

## A DINÂMICA TRANSVERSAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA ARQUITETURA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

MARCELO DIAS VARELLA <sup>1</sup>  
NAIARA FERREIRA MARTINS <sup>2</sup>

**RESUMO:** A polissemia e aplicabilidade do termo transversalidade encontram caminhos diversos no âmbito da gestão pública. A transversalidade conecta-se diretamente com a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que envolve a articulação dos setores escolares, da agricultura familiar, da nutrição e da saúde. A pesquisa constitui-se na reconstrução jurídica do percurso do PNAE, a partir da inserção da alimentação na agenda pública, como programa mais antigo no âmbito da tutela universal da alimentação de escolares. Ademais, aplica-se a abordagem transversal a fim de analisar o PNAE enquanto articulador da integração entre setores, fator necessário e, simultaneamente, complexo para a manutenção e aprimoramento do Programa. Por fim, busca-se conferir uma nova ótica à arquitetura institucional do PNAE com o intuito de fomentar a interação contínua de uma rede integrada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Programa Nacional de Alimentação Escolar; Transversalidade; Universalidade; Direito Fundamental à Alimentação.

280

**ABSTRACT:** The polysemy and applicability of the term transversality find different paths in the scope of public management. The transversality is directly connected with the management of the National School Feeding Program (PNAE), which involves the articulation of the school, family farming, nutrition and health sectors. The research consists of the legal reconstruction of the path of the PNAE, from the insertion of food on the public agenda, as the oldest program within the scope of universal protection of school meals. Furthermore, a transversal approach is applied in order to analyze the PNAE as an articulator of integration among sectors, a necessary and, at the same time, complex factor for the maintenance and improvement of the Program. Finally, it seeks to give a new perspective to the institutional architecture of the PNAE in order to stimulate the continuous interaction of an integrated network.

**KEYWORDS:** National School Feeding Program; Transversality; Universality; Fundamental Right to Food.

<sup>1</sup> Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB. Doutor em Direito pela Universidade de Paris. Livre-Docente pela USP. Pesquisador nível 1 do CNPq. Brasília, DF, Brasil.

<sup>2</sup> Mestre e bacharela pelo UniCEUB. Professora da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito pela mesma instituição. Consultora Jurídica em políticas educacionais. Brasília, DF, Brasil.



## INTRODUÇÃO

A concepção da fome enquanto problema sociopolítico adquire força na relação entre produção e falta de estoque de alimentos. Todavia, a trajetória da área traz consigo a compreensão de que o problema relacionado à fome não se fundamentava apenas na produção e oferta, mas na potencialidade de acesso aos alimentos, abrangendo-se, portanto, aspectos sociais e políticos, para além dos técnicos.

Sen (1981, p. 7-8), em seus estudos sobre as relações entre a fome e a pobreza, sugere ainda uma abordagem baseada em um mecanismo causal, o qual inclui diversas variáveis além da disponibilidade de alimentos. Essa teoria aproxima-se de uma abordagem transversal quanto aos problemas socioeconômicos, de desigualdades na distribuição de renda e da função dos próprios alimentos.

Nesse sentido, a complexidade e amplitude das concepções sobre a fome e o desenvolvimento de mecanismos para a sua redução são construídos, a nível nacional, desde o início da década de 1970. Assim, o presente artigo busca apresentar o percurso jurídico das políticas públicas brasileiras na área da alimentação até a implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto promotor de uma dinâmica transversal que tutela o acesso à alimentação pelo/a escolar de modo universal.

## 2. A ARQUITETURA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) COMO MODELO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ÂMBITO ESCOLAR

A alimentação adequada e saudável é uma das formas de alcance do direito à saúde e ao bem-estar, de modo que se resignificou enquanto direito ao longo de uma trajetória de fomento à erradicação da fome. Assim, o direito à alimentação adequada compõe-se por duas dimensões básicas<sup>3</sup> (FAO, 1996): o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada.

Busca-se dialogar a respeito da universalização do acesso à alimentação por meio da implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (1.1), apresentando-se a inserção do tema na agenda pública até a concretização em direito fundamental à alimentação (1.2).

### 2.1. A TRAJETÓRIA DO PNAE COMO ÚNICO PROGRAMA BRASILEIRO DE ATENDIMENTO UNIVERSAL PARA SUBSTANTIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O percurso atinente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) o levou a ser reconhecido, popularmente, como *merenda escolar*. Essa nomenclatura origina-se da instituição da citada Campanha de Merenda Escolar (CME), por meio do Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955, no âmbito do então Ministério da Educação e Cultura.

---

<sup>3</sup> Preâmbulo e objetivo 7.4.

Derivando-se dos estudos levantados em meio ao plano de *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*<sup>4</sup>, do ano de 1952, impulsionou-se a política de fornecimento regular da alimentação escolar (STOLARSKI, 2005, p. 36). A Campanha tinha como intuito, conforme artigo 2º do referido Decreto: (i) incentivar empreendimento públicos ou privados para proporcionar a merenda escolar; (ii) adotar providências para o incremento do valor nutritivo da merenda, bem como do seu barateamento; e (iii) estimular mecanismos de aquisição de produtos por meio de fontes diretas ou por convênios com entidades internacionais.

Destaca-se que a Campanha ainda previa em seu escopo não só a melhoria das condições nutricionais, mas também a perspectiva de aprimoramento da capacidade de aprendizagem, redução de índices de evasão e repetência, mediante a compreensão do papel da alimentação no desenvolvimento escolar (BALESTRIN; FUNG; SUDBRACK, 2016, p. 147). Tais prerrogativas são consideradas como diretrizes da alimentação escolar até o formato consubstanciado no Programa Nacional de Alimentação (STOLARSKI, 2005, p. 37).

A CME tem a sua abrangência ampliada para todo o território brasileiro por meio do Decreto n. 39.007, de 11 de abril de 1956, a qual passa a ser denominada Campanha Nacional de Merenda Escolar. Há ainda outra reformulação com a modificação do termo *merenda* para *alimentação*, configurando-se em Campanha Nacional de Alimentação Escolar, conforme Decreto n. 56.886, de 20 de setembro de 1965. Nesse novo formato, estendem-se os seus programas às instituições de educação primária, supletiva e de grau médio (BALESTRIN; FUNG; SUDBRACK, 2016, p. 147).

Pode-se dizer que a mudança de *merenda escolar* para *alimentação escolar* conduz para além de uma mudança terminológica, na qual amplia-se o escopo da Campanha, ao introduz uma maior textura semântica ao contexto alimentar. O termo *alimentação* insere uma nova ótica sobre o sistema conceitual existente, incentivando um processo de percepção sobre o direito à alimentação em detrimento da *merenda* como um breve ato de se alimentar, vista como “mini almoço ou mini jantar” (SILVA; AMPARO-SANTOS; SOARES, 2018, p. 8).

Nesse aspecto, as práticas alimentares envolvem um plano simbólico, no qual a comida não é percebida apenas como substância, mas um modo de vida (DAMATTA, 1986, p. 36-37). A alimentação humana, portanto, constitui-se também como ato social e cultural produzindo significados em seu contexto, além de estabelecer relações de poder e construir identidades (MACIEL, 2005, p. 49-50). Esse delineamento converge com a ressignificação da alimentação em uma nova cultura identitária, como direito fundamental.

A efetiva denominação enquanto Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ocorre em 1979, mantida a semântica trazida pelo termo *alimentação*.

---

<sup>4</sup> Plano realizado no âmbito da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) a partir de inquéritos alimentares, metodologias de expansão da chamada merenda escolar, além da busca pelo apoio à indústria de alimentos e aprimoramento dos alimentos básicos.

Considerada a política brasileira mais antiga na área de alimentação escolar<sup>5</sup>, o PNAE se constituiu enquanto suplementação alimentar para escolares. Diante da promulgação da Constituição Federal de 1988, assegurou-se o direito à universalização da alimentação escolar por meio de programa suplementar às/aos estudantes do ensino fundamental, nos termos do artigo 208, VII.

A agenda governamental quanto à alimentação, em especial a alimentação escolar, torna-se pauta prioritária para a compreensão dos deveres do Estado com a educação. Inicialmente, o PNAE, durante os 200 (duzentos) dias letivos, desenhava-se para estudantes de escolas públicas ou organizações filantrópicas que cursavam o ensino fundamental (SILVA, Alberto, 1995, p. 94), sendo executado com características operacionais de forma centralizada até o ano de 1993 (STOLARSKI, 2005, p. 39). Desse modo, o órgão gerenciador tinha como responsabilidade planejar cardápios, adquirir os gêneros por intermédio de processo licitatório, contratar locais para realização de controle de qualidade, além de se responsabilizar pela distribuição de alimentos.

Todavia, com o advento da Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994, promove-se a descentralização dos recursos para execução do Programa. Como medida do Plano de Combate à Fome e à Miséria<sup>6</sup> (Silva, Sandro, 2014, p. 24), no intuito de redesenho da estratégia de combate à fome, articula-se a política de descentralização para operacionalização das ações alimentares, racionalizando-se a logística de distribuição dos alimentos e viabilizando-se a alimentação de acordo com as características locais (PEIXINHO, 2013, p. 911).

O número de municípios que optaram pela descentralização alcançou mais de 70% no ano de 1998, conforme FNDE (2021a). Dessa forma, de acordo com o artigo 2º da Medida Provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998, a transferência dos recursos passa a ser realizada automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou demais instrumentos de repasse às Prefeituras, em relação aos municípios, e as Secretarias de Educação, no âmbito dos estados e Distrito Federal, denominadas Entidades Executoras. Em igual período, há a incorporação da gerência, a nível federal, do Programa pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia, com personalidade jurídica própria, ligada ao Ministério da Educação (SANTOS; COSTA; BANDEIRA, 2016, p. 313).

---

<sup>5</sup> Expressa em vários trabalhos, tais como: STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 37; SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estud. av.*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, Abr., 1995. p. 94; NOGUEIRA, Rosana Maria et al. Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 253-267, Abr., 2016. p. 255.

<sup>6</sup> Com a posse do presidente Itamar Franco, a agenda sobre alimentação adquire relevo, principalmente com o Plano de Combate à Fome e à Miséria, o qual articula instâncias de governo e da sociedade civil.

Pós-Constituição Federal de 1988, com o objetivo de desenvolvimento educacional, amplia-se a obrigatoriedade da educação básica e gratuita para a faixa de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos de idade, diante do texto do artigo 208, I, introduzido pela Emenda Constitucional n. 59 (2009). Assim, o fundamento da obrigação do Estado quanto ao financiamento da educação é constituído para a garantia do próprio direito à educação, com isso, entende-se a necessidade de extensão dos programas suplementares, incluindo a alimentação (artigo 208, VII, CF/88), para alcance da universalização do direito.

A universalização remodela-se enquanto diretriz de realização do direito à educação por meio da execução de políticas públicas educacionais. Sobre esse aspecto, destaca-se que, no âmbito da América Latina, apenas o Uruguai e o Brasil implementaram programas educacionais em caráter universal (NOGUEIRA et al, 2016, p. 255), sendo o PNAE o único programa brasileiro de atendimento universal em relação ao direito à alimentação (TRICHES; SCHNEIDER, 2010, p. 937).

O acesso universal à alimentação adequada é também uma das prerrogativas do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), conforme artigo 8º, I, da Lei n. 11.346/2006. O quadro jurídico brasileiro, portanto, não apenas introduz a concepção de segurança alimentar e nutricional em um amplo aspecto como define diretrizes em relação ao atendimento da alimentação escolar por meio da Lei n. 11.947, de 16 de julho de 2009 e, em caráter excepcional, durante a pandemia e o período de suspensão das aulas, por intermédio da Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020.

O caráter de universalidade de acesso aos programas suplementares na área da educação, introduzido pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009, adquire amplitude com a aprovação dessa Lei. A universalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar para toda a educação básica define-se pelo artigo 5º, §5º, I e II, nos seguintes termos:

[...] § 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;

II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A Lei n. 11.947/2009 traz ainda uma abertura jurídica para maior proteção do direito à alimentação ao não definir apenas o PNAE como forma de atendimento à alimentação escolar. Desse modo, delimitam-se diretrizes mínimas sobre a alimentação no ambiente escolar (artigo 1º), inaugurando-se uma abordagem voltada para uma dimensão pedagógica, com ações educativas para promoção da saúde alimentar e nutricional (PEIXINHO, 2013, p. 913).



A execução do PNAE envolve também a dinâmica interativa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (STOLARSKI, 2005, p. 45) por meio da transferência direta do FNDE<sup>7</sup> (União) às Entidades Executoras (Prefeituras – Municípios e Secretarias de Educação – Estados e Distrito Federal). Os recursos financeiros repassados possuem *per capita*s diferenciadas para o atendimento às diversidades étnicas, bem como as necessidades educacionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC).

Considera-se também, como aspecto importante do PNAE, a não interrupção de sua política ao longo da construção de sua narrativa (ROCHA, 2014, p. 49-50), bem como o contínuo aprimoramento em respeito às diretrizes para atendimento ao direito à alimentação escolar como garantia da segurança alimentar e nutricional (artigo 2º, VI, da Lei n. 11.947/2009). Assim, embora o Programa tenha o caráter suplementar que, de forma agregada, destina uma ordem de mais de quatro bilhões de reais anualmente, fato que tornou uma política educacional estratégica para a substantivação do direito à alimentação (NOGUEIRA et al, 2016, p. 256).

O direito à alimentação escolar perpassa a compreensão da construção de uma narrativa que passa a ter interesse público para a criação de políticas específicas até o delineamento enquanto direito fundamental.

## 2.2. A FORMULAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA: DA CONSTRUÇÃO DE UMA NARRATIVA AO DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO

A criação da autarquia vinculada ao Ministério da Saúde (artigo 1º), Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), por meio da Lei n. 5.829, de 30 de novembro de 1972 (Brasil, 1972), contribuiu para o desenho de uma agenda com a inserção da alimentação como problema público. Dessa forma, com o objetivo de atuar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição (artigo 2º, III), era de competência do INAN propor e executar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).

A instituição do INAN culminou na extinção da Comissão Nacional de Alimentação, abarcando as suas funções e ampliando o diálogo para garantir a execução de uma política nacional de alimentação, inclusive com a estruturação de uma base de recursos (artigo 8º da Lei n. 5.829/1972)<sup>8</sup>. Dentre as competências do INAN, instituiu-se, como prioridade, a elaboração de programas de assistência

---

<sup>7</sup> O FNDE é o órgão responsável pela coordenação do Programa e transferência dos recursos a fim de garantir a sua implementação.

<sup>8</sup> Art. 8º Para fazer face aos encargos que lhe são atribuídos, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) disporá de recursos provenientes de: I - transferência de recursos do Tesouro consignados no Orçamento da União; II - financiamentos, internos ou externos; III - restituições relativas à execução de programas, projetos ou atividades, sob condição de reembolso; IV - receitas patrimoniais, doações ou legados e eventuais; V - outras receitas que forem definidas pela legislação.

alimentar voltados à população escolar, nos termos do artigo 3º da referida Lei, prenúncio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A partir do citado Instituto desenha-se um modelo de atenção à alimentação segura e adequada, com políticas prioritariamente voltadas à população escolar, além de demais ações e programas de alimentação e nutrição relativas ao Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) (SILVA, Alberto, 1995, p. 90). No período de 1990 a 1992, todavia, o INAN perde a sua capacidade contributiva ao não desenvolver de forma adequada as atribuições previstas nas normativas (RODRIGUES et al, 2007, p. 37). Com isso, programas são extintos<sup>9</sup> ou desarticulados, havendo, porém, a manutenção do PNAE no âmbito das estratégias de atendimento ao grupo prioritário, o escolar.

A construção da narrativa da alimentação como problema público conduziu à construção de políticas e refinou-se a uma abordagem de direitos fundamentais, ressignificando os conceitos de fome e da desnutrição, os quais não se amparam no aspecto da indisponibilidade de alimentos, mas na falta de acesso<sup>10</sup>. Essa perspectiva, compreende ainda a multisetorialidade do problema, uma vez que envolve tanto aspectos econômicos quanto sociais do país para o alcance da proteção ao direito à alimentação.

A concretização de políticas e ações referentes na área adquire novo escopo com a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, considerada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Cria-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), por meio da concepção da segurança alimentar e nutricional, na narrativa jurídica brasileira para realização do acesso regular e permanente aos alimentos de qualidade sem o comprometimento de outras necessidades essenciais (artigo 3º).

O conteúdo jurídico relativo à Segurança Alimentar e Nutricional no sistema brasileiro amplia a definição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) ao incluir atenção ao processo de produção, valorizando-se a agricultura tradicional e familiar (artigo 4º, I), bem como o respeito às culturas alimentar e de cultivo dos diversos povos (artigo 3º), aproximando-se à perspectiva de soberania alimentar (ABRANDH, 2013, p. 17). O SISAN ainda contempla, como uma de suas diretrizes, a participação social no ciclo (THEODOLOU, 2003, p. 124) de política pública: “[...] formulação, execução,

<sup>9</sup> Dentre os programas desarticulados ou extintos com o tempo estão os seguintes: Programa de Suplementação Alimentar – PSA; Programa de Complementação Alimentar – PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares – PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes – PNLCC; Programa de Alimentação Escolar – PAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda – PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda – PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico – PCBE; Programa de Combate à Anemia Ferropriva; Programa de Combate à Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno – PNIAM; e Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

<sup>10</sup> Item 5 do Comentário Geral n. 12 da ONU.

acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo”, nos termos do artigo 8º, III, da Lei n. 11.346/2006.

Ao encontro da dimensão da soberania alimentar, vislumbra-se que o PNAE determina a obrigatoriedade de aquisição direta de pelo menos 30% (trinta por cento) de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e do/a empreendedor/a familiar rural ou das organizações (artigo 14, Lei n. 11.947/2009). Desse modo, há dispensa expressa de procedimento licitatório (artigo 14, §1º), desburocratizando a máquina pública e garantindo maior exequibilidade da política educacional de alimentação escolar.

Tendo em vista que a segurança alimentar e nutricional abrange o acesso aos alimentos da agricultura tradicional e familiar, conforme artigo 4º da Lei n. 11.346/2006 (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), há a incorporação de tal preceito na política pública de alimentação em âmbito escolar. Estimulando-se, sob esse viés, o desenvolvimento local, com aprofundamento da descentralização (ROCHA, 2014, p. 55) e atendimento à diversidade cultural do ato de se alimentar.

O quadro normativo do direito à alimentação passa a inserir implementação de políticas, planos, programas e ações (artigo 1º) na agenda de execução e proteção da alimentação, por meio da formulação. Destaca-se, nessa linha, a prerrogativa de interlocução com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)<sup>11</sup> para constituição da participação social (artigo 7º, §1º).

Embora a construção da narrativa alimentar tenha início em tempo pretérito, houve ressignificação das causas atinentes à fome, da necessidade de percepção da alimentação adequada enquanto direito e da incorporação dos conteúdos referentes à soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional. Assim, mesmo diante da compreensão que o *catálogo de direitos fundamentais* busca proteger determinados enunciados essenciais (PEREIRA, 2018, p. 194) ao fundamento da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF/88), o texto constitucional só incluiu o direito fundamental à alimentação no ano de 2010.

A introdução do direito à alimentação como direito social, no âmbito do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, ocorreu pela Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010<sup>12</sup> (CONGRESSO NACIONAL, 2003). A partir disso, torna-se

---

<sup>11</sup> Essa instituição participativa de caráter consultivo tem a sua trajetória conectada à mobilização da sociedade pela inserção da temática referente à fome na agenda política. Descreve-se que houve a fragmentação do diálogo de cooperação entre o PNAE, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar e o Consea, diante da vigência de duas normativas que extinguiram o colegiado nacional, quais sejam: o Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 e a Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019 (conversão da Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019). Mediante o Decreto n. 9.759/2019, um novo desenho é constituído pela extinção de órgãos colegiados, entre estes, os instituídos por decreto (artigo 1º, §1º, I), como é o caso do Consea.

<sup>12</sup> Originada da PEC 21/2001, convertida na PEC 47/2003, tendo como autor o Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), para introdução da alimentação como direito social.



importante compreender a dinâmica transversal contida no desenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

### 3. A DINÂMICA TRANSVERSAL ENQUANTO ABORDAGEM PARA A COORDENAÇÃO INTEGRADA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A polissemia (REINACH, 2013, p. 86) e aplicabilidade do termo *transversalidade* encontram caminhos diversos no âmbito da gestão pública, a qual busca se estabelecer no cenário brasileiro por meio da instituição de programas, celebração de convênios e maior integração entre os arranjos participativos. A não linearidade técnica do conceito de transversalidade dialoga diretamente com a mobilização de atores que constroem na prática o signo que pode moldar diferentes significados de acordo com a conjuntura (CRUZ, 2017, p. 44).

Esse paradigma, portanto, pode fornecer parâmetros à operacionalização mais integrada para diminuir distorções setoriais do PNAE (2.1), bem como demonstra a complexidade da dinâmica da gestão do Programa (2.2).

#### 3.1. A DINÂMICA DA TRANSVERSALIDADE NA DIMINUIÇÃO DE DISTORÇÕES SETORIAIS PARA A EXECUÇÃO DO PNAE

Previamente ao exame desse vocábulo no âmbito da política alimentar, uma percepção micro estruturada de sua constituição pode ser capaz de fornecer elementos de sua valência e importância ao ambiente de políticas públicas. No campo da morfologia, a unidade mínima *trans-*<sup>13</sup> (NICOLESCU, 2000, p. 35) representa significado próprio, típica dos morfemas (MARGOTTL, 2011, p. 25), de *para além, mudança*, o que demonstra a característica de *transpor* a versão fragmentada em direção à unicidade semântica<sup>14</sup> (CETRANS, 2000, p. 166).

A necessidade de articulação das políticas coaduna-se com o envolvimento maior da sociedade na gestão da coisa pública, o que ressignifica a organização estatal que deve ser percebida, na essência, como transversal e condutora de ações transversais (CRUZ, 2017, p. 149). Vislumbra-se que dois campos do conhecimento trabalharam o conceito teórico-prático da *transversalidade*, sendo estes: (i) estudo de gênero, mediante ao debate do *gender mainstreaming*<sup>15</sup>; e (ii) no âmbito da educação, por meio da construção dialógica do conceito de *transdisciplinaridade*, o qual abordaremos neste trabalho.

<sup>13</sup> Nicolescu avança no significado do prefixo que, em seu estudo, compõe o termo *transdisciplinaridade*, como algo que ao mesmo tempo que se encontra “entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina”.

<sup>14</sup> Discussão sobre o conceito de transdisciplinaridade no Primeiro Congresso Mundial de Transdisciplinaridade, no Convento de Arrábida, Portugal, ocorrido de 2 a 7 de novembro de 1994, o qual gerou a Carta de Transdisciplinaridade.

<sup>15</sup> Conecta-se com o contexto de inserção internacional, alvo de diálogo na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, 1995, mediante uma metodologia instituída sob a perspectiva de ocupação do recorte gênero na implementação das diversas políticas como forma de alcance da equidade

No campo educacional, por sua vez, o discurso conceitual se reveste pela aplicação de outro termo de sentido similar, a *transdisciplinaridade*. Essa modalidade teria sido cunhada por Piaget (1996), ao identificar uma versão diferenciada que recombina elementos do conhecimento de modo diverso da interdisciplinaridade, ou seja, enquanto esta se vincula à interação recíproca e hierárquica (ALMEIDA FILHO, 2005, p. 39) de vários saberes, a transdisciplinaridade seria uma etapa superior, na qual as disciplinas integram-se por meio de relações recíprocas em um mesmo sistema (ALMEIDA FILHO, 2005, p. 40).

A semântica transdisciplinar teria origem ainda no estudo da física quântica, por meio do Teorema de Gödel, ao demonstrar que o *quantum*<sup>16</sup> (PESSOA JR., 1997, p. 30) adquiria unicidade diante do desaparecimento da contradição entre os contrários, a onda e o corpúsculo (SANTOS, 2008, p. 74). Desse modo, a lógica transdisciplinar não corresponde a uma nova disciplina, configura-se na transcendência dos aspectos formais enraizados epistemologicamente, designando-se como a integração entre axiomas de identidades diversas ao passo que oferece a compreensão da existência de diferentes níveis de realidade (CETRANS, 2000, p. 11).

A articulação entre contrários fornece fundamentos para outros níveis de realidade, que fazem sentido com o desenho das políticas públicas por demonstrarem novos paradigmas para a solução de problemas. Assim, a operacionalização transversal de questões sociais passou a ser adotada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) no ano de 2001 (SANTOS, 2008, p. 75). Os PCN passaram a descrever sobre áreas e temas transversais com o intuito de organizar o conhecimento escolar, ampliando e pluralizando os conhecimentos, a partir da integração de diferentes disciplinas para o diálogo com o contexto de formação da/do discente (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1997, p. 44-45).

Cruz (2017, p. 34-38)<sup>17</sup> apresenta que, nos textos brasileiros, a utilização do termo *transversalidade* por vez é representado por *intersectorialidade*. Nesse caso, a distinção de uso se restringiria ao campo de estudo, sendo que nas áreas da assistência social e saúde pública o mais comum é a determinação por *intersectorialidade*, e nas áreas voltadas para política de grupos vulneráveis, cultura, meio ambiente, convencionam-se pela *transversalidade*.

A transposição de temáticas torna-se foco de estudos de autores espanhóis na busca da identificação de espaços transversais e seus critérios. O grupo composto por Brugué, Canal e Paya (2015, p. 92) compreende a *transversalidade* enquanto dinâmica para funcionamento em rede de uma organização, adaptando a sua estrutura em 4 (quatro) preceitos fundamentais, quais sejam: (i) a necessidade de

---

<sup>16</sup> O *quantum* comporta-se tanto como um fóton quanto como um elétron, apresentando a dualidade onda partícula.

<sup>17</sup> A autora organiza um quadro livre de noções e conceitos do que se convencionam como gestão pública transversal tendo em vista uma vasta revisão bibliográfica da aplicação desse termo.

diálogo de múltiplas/os atores na definição e implementação de políticas; (ii) interação contínua e interdependência entre as/os múltiplas/os atores; (iii) estabelecimento de relações de confiança regulamentadas por meio de regras acordadas entre os pares; e (iv) a presença de significativos níveis de autonomia e autorregulação.

Nos estudos de Serra (2005, p. 3), por outro lado, ao invés de dinâmica transversal, mobiliza-se o conceito de gestão transversal, devido à transversalidade estar ancorada na estrutura organizacional. O autor reconhece que o termo deve ser desprendido de um caráter técnico, embora deva internalizar a coordenação entre diversas disciplinas simultaneamente à preservação da especialização, tendo em vista a emergência política e organizativa da multidimensionalidade da realidade social (SERRA, 2005, p. 4-5).

A percepção de manutenção de controle diante da setorização dos saberes, por parte das/os dirigentes, aprimora a institucionalização de arranjos burocratizantes que distorcem o processo de gestão das políticas públicas. Nesse aspecto, a ruptura com esse sistema para desburocratização de procedimentos, encontra vértice no desenho de coordenação horizontal, intrínseco à transversalidade, a qual ressignifica o modo de relação setorial (SILVA, Tatiana, 2011, p. 1).

Ante o exposto, sob a ótica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o eixo estruturante da *intersetorialidade*, compreendido, nesta análise, como sinônimo de *transversalidade*, contextualiza-se como diretriz da preservação do direito à alimentação adequada. A intersetorialidade é promovida como o elemento estratégico de destaque na gestão para a promoção de políticas, programas e ações integradas, conforme artigo 9º, I, da Lei n. 11.346/2006<sup>18</sup>.

A coordenação intersetorial pode ser visualizada também no desenho normativo da criação do SISAN ao passo que, no artigo 2º, §1º<sup>19</sup>, prevê que as políticas e ações adotadas devem operacionalizar-se mediante as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais, citando ainda a promoção da saúde para a segurança alimentar e nutricional<sup>20</sup>. A incorporação da perspectiva transversal, portanto, preenche o SISAN como imprescindível para a substantivação do direito à alimentação, estabelecendo-se não apenas de caráter normativo, mas também mediante mobilizações de atores integrantes do Sistema.

<sup>18</sup> Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes: I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais [...]

<sup>19</sup> 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. § 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. [...]

<sup>20</sup> Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange: [...] III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; [...]

Na regulamentação do SISAN, por meio do Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), institucionalizou-se a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecendo parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instrumento da gestão da política, o qual possui fundamento de criação na semântica da pactuação intersetorial (artigo 8º, caput)<sup>21</sup>. Assim, estimula-se a celebração de parcerias entre órgãos e entidades com objetivo específico de integrar sistemas setoriais (artigo 8º, parágrafo único)<sup>22</sup>.

A PNSAN amplia as dimensões de operacionalização articulada ao incluir, enquanto objetivos específicos, artigo 4º, II<sup>23</sup>, ações protetivas ao direito à alimentação adequada mediante a observação das diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual. Dessa forma, apresenta-se uma articulação da política de segurança alimentar e nutricional, a qual adota o aspecto transversal na sua organização, além de definir parâmetros jurídicos para constituição de instrumentos de exigibilidade para sua garantia.

O diálogo transversal entre a alimentação e a saúde interconecta-se à medida que a definição desta envolve, como condicionante, determinantes sociais. Assim, o conceito de direito à saúde transcende o seu setor ao se articular com a “[...] alimentação e nutrição, habitação, acesso à água limpa potável, condições sanitárias adequadas, condições de trabalho seguras e saudáveis e um meio ambiente saudável”<sup>24</sup> com o intuito de reduzir iniquidades (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2000).

Essa interação colaborou, inclusive, na definição de critérios da segurança alimentar, debatida na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em meio à 8ª Conferência Nacional de Saúde, no ano de 1986. A narrativa alimentar no Brasil deixa registro da atenção ao grupo vulnerável das crianças por meio da instituição

---

<sup>21</sup> Art. 8º O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, resultado de pactuação intersetorial, será o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN.

<sup>22</sup> Artigo 8º. Parágrafo único. Poderão ser firmados acordos específicos entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal responsáveis pela implementação dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional, com o objetivo de detalhar atribuições e explicitar as formas de colaboração entre os programas e sistemas setoriais das políticas públicas.

<sup>23</sup> Art. 4º Constituem objetivos específicos da PNSAN: [...] 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; [...]

<sup>24</sup> A compreensão do conceito de saúde complementa-se ao conteúdo exposto no artigo 12, parágrafo 2º da Observação Geral n. 14, do Comitê da Organização das Nações Unidas, no seguinte sentido: “el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”.

da Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC), em 1935, realizada por intermédio do Ministério da Educação e Saúde Pública (PEIXINHO, 2011, p. 32) que, há época, possuía atividades setoriais integradas na sua estrutura organizacional.

Embora no âmbito normativo do PNAE, sob a Lei n. 11.947/2009, não se disponha sobre a transversalidade enquanto conceito explícito na arquitetura legal, a semântica permeia o texto mediante a escolha das expressões: (i) *rede integrada*<sup>25</sup>, na definição de ações entre o controle externo e o controle interno, inclusive estimulando a formalização da parceria por convênios ou acordos; e (ii) *articulação interinstitucional*<sup>26</sup>, como competência da União no envolvimento entre entidades federais para execução do Programa. Tal norma prevê também a importância de diversos atores na implementação da política de alimentação escolar, corroborando para uma dinâmica transversal de interação entre as partes (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015, p. 91).

A fim de garantir uma contextualização do PNAE, para uma análise complementar aos estímulos da transversalidade como método de correção do Programa em direção ao seu objetivo basilar, direito à alimentação escolar saudável e adequada, realizou-se uma triagem nos documentos institucionais do FNDE. Assim, por meio dos conteúdos expressos nos Relatórios anuais de atividades e gestão, tornou-se possível catalogar aspectos transversais nas práticas de execução do PNAE

No período de 1997 a 2005, os Relatórios de Atividades do FNDE (2021b) apresentaram a articulação com os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no ano de 1999. O Tribunal de Contas da União ainda foi responsável, conjuntamente ao FNDE, pelo processo de capacitação de conselheiros/as no ano de 2004, contendo o apoio da ONG Apoio Fome Zero. Outros marcos importantes se referem à integração do PNAE ao Programa de Governo Aceleração da Aprendizagem, no ano de 2000, nas novas parcerias com o Ministério Público Federal, Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no ano de 2002.

Os anos de 2004 e 2005 ainda guardam a memória dos I e II Encontro Nacional do PNAE, ampliando-se o diálogo transversal sobre a alimentação escolar, além do incentivo da interlocução entre atores sociais e estatais. O ano de 2004 ainda inseriu o PNAE dentro da ação do Fome Zero, aumentando o poder de compra no âmbito do Programa.

---

<sup>25</sup> Art. 9º O FNDE, os entes responsáveis pelos sistemas de ensino e os órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal criarão, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução do PNAE. Parágrafo único. Os órgãos de que trata este artigo poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do programa.

<sup>26</sup> Art. 16. Competem à União, por meio do FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições: [...] III - promover a articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE; [...]



Nos Relatórios de Gestão de 2006 a 2019 do FNDE (2021c) apresentam a continuidade, mais espaçada do Encontro Nacional do PNAE<sup>27</sup>, consolidação de parcerias para o aprimoramento da eficiência, efetividade e eficácia das políticas educacionais, em 2006. No ano de 2007, há um envolvimento maior com a Educação Superior na constituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES), além da cooperação internacional a partir da contribuição voluntária do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ao FNDE para o Programa Mundial de Alimentos (PMA) vinculado ao Organismo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

A rede integrada de atores estende-se no ano de 2009, por meio da consolidação da parceria com o CONSEA e a participação do PNAE Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Os Relatórios de Gestão dos anos sequenciais demonstram um aprofundamento das relações de cooperação e parceria, alcance de ações intersetoriais por meio da participação na V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2015, e o incentivo à temática alimentação saudável por meio da distribuição de livros didáticos e pela Jornada de Educação Alimentar e Nutricional (EAN).

A partir dos dados coletados, percebe-se um aumento de práticas com aspectos transversais no âmbito do PNAE. Destaca-se a função do/a gestor/a na sustentação da rede de políticas integradas como racionalidade da organização administrativa. Nesse sentido, ilustra-se que, devido ao fato dos apresentados Relatórios serem constituídos por diferentes gestões, torna-se possível visualizar como essa abordagem performa o seu grau de importância, na manutenção ou expansão, de mecanismos multidimensionais.

Outro significado expresso pela análise dos Relatórios referencia-se na inserção e movimentação de múltiplos atores que (re)configuram o sistema da política de alimentação escolar. Conforme Brugué, Canal e Paya (2015, p. 91) identificaram, a incorporação de atores em uma relação de autonomia e interdependência promove a dinâmica transversal, organizando a política pública. Dessa forma, aprimorando eventuais distorções na execução do PNAE diante da ressignificação do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional e articulada com as dimensões que tornam a gênese do Programa o resultado é um diálogo permanente e recíproco de proteção ao direito à alimentação.

A dinâmica ou gestão transversal podem orientar-se para uma abordagem transversal com o intuito de articular ações e atores na produção de uma gestão integrada de melhor qualidade, gerando, ainda, significado de inclusão e aprimoramento da interlocução com os arranjos participativos, que será apresentada na próxima seção.

---

<sup>27</sup> Os registros denotam: I Encontro Nacional do PNAE em 2004, II Encontro Nacional do PNAE em 2005, III Encontro Nacional do PNAE em 2006, IV Encontro Nacional do PNAE em 2008, V Encontro Nacional do PNAE em 2010.

### 3.2. A COMPLEXIDADE DA DINÂMICA TRANSVERSAL NA GESTÃO INTEGRADA DO PNAE

Na seção anterior foi traçada uma linha, não linear, de compreensão sobre a *transversalidade*, a partir da sua menor unidade semântica até o uso prático por diferentes saberes e a relação com a execução da política alimentar. Em certa medida, coaduna-se com a análise de Cruz (2017, p. 40), na perspectiva encontrada nas etnografias das conferências, que a ótica *transversal* se molda de acordo com atores que a mobilizam de modo a proteger o seu núcleo conceitual por meio da diferenciação com a produção simbólica conferida à setorialidade.

Em sequência a esse pensamento, busca-se complementar o significado da articulação transversal por meio de atributos capazes de identificar uma maior coesão dentro do espectro de constância e abstração que a definição de um conceito exige. Podemos referenciar a *transversalidade* enquanto a (i) articulação de contrários (SANTOS, 2008, p. 75), ou seja, no diálogo de campos diversos para a (re)construção de novas representações da realidade, que se (ii) opõe à simbologia designada para a estrutura setorial na mesma medida em que absorve a sua lógica, preservando a “singularidade de saberes e multiplicidade de campos” (GALLO, p. 33 apud AVELINO, p. 224). A abordagem transversal ainda (iii) movimentada a complexidade de interações de saberes diversos, operacionalizando instrumentos *para além* da realidade única (NICOLESCU, 2000), sob (iv) uma vertente horizontal e que (v) supere o “[...] preconceito introduzido pela hierarquização dos saberes” (GUATTARI, F., 1985, p. 93-94 apud AVELINO, p. 223).

A aproximação desses atributos para a gestão integrada da política de alimentação escolar proporciona que se compreenda a característica transversal intrínseca ao debate sobre alimentação adequada e saudável sob o viés jurídico. A transversalidade enquanto abordagem constrói sentido para a percepção de que a própria conjectura estatal é transversal (CRUZ, 2017, p. 149), organizando canais de relação entre atores estatais e sociais, enunciando atos normativos e delimitando funções e fronteiras. As políticas públicas, no que lhes concernem, também produzem e são produtos de ações transversais por não constituírem suficiência em um único e determinado campo cognitivo, que, apesar de seus enfrentamentos e risco a fatores de fragmentação, encontram estímulos para o seu desenvolvimento em determinados centros de pesquisa (FARIA, 2013, p.11-12). Assim como, especificamente a política de alimentação escolar, por meio do PNAE, encontra-se no mesmo eixo transversal.

Os arranjos participativos por meio dos conselhos inscrevem-se nessa abordagem pelo potencial de diálogo articulado, estimulando a interlocução entre o Estado e a sociedade na produção das políticas públicas (AVELINO; SANTOS 2015, p. 213). Nessa perspectiva, demonstra-se como o PNAE insere-se em diversas relações com múltiplos atores e instituições, constituindo-se, a partir da matriz transversal, em uma relação de *sintrópia* (PASINI, 2017) com a política de alimentação escolar. Esse fenômeno sintrópico (re)organiza-se mesmo diante da conjuntura de desarticulação da agenda de segurança alimentar e nutricional, a

qual promoveu o esvaziamento normativo do Consea e proporcionou a realocação do Brasil no Mapa da Fome, como forma de buscar equilíbrio para funcionamento ativo das suas competências.

A gênese da abordagem transversal, sob o viés de mobilização da participação da sociedade, constitui-se como paradigma (KUHN, 1998) para o aprimoramento da gestão integrada da política de alimentação escolar. Assim, acumula capital de efeito simbólico para exigibilidade de permanência na estrutura organizacional do PNAE, pelo menos até a formação de outro paradigma (AVELINO; SANTOS, 2015, p. 223).

Ademais, a transversalidade como paradigma desarticulou a organização burocrática setorial, de lógica vertical que simplifica e especializa as ações e políticas (MULLER, 2002, p. 40-44), portanto, desequilibrando a organização da sociedade por apresentar disfunções ante a insuficiência do modelo na conjuntura social. A perspectiva setorial recolhe aspectos de concentração de poder, orientando-se pela descontextualização dos aprendizados multidimensionais, por buscar soluções na divisão das dificuldades (DESCARTES, 1973, p. 46), corroborando para a fragmentação do conhecimento diante da complexidade do sistema (JUNQUEIRA, 1998, p. 12).

A setorialidade produz uma abertura cognitiva, principalmente para inovação e desenvolvimento tecnológico, simultaneamente com o fechamento para autopoiese (MATURANA R.; VARELA, 1980), ou seja, para a reorganização do próprio sistema como característica da adaptação frente o aprendizado adquirido na interação com o meio. A abordagem transversal, por outro lado, é articuladora, apresentando-se diante de uma abertura cognitiva como no ato de *autofazer-se*, buscando a autorregulação do sistema na compreensão de que a complexidade (MORIN, 1997) é a oportunidade de tecer transversalmente soluções de correção para o sistema por meio da integração de atores para a substantivação da política de alimentação escolar.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública de alimentação em âmbito escolar foi a única, desde os anos de 1950, não descontinuada na trajetória de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nessa ótica, traz um importante aspecto de análise sobre a sua diretriz universal, oferecendo ainda elementos para a compreensão da concepção transversal de organização em rede promovido pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A não linearidade técnica do conceito de transversalidade dialoga diretamente com a mobilização de atores que constroem na prática o signo que pode moldar diferentes significados de acordo com a conjuntura (CRUZ, 2017, p. 44). O presente artigo buscou apresentar a trajetória do PNAE, bem como suas características de estímulo ao diálogo transversal, que fazem parte do escopo da área de segurança alimentar e nutricional.

Nesse aspecto, demonstra-se que a trajetória das políticas públicas brasileiras no contexto de alimentação e segurança alimentar sofreu ressignificação em seu percurso histórico e político. Todavia, compreende-se a manutenção e aprimoramento da temática não poderia ser solucionado apenas por um setor (ARRUDA; ARRUDA, 2007, p. 321), devendo-se abordar uma perspectiva articulada entre múltiplos setores.

## REFERÊNCIAS

ABRANDH. 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). Acesso em: 7 set. 2021.

ALMEIDA FILHO, Naomar de. Transdisciplinaridade e o paradigma pós-disciplinar na saúde. *Saúde soc.*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 30-50, dec. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902005000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902005000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 7 set. 2021.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Rev. Bras. Saude Mater. Infant.*, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, Set. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-38292007000300011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292007000300011&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 8 set. 2021.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 213. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 8 set. 2021.

BALESTRIN, Mariana; FUNG, Hildegard Susana; SUDBRACK, Edite Maria. As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular. *Integra Educativa*, v. IX, n. 1, p. 141-157, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.org/bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1\\_a09.pdf](http://www.scielo.org/bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1_a09.pdf). Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. *Lei n. 5.829, de 30 de novembro de 1972*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L5829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5829.htm). Acesso em: 7 set. 2021.



BRASIL. *Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm). Acesso em 6 set. 2021.

BRASIL. *Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: 6 set. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm). Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020*. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm). Acesso em: 6 set. 2021.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gest. polít. pública*, México, v. 24, n. 1, p. 85-130, jun. 2015. Disponível em:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso). Acesso em 7 set. 2021.

CENTRO DE EDUCAÇÃO TRANSDISCIPLINAR (CETRANS). *Educação e Transdisciplinaridade*. Brasília: UNESCO, 2000. p. 166-171. Disponível em:  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127511>. Acesso em: 7 set. 2021.

CONGRESSO NACIONAL. *Parecer de Proposta de Emenda à Constituição n. 277-A, de 2008*. Relator: Deputado Rogério Marinho, março de 2009. Disponível em:  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=636747&filena me=PRL+1+PEC27708+%3D%3E+PEC+277/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=636747&filena me=PRL+1+PEC27708+%3D%3E+PEC+277/2008). Acesso em: 6 set. 2021.

CONGRESSO NACIONAL. *PEC 47/2003*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Autor: Senador Antonio Carlos Valadares, 30 de abril de 2003. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114145>. Acesso em: 7 set. 2021.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. *Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático*. 181 f., Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24308>. Acesso em: 7 set. 2021.





DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DESCARTES, René. *Discurso do método*. Trad. J. Guinsburg e Bento Prado Júnior. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multiplicidade no estudo das políticas públicas. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp, 2013.

GALLO, S., 2007, p. 33 apud AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-232. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 8 set. 2021.

GUATTARI, F., 1985, p. 93-94 apud AVELINO, Daniel Pitangueira de; SANTOS, José Carlos dos. Controle Social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. *PPA 2012-2015 – Experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-232. p. 223. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resist%C3%Aancia%20burocr%C3%A1tica.pdf>. Acesso em: 8 set. 2021.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, p. 11-22, 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7696>. Acesso em: 8 set. 2021.

FAO. *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação*. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613P/W3613P00.HTM#Note1>. Acesso em: 6 set. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Histórico*, 2021a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 6 set. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Atividade*, 2021b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/738-relat%C3%B3rios-de-atividades>. Acesso em: 7 set. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatórios de Gestão*, 2021c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em: 7 set. 2021.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1998.

MACIEL, Maria Eunice. Identidade Cultural e Alimentação. In: CANESQUI, Ana Maria (Org.). *Antropologia e nutrição: um diálogo possível*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 49-55. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/v6rkd/pdf/canesqui-9788575413876.pdf>. Acesso em: 6 set. 2021.

MARGOTTI, Felício Wessling; MARGOTTI, Rita de Cássia Mello Ferreira (Org.). *Morfologia do português*. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: [https://petletras.paginas.ufsc.br/files/2016/10/Livro-Texto\\_Morfologia\\_UFSC.pdf](https://petletras.paginas.ufsc.br/files/2016/10/Livro-Texto_Morfologia_UFSC.pdf). Acesso em: 7 set. 2021.

MATURANA R., Humberto; VARELA, Francisco J. *Autopoiesis and cognition: the realization of the living*. USA: D. Reidel Publishing Company, 1980.

299

---

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução*. Brasília, MEC, SEF, 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

MORIN, Edgard. Complexidade e ética da solidariedade. In CASTRO, G. (et al). *Ensaio de complexidade*. Porto Alegre: Sulina, 1997.

MULLER, Pierre. *Las políticas públicas*. Colômbia: Universidad Externado da Colômbia, 2002.

NICOLESCU, Basarab. *Manifesto da Transdisciplinaridade*. Lisboa: Hugin, 2000.

NOGUEIRA, Rosana Maria et al. Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Rev. Nutr.*, Campinas, v. 29, n. 2, p. 253-267, Abr., 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732016000200253&lng=en&nrm](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732016000200253&lng=en&nrm). Acesso em: 6 set. 2021.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Doc. E/C.12/2000/4 (2000). Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación



general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000). Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm14s.htm>. Acesso em: 7 set. 2021.

PASINI, Felipe dos Santos. *A Agricultura Sintrópica de Ernst Götsch: história, fundamentos e seu nicho no universo da Agricultura Sustentável*. 104f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Conservação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [http://ppgciac.macaue.ufrj.br/images/Disserta%C3%A7%C3%B5es/FELIPE\\_DOS\\_SANTOS\\_PASINI\\_ok.pdf](http://ppgciac.macaue.ufrj.br/images/Disserta%C3%A7%C3%B5es/FELIPE_DOS_SANTOS_PASINI_ok.pdf). Acesso em: 8 set. 2021.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr., 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 6 set. 2021.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. 135 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) - Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>. Acesso em: 7 set. 2021.

PEREIRA, Jane Reis. As garantias constitucionais entre utilidade e substância: uma crítica ao uso de argumentos pragmatistas em desfavor dos direitos fundamentais. In: BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. *A República que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 194-215.

PESSOA JR., Osvaldo. Interferometria, Interpretação e Intuição: Uma Introdução Conceitual à Física Quântica. *Revista Brasileira de Ensino de Física*, v. 19, n. 1, março, 1997. Disponível em: <http://opessoa.fflch.usp.br/sites/opessoa.fflch.usp.br/files/RBEF3.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

PIAGET, Jean. Le problème des mécanismes communs dans les sciences de l'homme. *L'Homme et la Société*, n. 2, p. 3-23, 1996. Disponível em: [https://www.persee.fr/doc/homso\\_0018-4306\\_1966\\_num\\_2\\_1\\_963](https://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1966_num_2_1_963). Acesso em: 7 set. 2021.

REINACH, Sofia. *Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal: uma leitura inicial*. 163f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV, São



Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10667>. Acesso em: 8 set. 2021.

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma análise sobre os fatores que incidem na qualidade da sua implementação nos municípios brasileiros. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014.

Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279591>. Acesso em: 6 set. 2021.

RODRIGUES, Maria de Lourdes Carlos (et al). *Módulo 10: Alimentação e nutrição no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/aliment.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

SANTOS, Akiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 71-

83, Apr. 2008. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782008000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782008000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 7 set. 2021.

SANTOS, Sérgio Ribeiro dos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Rev. salud pública*, v. 18, n. 2, p. 311-322, 2016. Disponível em:

<https://www.scielosp.org/pdf/rsap/2016.v18n2/311-320/pt>. Acesso em: 6 set. 2021.

SEN, Amartya. *Poverty and Famines – An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Carendon Press, 1981.

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 32, p. 1-17, jun. 2005. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. *Estud. av.*, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, Abr., 1995. p. 94. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 6 set. 2021.

SILVA, Edleuza Oliveira; AMPARO-SANTOS, Lígia; SOARES, Micheli Dantas.

Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, 2018. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2018000403001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2018000403001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 6 set. 2021.

SILVA, Sandro Pereira. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação* (Texto para Discussão n. 1953). Brasília: IPEA, 2014. Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf). Acesso em: 15 jun. 2019.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da Transversalidade em políticas públicas. *IIIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, 4-7 set. 2011. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

STOLARSKI, Márcia Cristina. *Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004*. 160 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

Disponível em:

<http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>. Acesso em: 6 set. 2021.

THEODOLOU, Stella Z. In search of a framework to understand the policy process. In: THEODOLOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. 2<sup>nd</sup> ed. US: Pearson, 2003. p. 123-133.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, out./dez. 2010. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902010000400019](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019). Acesso em: 6 set. 2021.