



MÁRCIA HELENA BATISTA CORRÊA DA COSTA  
SANDRA MEIRE GUIMARÃES  
JOICE ALVARENGA BORGES

## Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável: políticas públicas em Minas Gerais (Brasil)

---

*Análise Social*, LV (3.º), 2020 (n.º 236), pp. 590-613  
<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2020236.05>  
ISSN ONLINE 2182-2999

---



---

*Análise Social*, 236, LV (3.º), 2020, 590-613

---

**Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável: políticas públicas em Minas Gerais (Brasil).** Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa qualitativa, baseada no método denominado “avaliação de quarta geração”, fundamentado no paradigma construtivista e responsivo sobre Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SANS). A pesquisa, que traz um olhar sociológico em relação ao tema, avalia a concepção e a aplicação da SANS a partir das reivindicações, preocupações e questões apresentadas pelos grupos envolvidos na implementação da política na cidade tomada como recorte empírico. O estudo voltou-se para a análise da política integrada de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável executada no Brasil pelo governo do Estado de Minas Gerais, por meio do Programa Estruturador: Cultivar, Nutrir, Educar (PECNE).

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança Alimentar e Nutricional; políticas públicas; Avaliação de Quarta Geração; intersetorialidade.

**Sustainable Food and Nutritional Security: public policies in Minas Gerais (Brazil).** This article presents qualitative research results based on the Fourth Generation Evaluation method, based on the constructivist and responsive paradigm on Sustainable Food and Nutritional Security (SANS). The research, which brings a sociological perspective to the theme, evaluates the conception and application of SANS, based on the demands, concerns, and questions presented by the groups involved in the implementation of the city politics as an empirical cut. The study focuses on the Integrated Policy on Sustainable Food and Nutrition Security, implemented in Brazil by the government of the State of Minas Gerais, through the Structuring Program: Cultivar, Nutrir, Educar (PECNE).

**KEYWORDS:** Food and Nutrition Security; public policy; Fourth Generation Assessment; intersectoriality.

---

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2020236.05>

---

MÁRCIA HELENA BATISTA CORRÊA DA COSTA

SANDRA MEIRE GUIMARÃES

JOICE ALVARENGA BORGES

## **Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável: políticas públicas em Minas Gerais (Brasil)**

### **INTRODUÇÃO**

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)<sup>1</sup> sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), articulada com a Rede SSAN-Unasul, que representa uma ação do Programa de Desenvolvimento de Estratégias de Caráter Socioeducacionais e Sociotecnológicas em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional para os países da União das Nações Sul-Americanas (Programa SSAN-Unasul). A Rede SSAN-Unasul de pesquisadores participou na construção do documento “Diretrizes para o apoio à Agricultura Familiar nos Estados-Membros da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa)” (CPLP, 2017).

1 Projeto de pesquisa CNPq – Chamada MCTI/Ação Transversal Lei/CNPq n.º 82/2013, vigência: entre 2014 e 2016. A pesquisa foi feita em intercâmbio com o Centro Universitário em Agroecologia da Universidade de Cochabamba (AGRUCO) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/Bolívia). O intercâmbio potencializou o estudo, principalmente sobre a agricultura familiar, e permitiu partilhar experiências e metodologias. O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética da Fundação Educacional de Divinópolis/Universidade do Estado de Minas Gerais (FUNEDI/UEMG), tendo sido adotados os procedimentos exigidos na relação pesquisadores e sujeitos da realidade, com a assinatura dos Termos de Consentimento para a realização das entrevistas.

O recorte empírico do estudo foi a execução, no Brasil, do Programa Estruturador: Cultivar, Nutrir, Educar (PECNE), implantado em sete das 12 mesorregiões de planejamento do estado de Minas Gerais, no período de 2013 a 2014. O estudo foi desenvolvido na cidade de Divinópolis, referência regional na prestação de serviços públicos e privados nas áreas da educação e da saúde, com 213 016 habitantes (IBGE, 2010). A taxa de urbanização do município é de 97,4%, com 207 516 pessoas vivendo na área urbana e 5500, na área rural (IBGE, 2010). Localiza-se na região administrativa do Alto do São Francisco e na mesorregião Oeste de Minas e está situada a 120 km da capital Belo Horizonte.

Constatou-se que o PECNE representou uma iniciativa de política pública integrada na Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SANS) e foi idealizado a partir dos resultados da 5.<sup>a</sup> Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, responsável pela definição dos conteúdos incorporados no Plano de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais. O foco do Programa foi a garantia, aos alunos das escolas da rede pública estadual da educação básica, do direito à alimentação saudável, adequada e solidária, contemplando o binómio Educação e Alimentação. Um dos objetivos do PECNE foi o de respeitar a diversidade da cultura alimentar própria de cada região de Minas Gerais. Nessa perspectiva, o Programa contemplou a relação entre saúde e educação, associada à produção de alimentos pela agricultura familiar, que, no Brasil, abastece a merenda escolar, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).<sup>2</sup> Os atores envolvidos na execução do PECNE compuseram os Comitês Gestores Locais. Como parte do Programa, foi feita a monitorização nutricional em escolas públicas, utilizando-se a Chamada Nutricional.<sup>3</sup>

O conhecimento produzido a partir da aplicação da metodologia construtivista, exposta neste estudo, amparou-se em concepções de Boaventura de Sousa Santos (Santos, 2007), na direção da desdogmatização da ciência e de

2 O PNAE é a mais antiga política pública de SANS no Brasil. Criado em 1955, garante a transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação dos alunos de escolas públicas e filantrópicas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos).

3 O registo de dados da condição nutricional dos alunos realizado em quatro escolas estaduais das regiões Sudeste I e II do município, objeto desse estudo, amparou-se no método antropométrico, que consiste na avaliação antropométrica para determinação dos valores de peso, altura e índice de massa corporal (IMC, calculado a partir do peso em kg dividido pela altura em metros ao quadrado). As medidas antropométricas dos alunos foram realizadas utilizando-se uma balança digital e um antropómetro, seguindo o protocolo da “Chamada nutricional” estabelecido pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

se buscar formas de análise que se aproximam das concepções propostas pela sociologia das ausências e das emergências.

As concepções de Santos (2007) sobre a Sociologia das Ausências e das Emergências estão relacionadas com um procedimento epistemológico comprometido com a valorização de experiências sociais, a partir do reconhecimento da diversidade inesgotável da realidade. Segundo o autor, há uma tendência na forma convencional de produzir conhecimento de se construir e reforçar ausências, sendo possível a superação desse formato predominante por meio da busca do diálogo de saberes e de formas de inteligibilidade no interior da pluralidade própria da vida social. Por isso, propõe um procedimento de tradução em perspectiva intercultural e intersocial.

Entende-se que o processo hermenêutico, ao desenvolver construções aprimoradas (conjuntas/articuladas), difere, substancialmente, das formas de avaliação convencionais cujos parâmetros e limites são definidos *a priori*. Na Avaliação de Quarta Geração, os parâmetros e limites ocorrem em processo interativo, envolvendo os grupos da realidade em análise e alvo das ações resultantes das interpretações dos dados trabalhados. Esse mecanismo interativo, no caso da pesquisa sobre a política pública intersetorial em análise, possibilitou a emergência de situações próprias da relação entre os atores de cada segmento, fazendo emergir, inclusive, as potencialidades e fragilidades de cada um deles (escolas, técnicos de saúde, agricultores familiares) no campo da segurança alimentar e nutricional. O diálogo de saberes aconteceu pela incorporação das concepções dos grupos na elaboração dos roteiros de entrevistas, nos compilados resultantes dos encontros entre pesquisadores e sujeitos da realidade, tendo sido possível realizar o que Santos (2007) chama de tradução, ao procurarem-se os pontos de vista dos atores de cada segmento em convergência com os aspectos relativos à alimentação no seu conjunto: produção, consumo, cultura, educação e saúde.

#### AValiação de Quarta Geração, Relato de Experiência

A pesquisa foi desenvolvida a partir do paradigma construtivista, adotando-se a Avaliação de Quarta Geração, tal como anteriormente detalhado, que se baseia na interpretação da realidade por meio da aplicação do círculo hermenêutico-dialético. “A principal tarefa do investigador construtivista é trazer à tona, tanto quanto possível, as construções que os diferentes atores mantêm num determinado ambiente/circunstância, é fazer com que se articulem” (Guba e Lincoln, 2011, p. 159). Esse modelo de análise gera o retorno aos respondentes, num movimento circular, a fim de se confrontar e, então, construir posicionamentos consensuais ativos, resultantes do diálogo intra e entre os

grupos de interesses, e esses em interface com os pesquisadores. Esse princípio metodológico gera uma construção conjunto/articulada entre todos os indagadores e respondentes.

A conceção interpretativa ou hermenêutica nas ciências sociais tem o seu principal fundamento na proposição weberiana. Em Weber (2001), o que é próprio do comportamento humano, as suas conexões e regularidades, pode ser interpretado pela compreensão. A compreensão constitui-se não somente no método, mas também significa o resultado da investigação social. Os fenómenos sociais devem ser apreendidos compreensivamente, no seu contexto de sentido subjetivo (Saint-Pierre, 2004).

Geertz (2008) utiliza a proposta interpretativa identificando os textos ou análises antropológicas como interpretações de segunda e terceira mão, ou seja, nas relações sociais e na produção cultural, os indivíduos produzem as suas interpretações e constroem-nas e reconstroem-nas na dinâmica da vida social. Cabe ao estudioso da realidade inscrever o discurso social, desenvolver interpretações das interpretações. O que se inscreve não é o discurso social bruto. O tratamento conceptual dos factos descobertos expõe análises que expressam escolhas entre estruturas de significados.

É importante ressaltar que a proposta construtivista-interpretativa<sup>4</sup> é um paradigma de produção do conhecimento que nega o dualismo sujeito-objeto e pressupõe a interação entre observador-observado. Nessa linha analítica, o ponto de vista do sujeito, ou perspetivismo weberiano, estabelecido a partir dos valores que os sujeitos transportam, foi importante na pesquisa descrita neste artigo, pela interação estabelecida entre pesquisadores e entrevistados. Ao inscrever-se o discurso dos representantes desses segmentos, buscou-se compreender como as construções interpretativas dos envolvidos, inclusive dos pesquisadores, se fertilizavam reciprocamente.

As construções feitas pelos atores são categorizadas em reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse (*stakeholders*) e servem como foco organizacional, definindo quais são as informações necessárias ao estudo. Nos modelos tradicionais, os parâmetros e limites são definidos *a priori*, enquanto na avaliação responsiva ocorre um processo interativo e dinâmico de negociação que envolve os grupos de interesse. Na perspetiva dos autores,

4 De acordo com Guba e Lincoln, o paradigma construtivista é também conhecido como hermenêutico ou interpretativo. Em oposição à visão positivista, a perspetiva ontológica desse paradigma é o reconhecimento da existência de múltiplas realidades socialmente construídas. “A tarefa do pesquisador construtivista é trazer à tona, tanto quanto possível, as construções que os diferentes atores mantêm em um determinado ambiente” (Guba e Lincoln, 2011, p. 159).

esse modelo analítico, em termos ontológicos, valoriza a ideia de que existem muitas realidades socialmente construídas. No campo epistemológico, pressupõe existir uma relação imbricada entre investigador e investigado, entrelaçados na situação do real vivido e analisado.

O propósito da utilização desse método foi criar uma via de mão dupla entre os pesquisadores e os atores da realidade, numa perspectiva de produção conjunta do conhecimento. Tal como sinaliza Santos (2007) ao refletir sobre a construção de uma ciência prudente e de um senso comum esclarecido. Nessa perspectiva, a intenção foi reconhecer a pluralidade e as especificidades do contexto em análise. Buscou-se construir um ambiente analítico adequado ao recorte empírico adotado, composto pela relação entre diferentes atores, ou seja, a integração entre o universo das escolas da rede pública, dos profissionais de saúde, dos agricultores familiares e dos órgãos de governo responsáveis pela política de SANS. Esses universos intercambiam concepções sobre segurança alimentar com o processo de produção de conhecimento desenvolvido pelos pesquisadores da Universidade.

De acordo com Guba e Lincoln (2011), o termo grupos de interesse designa organizações, grupos ou indivíduos envolvidos no processo avaliativo. Esses grupos são formados por pessoas com características comuns, com algum interesse nos efeitos da política de segurança alimentar e nutricional, ou seja, estão envolvidos ou são potencialmente afetados pela política e seus objetivos. Nesse caso, os grupos de interesse envolvidos na implementação do PECNE e que participaram do círculo hermenêutico-dialético construído para este estudo foram os profissionais da saúde (gerentes e profissionais das unidades de saúde), a comunidade escolar (professores, diretores, merendeiras das escolas, alunos e familiares) e os agricultores familiares envolvidos com a produção e fornecimento da alimentação escolar.

O traço dialético da metodologia relaciona-se com a comparação e contraposição de pontos de vista divergentes, com o objetivo de se construírem sínteses (Guba e Lincoln, 2011). Buscou-se a obtenção de consenso entre os atores, pela exposição e esclarecimento dos vários pontos de vista. Todos (inclusive os pesquisadores) constroem e reconstroem as suas percepções a partir do ponto de vista inicial desencadeador das discussões, pelo estabelecimento de consensos ativos.

#### OS INDICADORES, AS CATEGORIAS E AS OFICINAS NA APLICAÇÃO DO MÉTODO QUALITATIVO

Os indicadores e as categorias trabalhados na pesquisa foram definidos de acordo com a política pública analisada e os atores participantes dessa política. As entrevistas foram referenciadas em roteiros, construídos pela interseção

dessas categorias, contemplando elementos relacionados com a política que afetam todos os envolvidos, sem haver descuido em relação aos pontos específicos próprios de cada contexto dos segmentos integrados no universo do estudo. Procurou-se construir o encadeamento das respostas de cada segmento ou grupo de interesse, alinhavado ao estudo documental realizado e aos registos decorrentes das visitas dialogadas, ocorridas no contacto estabelecido com cada uma das instituições trabalhadas.

O estudo de documentos foi fundamental para o desenvolvimento do método proposto. Analisou-se legislação e material documental específico relacionado com as instituições e organizações alvo do estudo.<sup>5</sup> Constam, como parte dos documentos analisados, além da legislação que cria o Conselho Estadual e o Conselho Municipal de SAN, a ata de criação e os registos de todas as reuniões do Comité Gestor e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

A partir das interpretações desses documentos e dos registos das atividades de campo, foram definidos os pontos fundamentais relativos às percepções dos atores envolvidos no PECNE, com vista a capturar-se os elementos transversais que interferem na atuação de todos os segmentos implicados na realidade investigada. Esses elementos transversais foram transformados em indicadores e categorias para o norteamento do estudo sobre o Programa, que representou uma iniciativa e, ao mesmo tempo, uma tentativa de governo para realização de uma política intersetorial em SANS.

O indicador “Estado Nutricional” foi construído a partir das categorias relacionadas com a alimentação escolar (Índice de Massa Corpórea – nutrição/subnutrição, distúrbios alimentares, obesidade), educação alimentar

5 O capítulo 2 do relatório da FAO/OECD (2014) aborda a Agricultura Brasileira: Perspectivas e Desafios. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Lei n.º 11346/2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com vista a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Decreto n.º 6 272/2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Decreto n.º 6 273/2007, que cria, no âmbito do Sisan, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). Emenda Constitucional n.º 64, de 2010, que altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Decreto n.º 7272/2010, que regulamenta a Lei n.º 11 346/2006, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. Lei Federal n.º 11 947/2009 (PNAE), que determina que o mínimo de 30% do total dos recursos repassados pelo FNDE para o PNAE devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. A legislação brasileira está disponível em Brasil (2016).



contemplada em conteúdos de disciplinas, definição do cardápio escolar, diálogos e ações conjuntas entre as secretarias de educação e de saúde.<sup>6</sup>

O indicador “Intersectorialidade” foi tratado tendo como referências as categorias governança compartilhada, estrutura e potencial institucional de cada setor. E o indicador “Abastecimento das Escolas” foi associado às categorias capacidade de produção e comercialização da Associação dos Produtores da Agricultura Familiar de Divinópolis (Aprafad), considerando o nível de organização e as formas de apoio governamental.

Os Atores/Sujeitos ou Grupos/Subgrupos de interesse foram definidos a partir da política de segurança alimentar, contemplando os profissionais da saúde (gerentes e profissionais das unidades de saúde), a comunidade escolar (professores, diretores, merendeiras das escolas, alunos e familiares e Conselho de Alimentação Escolar) e os agricultores familiares (todos os associados da Aprafad).

Ao aplicar o modelo construtivista e responsivo, próprio da Avaliação de Quarta Geração, a equipa organizou encontros voltados para o ajustamento do método e para a análise da realidade foco do estudo. Os temas tratados nos encontros foram desde os conceitos fundamentais de amparo da pesquisa, relacionados à segurança alimentar e a políticas públicas, até interpretações sobre a metodologia adotada e sobre dados secundários levantados da realidade do município. Durante as oficinas, os profissionais das diferentes áreas responsáveis pela pesquisa (sociólogos, assistentes sociais, fisioterapeutas, médico e psicóloga) e os alunos bolsistas esforçaram-se por compartilhar conteúdos das suas áreas de conhecimento, com o propósito de definir os indicadores, as categorias e a forma de abordagem sobre a atuação dos grupos de interesse. A intenção foi criar, por meio dos encontros, as condições de interação e de construção compartilhada do conhecimento necessárias entre os membros da equipa, e destes para com os interlocutores da realidade, definidos em cada grupo de interesse.

A preparação das entrevistas também ocorreu em oficinas organizadas para esse fim. Os roteiros iniciais utilizados com os primeiros respondentes de cada setor (grupo de interesse) foram elaborados a partir de ampla análise documental, utilizando-se levantamento de dados secundários sobre o município e de registos feitos em visitas dialogadas. Importantes foram os registos de conversas informais com pessoas-chave dos órgãos de governo, das escolas públicas e da organização dos produtores rurais.

6 Os resultados de aplicação e análise dos indicadores foram consolidados, de acordo com a metodologia utilizada, considerando: questões – preocupações – reivindicações. Esse consolidado encontra-se exposto em Quadros, em anexo a este artigo.

Os procedimentos de pesquisa contemplaram a seleção do respondente inicial, sendo as análises das construções do primeiro respondente usadas como motivadoras das interpretações dos respondentes subseqüentes. Os roteiros foram enriquecidos pelas contribuições desses depoimentos e por conteúdos de documentos, publicações, registros de observação e novos dados levantados. Os respondentes, ao longo dos contactos, iam indicando os outros respondentes, e foram realizadas as entrevistas até à situação de saturação. A orientação da proposta construtivista é de dar sempre prioridade à escolha de respondentes que ampliem o escopo das informações. A ideia identificada na proposta metodológica é de se construir um encadeamento de percepções entre os respondentes e os pesquisadores. A tendência é acontecer uma construção cada vez mais inclusiva, finalizada pelo alcance do “consenso”. A preocupação da equipa foi tratar o consenso não como a busca de “uniformizações”, mas como possibilidade de obtenção de vários pontos de vista, numa perspectiva crítica de “construção de um consenso ativo”.

No total, participaram nas discussões 44 respondentes, sendo que os critérios para seleção desses sujeitos foi o nível de envolvimento de cada um deles no setor em análise (cargo de chefia, liderança, engajamento no PECNE – no caso da agricultura familiar, o envolvimento do entrevistado com a organização dos produtores). Os setores são: saúde, educação e agricultura familiar. Ao longo da realização das entrevistas, incluindo as coletivas, tal como descrito acima, foram feitas análises das construções dos respondentes, relacionando os depoimentos com dados imediatos da coleta dos dados sobre o tema, fazendo movimentar o círculo hermenêutico-dialético.

A oficina de finalização aconteceu na forma de um encontro com os participantes da pesquisa, colocados em diálogo. Nesse momento os dados da pesquisa foram apresentados, e os convidados puderam expor os seus pontos de vista sobre o material compartilhado, em diálogo intercientífico com a equipa de pesquisa. Os esforços de se desenvolver um diálogo intercientífico ao longo do processo investigativo foram favorecidos devido à parceria e ao intercâmbio realizados com pesquisadores do AGRUCO.

A experiência do AGRUCO com as comunidades rurais de Cochabamba resultou em material acadêmico rico, construído participativamente em metodologias que valorizam os saberes dessas comunidades. Os resultados desse trabalho foram expostos no livro *Vivir y Comer Bien en los Andes Bolivianos*. A obra enfatiza o diálogo intercientífico, pelo compartilhamento de saberes entre os atores locais e externos, recomendando a aplicação de recursos de pesquisa que valorizem experiências intra e inter culturais num enfoque analítico transdisciplinar. De acordo com as práticas desses pesquisadores, o planejamento de programas e projetos pode

contribuir para o desenvolvimento de inovações produtivas sustentáveis e de novas tecnologias sociais (Tapia, 2014, *apud* Delgado B. e Delgado Á., 2014).

Os intercâmbios de conhecimento e de experiências com os pesquisadores bolivianos foram interessantes. Parte do que foi possível incorporar desses contactos foi aplicado nas visitas de campo, organizadas em oficinas preparatórias, marcadas por partilha de leituras teóricas e análise de dados secundários. Essas oficinas foram momentos usados para o planeamento de roteiros de campo e para a definição de formas de registo escrito e fotográfico. Destacaram-se duas visitas feitas à Bolívia, marcadas pelo contacto com pesquisadores, gestores de órgãos de governo e produtores familiares das regiões de Cochabamba, Santa Cruz e La Paz. A equipa recebeu também uma pesquisadora da Universidade de Cochabamba, que participou de oficina preparatória, seguida de visita de campo na comunidade rural que produz e comercializa via mercado institucional pelo PNAE.

As entrevistas coletivas também funcionaram como visitas de campo por terem sido realizadas em ambientes institucionais, contemplados pelo estudo e por terem sido organizadas em oficinas preparatórias. Uma aconteceu na sede da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater) e contou com a colaboração de representantes das secretarias de Saúde, Educação e Agronegócios do município de Divinópolis, da Aprafad, do Instituto Mineiro de Agricultura (IMA), do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Divinópolis, da Emater local e regional, do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e do Núcleo de Saúde Coletiva da FUNEDI/UEMG. A outra foi realizada na Casa dos Conselhos, espaço que abriga os Conselhos de Políticas Públicas do município. Dessa visita, participaram os órgãos de governo, Emater e representações da Aprafad e do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Conseans), além da pesquisadora visitante do AGRUCO.

Todos os dados produzidos pela pesquisa foram compilados em quadros categorizados no formato Reivindicações, Preocupações e Questões. Esses quadros foram apresentados aos sujeitos participantes das discussões, que atuaram como respondentes nas entrevistas ou contribuíram participando das visitas de campo. Os dados foram compartilhados em oficina ampliada, momento em que estiveram juntos todos os envolvidos no processo, ou seja, um encontro de diálogo entre os pesquisadores e os sujeitos da realidade, com o intuito de debater e incrementar o movimento do círculo hermenêutico dialético. Na perspectiva do que Santos (2007) propõe como tradução, traduzir saberes em outros saberes, traduzir práticas e sujeitos de uns aos outros, buscar inteligibilidade sem homogeneização.

OS SUJEITOS DA PESQUISA: ALGUMAS INTERPRETAÇÕES  
SOBRE REIVINDICAÇÕES, PREOCUPAÇÕES E QUESTÕES (RPQ)

Os depoimentos foram organizados de acordo com a atuação dos grupos participantes do PECNE. No caso, pessoas consideradas representações relevantes das áreas da saúde, educação e agricultura familiar foram convidadas a participar das discussões sobre o Programa, falando sobre os pontos destacados nos roteiros, indicando os respondentes subsequentes e interferindo na reconstrução dos roteiros por meio do registro das suas percepções.

A experiência possibilitou a construção de conhecimento e de percepções que foram gerando situações de mútua fertilização entre o público da pesquisa e os pesquisadores. A participação dos grupos de interesse propiciou um momento de debate e de convergência das reivindicações, preocupações e questões comuns entre os atores sociais envolvidos. Essa convergência materializou-se num documento público assinado por todos os segmentos presentes da sociedade civil e do governo. Esse documento foi entregue pela diretoria do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Comseans) aos candidatos em disputa para o executivo municipal<sup>7</sup> em ato público, com o propósito de indicar as prioridades para a conceção e implementação da política de SANS no município, com possíveis reflexos na região devido à condição de a cidade de Divinópolis ser polo na região Centro-Oeste do Estado.

Os depoimentos foram organizados em quadros formatados de acordo com as categorias, enquadrados nos parâmetros das Reivindicações, Preocupações e Questões. O trabalho demandou esforço de agrupamento por parte da equipa, resultado de uma intensa agenda de encontros. Os trechos selecionados dos depoimentos categorizados foram identificados por cores: Reivindicações (azul), Preocupações (verde) e Questões (amarelo). Posteriormente, os agrupamentos categorizados foram expostos num quadro-síntese, utilizado para a apresentação dos resultados da pesquisa aos sujeitos participantes do processo, conforme demonstrado no quadro, construído pela equipa como recurso de análise dos dados levantados (identificações no quadro 1). A organização dos quadros foi fundamental para que os cruzamentos fossem feitos a partir dos conteúdos das entrevistas. A definição de “Temas de Referência” na confecção dos quadros favoreceu as análises e as indicações de encaminhamentos, pois embora o foco fosse a produção de conhecimento sobre o tema,

7 Trata-se das eleições municipais de outubro de 2016. A equipa de pesquisa e os segmentos envolvidos com o tema SANS elaboraram documento para apresentação aos candidatos, com vistas à construção da política de SANS no município.

**QUADRO 1**  
Síntese das reivindicações, preocupações e questões apresentadas pelos grupos de interesse

RELAÇÃO DOS ÓRGÃOS COM A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (INTERSETORIALIDADE)	
QUESTÕES	REIVINDICAÇÕES
<p><b>PREOCUPAÇÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação e monitoramento do PECNE:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- falta de preparação dos setores para atuação no PECNE;</li> <li>- identificou-se a valorização do Comitê Gestor;</li> <li>- falta de interlocução entre esferas e setores governamentais;</li> <li>- falta de informação sobre o PECNE entre os setores envolvidos.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>REIVINDICAÇÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de articulação entre os setores envolvidos.</li> <li>• Construção articulada da política municipal de SANS (Sistema/Plano), com a participação das universidades no desenvolvimento de ações e na produção de conhecimento sobre o tema.</li> <li>• Qualificação do fluxo de informações entre os atores envolvidos.</li> <li>• Valorização e efetivação do Comitê Gestor (espaço de convergência; fluxo de informações; interlocução intersetores - debate, discussão e proposição).</li> <li>• Inclusão de representantes do Comseans e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no Comitê Gestor.</li> </ul>
<p><i>Proposições: reconstituir o Comitê Gestor; transformar os resultados da pesquisa e do encontro em indicadores da formulação da política; e incluir na pauta do Conselho Estadual o PECNE como proposta de política estadual definida em conferência.</i></p>	
QUESTÕES	REIVINDICAÇÕES
<p><b>PREOCUPAÇÕES</b></p> <p>RELAÇÃO SAÚDE, EDUCAÇÃO E FAMÍLIA - EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência da educação alimentar e nutricional nas escolas.</li> <li>• Relação inconsistente/pontual entre Educação e Saúde: temas comumente tratados sobre doenças sexualmente transmissíveis, campanhas de vacinação e uso de drogas</li> <li>• Timida participação da família na escola, principalmente em relação à saúde alimentar e nutricional.</li> </ul>	<p><b>REIVINDICAÇÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destaque para o Programa Saúde da Família, valorizando a atuação dos agentes comunitários de saúde.</li> </ul>
<p><i>Proposição: criação de agenda estratégica de diálogo entre Saúde e Educação (motivação da escola como protagonista).</i></p>	



POLÍTICA SANS – ESTRUTURA FÍSICA, MATERIAL E HUMANA DE FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	
QUESTÕES	REVINDICAÇÕES
<p>• O papel do CAE como instância de concepção da política entre as esferas de governo.</p> <p>• Relevância do papel da mulher em vários aspectos relativos à política SANS: na propriedade rural, na educação alimentar, na mobilização e organização dos produtores e na concepção da política (projetos, ações, programa).</p> <p>• Projeto de Lei Complementar de criação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Divinópolis entra na pauta da Câmara Municipal no final de 2016. (EXPLICAÇÃO).</p>	<p>• Baixa cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF).</p> <p>• Quadro insuficiente de pessoal nas escolas públicas estaduais (cantineiras e auxiliares administrativos).</p> <p>• Dificuldades de implementação do Banco de Alimentos em final de mandato.</p> <p>• Situação do Restaurante Popular.</p> <p>• Garantir recursos para o Fundo do SISAN.</p>
<p><i>Proposições: motivação de diálogo entre o CAE e o Comseans e Comitê Gestor; ampliar a cobertura da ESF e incluir a SANS na atuação do PSF; integração da proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e atenção básica do Sistema Único de Saúde (SUS) nas três esferas; definição do funcionamento do Banco de Alimentos; e avaliar a situação do Restaurante Popular.</i></p>	
CARDÁPIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	
QUESTÕES	REVINDICAÇÕES
<p>• Sensibilização das gestoras escolares sobre a importância da aquisição de produtos da agricultura familiar (reconhecimento de avanços na relação escola/Cooperafid (Cooperativa dos Produtores da Agricultura Familiar de Divinópolis e região) – compreensão sobre os aspectos socioculturais e de SANS nessa relação).</p>	<p>• Elaboração do cardápio de acordo com as especificidades da cultura alimentar local.</p> <p>• Necessidade de nutricionista para adaptação do cardápio.</p> <p>• Diversificação da produção para atendimento da demanda escolar.</p> <p>• Importância de o gestor escolar considerar as temporalidades da produção.</p> <p>• Oferta de capacitação para as cantineiras (as oferecidas enfatizam a higienização e não a execução de um cardápio saudável).</p> <p>• Necessidade de aumentar o valor <i>per capita</i> repassado pelo PNAE às escolas públicas, considerando que em houve reclamação nas escolas de que a quantidade oferecida se encontra no limite para o atendimento dos alunos.</p>
<p><i>Proposição: estimular a produção orgânica.</i></p>	



CHAMADA NUTRICIONAL	PREOCUPAÇÕES	REIVINDICAÇÕES
<p><b>QUESTÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de articulação entre Saúde e Educação na organização da chamada nutricional (problemas de comunicação e de operacionalização).</li> <li>• Dificuldades da Saúde em disponibilizar sua estrutura para a realização da chamada nutricional.</li> <li>• Falta de informação sobre a chamada entre os profissionais das escolas e familiares, não havendo associação entre a chamada nutricional e o PECNE.</li> </ul>	<p><b>PREOCUPAÇÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade dos setores do governo em efetivar a chamada nutricional com a estrutura demandada para sua realização.</li> </ul>	<p><b>REIVINDICAÇÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorização e permanência da chamada nutricional como um indicador da política SANS (investimento na construção da série histórica).</li> </ul>
<i>Proposição: retomada qualificada da chamada nutricional como indicador das ações de SANS.</i>		
AGRICULTURA FAMILIAR – PRODUÇÃO, PROCESSAMENTO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E COMERCIALIZAÇÃO	PREOCUPAÇÕES	REIVINDICAÇÕES
<p><b>QUESTÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevância da agricultura familiar no abastecimento</li> <li>• Importância da Aprafad e Cooprafad na organização dos agricultores familiares, na efetivação do PNAE e na qualificação da alimentação escolar.</li> <li>• Importância do papel da Emater no atendimento técnico aos agricultores familiares.</li> <li>• Fortalecimento da Aprafad e Cooprafad como entidades que agregam os agricultores familiares – consolidação da cooperativa.</li> <li>• Importância de se estimular a inovação no campo – produção e incorporação de tecnologias tanto convencionais quanto sociais.</li> <li>• Reconhecimento das mudanças ocorridas na qualidade dos produtos, comercialização e no fornecimento (investimento em logística supervisionada pela Prefeitura).</li> <li>• Secretaria Municipal de Agronegócios orienta Cooprafad a ampliar sua atuação e comercializar também com o mercado privado.</li> <li>• Participação de agricultores familiares de Divinópolis e região em seminário sobre tecnologias agroecológicas, realizado pela Emater, indicando a possibilidade de mudanças nas práticas agrícolas da produção familiar local.</li> <li>• Serviço de Inspeção Municipal (SIM) intensifica os processos de certificação de produtos da agroindústria familiar.</li> <li>• A Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e Serviços de Divinópolis (ACID) manifesta interesse em acompanhar reuniões do Comseans.</li> </ul>	<p><b>PREOCUPAÇÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimento na compreensão dos agricultores sobre a aplicação de manejo sustentável (cuidado no uso de agrotóxicos, uso da água, incorporação de sistema agroecológico).</li> <li>• Necessidade de diversificação da produção para melhor atendimento do mercado e incorporação de valor aos produtos.</li> <li>• Problemas na produção: permanência da assistência técnica, acesso a financiamentos, dificuldade de mão de obra, carência de orientações sobre gestão, necessidade de agregar valor ao produto, segurança pública no campo e educação do campo.</li> <li>• Problema da assistência técnica que envolve, prioritariamente, comunidades com pouca concentração de produtores.</li> <li>• Cuidados com a certificação, incremento da produção natural e criação de mecanismos de informação ao consumidor sobre a qualidade dos produtos mais saudáveis.</li> <li>• Dificuldade das escolas no cumprimento das orientações do PNAE na compra dos 30% dos produtos da agricultura familiar.</li> </ul>	<p><b>REIVINDICAÇÕES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de investimentos do estado na Emater para melhorar as condições do órgão no cumprimento de suas funções.</li> <li>• Valorização do papel da Emater como interlocutora dos setores com a agricultura familiar (propósito do PECNE).</li> <li>• Ampliação da adesão dos produtores familiares à Associação/Cooperativa.</li> <li>• Investimentos na comercialização/ampliação de mercado – importância de incorporar a venda no varejo e atacado.</li> <li>• Adequação dos alimentos processados (atendimento às exigências do IMA e do SIM) – orientações para a elaboração do manual de boas práticas, dentre outras exigências.</li> </ul>
<i>Proposição: aumento do orçamento público para a agricultura familiar direcionado à assistência técnica no campo.</i>		

Fonte: elaborado pelas autoras.

as técnicas de investigação aplicadas de acordo com a proposta construtivista favorecem a reflexão dos atores sobre as suas práticas, facto que dá à experiência uma conotação também de extensão universitária.

Deve-se considerar como parte das análises a limitação da metodologia aplicada, referente ao cuidado necessário da equipa em resguardar a orientação sistemática do processo, evitando-se transformar a construção conjunta realizada entre os atores em perceções soltas ou superdimensionadas, com risco de ficarem mal alinhavadas e com falhas de interpretação, fora dos propósitos do estudo. Os alinhavos são necessários, e, no caso desta metodologia, exigiram interpretações e reinterpretações ao longo da pesquisa.

Um dos elementos políticos importantes da pesquisa foi o empoderamento gerado, principalmente no que se refere à atuação do Comseans da cidade. Os resultados da pesquisa foram disponibilizados para elaboração da política municipal de SANS, e a Universidade ganhou representação formal no Conselho. Além disso, foi desenvolvido o projeto de extensão “A Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável como vetor de desenvolvimento local/regional e a atuação da Universidade”. No entanto, todo o potencial da pesquisa, principalmente pela metodologia utilizada, teve aproveitamento aquém do esperado, em função da carência de uma cultura política dos gestores locais em utilizar dados de estudos académicos para formulação de políticas públicas.

#### O TEMA SANS E A RELAÇÃO DIALÓGICA ENTRE OS PESQUISADORES E OS SUJEITOS DA REALIDADE EMPÍRICA

O tema da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável tem-se apresentado como assunto relevante nos debates e nos procedimentos sobre políticas públicas nos níveis local, regional e nacional, bem como em âmbito internacional. A questão apresenta-se como um desafio para o alcance de padrões de qualidade não apenas na produção de alimentos, mas também na equidade de acesso à alimentação adequada pela população, com vista ao combate contra a fome. O tema é amplo e complexo, possui carácter de transversalidade e atravessa áreas como a saúde, a educação, a agricultura e o meio ambiente. Essa peculiaridade do tema foi bem articulada no PECNE. Por isso, a sua implementação foi tomada como objeto de estudo pela equipa de professores da UEMG.

Dados levantados por técnicos do Banco Mundial indicam que, entre 2010 e 2050, a população mundial crescerá 33%, passando de 6,9 bi (2010) para 9,1 bilhões de habitantes (2050). Para cada 70 habitantes das cidades, haverá 30 pessoas produzindo alimentos no meio rural em 2050. Situação inversa



ocorria na década de 1960, quando havia 67 pessoas produzindo alimentos para si e para 33 consumidores urbanos (FAO/OECD, 2014).

As projeções para a produção de alimentos e para o crescimento da população mundial indicam um cenário caótico de insustentabilidade ambiental. A soberania e a segurança alimentar e nutricional dos povos, especialmente dos países periféricos como o Brasil, ficam sob ameaça devido ao mau uso dos recursos naturais, tais como a terra produtiva e a água, agravado pela deficiência de marcos regulatórios protetivos e pela deficiência de gestão das estruturas de governo e também da iniciativa privada. Um conjunto de variáveis interfere nesse processo, de entre as quais o aumento da população global, a expansão do consumo massificado de alimentos industrializados e a crescente urbanização.

O Brasil inseriu o tema Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável na sua agenda pública como pauta relevante nos debates e nos procedimentos sobre políticas locais, regionais e nacionais. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PNSANS), instituída em 2006, por meio da Lei Federal n.º 11 346, representa a institucionalização do tema e a garantia de ações efetivas nas três esferas de governo. Desde então, a orientação para a política de SANS direcionou-se para a criação de uma estrutura intersetorial voltada para a produção, comercialização e consumo de alimentos, enriquecida por mecanismos de controle social em prol da efetividade dessa política pública. Em 2017, o governo do Estado sancionou a Lei n.º 22 806, de 29-12-2017 e que dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PESANS) e organiza o Sisan no âmbito do Estado. A organização do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e sua adesão aos sistemas federal e estadual integram a política nas três esferas de poder e instrumentaliza a necessária execução intersetorial da política. Procurou-se criar uma estrutura de governança compartilhada, envolvendo o poder público e a sociedade civil.

A consolidação da Política de SANS depende ainda de se estabelecer interfaces diretas com outras políticas, como a de saúde, integrando a política de SANS à Política Nacional de Promoção à Saúde (2006), o Programa Saúde na Escola (2007) e outras ações intersetoriais e estratégicas de promoção da alimentação saudável, especialmente nas escolas.

É importante lembrar que, em consonância com o contexto político do país, sustentado nos parâmetros democráticos estabelecidos após a promulgação da Constituição de 1988, todas as políticas setoriais se fundamentam em conselhos paritários, compostos por representações de governo e da sociedade civil, arcabouço no qual se enquadra a política de segurança alimentar. No estado de Minas Gerais, as políticas públicas seguem essa diretriz, e, no caso da política de SANS, o estado foi pioneiro, pois, em 2005, avançou na implantação

da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio da organização do sistema estadual. O propósito foi criar uma política transversal, articulando os órgãos de governo competentes em prol da efetivação desse sistema nos municípios.

Nas cidades, gestores e lideranças de organizações civis sabem que, no caso da política de SANS, deve-se criar condições para que se elabore e se institua o Sistema Municipal de Segurança Alimentar, com vista a efetivar uma política intersectorial, na qual os órgãos de governo e as organizações civis possam, conjuntamente, com uma estrutura de governança compartilhada, conceber e acompanhar a implantação das políticas concebidas no âmbito do sistema.

Para executar a política de SANS, foi criada uma estrutura reproduzida nas esferas de governo e que garante o funcionamento do Sisan. A estrutura ficou assim constituída: Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), Consea, Caisan e Fundo orçamentário.

O PECNE, em Minas Gerais, representou a iniciativa de política pública em SANS, concebido para ser coordenado pelo setor de Saúde. Sabe-se que a Política de SANS deve dialogar e desenvolver ações em várias áreas, uma vez que se trata de uma política de carácter transversal. Assim, a partir dessa transversalidade, ela estabeleceria interface direta com outras políticas públicas (saúde, educação, agricultura familiar, assistência social, etc.), em diálogo com outros programas, tais como a Política Nacional de Promoção à Saúde (2006), o Programa Saúde na Escola (2007) e o Programa Bolsa Família (2004).

A análise do PECNE na cidade de Divinópolis<sup>8</sup> demonstrou as fragilidades do Programa como política pública, não na sua concepção, mas na sua operacionalização. Os registos feitos por meio da pesquisa identificam aspectos das percepções dos sujeitos envolvidos no processo, brevemente expostas na sequência deste artigo, tendo sido considerada a integração de cada setor no escopo da proposta, de forma a inteirar o leitor sobre a experiência empírica desenvolvida neste estudo de caso. Nessa perspectiva, foram selecionados alguns depoimentos que identificam e, ao mesmo tempo, demonstram a relação entre os setores.

No contato com o grupo de profissionais de saúde, os respondentes apresentaram possíveis explicações sobre o insucesso na implementação do PECNE no município de Divinópolis. Segundo os depoimentos colhidos, as falhas na implementação, execução e monitorização do Programa são decorrentes, em parte, da precariedade no planeamento, na comunicação, na estrutura física,

8 Em Divinópolis, foi criado, em 2005, o Comseans, órgão colegial consultivo e deliberativo, com o objetivo de propor políticas, programas e ações voltadas para a garantia do direito humano à alimentação.

material e humana de funcionamento do órgão de saúde do município. Essa situação afetou o Programa, pois o setor de Saúde foi o responsável pela sua implementação nos municípios. Algumas das preocupações levantadas pelos respondentes sugerem essa análise<sup>9</sup>:

Mas um dificultador que a gente tem é que as escolas estaduais não estão em área de abrangência de unidades da Saúde da Família. [...] a gente teve problema de acesso às escolas porque as escolas não estavam sabendo do que se tratava [...]. Dificuldades das unidades de saúde de realizar a chamada nutricional pela falta de profissionais. [...] A gente tem tido dificuldade de atingir as metas em todos, ou quase todos. Esses programas, a gente tem dificuldade de atingir as metas, por todas essas questões de excesso de trabalho, falta de pessoal, excesso de burocracia [Respondente 1 – Saúde].

Eu imagino que as escolas que foram trabalhadas recebem alunos de toda a região. Mas, na maioria, são alunos que são atendidos no centro de saúde convencional. Eu imagino que, se nós tivéssemos maior parte da cobertura de saúde da família, a gente teria, no meu entendimento, melhor resultado [Respondente 2 – Saúde].

Ninguém pergunta se você tem como fazer, se há possibilidades, se você tem profissional pra isso. Porque na ponta a gente não tem. Então, você sobrecarrega a ponta com uma série de programas. Então, a gente tem que priorizar um ou outro porque tem inúmeros [Respondente 4 – Saúde].

É um programa [PECNE] que foi passado pela Secretaria de Saúde, há um tempo atrás [...]. Só que não foi pra frente, não! Começou com o cadastro do Sisvan [Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional]. Não tinha gente pra poder lançar os cadastros no sistema. Aí foi até ficar parado. Devido também à rotatividade dos profissionais, porque alguns começam, aí depois chegam os novos que não estão sabendo ainda como é que funciona [...] acaba parando [...]. A Secretaria cobra das unidades, mas, devido às dificuldades que tem [...] Não tem incentivo pra continuar. Fica trocando funcionário. Há dificuldade também de remuneração que é baixa demais, e aí dificulta tudo [...] O pessoal reclama muito das condições de trabalho. São precárias [Respondente 6 – Saúde].

É outro ponto que a saúde de Divinópolis precisa, que é um ponto de apoio importantíssimo para as equipes de Saúde da Família, que é o NASF [Núcleo Ampliado de Saúde da

9 Os sujeitos sociais participantes da pesquisa foram resguardados e as suas identidades foram preservadas, tendo sido identificados por setor de representação, como respondentes, seguindo numeração por ordem de realização das entrevistas. Todos os envolvidos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Família e Atenção Básica]. Infelizmente, nós não temos o NASF numa população de duzentos e tantos mil habitantes [Respondente 7 – Saúde].

Notou-se a falta de interlocução entre as escolas e as unidades de saúde. Essa distância não favorece a possibilidade de desenvolvimento de atividades conjuntas de sensibilização e de orientação sobre aspectos de segurança alimentar e nutricional, conforme afirmações dos próprios respondentes da comunidade escolar em estudo:

[...] Não... só na educação física mesmo que ela passou as regras alimentares. A pirâmide alimentar. Fora isso não tem educação alimentar e nutricional na escola, não [Respondente 4 – Escola].

A gente desenvolve produção de cadeia alimentar, é... desculpa, pirâmide alimentar. [...] A gente faz os cálculos também, ensina... os meninos como calcular o IMC... [...] De uma maneira simples, muito superficial, mas desperta o interesse deles, porque até mesmo hoje que eles têm essa busca do corpo... Da perfeição. Eu tenho percebido. Talvez um pouco distorcido na cabeça deles, distorcido. Eu acho que eles não buscam saúde. Eles estão buscando a beleza, mas a gente também busca mostrar isso, mostrar pra eles o que é o saudável, o que as influências da mídia pode vir a trazer... Hoje, o comércio que envolve tudo isso, as doenças, os problemas de saúde que eles podem vir a ter, por ter uma opção enganosa. [...] A gente sempre tenta trabalhar. Mais puxado pro lado tudo natural. Quando a gente vai falar de alimentação, a gente preza bastante eles valorizarem o simples, o de casa, a horta [Respondente 2 – Escola].

[...] Ocorre orientação da escola aos pais sobre a merenda que os alunos consomem e que vem de casa na primeira reunião do ano letivo com as famílias [Respondente 1 – Escola].

[...] É mais o de biologia, porque tá mais na área... É, mas o de matemática também fala... Também fala muito, conversa muito com a gente. Deveria ter uma disciplina sobre alimentação e nutrição, mas não tem... a gente teve em biologia alguma informação quando a gente tava falando de carboidrato, açúcar... essas coisas assim... aí... [Respondente 4 – Escola].

A agricultura familiar é fundamental na organização da política de SANS. O funcionamento do setor interfere sobremaneira na qualidade e eficácia da política. Verificou-se o quão determinante é para o produtor familiar ter a segurança de comercializar via programas institucionais, tais como o PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A existência desses programas,

como parte da Política Pública de Segurança Alimentar implantada no país a partir de 2006, garante ao produtor o escoamento do produto, ao mesmo tempo que atende às necessidades das escolas e das instituições sociais de caráter assistencial, devido ao acesso a alimentos produzidos local e regionalmente. Esses programas funcionam bem quando há atuação dos órgãos competentes.

O funcionamento do PAA, em 2015, fortaleceu a associação e alguns associados voltaram a fornecer [Respondente 2 – Agricultor(a) familiar].

Você tem o mercado comum e tem o mercado institucional. A garantia seria o PNAE, preço fixo... ele tem mais atrativo. [...] se trabalhar com esse segmento não tem por que trabalhar com o mercado comum não. [...] É a segurança de compra [Respondente 2 – Agricultor(a) familiar].

Agora, o que me salvou mesmo foi mais a merenda escolar. (...) faço confusão. O PNAE ou PAA... o PAA é o Programa de Aquisição. Funcionou mais, no meu caso, foi mais o PNAE, que foi com a merenda escolar [Respondente 3 – Agricultor(a) familiar].

Mas, entre o PNAE e o PAA, eles fornecem mais pro PNAE mesmo. [...] Porque o PAA, a tabela deles, a maioria dos produtos é mais baixa do que o nosso. E o nosso valor, alguns produtos estão mais baixos do que o mercado [Respondente 5 – agricultor(a) familiar].

Uma das proposições mais importantes do PECNE foi, sem dúvida, a sua orientação de governança para a política. Nesse caso, foi inovadora a criação dos Comitês Gestores, na estrutura do próprio governo do estado e nas cidades onde o Programa foi implantado. Devido à importância do Comitê Gestor local, a equipa de pesquisa considerou relevante tratar essa instância como um grupo de interesse, no âmbito da metodologia utilizada no processo investigativo. Com o intuito de compreender a percepção dos participantes do Comitê na sua condição de espaço dialógico, foi realizada uma entrevista coletiva. Essa conversa da equipa de pesquisa com o Comitê envolveu as representações dos órgãos que compunham essa instância. O objetivo dessa entrevista coletiva foi compreender o seu funcionamento, bem como a posição de cada órgão face ao tema da segurança alimentar, e também a forma de atuação do Comitê no município.

As interpretações dos entrevistados sobre o PECNE voltaram-se para o reconhecimento da necessidade de existir um Programa em SANS do estado, facto que estimula o compromisso dos setores com o tema e tende, inclusive, a estimular a agricultura familiar.

A maioria da alimentação popular ela vem da agricultura familiar. Então, é esse o nosso grande foco, porque precisamos da legislação, da nutrição, da vigilância sanitária, tudo para que esse alimento realmente chegue ao mercado, e que ele realmente ganhe dinheiro com a produção dele. Então, por isso que o Cultivar Nutrir é interessante [Respondente 2 – Agricultor(a) familiar].

Constatou-se o reconhecimento do diferencial do Programa como uma tentativa de realização da intersetorialidade no desenvolvimento de ações sobre segurança alimentar. Verificou-se também haver preocupação com o incremento do Programa, inclusive ampliando a composição dos órgãos que atuam em relação à segurança alimentar.

[...] o diferencial que eu acho do... do programa é a própria questão da intersetorialidade e do espaço do Comité, porque é... algumas das dificuldades que a gente teve, até em relação a... acesso dos profissionais de saúde na unidade, nas escolas, é através do contato com o Comité e a Superintendência de Ensino. Das reuniões do Comité, a gente trazia e dividia essas angústias, e tentava solucionar de alguma forma [Respondente 1 – Saúde].

Então, eu achei que o Cultivar foi muito interessante porque buscou essa integração, nem que seja só com a gente, mas já foi alguma coisa [Respondente 2 – Saúde].

Houve, por parte dos respondentes, o reconhecimento e a valorização do Comité Gestor Local como espaço de compartilhamento e de interação entre os setores que atuam com a segurança alimentar. Verificou-se a relevância de haver uma instância que cumpra esse papel, tendo sido unânime essa interpretação por parte dos entrevistados, facto que demonstra a manifestação de uma cultura política em processo, comprometida com a participação democrática, algo a ser valorizado pelos gestores públicos.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso da Avaliação de Quarta Geração em pesquisa sobre SANS foi uma experiência com boas perspectivas de desdobramento. Por meio da proposta construtivista, sustentada no movimento do círculo hermenêutico-dialético, foi possível compreender o funcionamento do PECNE. A equipa foi motivada a criar os seus próprios caminhos de aplicação da metodologia, sendo provocada a ser inventiva nos processos de planeamento e replaneamento preparados por meio das oficinas. A análise dos dados produzidos também exigiu esforço interativo da equipa de pesquisadores, tendo sido possível pela construção dos

quadros, nos quais foram agrupadas, em categorias, as percepções dos sujeitos acerca da realidade.

Verificou-se, como resultado dos três anos de pesquisa, que os grupos de interesse envolvidos e os pesquisadores foram refletindo juntos sobre a segurança alimentar e definindo as formas de enfrentamento das questões que interferem na política de SANS no município. Inspirados na sociologia das ausências e das emergências de Santos (2007), buscou-se valorizar a experiência social variada e ampla dos sujeitos, pelo reconhecimento e interpretação das iniciativas, dos discursos e das interações estabelecidas. A imersão na realidade levou a uma maior aproximação com os agricultores familiares, facto que gerou outras propostas de pesquisa e de extensão, voltadas para esse segmento e integradas na pesquisa principal em SANS sobre a aplicação do PECNE. O esforço foi no sentido da construção de um ambiente em que atores de diferentes áreas, tradicionalmente distanciados pelas práticas de gestão pública e pelas formas convencionais de produção do conhecimento, pudessem se aproximar. Essa aproximação inspira-se na ideia de que “[...] não podemos permanecer com uma fragmentação total, é necessário criar inteligibilidade recíproca no interior da pluralidade” (Santos, 2007, p. 39).

Uma das demonstrações sobre como a interação entre os grupos de interesse e a Universidade se aprofundou foi a realização conjunta do 2.º Encontro de Segurança Alimentar e Nutricional de Divinópolis. Além desse evento, a Universidade retomou assento no Comseans. É importante salientar que a Universidade criou uma linha de pesquisa em SANS dentro do Grupo de Pesquisa em Saúde Coletiva. Relevante também, como resultado dessa experiência construtivista de pesquisa, foi a inserção da Universidade em ações promovidas pela organização dos agricultores familiares voltadas para discussões sobre o meio ambiente, questão que afeta as propriedades da agricultura familiar, destacando-se, inclusive, debates sobre práticas de produção orgânica de alimentos.

Foi possível compreender, por meio do estudo, que a tentativa de se criar um programa intersetorial integrando saúde, educação e agricultura familiar, embora tenha representado um esforço institucional interessante por parte do governo de Minas Gerais, não apresentou resultados positivos nesse aspecto. Prevalece, nas estruturas de governo, uma atuação segmentada, que se impõe como uma cultura política, no âmbito das políticas públicas. O programa, mesmo tendo sido concebido como resultado de conferência sobre o tema, ou seja, a partir do diálogo entre a sociedade civil e o Estado, não teve suporte político para se manter como parte de uma política de Estado, tendo sido o programa interrompido após a mudança de governo na esfera estadual.

A proposta de governança do programa, via atuação do Comitê Gestor, significou não só a tentativa de efetivar a intersetorialidade, como viabilizou a existência de um espaço público democrático de debate sobre SANS. Os Comitês Gestores Locais viabilizaram a participação dialogada entre governo e sociedade civil. Os entrevistados reconheceram a importância do Comitê em Divinópolis. Essa instância funcionou como vetor de comunicação entre os atores envolvidos com a questão da segurança alimentar. No entanto, o encerramento do programa resultou no fim dos comitês, sem outra instância proposta no lugar.

Infere-se, como resultado do estudo, a necessidade de delineamento de uma política de SANS no estado de Minas Gerais, pensada intersetorialmente e que se sustente como uma proposta de estado, com potencial de continuidade e que não se vulnerabilize devido a alterações de governo. Identifica-se haver ambiente favorável ao desenvolvimento e à aplicação de novas tecnologias, inclusive sociais, que favoreçam a inovação, bem como de iniciativas que incrementem a institucionalização de espaços democráticos de compartilhamento, como foi o Comitê Gestor. A inovação é aqui entendida como possibilidade inventiva e criativa que valoriza saberes, tal como exposto por Furtado (1982, *apud* Brandão, 2004), que enxerga o desenvolvimento principalmente como um processo de ativação e canalização de forças sociais, de avanço na capacidade associativa, de exercício da iniciativa e da inventiva. “Portanto, se trata de um processo social e cultural, e só secundariamente econômico” (Furtado, 1982, *apud* Brandão, 2004, p. 149).



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANDÃO, A. C. (2004), *Teorias, Estratégias e Políticas Regionais e Urbanas Recentes: Anotações para uma Agenda do Desenvolvimento Territorializado*. Trabalho apresentado no curso Experiências e Políticas de Desenvolvimento Regional, Programa de Governança Democrática, Curitiba.
- BRASIL (2016), *Portal da Legislação*, Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>, [consultado em 14-01-2016].
- CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (2017), *Diretrizes para o Apoio e Promoção da Agricultura Familiar nos Estados-Membros da CPLP*. Disponível em <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2018/02/2017-CPLP-Diretrizes-para-o-apoio-e-valoriza%C3%A7%C3%A3o-da-A.F..pdf>, [consultado em 15-12-2017].
- DELGADO, B. F., DELGADO, Á. M. (2014), *Vivir y Comer Bien en los Andes Bolivianos*, La Paz, Plural Editores.
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura/OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2014), *Opportunities for Economic Growth and Job Creation in Relation to Food Security and Nutrition, Report to the G20 Development Working Group*, Disponível em [https://g20.org/wpcontent/uploads/2014/12/opportunities\\_economic\\_growth\\_job\\_creation\\_FSN.pdf](https://g20.org/wpcontent/uploads/2014/12/opportunities_economic_growth_job_creation_FSN.pdf), [consultado em 05-03-2017].
- GEERTZ, C. (2008), *A Interpretação das Culturas*, 1.ª ed., Rio de Janeiro, LTC.
- GUBA, E. G., LINCOLN, Y. S. (2011), *Avaliação de Quarta Geração*, Campinas, Editora Unicamp.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), *Censo Demográfico*, Rio de Janeiro.
- RELATÓRIO DA FAO E OECD (2014), *Agricultural Outlook 2015-2024*. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4738e.pdf>  
<http://www.fao.org/3/a-i4738e.pdf>
- SAINT-PIERRE, H. L. (2004), *Max Weber: entre a Paixão e a Razão*, 3.ª ed., Campinas, Editora Unicamp.
- SANTOS, B. de S. (1989), *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna*, 5.ª ed., Rio de Janeiro, Graal.
- SANTOS, B. de S. (2007), *Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*, São Paulo, Boitempo.
- WEBER, M. (2001), *Metodologia das Ciências Sociais*, Campinas, Editora Unicamp.

---

Recebido a 02-04-2018. Aceite para publicação a 05-03-2020.

---

COSTA, M. H. B. C., GUIMARÃES, S. M., BORGES, J. A. (2020), “Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável: políticas públicas no Estado de Minas Gerais (Brasil)”. *Análise Social*, 236, LV (3.º), pp. 590-613.

---

Márcia Helena Batista Corrêa da Costa » [marcia.costa@uemg.br](mailto:marcia.costa@uemg.br) » Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) » Rua João Esteves, 630, Bom Pastor — CEP 35500-153 Divinópolis, Minas Gerais, Brasil » <https://orcid.org/0000-0002-3525-3863>.

Sandra Meire Guimarães » [sandramgflora@gmail.com](mailto:sandramgflora@gmail.com) » PUC Minas » Rua São Paulo, 170, AP 101, Centro — CEP 35500-006 Divinópolis, Minas Gerais, Brasil » <https://orcid.org/0000-0001-7816-8522>.

Joice Alvarenga Borges » [joicealvarengaborges@gmail.com](mailto:joicealvarengaborges@gmail.com) » Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) » Rua Rui dos Anjos Peirão, 20/cobertura, Santo Antônio — CEP 35570-000 Formiga, Minas Gerais, Brasil » <https://orcid.org/0000-0003-2893-3454>.

---