

Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

LUANA MONDADORI LOUREIRO

**ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PROGRAMA  
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Brasília – DF  
2018

LUANA MONDADORI LOUREIRO

**ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PROGRAMA  
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Magda de Lima Lúcio  
Co-orientadora: Me. Lara Silva Laranja

Brasília – DF  
2018

LUANA MONDADORI LOUREIRO

**ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PROGRAMA  
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

**Luana Mondadori Loureiro**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Magda de Lima Lúcio  
Professora-Orientadora

Me. Lara Silva Laranja  
Co-orientadora

Prof<sup>ª</sup>. Fernanda Natasha Bravo Cruz  
Professor Examinador

Titulação, Nome completo  
Professor Examinador 1

Brasília, 03 de julho de 2018.

Dedico este trabalho aos meus pais e ao meu irmão que sempre me apoiaram e estiveram presentes durante todo o ciclo da graduação, acreditando e torcendo sempre por mim.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente, a Deus que proporcionou muitas alegrias em minha vida, inclusive a possibilidade de fazer parte da Universidade de Brasília (UnB). Agradeço de coração a todos os Mestres do curso de Gestão de Políticas Públicas que me fizeram enxergar o mundo além da graduação, em especial minha orientadora Magda de Lima, minha co-orientadora Lara Laranja que proporcionaram todo o apoio necessário e ao querido amigo Éder, que teve participação fundamental no final deste trabalho.

Agradeço também a todos aqueles que estiveram presentes e contribuíram desde o início da minha graduação, em especial aos meus amigos, dos mais antigos aos mais novos, que com toda paciência sempre me deram forças e fizeram destes momentos, lembranças inesquecíveis, que serão guardadas com carinho para o resto da vida.

Por fim, agradeço de coração a toda a minha família, minha mãe e melhor amiga Jaqueline Mondadori, meu pai Álvaro Fernando e seu jeito severo e ao mesmo tempo carinhoso de ser e meu irmão Hugo Mondadori, que cresceu e se tornou um exemplo de pessoa em minha vida. Obrigada por estarem sempre juntos comigo, nos bons e nos maus momentos, me apoiando e incentivando sempre.

*O valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis. (Fernando Pessoa)*

## RESUMO

A preocupação com a fome no mundo passou a ser destaque no início do século XX, o termo Segurança Alimentar surge pela primeira vez após o fim da 1ª Guerra Mundial o qual tratava-se de uma questão de segurança nacional por parte das nações, já no final da 2ª Guerra percebeu-se que a fome e a pobreza deveriam ser enfrentadas através de cooperações internacionais, e assim surgiram inúmeros programas com o intuito de sanar esse problema. Atualmente as questões relacionadas com a alimentação ainda existem, e estão ligadas a fatores políticos, econômicos e sociais, pois além da fome enfrentamos problemas de desnutrição, falta de nutrientes, sobrepeso, obesidade e distúrbios alimentares. Assim, tornou-se necessária a criação de políticas públicas de assistência social, com projetos voltados para saúde e educação, através do acesso a uma alimentação adequada e de qualidade. O presente estudo desenvolveu uma análise apresentando de que maneira a articulação e a coordenação que envolvem o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) dentro da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) estão relacionados. O trabalho se propôs a identificar os atores sociais envolvidos, suas participações e contribuições realizadas dentro dos Programas, além de verificar o modelo de gestão dentro do PNAE para identificar como ocorrem os mecanismos de articulação e coordenação.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Alimentação Escolar; Segurança Alimentar e Nutricional; intersetorialidade.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 - Histórico da Segurança Alimentar no Brasil .....	33
Figura 2 - Organograma atores do SISAN .....	40
Figura 3 - Interação entre o CAE e outros atores e instituições .....	41

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Custo per capita em cada modalidade de atendimento .....	37
Quadro 2 - Diretrizes do PNAE.....	43
Quadro 3 - Sumário dos programas da SAN distribuídos conforme PPA 2012-2015 .....	45

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
EEx	Entidades Executoras
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (11.346/2006)
PNAE	Política Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PPA	Plano Plurianual
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A POLÍTICA BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: INTRODUZINDO CONCEITOS .....	14
1.1 Segurança Alimentar e Nutricional .....	14
1.2 FAO: Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura .....	15
1.3 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....	17
1.4 SAN no Brasil.....	19
1.5 Alimentação Escolar.....	22
1.6 Intersetorialidade, articulação e coordenação nas políticas públicas .....	25
2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	27
2.1 Tipo e descrição geral da pesquisa .....	27
3 GESTÃO INTERSETORIAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	29
3.2 Intersetorialidade das políticas públicas de SAN .....	33
3.4 Gestão das políticas de SAN .....	36
3.5 Atores envolvidos na execução dos programas.....	37
3.6 Resultados e Discussões .....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	48
REFERÊNCIAS .....	50

## INTRODUÇÃO

A preocupação com a fome no mundo passou a ser destaque no início do século XX. O termo segurança alimentar, surge pela primeira vez após a 1ª Guerra Mundial, referindo-se a questões de segurança nacional, e tem um destaque maior após a 2ª Guerra, onde as grandes potências perceberam que a fome e a pobreza deveriam ser enfrentadas através de cooperações internacionais. Em 1945 surge a Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) com o intuito de combater a fome e a pobreza por meio da segurança alimentar e do desenvolvimento da agricultura.

A questão da fome vai além da saúde pública, ela também é reflexo da desigualdade social presente no mundo, fazendo com que as questões alimentares ficassem mais visíveis, como problemas de obesidade, e os distúrbios alimentares. Em consequência, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) vem ocupando espaço na discussão e na agenda política nos últimos anos, sendo um tema de grande apelo social. Devido à complexidade dos problemas sociais, é essencial integrar os diversos atores na gestão das políticas sociais a partir de ações coordenadas e articuladas. A intersectorialidade integra saberes, experiências e diferentes setores, sendo um fator de inovação na gestão das políticas de cunho social.

Assim, no Brasil, diversos programas foram sendo executados ao longo do tempo. O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um desses, e está diretamente conectado com a SAN, pois é a partir dele que se fornece alimentação nutricionalmente adequada para os estudantes pelo período em que estão na escola, além de trabalhar em conjunto com o Programa Agricultura Familiar, promovendo o Direito Humano à Alimentação Adequada. O caminho para que a SAN fizesse parte da agenda política no Brasil foi árduo. Com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o combate à fome tornou-se prioridade, as organizações não governamentais, municípios, e estados brasileiros começaram a implementar ações que viabilizassem melhora na condição de vida da população (PANELLI-MARTINS, 2007).

A questão alimentar escolar se equilibra entre dois extremos: de um lado, encontra-se o combate aos problemas modernos de alimentação adequada, com a reinclusão de alimentos naturais e minimamente processados na alimentação de crianças e adolescentes em idade escolar; do outro, existe a preocupação de se garantir uma alimentação àqueles que se não fossem as ações governamentais passariam fome.

O trabalho dará ênfase ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) considerado um dos maiores programas do mundo relacionado com a alimentação escolar, além de ser o único com atendimento universalizado.

Desde 1988, com a Constituição Federal, até os dias atuais o Programa Nacional de Alimentação Escolar é atuante, é um programa do Governo Federal gerenciado pelo FNDE, e está em vigor pela Lei nº 11.947/2009. De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, o Programa visa garantir 20%, 30% e 70%, de uma refeição diária aos alunos beneficiados. Esta refeição também deve atender aos requisitos nutricionais durante o período em que o estudante se encontra na escola. Além de oferecer ações de educação alimentar e nutricional. O PNAE é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. (FNDE).

No Brasil, a alimentação escolar é um direito de todos os alunos, matriculados em escolas públicas de todas as etapas da educação básica, incluindo a educação voltada para jovens e adultos. Desde 2005, o PNAE está vinculado na Política Nacional de SAN como um dos seus eixos estruturantes de acesso aos alimentos.

Este tema foi escolhido por se reconhecer ser de extrema importância que o assunto alimentação seja mencionado ao tratar de política pública, visto que vivemos em uma sociedade que ao mesmo tempo sofre com a obesidade/sobrepeso e distúrbios alimentares e existem pessoas desnutridas ou com deficiência em micronutrientes em certas camadas da população.

Entendendo a necessidade das políticas públicas voltadas à alimentação e o que elas vêm construindo através de atores governamentais e da sociedade civil, promovendo a articulação entre os setores, este trabalho tem como propósito compreender a relação entre estes programas e como atuam para a melhoria da sociedade, através do trabalho feito pelos atores seguindo as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos.

A partir dos conceitos e da contextualização dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, bem como a questão da intersetorialidade entre eles, o funcionamento da gestão destas políticas públicas será melhor compreendido através do objetivo geral e dos objetivos específicos apresentados, como também a problematização e a justificativa a respeito do tema escolhido.

Existe um grande desafio em promover uma única gestão com ações articuladas em nível intersetorial, a âmbito das esferas federal, estadual e municipal do Estado.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral compreender a atuação intersetorial do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. Com base nos objetivos específicos, que são:

1. Elencar quais são os atores envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar e quais as contribuições fornecidas por eles;
2. Compreender as relações de intersetorialidade da Segurança Alimentar e Nutricional no Programa Nacional de Alimentação Escolar;
3. Verificar o modelo de gestão dentro do PNAE para identificar em que medidas existem mecanismos de articulação e coordenação;

A presente monografia se estrutura em três capítulos. No primeiro capítulo, é feito a contextualização acerca da temática proposta, introduzindo-se os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional e dando ênfase no Programa Nacional de Alimentação escolar, foco deste trabalho.

Em seguida, encontra-se o debate acerca da metodologia e das técnicas de pesquisa que foram utilizadas para a construção deste trabalho, no qual a análise documental foi a mais utilizada. Após, parte-se para a análise do objeto de estudo, discorrendo sobre a gestão dos dois programas, sua concretização e como a intersetorialidade os afetou.

# 1 DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A POLÍTICA BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: INTRODUZINDO CONCEITOS

## 1.1 Segurança Alimentar e Nutricional

A alimentação integra um dos direitos fundamentais que garantem a sobrevivência, necessária também à manutenção da saúde e à dignidade humana, previstos no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao longo dos anos, devido ao aumento de doenças relacionadas a alimentação ou até mesmo a falta dela, o tema Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tornou-se de grande importância na agenda das políticas públicas.

Para Santos (2007), a Segurança Alimentar e Nutricional surge como uma preocupação desde a Idade Média e volta com a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918). Na época, o conceito referia-se à segurança nacional e à responsabilidade de cada país em produzir sua própria alimentação, para não ficar à mercê de possíveis embargos devido a questões políticas ou militares. Já na Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), houve uma preocupação maior entre os órgãos, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) –, que entendiam que o acesso à alimentação adequada era um direito humano e, portanto, não poderiam ficar dependentes dos mecanismos de mercado.

Logo após a Segunda Guerra, “a segurança alimentar foi hegemonicamente tratada como uma questão de insuficiência de disponibilidade de alimentos” (MACEDO *et al*, 2009, p. 33). Como solução, foram criadas iniciativas para a promoção de alimentação feitas dos excedentes dos países ricos para os países pobres (MACEDO *et al*, 2009).

Em 1986, o Banco Mundial definiu segurança alimentar como o “acesso por parte de todos, todo o tempo, a quantidade suficiente de alimentos para levar uma vida ativa e saudável” (MANIGLIA, 2009, p. 126), sugerindo que apenas o poder aquisitivo proporcione alimentação e não a autossuficiência na produção. No entanto, a partir dos anos 1990 com os apontamentos a respeito do meio ambiente e a sustentabilidade, alguns outros aspectos foram acrescentados ao conceito de segurança alimentar, como qualidade e informações sobre os alimentos e mudança nos hábitos alimentares.

Assim, o Comitê Mundial de Segurança Alimentar (*Committee on World Food Security*), conceituou a segurança alimentar como o acesso físico, social e econômico ao alimento de qualidade e suficiente para atender as necessidades nutricionais, já a segurança nutricional

envolve o acesso à água, ao saneamento básico e a serviços de saúde, além de práticas alimentares que garantem o consumo adequado de macro e micronutrientes (CFS, 2012; SOFI, 2013).

Em síntese, a Segurança Alimentar e Nutricional é conhecida como o acesso regular da população a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, respeitando as outras necessidades essenciais e a promoção de boas práticas alimentares que garantam a diversidade cultural e contribuam com a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Por conta do seu esforço em promover coletivamente a erradicação da fome e o fim da insegurança alimentar, a próxima seção se destina a destacar o papel da FAO na promoção da SAN no contexto internacional.

## **1.2 FAO: Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura**

A FAO é uma agência especializada do Sistema da Organização das Nações Unidas, que atua no combate à fome e à pobreza, a partir da melhoria da segurança alimentar e do desenvolvimento agrícola (LEHMAN, 1996). É uma organização intergovernamental, presente em mais de 130 países, com 194 Estados Membros, que também são os fornecedores de recursos econômicos necessários às iniciativas correspondentes. Para isso identificou prioridades fundamentais para a SAN que resultaram na criação de objetivos estratégicos para assegurá-las, os quais são: ajudar a eliminar a fome e a insegurança alimentar e desnutrição; tornar a agricultura a silvicultura e a pescaria mais produtivas e sustentáveis; reduzir a pobreza rural; permitir sistemas agrícolas e alimentares, inclusivos e eficientes; aumentar a resiliência dos meios de subsistência às ameaças e crises (FAO, 2018).

Foram anos de planejamento para a criação da ONU. Em janeiro de 1942, o então Presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, utilizou pela primeira vez o nome Nações Unidas, que foi empregado logo mais na Declaração das Nações Unidas (ONU, 2018). A primeira conferência realizada pelas Nações Unidas pós-guerra, para debater sobre a fome, aconteceu em 1943, nos Estados Unidos – Conferência de Alimentação de Hot Springs, onde foi definida a criação da FAO no dia dezesseis de outubro de 1945. Assim, a “FAO é considerada a principal iniciativa de articulação internacional para elaboração e o planejamento de estratégias contra a fome em nível global” (CASTRO, 1992, p. 09).

Em 1974 aconteceu a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas em Roma, que teve como intuito melhorar a agricultura através da indústria química, chamada

Revolução Verde. (MALUF; MENEZES, 2000). No entanto, mesmo com o aumento da produção mundial de alimentos, o número de pessoas que passavam fome ainda era alto, a questão não era somente a falta de alimentos, mas também o acesso a eles.

Em 1992, com a II Conferência Internacional de Nutrição, foram acrescentadas a parte nutricional e sanitária ao termo segurança alimentar, fazendo com que o conceito ficasse mais completo: a alimentação refere-se à produção, comercialização e disponibilidade dos alimentos, e a parte nutricional e sanitária inclui outros fatores necessários à saúde humana. Este novo conceito demonstra a luta política pela inclusão do direito à alimentação adequada e saudável como uma das obrigações do Estado.

Os Chefes de Estado, Governo e seus representantes, atendendo ao pedido da Organização das Nações Unidas para a FAO, reuniram-se na I Cúpula Mundial de Alimentação (Roma, 1996), e comprometeram-se a fazer o possível para que o direito da população de terem acesso a uma alimentação segura e nutritiva fosse garantido por meio do esforço e diário de sanar a fome em todos os países (GALLEAZI, 1996). Todos os participantes da Cúpula Mundial da Alimentação assinaram um documento chamado Plano de Ação, o qual apresenta propostas a serem realizadas para diminuir este número em cinquenta por cento até 2015 (FAO/OMS, 1996). Toda essa movimentação mostrou que só existiria Segurança Alimentar quando a todo momento as pessoas tivessem acesso físico e econômico suficientes para uma alimentação nutritiva e de sua preferência, para que sejam atendidas suas necessidades alimentares com o intuito de levarem uma vida sadia e ativa (FAO/OMS,1996). Em 1997, o Comitê de Segurança Alimentar ficou responsável também por monitorar a implementação desse plano.

Em 2002, o Relator Especial da ONU, Oliver De Schutter, definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como:

Um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (LEÃO, 2013).

Em 2013, a FAO publicou um resumo sobre o sistema alimentar para uma melhor nutrição. Nele consta que para enfrentar problemas relacionados à alimentação seria necessária uma ação integrada entre os setores, pois as causas são complexas e multidimensionais, incluindo disponibilidade insuficiente de acesso a alimentos seguros e nutritivos, a água

potável, saneamento básico, ou seja, causas que abrangem aspectos sociais, políticos, econômicos, ambiente cultural e ambiente físico, necessitando por isso de ações com intervenções complementares na agricultura, na saúde pública, na educação, dentre outros.

O documento apresentado pela FAO aponta como deve ser o bom funcionamento do sistema alimentar na promoção de ações vinculadas à boa nutrição. A segurança alimentar então é fortemente relacionada aos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, presentes no âmbito nacional e internacional ligando à alimentação com a cidadania (FAO, 2013).

A ação da FAO no Brasil é diversa, envolvendo múltiplos setores públicos, atuando na promoção de diferentes programas relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional no país. São exemplos o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, políticas de promoção da SAN que serão abordadas posteriormente.

### **1.3 Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Para Rua (1998), é possível definir política como o conjunto de procedimentos formais e informais que manifestam relações de poder para que os conflitos relacionados a bens públicos sejam solucionados de forma pacífica. Já o termo política pública é o resultado da própria política, é o conjunto das decisões e ações estratégicas tomadas envolvendo bens públicos.

[...] as Políticas Públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população (AMARAL; LOPES; CALDAS, 2008, p. 05-06).

Para Schimidt (2008), o conceito de política pública vai além dos representantes políticos, ele também remete à esfera do público e das questões coletivas. Implementar e gerir uma política pública é um desafio enorme devido as todas as adversidades, como financeiras, interesses econômicos e políticos, dentre outros.

Políticas públicas são um grupo de programas, ações e decisões realizadas pelos governos nacionais, estaduais e municipais com participação de entes públicos ou privados seja direta ou indiretamente, com o intuito de assegurar os direitos dos cidadãos previstos em Constituição. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é considerada uma política de Estado, pois ela independe do governo e da atual gestão, estando amparada pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Lei nº11.346/2006.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLASAN – é o principal instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída pelo Decreto 7.272/2010.

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 (BRASIL, 2010).

O Decreto define as diretrizes e os objetivos da PNSAN, que apresenta como objetivo geral promover a segurança alimentar e nutricional, assegurando o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional por meio de diretrizes que estabelecem a promoção de acesso universal a uma alimentação adequada, abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis, intitulação de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para povos e comunidades tradicionais, dentre outros.

Art. 4º Constituem objetivos específicos da PNSAN:

I - identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil; II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade; III - promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e IV - incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais (BRASIL, 2010).

Assim, o processo de decisão das políticas públicas irá depender da validade atingida tanto pelo processo de escolha quanto pelos critérios decididos para estabelecer prioridades no atendimento das pessoas que enfrentam dificuldade com os serviços públicos. Para a implementação do SISAAN ainda há a necessidade de ser instituído um sistema intersetorial, pois a SAN vai além de um conjunto de políticas setoriais, ela objetiva o desenvolvimento social e econômico através de políticas públicas garantindo o bem-estar social. As políticas sociais básicas devem ser priorizadas especialmente os setores da educação, alimentação, saúde, assistência social e trabalho, assegurando melhores oportunidades para todas as gerações. A partir das políticas públicas que são possíveis as concretizações das necessidades da população e da avaliação das ações do governo.

#### **1.4 SAN no Brasil**

A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil percorre um longo caminho para chegar ao que representa hoje. Foram vários programas, ações e mobilização ativa da sociedade civil criados ao longo dos anos na tentativa de diminuir a fome do país e melhorar a distribuição e o acesso aos alimentos. Um marco para a política da SAN no Brasil foi o inquérito alimentar elaborado por Josué de Castro em 1938, o qual caracterizava a fome como um problema político-social (AMARAL; BOSSO, 2016).

Durante o período de 1937 a 1945, o Brasil adotou diversos conjuntos de políticas sociais de alimentação e nutrição, devido principalmente ao contexto da época, como a falta de acesso aos alimentos e o aumento da desigualdade social. Assim, foram realizadas nos anos seguintes ações que viessem a melhorar as condições de Segurança Alimentar e Nutricional.

A partir do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) criado em 1940, foram elaborados diversos programas de assistência social de alimentos como Restaurantes Populares, Merenda Escolar, dentre outros, que foram sendo aperfeiçoados ao longo dos anos (SILVA, 1995).

Em 1957, em Genebra, Josué de Castro fundou a Associação Mundial de Luta Contra a Fome, com o objetivo de organizar e promover no mundo a luta contra a fome. Para ele a fome, má alimentação e a desnutrição são fenômenos político-sociais, ou seja, o resultado de uma enorme desigualdade social com consequência de concentração de alimentos, terra e renda para uma pequena parte da população. E assim, somente ações de cunho sociais e coletivas, como

as políticas públicas sociais de alimentação, seriam capazes de transformar o direito humano universal à alimentação em algo real (CASTRO, 2000).

Criado em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), tinha como objetivo formular uma Política de Alimentação e Nutrição que garantisse a qualidade dos alimentos consumidos e a promoção de práticas saudáveis na intenção de prevenir possíveis distúrbios. (ARRUDA, 2007).

O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN – foi instituído em 1976 e suas ações eram baseadas na suplementação alimentar, na organização dos sistemas de produção e comércio dos alimentos e nas atividades complementares (SILVA, 1995).

O termo Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser adotado no Brasil após dois eventos: a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar relacionada ao Ministério da Agricultura em 1985, e a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986.

Em 1993 foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), um órgão formado por Ministros do Estado e representantes da sociedade civil, de assessoramento imediato à Presidência da República nas questões relacionadas a SAN, extinto em 1995 e recriado em 2003 com caráter consultivo (MACEDO *et al*, 2009).

No ano de 1994 ocorreu a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. De acordo com Maluf (1996), esta Conferência teve como principais resultados um maior processo de mobilização social em volta da questão alimentar, da conscientização e do agravamento da fome no país. A partir disso surgiram vários programas relacionados com a alimentação, como o Programa Bolsa Família e o Programa Fome Zero, dentre outros. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social veio a intenção de promover o desenvolvimento de combate à fome garantindo a SAN, uma renda mínima de cidadania e assistência integral as famílias (MACEDO *et al*, 2009).

A implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) no Brasil foi aprovada em 1999 pelo Conselho Nacional de Saúde como elemento integrante da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e teve inicialmente como propósito “a garantia da qualidade dos alimentos colocados para consumo no país, a promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais” (ALVES; JAIME, 2014, p.4333).

Em 2004, a II Conferência Nacional de SAN, realizada em Olinda (PE) abarcou diferentes setores, que foram reunidos e trataram de diversos assuntos relacionados ao

comércio, produção e qualidade dos alimentos, incluindo os direitos do consumidor e as relações entre a saúde e a questão nutricional ligadas a prática de uma alimentação saudável respeitando a diversidade cultural e de gênero. Após a Conferência foi aprovada em 2006 a Lei Orgânica da SAN (LOSAN) 11.346/2006 (ARRUDA, 2007). Com a LOSAN foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN - e estabelecida as normas para a criação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN (ALVES; JAIME 2014).

No dia 15 de setembro de 2006, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva sanciona a Lei nº 11.346 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, assegurando o direito humano à alimentação apropriada (BRASIL, 2006).

**Art. 1º** Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

**Art. 2º** A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população;

**Art. 11º** Integram o SISAN I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

c) articular, acompanhar, monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006).

A Lei define os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (SISAN). Dentre os princípios estão a universalidade, a equidade na aquisição de alimentos, a participação social no acompanhamento das políticas e a transparência dos programas. Já as diretrizes apresentam orientações para que a Lei seja aplicada da melhor forma, como a promoção da intersetorialidade das políticas e a descentralização das ações.

Em 2009 houve uma crise mundial dos alimentos. O CONSEA apontou para quatro crises sistêmicas, a ambiental, a econômica, a alimentar e a energética. A crise econômica

limitou mais ainda o acesso aos alimentos aumentando o número de pessoas que passavam fome, os programas sociais ficaram defasados com a falta de recurso e o quadro epidemiológico e nutricional do país piorou cada vez mais com doenças relacionadas à má qualidade dos alimentos juntamente com a carência de vitaminas e minerais, causando a desnutrição (CONSEA, 2009). Em contrapartida o sobrepeso e a obesidade também faziam parte da saúde pública no Brasil.

Assim, ao longo dos anos, a importância do termo segurança alimentar e nutricional para o Estado ficou cada vez mais evidente, a necessidade de analisar a eficiência e a eficácia das políticas sociais fez com que, várias mudanças fossem feitas para melhor atender a população. E juntamente com a PNSAN outros programas sociais relacionados a alimentação tornaram-se cada vez mais concretos e necessários.

Neste sentido, adotou-se como objetivo de pesquisa a melhor compreensão da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política inserida no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar.

## **1.5 Alimentação Escolar**

A alimentação escolar é definida pela Lei 11.947/2009 como um direito humano, a educação e a alimentação são sistemas que atuam interligados, por isso a promoção de saúde e de hábitos alimentares saudáveis ocorre tanto pela divulgação das informações sobre o tema, quanto pelas práticas adotadas no ambiente escolar (COSTA: RIBEIRO, RIBEIRO 2001). Segundo Carvalho e Castro (2009),

Alimentação escolar envolve aspectos cultural-territoriais; interações socioeconômicas ambientais; político-institucionais; de respeito ao ciclo da natureza de ofertar alimentos para atender à necessidade básica do indivíduo de não sentir fome; entre outros, a fim de promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (CASTRO, CARVALHO, 2009, p. 05).

Na década de 1930, a urgência em se ter um programa suplementar que atendesse as necessidades nutricionais foi sendo cada vez mais requisitado. Havia uma preocupação devido à desnutrição infantil, resultado da desnutrição de grávidas, lactantes e crianças. Os fatores sociais e os econômicos também contribuía com a desnutrição. Daí se percebeu a necessidade de melhorar a alimentação das crianças em idade escolar.

A primeira política pública que versava sobre alimentação em período escolar surge em 1940 com o Programa Nacional da Merenda Escolar, que se tornou inviável devido a indisponibilidade de recursos financeiros, por parte do Governo. A Comissão Nacional de Alimentação (CNA) elabora, então, em 1950 o primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que apresentava medidas intervencionais oferecendo melhoras relacionadas aos problemas nutricionais dos estudantes aperfeiçoando o desempenho escolar e a saúde com a ajuda da alimentação. O PNAE foi criado em 1979, mas somente com a Constituição de 1988 o direito à alimentação escolar foi assegurado aos alunos do ensino fundamental como programa de cunho complementar a política educacional, além disso, perceberam-se que os índices de desnutrição nas zonas urbanas e rurais da época eram altos, então ao longo dos anos o programa foi reestruturado seguindo normas nutricionais (RIBEIRO; CERATTI; BROCH, 2013).

No ano de 1993, os recursos financeiros repassados ao PNAE sofreram processos de descentralização com a finalidade de melhorar o desempenho. Também houve alteração no cardápio, que passou a incluir alimentos básicos *in natura*, o que permitiu diversificação das refeições ofertadas, além de ampliar a aceitabilidade dos alunos com as refeições (ABREU, 1996). No mesmo ano foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que normatizou o processo de descentralização. Em 1994, foi promulgada a Lei nº 8.913/94, que oficializou a descentralização dos recursos para a execução do Programa, ou seja, haveria repasse de verba federal direto aos municípios. Durante esse período mais de 70% dos municípios brasileiros aderiram à descentralização. Depois disso, veio a Medida Provisória nº 2.178/2001, determinando que 70% dos recursos transferidos pelo Governo Federal fossem aplicados em produtos alimentícios básicos, respeitando os hábitos alimentares locais e o desenvolvimento da economia local.

Com esta Lei houve a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento com a função de fiscalizar, controlar os recursos financeiros e acompanhar a elaboração dos cardápios, além de proporcionar a participação e controle da sociedade civil junto a política de alimentação escolar. A Lei 8.913/94 foi revogada pela Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, que

dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. (BRASIL, 2009).

A Lei 11.947/2009 ordena, Art. 14

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Esta lei teve o intuito de trazer mais qualidade e diversidade na merenda escolar, além do aumento da agricultura familiar, impulsionando a economia e conseqüentemente o desenvolvimento local e sustentável. Desde essa Lei, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é o programa responsável por oferecer alimentação escolar e ações educativas relacionadas à alimentação e segurança nutricional dos estudantes de todas as etapas da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas com o governo.

O PNAE visa suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, ou seja, deverá ofertar no mínimo uma refeição conforme suas especificidades. O nutricionista responsável é o encarregado de planejar o cardápio, bem como acompanhar a preparação dos alimentos respeitando a cultura alimentar e com porções diferentes de acordo com a faixa etária dos as.

Assim, o PNAE, além de promover a segurança alimentar e nutricional dos estudantes busca valorizar a promoção cultural local através de cardápio diferenciado para cada região do país, incluindo também no projeto pedagógico escolar a educação alimentar, a saúde escolar e a consolidação do Programa de Aquisição Alimentar (PAA), que propicia a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, valorizando também os mercados regionais a partir das metas estabelecidas pelo PNAE, os objetivos secundários podem ser considerados como a melhoria das condições fisiológicas dos alunos para ajudar no desempenho escolar, promoção da educação nutricional dentro da escola, redução de evasão e repetência escolar.

Entre os anos 1995 e 2010 o PNAE aumentou sua cobertura de atendimento de 33,2 milhões para 45,6 milhões em 2010 de escolares de creche, da pré-escola, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos, com um orçamento total de R\$ 3 bilhões de reais para o ano de 2010. O Programa alcança os grupos populacionais mais vulnerabilizados, sendo que em 2010 foram atendidos 226 mil alunos quilombolas e 196 mil alunos indígenas (FNDE, 2010).

A influência que a escola exerce na vida do estudante assume caráter decisivo em diversas situações, entre elas a saúde e o direito à alimentação. Por isso, as escolas devem assegurar a oferta de alimentos e refeições nutricionalmente equilibradas, e o PNAE contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar (FNDE, 2017).

O PNAE é um dos programas mais importantes do Brasil, são beneficiados inúmeros estudantes de todo o Brasil. A aceitação, no entanto, é variável, pois para alguns alunos por exemplo, em condições socioeconômicas menos favorecidas, a comida ofertada na escola por muitas vezes é a principal ou única refeição do dia, já para outros é apenas um complemento (STURION *et al*, 2015).

Nesta concepção fica clara a importância da articulação entre os atores envolvidos e suas ações, pois são várias etapas para a conclusão de todo o processo desta Política

### **1.6 Intersetorialidade, articulação e coordenação nas políticas públicas**

As ações que envolvem as políticas de SAN são complexas e exigem o envolvimento de setores públicos e privados, assim como várias áreas de conhecimento. A elaboração e implementação dessas políticas contam com a articulação entre setores da administração, instituições públicas e sociedade civil, visto que a composição de uma política de SAN envolve aparatos e setores com políticas e estruturas independentes.

Existe uma necessidade de articulação do setor público com a sociedade civil e o setor privado, que ocasiona melhora na implementação de tais políticas fazendo-as estarem mais próximas dos interesses e necessidades da população.

De acordo com Nascimento (2010), a intersetorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas públicas setoriais, pois não conseguia se observar claramente sua eficiência, eficácia e efetividade. A intersetorialidade acabou trazendo conhecimentos técnicos, já que os especialistas passaram a fazer parte das agendas coletivas.

A fragmentação e a setorialização das políticas públicas já comprovaram ser ineficientes nos programas. A gestão unidimensional das políticas de SAN, focada apenas em um órgão, foi superada com a inserção do PNAE na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluída por sua vez no SISAN. A SAN vai além de um conjunto de políticas setoriais, ela objetiva o desenvolvimento social e econômico por meio de políticas públicas que

garantam o bem-estar social. A intersectorialidade trata da ideia de integração dos território, de equidade dos direitos sociais.

Para Cunnil Grau (2005) a intersectorialidade remete a integração de diversos setores e da sociedade civil como estratégia na articulação entre atores de diferentes áreas.

Para Inojosa (2001, p. 105) a intersectorialidade, também chamada de transectorialidade, é a “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”.

Junqueira (2004, p. 27 *apud* Custódio e Silva, 2012) aborda que “a intersectorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim dos direitos sociais; é uma nova maneira de abordar os problemas sociais”. Ou seja, a ação intersectorial ocorre quando a política identifica o cidadão por completo, no qual os atores sociais compartilham conhecimento e elaboram uma gestão integrada.

Assim, acredita-se que para o bom funcionamento da Política Nacional de Alimentação Escolar é imprescindível a coordenação e a articulação entre setores, promovendo a intersectorialidade nas políticas públicas, tema que será novamente abordado no capítulo analítico.

Segue-se, agora, para a abordagem metodológica e dos instrumentos de pesquisa utilizados neste trabalho.

## **2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

De acordo com Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa científica é um “procedimento reflexivo sistematizado, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento”. Para eles (MARCONI, LAKATOS, 2003) todas as ciências são caracterizadas justamente pela utilização de métodos científicos, que são o “conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permitem alcançar o objetivo”. Sendo assim, este capítulo apresenta a metodologia utilizada durante o trabalho para concluir os objetivos já mencionados e no qual será possível chegar a importantes conclusões. Será exposto então o tipo e a descrição da pesquisa, os procedimentos de coleta e análise de dados.

### **2.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

O foco deste trabalho é relacionar a Segurança Alimentar e Nutricional com o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Como as políticas públicas são responsáveis por atender as necessidades dos cidadãos, a alimentação é um tema de extrema importância, especialmente quando são programas voltados para a alimentação escolar.

A pesquisa qualitativa busca objetivar o fenômeno a partir da descrição, compreensão e explicação das execuções realizadas sobre um determinado fenômeno em local específico. Segundo Gil (2008), durante a pesquisa qualitativa o pesquisador procura se aprofundar em questões mais subjetivas do tema a ser explorado; os dados coletados podem ser feitos a partir de entrevistas, observações, narrativas e documentos; as análises feitas sobre opiniões não são representativas; geralmente são utilizadas amostras menores e não se aplicam métodos estatísticos.

Já a pesquisa exploratória tende a buscar maior proximidade com temas poucos conhecidos, envolvendo levantamento bibliográfico, entrevista e estudo de caso (GIL, 2008). Yin (2001) afirma que estudos de caso representam uma estratégia adequada para problemas do tipo “como”, “quais” e “por que”, já que não existe tanto controle sobre os eventos em ocorridos. De acordo com Gil (2008), a pesquisa descritiva irá descrever as características de algum fato ou alguma população a partir de análises, compreensão e interpretação, mas não procurará as causas. Ela utiliza técnicas padronizadas para a coleta de dados, como questionários e observação. Assim, foram lidos vários documentos oficiais, como as leis dos

programas, bem como as pesquisas fornecidas, além de teses e dissertações, a partir dessas pesquisas percebeu-se uma restrição quanto a dados quantitativos atuais.

Então, foram realizadas análises feitas em cima do significado do termo Segurança Nutricional e Alimentar tanto em contexto nacional quanto internacional, e como ele se consolidou em programa e política através de documentos, narrativas, bibliografias e sites do governo. Foram utilizados para o trabalho dados primários oriundos de sites oficiais do governo, como o portal do Ministério de Desenvolvimento Social e o portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação,

Foi analisada também a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN – Lei nº11.346, do dia 15 de setembro de 2006. No âmbito desta Lei, vale destacar o art. 1º que trata da participação da sociedade civil dentro do SISAN, o art. 3º que cita o conceito de SAN, o art. 4º diz sobre o papel da SAN e o capítulo II que aborda sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

Para o PNAE também foram utilizados portais do governo, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, onde estão dados numéricos, histórico e funcionamento do programa, a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009.

Sendo assim, o presente estudo desenvolve-se a partir de uma pesquisa de cunho qualitativo e descritivo com caráter exploratório e análise documental pois os fatos foram inicialmente observados, descritos analisados e interpretados sem nenhuma manipulação. Procurou-se explicar como funciona a articulação e a coordenação entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, com base em análise documental. Com o objetivo de proporcionar maiores informações sobre o que foi explorado, a pesquisa também apresentou caráter exploratório, ou seja, ela contribuiu na restrição do tema.

No embasamento teórico, foram utilizados além do conceito de SAN, o de política pública e intersetorialidade para que pudessem servir de apoio sobre o funcionamento da gestão do PNAE. Como fontes secundárias foram abordados trabalhos científicos que tratavam dos assuntos citados. Foi realizado um levantamento bibliográfico que explicava a temática do assunto abordado, com leitura e resumo de textos que acarretaram na constatação de modos de articulação e coordenação entre setores e atores sociais e a maneira a qual ocorre, o que contribui para a análise documental.

### **3 GESTÃO INTERSETORIAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

#### **3.1 Premissas para efetividade de políticas públicas de SAN**

Em 1948, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi reconhecido no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. No entanto, somente em 2010, com a publicação do Decreto nº 7.272 e Emenda Constitucional nº 64, houve a inclusão do Direito Humano à Alimentação na Constituição Brasileira em seu art. 6º. Este Decreto, assinado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, regulamentou a Lei nº 11.346, de 25 de agosto de 2010, e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN.

Um dos grandes desafios para esta política é justamente a execução da gestão, pois a SAN demanda a articulação de projetos públicos e programas com formas de execução, organização e objetivos diferentes.

O Decreto 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.

Cap. III. Art. 7º Os órgãos, entidades e instâncias integrantes do SISAN terão as seguintes atribuições, no que concerne a gestão do Sistema e da PSAN.

O art. 8º do Decreto nº 7.272 define que o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, resultado da pactuação intersetorial será o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2010)

Segundo o Decreto nº 7.272, artigo 8º, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANASAN) é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, garantindo plenas condições para sua implementação. Esta política reúne diversas áreas do Governo Federal que pode assim atingir mais rápido as metas e objetivos relacionados à segurança alimentar e nutricional da população, além de monitorar as metas de SAN sob a coordenação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Devido à necessidade de seu contínuo aprimoramento, o Plano prevê revisão a cada dois anos, a partir das orientações do CAISAN, das propostas do CONSEA e da avaliação dos resultados.

O desafio da política é a capacidade em promover uma única gestão com ações articuladas de maneira intersetorial dentro dos setores federal, estadual e municipal do Estado e com a participação da sociedade civil nas diversas etapas da política através dos Conselhos e Conferências de SAN, outro desafio é incorporar relações de interesses públicos e privados, é necessário que haja comunicação entre todas as áreas envolvidas, criando decisões complementares a partir de diferentes conhecimentos e experiências que visam objetivos em comum, com o intuito de melhorar a eficácia, a eficiência e os resultados gastos dentro das políticas públicas.

De acordo com as proposições do CONSEA, a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que envolveu diretamente a inclusão de princípios e diretrizes do Direito Humano à Alimentação nos programas relacionados, deve atingir uma nova etapa a partir da formação de programas e recursos que darão suporte aos instrumentos de participação dos entes públicos e privados. O avanço em torno das questões da Política de Segurança Alimentar e Nutricional foi um dos maiores ganhos vistos nas políticas sociais brasileiras dos últimos anos. Reconhecendo que a fome era um assunto de urgência o Brasil começou a desenvolver os mais importantes programas do combate à pobreza, como o Fome Zero e o Bolsa Família. Durante este caminho, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) teve como papel o comprometimento juntamente com o Estado a universalização das políticas públicas à garantia de acesso a alimentação e o combate à pobreza (CAISAN, 2011).

A questão alimentar passou por uma trajetória longa e complicada, envolvendo diversos setores, atores sociais e até hoje enfrenta desafios. Sabendo que o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional envolve diversos outros importantes programas, este trabalho irá focar como já dito no PNAE, de caráter essencial para a formação e desenvolvimento das pessoas. No entanto, até hoje enfrenta alguns desafios, por isso é importante averiguar de que forma os programas se relacionam e como um afeta o outro, para entender melhor o funcionamento.

Existe a necessidade de conjuntos de políticas públicas guiadas para o combate à fome e a exclusão social, pois a implementação de uma política pública de segurança alimentar requer um conjunto de programas com atuação múltipla que garantam projetos, ações de inclusão social, merenda escolar e distribuição de alimentos para a população carente, fortalecendo dessa forma a efetividade e a eficácia dos programas.

Segundo o CONSEA (2004), uma política de SAN avança em relação às ações e programas desenvolvidos por esses diferentes segmentos que são estratégicos na implementação das políticas públicas ao promover os seguintes princípios

- Intersetorialidade;
- Ações conjuntas entre Estado e sociedade;
- Equidade, superando as desigualdades econômicas, sociais, de gênero e étnicas (que vêm gerando discriminações principalmente contra os negros e indígenas;)
- Articulação entre orçamento e gestão;
- Abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais.

O modo de produção e consumo de alimentos está relacionado para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de todos, e abrange não somente a questão da fome, mas também, o risco de que produção inadequada e a utilização de agrotóxicos indevidos acarretem doenças aos trabalhadores e consumidores. Assim, alimentos fornecidos pelos governos de cada país devem ser avaliados e qualificados, pois alimentar-se vai além da questão da sobrevivência, é a amostra de uma vida saudável e ativa de acordo com a cultura de cada país, e deve ser também algo que proporcione nutrição e prazer. Todavia, reconhecemos que, infelizmente, essa realidade não faz parte de toda a população (MANIGLIA, 2009, p. 123).

Em 2011, Uter Schaeffer editora-chefe do Deutsche Well, empresa de comunicação internacional da Alemanha, publicou uma matéria na qual dizia que, apesar de milhões de pessoas passarem fome, nosso planeta produz alimento suficiente. Se mesmo assim a fome existe então pode ser tratada como um problema político, porque ela é “politicamente aceita”. Sabe-se que existem pessoas passando fome, mas de acordo com a editora outros problemas são considerados mais importantes. De acordo com Schaeffer, as pessoas que passam necessidade geralmente são aquelas que trabalham justamente nas regiões onde o alimento é produzido, onde existe maior incidência de agricultura familiar, mas que infelizmente não podem pagar pelo que produzem, e muitas vezes não têm seus interesses representados pelas instituições (SCHAEFFER, 2011).

A SAN depende de fatores econômicos, sociais, geográficos e culturais, englobando o poder aquisitivo das pessoas de conseguir adquirir o mínimo necessário para sobreviver e a capacidade das famílias em produzir alimentos e está associada também com as taxas de mortalidade infantil, a desnutrição, a anemia e outras deficiências nutricionais. Atingir suas

metas é algo indispensável para oferecer qualidade de vida as milhões de pessoas que passam fome (PANELLI-MARTINS, 2007).

A questão da fome abrange diversos outros países, a qual envolve não somente a ausência de alimentos ligados a agricultura, importação e exportação, mas principalmente por ser uma questão de cunho político que envolve diretamente o governo. Os países também contam com ajuda de organizações internacionais responsáveis por avaliar a situação mundial e os passos necessários para garantir a segurança alimentar e nutricional, como a Fundação das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), dentre outras como a Fundação das Organizações das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Assistência Médica Internacional (AMI) e o Médicos sem Fronteiras, dentre outras responsáveis por avaliar a situação mundial e os passos necessários para assegurar a segurança alimentar e nutricional das populações.

1994 - Primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e teve como maior repercussão da mobilização social em torno da alimentação adequada devido a uma maior conscientização.

1999 – Implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil e teve como maior propósito garantir a qualidade dos alimentos.

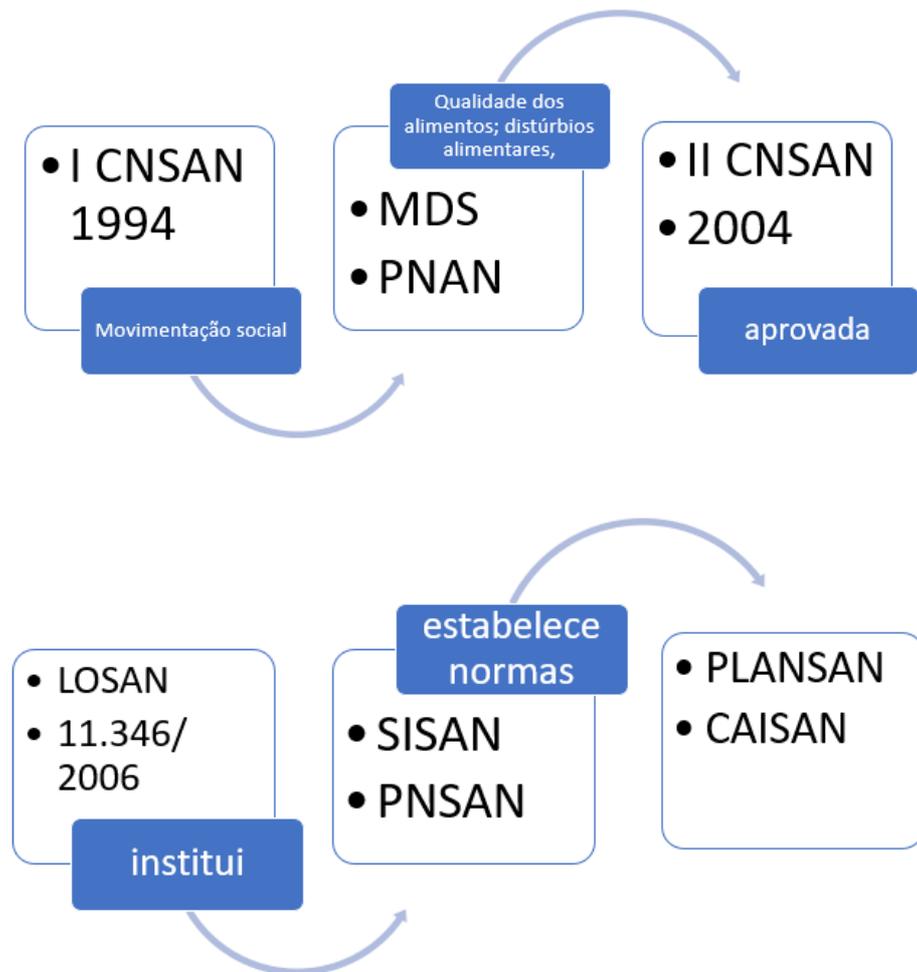
2004 – O Ministério de Desenvolvimento Social é criado, responsável pelas políticas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania do país. Nesse mesmo ano ocorreu a Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

2006 – Foi aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional 11.246, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que estabeleceu os princípios e diretrizes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional.

2007 – É criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN.

2011 – A CAISAN elaborou o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vigência correspondente ao Plano Plurianual da União, ou seja, de 2012 a 2015

**Figura 1 - Histórico da Segurança Alimentar no Brasil**



Fonte: elaboração própria.

### 3.2 Intersetorialidade das políticas públicas de SAN

Como sua implementação é um processo complexo, devido aos diversos atores envolvidos direta e indiretamente, demanda a instituição de um sistema intersetorial, a intersetorialidade são “ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor (materiais, humanos, institucionais) de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto” (DOCUMENTO CONSEA, 2009) .

A intersetorialidade demonstra então ser de grande importância como ferramenta de gestão, pois não existe formação de uma política pública sem considerar a integração dos diversos órgãos e instituições, além de participação social, que legitimam as políticas sociais (CUSTÓDIO, 2015). Também é necessária para melhorar a gestão dos serviços públicos como um todo e a implementação de políticas públicas, por meio de planejamento, ações e avaliações dos programas, além de apresentar caráter decisivo sobre os produtos e serviços que serão destinados aos cidadãos. Finalmente, é requisito para favorecer o diálogo entre atores e organizações que, reunidos em diferentes espaços de interesse público, são capazes de participar democraticamente na relação entre governo e sociedade civil.

A articulação e a coordenação das políticas, são resultantes da ação pública, ou seja, os responsáveis dialogam com inúmeros atores sociais para que sejam definidas ofertas de bens públicos. Cunil Grau (2005) cita que, a integração pelos diversos setores possibilita soluções integrais, além de poder usar as suas diferenças como uma forma produtiva para resolver as questões sociais.

Constantemente a população deve buscar diferentes instituições para solicitar os serviços necessários, como cadastro em programas, para depois receber o devido atendimento, que pode não ocorrer, tudo isso pela falta de coordenação e articulação que dividem os programas que tratam dos mesmos segmentos. É importante ressaltar que exista articulação entre diferentes setores, como por exemplo, a educação e a saúde e entre o mesmo setor, como a saúde, que deve ligar os programas de alimentação e nutrição com ações voltadas para hospitais e policlínicas.

De acordo com os princípios e diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional com referência de textos elaborados no CONSEA (2004), para construir a intersetorialidade das políticas públicas de SAN é preciso:

- Aproximar os setores que atuam na área de Segurança Alimentar e Nutricional para que, juntos, possam planejar e coordenar suas ações.
- Identificar as frentes de ação em comum, formular objetivos e definir instrumentos e indicadores de monitoramento de forma conjunta e pactuada entre os diferentes atores envolvidos (gestores, profissionais, sociedade civil etc).
- Identificar dentre as ações que vêm sendo desenvolvidas pelos diferentes setores aquelas que têm maior impacto sobre a situação de SAN; identificar também as formas de garantir os recursos para sua realização e/ou ampliação.

- Criar mecanismos de gestão e monitoramento integrado das ações. Os grupos de trabalho intersetoriais são espaços importantes para o acompanhamento cotidiano de projetos integradores de gestão (que definam ações estratégicas implementadas de forma articulada por diferentes setores de governo e sociedade civil).
- Criar condições para tomar decisões estratégicas para o campo da SAN conjuntamente e espaços para promover consensos possíveis em torno de questões chave, como montante de recursos a ser destinado às políticas de estímulo à produção para consumo interno em relação as exportações. (MENEZES, BURLANDY e MALUF, 2014)

Nessa perspectiva, o PNAE e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, são exemplos claros de coordenação entre políticas públicas. Desde 2003 o PAA vem ampliando o acesso ao mercado para agricultores familiares, então por meio da Lei 11.947/2009, que determina que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE para o PNAE devem ser gastos com produtos da agricultura familiar, tendo em vista que a Lei tende a reunir educação, segurança alimentar e inclusão dos pequenos agricultores.

Desde 2003 o PAA aumentou as possibilidades de acesso ao mercado para os agricultores familiares com a finalidade de promover o acesso à alimentação através do incentivo a agricultura. Para Maluf (2001) o PAA busca diminuir a fome por meio de uma política que cria novas oportunidades de empregos e renda, destacando uma forma integrada de se promover políticas sociais destinadas a agricultura, enfrentando a pobreza rural. O Programa de Aquisição de Alimentos é acompanhado pelo CONSEA desde sua formulação até a implementação, e outras diferentes organizações da sociedade civil. Além de ser coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda e Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento.

No entanto, o PNAE e o PAA apesar de apresentarem planos estratégicos que teoricamente seriam bem-sucedidos, não o estão fazendo, necessitando de maior articulação e coordenação. Apesar da Lei, muitos municípios não adquirem o mínimo de gêneros providos da Agricultura Familiar, com a justificativa da inviabilidade do fornecimento regular e constante, que por sua vez depende do clima, sazonalidade e de tecnologias agrícolas.

A intersetorialidade é um dos maiores desafios da SAN, apresenta-se como a articulação entre diversos setores do aparato governamental e não governamental, bem como interesses e propostas divergentes. Assim, entender o funcionamento tanto da PNSAN e do PNAE permite

maior análise para a construção de um modelo institucional que seja capaz de estabelecer a intersetorialidade.

### **3.4 Gestão das políticas de SAN**

Para que a política de SAN e o PNAE alcancem seus objetivos, é necessário que a integralidade do planejamento viabilize a identificação de intervenção sobre um problema, como no caso, a questão da segurança nutricional e alimentar nas escolas, pois existem considerações e desafios a serem levados em conta, visto que são utilizados os bens públicos, o que exige participação e negociação de diferentes níveis governamentais para que ocorram investimentos a médio e longo prazo (BURLANDY, 2009).

A Lei 8.666/93 rege o sistema de compras da administração pública. Através dela são realizadas contratação de obras e serviços, como também as compras dos alimentos para a merenda escolar. Para Morgan e Sonnino (2010), as compras públicas, se realizadas adequadamente, são capazes de produzir um serviço de alimentação escolar sustentável.

No Brasil, o modelo orçamentário está definido na Constituição Federal de 1988. Nele encontram-se três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, se propõem a viabilizar e organizar a ação pública para que os fundamentos e os objetivos da república sejam atendidos. É através do PPA que o Governo declara seu conjunto de políticas públicas por um período de quatro anos e, assim, viabiliza sua atuação, possibilitando que a sociedade tenha um controle maior sobre as políticas públicas que estão sendo executadas (MPDG, 2017). Cabe à LDO declarar anualmente as políticas públicas e à LOA, por sua vez, estimar a receita para o exercício financeiro.

A atuação do Governo ocorre da seguinte maneira: os recursos financiados são controlados pelo FNDE e repassado às Entidades Executoras: DF, municípios e escolas federais. O valor repassado pela União para os estados e municípios é feito em caráter suplementar efetuado em dez parcelas, de fevereiro a novembro, correspondendo aos 200 dias do ano letivo. A quantia é definida de acordo com a etapa que o aluno se encontra; no ano anterior ao atendimento é feita uma pesquisa pelo Censo Escolar e com base nos dados vistos na página do FNDE, o repasse é feito.

**Quadro 1 - Custo per capita em cada modalidade de atendimento**

<b>Modalidade de Atendimento</b>	<b>Custo per capita (R\$)</b>
Creches	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino Fundamental e Médio	0,36
Educação de Jovens e Adultos	0,32
Ensino Integral	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	2,00

Fonte: Portal FNDE, 2018.

Ao longo dos anos o compromisso do Estado brasileiro com a universalização de políticas públicas de combate à pobreza e a garantia do acesso à alimentação ocasionou impactos positivos na segurança alimentar e nutricional do Brasil. O PPA 2012-2015 elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e formado por 19 Ministérios, busca consolidar e expandir todas as conquistas. Para isso, apresenta ações voltadas para a produção de alimentos, o fortalecimento da agricultura familiar, o abastecimento alimentar e a promoção da alimentação saudável (MPDG).

### **3.5 Atores envolvidos na execução dos programas**

Para implementação das políticas públicas é importante reconhecer quem são os participantes. De acordo com Santos (2017) a burocracia estatal foi sempre reconhecida como protagonista, no entanto após a CF/88 que trouxe novas leis infraconstitucionais atribuindo novos atores sociais uma participação expressiva dentro das políticas públicas. Os atores da burocracia estatal geralmente estão divididos em dois blocos: políticas de Estado, onde os funcionários de carreiras fazem parte e as políticas de governo realizadas pelos políticos eleitos. Outro ator importante é do fornecedor de insumos e serviços ao poder público, o Estado contrato empresas que prestam serviços para a execução das políticas públicas. O terceiro interessado é a própria sociedade civil. O papel dos atores é determinado pelo interesse de cada um.

O Estado fica responsável pelos recursos necessários, pela parte da execução e o monitoramento das diversas políticas públicas, deve-se antes determinar se a política será orientada a curto ou longo prazo. Aos prestadores de serviços do Estado é garantido participar dos canais institucionais, é essencial que os interesses sejam devidamente explicados ao poder público nos espaços previstos. Já a sociedade civil cabe ao papel de fiscalização e denúncia, além de exercer seu poder de voto durante as eleições. (SANTOS, 2007).

Com o progresso relacionado as políticas públicas e as mudanças políticas e econômicas ocorridas com o decorrer dos anos, novos atores foram sendo inseridos para explicar o processo de formação das políticas, pois entende-se que a verificação de políticas públicas exige enfoques multidisciplinares abrangendo interesses do Estado, da sociedade e do mercado, possibilitando maior transparência sobre as decisões políticas adotadas pelo Estado Moderno (VIANA, 2012).

Atualmente, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional vem sendo formulada por atores governamentais e da sociedade civil, a nível local, estadual e governamental. A inserção de profissionais qualificados é essencial para dar suporte e ajudar no controle nutricional do programa. Os componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional a nível federal são:

**CNSAN** (Conferência Nacional de Segurança Alimentar): foi importante para a implementação da Política Nacional de Segurança de Alimentar e Nutricional e designação das diretrizes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). O CNSAN é a instância máxima de deliberação do SISAN, a cada quatro anos aproximadamente duas mil pessoas se reúnem, são os representantes de todos os níveis administrativos e representantes da sociedade civil, para apresentar as diretrizes e propostas para o PNSAN, ocorrem também a cada dois anos com objetivo de avaliar e monitorar se as propostas decididas na Conferência estão sendo efetivadas e efetivas, e como podem ser melhoradas.

**CONSEA** (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional): é o intermediário entre a sociedade civil e o governo nas questões relacionadas a SAN. Apresenta caráter consultivo, assessorando o Presidente da República. Propor diretrizes, monitorar as ações e mobilizar a sociedade para a Política e para o PNSAN estão entre suas principais competências. É formado por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/5 do Governo.

**CAISAN** (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional): é formada por Ministros de Estado e Secretários Especiais e foi instituída pelo Decreto 6.273/2007. É a instância de elaboração, coordenação e execução do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sob orientação do CONSEA. São 20 ministros e ministras, que também participam do CONSEA. É também uma instância governamental que coordena e monitora intersetorialmente as políticas públicas em esfera federal, ligadas a SAN e a garantia do DHAA. Atuando de forma articulada e integrada, pois trabalha através de informações e indicadores fornecidos por diversos setores relacionados a alimentação, como disponibilidade e fornecimento de alimentos.

**Órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do DF e dos municípios:** atualmente são 25 estados mais o Distrito Federal que aderiram ao CISAN.

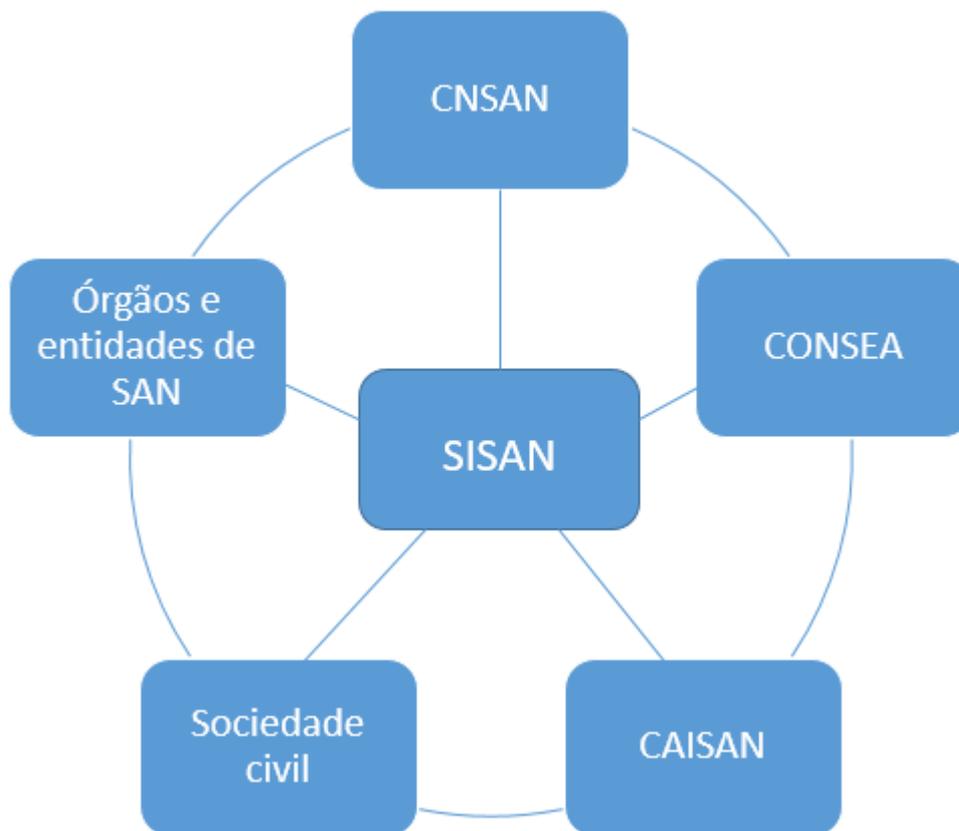
De acordo com a Secretaria Federal de Controle Interno, os atores principais comprometidos com o PNAE são:

**FNDE** (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação): é uma autarquia vinculada ao MEC, responsável pelo auxílio financeiro, pela normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação quanto à eficácia e a efetividade do PNAE.

**EEx** (Entidades Executoras): encarregadas pelo recebimento, complementação e prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE ao PNAE, são as Secretarias de Educação dos Estados e DF e as Prefeituras Municipais.

**CAE** (Conselhos de Alimentação Escolar): são colegiados deliberativos com a funcionalidade de fiscalização e assessoramento.

**Figura 2 - Organograma atores do SISAN**



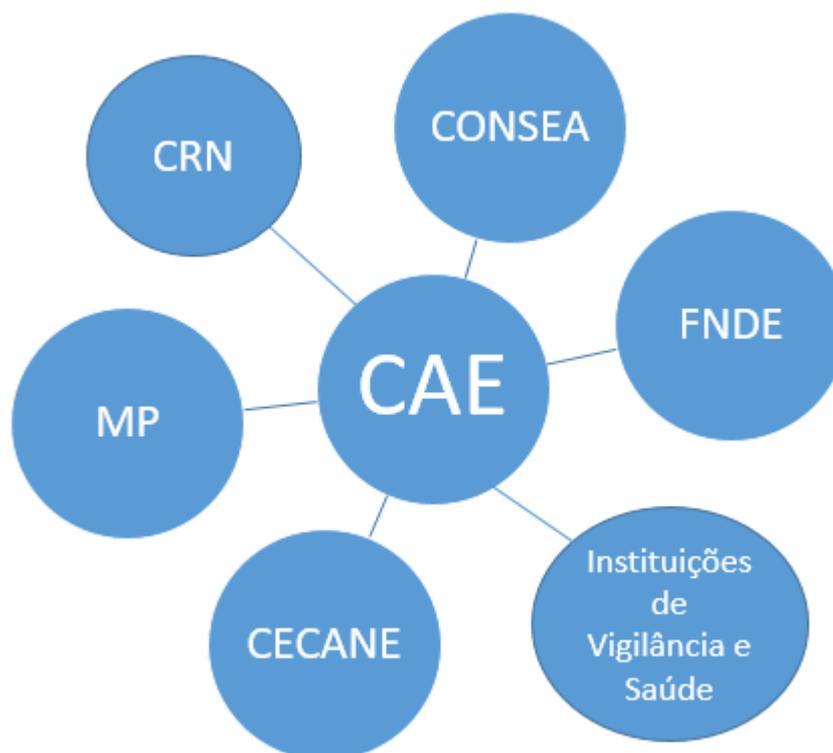
Fonte: elaboração própria.

Pode-se colocar como Entidades Executoras: Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC – estadual e federal), prefeituras municipais, creches e escolas federais. Além destas, participam também do PNAE, o TCU como órgão fiscalizador; a Secretaria de Saúde na inspeção sanitária e o Ministério Público na defesa dos interesses sociais.

Elaborar um programa envolvendo diversos atores demanda mudanças na cultura organizacional de entidades públicas responsáveis pela gestão de políticas públicas, ocasionando desafios, como a dificuldade de integração entre os ministérios, por exemplo, apesar das diferentes políticas sociais fazerem parte do mesmo grupo ainda não estão bem articuladas, gerando aumento de gastos e ineficácia para atender a população.

O Conselho de Alimentação Escolar é um órgão colegiado formado por representantes de vários segmentos sociais, foi criado para acompanhar a execução do Programa a partir do controle social, apresenta gestão compartilhada e assessora as EEx, o FNDE, o MP e demais órgãos de fiscalização e controle proporcionando informações sobre a execução do PNAE.

**Figura 3 - Interação entre o CAE e outros atores e instituições**



Fonte: elaboração própria.

De acordo com a legislação do PNAE, o CAE pode aumentar suas atribuições trabalhando em cooperação com o CONSEA e outros conselhos, vinculando o Direito à Alimentação Adequada (DHAA) e sensibilizando os gestores, educadores e toda a comunidade para além de um cardápio saudável.

Estas são as diretrizes do CONSEA que convergem com as diretrizes de legislação do PNAE:

I - promoção do acesso universal à alimentação saudável e adequada, mediante o enfrentamento das desigualdades, com prioridade para as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional; II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas justos, de base agroecológica sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; III - instituição de processos permanentes de produção de conhecimento, educação e formação em soberania e segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada; IV - promoção, ênfase e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos e comunidades tradicionais; V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional; VI - apoio a iniciativas de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional; VII - promoção do acesso universal à água de qualidade

e em quantidade suficiente para atender às necessidades das populações urbanas e rurais, com prioridades para as famílias em situação de insegurança hídrica, e promoção do acesso à água para a produção de alimentos da agricultura familiar, povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2015).

A alimentação escolar deve passar por controle de qualidade, os alimentos devem estar em acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Ministério da Saúde e pelo Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. As EEx assumem a realização de inspeções sanitárias dos alimentos utilizados e o CAE fiscaliza e zela pela qualidade dos alimentos e como está a aceitabilidade dos cardápios.

O papel do nutricionista é essencial, ele deve estar registrado no Conselho Regional de Nutrição – CRN – e cadastrado no FNDE, ele é responsável por criar cardápios adequados que atendam às necessidades nutricionais no período em que os alunos encontram-se na escola, além de acompanhar o estado nutricional dos alunos, supervisionar todo o planejamento de compra dos alimentos, propor e coordenar ações de educação alimentar. O CRN deve apresentar uma atuação articulada com o CAE, que fiscaliza o trabalho do nutricionista.

O órgão responsável pela execução de grande parte dos programas relacionados a educação básica, alimentação, transporte escolar, além de atuar também com a educação profissional e tecnológica é o FNDE. Ele é responsável pela assistência financeira, o Conselho realiza uma avaliação das contas e faz um parecer baseado em análise social e encaminha para o FNDE, onde a análise de ambos se complementam.

Os Centros de Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar – CECANE – formam parcerias com o FNDE e Instituições Federais de Ensino Superior que dão suporte técnico e operacional ao órgão gestor do PNAE, eles realizam pesquisas e desenvolvem projetos ligados a alimentação e nutrição. A democracia só existe quando há participação e transparência, como o CAE é um órgão de participação no controle social, então fica a cargo do Ministério Público cuidar do funcionamento do controle social, garantindo o sistema democrático e conta com a participação ativa do CAE, devendo trabalhar em coordenação.

### **3.6 Resultados e Discussões**

Como já visto, de acordo com a Lei 11.346/2006, a Segurança Alimentar e Nutricional baseia-se na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos em quantidade e qualidade suficiente. A SAN faz parte do SISAN, este por sua vez é instituído pela LOSAN, citada anteriormente, esta Lei regula e controla as políticas públicas e prevê o Plano

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, neste Plano estão inseridos recursos e programas de 20 Ministérios, que garantem o direito à alimentação e a segurança alimentar de todos.

**Quadro 2 - Diretrizes do PNAE**

<b>Alimentação Saudável e Adequada</b>	Orienta para o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.
<b>Educação Alimentar e Nutricional</b>	Fomenta a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.
<b>Universalização</b>	Atende a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica.
<b>Participação social</b>	Favorece o acompanhamento e ao controle da execução por meio da participação da comunidade no controle social, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).
<b>Desenvolvimento Sustentável</b>	Incentiva a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.
<b>Direito à alimentação escolar</b>	Garante a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Fonte: BRASIL, 2009.

De acordo com a Legislação do PNAE, os Conselhos de Alimentação Escolar desenvolvem suas funções através de regime de cooperação com o CONSEA.

Através das informações sobre a participação dos atores sociais nas políticas públicas por Santos (2007) e Viana (2012), percebe-se que tanto o PNAE quanto a SAN apresentam os três principais atores com fortes contribuições. O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

é uma maneira política que busca implementar políticas de SAN de modo conjunto com a sociedade civil. O PNAE é gerido pelo FNDE que é uma autarquia vinculada ao MEC, em 1994 ele deixa de ser um programa centralizado e sua gestão passa também para os municípios, tornando-se também responsabilidade dos entes federados e de diversos outros atores, como gestores, professores, pais, alunos, nutricionistas, merendeiras e agricultores. Assim, representando o Estado, os prestadores de serviço e a sociedade civil.

O primeiro Plano Plurianual de 2012 a 2015 foi formulado de maneira intersetorial com ajuda da Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN), este por sua vez faz parte do SISAN e apresenta como objetivo coordenação e integração de ações e entidades da administração pública relacionadas a área de segurança alimentar e nutricional, criada pelo Decreto nº6.273 de 23 de novembro de 2007, dentre sua composição está o Ministério da Educação que cuida do PNAE. O CAISAN também é responsável pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012-2015 e 2016-2019) dentro deste plano encontram-se as metas prioritárias para o PNAE e contribuição do CONSEA, assim o governo e a sociedade apresentam um instrumento público e transparente para ser avaliado. Um dos ministérios relacionados à SAN é o Ministério da Educação (MEC), no qual o PNAE está inserido.

No quadro abaixo estão os Ministérios e seus respectivos programas relacionados a SAN de acordo com o PPA.

### Quadro 3 - Sumário dos programas da SAN distribuídos conforme PPA 2012-2015

Quadro. Sumário dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) distribuídos por Ministérios conforme Plano Plurianual (PPA) 2012-2015

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Ministério da Saúde (MS) <sup>14</sup>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Ministério da Integração Nacional (MIN)	Ministério da Educação (MEC)	Ministério das Cidades
1) Gestão políticas para agricultura	1) Agricultura Familiar  2) Gestão de políticas para agricultura	1) Segurança Alimentar e Nutricional  2) Programa Bolsa Família	1) Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAE)	1) Irrigação  2) Sustentabilidade da agropecuária, abastecimento e comercialização	1) Acesso à água <sup>15</sup>	1) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	1) Saneamento Básico
	3) Reforma Agrária e reordenamento fundiário			3) Seguro e defesa agropecuária  4) Fomento à inovação agropecuária			

Fonte: Elaboração com base nos estudos efetuados no documento Plano Plurianual 2012-2015.

Fonte: Texto Avaliação de Políticas e Programas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise a partir do PPA 2012-2015.

Como a LOSAN regulamenta as políticas públicas e tem como meta promover o direito humano à alimentação adequada, é certo afirmar que o PNAE está em acordo com o que é proposto pelo DHAA. Assim, fica a cargo do nutricionista fazer o controle da qualidade dos alimentos adequados e suas funcionalidades nutricionais, a Lei 11.947/2009 que discorre sobre o Programa, também cita o planejamento dos cardápios. Este deve levar em conta aspectos como a necessidade nutricional dos estudantes, cultural e hábitos alimentares.

Art. 11. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas.

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada (BRASIL, 2012).

Segundo Junqueira (1998, p. 13), a descentralização e a intersetorialidade fazem parte da construção de um novo modelo de gestão. A mudança dos regimes autoritários trouxe a democracia e a participação social. “A descentralização é um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos” e chega com o intuito de reestruturar o aparato estatal o tornando mais rápido e eficiente. No Brasil, a descentralização da gestão das políticas sociais ocorre no âmbito municipal, ou seja, o município deve ser capaz de prestar serviços locais a sua população através do apoio do Estado, que deve garantir a ação intragovernamental e intersetorial regulando as relações das unidades federadas, com recursos financeiros próprios, sendo capazes de gerar qualidade de vida a sua população.

Entretanto, este processo ocorre de forma desuniforme, cada política faz a transferência de recursos e equipamentos de maneira isolada, gerando certa fragmentação entre as políticas sociais e sua gestão. Uma solução para este problema é justamente fazer com que o cidadão possa ser visto de maneira completa, através de políticas que trabalhem de maneira integrada, intersetorial. “A intersetorialidade é vista como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social” (JUNQUEIRA, 1998, p. 14).

No Programa Nacional de Alimentação Escolar existe um envolvimento com o Agricultura Familiar, o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento e Agricultura Familiar –, ele é um Programa de crédito que fornece recursos para incentivar a Agricultura Familiar, já o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos – fornece a inclusão social no campo, oferecendo melhorias a partir de atendimentos para a população em situações de insegurança alimentar.

Sabendo que a intersetorialidade passou a ser requisito para a implementação das políticas públicas, já que ela traria maior efetividade através da articulação entre instituições governamentais, sociedade civil e entre os atores que elaboram, implementam e executam as políticas públicas (NASCIMENTO, 2010), a Resolução nº 23 apresenta o papel do nutricionista.

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada. § 1º. Para efeito desta Lei, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, observada a regulamentação aplicável. § 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude

de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento (BRASIL. Resolução nº 23 de 17 de junho de 2013).

Como já visto o CAE desempenha importante função dentro do PNAE, é necessário que existam ações articuladas e coordenadas entre os Conselhos e demais instituições a fim de garantir a SAN dos alunos beneficiados com o PNAE contribuindo com para o desenvolvimento físico e escolar. Fica claro também o valor do nutricionista e da atuação do CRN para

O PNAE ao longo dos anos passou por mudanças positivas, ocasionando um aumento no número de alunos atendidos, de recursos financeiros recebidos e por se tornar um programa que vai além da distribuição da merenda escolar. Uma dessas mudanças foi a descentralização de recursos que trouxe maior fiscalização dos gastos e diversificação do cardápio com a ajuda da agricultura, melhorando também a economia local. Vale ressaltar que para haver um melhor funcionamento do PNAE ou de qualquer outra Política o indivíduo deve estar ciente do papel que ocupa na sociedade, tanto quanto ter conhecimento sobre sua área, seja ele gestor, nutricionista, técnico de alimentação, merendeiro, agricultor familiar, conselheiro ou diretor escolar. Além de estar aberto a mudanças e integrações que venham a cooperar com o direito humano e a qualidade de vida de todos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as guerras, o aumento da desigualdade social e em consequência a fome, os Estados, incluindo o Brasil se depararam com uma situação de risco o que ocasionou a necessidade da criação de políticas sociais que fossem capazes de diminuir mundialmente esse número.

Os problemas sociais que abalam a população apresentam a necessidade de integrar os diferentes atores governamentais e sociais em todos os setores públicos estatais e privados na gestão das políticas sociais. O Estado deve lembrar que a sociedade apresenta demandas diferentes, a intersetorialidade entra então como um fator de inovação, o problema é identificado e as soluções são analisadas por diversos setores com diferentes conhecimentos e experiências em outras políticas, além de haver maior participação e contribuição da população o que aumenta a efetividade

A Segurança Alimentar e Nutricional traz essa questão da articulação. Através dela, ocorre articulação entre as diferentes áreas do governo que passam a compartilhar o mesmo objetivo. A SAN surge também com o intuito de promover alimentação adequada e suficiente para todos os cidadãos, através de outros programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Assim, no decorrer dos anos, este conceito foi sendo aprimorado e concretizado servindo de base para políticas de alimentação.

Após o estudo realizado, conclui-se que, a articulação e a coordenação entre os atores sociais envolvidos dentro do PNAE acontecem de acordo com a função e interesse de cada um. Os principais são o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, as Entidades Executoras, formadas pelas Secretarias de Educação, e os Conselhos de Alimentação Escolar. Eles devem trabalhar em conjunto, porém ainda existem desafios a serem enfrentados, especialmente nessa parte da articulação e coordenação.

Para que a intersetorialidade seja efetiva, necessita-se que a articulação ocorra durante todo o processo, desde a criação da política, pensando em metas e objetivos a serem cumpridos, até o momento da implementação e execução da política pública.

A partir das pesquisas feitas, é possível perceber os inúmeros benefícios do PNAE devido a sua gestão articulada com diferentes atores, como o desenvolvimento sustentável, fornecimento de alimentos mais saudáveis e ajuda a agricultura familiar, isso ocorre devido ao Programa de Aquisição de Alimentos e a participação de nutricionistas e merendeiras nas escolas.

Além disso, o PNAE atende a todos os estudantes das escolas públicas. Foi observado também que existe uma falha na questão dos dados do portal do FNDE para averiguar quantos alunos foram atendidos ao longo dos anos.

O PNAE ainda tem muitos desafios a serem vencidos, relacionados a gestão financeira, capacitação dos agentes envolvidos, maior articulação entre os atores, uma participação mais ativa da sociedade e maior envolvimento pedagógico da escola relacionado a alimentação saudável. Mas, apesar desses desafios, ele continua sendo o Programa mais antigo do governo brasileiro na área de Segurança Alimentar e Nutricional e com maior abrangência no mundo, por ter atendimento universal e garantia do direito humano à alimentação adequada.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Jefferson Ney; LOPES, Brenner (Supervisão); CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Cordenação). **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008. Disponível em:  
<http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>.

ARRUDA, B.K.G., ARRUDA, I.K.G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Rev. bras. Saúde Matern. Infant*, v.7, n.3, p 319-326, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Artigo 25

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 16 de junho de 2009

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN. Lei Nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 15 de setembro de 2009

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº7.272 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 25 de agosto de 2009

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal do governo. **Ciên. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v 14, n 13, p. 851-860, junho de 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000300020](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300020)>. Acesso em

CASTRO, Josué de. **A geografia da fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992. Primeira edição em 1946

COSTA, E. Q.; RIBEIRO, V. M. B.; RIBEIRO, E. C. O. **Programa de alimentação escolar: espaço de aprendizagem e produção de conhecimento**. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 14, n. 3, p.

225-9, set./dez. 2011. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732001000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732001000300009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt) .

CUSTÓDIO, André Viana e SILVA, Cícero Ricardo Cavalcante da. **A intersectorialidade nas políticas sociais públicas**. Disponível em:  
<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14264/2708>. Acesso em abril de 2018.

DOCUMENTO CONSEA. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Preposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração**. Documento aprovado pelo CONSEA em 12 de agosto de 2009. Disponível em:  
<file:///C:/Users/luana/Downloads/documento-com-proposicoes-para-a-elaboracao-da-pnsan.pdf>

FAO. The State of Food and Agriculture. Executive Summary – Food systems for better nutrition – 2013. P.2 Disponível em: < <http://www.fao.org/docrep/018/i3301e/i3301e.pdf> >.

\_\_\_\_\_. Food and Agriculture Organization of the United Nations. About FAO, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/about/who-we-are/pt/> acesso em

\_\_\_\_\_. World Food Summit. **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial de Alimentação**. Roma. Novembro, 1996. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>

GALEAZZI, Maria Antônia M. (org.). **Segurança Alimentar e Cidadania**. Campinas, SP, Mercado de Letras, 1996.

INOJOSA. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em:  
[http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia\\_politicas\\_servicos\\_publicos.pdf](http://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf)

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal, 1998**. Disponível em:  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7696/6269> Acesso em

LEÃO, Marília (Coord.) **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/DHAA\\_SAN.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf)

LEHMAN, K. **Once a generation: the search for universal food security**. Minesotta, IATP, 1996

MACEDO et al. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.** Rev. Simbio-Logias, V.2, n.1, Maio/2009. Disponível em:  
<http://www.ibb.unesp.br/Home/Departamentos/Educacao/Simbio-Logias/AConstrucaodaPoliticadeSeguranca.pdf>

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco e VALENTE, Flávio L. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil.** Revista Cadernos de Debate. v. IV, p 66-88, 1996.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p. ISBN 978-85- 7983-014-3. Available from SciELO Books.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATO, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica.** 5ªed. 2003. Disponível em:  
[https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-e-india](https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india)

MENEZES, Francisco, BURLANDY, Luciene e MALUF, Renato S. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.** Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. CONSEA, julho de 2014. Disponível em: <http://www.sisbin.ufop.br/novoportal/wp-content/uploads/2015/03/CONSEA-principios-e-diretrizes-de-uma-politica.pdf>

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas.** Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan-mar, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n101/06.pdf>> Acesso em:

ONU. Organização das Nações Unidas. Disponível em  
<https://nacoesunidas.org/conheca/historia/>

PANELLI-MARTINS, B. E. **Análise de método de avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional: Uma contribuição a política municipal de SAN.** 2007. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em alimentos, nutrição e saúde) – Universidade Federal da Bahia, 2007. Disponível em:  
<[https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11165/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Nut\\_B%C3%A1rbara%20Panelli-Martins.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11165/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Nut_B%C3%A1rbara%20Panelli-Martins.pdf) > Acesso em: 9 de setembro de 2017

RIBEIRO, A.L.P.; CERATTI, S.; BROCH, D.T. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul.** Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto, 2013.v.1, n.1, p.36-49.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAF. **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Alimentação Escolar**. Lei nº11.947/2009. Disponível em:  
<<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-ali/quem-%C3%A9-quem-na-implementa%C3%A7%C3%A3o-do-pnae>>. Acesso em

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. **Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2007000500005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007000500005&lng=en&nrm=iso)

SCHAEFFER, Uter. **A fome no mundo é uma questão política**. Deutsche Welle, Alemanha, 15 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/a-fome-no-mundo-%C3%A9-um-problema-pol%C3%ADtico/a-15517861>

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogeiro Gesta (Org.). Direitos sociais e políticas públicas: Desafios Contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333. Disponível em:  
[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/para\\_entender\\_as\\_politicas\\_publicas\\_-\\_aspectos\\_conceituais\\_e\\_metodologicos.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/para_entender_as_politicas_publicas_-_aspectos_conceituais_e_metodologicos.pdf)