artigo, foi apresentada uma breve história da legitimação do DHAA e da recente PNSAN que hoje conta com equipamentos, programas e ações diferenciados. Conforme consulta ao Relatório de informações Sociais (BRASIL, 2012), do MDS, em julho de 2012, em âmbito nacional, existiam 611 unidades (sendo 409 em funcionamento) de Cozinha Comunitária, 109 unidades (sendo 73 em funcionamento) de Banco de Alimentos; e 150 unidades (sendo 90 em funcionamento) da modalidade Restaurante Popular. Pode-se constatar que o Programa Cozinha Comunitária é, hoje, o programa com maior expressão na política de SAN.

Na Política Nacional de Segurança Alimentar, o Programa Cozinha Comunitária foi idealizado para ser um equipamento que busca garantir a alimentação adequada às pessoas em situação de vulnerabilidade social. De acordo com a cartilha do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

O Projeto de incentivo à instalação de Cozinhas Comunitárias faz parte do conjunto de ações voltadas para garantir o direito humano à alimentação adequada, combatendo a insegurança alimentar que atinge parcela considerável da população do País (BRASIL, 2008, p. 4).

A criação deste programa contempla, em sua constituição, a implementação de uma rede de proteção nas localidades com altos índices de vulnerabilidade:

A criação de Cozinhas Comunitárias visa implementar uma rede de proteção alimentar, em locais onde existam segmentos mais vulneráveis à fome, como famílias pobres, trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, idosos, possibilitando-lhes o acesso a refeições balanceadas e de qualidade oriundas de processos seguros (BRASIL, 2008, p. 5).

Para a sua efetivação, há uma contrapartida, a título de cooperação entre União e Municípios. A União delimita nacionalmente as condicionalidades, critérios e contrapartidas que o município deve oferecer para que seja enviado o recurso para a gestão do programa. Logo, compete ao município ofertar o serviço, delimitar a área de vulnerabilidade em que este equipamento será locado, assim como a contratação da equipe técnica, a manutenção do programa e o fornecimento dos alimentos. O programa é uma unidade de alimentação e nutrição que deverá ter uma produção mínima de duzentas refeições por dia, em funcionamento pelo menos cinco dias da semana. A equipe preconizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social envolve a contratação de: um nutricionista; dois cozinheiros e três auxiliares de cozinha (BRASIL, 2008).

O público-alvo deste programa são pessoas em situação de insegurança alimentar, preferencialmente aquelas indicadas pelas equipes técnicas dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que são o principal equipamento da proteção social básica da Política Nacional de Assistência Social. As unidades são instaladas em regiões socialmente vulneráveis, com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como bolsões de pobreza situados em periferias e regiões metropolitanas. Após a implantação das unidades, os governos estaduais e municipais assumem a gestão dos serviços, podendo, para isso, firmar parcerias com organizações comunitárias e entidades sociais ligadas a programas de geração de trabalho e renda (BRASIL, 2008).

Ou seja, a PNSAN preconiza que se efetivem a promoção de ações intersetoriais em seu direcionamento. Entretanto, pode-se indagar que fatores podem facilitar ou dificultar, em nível local, a efetiva implementação da intersetorialidade. Ou seja, possibilitar que se passe dos princípios às práticas, em nível local.

De fato, compreende-se que o programa Cozinha Comunitária possui um público característico para ser atendido por outras políticas e/ou programas. Realizar um planejamento de ação e intervenção, integrado, conjunto, com outros setores, tornaria os resultados mais eficazes no que tange aos resultados

pretendidos e seriam mais efetivos analisando a produção de um feito real na garantia dos direitos sociais.

Entretanto, a intersetorialidade não é uma estratégia que ocorra espontaneamente, necessitando mecanismos de implementação, como qualquer outra estratégia de gestão. Por isso mesmo, torna-se um desafio para a gestão pública na sociedade democrática.

Através de uma análise comparativa entre três municípios paulistas, Paullilo e Almeida (2011) apontam alguns elementos importantes para compreender a eficácia da gestão dos programas de segurança alimentar. Dentre eles, estão o nível de controle dos recursos pelos gestores, o grau de centralidade do coordenador e sua proximidade das esferas decisórias. Porém, também analisam a estrutura da rede, se centralizada ou descentralizada, o grau de focalização dos programas e a presença de parceiros na execução dos programas. Seus resultados apontam, dentre outras conclusões, para o fato de que atributos funcionais da rede (por exemplo, as habilidades técnicas para preservar e aproveitar os alimentos) podem ser tão importantes quanto os fatores estruturais (por exemplo, a centralização do coordenador).

A partir da contribuição de Paulillo e Almeida (2011), pode-se apontar a necessidade de reorganização da rede, suas funções, fluxos e formas de interação. Isto incluiria a capacitação dos atores da rede, visando criar sintonia entre as necessidades funcionais, as estruturais e os objetivos de defesa dos direitos.

Em outro estudo, Mafra e Naves (2009) discutem os programas de SAN como programas focalizados. Embora as necessidades de grupos populacionais específicos possam ser atendidas, é preciso também construir de forma mais explícita a sua relação com as políticas universais de caráter redistributivo e com as políticas de desenvolvimento orientadas para a superação de desigualdades estruturais, inclusive para evitar a estigmatização dos beneficiários.

Este é um outro aspecto que se deve levar em consideração na construção da intersetorialidade dos programas de SAN, uma vez que o seu público está dentre os mais vulneráveis e a focalização pode implicar em formas assistencialistas e não participativas. Ações intersetoriais de inclusão social dos beneficiários e de seu acompanhamento na rede poderiam contrabalançar os efeitos adversos da focalização. Isto implica não apenas na inserção dos usuários nos demais serviços da rede, mas no estímulo à participação da sociedade civil organizada no combate à fome.

De fato, a intersetorialidade poderia contribuir, na prática, não apenas para uma maior eficácia na garantia do DHAA, mas, também, para ações de

inclusão social dos usuários na rede de serviços, considerando um conjunto de direitos a serem respeitados, promovidos e defendidos. Para citar apenas alguns, pode-se apontar a articulação com programas de educação de jovens e adultos e com ações de inclusão no mercado de trabalho.

O desafio está posto: garantir o DHAA exige que gestores e técnicos avancem no desafio da coordenação intersetorial para definição de prioridades, ações, responsabilidades e coerência entre as ações planejadas em comum. Além disso, torna-se importante incentivar a participação dos usuários, através das entidades de controle democrático. Esta é uma discussão que está longe de se esgotar, mas que ora se impõe como busca de efetivação de um modelo de gestão que possa contribuir para uma sociedade justa e emancipada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional visa assegurar, à população em situação de vulnerabilidade e risco social, o direito humano à alimentação adequada, que consiste na garantia de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidades suficientes.

Identifica-se a necessidade da reconfiguração da gestão na esfera pública, incluindo a avaliação das formas de organização e de regulação dos serviços prestados, caracterizando um novo relacionamento entre o governo, a sociedade civil e o mercado, focalizando o desenvolvimento social. A intersetorialidade surge como princípio e estratégia de gestão adequada às políticas públicas de promoção e defesa de direitos, como no caso da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Entretanto, a efetiva implementação da intersetorialidade como estratégia de gestão depende ainda de muitos fatores, cuja análise é um desafio hoje.

Mafra e Naves assinalam que:

A necessidade de uma gestão que integre diversas esferas governamentais, setores públicos, agentes de mercado e da sociedade civil para implementação de uma política de SAN é um grande desafio à administração pública, uma vez que a solução para os problemas ligados a essa área não pode esperar o tempo e a lógica do Estado. Necessita-se, sim, de ações que produzam resultados eficientes, caso contrário, podem causar efeitos irreversíveis à saúde pública (MAFRA; NAVES, 2009, p. 47).

O programa Cozinha Comunitária poderia contribuir, a partir de ações intersetoriais, tanto para a melhoria da qualidade de vida como também para o acesso a informações sobre alimentação saudável e alimentos seguros e adequados. A capacitação referente ao aproveitamento de alimentos é necessária para formar gestores que possam responder pelas iniciativas locais. Além disso, poderia preparar outros atores sociais que pudessem contribuir para os planos locais de desenvolvimento. Finalmente, mas não de menor importância, é fundamental o acompanhamento das famílias assistidas através de uma articulação da rede de proteção social, visando o fortalecimento dos direitos.

A intersectorialidade apresenta-se como uma perspectiva inovadora na condução dos serviços ofertados, na reorganização da gestão, viabilizando uma nova relação entre os municípios e os gestores, considerando-se as peculiaridades locais que poderiam ser levadas em conta no programa Cozinha Comunitária. Por tudo o que foi discutido neste artigo, pode-se compreender que o interesse está não apenas em saber se há uma ação suficientemente ampla e eficiente para suprir o DHAA, mas, também, para ampliar o horizonte e avançar na defesa dos direitos de cidadania. Como lembra Cunha (2011), as políticas públicas no estado capitalista sofrem a contradição de propor soluções para problemas estruturais que, por sua vez, as engendram, em um ciclo vicioso de interesses do capital. Entretanto, como também afirma Cunha (2011), é necessário abrir caminho através dessas contradições, pensando nas conquistas que envolvem os direitos dos seres humanos como sujeitos sociais.

Trata-se, portanto, de colocar em prática um dispositivo estratégico da Política de Segurança Alimentar visando, em primeira conquista, o DHAA, e, em uma perspectiva mais ampla, a garantia dos direitos humanos, em sua natureza inalienável, indivisível e universal. Nesse sentido, o DHAA, que é tão básico que se vincula ao direito à vida, é mola mestra dos direitos humanos e dos direitos de cidadania.

## **REFLECTIONS ON THE INTERSECTORIALITY AS A MANAGEMENT STRATEGY IN THE POLICY ON FOOD AND NUTRITION SECURITY IN BRAZIL**

### **ABSTRACT**

As a historical and social phenomenon in the Brazilian society, the hunger involves complex elements, going far beyond the scarcity of food. In order to combat hunger,

it is important to develop actions aiming to build a connection among the different public policies and the varied social sectors. The adoption of a new managerial approach in programs related to nutritional safety is also necessary. The paper considers that the most adequate approach of social management shall be based on intersectoral action, implying the interaction of social actors (managers, technicians and users). Therefore, the paper discusses intersectorality as a managerial strategy for the National Policy of Nutritional and Food Security, which aims to guarantee the Human Right to Adequate Food, through the implementation of programs such as the Community Kitchen.

**Keywords:** Hunger. Social Management. Intersectorality. National Policy on Food and Nutritional Security. Community Kitchen Program.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. *O que é fome*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

AFONSO, M.L.M. A importância da escola para a construção de uma cultura de promoção e defesa dos Direitos Humanos. In: DESLANDES, K; LOURENÇO, E. *Por uma cultura dos Direitos Humanos na escola: princípios, meios e fins*. Belo Horizonte; Fino Traço, 2011.

ARANHA, A. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: Ministério. Zero, v. 1, 2, 3, 2010. 190.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Revista de SAN – Trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional*. 1. ed. Brasília, DF: MDS, 2008.

BRASIL. *Ementa constitucional n. 64/2010*. Brasília, 2010.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015*. Brasília, DF: MDS; CONSEA, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (2012). *Relatórios de Informações Sociais*. Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 31 jul. 2012.

BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. 132 p.



BURITY, V. et al. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204 p.

CASTRO, J. de. *Geopolítica da Fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo*. São Paulo: Brasiliense, 1959.

COMERLATT, D. et al. Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Rev. Katál.*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, 2007.

CUNHA, E.P. O limite da politicidade para a superação da desigualdade econômica. *Libertas*, Juiz de Fora, v. 11, n. 2, p. 77-93, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso: 29 jul. 2012.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios – Segurança Alimentar 2004*. <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-20RJ/segalimentar/suguranca\\_alimentar2004.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-20RJ/segalimentar/suguranca_alimentar2004.pdf)>.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. *Cadernos Fundap*, n. 22, p.102-110, 2001.

JUNQUEIRA L. A. P. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.

MAFRA, L. A. S.; NAVES, F. L. N. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. *CADERNOS EBAPE. BR*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, mar. 2009.

MAIA, Marilene. Gestão Social: reconhecendo e construindo referências. *Revista Virtual Textos & Contextos*, n. 4, dez. 2005.

MEDEIROS, M. A. *Direitos Humanos: uma paixão refletida*. Belo Horizonte: Rede de Cidadania Mateus Afonso Medeiros (RECIMAM), 2006.

PAULILLO, L. F. O.; ALMEIDA, L. M. M. C. *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 853-868, 2011.

ROCHA, M. da. *Segurança Alimentar – um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

SILVEIRA, C. Desenvolvimento Local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: DOWBOR, L. (Org.). *Políticas para o Desenvolvimento Local*. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

VASCONCELOS, G. de; ASSIS, F. de. *Avaliação nutricional de coletividades*. 4. ed. Florianópolis: Ed. UFSC, 2008.